



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

**Maestría en Políticas Públicas**

**El monitoreo y la evaluación a la luz del diseño de la política**

**Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social  
Período 2015-2020**

Virginia Sáenz Pedroza

Tutora: Dra. María Ester Mancebo

Montevideo, Uruguay  
Junio 2024

## AGRADECIMIENTOS

*“Tarda en llegar, y al final, al final, hay recompensa”.* (G.C; 1993)

Ha sido largo el camino y muchos/as han estado de una u otra manera. Para ellos/as mi agradecimiento.

Agradecer a mi Tutora de Tesis María Ester Mancebo por su dedicación, compromiso y por acompañar de la mejor manera este proceso de trabajo. Por el ánimo para seguir adelante, su rigurosa lectura y sus valiosos comentarios.

A Claudia Palacio, compañera y amiga. Porque el haber recorrido juntas este camino seguro lo hizo más sencillo y fue de crecimiento personal y profesional.

A mis compañeros/as de trabajo por el apoyo constante.

A mi familia y en particular a Agus por estar siempre y en forma incondicional.

A mis amigos/as porque son grandes, porque siempre tienen la palabra justa y saben cómo estar.

Y a vos por estar ahí...

Gracias!

## RESUMEN

La presente investigación hace foco en la calidad del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas sociales en Uruguay. Específicamente, se propone caracterizar los tipos de monitoreo y evaluación llevados adelante por el Ministerio de Desarrollo Social en el período 2015-2020, así como el grado de retroalimentación de la política, a la luz de la identificación de debilidades en la etapa de diseño de las mismas. Para lograr este objetivo se necesitó lo siguiente: (i) sistematizar el estado de los diseños de los programas; (ii) describir los procesos de trabajo para consolidar las estrategias de monitoreo y evaluación; (iii); caracterizar los tipos de monitoreo y evaluación; (iv) identificar las debilidades en estas prácticas, como corolario de las características de los diseños de programas, y (v) revisar el proceso de retroalimentación como etapa central del ciclo de la política. Se llevó adelante un diseño de carácter descriptivo, con un enfoque cualitativo, realizando un estudio de casos y utilizando dos técnicas de recolección de datos: el análisis documental y la entrevista semi-estructurada.

Entre los hallazgos más relevantes del trabajo, se destaca que más allá de los avances en la generación de una cultura de monitoreo y evaluación institucional, se está en presencia de diseños de políticas sociales que carecen de una formulación clara, y al mismo tiempo, diseños que no incluyen las prácticas de monitoreo y evaluación desde el piezo inicial de los mismos. Esto trae como consecuencia programas que no son evaluables en su totalidad y que no son posibles de ser monitoreados en forma eficiente y eficaz. En este sentido, las características de los diseños hacen que el monitoreo y la evaluación no logren cumplir fehacientemente con los objetivos que se proponen. No terminan de iluminar los resultados esperados y en consecuencia, se ven limitadas las potencialidades de los programas en su implementación, generando el quiebre de la retroalimentación como cierre del ciclo de la política.

**Palabras claves:** diseño de política, monitoreo y evaluación, retroalimentación

## ABSTRACT

This investigation focuses on analyzing the state and quality of monitoring and evaluation strategies of social public policies in Uruguay. Specifically, it aims to characterize different monitoring and evaluation schemes carried out by the Ministry of Social Development (MIDES) in 2015-2020, as well as the degree of policy feedback, in light of weaknesses identified in the policies' design stage. Achieving this objective meant going through the following stages: (i) Classifying program designs by their state of development; (ii) Describing the work processes needed to consolidate monitoring and evaluation strategies; (iii); Characterizing the types of monitoring and evaluation; (iv) Identifying weaknesses in these practices, derived from the characteristics of program designs, and (v) Reviewing the feedback process as a central stage of the policy cycle. With this end in mind, a case study design was carried out, with a qualitative methodological approach, using two data collection techniques: document analysis and semi-structured interviews.

Among the most relevant findings of the investigation, it stands out that beyond advances in generating an institutional culture of monitoring and evaluation, there remain social policy designs that lack a clear formulation, and at the same time, that do not include monitoring and evaluation practices from the start. This results in programs that are not effectively evaluable and that are not possible to monitor efficiently and effectively. In this sense, some features in the designs mean that monitoring and evaluation cannot reliably meet the proposed objectives. The expected results cannot be reached, which acts as a limit for the programs' implementation potential, negating the effectiveness of policy feedback.

**Keywords:** policy design, monitoring and evaluation, feedback

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>10</b>
1. Política pública, política social e institucionalidad .....	10
2. El diseño de la política. ....	15
3. El monitoreo y la evaluación de las políticas sociales.....	29
3.1. Qué entendemos por monitoreo y evaluación .....	30
3.2. Origen y evolución teórica del monitoreo y la evaluación.....	32
3.3. El monitoreo y la evaluación en la práctica .....	34
3.4. Actores que intervienen .....	35
3.5. El diseño del Monitoreo y Evaluación.....	37
<b>CAPÍTULO II: EL MIDES Y LAS POLÍTICAS SOCIALES. PERÍODO 2015-2020 .....</b>	<b>41</b>
<b>CAPÍTULO III: EL PROBLEMA Y LOS OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>47</b>
1. Objetivos de la investigación.....	48
<b>CAPÍTULO IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....</b>	<b>50</b>
1. Diseño metodológico.....	50
2. Enfoque y método seleccionado.....	51
3. Fuentes de la investigación y técnicas de recolección de datos .....	52
4. El universo de programas y la muestra.....	55
<b>CAPITULO V. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>58</b>
1. El diseño de los programas sociales seleccionados .....	58
2. El monitoreo y la evaluación posibles .....	75
3. Retroalimentación de la política en el ciclo de la política .....	92
<b>CAPÍTULO VI. CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>107</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>113</b>
Anexo 1. Líneas de acción desarrolladas por el MIDES en el período 2015-2020.....	113
Anexo 2. Pautas de Entrevista .....	117

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se centra en la calidad del monitoreo y la evaluación de las políticas sociales en Uruguay y refiere a la experiencia concreta del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) -durante el período 2015-2020- y en las características que tuvieron estas prácticas a la luz de las debilidades de los diseños de programas. En este marco, se realiza también un recorrido y se reflexiona sobre el ciclo de la política, donde se exponen algunas consideraciones respecto a la retroalimentación de la misma.

La literatura sobre la importancia del monitoreo y la evaluación en las políticas públicas es amplia, y en particular, en los últimos años ha ganado terreno en relación a las políticas sociales, donde parece no haber opiniones encontradas respecto a la necesidad de someter las mismas a una revisión permanente para valorar en qué medida su desempeño y sus resultados implican una transformación positiva de la realidad. La CONEVAL (2015) sostiene que dichas prácticas tienen el objetivo de producir información de calidad y objetiva que sirva para la toma de decisiones en política pública y para que el ciudadano cuente con instrumentos para la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental. En la misma línea, Di Virgilio (2012) afirma que el *“monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos (...), para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública”*; y la evaluación *“no debe ser entendida como un proceso aislado. Muy por el contrario, es a la vez un insumo para orientar la acción y un proceso permanente de aprendizaje y mejora que acompaña toda la vida de una política social.”* (p. 41)

Más allá de este consenso, aún persisten dificultades tanto en el campo conceptual como en la práctica de la gestión, seguimiento y evaluación de las políticas sociales. Los diseños de políticas, y en particular las políticas sociales, carecen aún de una formulación clara, son débiles en su marco lógico y no incluyen en su gran mayoría las prácticas de evaluación y monitoreo desde el diseño inicial de los mismos. Como resultado, se tienen programas donde la calidad del monitoreo y la evaluación se ve

afectada. En la práctica, el seguimiento y la evaluación de estas políticas pasan a ser “a medida”, y se piensan cuando el programa ya está en marcha. Esto genera que los resultados del monitoreo y la evaluación lleguen a destiempo y el acompañarlo a los ritmos de los programas enfrenta una gran dificultad tanto para los hacedores de política como para los analistas.

Se consideró una investigación pertinente en el entendido de concebir al monitoreo y a la evaluación como herramientas centrales en el ciclo de vida de las políticas públicas. Son prácticas que se vuelven fundamentales para la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo y constituyen una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y los gestores de políticas y programas (Subirats, 1995). En este sentido, el aporte del presente trabajo está basado en dos aspectos principales: por un lado, generar conocimiento sobre estos procesos, dado que no se encuentran antecedentes similares; y por otro contribuir en forma sustantiva a la práctica, en tanto aporta herramientas conceptuales y empíricas para el entendimiento del problema, sus posibles soluciones o caminos posibles para la mejora de la gestión pública.

El objetivo general de la investigación fue describir los tipos de monitoreo y evaluación llevados adelante por el MIDES en el período 2015-2020 para las líneas de acción del ministerio, así como el grado de retroalimentación de las políticas, a la luz del estudio de las características del diseño de las mismas. Se partió de la hipótesis que las políticas sociales implementadas en el MIDES mostraron ciertas debilidades en sus diseños, lo que condicionó la calidad del monitoreo y la evaluación y, en términos más generales, incidió sobre todo el ciclo de la política pública. En función del problema y los objetivos, el diseño metodológico llevado adelante fue descriptivo, con un enfoque cualitativo. Se utilizó como método el estudio de casos, siendo las técnicas de recolección de la información el análisis documental y la entrevista semi-estructurada.

El documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan algunas consideraciones teóricas que den marco contextual al trabajo de investigación realizado. Se pone énfasis en los conceptos de política pública, política social y el marco institucional en el que se desarrollan, en el diseño de las políticas sociales, así como en el monitoreo y evaluación de las mismas. En segundo término, se realiza un breve recorrido por las políticas sociales implementadas en el ministerio en el período

considerado. El tercer capítulo presenta en mayor detalle el problema, las preguntas de investigación así como los objetivos que se trazaron. Luego, un cuarto capítulo se destina para presentar la estrategia metodológica, haciendo foco en el método utilizado, las técnicas de recolección de información y las técnicas de análisis a utilizar. En el quinto capítulo se presenta el análisis de la información recabada durante la investigación, siguiendo tres ejes centrales: el diseño, el monitoreo y la evaluación y la retroalimentación de la política. Por último, a modo de cierre, se exponen las consideraciones finales del trabajo.

## CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se reflejan y entretajan los principales conceptos teóricos que sustentan el objeto de estudio. Este abordaje permite tensar analíticamente el objeto desde cinco nodos conceptuales: la política pública, la política social, la institucionalidad, el monitoreo y la evaluación. En perspectiva, la finalidad de esta articulación conlleva la generación de una mayor densidad del fenómeno a estudiar, así como también potencia las posibilidades de replicabilidad.

### 1. Política pública, política social e institucionalidad

La política pública constituye un elemento central en el marco de cualquier sociedad, en tanto se concibe como expresión manifiesta del Estado hacia la concreción del bienestar colectivo. Como señala Michael Howlett (2017) las políticas públicas son el resultado de los esfuerzos realizados por los gobiernos para alterar aspectos de su propio comportamiento o del comportamiento social con el fin de llevar a cabo algún fin o propósito y se componen de complejos acuerdos de objetivos y medios políticos. Las políticas públicas, en este sentido, pueden sugerir no solo hacia dónde se orienta el desarrollo sino cómo hacerlo, a la vez que evidencian lo que se pretende conseguir con la intervención, la distribución de responsabilidades y recursos entre los actores sociales que intervienen. (Torres, 2013)

Por su parte, el término política social se utiliza en palabras de Titmuss “*para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos*”. (Titmuss en Repetto, 2010: 178) Si se considera el término desde una perspectiva amplia, el autor incluye la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda y agrega años después, la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales. Estos últimos son agregados por el autor al entender la política social como un sistema redistribuidor. (Titmuss en Repetto, 2010)

Las distintas fases de la puesta en marcha de las políticas públicas sociales deberán ser entendidas como proceso de cambio. En este sentido, la elaboración de políticas es una

forma de incertidumbre y desconcierto colectivo en nombre de la sociedad, donde gran parte de la interacción política constituye un aprendizaje social continuo expresado a través de la política. (Hecklo, 1974 en Hall, 1993) Al mismo tiempo, las políticas sociales deben pensarse y entenderse en el marco institucional donde se forjan y se desarrollan. Las mismas están asociadas al proceso que resulta de la interacción de los actores –con sus respectivas capacidades, ideas e intereses- en el marco del sistema de instituciones políticas. El marco institucional es un punto de partida fundamental a la hora de estudiar el diseño e implementación de las políticas públicas. (Repetto, 2009)

En este sentido, es necesario preguntarse sobre el papel que juegan las instituciones para su materialización, conocer y reconocer el rol que las mismas desempeñan. Se entiende por instituciones, desde el enfoque de institucionalismo histórico, como los procedimientos formales o informales, las rutinas, las normas y las convenciones integradas en la estructura organizativa de la política o la economía política. En general, los institucionalistas históricos asocian las instituciones con las organizaciones y las normas o convenciones promulgadas por la organización formal. (Hall y Taylor, 1996, p: 938) En esta misma línea, North ([1990] (1993), define la institucionalidad como el conjunto de reglas de juego, normas, espacios organizativos y cuerpos funcionales vinculados al diseño, implementación, regulación y evaluación de la provisión de bienes y servicios sociales públicos. Estas normas adquieren la forma de instituciones o entidades especializadas en las diferentes arenas de políticas sociales y tienden a inscribirse en las esferas estatales.

Si bien resulta evidente que la relevancia de las instituciones ha ido en aumento, como señala Acuña (2013), aún *“no es obvio que las instituciones importen y, cuando lo hacen, tampoco son obvias las razones por las que lo hacen o aquellas por las que, por el solo hecho de importar, mostrarán “buenos” resultados (de hecho, tampoco es obvio que los actores importen ni son obvias las razones por las que lo harían).”* (p. 14) Cobra interés, entonces, conocer por qué las instituciones importan, qué de las instituciones importa, pero también, las distintas formas en que el interaccionar entre ellas y entre los actores que intervienen, puede alcanzar resultados más eficientes y productivos para la sociedad. Reconocer que, si bien puede suponerse que los que forman parte de una organización tienen intereses comunes, también tienen intereses individuales y por tanto diferentes al resto de la organización. (Olson, [1965], 2002)

Ahora bien, si bien es central el rol de las instituciones en la vida política, los institucionalistas históricos rara vez insisten en que las instituciones son la única fuerza causal en la política. Por lo general, tratan de situar las instituciones en una cadena causal que da cabida a otros factores, especialmente el desarrollo socioeconómico y la difusión de ideas. (Hall y Taylor, 1996: 942) En esta misma línea, Bergara et al (2005) sostienen que las decisiones políticas resultantes no dependen únicamente de las instituciones políticas, sino también de las características de los costes de transacción de los diferentes ámbitos, como las preferencias políticas y sociales, las exigencias de los intercambios intertemporales, los diferentes conjuntos de actores políticos y sociales. (p. 8)

Por esta razón no puede desconocerse el sistema de variables socio-estructurales, político institucionales e ideológico-culturales en el que las políticas se desarrollan. Tener en cuenta estos aspectos permitirá hacer un análisis con mayor solvencia de aquello que caracteriza a las instituciones. Instituciones capaces de incidir en los comportamientos de las personas, donde existe distribución de poder, reglas de juego - formales e informales- y multiplicidad de actores e intereses que no siempre son comunes. Estas características vuelcan complejidad a la hora de implementar políticas, y de no considerarse se corre el riesgo de no alcanzar los objetivos propuestos. De lo que se trata entonces es de “abrir esa caja negra” que son las instituciones, los actores y su forma de relacionarse; reconociendo la heterogeneidad de las mismas, al tiempo que ser conscientes de lo que cada una muestra dependiendo de los contextos sociopolíticos en los que actúan. (Acuña et al., 2013) El analizar las políticas públicas desde un enfoque institucionalista requiere, entonces, cierta flexibilidad, una reflexión socio-histórica y por ende socio-política, que permita contribuir al desarrollo del ciclo de las políticas para la mejora de la gestión y la optimización de los resultados.

En el caso particular de las políticas sociales, *“a partir de la década de 2000, la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe —en momentos distintos según los países— rompieron con la idea de una política social residual, incrementaron la inversión social e introdujeron innovaciones en las políticas de protección social. Estas políticas se caracterizan, entre otros aspectos, por la implementación de programas integrales para la reducción de la pobreza -asociados al fortalecimiento de los activos y capacidades humanas-, la construcción de pilares no contributivos de pensiones, la*

*ampliación del acceso a la salud y la formalización de los trabajadores.”* (Cecchini et al; 2015: 21)

Más concretamente, en materia social, se fomenta la instalación de opciones de políticas públicas focalizadas y compensatorias para los segmentos más pobres de la población. Como señala Barrientos (2009), las nuevas formas de asistencia social en la región, son fuertemente “productivistas” en el sentido de que buscan asegurar que los hogares beneficiarios fortalezcan su capacidad productiva y se vinculen más directamente con los mercados. Se pretende que los programas de asistencia social contribuyan al desarrollo económico y social, así como a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. (Barrientos, 2009) En este y otros sentidos, se visualiza un cambio en términos de diseño de la política social, y si bien se manifiesta de manera diferente entre los distintos países, se identifican cuatro cambios principales: i) las transferencias directas a familias con hijos; ii) una nueva agenda en el aseguramiento de pensiones y salud; iii) la aparición en la agenda pública de los cuidados y la valoración del trabajo no remunerado y; iv) la expansión de las capacidades fiscales del Estado. (Filgueira, 2013)

El cambio más notorio, y generalizado fue el poner en práctica programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a familias, con hijos e hijas, los cuales se implementaron en 18 países de la región. En palabras de Martínez y Sánchez (2016), estos *“programas consagraron el derecho de acceso a los beneficios estatales de manera masiva a una población previamente excluida bajo el modelo de protección social laboral y cubierta de manera inestable y dispareja bajo el modelo asistencial que le siguió. Los nuevos programas de transferencias condicionadas se concentraron, además, en niños y niñas, una población que estaba y aún está sobre-representada en cuanto a la condición de pobreza según ingresos.”* (p.211) Ha de considerarse como uno de los cambios más destacados, no solo por su presencia en una gran cantidad de países, sino por su alcance en términos de cobertura y como programas que procuran el alivio de la pobreza y la lucha contra su reproducción intergeneracional utilizando mecanismos de condicionalidad. (Midaglia e Antía, 2017)

En el período mencionado, los diferentes países de la región convergieron en una estrategia común para solucionar las incomodidades institucionales que fueron

surgiendo. Dicha estrategia estuvo asociada a la implementación de nuevas agencias estatales, especializadas esencialmente en la temática de la pobreza y responsables, aunque con co-participación de otras instituciones públicas, de los nuevos programas sociales dirigidos a los sectores vulnerables. En la mayoría de los países de América Latina las mencionadas agencias fueron constituidas como Ministerios de Desarrollo Social entre fines de los años 90 y principios del siglo XXI. (Midaglia, 2015)

Una particularidad de los Ministerios de Desarrollo Social y los otros formatos de agencias estuvo en la función que explícitamente se les adjudicó: lograr coordinar la oferta pública social asociada a las situaciones de pobreza así como a las instituciones sectoriales de la cuales las personas en situación de pobreza también requieren servicios y prestaciones.

En el caso de Uruguay, es de señalar en este período la creación a través de la Ley N° 17.866 de 2005, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Este hecho representó una innovación institucional de relevancia en el país, la cual estuvo en consonancia con las definiciones tomadas por otros países de la región que ya habían dado el paso de constituir instituciones especializadas en la problemática de la pobreza a través de la implementación de políticas y programas sociales orientados a personas en situación de vulnerabilidad<sup>1</sup>.

Se definió que el MIDES fuese la institución responsable de las políticas sociales nacionales así como de la coordinación, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la implementación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Frente a esta responsabilidad se enfrenta a varios desafíos, entre ellos, la existencia de una matriz de protección social de composición compleja, signada por la gran cantidad de iniciativas, el gran número de organismos intervinientes, la amplitud temática desplegada, la coexistencia de un gran conjunto de prestaciones de creación reciente con políticas de larga data y amplia cobertura, y la combinación de un amplio conjunto de propuestas focalizadas en poblaciones vulneradas en términos

---

<sup>1</sup>Años de creación de Ministerios de Desarrollo Social o Planificación en la región: Panamá, 1969; Chile, 1990; Argentina; 1999; Brasil; 2004. Posterior a la creación en Uruguay; Bolivia: 2006; Perú, 2011; Guatemala; 2012; Paraguay 2020.

socioeconómicos junto con otro amplio conjunto de intervenciones de orientación universal. (Repertorio de Políticas Sociales, 2015)

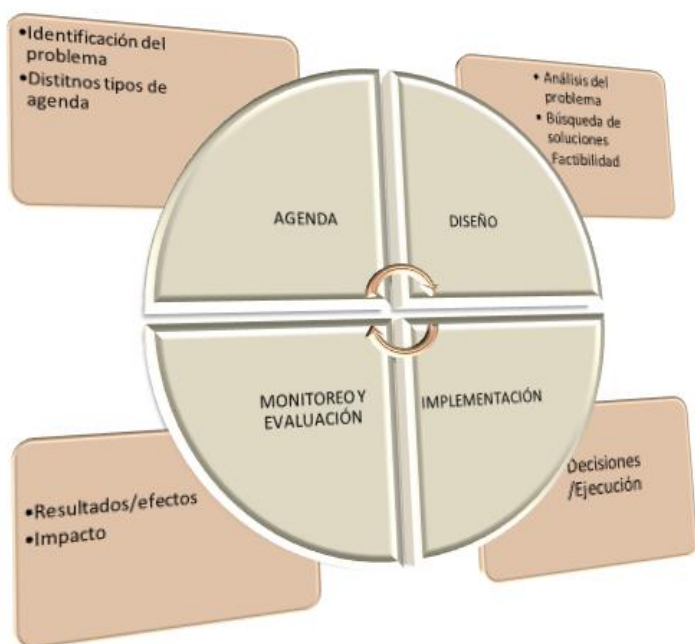
## **2. El diseño de la política.**

El apartado anterior intentó recorrer de manera breve algunos conceptos como los de política pública, política social, institucionalidad, al tiempo que introdujo el rol que han tenido las políticas sociales en la región en el período 2005-2020, con el fin de revertir los altos niveles de desigualdad social. Se ha mencionado, a su vez, como una de las de las modificaciones más destacadas, en términos de naturaleza institucional, la creación en Uruguay de una nueva Secretaría de Estado, el MIDES, encargado de coordinar las prestaciones/programas vinculadas con los nuevos riesgos sociales y por ende, de limitar la fragmentación y desarticulación de las intervenciones públicas.

Ahora bien, ¿cómo se diseña y se lleva adelante una política pública-social? ¿Qué debe contener un diseño de política? ¿Cuáles son los contenidos claves de un diseño para que pueda pensarse en una retroalimentación favorable de la política? Estas son algunas de las preguntas que guían este apartado.

El diseño es una de las etapas del ciclo de política. Como bien lo señala la literatura, más allá de algunas diferencias según los autores -más que nada en cuanto a la nomenclatura-, hay consenso en que pueden distinguirse 4 etapas en el ciclo de las políticas públicas: la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación. (Harguindeguy, 2015; Subirats, 2008; 2014; Lindbolm 1992; Grindle, 2009; Fontaine, 2015, Roth, 2015)

### Esquema 1. Ciclo de la política pública



Fuente: elaboración propia

Como señala Harguindeguy (2015) “se trata de dividir el procesos de adopción de un programa público en fases para poder entender (y mejorar) cada una de ellas.”(p.21) Las etapas pueden superponerse, anticiparse o retrasarse, y constituir eventos no sucesivos e inseparables. Siguiendo a Estévez y Esper (2009) el modelo secuencial es una abstracción, una guía que sirve para orientarse en una realidad extremadamente compleja.

Utilizando esta herramienta de simplificación de los procesos políticos, de por sí complejos, y dado el tema que nos ocupa en esta investigación, este apartado centra la discusión en la etapa de diseño en relación con el monitoreo y la evaluación de la política pública.

Diseñar una política o, específicamente un programa social no es tarea sencilla. Como señala Peters (2020), pensar que desarrollar e innovar soluciones y formas creativas de resolver problemas es un ejercicio fácil, es una posición ingenua. Probablemente “el camino a seguir no sea el de la simplificación, sino hacer frente a la complejidad del desorganizado mundo político.” (Hernández, 2019: 81) Gran parte de los autores dedicados al estudio de las políticas públicas insisten en la complejidad del concepto y en la necesidad de entender al diseño en relación a un concepto más amplio. Como se verá en los párrafos siguientes, la política y su diseño no puede limitarse a la toma de

decisiones o a la elección de los instrumentos, sino que como señala Peter (2015), representa una forma multidimensional para intervenir en la sociedad y la economía con vistas a un cambio sistémico. De hecho, el diseño de política involucra el esfuerzo por desarrollar de manera más o menos sistemática políticas eficientes y efectivas mediante la aplicación del conocimiento sobre los medios políticos adquiridos a partir de la experiencia y la razón, para el desarrollo y adopción de cursos de acción que probablemente logren alcanzar las metas o propósitos deseados, dentro de contextos políticos específicos (Howlett, 2009)

El diseño, en palabras de Peter (2015) sería el enfoque más eficaz para abordar dicha complejidad. Tales lentes de diseño se basan en la "racionalidad limitada" de Simon e implican la "búsqueda de normas" (Özbekhan) más que un empeño por alcanzar objetivos. En la misma línea Howlett (2009) asume que el diseño trasciende la formulación de políticas y abarca también su implementación, involucrando actores, ideas e intereses presentes en ambas etapas del proceso político. Lo hace identificando en el diseño de las políticas un componente sustantivo y uno procedimental. Mientras que el primero abarca el conjunto de arreglos alternativos potencialmente capaces de resolver algún aspecto de un problema de política; el segundo –donde se complejiza y amplía el concepto de diseño, incluye las actividades orientadas a generar cierto nivel de acuerdo entre los encargados de formular, decidir y administrar las distintas alternativas al problema.

Una etapa central del diseño de política, que cobre real interés para la presente investigación es la de planificación. La misma implica *“analizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados”* (Ezequiel Ander-Egg, 2007: 24) Al mismo tiempo, como señala Matus (1985) esta planificación debe ser como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, entenderse como proceso continuo que acompaña una realidad que es cambiante.

De esta manera, para que la planificación juegue un rol central en la valoración de los gobiernos, debe incorporarse una visión amplia que considere los nuevos enfoques y percepciones respecto a este proceso, al tiempo que su puesta en marcha deberá ser flexible y atender la interacción de los diferentes agentes sociales. En este sentido, si bien planificar introduce la racionalidad a la acción, la acción no podrá limitarse a la pura racionalidad para transformar una situación, sino que deberá accionar sobre una realidad compleja. Este accionar sobre la realidad es la tarea propia de la política (Ezequiel Ander-Egg, 2007).

En este marco, toda planificación es mucho más que un proceso de racionalidad en la toma de decisiones, es la instrumentación de un proyecto político (Ezequiel Ander-Egg, 2007: 40) Desde el punto de vista operativo el autor señala algunas preguntas claves a la hora de pensar la planificación de una política.

**Tabla 1.** Preguntas claves en la etapa de planificación de la política

Preguntas	Dimensiones
¿Qué se quiere hacer?	Naturaleza del proyecto
¿Por qué se quiere hacer?	Fundamentación
¿Para qué se quiere hacer?	Objetivos
¿Cuánto se quiere hacer?	Metas
¿Dónde se quiere hacer?	Localización física y cobertura espacial
¿Cómo se va a hacer?	Actividades y tareas, Metodología
¿Cuándo se va a hacer?	Cronograma
¿A quienes va dirigido?	Destinatarios o beneficiarios
¿Quiénes lo van a hacer?	RRHH
¿Con qué recursos materiales?	Recursos materiales y financieros

Fuente: Ezequiel Ander-Egg, 2007

Si bien las respuestas a estas preguntas no necesariamente tendrán como consecuencia una planificación exitosa, pueden formar parte de una hoja de ruta que guíen u organicen la manera de elaborar planes, proyectos o programas. Si bien en esta investigación no se profundizará sobre la diferencia de éstos últimos, si vale la pena hacer la distinción, y en todo caso hacer foco en qué se entiende por programa social, dado que es lo que atañe al proyecto propuesto.

Como se ha repasado en el primer capítulo, las políticas públicas pueden ser entendidas como todas aquellas acciones que llevan adelante los actores públicos con el objetivo de transformar algún aspecto de la realidad social. Estas políticas son las que pueden verse

cristalizadas en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. De esta manera, mientras que las políticas públicas refieren a procesos políticos y sociales, los programas remiten a una construcción técnica, que no significa que niegue lo político, con cierta capacidad de expresar la complejidad del problema. *“Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 1992); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos”*. (Di Virgilio, 2012: 14)

Siguiendo a la misma autora, los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. *“Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos”* (Cohen y Franco, 1992 en Di Virgilio, 2012: 14). Por su parte, los planes refieren a algo más amplio, donde se sintetizan los objetivos que se desean alcanzar en un período de tiempo. Es en el plan de acción, entonces, que se consideran los programas (amplio) y proyectos (concreto).

Haciendo foco en los programas sociales, en tanto son lo que nos ocupa en este trabajo, éstos son entendidos siguiendo la definición realizada por el Repertorio de Políticas Sociales del MIDES, como aquella línea de acción que cumple con las siguientes características (Repertorio Social, 2020):

- Son definidos como conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos.
- Están orientados al cumplimiento de un fin social, entendiéndolo a éste como la búsqueda del bienestar, la integración e inclusión social; conceptos redefinidos históricamente por cada sociedad en una determinada etapa de su desarrollo.
- Están enmarcados en al menos una de las sectoriales de política de la matriz de protección social
- Orientan sus acciones en base a una lógica de intervención clara, en términos de diagnóstico, objetivos, población objetivo y actividades.

- Cuentan para su implementación con un conjunto de recursos económicos, humanos y materiales que den sustento a las actividades necesarias para otorgar las prestaciones que ofrece.
- Ofrecen uno o un conjunto de bienes, servicios y/o prestaciones a la población.

Cada uno de estos programas -en nuestro caso- para su implementación requiere de un diseño, que como señalamos, no es más ni menos que la etapa en donde los actores públicos analizan con detalle el problema público puesto en agenda y buscan soluciones viables para resolverlo. Ni más ni menos, en tanto como se ha señalado, no es tarea simple, más bien debe entenderse como proceso con aspectos centrales a considerar necesarios para poder abordar problemas complejos. Como señala Peter (2015) los requerimientos del diseño son: i) la ampliación del espacio del problema, su alcance, las alternativas, así como su densidad, involucrando a la diversidad de actores que intervienen; ii) ampliación del horizontes y los métodos para bordar la política desde futuros preferibles; iii) aproximarse al ideal en lugar de “solucionar el problema”; iv) considerar el diseño de políticas desde una perspectiva distinta a la de tabula rasa, con toda la historia y la trayectoria, y la economía política que esto implica; v) cambiar las prácticas de diseño de políticas hacia una actitud de "diseño", en lugar de una actitud de "decisión" existente; y vi) interactividad: ir hacia arriba y hacia abajo, y también moverse lateralmente a través de los silos mientras se diseña. Recordar además que cuando se diseña, lo diseñado se transforma por lo que la flexibilidad y adaptación del diseño se torna central para obtener diseños más ajustados a su implementación. Tanto *“las políticas, los programas como los proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados. Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones. La relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales”*. (Di Virgilio, 2012: 15) En el mismo sentido, Martínez Nogueira (1997) al referirse a las políticas públicas, señala que el diseño puede entenderse como un proceso lineal y secuencial solo para su análisis, ya que en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entra los diversos actores que intervienen.

La planificación como parte del diseño, entonces, debe ser estratégica. Estratégica como la describe Ezequiel Ander-Egg (2007), utilizando procedimientos estratégicos, en donde lo que interesa es la direccionalidad del proceso, y ajustar, lo que sea necesario, la trayectoria del proceso de planificación en su realización concreta, según la intervención de los distintos actores sociales. En este caso *“se parte de una situación inicial (resultado del diagnóstico) y se establece una trayectoria (arco direccional) hacia la situación: objetivo (a lo que se quiere llegar mediante consenso entre diferentes actores sociales).”* (p. 51)

Esta manera de entender el diseño implica un modo de actuar que surge de la realidad, teniendo presente el modelo político de comportamiento que resulta de la actuación de distintos actores sociales que no necesariamente tienen los mismos objetivos, intereses, ni trayectorias similares de actuación.

De lo que se trata en la planificación estratégica –siempre entendida como parte del diseño de política- es de incluir en el proceso a los actores sociales que se encuentran involucrados en lo que estamos planificando. Desde una visión participativa, resulta, por decirlo, beneficioso, a la hora de buscar alternativas para solucionar un problema, o transformar parte de la realidad incluir a los principales involucrados en esa situación.

Como se ha señalado entonces, el diseño de política pública es un proceso político, de incertidumbre, en donde intervienen diversos actores; y si bien se han realizado extensas recomendaciones sobre cómo abordarlo/pensarlo (Peter, 2015; Jaime et al, 2013; Howlett, 2017, entre otros), de forma -tal vez- más operativa se distinguen dentro de esta etapa del ciclo de la política, algunos componentes a tener en cuenta.

Si bien pueden seguirse distintos pasos para diseñar una política pública, en términos generales pueden identificarse 4 componentes o dimensiones en su estructura, cada uno con sus ítems o puntos a considerar. Estos cuatro componentes son: 1) Antecedentes Generales; 2) Diagnóstico o Análisis del problema; 3) Alternativas o soluciones; y 4) Estrategia de Intervención. Cabe aclarar que lo que se describe a continuación no necesariamente es exhaustivo, pero pretende simplificar en estos cuatro componentes las decisiones o definiciones que implica la planificación o diseño de un programa social.

1. Antecedentes generales. Los antecedentes generales refieren específicamente a dar información clara y resumida sobre el programa y su justificación. Incorpora además de la descripción del problema, la localización, la población beneficiaria, objetivo general, productos y costos, algunos datos referentes a su ubicación institucional, objetivos estratégicos, áreas programáticas de gobierno asociadas a su misión y objetivos: programa Presupuestal al cual contribuye, entre otros. Dentro a la justificación, se prenda haya una conexión entre el problema a abordar y la intervención. Se espera se describa en qué medida el programa permitirá resolver el problema planteado, fundamentando con evidencia, es decir, se requiere identificar qué aspectos o ámbitos del problema serán abordados específicamente por el programa. (Ministerio de Desarrollo Social, Chile 2017)

2. Diagnóstico o Análisis del problema. El diagnóstico o análisis del problema es el proceso de análisis, medición e interpretación que permite identificar: situaciones problemas, los factores causales implicados, la población objetivo y su contexto. *“Es la instancia en que se estudian los problemas, necesidades y características de la población y su contexto. Un proyecto sin un diagnóstico adecuado corre el serio peligro de no generar impacto alguno.” (...)* El diagnóstico tiene dos funciones básicas: *la descripción, que caracteriza el problema y cuantifica su magnitud y distribución en la población objetivo (...)* *La explicación, plantea la estructura causal cualitativa y cuantitativa de las variables que determinan el problema central”* (Cohen, Martínez, s/f: 22). Con respecto a esta última función, la identificación de las causas es el paso a partir del cual deben identificarse cuáles serán los productos o prestaciones brindadas para generar un efecto positivo en la reducción del problema.

- **Problema o necesidad:** Un problema social es definido como una o varias carencias que padece una determinada población; es la diferencia o distancia entre una situación definida como socialmente deseada y la realidad. Es importante tener presente que no es lo mismo un problema que la falta de cobertura o ausencia de un servicio. Esto podría ser una causa del problema pero no el problema en sí. (Cohen, Martínez, s/f).
- **Población afectada:** Establecer cuál es la población afectada por el problema detectado. No debe confundirse la *población afectada* por el problema con la

*población objetivo* del programa. Esta última es la porción de población afectada que cumple con ciertas características, seleccionadas por el programa ya sea como aquellas que inciden agravando más aún el problema o aquellas que permitirán el logro de mejores resultados. (Cohen, Martínez, s/f).

- **Causas del problema:** Refiere a las causas del problema definido. Se espera se identifiquen todas las causas con el objetivo de poder establecer en cuál o cuáles el programa buscará incidir.
- **Consecuencias o efectos negativos:** Las consecuencias del problema que son entendidas como negativas en términos de desarrollo social.

Como herramienta puede utilizarse el árbol de problemas, el cual puede apoyar a la planificación y el diseño de los programas. Como señala Cohen y Martínez (s/f); esta *“técnica facilita la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema. Por tanto es complementaria, y no sustituye, a la información de base. La lógica es que cada problema es consecuencia de los que aparecen debajo de él y, a su vez, es causante de los que están encima, reflejando la interrelación entre causas y efectos.”* (p. 114)

3. Alternativas o soluciones. Las alternativas son las respuestas viables para resolver, el déficit detectado. Su objetivo es presentar diferentes enfoques que posibilitan alcanzar los mismos objetivos, tratando de obtener la mejor respuesta a la necesidad detectada, con un costo razonable. (Ministerio de Desarrollo Social, Chile 2017). Se espera en esta etapa del análisis especificar y justificar la teoría del programa, esto es, explicitar los mecanismos lógico-teóricos a través de los cuales se supone que dadas las prestaciones que brindará el programa se logrará alcanzar los resultados esperados. Justificación que deberá estar recostada en una teoría válida y validada que la sustente.

Siguiendo a Cohen y Martínez (s/f) *“una alternativa que se debe considerar obligatoriamente en todos los proyectos sociales es la optimización de la situación de base. Ella, implica actividades de bajo costo que buscan aumentar la eficacia, eficiencia e impacto de los servicios existentes.”* (p.31) Por otra parte, también debe

establecerse el nivel de impacto esperado, así como definir los tiempos en que se espera que las prestaciones o productos generen los resultados explicitados.

4. Estrategia de Intervención. Dicho componente involucra una serie de definiciones claves del programa o proyecto. El objetivo es presentar la planificación de la intervención que propiciará los cambios que se esperan en la población objetivo. Para ello se deberán explicitar los siguientes ítems: Objetivos; Alcance; Productos; Actividades; Operacionalización; Sistema de Evaluación; y Presupuesto. (MIDEPLAN, 2000; 2017)

#### 4.1. Objetivos

Los objetivos describen la situación futura que se espera alcanzar a partir de la implementación del programa, en relación al problema identificado y desarrollado en el diagnóstico. Suelen identificarse niveles, haciendo una distinción entre el objetivo general y aquellos específicos. El general refiere o identifica el cambio que el programa espera lograr, cambio que podrá observarse en los beneficiarios, identificando una mejora verificable según la situación inicial de los mismos. En el caso de los específicos son cambios concretos resultado directo del proceso de gestión, que contribuyen al alcanzar el objetivo general.

#### 4.2. Alcance

Refiere a los beneficiarios que serán contemplados en la intervención, así como el espacio territorial donde se desarrollará el programa. Se espera se especifique cuantitativamente la población que se estima participará del programa. Las estimaciones deberán presentarse en cada ciclo del programa, así como el alcance territorial.

La población objetivo es el subconjunto de la población afectada por el problema que se convierte en el objeto de intervención. En el caso que el programa no sea universal, se deberá especificar los criterios de selección de la población. Los mismos deberán establecerse con claridad incluyendo todas las dimensiones que se consideren para la misma: sexo, edad, localización geográfica, perfil socio-económico, entre otras. El establecer criterios claros tendrá como resultado una mejor focalización y por ende

adecuar el proyecto y los productos que otorgará el programa a las necesidades de la población destinataria.

#### 4.3. Productos

*“Son el fruto concreto, tangible y observable de las acciones del programa”* (MIDEPLAN 2000; 2017). En otras palabras, refiere a los bienes y/o servicios que son garantizados por el programa y se ponen a disposición de los participantes para viabilizar los resultados esperados del mismo. Siguiendo a Ortegón et al (2015) son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia del proyecto con el presupuesto asignado. Cada uno de los componentes del proyecto tiene que ser necesario para lograr el Propósito u objetivo, y es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el propósito. Los Componentes son el contenido del contrato del programa.

#### 4.4. Actividades

Las actividades refieren a lo que hará el programa para alcanzar sus productos -o componentes- lo cual implicará la utilización de recursos. Se entiende como los procesos o acciones que desencadena el programa para lograr los componentes. En esta exposición se espera se elabore una lista detallada de todas las actividades dado que se constituye como punto de partida de la ejecución del plan. Se recomienda se realice en orden cronológico y agrupado por producto, identificando en detalle las acciones con sus tiempos y recursos a fin de vincular en forma directa con el diseño del programa (Ortegón, et al; 2015)

#### 4.5. Operacionalización

Siguiendo la estructura de marco lógico, tanto objetivos, como productos y actividades deben ser operacionalizados. La operacionalización implica definir para éstos las metas los indicadores, las fuentes de verificación y los supuestos. Las metas son aquellos enunciados cuantitativos de los resultados esperados. Idealmente, deben existir metas para todos los objetivos específicos del programa, y éstas deben ser medibles. Se podrán establecer metas intermedias con el fin de conocer el avance del proyecto, posibilitando la identificación de atrasos o desviaciones y el planteamiento y

ejecución de acciones correctivas. Las mismas se cuantificarán a partir de los indicadores propuestos, los cuales deberán ser validados por los involucrados en el programa, al tiempo que deberán permitir valorar el avance y resultados del mismo.

Por su parte, también deberá indicarse de dónde, el ejecutor o evaluador, van a obtener la información acerca de los indicadores. *“Ello obliga a los planificadores del proyecto a identificar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recoger información, quizás como una actividad del proyecto. No toda la información tiene que ser estadística. La producción de Componentes puede verificarse mediante una inspección visual del especialista”*. (Ortegón et al; 2015: 26) En caso de no contar con la información requerida, se deberá agregar una actividad y presupuestarla, con el fin de llegar a acceder a las fuentes necesarias. Por último, se deben exponer y definirse adecuadamente los supuestos, esto es, situaciones, no controlables por los responsables del programa, que se deben producir para que puedan llevarse adelante las actividades, lograr los productos y alcanzar los objetivos del programa. (MIDEPLAN, 2000; 2017)

#### 4.6. Sistema de Monitoreo y Evaluación

Para poder contribuir en la calidad de la política o programa, es necesario plantear desde el propio diseño actividades de Monitoreo y Evaluación. Llevar adelante este tipo de prácticas y qué éstas sean pensadas desde el diseño para hacer al programa evaluable garantiza, de alguna forma, poder analizar las contribuciones del programa hacia el problema que está atendiendo así como mejorar sobre la marcha la implementación de mismo.

Supone la utilización de instrumentos para dar información útil y utilizable para la gestión y la toma de decisiones. El sistema propuesto deberá tener en cuenta al menos el monitoreo permanente del programa y la evaluación de los resultados e impactos producidos. *“En materia de monitoreo se deben describir las características del sistema, objetivos, principales focos de observación, tipo de instrumentos de recolección de datos, cobertura territorial, tecnología que utilizará. (...) En materia de evaluación final, se deberá exponer un conjunto mínimo de evaluaciones a realizar durante o al término del tiempo programado de funcionamiento del programa. Entre estos estudios no podrá faltar uno o más de impacto para lo cual se deberán definir,*

tanto para estos como para otros tipos de estudios, sus objetivos, los momentos que se realizarán e incorporar su costo en la propuesta presupuestaria”. (MIDEPLAN, 2000; 2017)

#### 4.7. Presupuesto

Por último, y no menor, todo proyecto de diseño deberá contar con los recursos financieros solicitados y/o adjudicados para implementar el programa. Junto con esto deberán también especificarse los recursos humanos necesarios para la ejecución del mismo.

De forma sintética, lo presentado en la estrategia de intervención podría resumirse mediante la matriz de marco lógico de la siguiente manera.

**Tabla 2.** Ejemplo de matriz de Marco Lógico

Objetivo general	Objetivos específicos	Productos	Actividades	Metas de producto	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	
1...	1...	1...	1...	1...				
		2...	2...	2...				
		n...	3...	n...				
				n...				
	2...	1...	1...	1...	1...			
		n...	2...	2...	2...			
				3...	n...			
				n...				
	n...	1...	1...	1...	1...			
		2...	2...	2...	2...			
		n...	3...	n...	n...			
				n...				

Fuente: elaboración propia

En **síntesis** a lo expuesto en este apartado, puede señalarse que si bien el diseño de las políticas es un proceso complejo, tecno-político, marcado por la incertidumbre, donde intervienen multiplicidad de actores -con intereses que pueden no coincidir-, a la vez que conlleva múltiples objetivos y medios, la literatura ha ahondado en cómo este proceso puede tener sus frutos o al menos, en cómo debe ser entendido para obtener mejores resultados.

En este sentido vale repasar algunas cuestiones claves a tener presentes en el diseño de la política.

**Esquema 2.** Elementos claves a tener en cuenta en el diseño de una política de calidad

***Cómo pensar el diseño***

- Debe pensarse y entenderse en sentido amplio: no debe limitarse a la toma de decisiones o elección de instrumentos
- Como forma multidimensional para intervenir en una sociedad
- Teniendo en cuenta el contexto socio-político
- Como proceso continuo: precede y preside la acción ante una realidad cambiante
- Como modo de actuar que surge de la realidad
- Como proceso flexible
- Incorporando los actores sociales involucrados -con ideas e intereses que no siempre coinciden-
- Como accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen
- De manera estratégica; donde resalte la direccionalidad del proceso, ajustando lo que sea necesario

Fuente: elaboración propia

**Esquema 3.** Elementos claves a tener en cuenta para instrumentar un diseño de política de calidad

***Cómo instrumentarlo:***

- Ampliando el espacio del problema, su alcance, las alternativas, así como su densidad, involucrando a la diversidad de actores que intervienen
- Ampliando el horizontes y los métodos para bordar la política desde futuros preferibles
- Considerando toda la historia y la trayectoria, y la economía política que esto implica
- Con flexibilidad y capacidad de adaptación para contar con diseños más ajustados a su implementación
- Contando con un protocolo de diseño, también actualizable, que analice con detalle el problema público puesto en agenda y las soluciones viables para resolverlo
- Especificando y detallando los componentes centrales del diseño: Antecedentes Generales; Diagnóstico o Análisis del problema; Alternativas o soluciones; Estrategia de Intervención.
- Con objetivos claros, operacionalizados en productos, actividades, metas e indicadores
- Teniendo definida la estrategia de monitoreo y evaluación

Fuente: elaboración propia

### **3. El monitoreo y la evaluación de las políticas sociales**

Existe vasta literatura sobre la importancia del monitoreo y la evaluación en las políticas públicas, en tanto prácticas que contribuyen a la mejora de la gestión de las políticas/programas y proyectos así como para brindar transparencia a la ciudadanía. (Ortegón et al., 2015; Mokate, 2003; Cohen, 1992, entre otros) En particular, y en los últimos años, se ha vuelto más notoria la relevancia de identificar aspectos de mejora de las políticas públicas sociales y la necesidad de someterlas a una revisión permanente para valorar en qué medida su desempeño y sus resultados implican una transformación positiva de la realidad.

En este marco, el monitoreo y la evaluación de una política pública social son parte esencial, o al menos deberían serlo, del ciclo de vida de la misma. El beneficio principal de concebirlo de esta manera radica en el aprendizaje y en la mejora continua del programa o proyecto en cuestión. Los párrafos que siguen se centran en estos conceptos, intentando recorrer su evolución teórica, cómo se traducen o implementan en la

práctica, los actores que intervienen y los diferentes tipos de monitoreo y evaluación disponibles a la hora de seleccionar lo más adecuado según el momento o etapa en que se encuentra el programa.

De manera introductoria, el monitoreo y la evaluación tienen como objetivo general *“medir y analizar el desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo.”*(Ortegón et al., 2015) Mokate (2003) por su parte, sostiene que todo proceso de gestión, política o programa social, busca deliberadamente ciertos fines y metas, para los cuales desarrolla acciones en función de los objetivos trazados. En dichas acciones y propósitos se plantea generar valor nuevo, antes inexistente. En el área social el valor generalmente está relacionado con la capacidad de generar bienestar; obteniendo una interrelación entre las necesidades y/o deseos y las oportunidades que se abren o los beneficios que se brindan a través de bienes o servicios entregados, acciones o decisiones (Mokate, 2003). Al mismo tiempo, Cohen (1992) entiende el seguimiento y la evaluación de la ejecución de una política con el cometido de brindar insumos que permitan analizar si lo programado fue efectivamente realizado. La comparación entre lo programado y lo realizado se considera válida si existe una formulación adecuada, que permita una programación realista de los diferentes productos, procesos, actividades e insumos requeridos en la operación.

### 3.1. Qué entendemos por monitoreo y evaluación

Profundicemos en primer lugar en los conceptos de monitoreo y evaluación. Si bien van de la mano, y se complementan, presentan diferencias que deben ser marcadas. Distinguir ambos conceptos aportará a su comprensión en la práctica.

El monitoreo tiene como objetivo, a partir del plan de trabajo o plan de acción, analizar y valorar la ejecución del programa con respecto a dicho plan. Siguiendo a Mokate (2000), implica un acompañamiento de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos del programa. Se lleva adelante a través de la recolección de información de forma sistemática para poder medir los avances respecto a los objetivos que se plantea el programa. En términos generales, se relaciona directamente con la gestión administrativa y consiste en un examen continuo o periódico que se

desarrolla durante la implementación del proyecto, en las etapas de inversión y/u operación. En este sentido, se lleva adelante a efectos de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos (CEPAL, 2006).

Tiene el cometido de brindar insumos que permitan analizar si lo programado fue efectivamente realizado. La comparación entre lo programado y lo realizado sólo es válida si existe una formulación adecuada, que permita una programación realista e idónea de los diferentes productos, procesos, actividades e insumos requeridos en la operación. Si la programación de un proyecto es arbitraria, monitorear no tiene sentido (Cohen, 1996).

La definición clara de los indicadores en la formulación de la política se vuelve imprescindible para que el monitoreo sea acorde y ajustado a los requerimientos del programa. Si bien se encuentran distintas referencias respecto a los indicadores relevantes para los programas de protección social, los más consensuados son los indicadores de cantidad, cobertura, eficacia, focalización, calidad, recursos, duración y eficiencia (CEPAL, 2006).

Por su parte, la evaluación centra la atención en el grado en que las actividades de programas cumplen con los objetivos esperados, al tiempo que valora en qué medida los resultados pueden atribuirse a un programa o intervención dados. Aguilar y Ander-Egg (1994), siguiendo a una serie de autores (Stufflebeam, Pineault y Daveluy y Weiss) definen de forma operativa a la evaluación como una *“forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados”*. (p. 18)

En este sentido, como señalan Cohen y Franco (1992) *“mientras el seguimiento o monitoreo es una actividad gerencial interna que se realiza durante el período de ejecución, la evaluación puede llevarse a cabo, tanto durante la implementación como al concluir la misma o algún tiempo después, cuando se prevé que el proyecto ha provocado todo su impacto. Por otro lado, la evaluación tanto interna como externa se ocupa de quiénes se han beneficiado, en qué medida, de qué manera y por qué.”* (p.65) En palabras de Mokate (2000) la *“evaluación se extiende más allá que el monitoreo porque reconoce que el plan de acción constituye una hipótesis con respecto al camino que nos puede conducir al logro de los objetivos. De hecho, la evaluación consiste en una prueba de esa hipótesis – una verificación de que dicho camino efectivamente esté conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se buscaban promover. (...) La evaluación no es sola verificadora; también busca ser descriptiva, diagnóstica y explicativa.”* (p. 3-4) Más allá de estas diferencias, sí es cierto que deben entenderse como proceso conjunto.

Hasta acá han quedado claros los conceptos y la relevancia que tienen las prácticas de monitoreo y evaluación en las políticas públicas, así como su conexión con los diseños de las mismas. Se podría afirmar entonces, que ninguna política pública -en el caso que nos ocupa, ninguna política social- podrá ser efectiva y utilizar sus recursos de la forma más eficiente si no conoce en profundidad su implementación así como los resultados que produce. Esto es, si durante su implementación no se genera información útil para mejorar su gestión y obtener los resultados esperados en el problema que pretende atender.

### 3.2. Origen y evolución teórica del monitoreo y la evaluación

Más allá de la concepción general y consensuada de estos conceptos, vale la pena repasar brevemente sus fundamentos teóricos y orígenes. Siguiendo el texto de Ballart (1996) los orígenes de la evaluación surgen en Estados Unidos, a partir de la legislación federal que obliga, y financia a la vez, la evaluación de los programas que impulsa. Sobre esta base se establece la profesión y se explican los diferentes enfoques y perspectivas.

Ballart (1996), recorre y sintetiza los aportes de siete autores fundamentales para el desarrollo teórico de la evaluación de programas sobre la base de la selección de Shadish, Cook y Leviton (1991). Esta recorrida, que se presentará de forma sintética en los próximos párrafos contribuye al conocimiento y entendimiento de algunos de los fundamentos centrales de lo evaluativo. Los seleccionados por el autor (Ballart, 1996): Scriven, 1967,1972; Campbell y Stanley, 1963; Weiss, 1972; Wholey, 1983; Stake, 1975; Cronbach, 1951,1955; Rossi, 1978; dan cuenta sucintamente de la evolución teórica del concepto, con paradigmas que se centran la atención en distintos aspectos de lo evaluativo. En este sentido, se distinguen paradigmas enfocados en la diferencia entre la evaluación sumativa versus la formativa (Scriven); la teoría de la causación, que se estructura en base a los tipos de validez y a las posibles amenazas a la validez de una investigación (Campbell y Stanley); las teorías experimentales (Weiss); la evaluación para la gestión (Wholey); estudios de caso y métodos cualitativos (Stake); la innovación metodológica y capacidad de generalización (Cronbach), y especificación de modelos e integración teórica (Rossi).

En este marco, Ballart (1996) muestra a través de estos siete autores el desarrollo extenso y profundo que han tenido los aspectos metodológicos en la materia, a partir de la necesidad de dar respuestas creíbles a los problemas complejos a los que se enfrenta cada administración. Al mismo tiempo se muestra la evolución de la concepción de la evaluación hasta llegar a ser entendida como *“la habilidad para construir una investigación de calidad que resulte útil en un determinado contexto político-administrativo. Todo ello sin olvidar que evaluar implica necesariamente la idea de juicio de valor y por tanto la adopción de unos determinados principios que luego son traducidos a criterios de valoración”*. (p.26)

Como señala el autor, la evolución del concepto ha sido producto de la práctica y el campo de investigación. En este sentido, si la cuestión es qué evaluar, será cuestión de valorar qué tipo de evaluación será la más adecuada. La teoría brinda distintas posibilidades -efectos, necesidades sociales, procesos intermedios, análisis coste-eficacia- donde será el evaluador quien defina, también teniendo en cuenta la finalidad y el objeto de la propia evaluación. *“La diversidad en las aproximaciones no es contradictoria con un proceso de integración de la teoría. (...) La evaluación tiene en la teoría emergente un conjunto de proposiciones que pueden dar respuestas útiles a las*

*cuestiones críticas que plantea la práctica de la evaluación y de las que depende que ésta sea realmente útil para la reforma de las intervenciones públicas y la formulación de nuevas políticas.”* (Ballart, 1996: 26)

### 3.3. El monitoreo y la evaluación en la práctica

Ahora bien, a la hora de llevar el monitoreo y evaluación a la práctica, persisten dificultades tanto en campo conceptual como en los escenarios en que se desarrollan. De hecho, si bien cada vez son más frecuentes estas prácticas, no lo son como podría esperarse y como lo sugiere la literatura al respecto. Hay claras dificultades que surgen de las dinámicas políticas e institucionales que limitan tanto el seguimiento como la evaluación en los tiempos en que éstos se requieren. Las limitantes más frecuentes suelen encontrarse en la presencia de diseños de política poco claros y que no conciben estas prácticas desde el inicio, la debilidad en la cultura del monitoreo y la evaluación, la pluralidad de actores que intervienen, entre otras.

Por un lado, los diseños de política, en su gran mayoría, no incluyen la evaluación y el monitoreo desde el inicio, además de que presentan debilidades en su marco lógico. Resulta necesario trabajar en estas falencias cuando se diseña una política a fin de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad. Como señalan García y García (2010) un *“proyecto mal diseñado genera desperdicio de recursos, provoca frustración entre sus beneficiarios y puede tener consecuencias políticas negativas.”* (p. 67) Al mismo tiempo, trae como consecuencia programas que no son evaluables en su totalidad y que no son posibles de ser monitoreados en forma eficiente y eficaz.

En este sentido debe entenderse como desafío, institucionalizar el monitoreo y la evaluación para transformar los contextos en donde las políticas se desenvuelven. La debilidad o falta –en algunos casos- de una cultura de monitoreo y evaluación hace que estas prácticas no lleguen a comprenderse en su objetivo principal de contribuir a la gestión y transparencia, por lo que reduce o dificulta las posibilidades de llevarlas adelante y de ser tenidas en cuenta. A esta debilidad se le suma la dificultad de generar sistemas de información de calidad que den soporte al monitoreo y evaluación, así como el contar con recursos técnicos especializados en dichas prácticas. Las capacidades institucionales y los desarrollos de sistemas de medición, que suelen desarrollarse más a

mediano o largo plazo y no en los tiempos en que se requieren, deben ser considerados si se quieren reducir las dificultades del monitoreo y la evaluación. Como señalan García y García (2010), *“ambas tareas requieren adquirir nuevos conocimientos especializados, aplicar nuevas técnicas y, en términos más amplios, entrar en una compleja dinámica de ensayo-error-aprendizaje. [...] los alcances y las limitaciones de los diversos instrumentos sólo pueden entenderse a cabalidad una vez que las organizaciones públicas los han puesto en práctica, y han visto que se ajusta o no a sus estructuras, valores y procesos organizacionales internos”*. (p. 29)

Por último, y como hemos señalado, en la implementación de políticas conviven una pluralidad de actores sociales con intereses y racionalidades distintas (Cohen, 1992) La *“difícil relación entre los políticos y los científicos sociales es un problema básico de la política social, por cuanto esos grupos no comparten valores, ni recompensas, ni el lenguaje que utilizan”* (Rein y White, 1978, en Cohen y Franco, 1992, p: 47). En el caso del monitoreo y la evaluación y siguiendo a estos autores *“hay conflictos de roles, que se producen dadas las diferentes racionalidades implicadas en el proceso de decisión, diseño e implementación de los proyectos”*. (p. 52)

El siguiente apartado hará énfasis en estos conflictos y en la diversidad de actores que intervienen en el ciclo de la política, pero específicamente aquello que no debería obviarse a la hora de pensar en procesos de seguimiento y evaluativos.

#### 3.4. Actores que intervienen

El monitoreo y la evaluación son prácticas que deben estar enmarcadas dentro de una institucionalidad. No importa cuál sea el modelo o estructura de las mismas, éstas deben contar con la participación de diferentes actores con sus funciones, intereses y niveles de intervención particulares. Como señala Bracho (2010) *“el mapeo de stakeholders debe ser permanente en el proceso de evaluación de la política, no solo para conocer sus intereses y expectativas sino para prever los efectos de los cambios e incursiones, y proveer una retroalimentación oportuna a los tomadores de decisión. La evidencia desde esta perspectiva será importante no solo como herramienta de aprendizaje sino como instrumento de negociación que permita informar a los tomadores de decisión sobre sus efectos, resultados e impactos”*. (p. 311) En la misma línea, Ballart (s/f)

sostiene que “*el evaluador ha de tener en cuenta los valores u objetivos del conjunto de stakeholders, incluyendo a afectados directamente o indirectamente por el programa, y a decisores con poder efectivo*”. (p.21)

En este mapeo de las partes involucradas a la hora de evaluar el proyecto o programa social, si bien existen distintas clasificaciones, gran parte de los autores distinguen los siguientes: los responsables a nivel de formulación de la política o políticos, los responsables a nivel de programa, los que implementan la política (técnicos), los prestadores de servicios a nivel local (organizaciones o instituciones), la academia u otros interesados. En algunos casos se identifican otros actores como ser asesores, organismos que financian la evaluación, entre otros.

Los políticos son los encargados de la toma de decisiones, así como los que definen sobre los objetivos o fines de las políticas. Los técnicos, tanto referentes de los programas como los que llevan adelante los mismos, son lo que están orientados por los primeros y como señalan Cohen y Franco (1992) están ligados al pensamiento científico. En este sentido, existen ámbitos que corresponden a lo político y otros a lo técnico, si bien muchas veces se interceptan y es difícil en ocasiones definir los límites de cada uno. Las “*decisiones últimas de la sociedad son de carácter político; pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica.*”(Arida, 1987:128 en Cohen y Franco, 1992:51)

Por su parte, en el campo evaluativo, suelen existir conflictos entre estos roles mencionados, no olvidando que el evaluador también desempeña un rol técnico, pero al mismo tiempo lo hace con limitaciones o exigencias políticas. Como señalan los autores mencionados “*la tarea esencial de quienes realizan evaluaciones sociales consiste en aumentar la eficiencia; esto es, alcanzar los objetivos buscados con una utilización óptima de los recursos disponibles*” (p. 54) pero debiera agregarse también el contemplar los intereses de los actores y los tiempos en que se requiere contar con la información. Por otro lado, los resultados de la evaluación pueden también generar resistencia en los actores en primera instancia, tanto en los que implementan como en los políticos. De aquí que las evaluaciones no sean sencillas. “*Si bien ella puede contribuir a alcanzar los objetivos, entregando información imprescindible para reorientar las políticas, también puede generar conflictos (...) Esto la torna*

*potencialmente peligrosa y hace que, en definitiva, pueda no interesar a quienes deberían impulsarla”.* (Cohen y Franco, 1992: 54-55)

A estos actores se suman, a la hora de la evaluación, las instituciones u organizaciones que prestan servicios en el territorio, así como los que pueden financiar las evaluaciones. En este sentido, deben también ser considerados con sus racionalidades desde el inicio. Éstos podrán también generar conflictos o alianzas, que pueden complejizar aún más los procesos de evaluación.

Ante esta diversidad de actores, el proceso evaluativo será considerado como legítimo o válido en tanto los intereses de los mismos sean contemplados y en tanto se puedan responder las preguntas que son de relevancia. En este sentido, y como se ha señalado, así como el monitoreo y la evaluación deben ser previstos desde la fase de diseño, la identificación de los actores también debería hacerse, sobre todo para tener presente sus intereses y favorecer así a su incorporación en todo el proceso.

### 3.5. El diseño del Monitoreo y Evaluación

Como cierre de lo expuesto hasta el momento, se presentan los tipos de monitoreo y evaluación. Conceptualmente, y según lo desarrollado en la temática, será más sencillo encontrar tipologías claras sobre las evaluaciones y no así tanto sobre el monitoreo. A este último, y en tanto se lo entiende como la tarea sistemática de reportar información a través de indicadores para la mejora de gestión, se lo ve como soporte para la intervención (mejora de la gestión de la política) y para la evaluación, al tiempo que algunos autores lo equiparan con la evaluación de procesos; pero no se ha ahondado en los distintos tipos de monitoreo. Más allá de esto último, la literatura ha señalado algunas variables claves para pensar en los tipos de monitoreo (Cepal, 2017<sup>2</sup>)

- Focalización socioeconómica: Se entiende como relevante para el monitoreo distinguir entre aquellos programas que son focalizados socioeconómicamente de aquellos que no, en tanto en caso de ser focalizados implica para el

---

<sup>2</sup>Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/mar23\\_se\\_rmartinez\\_ppt\\_curso\\_2017\\_-\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_rmc.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/mar23_se_rmartinez_ppt_curso_2017_-_monitoreo_y_evaluacion_rmc.pdf)

seguimiento poder calcular errores en la focalización, aspecto que distingue un diseño de monitoreo de otro.

- Destino del presupuesto (directo o indirecto al beneficiario): El destino del presupuesto también resulta relevante para distinguir el tipo de monitoreo que puede llevarse adelante. Hay programas donde parte del presupuesto le llega directamente al beneficiario (programas de transferencias, financiación de proyectos) mientras que en otros, éste es volcado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o equipos técnicos para poder llevar adelante el programa. Se entiende esto marca una diferencia en los diseños de monitoreo en tanto se involucran diferentes actores, otros tiempos de gestión e implementación, así como otros recursos y procesos.
- Tiempo de intervención: el tiempo estipulado de la duración de los programas implica diferenciar los diseños de monitoreo dada las etapas que una duración mayor conlleva y que requieren ser monitoreadas.
- Trabajo de cercanía: El trabajo de cercanía de los técnicos durante la implementación del programa con los beneficiarios, requiere también una diferenciación a la hora de pensar en un diseño de monitoreo. La generación de instancias, actividades, metas, que implica un trabajo de cercanía, requiere un monitoreo más sistemático y profundo del proceso que un programa que no tiene este tipo de interacción, como por ejemplo, los programas de transferencias monetarias.
- Alcance. El alcance del programa también implica un despliegue diferencial en términos de monitoreo, esto es, si se trata de un programa de alcance nacional o uno con un alcance menor. Esto también enfocado a los actores que intervienen, a las lógicas propias de los territorios, así como a los recursos que involucra.
- Co-ejecución: Se considera pertinente para el monitoreo conocer si interviene más de un organismo en la ejecución del programa para contemplarlo en las herramientas e indicadores a relevar para el seguimiento.

En cuanto a la evaluación, sí existe un buen desarrollo de los autores sobre las distintas tipologías. En los párrafos que siguen se describen las mismas, no de forma exhaustiva por las distintas clasificaciones y especificidades existentes, pero sí las más comúnmente aceptadas.

Los tipos de evaluación atienden a diferentes criterios:

- El momento temporal en el que se lleva a cabo la evaluación (ex ante, ex post)
- Según los objetivos prioritarios de la evaluación: (de diseño, de gestión o proceso, de resultados o impactos, de calidad); o preguntas que quiere responder
- Según quien evalúa (interna, externa, mixta o participativa).

La siguiente tabla muestra los distintos tipos de evaluación a la que dan origen estas perspectivas, así como sus características.

**Tabla 3.** Tipos de evaluación

Perspectiva	Tipos	Características
<b>Tiempo</b>	Ex ante	Análisis previo implementación, para determinar qué efectos tendría
	Ex post	Se realiza una vez se ha dado la intervención <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinámica: Es permanente, sirve de mecanismo de ajuste al programa controlando su desarrollo;</li> <li>• Intermedia: Análisis después de cierto nivel de avance del programa;</li> <li>• Final: Análisis después del fin de la ejecución del programa</li> </ul>
<b>Alcance</b>	Seguimiento	Provee información sobre el progreso de un programa para comparar los avances logrados frente a las metas
	Operaciones y gestión	Evalúa la dinámica interna de los organismos de ejecución y los vínculos que existen entre sus componentes
	Institucional	Mide la capacidad institucional que tiene un programa para cumplir con sus objetivos
	Ejecutiva	Hace un análisis rápido de la articulación y consistencia entre insumos, procesos, productos y resultados esperados
	Productos y resultados	Determina qué productos se entregaron y qué resultados se generaron frente a los insumos invertidos
	Impacto	Determinar el impacto asociado exclusivamente a la intervención de un programa
	Costo beneficio	Compara todos los costos y beneficios de un programa asignado un valor monetario, permite comparaciones para gastar en diferentes sectores
<b>Actores</b>	Autoevaluación	Los actores de un programa o proyecto evalúan su propio trabajo, herramienta de gestión
	Externa	Expertos ajenos al proyecto examinan aspectos del programa
	Participativa	Valora la percepción como insumo para identificar el resultado

Fuente: SINERGIA (2013)

Al mismo tiempo, como se mostró al inicio del apartado, también hay autores que resaltan la función para la que se realiza la evaluación (de necesidades, formativa o correctiva, sumativa). Siguiendo a Scriven (1967,1972) en Ballart (s/f) se distingue la evaluación formativa de la evaluación sumativa, en tanto las primeras tienen por objetivo proporcionar información a las personas que intentan mejorar el objeto evaluado, y las segundas están pensadas para proporcionar información sobre si se debe continuar o terminar un programa. En este sentido, la primera tiene como propósito mejorar el desempeño, mientras la segunda proporciona información sobre el valor del programa.

## CAPÍTULO II: EL MIDES Y LAS POLÍTICAS SOCIALES. PERÍODO 2015-2020

Las políticas sociales implementadas por el MIDES han experimentado un proceso de transformación y/o profundización desde su creación hasta el período analizado en el presente trabajo, no sólo a partir del alcance de ciertas metas trazadas en el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, sino también por los cambios observados a nivel de contexto en el que se implementan dichas políticas, la mejora en los indicadores socioeconómicos y los niveles de desarrollo alcanzados en el país. Entre el año 2005 y el 2015 pueden distinguirse tres momentos claves. En primer lugar, en 2005 se implementa el PANES teniendo como principal objetivo atacar la pobreza extrema. Para el gobierno que asumía en aquel año y como señala Olesker (2014) no había mayor interés que el de *“modificar las condiciones de producción y de distribución para transformar el crecimiento concentrador y excluyente en distributivo e incluyente”* (p.8). Como segundo momento se identifica el Plan de Equidad en 2008, el cual introduce cambios sustantivos en los instrumentos de protección social, pensando planes con un enfoque más de largo plazo asociados a la acumulación de capital humano, la erradicación de la pobreza, la reinserción en el mercado de trabajo, la participación social y la promoción de derechos. Dicho plan fue orientado a cumplir el objetivo de asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a: servicios sociales universales, ingresos a través del empleo digno y acceso a prestaciones sociales básicas (Plan de Equidad, 2008).

De este modo, una vez atendida la emergencia social durante dos años, se pretende con el nuevo plan dar una respuesta más sistémica al tema social, diversificando la oferta programática y poniendo énfasis en la exclusión y desintegración social. Si bien se reconocen los logros alcanzados ante lo diagnosticado en 2005, el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015) revisa la implementación de las políticas, profundiza las acciones desarrolladas hasta el momento, e identifica como una de las fallas el no contar aún con un sistema de protección social articulado de forma integral. En este marco, se propone un cambio en las políticas sociales a partir de 2011, que se configura en un nuevo modelo, que se conoce como la Reforma Social, Se hace foco en la premisa de que abordar las problemáticas vinculadas a pobreza y vulnerabilidad social a través de

una red de atención focalizada, implica: i) la concepción de la pobreza y la indigencia como fenómenos complejos, multidimensionales y multicausales; ii) el reconocimiento del rol del Estado en la atención a estas problemáticas, y; iii) el reconocimiento de que es preciso desarrollar intervenciones específicamente orientadas a trabajar sobre estos fenómenos, en la medida que la respuesta brindada desde las sectoriales tradicionales, cuando llega, resulta insuficiente para brindar un mínimo de protección social en situaciones de fuerte vulnerabilidad.

En el año 2011 las autoridades del MIDES identificaron la necesidad de implementar cambios en la organización de la institución, tanto a nivel programático como territorial. *“Se comenzó un proceso interno de discusión de cara a la construcción de una nueva estructura que permitiera dar respuestas a la nueva realidad social del Uruguay de manera organizada e integrada (Informe de transición 2011-2015: 31). La llamada “reestructura” del MIDES fue finalmente aprobada en el mes de setiembre del año 2013 a través del Decreto N° 273/013. Dicha modificación significó una transformación en la organización, la cual ahora contaría con una única dirección de programas: Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES), la misma centralizaría bajo su competencia la implementación de los programas de protección a población vulnerable, de reinserción laboral y educativa así como los programas dirigidos a personas con discapacidad (Informe de transición 2011-2015).*

La administración iniciada en el año 2015, del mismo partido que la anterior y con objetivos estratégicos similares, entendió necesario desandar el camino de la “reestructura” organizativa iniciada en el año 2011. En tal sentido, se procesaron las modificaciones necesarias para que el MIDES volviera a contar con diferentes Direcciones e Institutos especializados en temáticas y/o poblaciones. Como es expresado en la memoria anual del año 2015, el MIDES *“se organizó en doce direcciones nacionales: General de Secretaría (Digese); de Políticas Sociales (DNPS); de Evaluación y Monitoreo (DINEM); de Economía Social e Integración Laboral (Dinesil); de Gestión Territorial (DNGT); de Promoción Sociocultural (DNPSC); de Protección Integral en Situaciones de Vulneración (DNPISV); además del Programa Nacional de la Discapacidad (Pronadis) y de los institutos nacionales de la Juventud (INJU), de las Personas Mayores (Inmayores) y de las Mujeres (Inmujeres). En 2015 se creó al mismo nivel la Secretaría Nacional de Cuidados y se trabajó en coordinación*

con Uruguay Crece Contigo (UCC) y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), los que a partir de 2016 integrarán el MIDES como direcciones nacionales.” (p.1)

En cuanto a los lineamientos de este período 2015-2020, el MIDES se centra en tres ejes estratégicos: i. la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cuidados (SNIC); ii. la protección social integral a la vulnerabilidad en clave de género y de derechos humano; y iii. el apoyo a los procesos de descentralización y participación ciudadana. Siguiendo estos ejes, el MIDES contó en el período con una amplia oferta programática, algunos de corte universal, otros focalizados en poblaciones específicas, la gran mayoría de alcance nacional. Los siguientes párrafos sintetizan los programas o líneas de acción implementadas en el período por el ministerio, tomando como referencia el relevamiento de programas sociales nacionales 2017-2018, realizado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-MIDES).

Siguiendo dicho relevamiento, realizado a nivel nacional, el MIDES fue uno de los organismos que llevó adelante más iniciativas en el período en comparación con el resto de los organismos relevados, alcanzando 49 líneas de acción implementadas por 11 direcciones nacionales, donde se destacan los programas sociolaborales, de protección integral a situaciones de vulneración y los programas dirigidos a las personas con discapacidad.

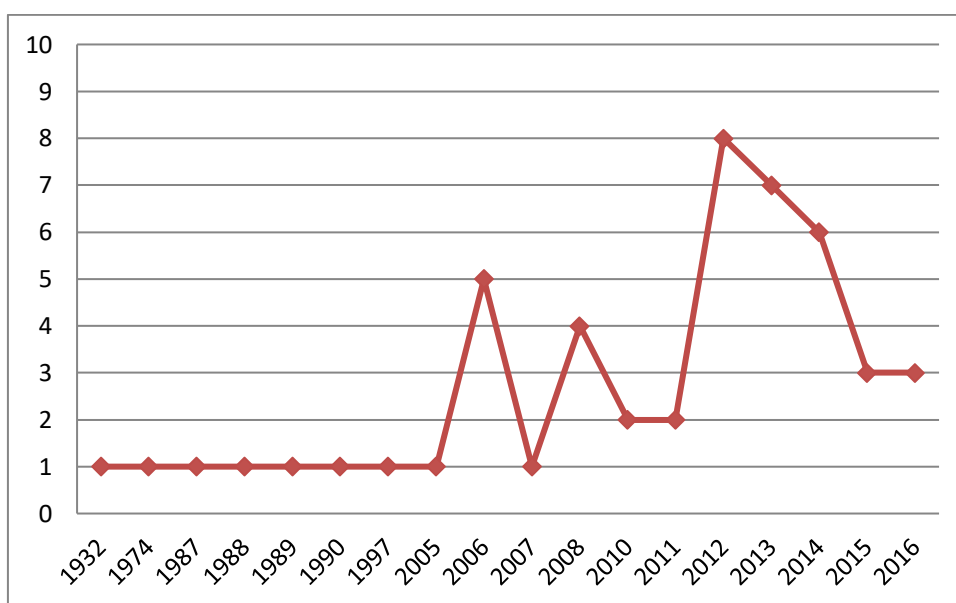
**Tabla 4.** Cantidad de líneas de acción implementadas en el MIDES por Dirección. Año 2016

Direcciones Nacionales del MIDES	Cantidad	Porcentaje
Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral	8	16,3
Dirección Nacional de Políticas Sociales	1	2
Dirección Nacional de Promoción Sociocultural	6	12,2
Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración	7	14,3
Dirección Uruguay Crece Contigo	1	2
Instituto Nacional de Alimentación	5	10,2
Instituto Nacional de la Juventud	6	12,2
Instituto Nacional de las Mujeres	5	10,2
Instituto Nacional de las Personas Mayores	1	2
Programa Nacional de Discapacidad	7	14,3
Secretaría Nacional de Cuidados	2	4,1
Total	49	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamiento 2017-2018 del RPS

Si se repara en el año de creación de estos programas o líneas de acción, se observa que los años en que se impulsaron más iniciativas fueron 2006 con la creación del Ministerio y en el período 2012-2014 con 21 programas, período en el cual se materializa la reestructura ministerial, que como ya fue señalado, se identifica un nuevo enfoque de política social, que se configura en un nuevo modelo, que se conoce como la Reforma Social. Dicho cambio conlleva a desarrollar acciones aún más focalizadas, a partir de una estrategia articulada con las familias, un trabajo de cercanía. Estas acciones formaron parte de los programas prioritarios del segundo período (2010-2015), constituyendo lo que pasó a denominarse “programas de proximidad”. En este marco, por poner algunos ejemplos, se ponen en práctica programas como Uruguay Crece Contigo (UCC)<sup>3</sup>, Jóvenes en Red<sup>4</sup> y Cercanías<sup>5</sup>.

**Gráfico 1.** Cantidad de líneas de acción del MIDES por año de creación. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en relevamiento 2017-2018 del RPS

Por otra parte y siguiendo como criterio de clasificación de la oferta programática en función de si se trata de programas con focalización socioeconómica, programas sin

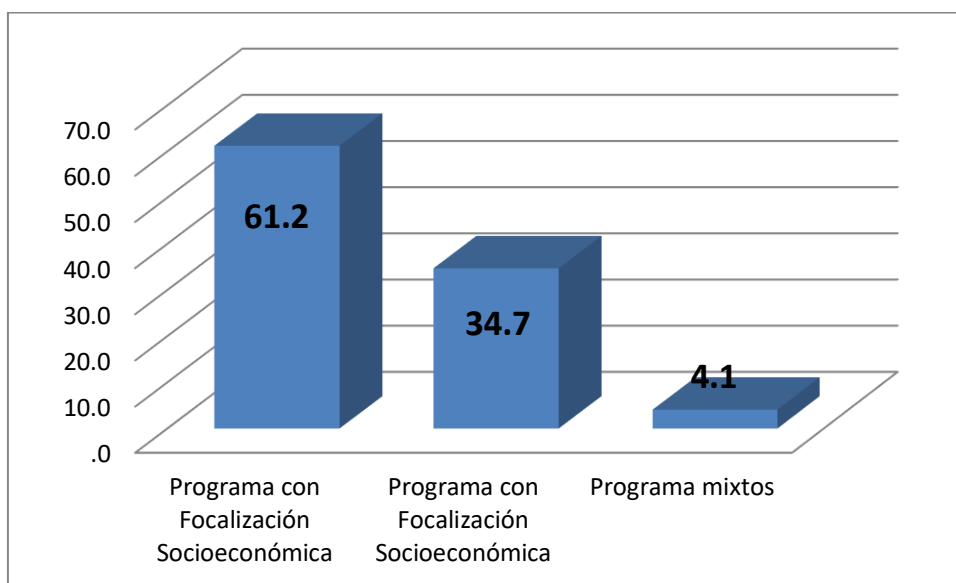
<sup>3</sup> Programa que busca consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, desde una perspectiva de derechos. (Repertorio de políticas Sociales, 2016)

<sup>4</sup> Jóvenes en red promueve el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad. (Repertorio de políticas Sociales, 2016)

<sup>5</sup> Estrategia interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social, considerando a la familia como sujeto. Para esto, se promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones. (Repertorio de políticas Sociales, 2016)

focalización socioeconómica o programas mixtos –no restringen las acciones a personas en situación de vulnerabilidad social pero desarrollan líneas específicas de trabajo con personas en tal situación-; la mayoría de las iniciativas del MIDES implementadas en el período considerado son focalizadas (61%).

**Gráfico 2.** Distribución de las líneas de acción del MIDES en función de su focalización. Año 2016

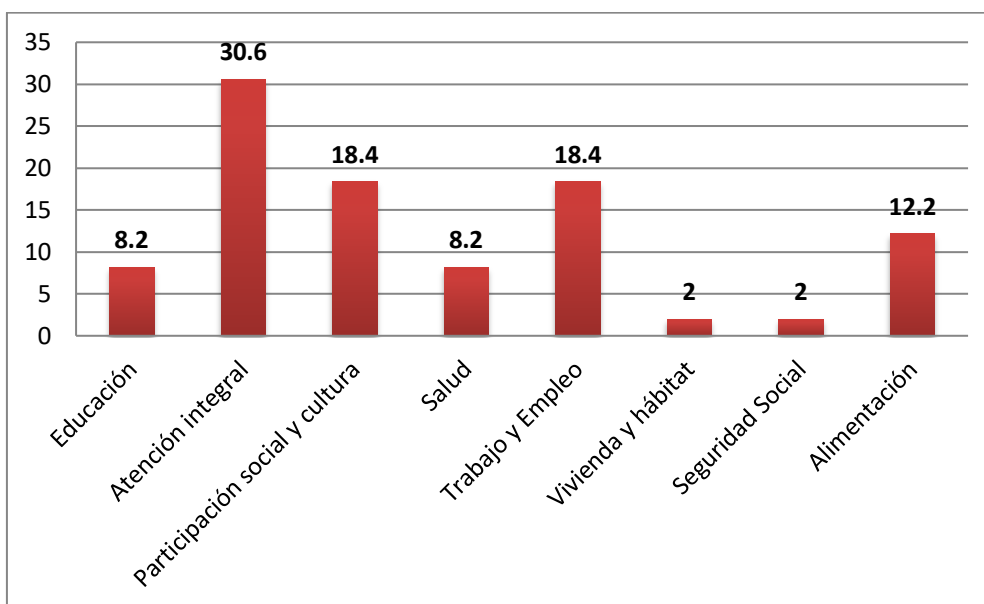


Fuente: elaboración propia con base en relevamiento 2017-2018 del RPS

Por último, para cerrar esta breve caracterización de las líneas de acción del MIDES en el período, el siguiente gráfico muestra su distribución según las áreas de política principal en las que se inscriben. Como puede observarse, el área de atención integral es la que conlleva la mayor cantidad de iniciativas, guarismo que asciende al 30% de las acciones del Ministerio. Seguido ésta, los programas se concentran en participación social y cultura; y trabajo y empleo (18% en cada área).

Más allá del área principal, las iniciativas sociales pueden estar presentes en más áreas de políticas: en este sentido, el 26% señala como área la de atención integral, seguido de los que mencionan participación social y cultura con el 19%, trabajo y salud, con el 16% y 14% respectivamente.

**Gráfico 3.** Distribución de las líneas de acción del MIDES por área principal de política. Año 2016



Fuente: elaboración propia con base en relevamiento 2017-2018 del RPS

**Tabla 5.** Cantidad de menciones según áreas de políticas en las que se inscriben las líneas de acción del Ministerio. Año 2016

Área	Respuestas		Porcentaje de casos
	Nº	Porcentaje sobre respuestas	
Área educación	6	10,5	12,2
Área vivienda y hábitat	1	1,8	2
Área salud	8	14,0	16,3
Área trabajo y empleo	9	15,8	18,4
Área seguridad social	1	1,8	2
Área alimentación	6	10,5	12,2
Área participación social y cultura	11	19,3	22,4
Área atención integral	15	26,3	30,6
Total	57	100,0	

Fuente: elaboración propia con base en relevamiento 2017-2018 del RPS

### **CAPÍTULO III: EL PROBLEMA Y LOS OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

A partir de los aportes teóricos presentados, se evidencia la importancia que ocupa el monitoreo y la evaluación en el ciclo de vida de la política pública, así como la etapa de diseño para lograr sinergias y potenciar los resultados de dichas prácticas. Como se ha señalado, dicha relevancia se asocia al menos a dos aspectos: (1) la potencialidad que estas prácticas ofrecen en relación a la producción de información útil y oportuna para la toma de decisiones de los gestores y elaboradores de políticas; y (2) la generación de transparencia para rendir cuentas a la ciudadanía.

Sin embargo, si bien la convicción y preocupación por contar con sistemas destinados al monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, y en especial las políticas sociales, está presente desde hace más de dos décadas, aún sigue habiendo dificultades en la mayoría de los países de América Latina para alcanzar estos propósitos. Esto es, aún resta camino para lograr implementar sistemas de información que permitan ejecutar las tareas asociadas al monitoreo y a la evaluación de las políticas de forma oportuna y en tiempo real. En tal sentido, resulta central entender el desafío, no solo a nivel nacional sino también para la región, de institucionalizar la práctica del monitoreo de políticas a efectos de perfeccionar los mecanismos de seguimiento y los procesos evaluativos. Esto tendrá como resultado vencer la barrera principal de la falta de una cultura que conciba los insumos del monitoreo y evaluación como forma de retroalimentar futuras políticas y con ello lograr mejores resultados.

Otro de los desafíos radica en la necesidad de contar con diseños de programas precisos, que cuenten con niveles básicos de consistencia técnica, eficiencia, armonía con los planes de gobierno y transparencia en sus procedimientos. Al mismo tiempo, que cuenten e incorporen en la etapa de diseño, la evaluación y el monitoreo como aspectos centrales de la ejecución. Si bien se visualizan avances a nivel regional, aún se debe fortalecer un trabajo sistemático y riguroso respecto a la inclusión de estos componentes en los diseños de programas.

En concreto, como hipótesis central de esta investigación se entiende que las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social desarrolladas en el período 2015-2020, mostraron ciertas debilidades en su diseño, lo que condicionó la calidad del monitoreo y

la evaluación y, en términos más generales, incidió sobre todo el ciclo de la política pública.

Las debilidades refirieron a la delimitación del diagnóstico del problema, la claridad en los objetivos propuestos, la definición de una teoría de cambio de la intervención, definiciones operacionalizables (medibles en productos esperados), así como en la definición de metas. En este marco, los programas sociales ejecutados en el período -si bien no en su totalidad- no cuentan con documentación oficial de diseño y con protocolos de actualización. En particular, los diseños de monitoreo y evaluación no son contemplados y explicitados, salvo excepciones, durante la fase de diseño de los programas.

Respecto a este tipo de investigaciones no se encuentran antecedentes similares, por lo cual, realizar este trabajo ha implicado un estudio novedoso para el país, así como para la región. En este sentido, contribuye en forma sustantiva en tanto aporta herramientas conceptuales y empíricas para el entendimiento del problema. Si bien hay mucho escrito sobre la relevancia del monitoreo y la evaluación de las políticas sociales, hay poca producción de información respecto a los tipos de monitoreo y evaluación llevados delante de las políticas sociales en Uruguay en el período considerado, y no existen estudios basados en la articulación del monitoreo y la evaluación con el diseño de la política.

Las preguntas que guiaron la presente investigación fueron: ¿cuál era el estado de situación en el MIDES respecto a los diseños de los programas sociales en el período 2015-2020?, ¿cuáles son las debilidades en términos de diseño que incidieron en el monitoreo y la evaluación de los programas?, ¿qué tipo de monitoreo y evaluación se pudieron llevar adelante en el período?

## **1. Objetivos de la investigación**

Si bien los objetivos de esta investigación se acotan al plano nacional, haciendo foco en el MIDES, se espera que el logro de los mismos permita comprender el proceso de trabajo y los resultados en otras instituciones, tanto nacionales como internacionales.

### Objetivo general:

Generar conocimiento sobre el monitoreo y la evaluación de las líneas de acción llevadas adelante por el MIDES en el período 2015-2020, así como sobre el proceso de retroalimentación de las políticas, a la luz de la caracterización de la etapa de diseño de las mismas.

### Objetivos específicos:

- I. Revisar, analizar y sistematizar los diseños de programas ejecutados por el MIDES durante el período 2015-2020, tomando como guías los principales elementos de diseño presentados.
- II. Caracterizar el estado de los diseños de los programas, identificando las principales debilidades en términos de monitoreo y evaluación.
- III. Conocer, sistematizar y describir los procesos de monitoreo y evaluación llevados adelante por el MIDES para los distintos programas implementados para el período considerado.
- IV. Identificar la vinculación de las debilidades de la fase de diseño de las políticas con los rasgos de monitoreo y evaluación.

## CAPÍTULO IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

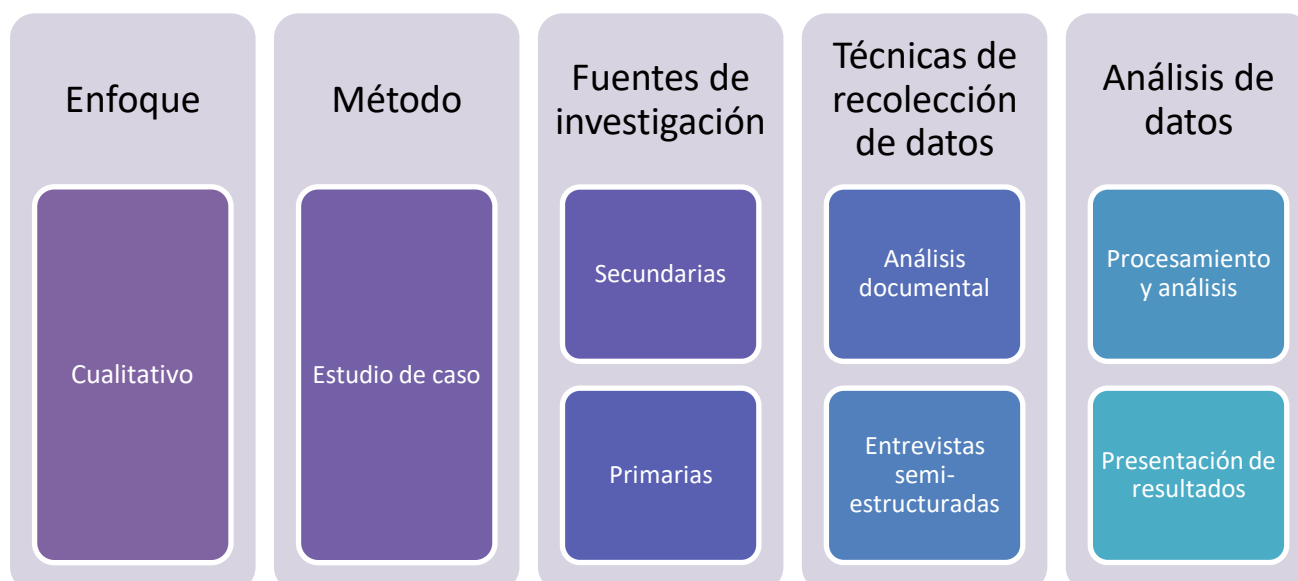
### 1. Diseño metodológico

En función del problema y los objetivos de esta investigación, se siguió un diseño metodológico descriptivo, orientado a sistematizar los rasgos del monitoreo y evaluación llevados adelante por el MIDES en el período 2015-2020a la luz de las características del diseño de la política.

Como señala Hernández Sampieri *et al.* (2010) con este tipo de diseño de investigación se pretende “*especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas*” (p.80). Se prioriza este tipo de alcance para mostrar con precisión las dimensiones, las características y los rasgos centrales del estudio en cuestión. De esta manera, dicha metodología permitirá identificar dentro del ciclo de la política pública los procesos que surgen en la interacción entre la etapa de diseño del programa y la de monitoreo y evaluación.

Los siguientes apartados muestran los distintos componentes de trabajo de la metodología adoptada para la investigación.

**Figura 1.** Componentes de trabajo metodológico de la investigación de tesis de maestría



Fuente: elaboración propia

## 2. Enfoque y método seleccionado

Para la presente investigación se utilizó el enfoque cualitativo dado que se entendió el más adecuado a efectos de la concreción de los objetivos propuestos. Como señala Ragin (2007), se considera que utilizando este método será la forma de construir una representación adecuada del fenómeno a partir de un estudio en profundidad del mismo. En este sentido, y a través de este enfoque es que se profundizó en los procesos que surgen entre dos etapas claves del ciclo de la política pública, la etapa de diseño y la del monitoreo y la evaluación. El interés estuvo puesto, entonces, en las unidades de análisis, y la utilidad del estudio será mostrar con precisión los distintos ángulos y dimensiones del fenómeno estudiado.

Por su parte, como método se realizó un estudio de caso, teniendo en cuenta nuestras preguntas de investigación y por ende, las unidades de análisis. Siguiendo a Hernández y Mendoza (2008) los estudios de caso se definen como aquellos estudios que tanto utilicen procesos de investigación cuantitativa, cualitativa como mixta, analizan en forma profunda una unidad o más de una para poder responder al planteamiento del problema y así desarrollar alguna teoría.

Las unidades de análisis, en el caso que nos ocupa, son las líneas de acción desarrolladas por el MIDES en el período 2015-2020, partiendo de información contenida en el Repertorio de Políticas Sociales (RPS) que presenta el Ministerio ([Ver Anexo 1](#)). Se tomó como premisa describir las mismas, especificando sus características y profundizando, de manera independiente y conjunta, la articulación entre las fases de diseño y de monitoreo y evaluación que se llevaron adelante en los años mencionados.

### **3. Fuentes de la investigación y técnicas de recolección de datos**

Las fuentes de información que se utilizaron fueron primarias y secundarias; primarias, en tanto información recabada en la presente investigación; secundarias, en relación a la información disponible sobre las líneas de acción del Ministerio, ya sea respecto a sus diseños, como a las estrategias de monitoreo y evaluación. Se propuso la utilización de dos técnicas de recolección de información: análisis documental y entrevistas en profundidad.

Se considera que el análisis documental, como actividad sistemática y planificada, y entendido como técnica que examina documentos ya escritos de diversas características, puede complementar (contrastar y validar) la información obtenida con la técnica de entrevista, y viceversa. Como señalan Del Rincón et al, 1995 en Bisquerra (2004) el *“análisis de documentos es una fuente de gran utilidad para obtener información retrospectiva y referencial sobre una situación, un fenómeno o un programa concreto.”* (p. 349)

Se tomó como guía para la aplicación de la técnica, las fases y exigencias metodológicas propuestas por Bisquerra (2004): *“1. El rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles. 2. La clasificación de los documentos identificados. 3. La selección de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación. 4. Una lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis... 5. Una lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, de modo que sea posible construir una síntesis comprensiva sobre la realidad social analizada”.* (p. 351-352)

Se revisaron los documentos oficiales existentes –todos los documentos, registros y materiales oficiales y públicos disponibles como fuentes de información (Bisquerra, 2004)- de las unidades de análisis seleccionadas ([ver apartado muestreo teórico](#)), tanto en lo que refiere a los diseños como a los tipos de monitoreo y evaluación que se llevaron adelante en el período en cuestión. Para el caso de los diseños de los programas, el análisis se realizó siguiendo sus principales componentes con un doble objetivo: por un lado, homogeneizar y unificar los diseños de los programas siguiendo características claves para la investigación; por otro, identificar las principales debilidades en términos de monitoreo y evaluación. Por su parte, para indagar sobre los tipos de monitoreo y evaluación, se revisó también la documentación existente producida para estos programas, información que permita caracterizar el alcance del monitoreo y evaluación, así como identificar las debilidades de estas prácticas.

La información fue recabada con una pauta estandarizada, que permitió mostrar los aspectos centrales de los diseños de programas. En este sentido, se propuso inicialmente el siguiente esquema:

**Tabla 6.** Pauta para análisis documental utilizada

Programa	Datos relevados	Observaciones	Fuente(*)
Antecedentes generales			
Análisis del problema			
Alternativas al problema			
Estrategia de intervención			
Objetivos			
Alcance			
Productos			
Actividades			
Metas			
Monitoreo y Evaluación			
Presupuesto			

Fuente: elaboración propia

(\*)Los documentos consultados contendrán la siguiente información: Título del documento; Autores; Año; Público (Si/No); Tipo de documento; Resumen.

La técnica de entrevista en profundidad, por su parte, tuvo como objetivo “*obtener información de forma oral y personalizada, sobre acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de la persona como las creencias, las actitudes, las opiniones, los valores, en*

*relación con la situación que se está estudiando”* (Bisquerra, 2004: 336) En este sentido, se relevó la información necesaria para complementar y profundizar en la información sistematizada a través de la técnica de análisis documental. Fueron entrevistas semiestructuradas, por lo cual, si bien se partió de un guion que determinó de antemano cual era la información relevante que se necesitaba obtener ([ver Anexo 2](#)), fue flexible y permitió, cuando fue necesario, profundizar en aspectos emergentes útiles para robustecer el análisis propuesto.

El trabajo de campo se llevó adelante en el primer semestre del año 2023, realizándose un total de 18 entrevistas. Se entendió pertinente realizar este tipo de entrevistas a personas que ocuparon, en el período considerado, lugares claves tanto en el diseño como en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. De esta manera algunas de las personas entrevistadas formaron parte del proceso de elaboración de los diseños de los programas seleccionados para el estudio, y otras fueron referentes para el monitoreo y la evaluación de los mismos.

**Tabla 7.** Cantidad de entrevistas realizadas por programas del MIDES según rol que ocupa

Programas	Referente de diseño de programas	Referente por monitoreo y evaluación	Total
Programa 1	1	1	2
Programa 2	1	1	2
Programa 3	1	1	2
Programa 4			
Programa 5	2	3	5
Programa 6			
Programa 7	2	1	3
Programa 8			
Programa 9	1	1	2
Programa 10	1	1	2
Total	9	9	18

Fuente: elaboración propia

La cantidad de entrevistas estuvo guiada por el criterio de saturación teórica, esto es, se finalizó el trabajo de campo cuando se entendió que ya las entrevistas no aportaban elementos nuevos para la investigación.

#### **4. El universo de programas y la muestra**

Como se señaló en apartados anteriores, en el período de estudio en esta tesis (2015-2020) el MIDES poseía una gran variedad de líneas de acción, como consta en el RPS. Por lo tanto, la primera tarea fue delimitar los programas a seleccionar para el estudio. En un universo de 49 líneas de acción, se seleccionó una muestra de 10, buscando el potencial de éstas para poder expandir los conceptos claves de la investigación (Glaser y Strauss, 1967; Raymond, 2005; Valles, 1997). De esta manera, y en palabras de Hernández Sampieri *et al* (2010), “*se eligen las unidades porque poseen uno o varios atributos que contribuyen a desarrollar la teoría.*” (p. 399)

La selección fue en base a tres criterios teóricos, el primero de ellos respondió a si las líneas de acción desarrolladas por el MIDES tuvieron un monitoreo y/o evaluación en el período considerado. El segundo criterio hizo referencia a si la fecha de creación fue previa a 2015 y si a la fecha de la presente investigación dichas líneas de acción seguían vigentes. El tercero tuvo en cuenta el alcance de las mismas, en tanto se decidió incorporar a la muestra aquellas que fueran más significativas en términos de cobertura, por ende engloben mayor presupuesto y mayor relevancia para el ministerio.

El primer criterio fue fundamental en tanto el estudio pretendía describir la calidad y el tipo de monitoreo y/o evaluación llevado adelante en función de las debilidades que se observen en los diseños de las líneas de acción. Como fue señalado anteriormente, según el RPS y revisión de documentos públicos del MIDES (MIDES, 2020), el universo de líneas de acción en el período considerado asciende a 49; mientras que aquellas que tuvieron monitoreo y/o evaluación desde la unidad rectora para estos fines, fueron 27. La siguiente tabla muestra la cantidad de líneas de acción que fueron monitoreadas y/o evaluadas en el período según su clasificación –especificada en el RPS-

**Tabla 8.** Líneas de acción del Ministerio desarrolladas entre 2105-2020 que cuentan con Monitoreo y/o evaluación según clasificación

Clasificación	Sub-clasificación	Cantidad
<b>Actividad</b>	Difusión/sensibilización/asesoramiento/rectoría	1
	Acompañamiento	10
<b>Programas</b>	Formación/Capacitación	4
	Transferencias	9
<b>Servicio</b>	Orientación y consulta	3
<b>Total</b>		<b>27</b>

Fuente: elaboración propia

A partir del primer criterio considerado, tanto la segunda decisión -líneas de acción con fecha de creación previa a 2015 y vigentes al momento de la investigación-, como la tercera -mayor alcance-, tuvieron el objetivo de realizar el estudio con aquellas líneas de acción de mayor trayectoria y relevancia para el ministerio. Se entendió que tener en cuenta estas dos dimensiones en la selección, garantizaba que las líneas de acción seleccionadas tuvieran tiempo de madurez tanto su diseño, como en su implementación, el monitoreo y la evaluación, aspecto clave para llevar adelante el presente estudio. En síntesis, se sumaron las siguientes variables/dimensiones para conformar la muestra definitiva de las líneas de acción: que cuenten con monitoreo y/o evaluación, que tengan fecha de creación previa 2015 y sigan activas a la fecha, y el alcance de las mismas (aquellas de mayor cobertura y/o presupuesto).

De las 27 líneas de acción que contaron con monitoreo y/o evaluación desde la unidad rectora para estos fines, 13 seguían vigentes al momento de realizar la investigación y fueron creadas previo a 2015. De éstas se seleccionaron aquellas de mayor alcance (más de 3000 beneficiarios anuales), alcanzando un total de 10 líneas de acción.

**Tabla 9.** Líneas de acción del Ministerio desarrolladas entre 2105-2020 que cuentan con Monitoreo y/o evaluación, creadas previo 2015, activas y de mayor cobertura, según clasificación

Clasificación	Fecha previa a 2015 y activas	Cobertura Mayor a 3000 personas
<b>Programas</b>	Acompañamiento	2
	Formación/Capacitación	2
	Transferencias	4
<b>Servicio</b>	Orientación y consulta	2
<b>Total</b>		<b>10</b>

Fuente: elaboración propia

En efecto, la muestra integró las siguientes 10 líneas de acción: Dispositivos de atención a la ciudadanía, Departamento de Migrantes, Programa de Atención a Situaciones de Calle, Asignaciones Familiares - Plan de Equidad, Asistencia a la Vejez, Tarjeta Uruguay Social, Programa de fortalecimiento a emprendimientos productivos, Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos, Acompañamiento familiar y Sistema Nacional de Comedores.

Como se ve, en la muestra elegida hay ocho programas y dos servicios. En el caso de los programas, hay dos de acompañamiento, cuatro de transferencias y dos de formación/capacitación. En el caso de los servicios, ambos son de orientación y consulta. Todas las líneas de acción seleccionadas tuvieron monitoreo y/o evaluación en el período considerado para el estudio, se crearon previo a 2015, siguen activas en 2020, y son líneas que abarcan más de 3000 personas en términos de cobertura. Al mismo tiempo se obtuvo cierta heterogeneidad en las líneas de acción seleccionadas –siguiendo su clasificación y sub-clasificación-, lo que permitió enriquecer el estudio en tanto se captaron distintos tipos de monitoreo y/o evaluación.

**Tabla 10.** Muestra de líneas de acción seleccionadas. MIDES 2015-2020

Línea de acción	Clasificación	Sub-clasificación	Monitoreo y/o Evaluación por Unidad Rectora en M&E	Año de Creación	Sigue Activa en MIDES	Cobertura Mayor a 3000 personas
Dispositivos de atención a la ciudadanía: Oficinas Territoriales, 0800, microterritorios y consultorios jurídicos	Servicio	Orientación y consulta	Sí	2007	Sí	Sí
Departamento de Migrantes	Servicio	Orientación y consulta	Sí	2008	Sí	Sí
Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (Incluye Calle, MNNA y Cuidados)	Programa	Acompañamiento	Sí	2006	Sí	Sí
Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	Programa	Transferencias	Sí	2008	Sí	Sí
Asistencia a la Vejez	Programa	Transferencias	Sí	2008	Sí	Sí
Tarjeta Uruguay Social	Programa	Transferencias	Sí	2006	Sí	Sí
Programa de fortalecimiento a emprendimientos productivos	Programa	Formación / Capacitación	Sí	2006	Sí	Sí
Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos	Programa	Formación / Capacitación	Sí	2006	Sí	Sí
Acompañamiento familiar	Programa	Acompañamiento	Sí	2012	Sí	Sí
Sistema Nacional de Comedores	Programa	Transferencias	Sí	1932	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia

## **CAPITULO V. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Este capítulo presenta, a partir del análisis de la información recabada, los principales hallazgos de la investigación. A efectos de organizar los resultados obtenidos, se optó, partiendo de la hipótesis y las preguntas que guiaron el trabajo, hacer foco en tres ejes centrales: 1. el diseño de los programas sociales; 2. el monitoreo y la evaluación y 3. la retroalimentación de la política.

Dos consideraciones previas. La primera, enmarcar el trabajo en el período considerado 2015-2020, sin perjuicio que para el análisis documental fueron considerados materiales de años anteriores, teniendo en cuenta el inicio de los programas seleccionados. La segunda, el análisis hará referencia a estos programas -únicamente, aunque luego sus hallazgos puedan ser extrapolados a otros-, los cuales se irán agrupando de acuerdo a las características de sus diseños y de las estrategias de monitoreo y evaluación llevadas adelante.

### **1. El diseño de los programas sociales seleccionados**

Este primer apartado tiene el objetivo de exponer elementos que contribuyan a la reflexión sobre el diseño de los programas sociales seleccionados en la muestra para el estudio. En este marco, algunas de las preguntas que guiaron el análisis fueron: ¿se diseña la política?, ¿se explicitan los componentes de ese diseño?, ¿se revisan dichos componentes?, ¿cuáles son los tiempos destinados al diseño?, ¿cómo se trabaja la estrategia de intervención y sus definiciones?, ¿cuáles son las principales debilidades de estos diseños?

Sobre si se diseña la política, a priori, la respuesta parecería ser bastante evidente. Para llevar adelante cualquier iniciativa, se entiende que existe un pensamiento técnico-político, un problema que atender, un mapa de acción y objetivos o metas que alcanzar. Sin embargo, a partir de los documentos consultados sobre los 10 programas seleccionados en la muestra, ha sido difícil encontrar o reconstruir estos diseños. En términos generales, no existen documentos que expliciten los distintos componentes del diseño de la política. Es decir, documentos que cuenten con los antecedentes generales de la política, el diagnóstico o análisis del problema que quiere atender, alternativas o

soluciones a ese problema y la estrategia de intervención -objetivos, alcance, productos, actividades, operacionalización, sistema de monitoreo y evaluación, presupuesto-. En ese marco, tampoco se encuentran documentos en los que se vayan registrando o actualizando los cambios acontecidos en cada año o edición de los programas.

Ahora bien, sí hay una vasta producción, aunque fragmentada, sobre qué son estos programas, desde qué teoría parten, qué se proponen e incluso sobre algunos resultados o modificaciones que han implementado los mismos. Entre estos documentos se incluyen planes del ministerio, protocolos de atención, manuales, reportes de monitoreo y evaluación, leyes, pliegos para la contratación de organizaciones de la sociedad civil, entre otros. En este sentido, partiendo de estos documentos que serán complementados con los relatos de los y las entrevistadas, se hará foco en las distintas etapas que caracterizan al diseño, al menos en las más relevantes a la hora de pensar en objeto de estudio de este trabajo.

En primer lugar y en cuanto al análisis de los componentes de los diseños de los programas seleccionados para el estudio, se observan algunas diferencias y similitudes entre ellos, que vale la pena señalar. La siguiente tabla sintetiza a grandes rasgos los resultados respecto a este punto<sup>6</sup>. A efectos del análisis, y de acuerdo a estas características, si bien en algunos casos pudieron agruparse determinados programas, también es cierto que dicha agrupación conllevó cierta complejidad dado que no siempre las debilidades o fortalezas se encuentran en los mismos niveles. Incluso en algunos casos no fue posible y algunas características fueron analizadas en forma particular.

---

<sup>6</sup> Cabe aclarar que lo presentado en el análisis como en la tabla no es exhaustivo, esto es, no recoge todos los componentes de un diseño de programa. Se optó por priorizar aquellos que tienen más relevancia para el objeto de estudio.

**Tabla 11:** Características de los componentes del diseño de programas seleccionados en la muestra.

Programas	Antecedentes generales	Análisis del problema	Estrategia de intervención			
			Población objetivo	Objetivos	Metas	Monitoreo y Evaluación
Programa Identidad (Migrantes)	Escasa información	No se encuentra	Amplia No definida en forma clara	Amplios Difícil operacionalización	No tiene	No incluido desde el inicio
Tarjeta Uruguay Social	Información clara	Diagnóstico débil	Clara Dificultades de estimación	Claros Cierta dificultad de medición	No tiene	No incluido desde el inicio
Asignaciones Familiares del Plan de Equidad	Información clara	Diagnóstico débil	Clara Dificultades de estimación	Claros Cierta dificultad de medición	No tiene	No incluido desde el inicio
Asistencia a la Vejez	Información clara	Diagnóstico débil	Clara Dificultades de estimación	Claros Cierta dificultad de medición	No tiene	No incluido desde el inicio
Sistema Nacional de comedores	Escasa información	No se encuentra	Amplia No definida en forma clara	Amplios Difícil operacionalización	No tiene	No incluido desde el inicio
Emprendimientos	Información fragmentada	Diagnóstico débil	Amplia Dificultades de estimación	Amplios Difícil operacionalización	No tiene	No incluido desde el inicio
Cooperativas Sociales	Información fragmentada	Diagnóstico débil	Amplia No definida en forma clara	Amplios Difícil operacionalización	Propone metas de gestión	No incluido desde el inicio
Acompañamiento Familiar	Información clara	Diagnóstico débil	Clara Dificultades de estimación	Amplios Difícil operacionalización	Claros Dificultad de medición	Se incluye en el diseño
Atención a Personas de Situación de Calle	Información fragmentada	No se encuentra	Amplia No definida en forma clara	Amplios Difícil operacionalización	No tiene	No incluido desde el inicio
0800 y Dispositivos territoriales	Escasa información	No se encuentra	Clara Dificultades de estimación	Amplios Difícil operacionalización	No tiene	No incluido desde el inicio

Fuente: elaboración propia

A partir de esta primera sistematización, se profundiza a continuación en la información relevada para cada uno de los componentes del diseño de los programas, desarrollados en nuestro marco conceptual -análisis del problema; alternativas o soluciones; estrategia de intervención-. Partiendo de la observación inicial sobre la fragmentación de dicha información, en primer lugar se hará foco en el estado de los programas en cuanto a los antecedentes generales.

Sobre este primer punto, y a partir de los documentos consultados se observan algunas diferencias importantes. Si se consideran los programas de transferencias y de proximidad, los mismos cuentan con información bastante clara respecto a este ítem. En términos generales, tanto para las AFAM-PE, como la Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez como Acompañamiento Familiar, hay una descripción clara de los

antecedentes a través de leyes, documentos públicos, páginas web, entre otros. En este sentido, sí puede entenderse de qué se trata el programa, qué problema atiende y a quiénes van dirigidos.

*“Establécese, a partir del 1° de enero de 2008, un sistema de asignaciones familiares consistente en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en la forma que determine la reglamentación, en beneficio de niños y adolescentes... (Art. 1; Ley N°18227)*

*“El programa TUS consiste en una tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar. Por medio de esta transferencia monetaria los hogares pueden acceder a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo, mejorando la situación de riesgo sanitario y aportando al proceso de inclusión e integración social” (Informe MIDES; 2011-2012:157)*

*El programa Asistencia a la Vejez consiste en una transferencia monetaria no contributiva para personas que tengan entre 65 y 69 años de edad, y se encuentren en situación de pobreza extrema o indigencia...” (Observatorio Social, MIDES)*

*(...) Acompañamiento Familiar brinda orientación a las familias sobre las prestaciones, programas y servicios a los que tienen derechos disponibles en sus territorios. Está dirigido a familias con mujeres embarazadas, niñas y niños menores de 4 años que presentan indicadores de posible afectación en su salud y vulneración de derechos en lo social, que se encuentran en diversas situaciones de vulnerabilidad social”. (Guía de Recursos, MIDES)*

Sin embargo, otras dimensiones se encuentran con menor detalle, sobre todo lo que refiere a la justificación que contemple una conexión entre el problema a abordar y la intervención que se pretende implementar -no obstante la literatura y reflexión existente en la temática-, la asignación de recursos, así como una conexión explícita con la planificación estratégica del Ministerio.

Este problema se profundiza más aún en los otros programas seleccionados para el estudio, donde si bien hay información de lo que el programa se propone, como ya se ha señalado, la información aparece con menor profundidad y mayor fragmentación, a la vez que se dificulta el entendimiento de los cambios realizados en los diseños, tal vez al no estar asentados en leyes o decretos o al ser programas menos visibilizados, de menor

alcance o de menor prioridad ministerial. Vale recordar la prioridad que han tenido en el período considerado los programas de transferencias y de proximidad.

Por citar algunos ejemplos, los antecedentes de los programas de atención a las personas en situación de calle, el sistema nacional de comedores, como del programa migrantes se pueden encontrar en los informes MIDES realizados por la Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación (DINEM), documentos internos, en los propios Diseños de Monitoreo y Evaluación de cada uno de estos programas o en el Observatorio Social, pero no hay documentos específicos de los propios programas que acopien esta información, al menos que sean públicos.

*“... tiene como cometido coordinar la estrategia interinstitucional de abordaje de la situación de calle e implementar programas de atención a personas en situación de calle, promoviendo procesos de integración social y acceso a prestaciones (...) En 2013 se considera necesario reconfigurar la metodología de trabajo, y se distribuyen los centros en función de distintos perfiles de usuarios”. (Informe MIDES; 2015-2016:117-118)*

*“es un área de acción permanente y de alcance nacional, que apunta a la inclusión, integración, e igualdad social vinculada al ejercicio de los derechos ciudadanos, siendo el derecho a la identidad un componente fundamental; en tanto parte integrante y habilitante del ejercicio de la ciudadanía por comprender otros derechos correlacionados”. (Diseños de Monitoreo 2019-2020, DINEM: 52)*

En síntesis señalar algo que es común a todos los programas y es que si bien tienen producción de información respecto a sus diseños, la mayoría llega a niveles básicos de qué es el programa, su alcance, objetivos, pero por otro lado, no profundizan en la justificación, la teoría del programa, el problema que atienden, productos, actividades, costos, entre otros. Como dejan claro la mayoría de los y las entrevistadas, y en concordancia con el análisis documental presentado no existen este tipo de documentos, más allá que en algunos casos se pueda encontrar información pública en este sentido como lo son las leyes, decretos o los propios pliegos de los programas.

*[Sobre si hay algún documento oficial sobre diseño del programa] “No (...) nada (...) se definían los objetivos de las líneas de acción y ta, y eso fue lo que se fue manteniendo, lo que existe” (Entrevista N°6 Referente del programa)*

*[Sobre si hay algún documento oficial sobre diseño del programa] “... los documentos eran internos nunca fueron publicados, digo, tengo documentos internos pero no fueron documentos que yo recuerde como publicados (...) los documentos formales más cercanos a un protocolo del programa son los pliegos de las licitaciones...” (Entrevista N°5 Referente del programa)*

*“En cooperativas sociales no hay, que yo sepa. Y nunca lo hubo. Porque nunca se pensó eso como un diseño de programa. O sea, el de emprendimientos productivos fue como con un modelo más como de construcción, constructivista, ¿no? (...)” (Entrevista N°3 Referente del programa)*

*“Bueno,... lo que pasa es que buena parte del diseño del programa de transferencias condicionadas en el Uruguay fueron leyes, esas leyes están publicadas (...) de todas formas esas leyes no definen el nivel de implementación [Sobre si se explicitan los componentes del diseño] No, algunas de esas cosas sí, la mayoría no, no están definidas en esos documentos o no están haciendo con la precisión necesaria” (Entrevista N°7 Referente del programa)*

A continuación se estudiará el componente del diseño “análisis del problema”. Es decir, el origen de un programa social es o debería ser el reconocimiento o la identificación de un problema social. El diagnóstico del problema, como se ha señalado, permite identificar situaciones problemas, los factores causales implicados, la población objetivo y su contexto. Este es uno de los puntos más débiles encontrados a partir de la consulta en los documentos existentes de los programas. En pocas palabras, no se observa esta discusión. En general, si bien parece claro en cada caso el problema que se pretende atender, no aparece una reflexión sobre el mismo donde se identifiquen las causas y las consecuencias que generan estos problemas sociales. Sin embargo, y a partir de las entrevistas realizadas, se reconocen intentos -en el período considerado- de trabajar a nivel de talleres con expertos y a nivel de todo el ministerio en los diseños de los programas y todos sus componentes. En palabras de los y las entrevistadas, existe un documento interno borrador y sin terminar en el que se trabaja para cada iniciativa todos los componentes de los diseños, incluso para este ítem en particular, el árbol de problemas. Sin embargo, en las entrevistas surge desde el discurso que es una línea de trabajo que se discontinuó.

*“... diseño del programa no hubo, más bien era definir el trabajo, pero no es un diseño del programa. Creo, tampoco es que tenga muy claro qué implica todo el diseño, pero... Lo*

*más cercano fue aquello que se quedó en borrador o que quedó como una cosa incipiente que se hizo con [Nombre de tallerista], ahí como que se hizo algo, pero después no se siguió trabajando sobre eso.” (Entrevista N°6 Referente del programa)*

*“... fue al poco tiempo que yo asumí la dirección es de la división se hace una consultoría con [Nombre de tallerista] para la reformulación de los programas o el ordenamiento del diseño de los programas en todo caso era la construcción de un diseño con un formato similar para todos los programas” (Entrevista N°5 Referente del programa)*

*(...) hicimos unas jornadas, varias jornadas de planificación estratégica para directores y para jefes y bueno, para la gente en general y para equipos de dirección departamental y eso se incluyó en el modelo que las daba un [Nombre de tallerista] eso fue un documento... pero el [Manual de atención] no, no se modificó no...” (Entrevista N°1 Referente del programa)*

En tercer lugar y retomando lo que se señalaba en cuanto a los antecedentes y específicamente a la justificación o teoría del programa, como ya fue dicho, es otra “falta” a la hora de consultar los documentos. Si bien están explícitos los objetivos y en algunos casos las actividades y los productos, no se encuentra la secuencia lógica que explique cómo a partir de la estrategia de intervención se llegaría a alcanzar los objetivos propuestos. Para profundizar en este punto, el análisis que sigue refiere justamente a las distintas estrategias de intervención. Se pondrá énfasis en cuatro aspectos claves: la población objetivo, los objetivos, las metas y las estrategias de monitoreo y evaluación.

A la hora de hablar de población objetivo en los programas sociales, intrínsecamente trae aparejado dos cuestiones, la primera, cómo se estima esa población y en segundo lugar cómo se llega a la misma. Entonces, en el diseño de un programa sería esperable que no solo se definiera la población a la que va dirigido, sino también la población elegible y los mecanismos para ello. Si bien desde la teoría hay una clara distinción entre la población objetivo, la afectada y la elegible, en los documentos consultados no siempre se observan estos conceptos. Previo al análisis, vale repasar qué se espera de estas definiciones y a la interna de cada una.

La población objetivo refiere a las personas a las que estaría destinado el programa, por lo cual es necesario establecer teóricamente cuáles son las características que

determinan que una persona cumpla con los criterios para ser parte del mismo. Por poner un ejemplo, si se define la población objetivo como “personas vulnerables” no solo deberá definirse qué se entiende como “vulnerable”, sino pensar y construir indicadores que operacionalicen ese concepto. Concomitantemente, implica también definir un instrumento para poder acercarse o llegar a esta población. Por su parte, la población elegible llega a ser aquella que efectivamente cumple los requisitos para acceder al programa a partir de las definiciones descritas anteriormente. En este marco, si se analizan los documentos de los programas seleccionados, si bien aparece la población objetivo, en la mayoría de los casos no aparecen las definiciones que conlleva, lo que luego dificulta su puesta en marcha, su implementación y el monitoreo y la evaluación. Algunos ejemplos:

*“[Sobre Sistema Nacional de Comedores] Personas que presentan vulnerabilidad socioeconómica e inseguridad alimentaria” (Guía de recursos, MIDES)*

*“[Sobre Emprendimientos Productivos] Todas aquellas personas, familias o grupos de personas en situación de vulnerabilidad socio-económica que estén produciendo y/o comercializando algún tipo de producto (bien o servicio) o que entiendan que están en condiciones de hacerlo”. (Informe MIDES 2017-2018:326)*

*“[Sobre Programa Migrantes] Todas las personas migrantes que realizan consultas o solicitan asesoramiento en las gestiones de regularización de documentación en el Ministerio de Desarrollo Social”. (Observatorio Social, MIDES)*

A partir de estos ejemplos queda en evidencia que hay conceptos que requieren operacionalización, trabajo que por lo general comienza recién a partir de pensar en el monitoreo y evaluación, como se analizará más adelante. Los documentos consultados no tienen esta problematización sobre estas definiciones: ¿cómo llegar a personas con inseguridad alimentaria?, ¿cómo captar personas en situación de vulnerabilidad socio-económica que estén produciendo y/o comercializando algún tipo de producto?, ¿qué se entiende por vulnerabilidad? Preguntas que deberían estar resueltas desde el propio diseño y en general no resulta tan claro que así sea. Por otro lado, en algunos programas sí está más explícito este tema, al menos en relación al instrumento de selección que utilizan.

*“La población objetivo de AFAM-PE son las 500 mil personas menores de 18 años y/o embarazadas en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica, lo cual se corresponde con 200 mil hogares. (...) el criterio de selección utilizado para identificar a la población objetivo es el Índice de Carencias Críticas (ICC). (Informe MIDES 2017-2018:110)*

*[La Tarjeta Uruguay Social] “(...) destinada a los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica de todo el país, medido por el Índice de Carencias Críticas (ICC)” (Informe MIDES 2013-2014: 65)*

Yendo a los objetivos generales y específicos, cuatro consideraciones que, en términos generales, se encuentran para la mayoría de los programas sociales. En primer lugar, al no haber documentos oficiales y una actualización, se encuentran redacciones diferentes en distintos documentos sin una secuencia clara, donde no puede identificarse cuál es o son los vigentes; en segundo lugar, se trata de objetivos amplios e incluso ambiciosos, en tercer lugar, no son operacionalizables y por ende son de difícil medición, y por último no se encuentra en oportunidades una conexión clara entre los objetivos específicos y el general.

*[Sobre Cooperativas Sociales] “(...) promoción de oportunidades de desarrollo e inclusión social y económica de grupos de personas en situación de vulnerabilidad mediante la formación, capacitación, formalización, registro, seguimiento y control de Cooperativas Sociales. Se promueve el aprendizaje sobre la gestión colectiva y la generación de ingreso formal a los distintos integrantes que conforman la cooperativa”. (Observatorio Social, MIDES)*

*[Sobre Emprendimientos Productivos] “Promover la autonomía e integración económica (...) contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los emprendedores y su entorno a través de las estrategias de generación de ingresos”. (Documento de presentación de la División EmproRed/DINESIL, 2018)*

*[Objetivos específicos Programa Migrantes] “Fortalecer el ejercicio de derechos de las personas migrantes a través del acceso a la información y al conocimiento; 1.2. Promover la participación social de las personas migrantes en espacios de debate sobre políticas públicas; 1.3. Contribuir a la regularización de la documentación; (...)” (Documento de Diseños de Monitoreo, DINEM, 2018:53)*

La amplitud de los objetivos y su difícil operacionalización hacen que surjan preguntas en cuanto a cómo lograr su medición y por ende cómo llegar a valorar los resultados de

los programas. ¿Cómo valorar o medir la promoción de oportunidades de desarrollo e inclusión social; la autonomía o el que mejore la calidad de vida de las personas: o incluso en objetivos específicos, cómo medir el ejercicio de derechos o la participación social de la población beneficiaria? Claramente parecen ser objetivos muy amplios para luego poder dar respuesta de sus resultados.

Otro de los ítems centrales en todo diseño, relacionado con el anterior, son las metas del programa, entendidas como aquellos enunciados cuantitativos de los resultados que se esperan alcanzar. Por ende deberían ser medibles y encontrarse en el diseño como forma de poder evaluar resultados del programa. Sobre este ítem, dos de los programas seleccionados contienen metas y no así el resto.

*“No, están los objetivos, los objetivos de los dispositivos territoriales y los objetivos y el rol de la dirección nacional pero metas como tales, no.” (Entrevista N°1 Referente de Programas)*

*“(…) eso nos llevó a re discutir objetivos, metas lo tengo lejano, hace diez años, lo tengo muy lejano el recuerdo, pero no recuerdo que hayamos discutido metas...” (Entrevista N°5 Referente de Programas)*

*“(…) Que se definen los objetivos... pero de metas no. Nunca hubieron metas, eso no, nunca hubo.” (Entrevista N°6 Referente de Programas)*

Incuso en los programas que se establecen metas se perciben algunas dificultades. La primera es que se observa una confusión entre metas de gestión y metas de resultados. Recordemos que las metas reflejan los aspectos que se pretende mejoren a partir de la intervención y no las acciones o actividades que desarrolla el programa para lograrlo. La segunda es que puede resultar difícil su medición en el corto y mediano plazo, a lo que se pueden sumar dificultades en la obtención o generación de información para tales fines.

*“ (...) 100% de las Cooperativas Sociales con un Plan de Trabajo realizado.; (...) Intervención en el 100% de las situaciones de conflicto en las Cooperativas Sociales detectadas (...) 80% de las Cooperativas Sociales realizan una reunión cuatrimestral con todos los socios: (...) 100% de las reuniones de seguimiento y supervisión efectuadas por la dupla, con los referentes del Programa durante la edición” (Documento interno del programa)*

*“La meta propuesta por la dirección UCC para el quinquenio 2015-2020 en relación con la cobertura es alcanzar por año a 4200 hogares en todo el territorio nacional (...) Específicamente el Programa busca un impacto positivo en: Aumentar el porcentaje de embarazadas bien controladas; Disminuir la sífilis durante el embarazo; Disminuir la anemia durante el embarazo; Disminuir el bajo peso al nacer; Disminuir el retraso de talla; Disminuir la anemia infantil; Mejorar el desarrollo infantil” (Documento Uruguay Crece Contigo - La infancia primero, s/f:2)*

Por último, en relación a los ítems a tener en cuenta en la estrategia de intervención, como componente del diseño, está lo referido al monitoreo y la evaluación. Como lo señala la teoría resulta clave y necesario para contribuir a la calidad de la política, plantear desde el propio diseño del programa las actividades de monitoreo y evaluación. Partiendo de que no se cuenta, en términos generales, con documentos oficiales de diseño de programas, y basándonos en los discursos de los y las entrevistadas, el monitoreo y la evaluación se piensan o se desarrollan luego que el programa ya está en práctica -aspecto que se retoma en el apartado siguiente-.

*“En Calle no, Calle no, fuimos como armando, (...) los compañeros participaban en la interlocución con la DINEM y con informática sobre lo que había que desarrollar en el sistema era una discusión ardua, larga, etc. porque había que arreglar un problema que no había sido pensado desde el principio entonces eran partes de partes (...)” (Entrevista N°5 Referente de Programas)*

*[Sobre si se pensó en el diseño original cómo hacer el seguimiento y la evaluación] “No, nunca se pensó”. (Entrevista N°6 Referente de Programas)*

*[Sobre si se pensó en el diseño original cómo hacer el seguimiento y la evaluación] “No yo creo que, o sea, no, no, porque nunca se los vio como un programa (...) no, no estaba pensado... no con todos los ítems que tiene que tener un programa” (Entrevista N°1 Referente de Programas)*

Solo en uno de los programas seleccionados se destaca la elaboración del diseño y el diseño de los indicadores para su seguimiento y posible evaluación desde el inicio.

*“(...) fue ya armado así, la directiva... era hay que armar el programa pero tiene que ser un programa en función de resultados y armarlo ya con metas y para poder irlo monitoreando en función de resultados (...) sí o sí ya tenía que tener un área de monitoreo*

*del día uno, para mí eso fue una fortaleza en el diseño...” (Entrevista N°2 Referente de Programas)*

Habiendo recorrido los componentes más relevantes del diseño de los programas sociales en relación con el objeto de estudio, se suma al análisis de dicha información, las debilidades más notorias que los referentes de los programas identifican de estos diseños. Claramente muchos coinciden con lo ya expuesto hasta el momento: la no claridad en los objetivos, la falta de metas, la definición de la población objetivo, entre otros. Sin embargo, vale resaltar otros aspectos que son señalados y que influyen según los entrevistados en la ejecución de la política. Entre las debilidades que se señalan se destaca: diseñar una política cuando no está claro el problema o el destinatario; cuando no hay una clara dependencia de los recursos; cuando no están saldados los conflictos de intereses; cuando se diseña bajo el supuesto que hay prestaciones disponibles para la población; cuando se diseña desde el escritorio sin considerar la participación de la sociedad civil, y la falta actualización de bases de datos.

*“Hay un tipo de debilidades que son intrínsecas a los programas que es el envejecimiento de la información de las bases de datos y en particular en Uruguay una de las debilidades más graves que tienen es que no tienen un mecanismo previsto de actualización de la información” (Entrevista N°7 Referentes de Programas)*

*“En cooperativas sociales, que no está clara la unidad ni el problema... No sé a quién le aporta el programa, si a la persona, al conjunto de cinco personas que son socios, a los trabajadores de los socios de la cooperativa. O si en realidad es un instrumento para el Estado.” (Entrevista N°3 Referentes de Programas)*

*“... recuerdo una discusión de ese período que era continua, que era más política en realidad, que tiene que ver con la dependencia de los recursos en territorio... hay un tire y afloje que es netamente político que tiene que ver con de quién dependen los recursos (...) y yo me animaría a decir que es un problema”. (Entrevista N°1 Referentes de Programas)*

*“(...) para mí eso es lo más difícil en términos de diseño, que en la práctica se diluye también un poco sí, en términos de si existen esas congruencias o ese marco lógico que debe existir, lo que pasa es que los programas para mí están diseñados sobre el supuesto de que hay prestaciones y que existen, entonces si me decís bueno cuando mirás los recursos que tenés para lo que estás planteando bueno, entonces ahí sí, te digo ta...” (Entrevista N°5 Referentes de Programas)*

*“una de las grandes carencias que yo veo es el diseño de desde el escritorio. Esto es que en realidad no hay mucha participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas (Entrevista N°4 Referentes de Programas)*

Como síntesis de los párrafos anteriores, los programas sociales seleccionados, si bien difieren en algunas cuestiones sobre su diseño, hay tres aspectos que comparten y marcan una debilidad a la hora de pensar el monitoreo y la evaluación: 1. no cuentan con un documento oficial sobre su diseño y sus componentes, 2. no tienen una sistematización de las modificaciones que sufren a lo largo de cada año o cada edición, 3. si bien existe vasta información sobre ellos, la misma está fragmentada y poco organizada, lo que dificulta un análisis secuencial de los mismos.

Ahora bien, más allá de lo relevado respecto a los componentes del diseño de la política como eje central de la investigación, se buscó indagar sobre otras dimensiones o características de los programas seleccionados, que contribuyeran al entendimiento del estado de sus diseños. Esto es, características relacionadas con el contexto en que surgen, quiénes participan, así como el tiempo que se dedica al pensamiento y elaboración de estos diseños.

En este sentido, si se hace referencia a cómo surgen estos programas -los seleccionados para el presente estudio-, la gran mayoría, salvo el Sistema Nacional de Comedores (SNC), surge a partir de la creación del MIDES, y si bien tienen orígenes diferentes, distintos niveles de reflexión, revisión de antecedentes, y niveles de participación también diferentes, en términos generales el relato de los y las entrevistadas coincide en que surgieron a partir de una política inicial y principal que fue el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Así, los programas seleccionados en la muestra fueron gestándose a partir de las primeras reflexiones de lo implementado en los inicios del Ministerio:

*“En el 2006, si mal no recuerdo, se hace el primer diseño de cooperativas con el único objetivo de generar puestos de trabajo contratados por el Estado de forma legal. Había un montón de demandas del Estado que no se habían podido cubrir el primer año del PANES”. (Entrevista N°3 Referente diseño de programa)*

*“(...) los programas de transferencia monetarias y los sucesivos programas, en el fondo son una repetición del mismo diseño con algunas mejoras y perfeccionamientos que ya se habían observado durante el PANES”. (Entrevista N°7 Referente diseño de programa)*

*“Los programas de Calle surgen, la primera... ya el PANES tenía un componente calle se traen los cinco refugios, creo que eran cinco (...) hay un relato que dice que había algunos centros que tenía la intendencia en el marco del frío polar y lo empiezan a implementar en Mides... y ahí fue mutando...” (Entrevista N°5 Referente diseño de programa)*

*“Este programa fue una transformación de otro programa. Este programa surgió cuando se creó el Ministerio, como Campaña por el Derecho de la Identidad en 2005... Y en realidad fue eso, fue una transformación de ese otro programa de acuerdo a las necesidades que se fueron viendo en ese momento”. (Entrevista N°6 Referente diseño de programa)*

El inicio entonces de estos programas seleccionados, coincide en tanto surgen a partir de los primeros resultados del PANES, -a excepción como dijimos del SNC-, y al mismo tiempo coinciden en la forma en que se gestan. El discurso de los entrevistados deja entrever que “se va viendo sobre la marcha” a la vez que consideran como antecedentes los primeros hallazgos de las prácticas en el inicio del ministerio. En este sentido, estos programas surgen sin experiencias similares previas en el país, y por ende, como políticas novedosas que requirieron conocer el contexto en donde estaban siendo implementadas.

*“No, se iba acomodando sobre la marcha, de para dónde ir con el programa, hacia dónde atender la demanda, pero no, incluso hay momentos que tampoco es que había una definición política clara, más o menos que era sobre la marcha se iba acomodando, de acuerdo a la demanda que iba surgiendo” (Entrevista N°6. Referente de Programas)*

En algunos casos sí se suman experiencias de otros países para el diseño de estos programas, intentando ajustar las condiciones al contexto uruguayo. Ejemplo de esto, son los programas de transferencias. No debe perderse de vista que el paquete de programas de transferencias, se empieza a implementar con más fuerza a partir de un reposicionamiento del Estado en el campo social, y ocurre al amparo de un nuevo giro en las ideas –lo que algunos autores denominan el “giro a la izquierda”-, colocando la necesidad de que el Estado asuma una mayor responsabilidad en el campo de la protección social (Midaglia, 2013). En este marco, las transferencias fueron el cambio

más notorio en la región y Uruguay no fue la excepción. Como bien señala el entrevistado:

*“Esa discusión fue muy grande (...) Se contó con asesores externos de la academia y en el caso del PANES también de organismos internacionales que recomendaban este tema de las transferencias monetarias que era una moda en la América Latina del primer diseño del siglo XXI ya incluso del último diseño del siglo XX. Los programas de transferencias monetarias condicionadas, los PTC como se les dice en general en la literatura en español son un clásico de la última década del 2000 y de la primera década del siglo XXI.”*  
(Entrevista N°7 Referente diseño de programa)

En el caso de los programas sociolaborales si bien se toman algunas experiencias de otros países, no es tan notoria la participación de otros actores, más bien surgen en el marco de una cooperación internacional y a partir de necesidades visualizadas al comienzo del MIDES:

*“El programa surge, el programa en realidad ahí, en realidad surge directamente en el 2005 con los fondos de Venezuela, se crean ahí los FOP y también los FIL (...), a medida que pasa el tiempo... este programa FIL absorbe lo que eran los POP y al tiempito también absorbe un programa que se llamaba Economía Social de Frontera, y a partir de eso, bueno, se va configurando el programa, que va pasando también por varias etapas en cuanto a las herramientas que tiene como... ...en su diseño”(Entrevista N°4 Referente diseño de programa)*

*“Lo que entiendo que si bien el origen del programa de emprendimientos es muy interesante porque surge de una buena práctica de cooperación”(Entrevista N°3 Referente diseño de programa)*

Un aspecto, sin embargo emblemático de estos programas sociolaborales es la participación en el diseño o re diseño de los propios beneficiarios de la política. Y desde la mirada de las referentes entrevistadas, con resultados positivos. Haciendo referencia al mapeo de actores, resulta al menos curiosa esta experiencia en términos del análisis de la etapa del diseño o rediseño. Dialogando con la teoría, esta incorporación de “otras miradas sobre la política” podría construir, en palabras Retolaza (2010), “una visión (más) compartida y democrática de la realidad y por consiguiente del proceso de cambio en el que estamos embarcados.[...]El mismo acto de incorporar actores de diverso posicionamiento identitario y político hace que el ejercicio ayude en el proceso

*político de lograr acuerdos de acción coordinada a partir de la construcción y negociación de significados compartido”.* (p. 3)

*“Tiene que ver con la cuestión de cómo surge... Por ejemplo, el Monotributo social del MIDES. Nosotros en el 2011, hicimos un encuentro de emprendedores y emprendedoras de todo el territorio nacional (...) todo lo que sale en la ley, (...), el pago escalonado, el tema de poder suspender la actividad cuando no estás llevando adelante el emprendimiento, (...) un montón de cosas, surgen de la idea de ese encuentro en el taller”.* (Entrevista N°4 Referente diseño de programa)

*“En ese diseño, también muy parecido al diseño del programa de emprendimientos productivos en la primera etapa, participaban los propios beneficiarios. O sea, hay un modelo que se llama, no recuerdo bien, pero que cambia los expertos por los beneficiarios o los actores vinculados.”* (Entrevista N°3 Referente diseño de programa)

Siguiendo con esta línea de participación en los diseños, también se observan diferencias en relación a la cuota técnico-política. En este sentido si tomamos los diez programas seleccionados se podrían distinguir tres grupos: aquellos en los que se sostiene que hay una participación técnico-política, aquellos en donde si bien se reconoce esta última hay una prevalencia de lo técnico, y aquellos en donde lo que prevalece es lo político. Es en esta mezcla que en algunos diseños, se suma la participación de los beneficiarios -en el menor de los casos- o de expertos en la materia como se mencionó en citas anteriores.

*“la más técnica-técnica pura era yo, después el resto eran técnicos políticos porque eran todos con niveles de directores digamos, el programa de niñez también del ministerio de salud creo que participó ahí, o sea yo era y obviamente daba mis opiniones técnicas pero ta, la discusión se faba más a nivel político”* (Entrevista N°2 Referente diseño de programa)

*“Yo creo que no así en Calle... históricamente ha tenido un impulso de discusión política cuando los problemas llegan, ahí la política se asoma a mirar el problema, se asoma a discutir el problema, se asoma a opinar sobre el problema y después se retira porque alguien abrió un refugio nuevo y obviamente se terminó, entonces después otra vez no hay cupo, pasa algo en calle, fallece alguien, la política se asoma y mira (...) se retira, no creo que la política se haya hecho realmente el debate del problema como para decir bueno esto se plasmó en un diseño... el diseño siempre fue una instancia de la necesidad de los propios técnicos...”* (Entrevista N°5 Referente diseño de programa)

*“(…) entiendo que fue una decisión meramente política, que se detectó, era parte del programa de gobierno y que se detectó, es un análisis, se detectó que había población uruguaya y población que no accedía al Documento de Identidad. Que fue más bien una cuestión política. Después, en realidad, y la transformación, también creo que fue una decisión política de pasarlo al programa de identidad.” (Entrevista N°6 Referente diseño de programa)*

Más allá del grado de participación, otro aspecto que surge como pregunta es el tiempo que lleva la elaboración de un diseño. Lo que emerge de las entrevistas es que en la gran mayoría las discusiones y reflexiones sobre la política se llevan adelante en simultáneo con la implementación. En otros casos hay una distancia entre el pienso y la implementación, pero no es lo que más se observa.

*“... y sí yo te digo desde la idea abstracta hasta que realmente empieza a cuajar y se empieza a creer con el que llevó para mí como dos años” (Entrevista N°2 Referente diseño de programa)*

*“[Sobre los dispositivos territoriales] (...) después había un departamento de atención (...) Ellos eran quienes miraban a las oficinas técnicamente y que participaban de estos debates y de estas discusiones y estaban continuamente mirando la calidad de la atención las consultas realizadas, participaban, orientaban a las oficinas.” (Entrevista N°1 Referente diseño de programa)*

De esta manera, el contexto en el que surgen los programas seleccionados, la poca o corta experiencia en implementación de este tipo de programas en el país, los antecedentes que se consideran de programas implementados en otros países, el tiempo dedicado al pienso de la política, así como la participación de distintos actores, pueden sumar elementos relevantes para el entendimiento del estado de los diseños y de sus componentes descritos al inicio del apartado. En suma, se entiende que las características de los diseños -en relación a sus componentes- deben ser entendidas teniendo en cuenta el marco institucional en el que nacen, el contexto socio-político y considerando el nivel de participación y los intereses de cada uno de los actores involucrados.

## **2. El monitoreo y la evaluación posibles**

El presente apartado se centra en el monitoreo y la evaluación de los programas, pero no desde el punto de vista teórico, desde cómo debería realizarse o pensarse, sino desde lo que es posible realizar en el marco de la implementación de una política pública y su contexto. Algunas de las preguntas en las que se profundiza son: ¿cómo son los procesos de trabajo para el monitoreo y la evaluación de los programas?, ¿cuáles son las características de los diseños de monitoreo y evaluación?, ¿quiénes participan de la construcción de éstos?, ¿cuándo se piensan y se actualizan?, ¿qué papel juegan los sistemas de registro o sistemas de información?, ¿cuál es la calidad de estas estrategias tomando como punto de partida el diseño de la política?

Si bien el foco de este trabajo estuvo en este último punto, el análisis recorre otros aspectos que dan contexto o pueden explicar el resultado de estas prácticas en el día a día. En primer lugar conocer, para los programas seleccionados, cómo es el proceso de trabajo para el acuerdo de un diseño de monitoreo y evaluación. Para éste como para el resto de los puntos a analizar se tomarán documentos públicos e internos MIDES así como el relato de los y las entrevistadas, en este caso referentes en la temática y en su gran mayoría con amplia trayectoria en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio.

Para el período considerado, puede señalarse que desde 2014 existen documentos internos, actualizados año a año sobre las estrategias de monitoreo de los programas, y para el caso de las evaluaciones también están explicitadas las estrategias llevadas adelante en cada uno de los informes de resultados de las mismas. Ahora bien, son documentos que al parecer surgen distanciados del diseño de la política, al menos en su gran mayoría. Como se señalaba en el apartado anterior ante la falta de documentos oficiales sobre los diseños de los programas, los que refieren al monitoreo y a la evaluación se construyen a posteriori -tema que se retoma más adelante- y se realizan como resultado de dos tipos de demandas, la de la dirección rectora del monitoreo y la evaluación -en este caso la DINEM- o desde el propio programa. Los procesos de trabajo en este marco, comienzan si existe alguna de estas dos demandas, donde prima la primera y la segunda depende de los recursos y los tiempos disponibles de quien lleva adelante esta tarea. Esto trae aparejado que no todos los programas sociales tengan su

estrategia de monitoreo, así como tampoco una evaluación -del tipo que sea- en tanto esta última requerirá no solo los acuerdos para llevarla adelante sino una financiación que la sostenga. En los casos en que se cuenta con una estrategia, los procesos se dan de manera diferente. Aunque los y las entrevistadas muestran consenso en que sería deseable un trabajo conjunto entre quienes monitorean y evalúan y los referentes de los programas, a efectos de lograr mayor utilidad para la mejora de la gestión, no siempre suele darse de esta manera. En términos generales, como mayor impedimento a estos procesos aparece el tiempo necesario para este trabajo, que choca con los tiempos de la gestión e implementación.

*“La mayoría de las veces los programas no están disponibles y la definición termina siendo acordada de hecho, pero en base a una propuesta unilateral liderada por nuestra área. (...) sería deseable y necesario que hubiera un proceso de trabajo conjunto con los programas para llegar y ejecutar una estrategia de monitoreo y evaluación. Mi sensación es que el tiempo es escaso y que no hay margen para un proceso de trabajo como lo insumiría la definición de una estrategia de monitoreo y evaluación”. (Entrevista N°1 Referente Monitoreo y Evaluación)*

*“...es más una demanda de la dirección en la cual trabajo, que una demanda del programa. (...) en mi vivencia es que no hay una demanda en sí del programa per se el che, tenemos que tener esto porque está bueno porque nos ayuda a la política...” (Entrevista N°2 Referente Monitoreo y Evaluación)*

Por su parte, y más allá de las dificultades explicitadas, también queda claro en las entrevistas una evolución en estos procesos de trabajo. Tiene que ver con que la cultura del monitoreo y la evaluación ganó terreno dentro del ministerio, aspecto que persiste más allá de las distintas administraciones. En este sentido, se percibe como una tarea que es más fácil que en los primeros años del ministerio, donde en algunos casos ya sucede de forma sistemática como mecanismo instalado de trabajo.

*“El proceso de trabajo entre los programas y el área encargada de realizar el monitoreo y la evaluación generalmente se inicia con reuniones entre ambas partes en las cuales se definen los pasos a seguir para llegar al objetivo final, que el programa cuente con una estrategia de monitoreo y evaluación que se implemente en la práctica para recolectar los datos requeridos por la gestión.” (Entrevista N°5 Referente Monitoreo y Evaluación)*

*“Antes sí era más difícil, ¿no? La gente no percibía esto como un valor, tener un sistema de monitoreo, con una batería de formularios para completar, con la contracara de que requiere más trabajo que “distrae” de la intervención, con evaluaciones que requieren entrevistas, encuestas y de las cuales a veces se desconfía porque se piensa que el fin de la evaluación es ver si hay que cerrar un programa. Si bien cambian las autoridades políticas, creo que en la plantilla más o menos permanente, o sea, mandos medios para abajo, que más o menos están ahí todo el tiempo, se ha generado esta cultura de la evaluación.”(Entrevista N°3 Referente Monitoreo y Evaluación)*

*“Creo que se ido avanzando hacia una cultura de la evaluación y hoy se pueden llevar distintas estrategias adelante y hay menos resistencia en los equipos, creo que se entiende más el por qué de la evaluaciones” (Entrevista N°7 Referente Monitoreo y Evaluación)*

Como se ha reflexionado desde la teoría, instalar una cultura de monitoreo y evaluación en una institución/organización se relaciona estrechamente con la relevancia que ésta y las personas que la conforman le otorguen a estas prácticas. A su vez, la misma debe darse a todos los niveles, no solo a nivel técnico sino también a nivel político, de lo contrario podrán mejorarse aspectos de la gestión de los programas, no así cuestiones más profundas sobre los diseños e implementación de los mismos. En este sentido, desde los referentes técnicos del monitoreo y la evaluación la importancia de estas prácticas es clara y contundente a la hora de exponer argumentos.

*“Bueno, creo que tiene que cumplir el ciclo de retroalimentar a los programas para mejorar la gestión, sobre todo el monitoreo, para brindar información, obviamente, para las autoridades, para el resto del Ministerio, para otros programas, para otros técnicos. También ayudar en las buenas prácticas, y también para la ciudadanía general, a través de los observatorios...” (Entrevista N°4 Referente Monitoreo y Evaluación)*

*“...Y me parece que conocer lo que hace el ministerio a nivel de programas o de atención a la ciudadanía es clave para poder mejorar en términos de gestión y de resultados” (Entrevista N°6 Referente Monitoreo y Evaluación)*

*“Pienso que es fundamental. La información generada por las estrategias de evaluación y monitoreo son las que van a permitir hacer los ajustes a la gestión y a la política para que resulte más eficiente. Todos los programas tendrían que tener monitoreo y evaluación. Es responsable y estratégico” (Entrevista N°1 Referente Monitoreo y Evaluación)*

Desde los referentes de los programas, también se entiende su relevancia, aunque en oportunidades se afirma hay una dificultad en los tiempos en que llega la información. Por su parte, cuando el rol es más político se percibe en el discurso una dificultad frente a estas prácticas, se reconoce cierto desconocimiento de los conceptos y de su utilidad, incluso en los casos en que puede reconocerse útil, no es lo que se prioriza.

*“yo no entiendo nada, no entiendo nada, si te puedo dar una impresión, no puedo dar una definición teórica, para mí el monitoreo me era útil en tanto me decías cómo iban yendo las cosas y la evaluación me mostraba el fracaso o el éxito de las acciones...” (Entrevista N°5 Referente de Programas)*

*“... quizás la lucha política y la agresión aporofóbica contra los programas ha ayudado a que las autoridades políticas entendieran la relevancia del monitoreo y la evaluación y de la construcción de información para el monitoreo y la evaluación. En general no es algo que viene de suyo en las autoridades políticas la comprensión de estas cosas como valor en sí mismo. Si a mí se me ocurre hacer un monitoreo y una evaluación súper detallada de lo que pasa en un programa que no tiene ningún tipo de impacto político ni conocimiento político probablemente no encuentren los recursos para financiarlo.”(Entrevista N°7 Referente de Programas)*

Siguiendo con lo expuesto hasta el momento, no hay visiones encontradas sobre la relevancia del monitoreo y la evaluación, incluso sobre los avances que ha habido en el ministerio respecto a estos temas. Esto es, más allá de alguna mención sobre el desconocimiento de estas prácticas en los mandos altos, lo que seguro tendrá implicancias en la política en general, en términos conceptuales se valoran estas prácticas como centrales a la hora de la implementación y/o revisión de los programas. Ahora bien, ¿qué características tienen los diseños de monitoreo y evaluación llevados adelante en el período considerado? ¿Cuál fue el monitoreo y/o la evaluación posible?

Lo primero a señalar responde a que si bien son prácticas que suelen entenderse como complementarias desde la teoría, los entrevistados tienden a separarlas, tal vez no en forma explícita marcando sus diferencias pero sí como dos prácticas que corren por distintos carriles, que se necesitan en distintos momentos, que llegan en distintos momentos, incluso a veces aparecen como requeridas en un orden cronológico. Si bien se observan características diferentes para los programas seleccionados, hay un aspecto en que coinciden -ya señalado en el apartado anterior- y forma parte, a su vez, de las

principales debilidades de estos diseños: no son pensados en la fase del diseño de la política. Ni el monitoreo ni la evaluación están previstos en las discusiones y gestación de los programas, por lo cual para que estas prácticas existan depende de la planificación de la dirección rectora de llevar adelante esta tarea. No es asunto de esta investigación ver cómo surge esta planificación, pero sí dejar sentado a partir de lo relevado, que en este escenario no todos los programas sociales son monitoreados y/o evaluados.

*“El momento o la etapa la pautamos nosotros/as y como mencionaba anteriormente, generalmente se hace una vez que se están implementando... y hace rato... los programas”*  
(Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)

*“Yo siempre los agarré ya todos implementados. Siempre, siempre.... en si siempre estaba implementado y rodando y ahí nos metíamos nosotros a pensar el monitoreo y la evaluación...”*  
(Entrevista N°4 Referente de Monitoreo y Evaluación)

*“No, se piensan en general después que el programa ya está implementado, o sea, mucho tiempo después, porque además tenés que poner a funcionar un montón de cosas para que pueda hacerse un monitoreo o una evaluación”. (Entrevista N°6 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

En cuanto al tipo de monitoreo y evaluación que se llevaron adelante en el período de referencia, se pudieron observar algunas diferencias en los programas que fueron seleccionados para el estudio. Más allá de estas diferencias, es de subrayar que en los documentos consultados y en lo que refiere al monitoreo se encuentra al menos una intención de estandarizar los diseños y sobre todo estandarizar la forma en que se clasifican y se presentan los indicadores correspondientes. Tanto en los informes MIDES como en los documentos que engloban los diseños de monitoreo llevados adelante por la DINEM, organizan la información siguiendo el ciclo de vida de los programas. *“(...) se consideran, –en primer lugar– las condiciones sobre las cuales un programa se propone actuar, es decir aquello que conforma su contexto y sobre lo cual se sostiene el porqué del programa. Seguidamente se consideran los recursos con los que cada programa cuenta en sus distintas etapas de planificación e implementación (tanto humanos como presupuestales). En tercer lugar, se consideran los productos y las prestaciones brindadas por el programa, su alcance, cobertura y focalización, así como el logro de sus metas. En cuarto lugar, se presentan los resultados del programa, entendidos como las variaciones que se producen en los beneficiarios o participantes*

*de los mismos con relación a sus condiciones iniciales o indicadores de contexto. (Informe MIDES 2017-2018: 7-8)*

Reforzando esta estructura, los diseños de monitoreo organizan los indicadores siguiendo la misma pauta, y a su vez definen dos grupos de indicadores: los comunes y los específicos. *“Los comunes procuran la estandarización de ciertos atributos transversales que sumados contribuyen a dar cuenta del resultado absoluto, en un período determinado, de un conjunto de proyectos, programas o políticas sociales... [Los específicos] están directamente relacionados con las metas, los objetivos y las actividades de los programas. Dan cuenta de las peculiaridades de cada uno de los programas, y se estructuran en torno a cuatro dimensiones analíticas (contexto, recursos, productos y resultados).” (Documento de Diseños de Monitoreo de programas MIDES, 2019:10-12)*

Por otra parte, al igual que en lo relacionado a los diseños de la política, las diferencias observadas en el tipo de monitoreo y la evaluación, mucho tiene que ver la prioridad que le otorga la administración, o el acumulado teórico que se tiene de los programas. De los seleccionados para el estudio, los programas de transferencias y en algún caso los programas de proximidad tienen un monitoreo más completo, así como distintos tipos de evaluaciones.

Para el caso de los programas de transferencias, el monitoreo es continuo desde hace varios años. Según documentos consultados sobre los diseños de monitoreo, desde 2014, se realiza el seguimiento de indicadores de contexto, recursos, productos y resultados, aunque éstos últimos en menor medida. Como señala una de las entrevistadas: *“La frecuencia de las mediciones son mensuales y por tanto se constituyen como los programas que cuentan con más seguimiento en toda la institución”.* (Entrevista N°5 Referente de Monitoreo y Evaluación)

Incluso en estos programas, hay un monitoreo desde los mecanismos de ingreso que tienen, con un nivel de complejidad y profundidad que no se visualiza para el resto. *“... en las transferencias monetarias nosotros hemos hecho monitoreos muy dinámicos, muchísimas, muchísimas visitas a los hogares donde se relevaba información por ejemplo, que contravenía los resultados. Era una experiencia muy linda llegamos a*

*desarrollar un segundo índice el índice de clasificación de la población... nosotros estudiábamos hacíamos una segunda estadística y proponíamos un segundo instrumento...” (Entrevista N°7 Referente de Programas)*

El tipo de monitoreo descrito y desarrollado en estos casos permite en palabras del entrevistado, ir modificando sobre la marcha y ajustando lo necesario desde los mecanismos de captación hasta una vez que ingresan al programa, para luego seguir valorando y evaluando temas de focalización.

*“entonces la gente la clasificábamos con el primer índice y si no pasaba, por las dudas la clasificábamos con el segundo y había algunos casos que no pasaban por el primero o sea que no quedaban en el programa y después cuando lo pasamos por el segundo quedaba, por ejemplo, uno de los grandes hallazgos que hicimos nosotros con esto era las madres solas con niños cuando teníamos situaciones de pobreza bastante extrema pero los hogares estaban integrados por muy pocas personas por ejemplo una madre sola con un niño era muy difícil que el instrumento lo seleccionara porque era mucho más sensible para clasificar hogares grandes” (Entrevista N°7 Referente de Programas)*

En el caso del programa Acompañamiento Familiar la experiencia del monitoreo es similar, aunque la demora de la puesta en marcha de los sistemas de registro y sistemas de información en general, introducen una complejidad que atraviesa -como se verá más adelante- todo el análisis. No solo pensar el monitoreo y la evaluación desde el diseño del programa garantiza que éstos sean de calidad, es necesario disponibilizar las herramientas para el registro de la información a relevar. De lo contrario, el monitoreo se verá afectado por llegar a destiempo y los datos pierdan fuerza para la toma de decisiones.

También otro ejemplo respecto a la producción de datos que surgen del monitoreo son los programas de atención a las personas en situación de calle. Como menciona la referente del monitoreo y la evaluación de estos programas *“En la mayoría de los casos lo que hacemos es hacer seguimiento de los principales indicadores de producto y resultado definidos. (...) apuntamos a que todos los programas cuenten con un set de indicadores básicos reportados periódicamente...” (Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

En el caso de las evaluaciones, podría decirse que son programas que, en el período considerado, ha habido interés en que sean evaluados. En este sentido, todos los entrevistados coinciden en que se han hecho distintas evaluaciones, y que esto ha contribuido al pensamiento y revisión de estos programas.

*“... se han llevado todo tipo de evaluaciones adelante en los programas de transferencias monetarias se han hecho evaluaciones de impacto se han hecho evaluaciones de resultados se han hecho evaluaciones de procesos hay evaluaciones de todo tipo sobre estas cosas y es bueno mirarlas todas juntas son muy complementarias.” (Entrevista N°7 Referente de Programas)*

*“En el caso de AFAM-PE, a través del vínculo de MIDES con el IECON, se han desarrollado algunas evaluaciones de impacto destinadas a observar los efectos que tuvo la intervención en algunas dimensiones: educación, mercado laboral, salud, entre otros. Para Tarjeta Uruguay Social desde la DINEM se impulsaron algunas evaluaciones, por ejemplo en el año 2014 se evaluó cualitativamente la percepción que tienen respecto a la iniciativa diferentes actores involucrados en la iniciativa.” (Entrevista N°5 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

A su vez, resaltar lo que menciona uno de los entrevistados, que en pos de fortalecer las evaluaciones, señala la relevancia que tiene la disponibilidad de las bases de información a efectos de contar con investigaciones externas, muchas veces subsanando tema de recursos de la propia institución.

*“... también apostamos mucho en la línea de información pública, de abrir datos, para poder contar con investigaciones de calidad de terceros sobre AFAM-PE y TUS, que nos han dado un montón de información, a veces es llover sobre mojado, siempre es como descoordinada y repite cosas, pero nos ha permitido paliar la falta de recursos y, este, generar información igual”. (Entrevista N°3 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

Estos son los casos en que más allá de dificultades o debilidades que tenga el monitoreo y la evaluación, son programas que cuentan con vasta información –proveniente de estas prácticas-, incluso sistemática y periódica y en donde más se ha invertido en conocer sobre la implementación y los resultados. Esto no se da de la misma manera en otros programas, donde ambas prácticas se dan con menor profundidad y claridad.

En algunos casos, por ejemplo, el monitoreo está enfocado en las primeras etapas del programa y hacia el final del mismo identificando las bajas o los egresos de sus participantes, sin embargo no profundiza en los procesos de la implementación una vez que las personas comienzan a ser beneficiarias. En otros, se hacen mediciones solo al final de la edición del programa, y no se logra obtener información de todo el proceso.

*“...al inicio y al final te tira datos para vos generar nuevo conocimiento y poder por lo menos ponerte a pensar qué podés mejorar (...) O sea, lo veo en el proceso. No lo veo para nada al final que es lo que hemos hecho estos años, ¿no? Y no por un problema de monitoreo o por un problema programático, sino por un problema de los tiempos, de otros procesos técnicos y políticos” (Entrevista N°3 Referente de Programas)*

*“bueno eh... en realidad los indicadores o la generación de indicadores de monitoreo tienden a estar asociados al proceso de postulación del programa y el proceso de llegar a ser beneficiarios del programa y después si son... cuando son bajas o no... yo diría el fuerte del proceso de monitoreo y los datos está en... ¿quién se postula? ¿con qué criterio se postula? sí cumplen o no los criterios y después ¿cuánto demora? o ¿cuál es el proceso? hasta ser beneficiario.” (Entrevista N°2 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

Estos aspectos relacionados con los tipos de monitoreo y la forma en cómo se implementan se encuentran explicitados desde 2014 en el Documento de Diseños de Monitoreo de programas, donde allí se puede observar que si bien están estructurados los indicadores, como se señaló en párrafos anteriores, todos los programas tienen una periodicidad distinta para reportarlos, en algunos casos, la misma es anual, en otros casos semestral y en aquellos programas que se priorizan los reportes se realizan mensualmente o incluso con una periodicidad menor.

Otro de los puntos mencionados que también se reconoce para algunos de los programas, es que, en el período considerado, no se contaba con información actualizada. Este es otro de los problemas identificados por los referentes tanto de los programas como del monitoreo y la evaluación que atraviesa la puesta en marcha de estas prácticas. Como se señalaba, no alcanza con que el monitoreo y la evaluación se piense desde el diseño para garantizar su calidad, ni contar con sistemas de registro, sino que se agrega una nueva complejidad y es que estos registros estén actualizados.

*“...el sistema de (...) no estaba. Había algo, había sí un programa dentro de SMART, pero no tenía información actualizada. Fue un intento y en eso quedó. Y quedó como... Creo que*

*también es como una buena ilustración de ciertas intenciones, de los programas o de hacer algo que después nos usó, que tal vez técnicamente o políticamente se quería, pero los equipos a nivel territorial, eso es una narrativa que yo tengo, no pudo llevarse adelante.” (Entrevista N°2 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“Hay un tipo de debilidades que son intrínsecas a los programas que es el envejecimiento de la información de las bases de datos y en particular en Uruguay una de las debilidades más graves que tienen es que no tienen un mecanismo previsto de actualización de la información...” (Entrevista N°7 Referente de Programas)*

Yendo a las evaluaciones de estos otros programas en los que las prácticas de monitoreo y evaluación no se dan con tanta claridad y profundidad como los primeros analizados, las y los entrevistados coinciden en la importancia que tendría contar con las mismas. La mayoría de los programas seleccionados han sido evaluados alguna vez sin embargo hay demandas e inquietudes que quedan pendientes. Para los casos en que sí hubo evaluaciones se mencionan tres aspectos relevantes.

En primer lugar, se valoran de forma muy positiva y a su vez, desde los discursos surgen aportes que podrían fortalecer el intercambio entre los evaluadores y los referentes de los programas.

*“para nosotros está buenísimo (...), está buenísimo porque no estamos constantemente haciendo esto de reprocesar generar siempre datos (...) contar con evaluaciones es central” (Entrevista N°2 Referente de Programas)*

*“Sí, sí, sí, creo que son imprescindibles las evaluaciones, imprescindibles porque si no es como que no sabés dónde tenés los mayores problemas.” (Entrevista N°6 Referente de Programas)*

Respecto a los aportes sobresalen dos principalmente. Por un lado, si bien se reconoce la importancia de la existencia un área rectora del monitoreo y la evaluación de los programas, se entiende necesario que haya equipos –más pequeños- dentro de los programas que oficien de contraparte, entiendan de la temática y contribuyan a optimizar los resultados de estas prácticas. Por otro lado, se entiende necesaria la distancia entre quienes evalúan y quienes implementan, pero se sugiere que el vínculo debe ser más cercano, existir mayor intercambio y comunicación durante las evaluaciones.

*“yo me suscribo más a la idea que cada programa tiene que tener expertos de monitoreo y evaluación para que vos después puedas darle a otra unidad, un poco más grande, la información o devoluciones más digeridas... Y nosotros intentamos hacer eso en ese periodo con la Secretaría Técnica. Intentamos ser como un puente para que no fuera tan complejo...” (Entrevista N°3 Referente de Programas)*

*“Sí, ahí creo que hay un... trade-off entre las cuestiones de la evaluación ideal o el monitoreo ideal, eso de la distancia, ¿no? Que no sean los mismos equipos. (...) O sea, tiene que haber una forma ahí en donde podamos mantener esa distancia optima de esos equipos [los que monitorean y evalúan y los referentes de programas] que se entiende pero, arreglando más sinápticamente. Porque que a mí me evalúen cuando termino una cosa y me dan la evaluación cuando ya rediseñé (...) me perdí tiempo, energía y fuerza.” (Entrevista N°4 Referente de Programas)*

En segundo lugar, se menciona que si bien se hacen evaluaciones muchas veces pasan años hasta que se vuelve a realizar otra o nunca llegan a concretarse, incluso cuando se introducen cambios en los programas. Esto también lleva a la reflexión de cuánto se sabe de los cambios que introducen los programas. Si conectamos este punto con la falta de documentación sobre los diseños de programas, puede resultar más complejo, en caso de no explicitarse la demanda concreta, conocer en qué casos amerita llevar adelante una nueva evaluación o sobre qué debería volverse a evaluar.

*“Se evalúan los dos programas. Sí, sí. Hay evaluaciones, no recientes, pero hay evaluaciones, sí. Las dos cualitativas (...) las dos son bastante viejas. En realidad, que yo recuerde alguna evaluación que fue fallida, no. Lo que sí es que en muchos años no se evaluaba. Siempre se mantenía un equipo de evaluación cercano, pero no se hacía... Es que ese tipo de evaluaciones siempre fueron bien recibidas por los programas y siempre lo que ellos pedían era que se volviera a hacer.” (Entrevista N°4 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“...pero sí hay una cosa que siempre quise y que me gustaría pila es actualizar un estudio que hizo en ese momento DINEM que para mí es muy bueno y dos por tres lo vuelvo a consultar que es el estudio de trayectoria en el MIDES, (...) lo que se hizo fue tomar a la persona en un periodo de tiempo y estudiarle la trayectoria que tiene dentro del ministerio” (Entrevista N°1 Referente de Programas)*

Por último, si bien la mayoría de los programas son evaluados –al menos los de mayor importancia en alcance y presupuesto- no siempre se pueden realizar todos los tipos de

evaluación posibles. De hecho, muchas veces se demandan algunas evaluaciones que no son posibles llevar adelante, por lo general por temas de diseño de los programas que no lo permiten, pero también por temas de planificación, tiempos y recursos.

*“Las evaluaciones que más realizamos son evaluaciones de proceso. Las evaluaciones de impacto por ejemplo, serían deseables pero no son viables. Esto sucede porque no se cuentan con los diseños de los programas, en su debido momento y con los requerimientos completos, como lo es el del monitoreo y la evaluación” (Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

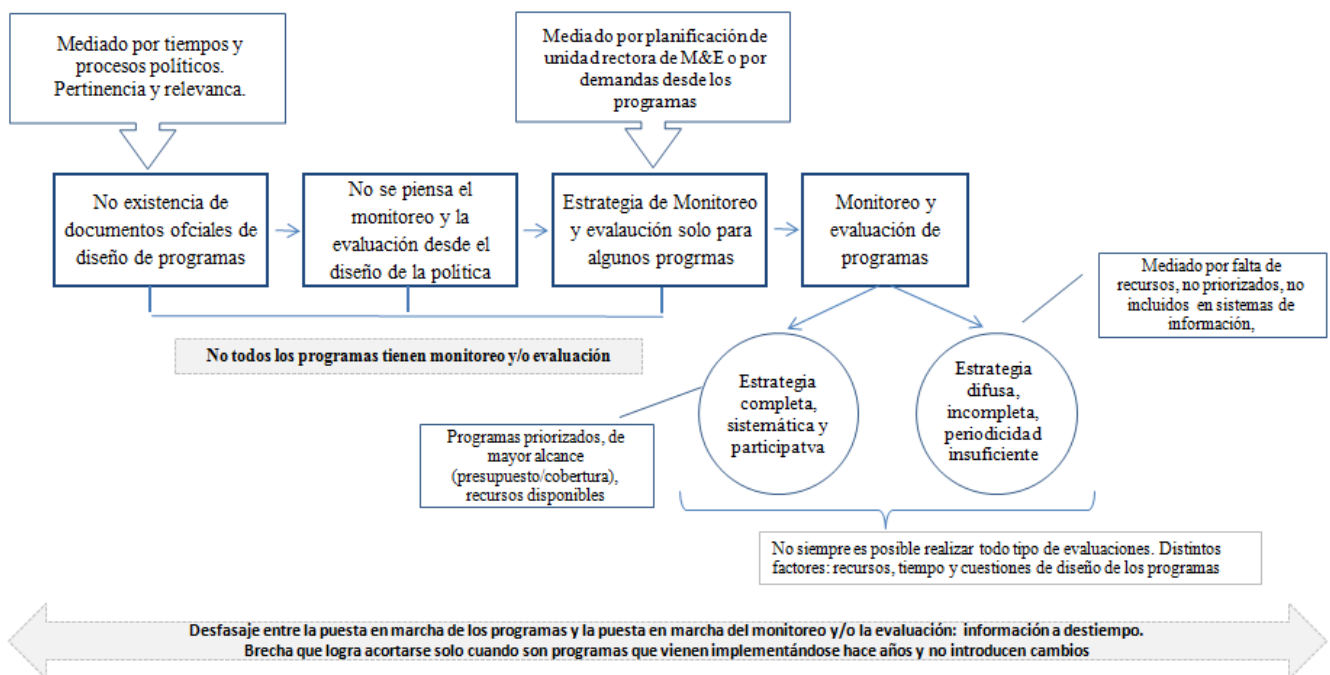
*“Nunca nos fuimos de los límites de... Siempre cuando hubo recursos para hacer evaluaciones nos fuimos directamente a preguntarles a los protagonistas. Directamente a los beneficiarios, los socios, los participantes, a preguntarle a ellos. Nunca hubo más recursos como para ir a otros tipos de agentes (...) con las empresas, con las cámaras, con los organismos, las intendencias, (...) que generalmente son los que contratan cooperativas sociales o contrataban cooperativas sociales. Y ese trabajo era específico nunca se realizó”. (Entrevista N°4 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

Haciendo un breve repaso de lo expuesto hasta aquí en cuanto al monitoreo y la evaluación posible en el marco de la ejecución de la política y su contexto, se realiza el siguiente punteo o resumen. Nos todos los programas del Ministerio tienen una estrategia de monitoreo y evaluación, aspecto que se relaciona estrechamente con lo expuesto en el apartado anterior, de la no existencia -en términos generales- de documentos oficiales sobre el diseño de los programas. En este marco, no hay un pensamiento de estas prácticas desde el inicio de la gestación de los mismos. El contar con una estrategia y el llevarla adelante depende de varios factores: que sea priorizado desde el ministerio y por ende desde la unidad rectora para el monitoreo y la evaluación de programas (DINEM), que haya financiación o recursos disponibles para hacerlo y que haya demanda desde el programa y recursos y tiempo desde la DINEM considerando lo ya planificado. Los procesos de trabajo para el diseño de monitoreo y evaluación son por lo general participativos (entre referentes de programas y referentes DINEM) aunque se reclama debería haber más tiempo para esta tarea. Se observan programas con un monitoreo que comprende todas las etapas de implementación y que es sistemático y que cuentan con distintas evaluaciones, y otros en donde estas prácticas se dan de forma más difusa o no tan completa: no hay reportes sistemáticos o con la periodicidad deseable, las evaluaciones no siempre cubren las demandas desde los programas, no es

posible llevar evaluaciones de impacto por cuestiones de diseño de la política, entre otros.

Más allá de la robustez o no del monitoreo y las evaluaciones en algunos de los programas, un aspecto común para todos es el tiempo en que llega la información. El tiempo siempre juega una “mala pasada”, y es identificado en la mayoría de los casos como un problema para la toma de decisiones y/o mejoras en la gestión. Problema que se relaciona estrechamente con el desfase entre la puesta en marcha de los programas y la puesta en marcha del monitoreo y/o la evaluación. Esta brecha solo logra achicarse cuando son programas que vienen implementándose hace años y no introducen cambios, no así para el resto. Por último, otro punto central en las características de estos diseños hace a los sistemas de información. En este caso, se destaca que no todos están incluidos en estos sistemas, hay problemas de actualización de la información y a su vez el desarrollo de las herramientas para el relevamiento lleva un tiempo y recursos que muchas veces atenta con el inicio de las prácticas de monitoreo y en ocasiones también con las evaluaciones.

**Esquema 4:** Secuencia relevada y tipos de monitoreo y evaluación en el MIDES



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, más allá de los tipos de monitoreo y las evaluaciones que se realizan y que son posibles llevar adelante, ¿se utilizan los datos y los resultados que surgen de estas estrategias?

Yendo a los discursos de los y las entrevistadas, se desprende algo interesante respecto a las opiniones sobre la utilidad o no de lo que surge de los datos del monitoreo y/o evaluación. Si bien en términos generales se reconoce la utilidad de la información, se observan dos posturas bien diferenciadas dependiendo del rol que tienen en el ministerio. Una mirada es la que tienen los referentes de los programas y otra distinta es la que explicitan los referentes del monitoreo y la evaluación.

Desde la perspectiva de los referentes de programas la información es muy útil y es considerada en distintos momentos y para distintos fines. El más común es ir ajustando y modificando cuestiones sobre la marcha de los programas, a nivel de gestión, pero también se destacan otros usos: desde modificar cuestiones de diseño -mejoras en la focalización, en la definición de la población objetivo-, presentaciones o como herramienta para discusiones a nivel de territorio o con los mandos de mayor jerarquía.

*“... esto que estoy diciendo las asignaciones familiares tendría un montón de gente afuera del programa si el monitoreo de la situación no hubiera detectado un montón de inconsistencias que fueron estudiadas después... es muy fuerte lo que estoy diciendo, estoy diciendo una cosa que no sé cuántos ejemplos hay en monitoreo... pero es una excelente práctica y eso es posible porque tienen monitoreo permanente de lo que pasa dentro del programa están mirando, escuchando, escuchando las denuncias, están escuchando reclamos, están escuchando el testimonio de los trabajadores de campo hay un montón de cosas que alimentan la posibilidad de pensar...” (Entrevista N°7 Referente de Programas)*

*“... es muy importante el proceso de evaluación, como proceso de aprendizaje institucional, no de las personas. (...) esa mirada externa es importante, porque esta evaluación es importante, pero es importante que es un proceso de aprendizaje institucional. (...) Sí. Nosotros a nivel programa... metemos la cuchara después en el diseño, los usamos, por supuesto. Los usamos y de hecho, para nosotros, las valoraciones negativas tienen más peso. (...) nos aportan mucho más que las que funcionan y a todo el mundo le encanta.”(Entrevista N°4 Referente de Programas)*

*“(...) realmente está buenísimo, nosotros lo usamos a nivel de gerencia y de dirección para reuniones que tienen más políticas, rendición de cuentas, parlamento, (...) después lo*

*trabajamos mucho con los equipos los supervisores, los facilitadores, la gente que está en territorio... tienen una reunión, tienen que presentar en que están tienen que tomar una decisión... y nos piden los datos y los mandamos y con eso se trabaja en el territorio”*  
(Entrevista N°2 Referente de Programas)

A su vez, se señala que la producción de datos es una forma que indirectamente permite “parar” en la gestión y en eso también hay una valoración positiva. Cuando los referentes de programa se chocan con la información, los obliga de alguna manera a “frenar”. Como señala la entrevistada, es una forma de frenar “la máquina” y poder reflexionar sobre cómo viene la implementación: *“Fue muy útil. Sí, fue muy útil porque en realidad todavía hay una separación entre el pensar y el hacer, el monitoreo y la evaluación y la gestión. Entonces, todo lo que te hiciera devolverte en el espejo los datos, los números, las procedencias, los problemas de los datos que cargaban los equipos de trabajo, ya de por sí es útil. Porque en la gestión es como una maquinita que va y va. Y si alguien no te dice pará, no parás en ese momento.”* (Entrevista N°3 Referente de Programas)

En general se utiliza según estos mismos entrevistados y entrevistadas a nivel técnico, de jefes de programas, algunos cargos políticos, aunque también se expresa que en oportunidades en los altos mandos la información no llega, o si llega no es leída o consultada.

*“No, nosotros los usamos a veces para definir algunas cuestiones. A nivel político, algunos políticos, algunos directores lo leían, pero otros no.”* (Entrevista N°6 Referente de Programas)

Por otro lado, está el relato de los referentes de monitoreo y evaluación que si bien sostienen que la información es utilizada tienen algunos reparos al respecto. En oportunidades no se tiene tan claro si realmente se usa, cómo se usa, o si realmente logran optimizar la información que se les brinda.

*“Creo que han sido útiles, pero menos de lo que podrían ser. (...) Cuesta que los programas lo consideren y lo tengan en cuenta para la gestión. Las evaluaciones también han sido útiles, pero no considero que cuenten con el crédito que tendrían que tener. Son pocos los casos en los que las evaluaciones han desencadenado discusiones buenas y*

*oportunas sobre los temas. Muchas veces quedan en un lindo informe, sin más” (Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“Yo creo que ahí tenemos como dos cuestiones, ¿no? Siempre ha sido bien valorado el tener el contacto, en hacer evaluaciones, en hacer monitoreo, en estar ahí, siempre en responder cada consulta (...) Pero yo creo que los jefes, referentes de programas tienen mucho más en cuenta, o le es más fácil ver nuestro trabajo, usar nuestros datos y eso, de lo que es el técnico común que está sentado... ...que tiene el trabajo del día a día... entonces puede ser que no todos usen la información” (Entrevista N°4 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

A su vez, introducen otros aspectos a tener en cuenta a la hora de la utilización de los datos, y tiene que ver con los registros en los sistemas de información. Se considera para algunos casos que el trabajo de monitoreo y evaluación a veces termina asumiendo tareas más asociadas a la gestión de los programas y a efectos de mejorar los registros. Esto último, sobre todo cuando lo reportado no condice con lo que el programa entiende son “sus números”, por lo que en oportunidades si no se dedica tiempo a estas cuestiones la información termina perdiendo credibilidad y claramente repercute en la utilización de la misma.

*“Creo que ha generado cambios los datos que generamos. A veces me parece que nosotros mandamos informes y no tenemos ni una recepción de un gracias del otro lado. En los programas, en algunos casos sabemos que los miran o creemos que los miran. (...) vuelvo que creo que hay una cuestión de... donde más repercusiones tenemos y donde más trabajo tenemos es en la gestión y en corrección de los sistemas de información.” (Entrevista N°2 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“En el caso del monitoreo de los programas que trabajan con..., que cuenta con un sistema de información gigantesco y muy complejo, ha costado que se le tenga credibilidad incluso” (Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

Sumado a estas cuestiones, los referentes en el monitoreo y la evaluación exponen y resaltan las mayores debilidades que tienen a la hora de llevar adelante estas prácticas. Vale la pena repasarlas. Muchas ya tratadas en el documento, en ocasiones desde la mirada de los referentes de programas, pero el objetivo de traerlas nuevamente es poder sintetizarlas y priorizarlas, sobre todo para tenerlas presente a la hora de pensar en dónde poner el foco para la mejora en su ejecución.

Nos todas las debilidades están asociadas al diseño de la política. Pero las que sí refieren a este punto podrían resumirse en las siguientes: la falta o poca claridad en los diseños, la no definición de la población objetivo o definición difusa, objetivos amplios y de difícil operacionalización, no inclusión de metas.

*“Una es el diseño, que creo que la no especificidad o esa la poca claridad de los diseños nos hace que sea más complicado llevar adelante el monitoreo y la evaluación.”*  
(Entrevista N°7 Referente de Monitoreo y Evaluación)

*“(…) muchos de los objetivos de los programas, su operacionalización es muy difícil. Teórica y prácticamente. Medir inseguridad alimentaria, ver si un programa de alimentación modifica la inseguridad alimentaria No es sencillo. Porque es una expresión de seguridad. Ni siquiera estamos hablando de personas que efectivamente tienen un déficit calórico de su ingesta y lo que estás monitoreando.”* (Entrevista N°2 Referente de Monitoreo y Evaluación)

*“las metas que ellos tenían, eran metas de gestión de lo que era su división o su departamento y no del programa...”* (Entrevista N°4 Referente de Monitoreo y Evaluación)

*“creo que el tema de los objetivos, el cumplimiento de metas, sin acciones reales para que se lleven adelante, no sé, te tiran para atrás en una evaluación porque sabés que estás midiendo no sé, el efecto del miedo a que te lo saquen y no una intervención real sobre el tema”* (Entrevista N°3 Referente de Monitoreo y Evaluación)

Ahora bien, también se señalan otras debilidades -que se han ido mencionando también a lo largo de documento- pero en las que se pone bastante énfasis desde los y las entrevistadas. Estas refieren a la falta de recursos, los sistemas de información o de registro, los interlocutores y la no comprensión o utilización de los resultados del monitoreo y/o la evaluación.

*“Acá hay dos tipos de problemas. Uno son los recursos humanos y el otro la adecuación entre la tecnología, especialmente la tecnología de recolección de información. Los diseños de los programas, si están intervenidos por la visión de monitoreo de evaluación, tienen la capacidad de registrar, si no, no lo tienen y hay que hacerlo ex pos, y eso da mucho trabajo”.* (Entrevista N°7 Referente de Programas)

*“tenemos problemas de recursos, sin esto no tenemos la posibilidad de pensar las evaluaciones que querríamos contratar afuera o tener internamente un equipo más abocado a la evaluación...” (Entrevista N°3 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“Una de las debilidades es no tener interlocutores sobre este tema en los programas (...) creo que eso dificulta bastante la tarea...” (Entrevista N°6 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“...hay mucho esfuerzo que se hace y se ha hecho para “conquistar” con los productos que se les disponibilizan, (...) de forma que puedan comprender la relevancia del registro y ver cómo la tarea de registro que puede complicar la operativa, después la pueden ver en resultados concretos y prácticos.” (Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

Para finalizar el apartado y haciendo una reflexión sobre la calidad de los diseños de monitoreo y evaluación, lo expuesto hasta aquí muestra que la misma se ve debilitada no solo cuestiones de diseño de los programas, sino que en la práctica los factores que intervienen son múltiples. Para tener estrategias de calidad deben ser pensadas desde el propio diseño de la política -en general no explicitado-, contar con sistemas de relevamiento e información acordes y que acompañen la implementación, que los registros tengan una actualización constante, contar con recursos y que el tiempo en que llegue la información sea el oportuno para la toma de decisiones. Todos estos factores que desde la teoría se mencionan como centrales, son las debilidades que emergen en el análisis a partir de lo que señalan los y las entrevistadas.

A esto, se le suma la importancia de la institucionalización de estas prácticas que permitan transformar los contextos donde son llevadas adelante las políticas así como profundizar en una cultura de monitoreo y evaluación. Esto podría contribuir a los niveles de entendimiento de estas prácticas de todos los actores involucrados. Entendiendo así el objetivo último del monitoreo y la evaluación, que no es más ni menos que la retroalimentación de la política.

### **3. Retroalimentación de la política en el ciclo de la política**

El último apartado del análisis se centra entonces en el ciclo de política, que como se ha visto a nivel teórico refiere a la retroalimentación, esto es, debería esperarse que a partir del monitoreo y la evaluación pueda mejorarse la gestión y por ende optimizar los

resultados que obtienen los programas sociales en este caso. Ahora bien, ¿hay cambios a nivel de los programas a partir del monitoreo y la evaluación?, ¿se vuelve sobre la valoración de estos cambios?, ¿cuáles son las debilidades para la retroalimentación de la política? Estas son las preguntas que intentaremos responder a partir del relevamiento realizado.

Que la información se utiliza, se utiliza, pero también es justo repasar lo señalado en el apartado anterior. Hay dos visiones respecto a este tema que se contraponen o al menos se diferencian en gran medida entre quienes son referentes de los programas y quienes se encargan del monitoreo y la evaluación. Mientras los primeros ven los resultados de gran utilidad y señalan las virtudes de contar con esta información –más allá de las dificultades y en los tiempos que la reciben-, los segundos son menos optimistas y sostienen que si bien se usan, reconocen que no es suficiente. Lo que parece desprenderse de los discursos, muchos ya expuestos a lo largo del documento, es que los referentes de programas sí toman hallazgos para realizar modificaciones a nivel de la gestión pero no tanto a nivel de la política o programa propiamente dicho. En este último caso ya se involucran o intervienen otros actores e interlocutores, lo que puede dificultar los procesos de cambio. La mirada y el relato desde el monitoreo y la evaluación conllevan mayor frustración en tanto, muchos resultados o no son tenidos en cuenta, o en caso que sí, pocas veces se llega a transformar la política por distintas razones: algunas relacionadas a lo técnico, otras a lo político.

Concretamente, en cuanto a las transformaciones o cambios que se realizan a nivel de los programas, se observan distintas visiones. Por un lado, están quienes sostienen que a partir de los datos del monitoreo y la evaluación se han realizado modificaciones a nivel de diseño de la política, si bien en algunos casos se aclara que menos de las que se esperaba.

*“... y en algunas zonas del país se detectaba que había un cuello de botella entre cuando nacía el niño/a y el cuándo era derivado por territorio y que se necesitaba llegar a las niñas y niños o a las mujeres embarazadas lo antes posible... se generaron las unidades de enlace y en realidad actúa como un delibery digamos de casos los agarra ahí con control del riesgo y ahí los reparte a los territorios... eso para mí es uno de los ejemplos más claros” (Entrevista N°2 Referente de programa)*

*“Sí, creo que sí. Menos de lo que me gustaría pero en parte se han hecho cambios sí. En el caso de las políticas que implementa para personas en situación de calle, los distintos reportes e informes que se realizaron, permitieron ir ajustando la oferta de dispositivos y modelando los programas y modalidades que se ofrecen”. (Entrevista N°1 Referente de monitoreo y evaluación)*

Por otro lado, una de las entrevistadas deja entrever a través del discurso que si bien se realizan modificaciones, no necesariamente son a partir de la información que arroja el monitoreo y/o la evaluación. Señala que *“se han procesado menos cambios, en base a los resultados del monitoreo y la evaluación, de los que entiendo serían necesarios.” (Entrevista N°5 Referente de monitoreo y evaluación)*

Otra mirada respecto a este tema-aunque con puntos de contacto con el párrafo anterior- lo da un entrevistado, referente de monitoreo y evaluación de programas, quien sostiene que sí ha habido modificaciones a nivel de diseños de los programas pero a partir de lecturas de los resultados que no siempre son acertadas. Plantea un juego en la acción de los decisores: una mala o incompleta lectura de la información, o una lectura conveniente para realizar los cambios que se deciden a nivel político.

*“Sí, hay, ha habido cambios en los diseños. Creo que a veces son lentos... Pero han habido cambios, sí, en varios programas en base a esto. El problema es que también... ha habido cambios en base a lecturas de resultados de monitoreo y evaluación que no son correctos, o al menos que no son completos. O bueno, o también pasa al revés, ¿no? Que esa es... Yo voy a hacer un cambio porque políticamente lo tengo decidido y bueno, voy a usar, voy a leer lo que hay en los informes de la forma que más me conviene.” (Entrevista N°3 Referente de monitoreo y evaluación)*

Siguiendo esta misma línea de quienes visualizan que sí se realizan modificaciones a nivel de los programas, algunos entrevistados asocian estos cambios a la gestión exclusivamente y no de manera más profunda en términos de diseño. En estos casos hay una mirada crítica en relación a que no hay mucho tiempo para “el pienso” a partir de la información obtenida, por lo cual lo que hacen es cambiar cuestiones en el día a día. En este marco, si bien la información es útil, no alcanza para que haya una retroalimentación real de la política.

*“No se si hubo cambios en los programas, me parece que los datos eran más para la gestión. Más para la gestión. (...) evidentemente la información con la que se contaba y con lo que la DINEM estaba transfiriendo, servían para una buena base de sustentación de esos programas. Sigo diciendo que no alcanza (...) la información per se no da conocimiento, creo yo. Lo que da es que hagas algo con esa información. Entonces, acumular información no nos sirve en las políticas públicas.” (Entrevista N°3 Referente de programa)*

*“Creo que hay modificaciones que se van haciendo... muchas asociadas al sistema de información, al sistema de registro. Pero no al objetivo final de la política de alimentación en este caso.” (Entrevista N°2 Referente de monitoreo y evaluación)*

Entonces, en términos generales, se realizan cambios, con menor o mayor incidencia en los diseños de los programas, tomando en cuenta la evidencia o no, o en oportunidades teniendo en cuenta los intereses políticos. Pero, la pregunta que surge aquí es, ¿se realiza seguimiento y/o se evalúan estos cambios?

Para los programas consultados, se habla de “intención”, de “intentos”, pero la totalidad de los entrevistados sostiene que rara vez se realizan evaluaciones o estudios específicos sobre los cambios que introducen los programas durante o pos implementación. En este sentido, es que una de las entrevistadas lo entiende como un sistema “con agujeros”, en tanto el ciclo parecería completarse –ya que se realizan cambios en la política a partir de los datos del monitoreo y la evaluación-, pero ¿es realmente una retroalimentación? ¿se traduce en una mejora en la gestión? A partir de los relatos no se puede responder a esta pregunta al menos basada en evidencia. Incluso si tenemos presente que hay casos en los que el programa no llega a tener evaluaciones: [Sobre si se evalúan los cambios] *“No hay evaluaciones para este programa” (Entrevista N°6 Referente de programa)*

*“Y no, sí ha mejorado que los niños que han sido acompañados desde el embarazo digamos más temprano tienen mejores resultados, pero no se evaluó, oficialmente no, no se hace una evaluación específica vamos a evaluar este cambio a ver cómo funciona” (Entrevista N°2 Referente de Programa)*

[Sobre la evaluación de los cambios en los programas] *“Hay una intención y hubo una intención. Creo que se perdía, es como un sistema con agujeros, digamos. Como que había la intención, estaba la línea política de hacerlo, porque eso es importante. ... Pero sinceramente no creo que fuera un ida y vuelta virtuoso. O sea, una red con agujeros.” (Entrevista N°3 Referente de Programa)*

*“Se intenta hacerlo, pero no es algo que se tenga previsto.” (Entrevista N°1 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“Bueno, el programa se sigue monitoreando y bueno, en particular la intención es hacerlo, ¿no?” (Entrevista N°3 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

En síntesis, la información se usa, no tanto como podría utilizarse; no siempre de la manera adecuada, se realizan cambios a nivel de los programas, más atados a la gestión y no a los diseños y estos cambios si bien hay intención de evaluarlos o hacerles seguimiento, en la práctica no sucede. Claramente, esto dificulta el ciclo de la política, y por ende la retroalimentación, pero las mayores debilidades parecen estar en otros puntos. A continuación, y para terminar con el análisis, se exponen las principales debilidades que se encuentran en esta retroalimentación de la política. Si bien las mismas abarcan varias dimensiones, podríamos clasificarlas en aquellas que tienen que ver con lo vincular entre los referentes de las distintas áreas, entre lo técnico y lo político; aquellas que refieren a temas de recursos –económicos y humanos- ; aquellas que tienen que ver con el tiempo –gestión vs reflexión- y tal vez las más señalada, aquellas que tienen que ver con los intereses políticos.

En primer lugar, entonces y en cuanto a lo vincular entre los referentes de las distintas áreas, entre lo técnico y lo político, desde varios entrevistados y entrevistadas surge que es necesario que exista una demanda de los programas no solo de ser monitoreados y/o evaluados, sino estrictamente sobre qué realizar el seguimiento y/o sobre qué evaluar.

*“También es ideal que los programas tengan su propia demanda, para que esa demanda esté contestada por la evaluación y monitoreo y que haya una retroalimentación, o sea un proceso de mejora continua en el fondo, sobre los programas” (Entrevista N°6 Referente de monitoreo y evaluación)*

*“...después de eso sale un producto, que es un conjunto de recomendaciones o de información para tomar decisiones, que a veces no son una recomendación, sino simplemente miren lo que da esto, es esto, hagan lo que quieran con esto, y del otro lado hay que tomar decisiones. Y ahí el problema es en qué medida las cosas son o no son vinculantes” (Entrevista N°7 Referente de programa)*

Estas fallas en la no demanda o en el tipo de demanda también conectan con las fallas en el vínculo e interacción entre los distintos actores involucrados, ya sean técnicos o

políticos. Se reconoce desde los referentes de monitoreo y la evaluación que una gran debilidad puede estar en no saber lo que el decisor de política necesita, incluso se expresa que si no se da un vínculo con lo político, mucho de lo hecho en términos de monitoreo y evaluación puede perder fuerza o sentido, o al menos no alcanzar el objetivo deseado.

*“No sé si sabemos darle lo que ellos están pidiendo. Tal vez nosotros estamos dando un montón de indicadores, (...) pero tal vez hay algo que no estamos dándole. Que hay algún indicador, alguna cuestión para su política que no logramos monitorear. Creo que hay una cuestión ahí....en esto del ciclo creo que tal vez es eso, los insumos que generamos a veces, no necesariamente son insumos que justo el actor que decide esté buscando. (Entrevista N°2 Referente de Monitoreo y Evaluación)*

*“Hay dos cosas, a veces los directores políticos de los programas tienen una cierta apreciación de la realidad que no está contenida en las cosas que relevan los técnicos que relevan información, que pueden ser a veces bastante acartonados y a veces hay una soberbia importante de parte de la política que no está tan dispuesta a que le digan qué es lo que tiene que mejorar (...) Y bueno, a veces en monitoreo y evaluación dicen cosas torpes, porque no tuvieron el suficiente diálogo con la política y entonces podríamos decir que hacen informes que no sirven para mucho. (Entrevista N°7 Referente de Programa)*

Otra mirada, también desde el vínculo a nivel de los equipos y con las autoridades, tiene que ver con los cambios que acontecen en las distintas administraciones, en cada una y entre cada una de ellas. Más que nada refiere también a la institucionalización y por ende a la posibilidad o imposibilidad de generar una cultura de monitoreo y evaluación. Lo que deja claro el entrevistado es que muchas veces es un volver a empezar, un reinicio, lo que atenta también contra la retroalimentación.

*“... lo que ha pasado varias veces es que, bueno, una vez que tenés unos cuadros técnicos y demás, que lograste evangelizar, digamos, las bondades de esta cultura, el mismo termina cambiando. Cambia de autoridad, hay gente que se va.... Y, bueno, un poco a veces es como que no estás construyendo sobre algo sino que estás reconstruyendo. Entonces, como que reinicias un poco. Es un problema importante que le veo.” (Entrevista N°3 Referente de monitoreo y evaluación)*

En segundo lugar, otras de las debilidades manifestadas y que podría relacionarse con el último punto, refiere a los recursos -económicos y humanos-, y en el caso de estos

últimos se refiere no solo a la cantidad sino en oportunidades a la formación profesional. Hasta aquí la falta de presupuesto se había mencionado a nivel de implementación y a nivel de la posibilidad de realizar evaluaciones. Sin embargo, también puede ser central contar con presupuesto para realizar los cambios que sugieren los resultados del monitoreo y/o la evaluación. Por otro lado, se señala la necesidad de contar con mayor cantidad de recursos humanos y a su vez, en algunos casos mayor profesionalización. En pocas palabras: puedo obtener las sugerencias más pertinentes a partir del monitoreo y la evaluación pero sin recursos no serán posibles realizar algunos o ninguno de los cambios planteados para la política.

*“...una debilidad es a nivel presupuestal y de recursos técnicos, vos podés tener un montón de información y de cosas para modificar en los programas pero si no tenés plata y recursos para llevarlo adelante, no podés hacer nada...” (Entrevista N°6 Referente de monitoreo y Evaluación)*

*“... hay otra limitante que es polémica y que es cómo decirlo... el nivel técnico... yo hace un tiempo ya que lo sostengo cada vez lo compruebo más yo creo que hay un nivel técnico muy bajo en (...)técnico profesional (...) ” (Entrevista N°1 Referente de programa)*

Asociado al tema de los recursos, como otra debilidad a la hora de la retroalimentación de la política está que los técnicos se encuentran “subsumidos” en la gestión de los programas, por lo que el tiempo de reflexionar sobre los resultados, sobre cómo mejorar la política, sobre cómo trasladar esto a los decisores, se pierde, o al menos, estas cuestiones no tienen el lugar deseable para que el ciclo de la política sea virtuoso. Para los técnicos, los programas son sinónimo de gestión y la gestión sinónimo de urgencias.

*“Los programas no necesariamente siempre quieren escuchar y tienen armado su discurso. Y la dinámica cotidiana les genera no poder pararse a reflexionar en qué están haciendo O como mejorar esa dinámica, ese ciclo de la política. Creo que puedo haber algo de eso, que el programa está como muy ensimismado en la gestión” (Entrevista N°2 Referente de monitoreo y evaluación)*

*“...los programas están abocados puramente a la gestión y aunque tienen la intención de contar con información y hacer monitoreo y evaluación de sus programas, hay poco tiempo disponible para pensar las estrategias y discutir los resultados. En el caso de los programas con lo que trabajo en particular, por el tipo de población que comprende, se*

*pasa de una urgencia a la otra. Es gestión, y gestión siempre de lo urgente. (Entrevista N°1 Referente de monitoreo y evaluación)*

Más allá de las debilidades analizadas hasta el momento, la más señalada a la hora de la retroalimentación, es la que tiene que ver con los intereses políticos. Se deja claro que más allá de contar con los insumos y las herramientas para mejorar el diseño y la gestión de los programas, en oportunidades no se puede.

*“Otra debilidad es política, ahí tenés que ir teniendo cintura con las chacras de poder, que no importa el color que esté, siempre lo vas a tener siempre lo vas a tener... me ha pasado de tener herramientas del monitoreo y la evaluación, de tener esas herramientas para cambiar la política y no poder” (Entrevista N°1 Referente de Programa)*

*“...A nivel de las autoridades, yo creo que sí, que ahí es como... no logran separar la evaluación del programa que forma parte de una política pública, de la valoración política de los actores institucionales de este momento. ... si la evaluación es negativa es porque me estás evaluando a mí, en este momento, en este periodo de gobierno. ... el impacto es sobre mí, no sobre esta valoración de una política pública que es mejorable y que me debo a ella” (Entrevista N°4 Referente de programa)*

Aquí entran varios aspectos, pero hay una mirada y reflexión común de los y las entrevistadas y es que más allá de los resultados de monitoreo y evaluación, se necesita voluntad política para realizar cambios a nivel de los diseños e implementación de los programas sociales. A la hora de realizar cambios o no en las políticas sociales, cobran relevancia aquí intereses de las autoridades y la “rentabilidad” que les pueda otorgar a éstas durante su administración.

*“La ausencia de voluntad política de aplicar toma de decisiones en base a la evidencia”.*  
*(Entrevista N°5 Referente de monitoreo y evaluación)*

*“... igual no me importa porque voy a hacer lo que yo quiera, porque es lo que me parece que me renta, y además, políticamente probablemente me rente. Entonces será más justo repartirle a cada uno según su necesidad, pero a mí me sirve mucho más para seguir en política, repartirle a cada uno según la amistad que tenga conmigo, o la cercanía que tenga con mis funcionarios, o con mi institución ...o grupo de la sociedad, la que sea”.*  
*(Entrevista N°7 Referente de programa)*

Reafirma el entrevistado: “(...) yo diría que la respuesta es que de las grandes cosas importantes que dicen las evaluaciones sobre las políticas, se las pasan por el (...). Póngalo literalmente, se usa para hacer política, nada más. No se usa para hacer programas mejores, se usa para hacer política.” (Entrevista N°7 Referente de programa)

Para cerrar el capítulo seleccionar un párrafo de una de las entrevistadas referente de programas, quien a la hora de pensar en las debilidades en la retroalimentación de la política, no puede pensar solo en esa etapa sino que hace referencia a todo el ciclo. En gran parte, lo que se ha desarrollado a lo largo del presente trabajo. Llega a una conclusión que parece clara si pensamos en un esquema cíclico, si hay debilidades en todas las etapas anteriores, las cuales van encadenadas, seguro lo habrá en la última, en este caso, la de retroalimentación.

*“el problema me parece que podía estar en todo el ciclo...en el diseño estaba porque no hay instancias profundas de pienso del diseño... la ejecución ni hablar, en la cantidad de problemas de ejecución, sobre todo porque no tenías un Estado, ... digamos un ministerio con las capacidades de gestión que se requiere, si querés hacerlo con eficiencia... fue creciendo, ¿no? y... después monitoreo por el problema que no existe un adecuado sistema de información... se trabaja con la urgencia... una cosa es la urgencia con la que vos hoy montás un (programa) y otra cosa es la urgencia con la que desarrollás el sistema de información, discutís con la DINEM discutís con informática, ... y en el rediseño... si todo esto más o menos va a los tumbos cuando tenés que rediseñar y retroalimentar y bueno, hacés lo que podés, ahora, cuando hay problemas en todas las pestañas yo entiendo que hay dificultades importantes” (Entrevista N°5 Referente de programa)*

A efectos de cerrar el capítulo de análisis, la siguiente tabla recorre y sintetiza -a grandes rasgos- las principales debilidades encontradas respecto a los 3 ejes centrales de la investigación: el diseño, el monitoreo y la evaluación y la retroalimentación de la política.

**Tabla 12.** Principales barreras/debilidades relevadas en las fases de política consideradas en la investigación.

<b>Diseño de la política</b>	<b>Monitoreo y Evaluación</b>	<b>Retroalimentación de la política</b>
<b>Mayores barreras/debilidades</b>	<b>Mayores barreras/debilidades</b>	<b>Mayores barreras/debilidades</b>
<p>No existencia de documentos oficiales</p> <p>No actualización de los diseños</p> <p>Se piensan sobre la marcha</p> <p>Información fragmentada</p> <p>No se piensa el sistema de M&amp;E</p> <p>No explicitan marco lógico</p> <p>Problemas de definición de Población objetivo</p> <p>Objetivos no operacionalizables</p> <p>No definición de metas</p> <p>Tiempos para la puesta en marcha</p>	<p>Problemas de diseño de la política</p> <p>Se realiza cuando el programa ya está en marcha</p> <p>No todos los programas tienen estrategia de M&amp;E</p> <p>Tiempo y recursos para desarrollos sistema de registro</p> <p>Sistema de registro a destiempo</p> <p>Sistemas de registro no actualizados</p> <p>Datos a destiempo</p> <p>Falta de tiempo y recursos para realizar evaluaciones</p> <p>Falta de demanda -técnica y política-</p> <p>Falta de tiempo en interlocutores para trabajo conjunto</p> <p>No vinculación con la política</p>	<p>Utilización de los resultados del M&amp;E a destiempo</p> <p>Cambios más que nada a nivel de la gestión, no de la política</p> <p>Poco entendimiento del M&amp;E por autoridades políticas</p> <p>Tiempo para el pienso de la información que surge del M&amp;E</p> <p>Urgencia de la gestión</p> <p>Recursos</p> <p>Mala lectura de resultados del M&amp;E o lectura “conveniente”</p> <p>Intereses políticos</p>

Fuente: elaboración propia

## CAPÍTULO VI. CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación tuvo como objetivo principal generar conocimiento sobre el monitoreo y la evaluación de las líneas de acción llevadas adelante por el MIDES en el período 2015-2020, así como sobre el proceso de retroalimentación de las políticas, a la luz de la caracterización de la etapa de diseño de las mismas.

La hipótesis principal de trabajo sostenía que las políticas sociales del MIDES desarrolladas en el mencionado período, mostraron debilidades en su diseño, lo que incidió sobre todo el ciclo de la política pública. A partir de los resultados obtenidos, si bien se confirma la misma, no sería justo señalar que las debilidades en los diseños son el único factor que condiciona los tipos de monitoreo y la evaluación que se llevan adelante. También hay factores propios de estas prácticas que, una vez puestas en marcha inciden, así como definiciones institucionales que también intervienen en el ciclo de la política. Más allá de los avances en términos de capacidad institucional y del monitoreo y la evaluación llevado adelante, aún resta ganar espacios para institucionalizar estas prácticas y en este sentido, resta perfeccionar y tecnificar los mecanismos utilizados hasta el momento.

De todas formas, sí es cierto que la forma en que se piensa, se diseña y se ponen en práctica las líneas de acción, atenta contra la posibilidad de generar estrategias de monitoreo y evaluación oportunas para brindar información a tiempo, utilizable y de calidad para la toma de decisiones.

Haciendo un repaso de los resultados de la investigación, en torno a las preguntas que la guiaron, puede señalarse lo siguiente. Lograr sistemas de monitoreo y evaluación de calidad, esto es, garantizando la generación de información a tiempo, su utilización oportuna para la toma de decisiones y en pos de retroalimentar la política, no es tarea sencilla. Diversos factores son los que condicionan las prácticas del monitoreo y la evaluación, lo que pone en juego sus objetivos centrales, en ocasiones, limita sus potencialidades, o incluso en otras, las anula.

Uno de los principales factores es el momento de la gestación de la política: la elaboración de su diseño. Lo complejo del escenario donde se piensan y desarrollan las

políticas públicas -entramado de instituciones, actores, intereses, sistema de gobierno, articulación, capacidad de agencia, entre otros-, hace que los diseños de las líneas de acción no se tomen el tiempo necesario para su maduración. Como consecuencia, suelen ser diseños poco claros, con objetivos amplios, en su mayoría sin metas de resultado, no incluyen las estrategias de monitoreo y evaluación desde su inicio, lo que hace a las políticas no evaluables en su totalidad, y lo que provoca en ocasiones que su monitoreo no sea eficiente y eficaz.

En términos generales, los diseños de los servicios/programas sociales analizados coinciden en algunas características, que son claves para el monitoreo y la evaluación, o mejor dicho, para que estas prácticas se vean afectadas. Algunas de ellas son: no se cuenta con documentos oficiales sobre los diseños, ni una sistematización de los cambios que sufren a lo largo de cada edición; si bien existe información sobre las líneas de acción, la misma está fragmentada y poco organizada lo que dificulta un análisis secuencial de las mismas; en ocasiones no hay una clara definición de la población objetivo, se cuenta con objetivos amplios y no operacionalizables, no se encuentran -en la mayoría de los casos- metas de resultados, y no incluyen las estrategias de monitoreo y la evaluación.

Estos aspectos son los que afectan en gran medida el tipo de monitoreo y evaluación que se lleva adelante. En efecto, los resultados mostraron a su vez, que no todas las líneas de acción llegan a contar con una estrategia de monitoreo y evaluación. El que cuenten con una estrategia y el llevarla adelante depende de que el programa sea priorizado desde el ministerio, o desde la unidad rectora para estos fines y que haya financiación o recursos disponibles para hacerlo. En este marco, y en cuanto a los tipos de monitoreo y evaluación que se llevan adelante se observó lo siguiente. Por un lado, programas con un monitoreo que comprende todas las etapas de implementación y sistemático, con distintas evaluaciones. Un ejemplo de éstos son los programas de transferencias, los cuales, si bien contienen varios de los problemas identificados a nivel de diseño; su nivel de maduración, el acumulado teórico, la prioridad que conllevan así como los años que hace que se monitorea y evalúa, hace que logre realizarse -a fines del período considerado- un monitoreo eficiente y distintos tipos de evaluaciones. Por otro lado, se observaron programas en los que el monitoreo no logra contar con información sobre todo el proceso, no se da información a tiempo, periódica, utilizable y en términos

evaluativos, en algunos casos no se realizan y en los que sí, no siempre son las deseables. Ejemplo de éstos pueden ser algunos programas de formación/capacitación o incluso los servicios seleccionados en la muestra, donde la falta de claridad en los objetivos, la ausencia de metas de resultado, la forma en que las personas ingresan al programa, no contribuyen a realizar un monitoreo eficiente, ni cierto tipo de evaluaciones, sobre todo aquellas que miden impacto.

En este sentido, los tipos de monitoreo que se llevan adelante son los posibles. Se realizan en acuerdo con los referentes de los programas, cuando los programas ya llevan tiempo de implementación, con distintas herramientas, con sistemas de registro o información en ocasiones incompletos, con escasos recursos y en general se va ajustando en la tarea cotidiana en conjunto y en comunicación entre los equipos referentes. En pocas ocasiones se logra un monitoreo eficiente, y aunque a veces se realizan cambios a nivel de la gestión, no siempre alcanza para la retroalimentación de la política o al menos para realizar cambios sustantivos en el diseño.

En cuanto a las evaluaciones, también se realizan las posibles, atado esto a dos factores: los recursos disponibles por un lado, y por otro, temas de diseño de la política que en algunos casos no permiten llevar adelante algunos tipos de evaluación. Estos casos refieren principalmente -como ya ha sido señalado- a aquellas líneas de acción que no definen claramente la población objetivo, la forma de ingreso al programa, así como la falta de metas de resultado. En este marco, resaltar que no todos los programas llegan a ser evaluados y no siempre se llegan a realizar las evaluaciones demandadas por los programas o las deseables a nivel técnico.

Más allá del tipo de monitoreo y evaluación que se lleve adelante, todos tienen un problema común, que en algún momento deben sobrellevar, y es el tiempo en que la información llega a los interesados, sea a los referentes de programas como a los decisores de política. Esto se relaciona con el desfase entre que el programa se pone en marcha y se logran instalar los mecanismos para el monitoreo y la evaluación -diseño, herramientas de relevamiento, sistemas de registro, entre otros-. Brecha que solo se acorta cuando son programas que vienen implementándose hace años y no introducen cambios, no así en el resto de los casos.

En cuanto al cierre del ciclo de la política, no solo los tipos de monitoreo y evaluación la afecta, incluso en los casos en donde se brindan datos de calidad y en tiempo real, o resultados evaluativos -esperados o no-, no siempre se logra una retroalimentación. Esto depende también de varios aspectos. Si bien la información es utilizada de distintas maneras, en forma adecuada o no, los cambios que se realizan son más a nivel de la gestión y no tanto a nivel de los diseños de la política. Cuando se implementan cambios no siempre logran evaluarse, por lo que el ciclo de la política experimenta dificultades. De todas formas, las mayores debilidades para la retroalimentación se observan en lo vincular entre lo técnico y lo político, la falta de recursos, los tiempos y la más relevante según los resultados del trabajo: los intereses políticos.

En cuanto a la interacción entre los distintos actores, lo principal reside en la falta de demandas claras desde los distintos ámbitos, técnicos y políticos. También es central como debilidad la falta de diálogo entre lo técnico y lo político. Necesariamente este diálogo debe existir si se quieren obtener mejores resultados, de lo contrario, podrán brindarse los resultados más robustos pero si esto no dialoga con la política, mejorar la política no será sencillo. Los recursos también son centrales –humanos y económicos-. Si no se destinan recursos para poder realizar los cambios en la política a partir de lo que sugiere el monitoreo y la evaluación, de nada servirán las sugerencias realizadas de cambio, a lo sumo, solo se generará conocimiento sobre la implementación de la política. Por último, señalar la mayor dificultad que es acompasar lo técnico y los resultados del monitoreo y la evaluación con los intereses políticos. En última instancia se necesita voluntad política para realizar cambios a nivel de los diseños e implementación de los programas sociales.

En conclusión, las debilidades de los diseños de los programas inciden en los tipos de monitoreo y evaluación que se llevan adelante, por dos motivos claves. Primero, porque la definición de los componentes de los diseños no es clara, no están explicitados en documentos oficiales, no se sistematizan los cambios, y si bien hay vasta información sobre los programas, la misma no está ordenada y muchas veces resulta complejo entender las definiciones en forma cronológica. Segundo, porque el monitoreo y la evaluación, salvo excepciones, no se piensan desde el propio diseño de la política. Esto hace que el proceso de llevar adelante estas prácticas comience con el programa en marcha, aspecto que dificulta u opaca sus resultados. A esto se le suman otros

ingredientes, asociados a la falta de recursos, poco entendimiento del para qué del monitoreo y/o la evaluación y poco diálogo entre lo técnico y lo político.

En este sentido, y más allá de las distintas administraciones políticas, institucionalizar estas prácticas permitiría profundizar en una cultura de monitoreo y evaluación, que si bien tendrá obstáculos para lograr su objetivo primordial -por lo factores ya expuestos- podría contribuir a generar conocimiento sobre la implementación de la política, a un mayor entendimiento por parte de los actores del significado de las mismas y, en última instancia, a una posible retroalimentación. Si se entiende la política como un ciclo, se entenderá a partir de los elementos expuestos en el trabajo, por qué el mismo no llega a ser virtuoso. Muchas debilidades en varias de las etapas del ciclo de la política, hará que no se logren los resultados esperados.

Más allá de este punto, las debilidades se han ido sorteando, se ha avanzado en todos y cada uno de los puntos mencionados en el trabajo pero hay uno que parece escaparse o al menos parece ser el más difícil de sortear: los intereses políticos. Los intereses políticos de turno podrán poner trabas -voluntariamente o no- en las prácticas de monitoreo y la evaluación, no utilizando sus resultados, leyendo “mal” o en forma conveniente los mismos, o no dando los recursos y tiempos necesarios para el cambio y la reflexión. De ser de esta manera terminará atentando contra el ciclo de la política pública y su posible mejora, aspecto que podrá revertirse con la voluntad política de mejorar los diseños de programas en base a la generación de evidencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C.; Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/324654120\\_Como\\_entender\\_las\\_instituciones\\_y\\_su\\_relacion\\_con\\_la\\_politica\\_lo\\_bueno\\_lo\\_malo\\_y\\_lo\\_feo\\_de\\_las\\_instituciones\\_y\\_los\\_institucionalismos](https://www.researchgate.net/publication/324654120_Como_entender_las_instituciones_y_su_relacion_con_la_politica_lo_bueno_lo_malo_y_lo_feo_de_las_instituciones_y_los_institucionalismos)
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, AEEPPCS (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, AEEPPCS. Madrid, España.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En Mariñez navarro, F. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Aguilar, M. y Ander-egg, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Lumen
- Amarante, V., Vigorito, A. (2006). *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006*. Uruguay: PNUD, UNFPA, INE.
- Amarante, V., Burdín, G., Ferrando, M., Manacorda, M., Vernengo, A., Vigorito, A. (2009). *Informe final de la evaluación del impacto del PANES*. Uruguay: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República - MIDES.
- Ballart, X. (s/f). *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*. Universidad Autónoma de Barcelona: Mimeo.
- Ballart, X. (1996). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y Estudios de Caso* Capítulo 3.
- Bardach, E. (2008). Policy dynamics. En Moran, M. Rein, M. Goodin, R. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barrientos, A. (2009). *Labour Markets and the (hyphenated) Welfare Regime in Latin America*. *Economy and Society*, 38(1): 87–108.
- Bergara, M., Pereyra, A., Tansini, R., Garcé, A., Chasquetti, D., Buquet, D., Moraes, J. (2005). *Instituciones Políticas, Proceso de Elaboración de Políticas y Resultados de Políticas: El Caso de Uruguay*. Documento de trabajo No. 18/05, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bisquerra, R. (Coord.) (2004). *Metodología de la Investigación Educativa*. Manuales de metodología pe investigación educativa. Madrid: La Muralla,
- Bracho, T. (2010). *Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación*. En CIDE Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: CIDE.
- CAF (Autores varios) (2016). La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Disponible en [www.scioteca.caf.com](http://www.scioteca.caf.com)

- Cecchini, S. et al (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Diseño y evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Ed. Siglo XXI.
- Cohen, E; Martinez, R. (s/f). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Manual. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. Serie políticas Sociales 179. Santiago de Chile. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6196/1/S2013437\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6196/1/S2013437_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*. Chile: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1223/1/PanoramaSocial2005.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Serie Políticas Sociales.116. Santiago de Chile. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6118/1/S0634\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6118/1/S0634_es.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social: análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores*. México, DF: CONEVAL, 2015.
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. Mc Graw Hill Interamericana Editores, España.
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- DINEM-MIDES (2020) Diseños de Monitoreo. Documento acordado para el seguimiento de programas. Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1694.pdf>
- DINEM-MIDES (2020). *Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2009-2010*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-mides-seguimiento-evaluacion-actividades-programas-2009-2010>
- DINEM-MIDES (2020). *Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2011-2012*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-mides-seguimiento-evaluacion-actividades-programas-2011-2012>
- DINEM-MIDES (2020). *Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2013-2014*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-mides-seguimiento-evaluacion-actividades-programas-2013-2014>

- DINEM-MIDES (2020). *Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2015-2016*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-mides-seguimiento-evaluacion-actividades-programas-2015-2016>
- DINEM-MIDES (2020). *Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2017-2018*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-mides-seguimiento-evaluacion-actividades-programas-2017-2018>
- Estévez, A. & Esper, S. (2009). *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas* Sus etapas. Revista del instituto AFIP. Argentina
- Filgueira, F. (2013). *Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, número 22, vol. Temático. Ed. ICP
- Fontaine, G. (2105). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Quito, *Anthropos*, Flacso, 2015. Revista Opera, núm. 18, pp. 231-234, 2016. Universidad Externado de Colombia
- García R., García M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. IADB. Washington DC.
- Glaser y Strauss (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative r search*. Capítulo 3: "El muestreo teórico", pp. 45-77. New York: Aldine Publishing Company.
- Grindle, M. (2009). *La brecha de la implementación*; en Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (coordinadores): *Política pública y democracia en América Latina*. Del análisis a la implementación; México, EGAP-CERALE- Porrúa. Pág. 33 a 57
- Hall, P. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*44: 936-57.
- Harguindéguy, J.B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos. Cap. 13.
- Hernández-Luis, A. (2019). *El diseño de políticas: Actividad, teoría y marco analítico*. Cuadernos del CENDES. 36. 47-86.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (6.a ed.). México, D.F.: Editorial McGraw-Hill Education.
- Hernández Sampieri, R., y Mendoza, C. P. (2008) *El matrimonio cuantitativo cualitativo: el paradigma mixto*. In J. L. Álvarez Gayou (Presidente), 6º Congreso de Investigación en Sexología. Congreso efectuado por el Instituto Mexicano de Sexología, A. C. y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, México
- Howlett, M. (2009). *Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada*. *Canadian Public Administration*. 52. 153 - 175. 10.1111/j.1754-7121.2009.00070\_1.x.
- Jaime et al. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Lindblom, C. (1959). La ciencia de salir del paso. En *Public Administration Review*; no. XXXIX, pp. 3417-336 Título original «The Science of Muddling Trough». Traducción al español de Margarita Bojalil.
- Martínez Nogueira, R. (1997). *Análisis de Políticas Públicas* ED. INAP. Bs. AS.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). *Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación*. En E. del Pino & M. J. Rubio (Eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (Tecnos). Madrid.
- Matus, C. (1985). *La planificación en la complejidad del proceso social* en *Planificación y política*. IVEPLAN. Caracas, pp 18 a 53
- Meny, I.; Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- Midaglia, C. (2015). *Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales*. En: “Regulación social y regímenes de bienestar en América Latina”. Madrid, España.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2017). *Bienestar y Protección Social en América Latina. Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR*. Instituto Mercosur Social, Asunción
- MIDEPLAN (2000-2017). *Guía de requerimientos, para la presentación de programas sociales: “Elementos del diseño”*. Chile.
- MIDES (2015). Informe de transición: Período julio 2011-febrero 2015. Montevideo.
- MIDES (2015). Memoria anual 2015. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2015>
- MIDES (2005). Plan de Atención a la Emergencia Social. Montevideo.
- MIDES (2008). Plan de Equidad. Montevideo.
- Miles, B.; y Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (2nd.edition), Sage Publications.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Guía metodológica para la formulación de programas. Subsecretaría de Evaluación Social. Chile
- Mokate, K. (2006). *El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo*. En Vera, M. (editor) *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala: MagnaTerra.
- Mokate, K. (2000). *Monitoreo y evaluación como herramientas indispensables de la gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".
- Mokate, K. (2003). *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social*. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID. Noviembre 2003 (versión modificada). Serie de Documentos de Trabajo I - 23
- North, Douglass. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica, Cap. 1, pp. 13 – 22.

- Olesker, D. (2014). El modelo de desarrollo desde una perspectiva de América Latina: el caso uruguayo. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Olson, M. [1965] (2002). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Ortegón, E; Pacheco, J; Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. En: Manuales, Serie 42. CEPAL. Santiago de Chile.
- Peters, B. (2015). *An advance introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Peters, BG (2020). *Diseño de instituciones para el diseño de políticas*, *Policy & Politics*, 48 (1), 131-147. Recuperado el 12 de marzo de 2023 de <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/48/1/article-p131.xml?X15579230420090>
- Raymond, E. (2005). La teorización anclada (grounded theory) como método de investigación en ciencias sociales: en la encrucijada de dos paradigmas. *Cinta moebio* 23: 217-227
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Raymond, E. (2005): *La teorización anclada (Grounded Theory) como método de investigación en ciencias sociales: en la encrucijada de dos paradigmas*. Cinta de Moebio, septiembre, número 23. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Repertorio de Políticas Sociales (2016). *Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas y proyectos sociales nacionales 2014-2015*. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.
- Repetto, F. (2009). *El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social*. En *Gestión de la política Social: conceptos y herramientas*. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Retolaza, I. (2010). *Teoría del cambio*. PUND/Hivos. Disponible en: <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/1623>
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación, evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Caps. 1 y 2.
- Subirats, J. (1995). *Los instrumentos de las políticas, del debate público y el proceso de evaluación*. *Gestión y Política Pública*. IV, 1, (5-23). División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.
- Sinergia (2013). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

Torres, j. Santander, J. (2013) *Introducción a las políticas públicas: concepto y herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía*. IEMP Ediciones, Bogotá, D.C.

Valles, M. (1997): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Editorial Síntesis. Madrid