

TESIS DOCTORAL

2015



**MÁS ALLÁ DE LA EFICACIA:
CRÍTICA Y HERMENÉUTICA DE LA EVALUACIÓN**

ÁNGEL RIVERO RECUENCO

LICENCIADO EN GEOGRAFÍA E HISTORIA

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA I
(TEORÍA, METODOLOGÍA Y CAMBIO SOCIAL)
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**DIRECTOR: D. CARLOS MOYA VALGAÑÓN
CODIRECTOR: D. MANUEL JAVIER CALLEJO GALLEGO**

Departamento: Sociología I (Teoría, Metodología y Cambio Social).
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UNED.

Título de la Tesis: Más allá de la eficacia: Crítica y hermenéutica de la evaluación.

Autor: Ángel Rivero Recuenco. Licenciado en Geografía e Historia.

Director: Carlos Moya Valgañón.

Co-director: Manuel Javier Callejo Gallego.

A mis padres.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	13
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN: HISTORIA Y PROBLEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN..	15
I.1. Historia y teoría: Representaciones del saber evaluativo	16
I. 2. La génesis norteamericana.....	23
I. 2. 1. La <i>medición</i> y la etapa formativa de la evaluación	23
I. 2. 2. La <i>descripción</i> y el nacimiento de la <i>evaluación de programas</i>	25
I. 2. 3. El <i>juicio</i> y la cristalización del discurso evaluativo	27
I. 3. Expansión política y difracciones teóricas.....	33
I. 3. 1. Expansión político-administrativa y constitución del dispositivo	34
I. 3. 2. Eclósión de enfoques y rupturas teórico-metodológicas: La dispersión del discurso evaluativo.....	39
I. 4. Saturación del campo y situación actual de la evaluación	66
I. 5. La recepción europea y el caso español.....	71
I. 5. 1. Las evaluaciones comunitarias.....	72
I. 5. 2. La recepción española.....	73
I. 6. Conclusión: La problemática del campo evaluativo	83
I. 6. 1. Aportaciones de la investigación	90
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.....	93
II.1. La perspectiva crítica.....	93
II. 1. 1. La crítica en Foucault	94
II. 1. 2. Gubernamentalidad.....	98
II. 1. 3. La crítica de la gubernamentalidad liberal	101
II. 2. La perspectiva hermenéutica	105
II. 2. 1. <i>Lo hermenéutico</i> como nivel de aproximación al discurso	106
II. 2. 2. Paul Ricoeur: La hermenéutica como paradigma.....	107
II. 3. Crítica y hermenéutica	117
II. 4. Problemas y conceptos clave.....	121

II. 4. 1. Régimen discursivo y condiciones de posibilidad de la evaluación	121
II. 4. 2. Los efectos: Pragmática evaluativa.....	124
II. 4. 3. La integración estratégica: Dialéctica de la evaluación.....	125
II. 4. 4. Recepción y hermenéutica.....	128
II. 5. Objetivos de la investigación	131
II. 6. Metodología	133
II. 6. 1. La estrategia de estudio de casos.....	134
II. 6. 2. Itinerario de investigación	139
II. 6. 3. Sobre el análisis de textos y discursos.....	140
II. 7. Orden de exposición de los resultados de la investigación.....	145
SEGUNDA PARTE: EL CASO	147
CAPÍTULO III. CONTEXTO GLOBAL: LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES.....	149
III. 1. La definición del problema	150
III. 1. 1. El diagnóstico	150
III. 1. 2. Los debates normativos: Imágenes de la integración social	159
III. 1. 3. La brecha y las amenazas	175
III. 2. La institucionalización de la política	178
III. 2. 1. Los antecedentes	178
III. 2. 2. La <i>nueva</i> política	183
III. 3. La introducción de la evaluación	200
III. 3. 1. Los antecedentes: Protohistoria de la evaluación en la política de integración de inmigrantes.....	200
III. 3. 2. La introducción de la evaluación en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes	204
III. 4. Conclusión: La formación de la política de integración de inmigrantes y su evaluación.....	208
III. 4. 1. La política de integración de inmigrantes	208
III. 4. 2. La introducción de la evaluación.....	212
III. 4. 3. La estructura del campo	214

CAPÍTULO IV. EL CONTEXTO LOCAL: FORMACIÓN DE LA DEMANDA, DISEÑO Y PROCESO DE LA EVALUACIÓN.....	221
IV. 1. La formación de la demanda de evaluación.....	221
IV. 1. 1. La decisión de evaluar	221
IV. 1. 2. El requerimiento formal	223
IV. 1. 3. Del requerimiento a la demanda	224
IV. 2. El diseño.....	239
IV. 2. 1. Los objetivos.....	240
IV. 2. 2. La estrategia metodológica.....	243
IV. 3. El proceso	247
IV. 3. 1. Descripción del proceso	247
IV. 3. 2. Resistencia, conflicto y disrupciones metodológicas.....	249
IV. 3. 3. Los resultados de la evaluación	256
IV. 4. Conclusión: La producción del informe de evaluación	257
CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN DISCURSIVO DEL INFORME.....	265
V. 1. Objetos	267
V. 1. 1. Lo decible en el texto	268
V. 1. 2. Lo excluido: El objeto material del FAIRE	275
V. 1. 3. Reglas de formación de los objetos.....	280
V. 2. Conceptos y criterios de valor.....	284
V. 2. 1. Presentación preliminar de objetivos de evaluación	286
V. 2. 2. Definición de conceptos clave	287
V. 2. 3. Selección de modelos de referencia	293
V. 2. 4. Reformulación de los interrogantes de la evaluación.....	297
V. 2. 5. Resultados posibles e hipótesis implícitas.....	298
V. 2. 6. Régimen conceptual y gerencialismo	304
V. 3. Elecciones teóricas	308
V. 3. 1. Emplazamiento de las elecciones teóricas en el dominio discursivo de la evaluación.....	311
V. 4. Modalidades enunciativas.....	314
V. 4. 1. El estatus del evaluador.....	315

V. 4. 2. Posiciones enunciativas del evaluador	319
V. 5. Conclusión: Las condiciones de posibilidad del texto y sus implicaciones	333
V. 5. 1. Condiciones pre-discursivas del informe.....	333
V. 5. 2. Régimen discursivo y gubernamentalidad	339
V. 5. 3. Relación con el contexto de producción: Aproximación al sentido del discurso	340
CAPÍTULO VI. ENUNCIADOS Y EFECTOS DE VALOR: PRAGMÁTICA DE LA EVALUACIÓN.....	345
VI. 1. Historización y apología.....	348
VI. 2. Cuestionamiento competencial.....	352
VI. 3. Devaluación técnica	358
VI. 3. 1. Valoración de la organización	358
VI. 3. 2. La valoración de los procesos.....	366
VI. 3. 3. Valoración del grado de coordinación y cooperación alcanzado	369
VI. 3. 4. Las conclusiones del informe y la argumentación evaluativa	371
VI. 4. Legitimación fáctica	375
VI. 4. 1. Efectos directos sobre la ejecución.....	376
VI. 4. 2. Efectos institucionales	378
VI. 4. 3. Efectos no deseados.....	381
VI. 4. 4. La eficacia en las conclusiones generales del informe.....	384
VI. 5. Cuestionamiento de la pertinencia.....	390
VI. 5. 1. Pertinencia general del modelo de intervención	390
VI. 5. 2. Pertinencia de las prioridades.....	398
VI. 5. 3. La pertinencia en las conclusiones del informe	403
VI. 6. Conclusión: Pragmática de la evaluación.....	404
VI. 6. 1. Los efectos de valor del texto	404
VI. 6. 2. La producción de efectos: Metodología, retórica y relaciones de poder.....	409
CAPÍTULO VII. POLIFONÍA DISCURSIVA Y SENTIDO	415
VII. 1. Delimitación de discursos.....	416

VII. 2. El discurso del evaluador.....	418
VII. 2. 1. Enunciados e ideas-fuerza	420
VII. 2. 2. Registro discursivo, verosimilitud y coherencia.....	424
VII. 2. 3. Sentido y legitimación	425
VII. 3. La DGII: Gerencia y tecnoestructura.....	433
VII. 3. 1. El discurso de la gerencia.....	435
VII. 3. 2. La escisión técnica: El discurso de la tecnoestructura.....	443
VII. 4. Los agentes	450
VII. 4. 1. El discurso autonómico.....	454
VII. 4. 2. El discurso local.....	464
VII. 5. Integración estratégica.....	477
VII. 6. Conclusión: los sentidos del informe	486
CAPÍTULO VIII. RECEPCIÓN Y USOS	489
VIII. 1. El proceso de la recepción	490
VIII. 1. 1. Lectura del informe: Aproximaciones retrospectivas.....	490
VIII. 1. 2. Hechos y discursos: La presentación del texto y la discusión	504
VIII. 2. Después de la recepción: los usos del texto	517
VIII. 2. 1. Difusión del informe	518
VIII. 2. 2. Contribución a la toma de decisiones y utilidad general del informe.....	521
VIII. 3. Más allá del caso: El marco cognitivo y el campo de prácticas de la evaluación.....	528
VIII. 3. 1. La representación normativa de la evaluación	529
VIII. 3. 2. La representación descriptiva y las contradicciones de la práctica	534
VIII. 4. Conclusión: Recepción, lectura y conflicto	547
VIII. 4. 1. La recepción como espacio de lectura, interpretación y conflicto	547
VIII. 4. 2. La recepción como espacio de encuentro entre discursos y prácticas.....	552
VIII. 4. 3. La recepción y los usos del saber evaluativo	556
TERCERA PARTE: FINAL	559

CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES: CRÍTICA Y HERMENÉUTICA DE LA EVALUACIÓN	561
IX. 1. Resumen del caso	562
IX.1. 1. Los contextos	562
IX. 1. 2. El texto.....	569
IX. 1. 3. Recepción	577
IX. 2. El caso, la crítica, la hermenéutica	579
IX. 2. 1. Crítica política del saber evaluativo.....	579
IX. 2. 2. Hermenéutica de la evaluación.....	615
BIBLIOGRAFÍA	621

Listado de siglas:

AEVAL:	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.
DGII:	Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
FAIRE:	Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los inmigrantes, y el Refuerzo Educativo de los mismos.
FSE:	Fondo Social Europeo.
PECI:	Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.
PISI:	Plan de Integración Social de los Inmigrantes.
UAFSE:	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

Listado de figuras:

Figura 1:	Articulación conceptual y axiológica del discurso evaluativo.....	300
Figura 2:	Oscilaciones de sentido del texto del Informe de Evaluación del FAIRE.....	404
Figura 3:	Configuración narrativa y axiológica del texto.....	405
Figura 4:	Mapa de posicionamiento discursivo.....	482

PRIMERA PARTE: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN: HISTORIA Y PROBLEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN

“[T]odos los conceptos en que se condensa semióticamente un proceso entero escapan a la definición; sólo es definible aquello que no tiene historia.”

NIETZSCHE, *La genealogía de la moral*

“La pregunta ‘¿qué es la sociología?’ tiene una respuesta inmediata en términos positivos: Sociología es lo que hacen los sociólogos. La respuesta en cuestión disuelve el viejo planteamiento que encadenaba el desarrollo científico de una disciplina a su litúrgica legitimación académica concebida como ‘fundamentación metodológica’ de la misma.”

CARLOS MOYA, *Sociólogos y sociología*

“Discursivas o no, las formaciones, las familias, las multiplicidades son históricas. No sólo son compuestos de coexistencia, son inseparables de ‘vectores temporales de derivación’; cuando aparece una nueva formación, con nuevas reglas y nuevas series, nunca lo hace de pronto, en una frase o en una nueva creación, sino escalonadamente, con supervivencias, desfases, reactivaciones de antiguos elementos que subsisten bajo las nuevas reglas.”

DELEUZE, *Foucault*

En sentido amplio, esta investigación tiene por objeto la evaluación de programas e intervenciones públicas. Dicho brevemente, hemos querido llevar a cabo una suerte de *crítica política del saber evaluativo*¹, cuyo propósito general consiste en *determinar en qué condiciones, a partir de qué supuestos y con qué efectos se producen las proposiciones y los juicios establecidos por medio de la evaluación*. Condiciones, supuestos y efectos que se inscriben en campos de relaciones de poder y en procesos de producción, emisión y recepción de discursos.

Como se verá en el próximo capítulo (*Marco teórico y enfoque de la investigación*), el espacio de observación de nuestra indagación se constituye en torno al ámbito español. Más en concreto, el foco del análisis empírico se sitúa en el ámbito de gobierno correspondiente a la política estatal de integración de inmigrantes. Dentro de este espacio

¹ Tomamos de Michel Foucault el concepto de “*crítica política del saber*” (Foucault, 2009 [2004b]: 46-47). Tal concepción de la crítica inspira, como veremos, el enfoque adoptado en la investigación.

de observación, analizamos el caso específico de una evaluación, seleccionada por su especial relevancia con respecto a los propósitos de la investigación. La puesta en relación del caso con el marco teórico de la investigación (*generalización analítica* del caso), proporciona las respuestas a los interrogantes/objetivos que nos hemos planteado.

Tal es, formulado concisamente, el planteamiento de esta tesis.

Antes de exponer con detalle el enfoque teórico, los objetivos y la metodología de la investigación, efectuamos en este primer capítulo una aproximación histórica al campo de la evaluación y a la problemática teórico-metodológica que su estudio plantea a las ciencias sociales. Esta aproximación pretende cumplir una doble función:

1. Con carácter general, servir de introducción al objeto de la investigación, la evaluación de programas y políticas públicas, al modo de un *estado de la cuestión* al que hemos querido dotar de cierta profundidad histórica².
2. Establecer el marco de una problematización teórica, metodológica y política de las condiciones de posibilidad del saber evaluativo, que preceda a la formulación del enfoque de investigación en sentido propio y que sitúe al caso objeto de estudio en el contexto histórico de dicha problemática.

Al final del capítulo, sobre la base de este doble encuadre, se exponen, con carácter general, las aportaciones de la investigación al conocimiento de la problemática de la evaluación.

I.1. Historia y teoría: Representaciones del saber evaluativo

En una investigación que tiene por objeto la evaluación de programas y políticas públicas, el primer problema teórico que se plantea es el de disponer de una mínima conceptualización acerca de lo que la evaluación sea.

El examen de la literatura especializada nos muestra, en primer término, una extensa multiplicidad de definiciones de evaluación, reflejo obvio de la diversidad de enfoques y orientaciones teórico-metodológicas que históricamente se han ido configurando en torno a esta práctica. Evidentemente, no hay una "definición definitiva" de evaluación

² Como iremos viendo, los problemas del campo evaluativo son problemas teórico-metodológicos y políticos recurrentes que, en la práctica, no terminan de superarse. Objeto de prolongados debates, creemos que la correcta aprehensión de estos problemas debe hacerse a partir de su génesis histórica.

porque no hay una única concepción de la actividad evaluativa, de su finalidad, de sus supuestos epistemológicos, sus criterios de valor, sus métodos...

Quizá, en efecto, "sólo es definible aquello que no tiene historia". Y, por eso, como un eco de Nietzsche, Guba y Lincoln van a decir, un siglo después de *La genealogía de la moral*, que "no hay un modo correcto para definir evaluación (...). No hay una respuesta a la cuestión, '¿Pero qué es evaluación realmente?'" (Guba y Lincoln, 1989: 21).

Como veremos, el campo de la evaluación se ha ido configurando de modo progresivamente disperso a partir de las confrontaciones inherentes a sus propios procesos de constitución como disciplina, pero también debido a los cambios teórico-metodológicos acontecidos colateralmente en las ciencias sociales, así como de las transformaciones institucionales y conceptuales que han afectado a las Administraciones públicas y sus procesos de gestión³.

Por ello, más que proceder a una enumeración más o menos exhaustiva o sistemática de los "principales" enfoques teóricos y definiciones de evaluación, vamos a tratar de situar ese campo disperso en el marco de sus matrices y vectores diacrónicos de formación/transformación, extrayendo de esta descripción histórica sus principales problemas teóricos, metodológicos y políticos. Vamos a aproximarnos a la historia de los paradigmas evaluativos o, más modestamente, a la historia de los énfasis teórico-metodológicos que han dado a la práctica de la evaluación aquellos que la han ejercido.

Parafraseando la aparentemente tautológica definición de sociología del profesor Carlos Moya, podríamos decir que *evaluación es lo que hacen los evaluadores*. Evaluación es, antes que otra cosa, la historia de lo que han dicho y hecho los evaluadores. Historia de sus discursos y de sus prácticas.

*

La constitución de la evaluación como un saber específico y autónomo, distinguible de otras formas de investigación empírica o de *indagación disciplinada*⁴, se produce en los Estados Unidos. Cronológicamente, el

³ La siguiente cita describe expresivamente el panorama que se ofrece a quienes enfrentan la tarea de introducir orden en el espacio discursivo de la disciplina: "cualquiera que se interese por la evaluación encontrará que existen tantas definiciones como autores y que casi ninguna acaba de ser completa. [La evaluación] Es un campo en devenir que se ha visto afectado por los paradigmas académicos, pero también por la adaptación de las administraciones públicas y el proceso de cambio de la burocracia a la gobernanza" (Merino, 2010: 75).

⁴ Tomamos de Cronbach y Suppes (1969) el término *indagación disciplinada* (*disciplined inquiry*), acuñado por estos autores, y utilizado posteriormente por Guba y

proceso de formación de este saber evaluativo tiene su origen a principios del siglo XX, se consolida después de la Segunda Guerra Mundial, para expandirse en múltiples elecciones teórico-metodológicas entre las décadas de 1960 y 1990.

No abundan los trabajos específicamente referidos a la historia de la evaluación. Es posible que, debido al carácter eminentemente instrumental de esta disciplina y a su relativa "juventud", predominen, junto a los trabajos de perfil más propiamente teórico, las publicaciones de orientación técnica y metodológica. Indudablemente, en la literatura especializada, existen aproximaciones históricas al estudio de la evaluación. Algunos trabajos, referidos monográficamente a determinados momentos clave del proceso de formación de esta práctica en los Estados Unidos, se han convertido en clásicos (Cronbach, 1963; Stake, 1967; McLaughlin, 1975; House, 1979, Guba y Lincoln, 1986...). Con todo, la mayor parte de las aproximaciones generales a la historia de la evaluación cumplen una función complementaria o suplementaria en publicaciones cuyo objeto es otro.

Estas reconstrucciones históricas generales forman parte de introducciones a trabajos de carácter teórico-metodológico (Guba y Lincoln, 1986, 1989; Merino, 2010) o a análisis comparados acerca de la situación de la evaluación en distintos países (Furubo, Sahndal y Rist, 2002; Urteaga, 2010). En estas aproximaciones históricas, se concede especial atención a los orígenes norteamericanos de la evaluación, estableciendo periodificaciones construidas sobre la base de criterios técnicos y procedimentales o de carácter político-institucional.

*

Guba y Lincoln (1989) enfatizan los aspectos teórico-metodológicos propios de la constitución del campo evaluativo, centrándose exclusivamente en el ámbito de los Estados Unidos como *locus* originario de la evaluación. En su texto, ya clásico, de fundamentación teórica y proposición de una metodología constructivista para la evaluación, establecen una visión evolutiva del desarrollo de la disciplina, representada por la metáfora biológica de la *generación*. Se definen así, en primer lugar, tres etapas, tres *generaciones* de paradigmas evaluativos que se corresponden con tres operaciones cognoscitivas básicas. Estas operaciones definen las tres funciones que los autores atribuyen históricamente a la evaluación:

1. La *medición*, que dominaría la primera etapa de la evaluación, desde finales del siglo XIX hasta la década de 1930: la problemática de la evaluación gira, en su origen, en torno a la

Lincoln (1989), para situar en una misma categoría general a la investigación social, el análisis de políticas y la evaluación.

resolución de las cuestiones relativas a la medición del aprendizaje. En este primer momento evaluar es medir en el alumnado la ocurrencia de ciertas variables de carácter cognoscitivo.

2. La *descripción*, desde comienzos de la década de 1930 hasta finales de los años '50, etapa en la que se constituye la *evaluación de programas* en sentido propio, entendida como descripción de las fortalezas y debilidades de los currícula educativos, tomando como referencia y objeto de valoración los objetivos de éstos.
3. El *juicio*, a partir de mediados de la década de 1960 hasta los años '80, periodo en el que el discurso evaluativo se proyecta más allá del campo de la educación, cristalizando en torno a la problemática, más amplia y "comprometida", de la formulación de juicios de valor. El evaluador va a tender ahora a adoptar el rol de un juez, no de un mero cuantificador/descriptor del logro de los objetivos de un programa.

A estas tres generaciones o formas sucesivas de hacer evaluación Guba y Lincoln oponen una *cuarta generación*, a la que conceden más bien un estatus propositivo/normativo, cuya operación básica ya no sería esencialmente cognoscitiva (al menos no en el modo convencional), sino dialógica y abiertamente política: la *negociación* entre actores define lo que Guba y Lincoln denominan *evaluación de cuarta generación*.

*

Furubo, Sahndal y Rist (2002) en un extenso estudio comparado de la situación de la evaluación en una muestra de diecisiete entornos nacionales establecen una periodificación considerada por algunos una referencia básica para el estudio de la historia de la evaluación⁵. Este esquema evolutivo se basa, asimismo, en la identificación de tres etapas (denominadas *oleadas de difusión* de la evaluación). El criterio seleccionado por los autores para definir estas etapas es el del posicionamiento político-institucional de los decisores públicos y los evaluadores ante la evaluación y sus objetos, las intervenciones gubernamentales.

Los cortes cronológicos establecidos por Furubo, Sahndal y Rist parten, a diferencia del esquema de Guba y Lincoln, de la existencia de un discurso evaluativo ya relativamente constituido, el que se da en los

⁵ La periodificación en "*oleadas de difusión*" establecida por Furubo, Sandahl y Rist ha sido, en el ámbito español, la adoptada por la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios* (AEVAL) para dar contenido al apartado dedicado a la historia de la disciplina, en su propuesta de fundamentación teórico-metodológica de la evaluación (Merino, 2010).

años '60 del pasado siglo en los Estados Unidos, enfatizando en su periodificación los aspectos relativos a la institucionalización e integración político-administrativa de la disciplina. Se definen así:

1. Una primera *oleada*, correspondiente a la década de 1960, caracterizada por el *optimismo frente a los programas* y el *optimismo frente a la evaluación*, en la que los autores sitúan la expansión de la disciplina en los EEUU. Expansión ligada a la preocupación política por determinar los efectos de los programas de *guerra contra la pobreza* (los programas de la *Great Society* desarrollados por la administración Johnson), y caracterizada por la confianza tecnocrática en la contribución de la evaluación a mejorar la eficacia y la eficiencia de dichos programas, por medio de la aplicación de métodos y técnicas de cuantificación procedentes del campo de las ciencias sociales.
2. Una segunda etapa, situada entre la década de 1970 y la primera mitad de los '80, caracterizada por el *pesimismo frente a los programas* (que no logran sus objetivos tan fácilmente como se esperaba) y el *desencanto frente a la evaluación* (cuyos resultados no se aprovechan políticamente). Esta decepción estaría en la base de las rupturas teórico-metodológicas que proliferan en el campo evaluativo en este periodo: por un lado, surge una crítica, instrumental y tecnocrática, que pone el énfasis en el diseño de los programas y sus evaluaciones; por otro lado, emerge una crítica epistemológica y política de los supuestos, los métodos y el sentido general de las evaluaciones, así como del rol de los evaluadores.
3. Una tercera fase, a partir de la segunda mitad de los '80, caracterizada por el *institucionalismo* y el *pluralismo*, que coincide en los Estados Unidos con las etapas de Reagan y Bush, y en general con el auge del neoliberalismo. En esta etapa, el pesimismo continúa y alcanza su límite. Paradójicamente, se dan avances en el proceso de institucionalización político-administrativa, al tiempo que se limitan la financiación y los usos de la evaluación, asimilándose ésta a una técnica de control presupuestario y gestión por objetivos.

En una línea muy similar a la de Furubo, Sahndal y Rist, Eguzki Urteaga (2010), en un análisis comparado de la institucionalización de la evaluación de políticas en el mundo, establece otras tres etapas (también denominadas *oleadas*):

1. Una primera etapa de expansión, en las décadas de 1960-1970, vinculada al impulso -de filiación socialdemócrata o social-liberal- dado a los programas de intervención pública.
2. Una segunda fase, a partir de los '80, caracterizada por la contracción del impulso anterior y la reducción presupuestaria,

bajo los gobiernos conservadores y neoliberales en Estados Unidos y el Reino Unido.

3. Una tercera fase, a partir de los años '90, en la que se revitaliza el discurso evaluativo, cuestionándose y redefiniéndose sus usos - muy vinculados en la etapa anterior a la cuantificación de resultados y al control del gasto.

*

Un trabajo complementario, no estrictamente histórico pero de interés en un análisis de la configuración del campo evaluativo, es el de Ernest R. House (1980). Este autor, que será en la década de 1990 el principal valedor de la *concepción democrática deliberativa* de la evaluación, propone una clasificación de los enfoques disponibles a finales de los años '70 en los Estados Unidos. El trabajo de House permite establecer una cartografía teórico-metodológica del campo evaluativo tal como se presentaba en uno de los momentos de mayor efervescencia en los debates y de máxima diversificación de los enfoques de evaluación. House también incorpora en su trabajo un análisis detallado del desarrollo de la política federal de evaluación desde 1965 hasta 1977, un periodo decisivo en la constitución de la disciplina⁶.

Más allá del valor del análisis de la política federal de evaluación en los Estados Unidos, y de la utilidad de la clasificación de House para introducir orden en un campo teórico-metodológico aparentemente caótico, desde la perspectiva del análisis histórico el interés principal de este trabajo radica, a nuestro modo de ver, en la conexión que el autor establece entre los modelos de evaluación disponibles y las premisas epistemológicas, éticas y políticas del liberalismo: como veremos, House identifica ocho enfoques de evaluación, que a su vez se subdividen en dos grandes grupos: *utilitaristas* e *intuicionistas-pluralistas*. Todos estos modelos se corresponderían, de uno u otro modo, con distintas variantes de la filosofía política liberal.

*

Con un propósito taxonómico similar al de House, Marvin C. Alkin ha efectuado una reordenación de los enfoques evaluativos: el llamado *árbol de teorías de la evaluación* (Alkin, 2004; Alkin y Christie, 2008). Esta representación arborescente de las teorías del campo evaluativo constituye el más reciente intento (al menos, el de mayor resonancia académica y profesional) de poner orden en el intrincado panorama de los enfoques de evaluación. El árbol de Alkin proporciona una clasificación de las diferentes teorías y modelos evaluativos, una imagen de su desarrollo disperso, de sus múltiples difracciones desde mediados

⁶ El capítulo dedicado a la política federal de evaluación es una revisión de un artículo previo de House, publicado en 1979.

del siglo XX, y de la estabilización relativa del campo a principios del siglo XXI. Combina, por tanto, dos formas de representación:

1. Una representación diacrónica: la imagen metafórica del árbol expresa el desarrollo histórico de la disciplina, su crecimiento progresivamente disperso a partir de un tronco central que se escinde en tres ramas: el tronco y la rama central se constituyen en torno a la preocupación por la cientificidad de la evaluación y sus métodos de recogida y análisis de información; la rama de la izquierda se configura en torno al problema de los usos de la evaluación; la rama de la derecha, por último, enfatiza el problema de la atribución de valor y toda una serie de cuestiones ético-políticas derivadas.
2. Una representación sincrónica: el árbol, en su conjunto, muestra – o así lo pretende– la totalidad de los enfoques evaluativos disponibles en la primera década de este siglo. La mayor parte de las teorías y modelos que componen el árbol perduran, coexisten unos junto a otros, están, en efecto, disponibles para la práctica evaluativa. El árbol de teorías ofrece una imagen madura, relativamente estabilizada, del estado actual de la disciplina.

*

Partiendo de los trabajos citados⁷, vamos a aproximarnos a una descripción histórica de la formación del campo evaluativo⁸. Con este propósito, centramos nuestra exposición en tres ejes de análisis:

1. La génesis norteamericana de la evaluación.

⁷ Por supuesto, la relación que hemos presentado no es exhaustiva. Además de obras y autores que por sí mismos constituyen hitos clave en la historia de la evaluación (y que iremos referenciado a lo largo del capítulo), otras fuentes generales de interés para un estudio histórico de la disciplina son Shaw (1999), que proporciona una caracterización de los principales teóricos que han configurado el campo desde la década de 1960, en especial de aquellos que han puesto el énfasis en la adopción de una perspectiva cualitativa en evaluación, así como Garde (2006) y Merino (2010), que ofrecen descripciones de los procesos de institucionalización de la evaluación en el caso específico de España y en el ámbito de las instituciones europeas. Alvira (2002) ofrece también apreciaciones interesantes sobre el origen y la constitución de la evaluación como disciplina autónoma.

⁸ Sin pretender en este capítulo realizar una descripción arqueológica o genealógica más o menos "ortodoxa" del saber evaluativo, es evidente el uso de categorías foucaultianas en nuestra exposición de la historia del campo. La consideración de la evaluación como *dominio discursivo* o el uso de conceptos como *elección teórica*, *serie discursiva*, *puntos de sistematización* y *difracción de los discursos*, etc. muestran, como se verá, la dependencia de nuestra perspectiva de indagación respecto a las orientaciones de método establecidas por Michel Foucault, en particular –aunque no exclusivamente– en *L'archéologie du savoir* (1969). En el capítulo dedicado al enfoque de la investigación precisaremos el uso de esta perspectiva foucaultiana en nuestro trabajo.

2. La expansión político-institucional de la evaluación y la multiplicación correlativa de sus enfoques teórico-metodológicos.
3. La recepción europea del discurso evaluativo, especialmente en lo que concierne al caso español.

I. 2. La génesis norteamericana

En el proceso de formación de la evaluación en los Estados Unidos se apuntan ya los enfoques que van a ser dominantes en la disciplina, así como los problemas teóricos, metodológicos y políticos que plantea esta práctica. En torno a estos problemas van a circular debates que continúan reproduciéndose en la actualidad. Por ello, el estudio de los orígenes norteamericanos de la evaluación constituye algo más que una referencia más o menos rutinaria a la historia temprana del saber evaluativo.

Dada la profundidad histórica de la periodificación de Guba y Lincoln (1986, 1989), así como el grado de detalle concedido por estos autores a los aspectos teórico-metodológicos –y a sus implicaciones políticas–, tomaremos como base su esquema evolutivo basado en las etapas (*generaciones*) de la *medición*, la *descripción* y el *juicio*, cruzándolo y desarrollándolo con aportaciones procedentes de otros trabajos cuyo punto de partida, como ya hemos señalado, es más reciente.

I. 2. 1. La medición y la etapa formativa de la evaluación

La etapa que podríamos llamar *formativa* (o, quizá mejor, *pre-formativa*) de la evaluación gira, como decíamos, en torno a la resolución de los problemas de la medición del aprendizaje. Esta etapa comienza a principios del siglo XX, con antecedentes en los últimos años del siglo anterior. Entre los elementos constitutivos del contexto histórico de aparición de la evaluación destacan tres procesos interrelacionados (Guba y Lincoln, 1989: 22-26):

1. Como marco general, el desarrollo de las ciencias sociales, que, sobre el modelo de las ciencias naturales, proporcionarán un método para el estudio de los fenómenos humanos y darán apoyo y legitimación a la acción de gobierno. El saber evaluativo va a mantener una relación de dependencia con los métodos de las ciencias sociales, en cuyo espacio se constituye originalmente el dominio de la evaluación.
2. De manera más específica, el auge de las políticas educativas en los Estados Unidos. Unas políticas orientadas no sólo a generalizar el acceso de la población infantil a la educación básica, sino a la

mejora del “rendimiento” del sistema educativo. La evaluación emerge y se constituye específicamente como saber en el seno del campo educativo, y más precisamente en relación con el problema (psicométrico) de la medición de los aprendizajes. Desde ese campo y a partir de esos objetos la evaluación se proyectará décadas después sobre otros dominios de intervención social.

3. Colateralmente, el desarrollo industrial, y la consiguiente aplicación de métodos científicos para la gestión eficiente de los recursos humanos: es el auge del llamado *gerencialismo científico* (*scientific management*), que va a tratar de constituir una suerte de *ingeniería de la eficiencia* en el campo de la industria (sobre todo en la década de 1920, aunque este proceso ya había comenzado antes de la Primera Guerra Mundial). Este enfoque se traslada muy pronto al ámbito educativo. Los alumnos van a ser contemplados como “materia prima” que debe ser “procesada” en la escuela, que se asimilaría, de este modo, a una planta industrial.

Todas estas influencias culminan en una notable proliferación de test escolares en las décadas de 1920 y 1930⁹. Durante este periodo *medición y evaluación* constituyen términos intercambiables (una homología persistente en el campo de la psicología y de la educación). En el principio, evaluar es medir la ocurrencia de variables de aprendizaje en la población escolar, con el fin de maximizar las funciones de eficacia/eficiencia del proceso educativo.

Encontramos, por lo tanto, una suerte de “gerencialismo hegemónico” en el origen de la evaluación. Diríase que los principios de racionalidad dominantes en este primer momento son los propios del *management*, sustentados en la aplicación de los métodos de observación y análisis desarrollados por las ciencias sociales (que siguen muy de cerca, en este momento, el modelo de las ciencias naturales). Este paradigma, estos *principios de racionalidad gerencial*, se van a ir expandiendo hacia diferentes ámbitos de acción política y social. Se trata, en definitiva, del *gobierno de los seres humanos*, con el propósito de maximizar su productividad. En la escuela, en la fábrica o en el ejército el problema es el mismo: gestionar eficientemente una población, maximizar su rendimiento. De ahí la importancia persistente que, como

⁹ La utilidad de los test para propósitos educativos tendrá una importante acogida en los Estados Unidos a principios del siglo XX, momento en el que se constituye la *American Educational Research Association*. La participación de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial tendrá consecuencias notables en la expansión del uso de los test psicométricos, que fueron masivamente utilizados en la clasificación de cientos de miles de reclutas, con el fin de decidir su destino en los diferentes servicios de las fuerzas armadas (Guba y Lincoln, *op. cit.*: 24-25).

veremos, van a tener la medición y el uso de indicadores en el campo de la evaluación.

I. 2. 2. La descripción y el nacimiento de la evaluación de programas

En los años previos a la Segunda Guerra Mundial, se plantea un problema aparentemente análogo al de la etapa anterior, pero con un significativo cambio de perspectiva: había que diseñar test que midieran si los estudiantes aprendían *lo que sus profesores pretendían enseñarles*. Estos resultados deseados de aprendizaje se van a denominar *objetivos*, constituyéndose en marco de referencia de la evaluación. El problema a resolver consistió, concretamente, en el desarrollo de instrumentos que permitieran analizar si los currícula implantados en el ámbito de la escuela secundaria estaban funcionando como se esperaba (Guba y Lincoln, 1989: 27-28).

Con este propósito, Ralph Tyler¹⁰ dirigirá entre 1933 y 1942 un estudio (*Eight Year Study Secondary Schools*) (Smith y Tyler, 1942), orientado a mejorar el currículum escolar y asegurar su funcionamiento óptimo. A partir del estudio de Tyler, la medición de variables de aprendizaje en sujetos individuales deja de ser el núcleo privilegiado -casi exclusivo- de la práctica evaluativa. Los programas educativos en sí mismos se van a constituir en los objetos centrales de dicha práctica. Nace así la *evaluación de programas* en sentido propio.

Siguiendo a Guba y Lincoln, esta segunda etapa del desarrollo de la evaluación se caracteriza por la *descripción* de logros en los programas educativos, a partir del marco de referencia constituido por los objetivos de estos últimos. La denominación de esta etapa como *descriptiva* la toman Guba y Lincoln de Stake (1967), si bien consideran que podría igualmente -o con mayor precisión- llamarse etapa de *evaluación de objetivos* (Guba y Lincoln, *op. cit.*: 48). También House se refiere al modelo tyleriano de evaluación de programas como enfoque de *objetivos conductuales* (o basado en *metas*) (House, 2000 [1980]: 28-29).

Para Ralph Tyler, en efecto, evaluar no será otra cosa que “*el proceso de determinar en qué medida los objetivos de un programa se han alcanzado*” (Tyler, 1950, cit. en Merino, 2010: 74). El evaluador toma las metas del programa tal como están formuladas y recoge evidencia empírica que le permita comprobar si estas metas se han alcanzado¹¹.

¹⁰ Considerado, décadas después, el “padre” de la evaluación (Joint Committee, 1981).

¹¹ La analogía con el método científico es evidente, tal como House señala: “*Un objetivo claro de un programa equivale a la hipótesis en un trabajo de investigación*” (House, 2000 [1980]: 29).

Los objetivos se constituyen en la única fuente de normas y criterios. El evaluador toma por referencia lo que dicen que tratan de conseguir quienes han elaborado el programa (la gerencia del programa, sus promotores o financiadores). La discrepancia entre los objetivos formulados y los resultados obtenidos constituye la medida del éxito del programa¹².

Evaluación como medición del logro de los objetivos programados. La medición permite comparar lo logrado con lo programado. Se establece así la ecuación de la *eficacia*. El criterio de eficacia se va a situar en el vértice del sistema de valores-guía de la evaluación. Esta concepción, que tiene sus raíces en el análisis de tareas y la psicología industrial de comienzos del siglo XX (House, 2000 [1980]: 29), va a perdurar a lo largo de la historia de la disciplina. Va a permanecer como un sustrato conceptual, una especie de “zócalo enunciativo” sobre el que se construirán definiciones más elaboradas y matizadas de evaluación¹³, o que se tomará como contrarreferencia para dar lugar a enfoques alternativos¹⁴.

¹² El procedimiento operativo básico de la evaluación será, como Francisco Alvira señala refiriéndose a esta etapa temprana de la historia de la disciplina, “*la medición preprograma seguida de una medición posprograma de los objetivos operativos deduciendo el logro (o no) de los mismos*” (Alvira, 2002: 9).

¹³ Definiciones clásicas de evaluación, como la de Carol Weiss, o de amplia difusión, como las de Ezequiel Ander-Egg, Ernesto Cohen y Rolando Franco, retendrán este núcleo conceptual: para Weiss evaluar es “*medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del mismo y mejorar así la programación futura*” (Weiss, 1982: 16). A partir de esta operación de medición/comparación de efectos y metas, la evaluación se concibe, en Weiss, como una actividad de apoyo a la dirección de una intervención: una actividad *gerencial*, en último término *política*, y eminentemente *instrumental*. En una línea similar, Ander-Egg enfatiza la relación entre las funciones de planificación y evaluación: esta actividad constituye una manera de verificar la racionalidad de la planificación, “*midiendo el cumplimiento –o perspectiva de cumplimiento– de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos*” (Ander-Egg, 1984: 20). Cohen y Franco reiteran la importancia del cumplimiento de los objetivos como criterio supremo del valor de una intervención. Para estos autores, la finalidad de la evaluación es contribuir al logro del máximo nivel de eficacia posible. Criterio que debe ser modulado por la racionalización en el uso de los recursos (el criterio de *eficiencia*). De este modo, la evaluación se concibe como “*una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos*” (Cohen y Franco, 1993: 77)). Esta concepción enfatiza aún más el carácter gerencial e instrumental de la evaluación: su finalidad es, en definitiva, llevar al límite las funciones de eficacia y eficiencia de una intervención.

¹⁴ Así, por ejemplo, en el enfoque de *evaluación sin objetivos* (*Goal Free Evaluation*), de Michael Scriven (1973), para quien los fines programados por la gerencia de una intervención no deben tomarse como base para asignar el valor de dicha intervención: son las *necesidades* de sus destinatarios las que han de servir de referencia para realizar tal estimación. En consecuencia, el evaluador debe observar todos los efectos producidos por la intervención, no sólo los esperados en línea con los objetivos previamente establecidos.

De cualquier modo, en esta etapa, la evaluación sigue siendo una práctica que circula exclusivamente en el entorno educativo (y técnicamente muy concernida aún por el uso de los test psicométricos). Sin embargo, se produce un sutil pero significativo desplazamiento -o una ampliación, más bien- del objeto de medición/evaluación: de la ocurrencia de las variables de aprendizaje en los individuos (alumnos) a los programas educativos en sí mismos, cuyo nivel de logro hay que describir -y cuya aplicabilidad hay que inferir.

Esta extensión o redefinición del objeto de la evaluación hacia una entidad de carácter más abstracto, el *programa*, susceptible de proyectarse en cualquier ámbito de intervención planificada, posibilitará la expansión de los métodos de evaluación más allá del entorno educativo, su proyección sobre otros ámbitos de actuación pública.

I. 2. 3. El juicio y la cristalización del discurso evaluativo

El lanzamiento del satélite soviético *Sputnik* en 1957, un acontecimiento aparentemente extraño a la práctica de la evaluación, va a introducir un nuevo corte cronológico en la historia de la disciplina. La “derrota” de los Estados Unidos en la primera etapa de la carrera espacial pondrá en cuestión la eficacia y la productividad del sistema universitario y de investigación norteamericano, especialmente en el ámbito de las disciplinas involucradas en el sector aeroespacial. Todo ello desembocará en una revisión del modelo tyleriano de evaluación basado en objetivos¹⁵.

En los años posteriores a 1957, durante el llamado *post-Sputnik period*, los evaluadores de los programas de la *National Science Foundation* y de la *Office of Education* señalaron las deficiencias de estos programas de investigación y formación superior, sobre los que descansaba en buena medida el éxito de la carrera espacial. La crítica de los evaluadores se orientó, sobre todo, a demandar objetivos de proyecto mejor definidos. En línea con el modelo descriptivo-tyleriano de evaluación, los evaluadores se limitaban esencialmente a desempeñar su rol técnico de medidores/descriptores de logros, de ahí su reclamación de definiciones precisas de los resultados esperados por los programas objeto de evaluación.

Sin embargo, los gerentes de estos programas querían algo más: la formulación de juicios de mayor alcance, valoraciones sustantivas y

¹⁵ Este proceso está documentado en el artículo ya clásico de Lee Cronbach (1963) *Course improvement through evaluation*. Guba y Lincoln toman como base este trabajo, para establecer el momento de tránsito de la etapa de la descripción a la del juicio en su historia de la evaluación.

globales que fueran más allá de la mera descripción del logro de los objetivos formulados. Los gerentes demandaban resultados útiles, recomendaciones aplicables en tiempo y susceptibles de mejorar los programas que tenían a su cargo.

Estas demandas cruzadas encontraron una resistencia en los técnicos (científicos y matemáticos, no educadores) que desarrollaban los programas, quienes no querían la injerencia de los evaluadores en su quehacer científico-técnico, ni comprometerse con objetivos pre-establecidos, pues consideraban que ello podría limitar su creatividad prematuramente.

Los debates e incidentes que tuvieron lugar durante el *post-Sputnik period*, que acontecieron en un ambiente de gran presión política, resultan expresivos de las líneas de tensión involucradas en la práctica de la evaluación. Pero lo que nos interesa destacar aquí, siguiendo a Guba y Lincoln (1989: 29-31), es su contribución a poner de manifiesto las insuficiencias de una concepción esencialmente descriptiva de la evaluación y, correlativamente, la apertura de esta práctica, más allá de la medición y la descripción de logros/fracasos, hacia la formulación de juicios de valor y prescripciones de mayor alcance, con todas sus implicaciones (técnicas y políticas).

Así, en la segunda mitad de los años '60, dos autores -que se convertirán en dos de los principales teóricos de la evaluación durante las tres décadas siguientes- van a poner el foco en el *juicio*, como categoría cognoscitiva y funcional central de la disciplina.

En 1967, Robert Stake¹⁶ llama la atención sobre la importancia del juicio, como una dimensión de la función evaluativa que había sido desatendida al privilegiar la descripción. En opinión de Stake, a mediados de los años '60, los evaluadores continuaban definiéndose a sí mismos, en efecto, como descriptores de aptitudes y logros. Pero los educadores y los administradores escolares esperaban de los evaluadores un mayor compromiso, una ampliación de su rol que les permitiera graduar el objeto de sus trabajos en términos de mérito y valor. En definitiva, los evaluadores tenían que ser capaces de *juzar* los programas educativos, y de hacerlo no sólo respecto a sus propios

¹⁶ Como veremos, los trabajos de Stake serán decisivos en la configuración del campo de la evaluación desde su cristalización diferenciada en los años 60, evolucionando a lo largo de las décadas siguientes hacia la apertura de una *tendencia interpretativa* en evaluación. Stake fue el primer gran teórico de la evaluación que se comprometió con una perspectiva de indagación cualitativa. Su metodología del estudio de casos y su defensa de las *generalizaciones naturalistas* sentarán las bases de posteriores desarrollos teórico-metodológicos en la disciplina (Shaw, 2003 [1999]: 48-50).

objetivos, sino considerando series de criterios generales, de estándares externos al programa objeto de sus evaluaciones¹⁷.

Para Stake, esto no significaba que el rol descriptivo fuera ya irrelevante. En realidad, tanto la visión de los especialistas en evaluación como la de los educadores tenían sus limitaciones, pues *“ninguno de los dos ve las cosas de forma suficientemente amplia. Tanto la descripción como el juicio son esenciales –de hecho son los dos actos básicos de la evaluación”* (Stake, 1967, cit. en Worthen y Sanders, 1973: 109).

En un sentido muy similar –y en el mismo momento–, Michel Scriven (1967)¹⁸, asumiendo la importancia del juicio como función central de la evaluación, va a identificar tres problemas derivados del ejercicio de esta función:

1. En primer lugar, los objetivos de los programas también deben ser considerados potencialmente problemáticos y objeto de evaluación, perdiendo de este modo su estatus intangible de referencia última del ejercicio evaluativo: los objetivos, no menos que la eficacia y el logro, deben ser sometidos a un juicio sobre su adecuación. Scriven plantea la cuestión de la *pertinencia* de los objetivos, es decir, de su adecuación al contexto y a las necesidades de los destinatarios de los programas.
2. En consecuencia, la producción de juicios requiere de referencias alternativas a los objetivos programados: *estándares* alternativos con respecto a los cuales tales juicios puedan efectuarse. Se plantea la cuestión de los *criterios* de evaluación –advertida asimismo por Stake. Sin embargo, cualquier estándar está cargado de valor. Y la introducción de *valores* en una empresa científica y axiológicamente neutra como se pensaba era la evaluación podía suscitar el rechazo de muchos profesionales.
3. Por último, la producción de juicios implica que haya *jueces*. Se redefine, así, el estatus del evaluador. Pero este estatus judicial resultaba excesivamente presuntuoso para algunos, y además se temía la vulnerabilidad política a la que se podían exponer los

¹⁷ Tal como House señala, tomar los objetivos de un programa como referencia exclusiva para la enunciación de juicios de valor encierra consecuencias perversas, ya que el evaluador queda “descargado” de la tarea de valorar determinados aspectos de la intervención evaluada, como por ejemplo su eficiencia o la pertinencia de los objetivos en sí mismos (House, 2000 [1980]: 28).

¹⁸ Scriven contribuirá a configurar la teoría de la evaluación durante décadas. A él se le atribuye la articulación de una serie de distinciones conceptuales (evaluación *formativa* y *sumativa*, *mérito* y *valor*, etc.) que serán decisivas para la constitución autónoma del campo y su cristalización discursiva en torno a la noción/función de juicio. Tal como Shaw señala, Scriven introducirá *“un lenguaje nuevo en el campo”* (Shaw, 2003 [1999]: 43).

evaluadores desempeñando su papel de jueces. La problemática política de la evaluación comienza a hacerse explícita.

*

La llamada a incluir el juicio como parte esencial de la práctica de la evaluación marca, siguiendo a Guba y Lincoln (1989: 29-31), la emergencia de una tercera etapa en la historia de la disciplina. Una etapa en la que el rol del evaluador será, efectivamente, el de juez. No obstante, los anteriores roles técnicos y descriptivos se van a retener. Y habrá, además, importantes diferencias en el modo en que los evaluadores se van a concebir a sí mismos como jueces¹⁹.

Desde un punto de vista metodológico, esta tercera etapa se caracteriza por la cristalización del discurso evaluativo en torno al problema de la producción de juicios de valor, desplazando así, o integrándolo en una categoría cognoscitiva más amplia, el énfasis en la medición y la descripción de los logros de los objetivos programados. Se diría que el saber evaluativo se consolida, delimita una zona de convergencia y sistematización teórica en torno a la cual se va a constituir un dominio discursivo propio de la evaluación.

Scriven establece en 1967 el enunciado-tipo que sitúa al juicio de valor como categoría central de la evaluación, al definir esta práctica en términos de *estimación de mérito y valor*, sobrepasando así la hegemonía del enunciado tyleriano precedente, que definía la evaluación como determinación de la medida de la consecución de los objetivos de un programa.

A partir de este momento, la mayor parte de las definiciones de evaluación van a situar la dimensión valorativa como un elemento sustancial y constitutivo de esta práctica: evaluar será, en último término, emitir una valoración acerca de algo. Ciertamente, algunas definiciones van a excluir esta dimensión del juicio valorativo, situándose en los límites del modelo tyleriano y circunscribiendo la práctica de la evaluación a la medición *ex post* de resultados. El estudio histórico de las definiciones de evaluación muestra una oscilación entre los énfasis atribuidos a la adjudicación de valor y la importancia concedida a la cientificidad de la recogida y el análisis de información. Con todo, parece fuera de duda que la dimensión del juicio valorativo se

¹⁹ En algunos modelos de evaluación, como los directamente orientados a la decisión, se dudará en atribuir un rol "*agresivamente judicial*" al evaluador, ya que ello podría suplantar a los verdaderos decisores (a los que las evaluaciones debían servir). En otros enfoques se verá el rol del evaluador más bien como el de un facilitador de la tarea de determinar estándares para el juicio (el evaluador debía ayudar al cliente a determinarlos). En el *Connoisseurship Model* de Eisner, el evaluador es elegido precisamente por su conocimiento del tema u objeto de evaluación, lo que posibilita una atribución más asertiva del rol de juez (Guba y Lincoln, *op. cit.*: 31).

encuentra explícita o implícitamente asumida en la mayor parte de las conceptualizaciones de la evaluación posteriores a Tyler²⁰.

House y Howe son asimismo concluyentes respecto a la centralidad del juicio en la lógica comúnmente aceptada de la evaluación. Desde Scriven, esta lógica general del razonamiento evaluativo puede esquematizarse en cuatro etapas ideales, que confluyen en la formulación de juicios sobre el mérito de una actuación. Según estos autores, las etapas en cuestión son las siguientes:

1. *Establecer los criterios de mérito.*
2. *Crear las normas.*
3. *Medir la actuación y compararla con las normas.*
4. *Sintetizar e integrar la información en juicios de mérito*" (House y Howe, 2001 [1999]: 47).

*

Esta concepción de la evaluación sustentada en la categoría de juicio va a permitir resolver uno de los obstáculos centrales –si no el principal– para la constitución de esta práctica como una disciplina autónoma: el problema de su distinción de otras prácticas colaterales, como la investigación social o el análisis de políticas. Asumir esta función de juicio y valoración será decisivo para diferenciar la práctica evaluativa de esas otras prácticas que limitan o interseccionan con la evaluación. Dicho en palabras de Alvira:

"[E]s evidente que evaluar es algo más que investigar, puesto que debe emitirse un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando (...). Evaluar requiere emitir juicios de valor, mientras que la investigación social aun siendo aplicada no lo requiere" (Alvira, 2002: 7).

Scriven ha sido rotundo al respecto en numerosas ocasiones, adoptando incluso un tono dramático: si los evaluadores eluden su responsabilidad en la formulación de juicios de valor, su estatus como profesionales diferenciados se desvanecerá. La idea de unos

²⁰ De las doce definiciones históricas de evaluación seleccionadas por Merino en su trabajo *Fundamentos de evaluación* (guía oficial de la agencia española de evaluación de políticas públicas), siete incorporan términos como *juicio*, *valoración*, *apreciación*, *estimación de mérito* y *valor*, u otros semejantes. Las otras cuatro definiciones (incluida la ya citada de Tyler, de 1950, anterior por tanto a la etapa del juicio y a la cristalización del discurso evaluativo en torno a esta categoría) se centran en aspectos relativos a la medición de resultados, enfatizando cuestiones relativas a los procedimientos de recogida de información (Merino, 2010: 74-76). Alvira, por su parte, considera que actualmente tanto el aspecto valorativo como el relativo a la cientificidad de los procedimientos *"son necesarios para llevar a cabo una correcta evaluación"*, si bien reconoce la existencia de una oscilación constante en las concepciones evaluativas en los énfasis dados a la valoración y el rigor procedimental de la recogida de información (Alvira, 2002: 11).

evaluadores que nunca sacan conclusiones evaluativas “no sólo es paradójica, sino que hace superflua la profesión autónoma de los evaluadores. No son más que científicos sociales con otro nombre” (Scriven, 1995: 54-55). El hecho de que la evaluación sólo pueda llegar a conclusiones descriptivas, y no a conclusiones evaluativas, representa, en su opinión, “la enfermedad terminal de la evaluación” (1986: 10).

Las afirmaciones de Scriven ponen de manifiesto, en todo caso, que la formulación de juicios de valor no va a estar exenta, como veremos enseguida, de problemas teóricos y prácticos para los evaluadores.

De cualquier modo, parece cierto que la evaluación tiende a constituirse a partir de la segunda mitad de la década de 1960 como una disciplina eminentemente instrumental, orientada a la producción de juicios sobre el valor de una intervención (sea ésta un proyecto, un programa, una política...). Gran parte de las difracciones del campo evaluativo se va a producir a partir de esta zona de convergencia discursiva y sistematización teórica, desde la que se van a abrir debates y rupturas respecto a qué aspectos de las intervenciones deben ser valorados, cómo valorar dichos aspectos (con qué criterios, por medio de qué métodos...), quién ha de participar en esa valoración, o con qué finalidad...

Ahora bien, atravesando todas estas discusiones –de carácter más bien metodológico- va a latir, de forma un tanto paradójica, una difracción epistemológica fundamental relativa a la propia legitimidad de los evaluadores para producir juicios de valor. En el núcleo de esta especie de “falla” que recorre transversalmente la constitución teórica del campo evaluativo desde los años ‘60 estará el problema de la distinción dato/valor, y su derivada: el problema de la asignación de un fundamento cognitivo a los juicios de valor²¹.

No vamos a extendernos ahora sobre este problema (más adelante iremos viendo cómo se declina a lo largo de las evoluciones y rupturas teóricas de la disciplina). En todo caso sí es importante señalar, siguiendo a House y Howe (1999), que una tendencia persistente en algunos paradigmas o concepciones de la evaluación ha sido considerar los valores como intrínsecamente subjetivos y los juicios de valor como carentes de fundamento cognitivo²².

²¹ En el árbol de teorías de la evaluación (Alkin, 2004; Alkin y Christie, 2008), la rama centrada en la atribución de valor representa, obviamente, esta difracción fundamental del campo, con sus implicaciones éticas y políticas.

²² Para House y Howe, cuyo trabajo se centra, precisamente, en el problema de los valores en evaluación e investigación social, esta concepción constituye un legado del positivismo, que categoriza los datos y los valores como entes completamente distintos: los datos remiten al mundo real y los valores tienen que ver con la valía y el mérito concedido por los humanos a determinados estados de cosas o situaciones

Una tensión epistemológica va a atravesar, por tanto, el campo evaluativo: la constitución de la evaluación como una disciplina diferenciada se produce a partir de la asunción del juicio como categoría cognoscitiva y funcional central de esta práctica. Sin embargo, al mismo tiempo, la disputa acerca del estatus epistemológico de los juicios de valor se convertirá en una fuente constante de difracciones teóricas y metodológicas en el campo de la evaluación. Para House y Howe (2001 [1999]: 20), esta disputa ha impedido significativamente el desarrollo del campo.

*

Resituándonos en la historia, lo que nos interesa destacar ahora es que, coincidiendo con esta tercera etapa designada por Guba y Lincoln mediante la categoría del *juicio*, se va a producir la expansión institucional y administrativa de la evaluación en los Estados Unidos, desde donde se extenderá hacia otros entornos nacionales. Asimismo, acompañando a este impulso institucionalizador, va a tener lugar una notable eclosión de enfoques y rupturas teórico-metodológicas en el campo evaluativo.

I. 3. Expansión política y difracciones teóricas

Lo que Furubo, Sahnaldal y Rist (2002) y Urteaga (2010) denominan *oleadas de difusión y expansión de la evaluación* arranca precisamente de este momento en el que el discurso evaluativo cristaliza, y su práctica se extiende hacia ámbitos de intervención que desbordan el campo de la educación.

A partir de 1965, se produce un acelerado proceso de expansión político-administrativa de la práctica de la evaluación. Se constituye así el dispositivo institucional de soporte de esta práctica. Como es lógico,

concretas. En consecuencia, los evaluadores no podrían hacer juicios legítimos de valor. A estos juicios de valor habría que llegar por otros medios, como, por ejemplo, dejar a los destinatarios de los informes de evaluación que formulen dichos juicios. Otra solución dada históricamente ha pasado por el establecimiento de la distinción entre valoración *descriptiva* y valoración *prescriptiva*. En la primera, el evaluador se limita a describir los valores de los grupos concernidos por la intervención evaluada. El juicio del evaluador toma como referencia estos valores relativos. En la valoración prescriptiva, el evaluador asume un rol judicial más comprometido (considerado ilegítimo en muchos enfoques, no sólo los de orientación positivista): produce valoraciones tomando por referencia un marco axiológico más general y fundamental. Retomaremos después esta distinción clave para la configuración del campo evaluativo en torno al problema de la valoración.

este proceso acontece primero en los Estados Unidos, aunque pronto se trasladará a otros países. Por otro lado, se multiplican los enfoques teórico-metodológicos: el campo de la evaluación se va a dispersar en una extensa y aparentemente caótica red de elecciones teóricas.

Nos centraremos a continuación en la descripción de estos dos aspectos (expansión político-administrativa y multiplicación de enfoques) considerándolos a efectos analíticos por separado, y concediendo de momento especial atención al caso norteamericano, pues es aquí donde se establecen los patrones de referencia para la recepción europea –y española– del discurso evaluativo, cuyas especificidades y problemas describiremos después.

I. 3. 1. Expansión político-administrativa y constitución del dispositivo

El proceso de institucionalización político-administrativa de la evaluación en los Estados Unidos arranca con dos decisiones, prácticamente simultáneas, tomadas en la esfera del Gobierno federal²³:

En 1965, el senador Robert Kennedy promueve que se añada al Título I (relativo a la educación compensatoria) de la *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA) una cláusula adicional concerniente a la evaluación. Entre 1966 y 1977 los proyectos dedicados a desarrollar materialmente los contenidos del Título I de la ESEA serán evaluados mediante una serie de controvertidos y costosos trabajos que marcarán la pauta de la política federal de evaluación, y fijando de paso el modelo hegemónico de esta práctica.

En el mismo año, el presidente Johnson introduce en el gobierno federal el *Planning, Programing and Budgeting System* (PPBS) (*Sistema de Planes, Programas y Presupuestos*), un modelo de gestión promovido y perfeccionado por Robert McNamara en el *Departamento de Defensa* y ya utilizado de forma generalizada por el Pentágono. Este modelo de gestión es transferido al *Departamento de Salud, Educación y Bienestar* en 1965, donde se crea un nuevo organismo denominado *Assistant Secretary for Program Evaluation* (ASPE) (*Subsecretaría de Evaluación y Programas*). El objetivo de este organismo será elaborar programas susceptibles de formularse, medirse y evaluarse en términos de *coste/beneficio*. En poco tiempo, la evaluación obligatoria se

²³ Partimos de la descripción de este proceso efectuada por House en su análisis de la política federal de evaluación hasta finales de la década de 1970 (House, 2000 [1980]: 185-197). Shaw (1999), Furubo *et al.* (2002) y Urteaga (2010) aportan también consideraciones complementarias interesantes al respecto, más allá del periodo y de los problemas analizados por House.

extenderá a casi todos los programas sociales federales, con el propósito principal de controlar y optimizar el gasto público.

En sentido amplio, el proceso de institucionalización político-administrativa de la evaluación que acontece a partir de 1965 en los Estados Unidos va a estar muy ligado al interés por determinar los efectos de los programas de *guerra contra la pobreza* (programas de la *Great Society*) desarrollados por la administración Johnson. La década de los '60 se caracteriza por una suerte de "confianza tecnocrática" en la capacidad de los programas de intervención social para resolver las persistentes desigualdades de la sociedad norteamericana, en un momento histórico caracterizado por una relativa abundancia de recursos por parte del sector público. Esta es la etapa del *optimismo frente a los programas y frente a la evaluación* señalada por Furubo, Sahndal y Rist (2002). Las técnicas de planificación, las ciencias sociales y los profesionales de la educación, la sanidad y los servicios asistenciales van a ser movilizados para extender y mejorar las políticas públicas. La evaluación va a jugar un papel destacado en este proceso (Urteaga, 2010: 38).

Hay que hacer referencia, en este punto, a otra condición –también política, pero menos coyuntural– que se encuentra en la base del desarrollo de la evaluación en los Estados Unidos: la difícil aceptación de las intervenciones públicas de carácter social en este país; su "déficit de legitimación", que motiva la exigencia de demostrar permanentemente su eficacia. Este déficit constituye una condición de posibilidad de primer orden para el desarrollo de la evaluación. En este contexto, el *programa* se ha ido constituyendo históricamente, por contraposición a la prestación estable de servicios, en "*la forma privilegiada de la intervención pública*" (Urteaga, 2010: 37). Las propias características del programa como forma de intervención (temporalidad pre-determinada, recursos y objetivos limitados...) la convierten en un objeto especialmente apropiado para la evaluación.

Las restricciones en los recursos disponibles de forma permanente para la intervención social de que tradicionalmente dispone el poder ejecutivo en los Estados Unidos -un poder sometido siempre a estrecha vigilancia por el poder legislativo- van a abrir un espacio al trabajo de los evaluadores: la Administración federal irá concentrando en su entorno todo un dispositivo de producción de conocimiento técnico sobre la conveniencia y la viabilidad de las intervenciones públicas de carácter social, y a partir de ahí se van a ir formando las condiciones "*para que las ciencias sociales sean invitadas a jugar un papel de mediación y de arbitraje y, más ampliamente, a dar sentido a la acción pública*" (*Ibíd.*). La expansión administrativa de la evaluación en los Estados Unidos no puede entenderse sin tener en cuenta este marco de condiciones históricas y políticas.

*

De este modo, a partir de 1965 el discurso de la evaluación va a estar estrechamente relacionado con la toma de decisiones públicas sobre la política social. Y la práctica de la evaluación delimitará una especie de “campo de batalla” epistemológico y metodológico, ininteligible sin atender a sus implicaciones políticas: la evaluación va a servir tanto a los defensores como a los detractores de la política social, pues permitirá justificar, mediante argumentos supuestamente científicos, la existencia -o la supresión- de los programas de intervención social.

En su origen, el discurso que acompaña a la institucionalización político-administrativa de la evaluación en los Estados Unidos se construye, como decíamos, sobre una base de optimismo y confianza tecnocrática. Algunos de los principales teóricos de la evaluación iniciaron sus trabajos, en efecto, “*a partir de una fe comprometida con el potencial de la investigación evaluativa para desvelar el mundo real*” (Shaw, 2003 [1999]: 53). Sin embargo, las consecuencias políticas de estos trabajos van a ser ambivalentes, cuando no paradójicas. En no pocos casos, las evaluaciones proporcionarán –con frecuencia sin pretenderlo- argumentos para reducir los recursos destinados a los programas sociales, o incluso para fundamentar técnicamente su supresión²⁴. El siguiente comentario, atribuido a Carol Weiss²⁵, resulta muy expresivo de las controversias políticas respecto a la pertinencia de la intervención social y al lugar de la evaluación en su justificación:

“Nos habíamos enrolado como evaluadores con la intención de contribuir a la mejora de los problemas sociales, pero parecía que íbamos a terminar por ayudar y tranquilizar a los bárbaros [los detractores de la política social]” (Weiss, cit. en Shadis et al., 1990: 182).

Se va planteando, así, la cuestión de la *función legitimadora* de la evaluación y sus excesos. Una función vinculada, a veces de forma distorsionada y perversa, a la vigilancia sobre unas intervenciones sociales consideradas constantemente bajo sospecha.

*

A partir de 1970, el *General Accounting Office (GAO)* (una institución creada en 1921, homologable a los tribunales de cuentas europeos y

²⁴ Es el caso, por ejemplo, del ya citado Título I de la ESEA, cuya financiación fue restringida por Nixon a la luz de su evaluación (House, 2000 [1980]: 195).

²⁵ Carol Weiss constituye una figura teórica clave en la formación del discurso evaluativo, sobre todo a partir de la década de 1970. Su trabajo es, ante todo, una reflexión sobre el contexto y los usos de la evaluación, que influirá decisivamente en el modo de comprender la interrelación entre la práctica evaluativa y su contexto político (Shaw, 2003 [1999]: 112-113).

que depende exclusivamente del Congreso norteamericano) se constituye como instancia clave en la implementación de la evaluación en los Estados Unidos (Urteaga, 2010: 36). En esta década, se multiplican las evaluaciones llevadas a cabo por el GAO y, asimismo, por la *Office of Management and Budget* (OMB), una agencia del Gobierno federal. House describe así el alcance de la expansión de la evaluación en los Estados Unidos, durante la década de 1970:

“[L]a evaluación se ha convertido en una actividad importante al surgir los programas de bienestar a gran escala. Cada año, se llevan a cabo decenas de miles de evaluaciones de programas públicos, sólo en los Estados Unidos. Miles de personas están empleadas en estas evaluaciones y cientos de universidades y empresas compiten para conseguir contratos de evaluación. La mayor parte de estas evaluaciones están patrocinadas por el gobierno federal; otras lo están por los gobiernos de los estados y los ayuntamientos. La evaluación de los programas públicos se ha convertido en una actividad exigida por la legislación y cada año se invierten en ella cientos de millones de dólares” (House, 2000 [1980]: 17).

Sin embargo, a la confianza tecnocrática de los años '60 le sigue, en la década de 1970, la decepción. Esta decepción va a intensificarse, como veremos enseguida, los debates, las rupturas paradigmáticas y la dispersión teórico-metodológica del campo evaluativo.

En la década de 1980, continúa el proceso de institucionalización político-administrativa de la evaluación, creándose un instituto específico dedicado a la evaluación dentro de la *General Accounting Office*. En 1981, una decisión presidencial (la *Executive Order 12 291*) impone a las agencias federales evaluar, bajo el control técnico de la *Office of Management and Budget*, los costes y los beneficios de las medidas reglamentarias implementadas con cargo a las competencias de las citadas agencias. A partir de este impulso federal la práctica de la evaluación se extiende progresivamente por los niveles de gobierno estatal y local de la administración norteamericana (Urteaga, *op. cit.*: 36).

A diferencia de lo acontecido en las dos décadas anteriores, a partir de los años '80, con el auge del neoliberalismo y la crisis fiscal del Estado, la evaluación va a estar cada vez más estrechamente identificada con las políticas de reducción del gasto público y de reforma de la administración. El pesimismo, surgido ya en los años '70, continúa y alcanza su límite. El problema de los posibles efectos perversos de los programas sociales va a concentrar buena parte de los debates, estimulados por los detractores de la acción pública. Las evaluaciones deberán contribuir a esclarecer si las políticas sociales son realmente útiles y si los contribuyentes se benefician de ellas, buscando evidencias que permitan cuestionar los programas bajo sospecha de ser ineficaces o demasiado costosos. La finalidad de la evaluación se redefine ahora en torno a dos nociones clave: *accountability* (rendición de cuentas) y

Value for Money, una técnica de gestión basada en la monetarización de los beneficios sociales (*Ibíd.*: 38).

En este periodo, en aparente contradicción con el impulso institucionalizador, se limita la financiación federal de las evaluaciones, cuyo utilización efectiva es cada vez más dudosa. El uso de las evaluaciones se va a convertir en un problema en torno al cual se van a redefinir determinados aspectos teóricos y metodológicos de la práctica evaluativa.

*

En paralelo a la expansión político-administrativa, desde la segunda mitad de los años '70, y sobre todo a lo largo de la década de 1980, en torno a la práctica de la evaluación se configura en los Estados Unidos un importante tejido asociativo y profesional: en 1974 se crean la *Evaluation Research Society* y la *Evaluation Network*, que en 1987 se unirán para constituir la *American Evaluation Association*. Este dispositivo profesional de soporte de la actividad evaluativa desarrollará una importante labor de promoción, sistematización y regulación metodológica de la práctica de la evaluación²⁶.

Asimismo, a lo largo de los años '70 y '80, la práctica de la evaluación se extiende progresivamente a otros entornos nacionales. Los primeros en incorporar esta práctica serán los países anglosajones: a mediados de los '70 la evaluación se introduce en Canadá, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, así como en otros países del Norte de Europa (Suecia, Dinamarca, Holanda...). En los países mediterráneos, la práctica de la evaluación será más tardía, y muy ligada al impulso generado en la década de 1990 por las instituciones comunitarias, que introducirán la obligación reglamentaria de evaluar las ayudas proporcionadas por los *Fondos Estructurales* (dedicaremos más adelante una sección específica a la recepción europea y española, por lo que de momento no nos extenderemos en este aspecto).

²⁶ En 1975 se crea el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, bajo la dirección de Daniel Stufflebeam (*Joint Committee*, 1981); en 1982 se publican los *Standards for Evaluation Practice (ERS Standards)*, elaborados por un comité de la *Evaluation Research Society* (Rossi, 1982). Los estándares del *Joint Committee* se centraron básicamente en aspectos psicométricos. Los estándares de la *Evaluation Research Society* son criterios para valorar la adecuación de una evaluación desde un punto de vista procedimental (aspectos procesuales y organizativos, o concernientes a la recogida y el análisis de datos...). Ambos conjuntos de criterios poseen un carácter formal y meta-evaluativo. No se refieren al valor que deben poseer las intervenciones evaluadas, sino a la calidad procedimental y técnica de las evaluaciones (Guba y Lincoln, 1989: 229-233).

I. 3. 2. Eclosión de enfoques y rupturas teórico-metodológicas: La dispersión del discurso evaluativo

Como hemos señalado, desde mediados de la década de 1960, en paralelo al proceso de institucionalización que acabamos de describir, se observa en el campo de la evaluación una acelerada sucesión de confrontaciones acerca de los fundamentos teóricos y los procedimientos metodológicos más apropiados para la producción de juicios de valor (y sobre la propia legitimidad epistemológica de estos juicios). A partir de este momento se intensifica la dispersión teórico-metodológica del campo.

En términos estrictamente cronológicos, unos enfoques van a suceder a otros, serán respuesta a aquellos que los preceden, intentando superar sus limitaciones e insuficiencias. Sin embargo, hay que decir que, una vez enunciados, los enfoques nuevos no sustituyen a sus precedentes, sino que coexistirán con ellos, dibujando una “topografía discursiva” cada vez más extensa y ramificada²⁷. Este movimiento de “dispersión acelerada” del campo comienza en la segunda mitad de los años ‘60, alcanzando su clímax en los ‘80.

La hegemonía del enfoque sistemático

El modelo hegemónico en las décadas de 1960 y 1970 –en esta fase de consolidación discursiva e institucionalización de la evaluación- es el llamado *enfoque sistemático*. Desde un punto de vista técnico, el enfoque sistemático constituye un modelo orientado a la medición, aunque más sofisticado que el enfoque tyleriano de evaluación de objetivos, y con implicaciones metodológicas -y políticas- de mayor alcance.

Alice Rivlin fue una de las principales artífices del enfoque sistemático. La política federal de evaluación, tal como Rivlin la describe en

²⁷ Tal como Alvira plantea: “La situación actual en la metodología de la evaluación es una situación plural, compleja y más realista que la existente hace unos años. No es que unas perspectivas hayan ido sustituyendo a otras sino que se han ido produciendo progresos paulatinos en la metodología añadiendo nuevas perspectivas, nuevos tipos de evaluación, nuevos conceptos y herramientas analíticas” (Alvira, 2002: 10). Creemos, no obstante, que el término “progreso paulatino” denota evolución y perfeccionamiento, cuando lo que a nuestro modo de ver se produce, en términos generales, es la dispersión teórico-metodológica del campo, con rupturas paradigmáticas entre unos modelos de evaluación y otros, un escenario en el que unos enfoques coexisten con otros sin llegar a superarse mutuamente. En un sentido similar, Merino (2010: 30) señala que el campo de la evaluación se presenta como “un intrincado laberinto de paradigmas que cohabitan, unos emergentes y otros dominantes, difícil de desentrañar”. El árbol de teorías de Alkin constituye la representación más elaborada de este “laberinto”.

Systematic Thinking for Social Action (1971), partía de una constatación relativa al funcionamiento de los servicios sociales: éstos no estaban organizados de modo que se conocieran bien sus resultados, lo que producían dichos servicios. El único conocimiento cierto que pudiera tenerse de ellos tendría que basarse en el establecimiento de una función de producción que especificase relaciones estables entre las variables de entrada en el sistema (*inputs*) y sus resultados (*outputs*). El medio para obtener ese conocimiento lo proporcionarían la estadística y la aplicación de modelos experimentales de investigación. Sólo de este modo, y sólo mediante una gerencia muy centralizada, se obtendría la información necesaria para mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios sociales.

Para Rivlin, la finalidad de la evaluación era, en efecto, mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales. El problema fundamental del enfoque sistemático aplicado a la intervención social consistía en cómo podría el gobierno tomar las mejores decisiones al respecto. Lo que planteaba una serie de cuestiones específicas, a resolver por los planificadores gubernamentales y por los evaluadores:

1. La definición de los problemas sociales y el análisis de su distribución sociodemográfica.
2. La identificación precisa de los beneficiarios de las intervenciones sociales.
3. El establecimiento de un método que permitiera comparar los beneficios derivados de la aplicación de enfoques de intervención alternativos para resolver los mismos problemas.
4. La selección del método más eficaz para la prestación de los servicios.

Los evaluadores deberían ocuparse específicamente de las dos últimas cuestiones.

*

El enfoque sistemático se basa en la definición de una serie limitada de medidas de resultado teóricamente esperables de los programas evaluados (puntuaciones en test cognitivos o de destrezas básicas, por ejemplo)²⁸. Las variaciones observadas en las medidas de resultado son indicativas de las diferencias entre los programas evaluados. Los datos manejados son, obviamente, cuantitativos y las medidas de resultado se relacionan con los programas mediante análisis de correlación u otras técnicas estadísticas. Progresivamente, debido en parte a la influencia

²⁸ Una evaluación según el modelo tyleriano de comprobación de objetivos tendría, en rigor, que determinar si se cumplen cada uno de los objetivos del programa o los programas evaluados. En el enfoque sistemático se reducen los objetivos a un conjunto limitado de variables de efecto (House, 2000 [1980]: 29).

de Donald T. Campbell, se recurrirá con mayor profusión a los diseños experimentales, prefiriéndose la “*variación planificada*” entre programas a la “*natural*” (House, 2000 [1980]: 25-26)²⁹.

La primera evaluación del Título I de la ESEA se concibe como un ensayo de la aplicación del enfoque sistemático: en 1966, la *Office of Education* decide utilizar este enfoque en los 30.000 proyectos locales del Título I, que afectaban a cinco millones de niños en situación de desventaja social. La *Office of Education* contrató a la empresa *RMC Research Corporation* para que elaborase modelos orientados a evaluar los incrementos en la adquisición de destrezas básicas conseguidos por los proyectos del Título I. Cada modelo incluía test pre y postratamiento, un método de estimación de incrementos de la *línea base* (situación en ausencia de servicios del Título I) y procedimientos de conversión de los resultados de los test locales en equivalentes de curva normal, con el fin de permitir la integración de datos y las comparaciones entre proyectos. Sin embargo, a pesar de la sofisticación estadística y los recursos invertidos en esta evaluación, sus resultados fueron insatisfactorios, ya que no permitieron inferir patrones de relación claros entre tipos de proyecto y efectos producidos³⁰.

Ante la decepción de los resultados de la evaluación del Título I, entre los años 1968 y 1977, tendrán lugar sucesivas evaluaciones del programa *Follow Through*, que concentró desde entonces los recursos asignados al Título I. Estas evaluaciones ya estuvieron concebidas como experimentos de variaciones planificadas entre proyectos locales. De nuevo, los resultados de estos trabajos fueron insatisfactorios, siendo objeto de un intenso debate metodológico³¹.

*

²⁹ En la segunda mitad de los años 60, sobre todo a partir de los trabajos de Campbell (1966, 1969), se presumía que los diseños experimentales eran el punto de referencia fundamental de toda evaluación de programas. Campbell expondrá en esta etapa su compromiso político con “*un mundo emancipador conseguido mediante una sociedad experimentadora*” (Shaw, 2003 [1999]: 41). Así, los programas sociales se van a considerar *experimentos*, unidades que permiten la medición de la eficacia a partir de la observación de muestras estadísticamente comparables de beneficiarios y no beneficiarios. El sistema federal norteamericano favorecerá la experimentación al poder seleccionar la aplicación de programas en algunos Estados, antes de proceder a su generalización (Merino, 2010: 27-28).

³⁰ MacLaughlin (1975) proporciona una detallada descripción de esta evaluación -y de sus técnicamente decepcionantes resultados.

³¹ Las evaluaciones fueron muy cuestionadas por su reduccionismo estadístico, por la falta de adecuación de sus instrumentos de recogida de información (la fiabilidad de los test se impuso sobre su validez) y por la definición, carente de fundamento empírico, de los modelos de proyecto sometidos a experimentación. La interpretación de los resultados se mostró finalmente muy confusa. La variación hallada entre distintos lugares de aplicación del mismo tipo de proyecto resultó, de nuevo, desconcertante. Los modelos no produjeron efectos uniformes (House, 2000 [1980]: 197-200).

En opinión de House, existe en el enfoque sistemático un marcado paralelismo entre la producción de servicios sociales y la de productos manufacturados (una homología que se da, recordemos, desde el origen más temprano de la disciplina). Subyace a este enfoque una “visión económica del mundo” (House, 2000 [1980]: 187). La idea es elevar al máximo algún resultado o conjunto perceptible de resultados. El analista debe representar los objetivos deseados y las diferentes opciones estratégicas para alcanzarlos, estableciendo finalmente la eficacia y la eficiencia relativa de las distintas estrategias. Este enfoque analítico supone la existencia de una “función estable de producción”, una relación regular y cuantificable entre los factores iniciales de una actividad y los productos de la misma (*Ibíd.*).

Esta “filosofía de la evaluación”, como la denomina House, predominó en el Gobierno federal de los Estados Unidos desde 1965, perdurando a lo largo de la siguiente década. Y dominará, asimismo, la práctica de la evaluación en Europa (como veremos luego, estará latente en los modelos de evaluación asumidos por la Comisión Europea en las evaluaciones de los Fondos Estructurales).

Sin embargo, los presupuestos teóricos y los criterios metodológicos del enfoque sistemático han sido objeto de múltiples cuestionamientos en el campo de la evaluación. Puede decirse que las rupturas teórico-metodológicas que tienen lugar desde finales de los años ‘60, y la consiguiente proposición de enfoques de evaluación alternativos, van a tomar como contrarreferente las premisas epistemológicas y los criterios procedimentales del modelo de evaluación sistemática. Las nuevas series discursivas que fragmentarán el campo evaluativo en las siguientes décadas se van a constituir frente al “campo de oposición” representado por el enfoque sistemático y sus análogos.

Decepciones y rupturas: La década de 1970

En la década de 1970 las rupturas del campo, ya anticipadas en los trabajos de Stake y Scriven en 1967, se aceleran. Diversos factores convergen en este proceso de dispersión teórico-metodológica: el cuestionamiento de la validez del enfoque sistemático, las dificultades prácticas del experimentalismo social, la “decepción tecnocrática” frente a los programas de intervención social, que no logran modificar la realidad tan mecánicamente como se esperaba, la constatación de la ineficacia de las evaluaciones, cuyo uso efectivo será, en la práctica, muy limitado, etc. Estas rupturas se ven asimismo estimuladas por los debates teórico-metodológicos que se producen, colateralmente, en el campo general de las ciencias sociales, cuya resonancia en la práctica de la evaluación será notable.

*

Por un lado, se produce una crítica técnica, que va a circular en los límites del enfoque sistemático. Esta crítica pondrá el énfasis en el diseño de los programas, cuya deficiente formulación conduciría al fracaso de las intervenciones y obstaculizaría, además, su correcta evaluación (Merino, 2010: 28-29). Las vicisitudes de las sucesivas evaluaciones del programa *Follow Through*, sus constantes modificaciones encaminadas a ajustar, entre 1968 y 1977, el diseño de la intervención a los requisitos técnicos de un experimento de variaciones planificadas, ejemplifican el sentido de este tipo de crítica, interna al paradigma sistemático (MacLaughlin, 1975; House, 1979, 1980).

Pero, por otro lado, se afianza una crítica que se va proyectar más allá de lo estrictamente técnico, un cuestionamiento no sólo metodológico, sino también epistemológico y político de los supuestos y el sentido general de las evaluaciones, y del rol de los evaluadores en todo ello. Tal como Shaw plantea:

“En el fondo, lo que guía la práctica de la evaluación es cierta visión de finalidad. En el centro de esta visión está la idea de que la evaluación tiene una utilidad para las políticas, los servicios y la práctica. Hasta los años ‘70, se presumía que ese uso era relativamente directo y consistía en aplicar los resultados de la evaluación de una forma directa instrumental o de ingeniería social, al problema que la evaluación abordaba. A partir de los ‘70, se producen cambios, una nueva forma de considerar los usos de la evaluación” (Shaw, 2003 [1999]: 112).

La dimensión política de la evaluación –con todas sus implicaciones- se va a constituir en objeto de reflexión teórica. El discurso evaluativo se va a abrir hacia una especie de meta-análisis sobre las propias condiciones de la práctica, que desembocará en una crítica política y epistemológica de la evaluación en los Estados Unidos. A partir de los años ‘70, por lo tanto, se va a producir un discurso que irá más allá de lo técnico y que, por supuesto, se apartará –en ocasiones radicalmente- de los postulados y los métodos del enfoque sistemático. Autores inequívocamente optimistas en un principio -como Campbell y Stake- van a derivar progresivamente hacia posiciones que acentuarán la “*incertidumbre epistemológica*” (Shaw, *op. cit.*: 53).

*

Los trabajos de Carol Weiss sobre el contexto político de la evaluación resultan especialmente indicativos de esta apertura crítica del discurso evaluativo. Weiss va a reconsiderar el lugar de la evaluación en el diseño de políticas, cambiando, “*seguramente para siempre, nuestra*

forma de entender los usos de la investigación evaluativa" (Shaw, op. cit.: 50).

En un artículo escrito originalmente en 1973 ("*Where politics and evaluation meet*"), Weiss sostiene que los programas y las políticas que se evalúan son, en sí mismas, un producto de decisiones políticas que surgen "de las batallas violentas y desordenadas del apoyo, la oposición y la negociación políticas. Llevan adjuntas la reputación de los patrocinadores legislativos, las carreras de los administradores, el empleo del personal de los programas y las expectativas de los clientes" (Weiss, 1987: 49, cit. en Shaw, op. cit.: 51). Por lo tanto, en toda evaluación está en juego una política y, por supuesto, todo un entramado subyacente de posiciones y recursos. Dado que los informes de una evaluación circulan en un espacio político, van resultar muy sensibles. En consecuencia, la evaluación tiende a aceptar las premisas políticas del programa evaluado, otorgando a éste "un aura de legitimidad" (Ibíd.).

A finales de los '70, sobre la base de un extenso estudio empírico, publicado en 1980, acerca del uso de la evaluación por los gestores y técnicos federales, estatales y locales en el campo de la salud mental, Weiss va a cuestionar el supuesto racional convencional de que la evaluación conduce al conocimiento, el cual, a su vez, proporciona una base de carácter instrumental para la acción. En opinión de Shaw (op. cit.: 112), el trabajo empírico de Weiss condujo a teorías más realistas sobre el uso de la evaluación, en contraste con las aspiraciones más utópicas de la idea de Campbell de una sociedad experimentadora³².

*

En un plano más propiamente epistemológico y metodológico, en la década de 1970 se abren las discusiones en torno al uso y la validez de las perspectivas cuantitativa y cualitativa en evaluación, intensificándose progresivamente a lo largo de esta década y

³² Las conclusiones de este estudio señalaron que, si bien las evaluaciones daban lugar a una relativamente amplia gama de usos, lo cierto es que se utilizaban más bien como base para legitimar posturas. Las evaluaciones, y en general las investigaciones sociales, no constituían normalmente una fuente sólida para dirigir los procesos decisionales. En cuanto al uso instrumental directo, éste se mostraba más bien marginal, especialmente cuando los temas eran complejos, las consecuencias de las decisiones, inciertas y en el diseño de las políticas intervenían múltiples actores. Además, los directivos entrevistados consideraron que los procesos decisionales estaban fragmentados en sentido vertical y horizontal dentro de las organizaciones y que eran el resultado de una serie de pasos graduales no formalizados. En definitiva, los directivos no identificaban un uso de la evaluación para la toma de decisiones porque, según Weiss, ellos no creían que tomaran decisiones realmente.

continuando a lo largo de los años '80³³. En relación con estos debates, se producen una serie de reivindicaciones, que suponen un cuestionamiento de las nociones de objetividad, validez y fiabilidad sostenidas por los defensores del enfoque sistemático y sus análogos.

Scriven (1972, 1976) va a proponer una noción alternativa de objetividad basada en la calidad de las observaciones y la ausencia de sesgos. Denominará a esta concepción *sentido cualitativo de la objetividad*, opuesto a la *idea cuantitativa de objetividad*, fundamentada en el número de observaciones replicables y el acuerdo intersubjetivo entre observadores. Para Scriven, la objetividad cuantitativa encierra, en la práctica, una consecuencia perversa: la preocupación por la fiabilidad de los instrumentos de medición deja en segundo plano el problema de su validez.

El cuestionamiento de la llamada *objetividad cuantitativa*, equiparada por House con la noción de *objetivismo* (ya enunciada por Polanyi en 1958), posee también implicaciones ético-políticas. La identificación de la objetividad con el acuerdo entre observadores, con los procedimientos de medición y con la fiabilidad de los instrumentos conduce finalmente al evaluador "a desentenderse de su responsabilidad respecto de los hallazgos", pues éstos se presentan como un resultado directo y mecánico de la aplicación "de sus instrumentos y procedimientos objetivos" (House, 1980 [2000]: 202). La cuestión de la responsabilidad del evaluador respecto de sus juicios va a constituir un vector decisivo en la apertura de nuevas series teóricas en el campo de la evaluación.

En el plano de los métodos, se reivindica asimismo un mayor descenso del evaluador al campo, una interacción biunívoca y más sensible (*respondiente*) con los sujetos implicados en las intervenciones evaluadas. Ello va a desembocar en la puesta en práctica de evaluaciones "naturalistas" de orientación eminentemente cualitativa y, en definitiva, en la constitución de un enfoque de evaluación basado en los estudios de caso (Stake, 1978; Stake y Easley, 1978).

Esta crítica metodológica, cruzada de implicaciones políticas, va a abrir la puerta al desarrollo de una tendencia interpretativa y dialógica en el campo de la evaluación, cuyo punto de partida está en los trabajos de Stake. Esta tendencia será especialmente productiva en las décadas siguientes, alcanzando sus formas teóricamente más elaboradas en el enfoque de evaluación constructivista-respondiente de Guba y Lincoln y en la concepción democrática deliberativa de House y Howe.

*

³³ Muy expresiva del alcance de estos debates es la compilación de Cook y Reichardt, *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*, publicada en 1982.

De este modo, en la década de 1970 los puntos de difracción del campo evaluativo se multiplican, dando lugar a un escenario aparentemente caótico. La obtención de una imagen clara y ordenada de los distintos enfoques de evaluación disponibles se vuelve, a finales de esta década, en algo casi impracticable. Así lo veía House en 1980:

“El panorama actual de la evaluación se caracteriza por la vitalidad y el desorden. La escala a la que se llevan a cabo las actividades de evaluación, su omnipresencia y diversidad hacen difícil su comprensión, incluso a quienes se mueven en este campo” (House, 2000 [1980]: 13).

House reconoce que, a finales de los años '70, *“se defienden docenas de enfoques de evaluación”*, aunque *“la mayoría puede agruparse en unos pocos tipos básicos”* que algunos denominan *“modelos”*. Estos modelos constituyen *“elaboraciones idealizadas de los enfoques de evaluación (...) En otras palabras, un modelo es un tipo ideal”* (Ibíd.: 23)³⁴. Con estas premisas, House va a acometer la tarea de reducir el nivel de entropía presente en el campo de la evaluación.

La clasificación de House

House, apoyándose en clasificaciones previas como las de Stake (1976) y Worthen y Sanders (1973), y considerando diferentes dimensiones críticas de comparación (métodos de recogida de información, resultados finales de la evaluación, cuestión característica de la que se ocupa el enfoque, etc.), define en primer término ocho modelos de evaluación. En un segundo momento analítico, sobre la base de criterios epistemológicos, políticos y éticos, House reordena estos ocho enfoques en dos grupos: *utilitaristas e intuicionistas-pluralistas*. Todos los enfoques se corresponden con variantes de la filosofía política liberal. Y todos se basan en las premisas de una *“ética subjetivista”*, según la cual el fin de la conducta ética es *“la satisfacción de algún tipo de experiencia subjetiva”* y en la que los criterios últimos de lo que es bueno y correcto se basan en *“sentimientos o apreciaciones individuales”* (House, 2000 [1980]: 48-49).

³⁴ Sobre el estatus epistemológico de los diferentes enfoques de evaluación se ha discutido mucho. Shaw se pregunta al respecto si trabajos como los de Campbell, Scriven y Stake representan *modelos* o *paradigmas*. Citando a Stake, señala que el término modelo promete en exceso (*“nuestros llamados modelos son simplemente unas propuestas que aluden a unas pocas de las muchas responsabilidades, e identifican unas pocas de las muchas oportunidades de indagación”*) (Stake, 1991, cit. en Shaw, 2003 [1999]: 40). Respecto a las pretensiones paradigmáticas, considera que constituyen un uso abusivo y banal de la epistemología de Kuhn (Shaw, *op. cit.*: 41). Alvira (2002: 11), por su parte, entiende que los llamados modelos no son en realidad tales, sino *“diferentes aproximaciones a la metodología de la evaluación”*.

House ubica en el grupo *utilitarista* los siguientes enfoques³⁵:

- *De objetivos conductuales*: enfoques de inspiración tyleriana, orientados a la medición/descripción del logro de los objetivos programados (el prototipo es el estudio, ya citado, *Eight Years Secondary Schools* dirigido por Tyler, que sienta las bases de la evaluación de programas en sentido propio) (Smith y Tyler, 1942).
- *De análisis de sistemas*: como ya hemos visto, enfoques orientados al análisis coste-resultado en intervenciones de gran escala, basados en el empleo de técnicas estadísticas de análisis multivariable (Rivlin, 1971; Rivlin y Timpane, 1975; Rossi y Williams, 1972; Rossi, Freeman y Wright, 1979) (el prototipo estaría constituido por el caso, ya descrito, de las evaluaciones del Título I y del programa *Follow Through*). Dentro de este enfoque, la aplicación de diseños experimentales tendrá una notable acogida durante un tiempo, sobre todo a partir de los trabajos de Campbell (Campbell y Stanley, 1966; Campbell, 1969, 1974, 1975).
- *Decisionales*: orientados directamente a asesorar la toma de decisiones gerenciales (Stufflebeam, 1969, 1971; Guttentag y Snapper, 1973; Patton, 1978).
- *Sin objetivos definidos*: un enfoque tal vez marginal en cuanto a su uso, pero analíticamente relevante por su distanciamiento de los anteriores. Representado por la *Goal Free Evaluation* de Michael Scriven (1973), en este enfoque, eminentemente cualitativo, el evaluador prescinde de los objetivos formulados por la gerencia de la intervención evaluada. La referencia para formular los juicios sobre el valor de la intervención está formada, en cambio, por las necesidades de los destinatarios de dicha intervención (al estilo de los informes de las asociaciones de consumidores –*consumers reports*).

Los tres primeros enfoques de este grupo son caracterizados asimismo por House como *gerenciales*³⁶. El enfoque sin objetivos de Scriven se aparta, evidentemente, del gerencialismo. House lo define como un enfoque *de usuarios*.

Los enfoques clasificados como *utilitaristas* se caracterizan, desde un punto de vista político, por su conexión con lo que House denomina “*liberalismo del estado de bienestar*” (House, *op. cit.*: 58), una

³⁵ Son *utilitaristas* en el sentido de que tratan de alcanzar un juicio único de utilidad social general (House, *op. cit.*: 48).

³⁶ Un enfoque de evaluación es considerado *gerencial* cuando sus objetivos y sus criterios de valor son determinados por la tecnoestructura que promueve, financia o administra la intervención evaluada (a cuyos propósitos sirve el evaluador). Los resultados de la evaluación revierten únicamente a dicha tecnoestructura (no hay participación de otros actores, ni difusión de resultados, más allá de los límites de la gerencia). Además de House, autores como Scriven (1973) y Guba y Lincoln (1989) han argumentado extensamente en contra de este tipo de enfoques.

concepción de la acción de gobierno que se correspondería con la política intervencionista de la *Great Society* de Johnson (en cuyo marco acontece, como hemos visto, la expansión político-administrativa de la evaluación).

En estos enfoques utilitaristas, la evaluación se concibe, básicamente, como un ejercicio unilateral, gerencial y científico-positivo³⁷ orientado a optimizar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones evaluadas:

- La gerencia define los problemas, emprende las acciones y las evalúa (o insta su evaluación a las entidades que corresponda).
- El punto de vista predominante es, por tanto, el gerencial.
- La unilateralidad del punto de vista y el papel asumido por la gerencia en la intervención/evaluación se corresponden con una epistemología objetivista y dualista:
 - Existe una realidad exterior, un mundo dado susceptible de ser descubierto. Hay una verdad única y objetiva acerca de los problemas sociales y el valor de las intervenciones orientadas a resolverlos.
 - Ese mundo exterior puede ser conocido por un observador que aplique los procedimientos de la ciencia positiva. El sujeto-observador puede recoger/capturar la verdad objetiva de las cosas sociales³⁸.

*

En el grupo *intuicionista-pluralista*, House incluye los siguientes enfoques³⁹:

- *De estudio de casos*: enfoques cualitativos, de inspiración etnográfica, basados en la participación y la interacción con los actores implicados en la intervención evaluada (*conocimiento mediante la negociación*, en palabras de House). El principal exponente es el modelo de *evaluación respondiente* (*responsive*

³⁷ En los tres primeros enfoques del grupo utilitarista (los clasificados como gerenciales). El enfoque sin objetivos de Scriven presenta particularidades que lo distancian del gerencialismo cientifista dominante en aquéllos.

³⁸ House considera que todos los enfoques utilitaristas se basan, incluido el enfoque sin objetivos de Scriven, en una *epistemología objetivista* (*conocimiento explícito*). La objetividad de los enfoques gerenciales es, según House, una *objetividad cuantitativa*. En el enfoque sin objetivos, la objetividad es, sin embargo, *cualitativa* (House, *op. cit.*: 47).

³⁹ En estos enfoques, los principios valorativos de la evaluación no son únicos ni están definidos explícitamente como en el grupo utilitarista. Los principios son múltiples, plurales, y se derivan de la intuición (predomina el *conocimiento tácito*), de la experiencia profesional de los evaluadores y de la participación de otros actores en el proceso evaluativo (House, *op. cit.*: 48-49).

*evaluation*⁴⁰) de Robert Stake (1978). House incluye asimismo en este grupo el modelo de *evaluación democrática* de MacDonald (1974), surgido ya en el Reino Unido⁴¹.

- *Cuasijudicial*: modelos asimismo basados en la negociación, inspirados en los procedimientos adversariales (o de *contra-pruebas*) utilizados por los tribunales de justicia (Wolf, 1974).
- *De crítica de arte*: enfoques basados en el juicio de un experto en el ámbito en el que se inscribe la intervención evaluada, como el *Connoisseurship Model* de Elliot Eisner (1979).
- *De revisión profesional*: enfoques, muy básicos e instrumentales, orientados a la certificación y acreditación de capacidades y competencias en organizaciones profesionales e instituciones educativas.

En los enfoques intuicionistas-pluralistas la hegemonía de la perspectiva gerencial desaparece. Surgen otros puntos de vista legitimados para valorar:

- En los enfoques de crítica artística y de revisión profesional (enfoques que House califica, a su vez, como *profesionales*), este punto de vista es del experto independiente.
- En los enfoques de estudio de caso y cuasi-judicial (que House califica como *participativos*), prima el punto de vista de las partes involucradas en la intervención evaluada.

Correlativamente, surgen otros procedimientos de indagación: se despliega metodológicamente una epistemología subjetivista basada en el *conocimiento tácito* del experto, en la *lógica adversarial* de los tribunales judiciales o en la *comprensión interpretativa* de las motivaciones de los actores en sus contextos locales de interacción.

Así, en el enfoque de estudio de casos el evaluador tiende a constituirse en *mediador*: coordina y canaliza los flujos de información, modera las

⁴⁰ En rigor, *responsive evaluation* debería traducirse como *evaluación sensible o receptiva* (sensible/receptiva respecto a las demandas/necesidades de los actores involucrados en la intervención evaluada). Sin embargo, la costumbre en los países de habla hispana ha sido adoptar el neologismo *respondiente* (o, a veces, el de *responsiva*).

⁴¹ Estos enfoques, en particular el de Stake, influirán decisivamente en la definición del modelo constructivista-respondiente de Guba y Lincoln a finales de los '80. Este no se incluye en la taxonomía de House por razones obvias (no existía en 1980). Se trata sin embargo de un enfoque perfectamente representativo de las rupturas teórico-metodológicas del campo evaluativo a finales de los años '80. En él se recogen, convergen y se condensan paradigmáticamente las principales divergencias con el modelo sistemático y sus análogos. Divergencias que, a nuestro modo de ver, atraviesan el dominio de la evaluación, introduciendo una fractura decisiva y fundamental en el campo. Por ello, concederemos más adelante un espacio específico a la descripción del modelo constructivista y a los problemas que éste hace explícitos.

negociaciones de sentido inherentes al proceso evaluativo, se abstiene de emitir interpretaciones valorativas y recomendaciones. Los grupos afectados harán, por medio de la libre interacción, el uso que entiendan más apropiado de los resultados de la evaluación.

Los enfoques intuicionistas-pluralistas estarían relacionados, desde un punto de vista político, con dos corrientes del liberalismo originario, ambas divergentes de las concepciones de los "*liberales modernos*", defensores del "*liberalismo del estado de bienestar*" (House, *op. cit.*: 58):

- El *liberalismo clásico*, cuyo principal referente teórico sería, según House, John Stuart Mill. Se corresponde con una concepción radicalmente individualista e instrumentalista: el individuo persigue legítimamente sus propios fines e intereses, y la libre competencia entre individuos generará un efecto de maximización de la satisfacción y la felicidad general. El Gobierno debe respetar la esfera privada y la competencia instrumental de los individuos y de los grupos que éstos forman. El Gobierno debe ser, simplemente, el *árbitro* de esa competencia (las bases teóricas de esta concepción serían la *teoría instrumental del pluralismo* y la *teoría arbitral de la acción de gobierno*) (*Ibíd.*: 60-61).
- El *pluralismo democrático*, que concede preeminencia a los grupos: el individuo se constituye originariamente en grupos de pertenencia étnicos o religiosos (una pertenencia que posee, asimismo, implicaciones políticas); el grupo es previo al individuo. Por tanto, lo que importa es la libertad de acción de los grupos -y, como una derivada, la participación y el compromiso del individuo en el seno de estos grupos. Los grupos compiten para que el gobierno actúe a su favor, en consonancia con sus intereses (*teoría del gobierno de la suma de vectores o del equilibrio de poder*) (*Ibíd.*: 61-62)⁴².

*

Más allá de sus divergencias, todas las versiones del liberalismo -y, correlativamente, todos los enfoques de evaluación- comparten una zona de convergencia ideológica: la *libertad de elección*:

"Los enfoques de evaluación asumen (...) un mercado libre de ideas en el que los usuarios 'comprarán' las mejores. Dan por supuesto que la competencia entre las ideas fortalece la verdad. En último extremo, suponen que el saber hará de alguna manera felices o mejores a las personas. Por tanto, los enfoques de evaluación comparten las ideas correspondientes a una sociedad mercantil, competitiva e individualista. Pero la idea fundamental es la de la libertad de elección, porque si falta ¿qué utilidad tiene la evaluación?" (House, *op. cit.*, 46).

⁴² Para correlacionar las diferentes versiones del liberalismo con teorías específicas de la acción de gobierno, House se basa en Wolff (1968).

Y la *elección correcta* debe tener dos anclajes:

1. Un anclaje *empírico*: es en la experiencia donde puede encontrarse la verdad que permitirá elegir lo correcto y maximizar la satisfacción. Todos los enfoques de evaluación se basan en alguna forma de conocimiento empírico (objetivista o subjetivista, tácito o explícito) a partir del cual emitir juicios y tomar decisiones.
2. La *competencia*, que "*fortalece la verdad*": el conocimiento (empírico) se perfecciona mediante la competencia entre ideas, que, finalmente, mejorará los bienes y servicios disponibles y hará más felices a las personas.

En todos los enfoques está en juego, por tanto, la verdad. Una verdad basada en la experiencia y "pulida" mediante la competencia. A partir de esta zona de convergencia los enfoques se dispersan siguiendo dos ejes de difracción:

1. La posición de sujeto del conocimiento y de la elección:
 - El sujeto gerencial/gubernamental, a cuyo servicio se dispone el evaluador en los enfoques utilitaristas gerenciales.
 - El sujeto usuario/consumidor de servicios en el enfoque sin objetivos de Scriven.
 - El sujeto experto en los enfoques profesionales.
 - Los participantes en la intervención evaluada en los enfoques participativos.
2. Los procedimientos de acceso a la verdad:
 - De raíz científico-positiva en los modelos utilitaristas de tipo gerencial. La unilateralidad de la acción de gobierno se corresponde con la unilateralidad de un punto de vista que encuentra su fundamento en la unidad del método científico (en el enfoque sin objetivos la unilateralidad del punto de vista se traslada al usuario/consumidor).
 - De tendencia hermenéutica en los enfoques participativos. La primacía de los grupos, en libre competencia, se corresponde con una epistemología relativista y una metodología interpretativa y dialógica (en los enfoques profesionales esta tendencia es más dudosa).

*

El trabajo de House constituye probablemente el mayor esfuerzo de ordenación de las opciones teórico-metodológicas disponibles en el disperso campo de la evaluación, tal como se daban en el momento de máxima efervescencia discursiva de la disciplina. El análisis de la

taxonomía de House, y de las conexiones genéticas que la subtienden, nos permite acceder a una primera “cartografía” del campo de la evaluación, un mapa de sus elecciones teóricas, con sus zonas de convergencia y de difracción. La lectura de House nos permite pasar, en suma, de la historia a una suerte de “topografía teórico-metodológica” del campo evaluativo.

Ciertamente, las rupturas continúan en las décadas de 1980 y 1990. Sin embargo, la configuración del campo de la evaluación en estas décadas, y la apertura de nuevas series discursivas en dicho campo, se van a producir sobre esta articulación conformada en los años '70.

Continuidades y nuevas rupturas: Las décadas de 1980 y 1990

En la década de 1980 continúa la expansión institucional de la evaluación. En el plano teórico-metodológico, el campo muestra elementos de estabilidad con respecto a los enfoques cristalizados en la década anterior, así como el desarrollo pleno de series discursivas ya abiertas a finales de los años '70. Algunas de estas series van a derivar, en las décadas de 1980 y 1990, en propuestas muy elaboradas y radicales.

Asumiendo el riesgo de una simplificación excesiva –y de soslayar, quizá inmerecidamente, algunas aportaciones⁴³– podemos sintetizar la configuración del campo en los años '80 y '90 a partir de dos apreciaciones:

1. Por un lado, persiste la hegemonía de una concepción científico-positiva de la evaluación, paradigmáticamente representada por el enfoque sistemático, cuyas premisas epistemológicas y sus criterios metodológicos van a continuar dominando la práctica evaluativa.
2. Por otro lado, como respuesta a dicha hegemonía, a partir de los años '80 destaca de modo notable el desarrollo de los *enfoques dialógicos* de evaluación.

La influencia hegemónica del enfoque sistemático y sus análogos es quizá más palpable en el plano político-institucional que en el académico o más propiamente teórico, donde se van a dar

⁴³ No podemos dejar de citar, refiriéndonos a este periodo, la evolución hacia un realismo crítico pospositivista en Donald Campbell (1982, 1994); la propuesta de una evaluación democrática liberal orientada a la justicia social y basada en la idea de un *acuerdo de evaluación justo* de House (1980); las aportaciones a la reflexión sobre el contexto político de la evaluación de Lee Cronbach (1980); la propuesta de *evaluación centrada en la práctica* de William Reid (1988, 1997); así como la continuidad de los trabajos teóricos sobre la valoración de Michael Scriven (1995, 1996, 1997), entre otros.

significativas respuestas críticas. De cualquier modo, el Gobierno federal de los Estados Unidos, así como, ya fuera de Norteamérica, otras instituciones promotoras de la actividad evaluativa (la *Comisión Europea*, por ejemplo, como veremos luego), asumirán este paradigma a la hora de definir sus modelos de evaluación.

Los presupuestos y criterios técnicos del enfoque sistemático van a resultar particularmente afines a los enfoques de gestión por objetivos y análisis coste-resultado (como el *Value for Money*, de marcada implantación en el Reino Unido en los años '80), que van a erigirse en los modelos de práctica oficialmente dominantes en los dispositivos nacionales y supranacionales sobre los que se soportará la institucionalización político-administrativa de la evaluación, no sólo en Norteamérica, sino también en Europa. Con todo, en los años '90, la crítica de los enfoques de gestión por objetivos y la búsqueda “*de una separación más nítida entre la evaluación, el control y la medida de los resultados*” producirán en Estados Unidos, y en general en los países anglosajones, reacciones orientadas a recuperar la “*función de aclaración de la acción pública*” atribuida a la evaluación (Urteaga, 2010: 38).

Dado que ya hemos descrito las características principales del enfoque sistemático, en esta sección nos centraremos en las rupturas abiertas por los enfoques dialógicos, examinando sus implicaciones para la configuración del campo evaluativo⁴⁴.

*

El desarrollo de los enfoques dialógicos en evaluación durante los '80 y los '90 pone de manifiesto lo que tal vez sea la principal fractura en la

⁴⁴ En todo caso, es importante hacer constar que en el seno de la concepción positivista dominante en evaluación se van a producir asimismo divergencias: Donald Campbell, uno de los principales preconizadores de la aplicación de diseños experimentales y cuasi-experimentales en evaluación, como ya señalamos, realizará una crítica del positivismo, evolucionando hacia un realismo crítico pospositivista y hacia la búsqueda de formas de articulación de las perspectivas cualitativas y cuantitativas en estudios de caso experimentales. Campbell rechaza la idea de que pueda existir una *observación pura* que permita validar o refutar las afirmaciones de saber. Sin embargo, con respecto al problema de la valoración, Campbell asume la distinción positivista entre dato y valor, lo que le va a llevar a sostener la tesis de la *indecidibilidad radical de los valores*: “*En último término, los valores se aceptan, pero no se justifican*” (Campbell, 1982: 123, cit. en House y Howe, 2001 [1999]: 72). Shadish, Cook y Leviton (1990), partiendo de posiciones pospositivistas similares, desarrollarán una teoría de la evaluación caracterizada por una suerte de *minimalismo axiológico* en la que se prioriza la *valoración descriptiva* sobre la *prescriptiva*. En la práctica, la resultante evaluativa de estas opciones teóricas, heredera a pesar de todo del positivismo, es la dificultad de someter a valoración los fines subyacentes a los programas y políticas evaluados, y la preeminencia del punto de vista de las gerencias (House y Howe, 2001 [1999]: 68-69).

configuración teórico-metodológica del campo. Sus raíces están, ya lo hemos adelantado, en los años '70, arrancando de los trabajos de Robert Stake. Tal como Shaw (2003 [1999]: 65) apunta, "*Stake introdujo una tendencia interpretativa en la teoría de la evaluación*"⁴⁵. No obstante, será en el enfoque constructivista-respondiente, propuesto por Guba y Lincoln a fines de los '80, donde la serie teórica abierta por Stake será llevada hasta sus últimas consecuencias, introduciendo transformaciones decisivas en las formas de concebir la evaluación.

La apertura iniciada por Stake con su modelo de evaluación respondiente basada en el estudio de casos, y continuada por Guba y Lincoln con su modelo constructivista-respondiente, se va a fracturar, a su vez, en otras líneas teóricas a lo largo de la década de 1990. Entre éstas, destacaremos dos:

1. Una línea que va a radicalizar aún más el constructivismo de Guba y Lincoln, conduciéndolo por los caminos de la deconstrucción posmodernista. Stronach y McLure (1997) constituirán sus exponentes más significativos
2. Una línea que va a moderar el radicalismo epistemológico de Guba y Lincoln, reconsiderando sus implicaciones políticas sobre la base de la *teoría de la justicia* de John Rawls (1971): la *concepción democrática deliberativa* de House y Howe (1999).

Más allá de sus divergencias, los enfoques constructivista, posmodernista y democrático deliberativo emergen sucesivamente como opciones teóricas alternativas a la hegemonía gerencialista y científico-positiva, representada por el modelo sistemático y sus derivaciones. Precisamente debido a su carácter alternativo y rupturista van a plantear de manera muy explícita los principales problemas y dilemas que atraviesan la práctica de la evaluación.

*

Con independencia de la adhesión que se pueda sentir ante las premisas epistemológicas y la metodología que proponen Guba y Lincoln, el interés de su trabajo estriba, a nuestro modo de ver, en que en él se condensan y convergen, cristalizando en una propuesta teórico-metodológica bien definida, buena parte de los debates precedentes, así como de las críticas a la hegemonía científico-positiva

⁴⁵ El propio Stake (1991: 81) ha reconocido que, a lo largo de los años '80, sustituyó "*la presunción realista por la duda constructivista*". De cualquier modo, resulta evidente la inscripción de los llamados enfoques dialógicos de evaluación en la corriente del *giro interpretativo* acontecido en el campo general de la teoría social desde los años '60 (Rabinow y Sullivan, 1979). Por su parte, Seidman y Alexander (2001) hacen referencia, asimismo, a la existencia de un *giro normativo* a partir de los años '80. La resonancia de estas tendencias surgidas en el campo de la teoría social será evidente en los enfoques dialógicos de evaluación.

y gerencial en el campo de la evaluación acaecidas desde los años '70 hasta finales de los '80. La propuesta constructivista-respondiente de Guba y Lincoln va a poner de manifiesto las principales divergencias que atraviesan el dominio de la evaluación, introduciendo fracturas fundamentales en el campo. Estas zonas de difracción o ejes de polarización que se manifiestan radicalmente en el trabajo de Guba y Lincoln pervivirán en las siguientes décadas, llegando prácticamente hasta nuestros días. Tal como Shaw plantea, “no hay duda de que el paradigma de Guba y Lincoln ha cambiado nuestras ideas sobre la evaluación” (Shaw, 2003 [1999]: 67).

Es por ello que merece la pena considerar con cierto detalle este enfoque.

La evaluación constructivista como radicalización de las difracciones del campo evaluativo

El enfoque de evaluación constructivista-respondiente de Guba y Lincoln constituye una respuesta crítica y alternativa a las modalidades de evaluación disponibles en el campo evaluativo en las décadas de 1970 y 1980. De forma quizá un tanto reductiva, Guba y Lincoln califican de *convencionales* a estas modalidades precedentes, con pocas excepciones. El texto fundacional del enfoque constructivista, *Fourth Generation Evaluation* (1989), se construye explícitamente sobre la base de una serie de oposiciones intrínsecas a la teoría y la práctica de la evaluación. Estas oposiciones definen los principales ejes de difracción del discurso evaluativo en sus diferentes niveles de articulación: ontológico, epistemológico, metodológico y ético-político.

En los niveles ontológico y epistemológico, la propuesta de Guba y Lincoln constituye un desafío a los presupuestos de la ciencia positivista⁴⁶. Un desafío que implica:

1. Por un lado, La defensa de una ontología *relativista* (no realista) y una epistemología *monista* (no dualista) sobre las que fundar un nuevo paradigma evaluativo:

“La ‘verdad’ es un asunto de consenso entre constructores (...), no una correspondencia con una realidad objetiva. Los ‘datos’ no tienen significado excepto en el interior de un marco de valores; por lo tanto no puede haber ningún juicio “objetivo” relativo a una proposición” (Guba y Lincoln, 1989: 44).

2. Por otro lado, el cuestionamiento de toda posibilidad de generalizar:

⁴⁶ Cuya interpretación, sin embargo, como algunos autores han señalado, estaría un tanto “desenfocada” (House y Howe, 2001 [1999]: 102-103).

“Los fenómenos solamente pueden ser comprendidos dentro del contexto en el cual son estudiados; los resultados extraídos de un contexto no pueden ser extendidos a otro; ni sus problemas ni sus soluciones pueden ser generalizados de un emplazamiento a otro” (Ibíd.: 45).

En el plano metodológico, el enfoque constructivista-respondiente propone procedimientos alternativos de evaluación basados en el diálogo y la *hermenéutica*. De acuerdo con sus premisas ontológicas y epistemológicas, el objeto que se evalúa, el *evaluando*, es algo que se va construyendo discursivamente a lo largo de la indagación evaluativa, por medio de un diálogo mantenido con los actores afectados por la evaluación (los llamados *stakeholders*): mediante la constitución de lo que Guba y Lincoln denominan *círculos hermenéuticos-dialécticos*, los actores van a revisar, en un proceso continuo y abierto, sus propias percepciones, apreciaciones e interpretaciones del evaluando, llegando progresivamente a nuevas y más elaboradas visiones de sus valores, debilidades y fortalezas. La función principal del evaluador es coordinar, estimular y dar forma a este proceso (Ibíd.: 71-74).

En perspectiva ético-política, el constructivismo inscribe la evaluación en un campo de relaciones de poder, cuyo juego de fuerzas determina los usos de la práctica evaluativa. Guba y Lincoln parten de la constatación de la asimetría que caracteriza el desarrollo la evaluación: el gerencialismo dominante excluye de la participación en las evaluaciones a otros grupos que no sean los financiadores, los promotores o los gerentes de las intervenciones evaluadas: se excluye a los beneficiarios directos e indirectos de los programas evaluados, así como a los grupos potencialmente perjudicados por dichos programas, privándoles de la posibilidad de defenderse de las consecuencias de la evaluación (Ibíd.: 8-11).

De este modo, la hegemonía gerencialista despoja a los otros de participación y de poder, e impone un punto vista y unos valores unilaterales. Todo ello con la connivencia del evaluador, que se coloca al servicio del cliente por un obvio interés comercial, determinado por la asimetría de la relación en la que se inscribe su trabajo. Las decisiones relativas a los objetivos de la evaluación y a la diseminación de sus resultados (difusión del informe) se adoptan en el círculo del cliente y el evaluador. En ocasiones, se da una transacción perversa desde el punto de vista de la participación: el evaluador puede contar con libertad en el uso de su discurso (redacción del informe), a cambio de que dicho discurso no salga del círculo de la gerencia. La apropiación del discurso evaluativo se da, por tanto, al comienzo del proceso (fijación de objetivos) y al final (comunicación restringida de resultados) (Ibíd.: 32-33).

En la evaluación se revela la naturaleza política de todo acto de conocimiento sistemático, de toda *indagación disciplinada*. La epistemología se cruza con la política: la afirmación positivista de la neutralidad axiológica y la objetividad de las evaluaciones es una forma de reforzar y justificar la unilateralidad del punto de vista gerencial en el diseño y la práctica de la evaluación. Sin embargo:

“Si la ciencia no está libre de valores, entonces no sólo estos resultados [los resultados de una evaluación] están sujetos a diferentes interpretaciones sino que los ‘datos’ mismos están determinados en interacción con el sistema de valores que el evaluador (probablemente de modo inconsciente) lleva consigo. Entonces todo acto de evaluación se convierte en un acto político. Por supuesto, todo acto de investigación, o de análisis de políticas, se convierte en un acto político en este sentido” (Ibíd.: 34-35).

La crítica del objetivismo científico-positivo en evaluación es, por lo tanto, una forma de crítica política. Para Guba y Lincoln, lo que está en juego en la práctica de la evaluación es, en definitiva, el pluralismo, la libertad de acción de los grupos, la moderación en los usos del poder... El “campo de batalla discursivo” abierto por la evaluación constructivista se mueve en los límites de los debates internos al liberalismo norteamericano (lo que ya había sido apuntado diez años antes por House en su trabajo de clasificación de los enfoques evaluativos).

*

Una derivada del enfoque constructivista-respondiente es la problematización del informe de evaluación. Para Guba y Lincoln, el texto evaluativo se constituye explícitamente en un problema político:

La modalidad enunciativa por excelencia de la evaluación constructivista es el *informe de estudio de caso (case report study)*. Esta modalidad se define por oposición al llamado *informe técnico* de la evaluación convencional:

“Los informes de la evaluación convencional se adhieren a una forma más o menos estandarizada. Las cuestiones que la evaluación tiene intención de responder están descritas y el diseño para responderlas está dado. En la mayor parte de los casos, ese diseño está delineado en términos de los instrumentos usados para recoger los datos y las herramientas estadísticas utilizadas para analizarlos. Una sección final extrae conclusiones relevantes para las cuestiones y presenta una serie de recomendaciones” (Guba y Lincoln, 1989: 223).

El informe técnico convencional se constituye en una especie de reflejo científico-positivo de la realidad (un *espejo de la naturaleza* –según la expresión de Rorty) (1979). Esta modalidad de informe presenta las cosas “*tal como realmente son y como realmente funcionan*” (Guba y

Lincoln, *op. cit.*: 38), legitima el punto de vista de la gerencia y clausura en su presentación el proceso evaluativo: la presentación escrita de la verdad científica pone punto final a la valoración del objeto. Lo que plantea, a su vez, un problema derivado: el de la responsabilidad del evaluador respecto de sus juicios⁴⁷:

"Finalmente, debido a que la ciencia está supuestamente libre de valores, la adhesión al paradigma científico exonera al evaluador de toda responsabilidad moral por sus acciones. Uno no puede ser culpado sólo por decir la verdad, por ofrecer datos (...). Es fácil argumentar que el evaluador no puede controlar cómo los resultados de una evaluación son utilizados. Es también fácil afirmar que el evaluador no tiene responsabilidad en el seguimiento de una evaluación; su rol termina cuando el informe es entregado. En ninguna circunstancia el evaluador (mensajero) puede ser tenido por responsable de unos resultados (el mensaje) que simplemente reflejan lo que existe en la naturaleza" (Ibíd.: 38).

De este modo, los evaluadores *"devienen simples mensajeros para los mensajes que la naturaleza decide enviar y por lo tanto sus conclusiones se sitúan por encima de todo desafío"* (Ibíd.: 110). La científicidad del informe técnico convencional constituye, por lo tanto, una forma de *coerción de la verdad*⁴⁸, una imposición de sentido utilizada con fines políticos.

El informe de una evaluación constructivista ha de adoptar una forma y cumplir una función muy diferente:

En primer lugar, se va a centrar en las representaciones (construcciones) de los actores, tal como emergen del proceso *hermenéutico-dialéctico* de la evaluación. El informe debe traducir esas representaciones no sólo en un sentido fáctico, en relación a los hechos que constituyen sus referentes, *"sino de modo que clarifique el significado y las interpretaciones que deben hacerse de esos 'hechos'"* (Ibíd.: 223). El texto evaluativo no debe referirse simplemente al objeto evaluado y a su contexto, sino que debe permitir a los lectores *comprender* el punto de vista de los actores invitados a participar en la evaluación: *"debe capacitar a los lectores para ver cómo los constructores les dan un sentido [a los hechos], y por qué"* (Ibíd.).

La *narrativa del estudio de caso* es la forma enunciativa considerada óptima para tal fin, al proporcionar una experiencia indirecta (*vicaria*) de la situación local evaluada, *"permitiendo a los lectores 'ponerse en los zapatos' de los actores locales"* (Ibíd.), ayudándoles a integrar las construcciones de éstos en el marco de sus propias construcciones y dando lugar, finalmente, a *"reconstrucciones personales diferentes"*

⁴⁷ Un problema ya apuntado anteriormente por Scriven (1967), como vimos, y también por House (1980).

⁴⁸ Guba y Lincoln toman esta expresión de Hanna Arendt (1963).

(Ibíd.: 224)⁴⁹. La relación entre el texto y el lector se plantea, por lo tanto, en términos hermenéuticos⁵⁰.

La finalidad última de todo ello es eminentemente práctica: la función de la narrativa del estudio de caso es promover la acción en los lectores, por medio de la transferencia (libre, no impuesta) a sus propios contextos de las experiencias narradas, que serán reconstruidas e integradas en sus construcciones personales. La evaluación, a través del proceso de producción del informe, constituye simplemente un *input* para estimular el diálogo, la negociación, el posicionamiento decisional y la acción colectiva, más allá del círculo gerencial y sus imposiciones de sentido.

Porque, en el fondo, el constructivismo trata de ser una respuesta a uno de los problemas principales de la evaluación: el déficit de su utilización. La evaluación, cuyo sentido último es la utilidad, comparece paradójicamente como una práctica inútil, finalmente ineficaz. Un discurso y una práctica sin uso efectivo. Guba y Lincoln tratan de ofrecer una salida a esta especie de aporía, de contradicción en la que se encuentra encerrada la evaluación:

"Cierta número de indicios nos lleva a observar que la acción está singularmente ausente en la mayor parte de las evaluaciones: la llamada a poner la 'teoría en acción'; la preocupación de las décadas recientes por la 'diseminación' en el nivel nacional; la creación y el mantenimiento de laboratorios federales, centros y redes de diseminación; la no utilización de las evaluaciones, y el desencanto general con los esfuerzos evaluativos en el nivel federal (...). Esta forma de evaluación [la constructivista], con su acento en la implicación de stakeholders, participantes y grupos objetivo promete estimular la acción de un modo y en un grado sin precedentes en las tres primeras generaciones" (Ibíd.: 249).

*

En definitiva, en la propuesta de Guba y Lincoln se polarizan las principales difracciones ontológicas, epistemológicas, metodológicas y políticas que han atravesado el campo de la evaluación en las décadas anteriores, y que continuarán fracturándolo en las siguientes. En el texto fundacional de la evaluación constructivista se condensan radicalmente los problemas clave del campo evaluativo, sus líneas de tensión y sus debates. Problemas ciertamente ya apuntados en trabajos previos (Stake, Scriven, House...), pero que convergen en el texto de Guba y Lincoln con una claridad y una rotundidad notables:

⁴⁹ Los procedimientos técnicos que se van a poner en juego son la *descripción densa* (tomada de la etnografía de Clifford Geertz), la narración de las experiencias de otros ("experiencias vicarias") y el uso de metáforas ("poder metafórico") (Ibíd.).

⁵⁰ Como diría Paul Ricoeur, el lector se inscribe en el círculo "de la comprensión de sí por el desvío de la comprensión del otro" (Ricoeur, 2003 [1969]: 21).

- Los problemas generales, comunes a otras formas de indagación social, de la verdad, la objetividad y la validez.
- La cuestión, consustancial a la evaluación, de las relaciones entre datos y valores.
- El problema de la relación de la evaluación con el poder, que reenvía a la cuestión de la función legitimadora de esta práctica.
- El problema del déficit de los usos de la evaluación.
- La cuestión del estatus y la función del informe en la práctica evaluativa.

En la década de 1990 la brecha abierta por el modelo de evaluación constructivista va a tener continuidades y respuestas.

Radicalismo y moderación: Variaciones y dispersión de los enfoques dialógicos a finales del siglo XX

En el plano de la producción teórica, la emergencia de un subconjunto de enfoques de evaluación basados en el diálogo y la participación es, probablemente, el acontecimiento más significativo en la historia del campo desde finales de los años '70. El desarrollo de esta tendencia en la década de 1980 y su continuidad, no exenta de variaciones internas, a lo largo de los años '90 va a ir en paralelo con una práctica evaluativa cada vez más asimilada a procedimientos de gestión por objetivos, análisis coste-resultado y control financiero.

Como vimos, en los años '80, con el auge del neoliberalismo y la crisis fiscal del Estado, la evaluación va a estar directamente vinculada con políticas de reducción del gasto público y reforma de la Administración. En los '90, la hegemonía de la concepción positivista y cuantitativa de la evaluación derivará en la implantación de procedimientos gerenciales de gestión como el *Value for Money*. Este modo de entender la práctica evaluativa por parte de los organismos oficiales en los Estados Unidos, y en general en los países anglosajones, va a suscitar importantes reacciones entre profesionales y teóricos de la evaluación. El desarrollo de enfoques dialógicos y participativos debe entenderse, como el texto de Guba y Lincoln muestra paradigmáticamente, en el marco de una relación de oposición con el discurso y la práctica "oficiales".

Esta tendencia caracterizada por la participación y el diálogo va a tener diferentes expresiones en el campo de la evaluación. Stake, Guba y Lincoln continuarán sus líneas de reflexión teórica y de práctica profesional, constituyendo un referente para los profesionales de la evaluación abiertos a una concepción participativa y democrática de

esta práctica⁵¹. Pero también surgen divergencias significativas en el seno de este subconjunto teórico-metodológico.

Por un lado, las corrientes posestructuralistas y posmodernas van a tener resonancia en este tipo de concepción de la evaluación, si bien su influencia será marginal. Con todo, planteamientos como los de Stronach y MacLure (1997) resultan indicativos de los límites de los enfoques dialógicos y participativos en evaluación.

*

El panorama de la evaluación descrito por Stronach y MacLure en 1997 resulta radicalmente crítico: en el capitalismo moderno, los evaluadores se encuentran cada vez más sometidos al control de los organismos gubernamentales, que detentan la propiedad de las evaluaciones. La relación entre política y evaluación es una relación completamente asimétrica, determinada por la dependencia de los evaluadores con respecto a sus clientes, y en la que se pervierte la finalidad democrática y emancipatoria que los autores atribuyen a esta práctica. En consecuencia, es necesario revisar las ideas de diálogo y negociación, y estimular una participación más activa y crítica de los sujetos sometidos a evaluación en los procesos de las evaluaciones.

La propuesta de Stronach y MacLure va a radicalizar el enfoque constructivista-respondiente de Guba y Lincoln, buscando abiertamente la transgresión en un intento de socavar las reglas impuestas en la práctica de la evaluación por los organismos gubernamentales. El medio técnico para ello será un procedimiento alternativo -y pretendidamente emancipatorio- de encuesta: el procedimiento *Report & Respond*, concebido como una encuesta abierta a la participación discrepante, a un diálogo más auténtico que dé lugar a un informe de crítico de resultados. Este informe debe revelar los conflictos implicados en la intervención evaluada y poner en cuestión el *régimen de verdad*⁵² del órgano administrativo patrocinador de la evaluación.

Al igual que Guba y Lincoln una década antes, Stronach y MacLure conciben el texto del informe de una evaluación como un instrumento para la acción. Pero donde los primeros buscan, ante todo, el consenso sobre los cursos de acción a seguir (construcciones compartidas), los segundos van a perseguir abiertamente la estimulación del conflicto (el desafío y la transgresión).

⁵¹ Cfr., por citar algunos, los trabajos de Garraway (1995), Karlsson (1996), Fettermen, Kaffarian y Wandersman (1996), Alkin (1997), Schwandt (1997) y Coussins y Withmore (1998).

⁵² En el trabajo de Stronach y MacLure es evidente la influencia de los trabajos de Michel Foucault. El concepto de "*régimen de verdad*" está directamente tomado de éste (Foucault, 2004b).

Sobra decir que la propuesta de Stronach y McLure no ha prosperado demasiado. El mismo diagnóstico realizado por ellos sobre la práctica de la evaluación (el control de los organismos gubernamentales y su apropiación de los discursos evaluativos) nos permite entender, parcialmente al menos, por qué. Mucho más moderada, entre las variantes dialógicas, es la concepción democrática deliberativa de la evaluación defendida por House, con la ayuda de del filósofo Kenneth Howe.

*

Los antecedentes de la concepción democrática deliberativa de la evaluación se encuentran en la propuesta de House (1980) de una evaluación *democrática liberal*, inspirada en la *teoría de la justicia* de Rawls (1971) y articulada a través de un *contrato de evaluación equitativo*. La preocupación de House por establecer un fundamento ético-político que asegurase la equidad en la práctica de la evaluación y su contribución efectiva a la justicia social en un marco democrático, le llevan a efectuar una crítica de los enfoques evaluativos disponibles a finales de los años '70 en los Estados Unidos (previamente clasificados y caracterizados por él, como vimos). Ni en los enfoques calificados por House como utilitaristas ni en los de tipo pluralista -con los que, no obstante, parece sentirse más identificado- se aseguraría una adecuada representación de los intereses y necesidades de los grupos sociales más vulnerables⁵³.

La preocupación de House por una práctica evaluativa que contribuya a la justicia social va a desembocar, dos décadas más tarde, en una *concepción democrática deliberativa* de la evaluación, explícitamente calificada como *dialógica* y basada en la participación (House y Howe, 1999). Esta concepción se va a contraponer, obviamente, a los enfoques de raíz positivista -o pospositivista- hegemónicos en el campo de la evaluación desde su origen (los enfoques considerados utilitaristas en la clasificación de House, y englobados ahora bajo el rubro *concepción heredada*). Pero también va a marcar puntos de divergencia con los enfoques participativos y dialógicos, derivados del pluralismo de Robert Stake y surgidos en el campo evaluativo en las décadas de los años '80 y '90. La concepción democrática deliberativa de la evaluación constituye, en este sentido, un intento de superación

⁵³ Según House, el utilitarismo concibe el interés social como suma de intereses y aspiraciones individuales, lo que no garantiza el logro de una auténtica justicia social (lo colectivo no puede asimilarse a la suma de los intereses individuales). Por su parte, los enfoques pluralistas, basados en el desempeño por parte del evaluador de un rol de facilitador/mediador de los intercambios comunicativos entre actores, favorece que, en la práctica, sean los intereses de los grupos más poderosos los que finalmente prevalezcan, lo que tampoco contribuye a la justicia social (House, 2000 [1980]: 162-164).

de las aporías a las que el relativismo extremo de los enfoques constructivistas y posmodernos podría conducir.

House y Howe consideran que el constructivismo radical de Guba y Lincoln, así como sus variantes de inspiración posmoderna (aún más radicales), incurren en errores epistemológicos fundamentales derivados de su extremado relativismo. Errores que conducen, finalmente, a la “*inacción moral y política*” y que correlacionan con dos concepciones de la participación en evaluación y, en sentido amplio, de la democracia (ambas concepciones constituyen derivadas extremas del pluralismo) (House y Howe, 2001 [1999]: 130):

1. El *hiperigualitarismo*, propio del constructivismo de Guba y Lincoln, que lleva a no prever las amenazas de los desequilibrios reales de poder: al poner en el mismo plano el discurso del evaluador con otros discursos, se corre el riesgo que sea la voz de los más fuertes la que finalmente prevalezca.
2. El *hiperpluralismo*, afín a las propuestas transgresoras de Stronach y MacLure, que, lejos de buscar consensos, multiplica y sobre-activa las diferencias.

Así, paradójicamente, el hiperigualitarismo y el hiperpluralismo dan lugar a efectos conservadores de inmovilización política y de reproducción de los intereses y posiciones de los grupos más poderosos (efectos similares, o incluso aún más graves, que los que podrían derivarse de la aplicación de enfoques utilitaristas gerenciales no basados en la participación plural). La forma de evitar esta parálisis ética y política de la evaluación consiste en articular ciertos conceptos y principios (verdad, justicia y democracia) de modo que encaucen el diálogo y que sirvan para distinguir “*las afirmaciones autorizadas de las autoritarias*” (Ibíd.). Esto es lo que pretende, en suma, la concepción democrática deliberativa de la evaluación.

House y Howe adoptan, en consecuencia, una posición de militancia democrática, a cuyo servicio deben estar la evaluación y los evaluadores, cuya legitimidad técnica y moral es reivindicada: “*Como los médicos, que están obligados por el valor de promover la salud, los evaluadores están obligados por el valor de promover la democracia*” (Ibíd.: 184).

Dado que la democracia deliberativa constituye “*la auténtica democracia*”, House y Howe van a presentar un marco de referencia “*para juzgar las evaluaciones basándonos en su potencial de deliberación democrática*” (Ibíd.: 140-141).

Dicho marco de referencia está constituido por tres criterios o requisitos, que se solapan, entrecruzan y refuerzan mutuamente:

1. *Inclusión de todos los intereses relevantes*: las evaluaciones deben ser “representaciones precisas de la realidad y no instrumentos de ficción para promover los intereses de unos sobre otros” (Ibíd.: 141). Este requisito exige que la participación no sea un simulacro, algo nominal, “que éstos [los invitados a participar] no sean simples nombres cuyas voces no se escuchen o que, aunque se escuchen, no se tomen en serio” (Ibíd.: 182).
2. *Diálogo*, que implica el descubrimiento, por medio de la interacción dialógica, de los intereses auténticos de los individuos y grupos involucrados en la evaluación: “los intereses auténticos de un individuo o grupo no tienen por qué ser los mismos que los intereses percibidos”, y el diálogo es “crítico” para que los actores identifiquen, e incluso construyan, sus “problemas reales” (Ibíd.: 143). El requisito del diálogo amplía el criterio de inclusividad, yendo “más allá de hacer que se escuchen diferentes puntos de vista, para incluir procesos de intercambio que refuercen la comprensión mutua y perfeccionen las perspectivas de los participantes” (Ibíd.: 182).
3. *Deliberación*, concebida esencialmente como un proceso racional, y empíricamente fundamentado, de argumentación e interacción comunicativa: “un proceso cognitivo, fundado en la razón, las pruebas y los principios del razonamiento válido” (Ibíd.: 145).

Para House y Howe, el evaluador debe ser el garante técnico y moral del proceso de una evaluación democrática deliberativa. No un mero coordinador/animador, como en el enfoque de Guba y Lincoln, ni por supuesto un provocador de la transgresión, como en Stronach y McLure. Frente a todos ellos, House y Howe tratan de recuperar la autoridad del discurso del evaluador, que no puede tenerse como una construcción más, situada en el mismo plano que cualquier otra que emerja en el proceso evaluativo (Ibíd.: 183-184).

Puede decirse que la concepción democrática deliberativa lleva la función valorativa de la evaluación y la responsabilidad del evaluador al límite. Toda la argumentación de House y Howe gira en torno al problema de la legitimidad de los evaluadores para determinar valores y producir juicios de valor. Para ellos no hay duda, los valores son susceptibles de someterse a examen mediante procedimientos racionales: “La evaluación es un procedimiento para determinar valores, que son emergentes y se transforman a través de procesos deliberativos” (Ibíd.: 146). Los valores, por tanto, no pueden considerarse indecibles, ni quedar reducidos a la descripción de las axiologías de

los grupos implicados en la evaluación. La evaluación, y el evaluador, deben servir para *prescribir* valores⁵⁴.

La determinación democrática y deliberativa de los valores e intereses relevantes para la toma de decisiones públicas debe constituir, en consecuencia, un elemento central en evaluación. Y el modelo para la decisión pública no puede ser el de la *elección del consumidor*, pues éste concibe la elección colectiva como mera agregación de elecciones individuales⁵⁵:

"La deliberación colectiva requiere la reciprocidad de la consciencia de los participantes y una igualdad de poder (...), para que los participantes alcancen un estado en el que deliberen con eficacia sobre sus propios fines colectivos" (Ibíd.: 147).

*

House y Howe concluyen su argumentación con una reflexión socio-histórica de fondo: nuestra época ya no es la misma que aquella en la que, en los años '60, se expandió la práctica de la evaluación. En su opinión, aquella fue *"una época más tranquila"* (o más ingenua, podríamos apuntar) (Ibíd.: 179). Las sociedades democráticas se encuentran, al final del siglo XX, *"atravesadas por el engaño"*; el bienestar social se encuentra amenazado por *"el caos y la confusión"* que generan las nuevas dinámicas sociales de la publicidad y la comunicación de masas (Ibíd.). Y la evaluación democrática deliberativa debe constituir un elemento que contrarreste esas dinámicas:

"Se hace imprescindible la existencia de tradiciones, como la evaluación, que faciliten un conocimiento bien fundado sobre cuestiones críticas de las sociedad (...). Sobre la base de unos conocimientos sólidos, los ciudadanos pueden hacer juicios informados de los problemas públicos, sin sentirse defraudados, engañados ni confundidos" (Ibíd.).

House y Howe reclaman una *"división epistémica del trabajo"* para facilitar la deliberación democrática sobre las cuestiones públicas (Ibíd.: 180). La evaluación se presenta –de modo un tanto habermasiano– como una *"institución cognitiva"* orientada a promover *"la*

⁵⁴ En este punto la concepción democrática deliberativa diverge tanto de los enfoques de raíz positivista (que establecen una separación neta entre datos y valores, siendo éstos últimos *indecidibles* o sólo susceptibles de descripción) como del constructivismo y los modelos de evaluación epistemológicamente afines (para quienes tanto los datos como los valores son construcciones sin estatuto de objetividad, dejando a una supuestamente libre interacción entre grupos la cuestión de la determinación axiológica).

⁵⁵ Al igual que sucede en los enfoques utilitaristas, y en particular en el modelo de evaluación sin objetivos de Scriven, inspirado expresamente en los informes de las asociaciones de consumidores

autodeterminación social, la determinación a través de la deliberación colectiva y no una mera autodeterminación individual" (Ibíd.).

Conscientes de la exigencia utópica de su concepción, House y Howe entienden, no obstante, que la evaluación democrática deliberativa constituye, ante todo, *"un ideal que merece la pena alcanzar y no algo que pueda lograrse en un estudio de una vez por todas ni abarcarse por completo"* (Ibíd.: 148). Un ideal regulador para conducir y evaluar las evaluaciones, en definitiva.

I. 4. Saturación del campo y situación actual de la evaluación

A comienzos del siglo XXI, el campo evaluativo se caracteriza por *"la pluralidad y la complejidad"* (Alvira, 2002: 10). Un campo que se ofrece, en efecto, como *"un intrincado laberinto de paradigmas que cohabitan (...), difícil de desentrañar"* (Merino, 2010: 30). En este espacio laberíntico y complejo no es fácil delimitar un "estado actual de la evaluación". En cualquier caso, más allá de su complejidad, ese estado se dispone sobre la articulación del campo tal como se configura a finales de la década de 1990.

El árbol de teorías de la evaluación nos ofrece una representación del desarrollo de la disciplina y de su situación en la primera década del siglo XXI. Como adelantamos al comienzo de este capítulo, Alkin y Christie (2008), sobre la base de un trabajo previo de este último (Alkin, 2004) han ordenado, recurriendo a la imagen metafórica del árbol, los diferentes enfoques de evaluación disponibles a comienzos del presente siglo. El árbol de teorías nos muestra una imagen madura, relativamente estabilizada, del estado actual de la evaluación. De algún modo, Alkin y Christie reordenan los diferentes enfoques evaluativos considerados por House en su clasificación de finales de la década de 1970, integrando el modelo de evaluación democrática liberal de éste, el enfoque constructivista-respondiente de Guba y Lincoln y la propuesta de una evaluación democrática deliberativa de House y Howe. El árbol de teorías de la evaluación integra, por tanto, las rupturas teóricas y metodológicas que los enfoques dialógicos introdujeron en el campo en las décadas de 1980 y 1990, ausentes, como es lógico, en la clasificación de House, aunque ya apuntadas en las etapas del juicio y la negociación del esquema evolutivo de Guba y Lincoln.

El árbol de teorías de la evaluación se asienta sobre dos raíces (por un lado, la investigación social, por otro, el control fiscal y la rendición de cuentas) y consta de un tronco o rama central, con dos ramas derivadas o adyacentes. Los diferentes enfoques disponibles en el campo se disponen en esas tres ramas, que se definen en virtud del

énfasis concedido a tres cuestiones clave, tres problemas en torno a los que se articulan las diferentes teorías de la evaluación:

1. El tronco, del que surge la rama central, se define por el énfasis en los métodos de recogida y análisis de información. La científicidad de la evaluación y su rigor metodológico constituyen los problemas fundamentales de la práctica evaluativa, que se concibe, ante todo, como una forma de investigación social aplicada. En esta rama central del árbol, Alkin y Christie ubican el modelo orientado a la descripción del logro de los objetivos programados de Tyler y los diseños experimentales de Campbell, así como los enfoques de tipo sistemático (estrechamente ligados a aquéllos, como ya vimos). La centralidad de esta rama, que, de hecho, constituye el tronco del que arrancaría la formación del discurso evaluativo, indica la importancia de los enfoques orientados a la medición y comprobación de objetivos que tendrán en el experimentalismo y en el enfoque sistemático sus expresiones más elaboradas, constituyendo la corriente hegemónica en el campo.
2. La rama de la izquierda se forma a partir del problema de la utilidad y el uso de las evaluaciones (problema que no está ausente, en realidad, en los enfoques de House y de Guba y Lincoln, así como en los trabajos de Weiss, pero que Alkin y Christie separan de la rama de los usos, ubicándolos en las otras ramas). En esta rama centrada en los usos se ubica una extensa gama de enfoques orientados a la decisión (como los de Patton o Stufflebeam). La rama de los usos, al igual que la anterior, articulada en torno a los métodos, se corresponden, en lo esencial, con los enfoques utilitaristas y gerenciales de la clasificación de House.
3. La rama restante (ubicada a la derecha del tronco central) crece en torno al problema de la atribución de valor (se corresponde con la generación evaluativa del juicio del esquema de Guba y Lincoln), de donde derivan toda una serie de problemas ético-políticos inherentes a la evaluación, así como las cuestiones relativas a la relación entre evaluación y democracia (ya señalados por House). En esta rama del árbol, se sitúan las principales rupturas del campo: siguiendo la terminología de House, incluye los enfoques de usuarios (como la evaluación sin objetivos de Scriven), los enfoques participativos (el enfoque de estudio de casos de Stake o la evaluación democrática de MacDonald), los enfoques cuasi-judiciales o adversariales (como el de Wolf), los de crítica de arte (el *Connoisseurship Model* de Eisner), así como el enfoque democrático liberal de House, el constructivista-respondiente de Guba y Lincoln y el democrático

deliberativo de House y Howe. La rama de modelos centrados en la valoración se corresponde, en lo esencial, con los enfoques intuicionistas-pluralistas de la clasificación de House, incluyendo a House mismo y al enfoque constructivista-respondiente de Guba y Lincoln.

Más allá de las diferencias en la ubicación de algunos enfoques y en la lógica que articula sus clasificaciones, las correspondencias entre los trabajos previos de House y Guba y Lincoln y el árbol de Alkin y Christie indican cierta consistencia y continuidad. Confirman el alineamiento y la fractura fundamental que articula el campo evaluativo en enfoques gerenciales-sistemáticos y enfoques pluralistas-dialógicos. De cualquier modo, el árbol de teorías de Alkin y Christie nos muestra, gráfica y conceptualmente, que la situación de la evaluación en la primera década del siglo XXI se ha construido, de forma necesaria, sobre la base de las rupturas que tuvieron lugar en el campo evaluativo entre las décadas de 1960-1990, estabilizándose a comienzos del presente siglo.

*

Así, con el desarrollo de los enfoques dialógicos y participativos en los años '80 y '90, el campo de la evaluación alcanza lo que podríamos considerar su "nivel de saturación" teórico-metodológico. Los debates actuales en evaluación son debates heredados de las controversias y rupturas sucedidas en las últimas décadas en el ámbito norteamericano. Estos debates se dan en una forma quizá menos acentuada, y en ocasiones, especialmente en Europa, algunos de los problemas que constituían su objeto tienden a obviarse en una especie de simulacro de superación. Con todo, las discusiones que circulan en el campo se van a mover, de forma explícita o latente, en el espacio delimitado entre los años '70 y '90 que hemos tratado de describir en las páginas anteriores.

Los desarrollos recientes en teoría de la evaluación constituyen más bien intentos de "poner en línea" un saber evaluativo ya constituido con nuevas concepciones sobre la gobernanza y la gestión pública, emergentes en los últimos años en el campo de las Ciencias Políticas y de la Administración (Thoenig, 2000; Subirats, 2003, 2005; Osuna, 2004). Se observa en este momento una cierta confluencia del discurso evaluativo con prácticas y modelos teóricos procedentes de otros campos, algunos de inequívoca filiación empresarial, como el de la auditoría o el control de calidad, cuyos enfoques –altamente formalizados– se van a trasladar al campo de la evaluación, sobre todo en lo que concierne a la evaluación de servicios públicos. Ello va a motivar la necesidad de distinguir la práctica evaluativa de otras actividades (auditoría, control, inspección, investigación aplicada...)

con las que la evaluación corre el riesgo de confundirse y “frenar su desarrollo” (Merino, 2010: 57).

En este sentido, se va a mantener la influencia gerencialista y el cientifismo cuantitativista dominantes en la práctica evaluativa, incluso con un cierto retorno de los diseños cuasi-experimentales para la evaluación de impactos en instituciones como la *Comisión Europea* y el *Banco Mundial* (Gertler et al., 2011). Persiste en el campo de la evaluación una hegemonía tecnocrática, modulada y legitimada mediante apelaciones al buen gobierno, la rendición de cuentas a la ciudadanía, la participación plural y la transparencia, que se supone proveerá la introducción de la práctica evaluativa en el ciclo de gestión de las políticas y los servicios públicos, todo lo cual resulta especialmente patente en el ámbito español (Garde, 2006; AEVAL, 2009; González Tejerina, 2010).

En línea con lo anterior, Merino (2010: 69) resume los “retos actuales en evaluación” en ocho puntos que ponen de manifiesto una fuerte dependencia, casi una subordinación, del discurso evaluativo con respecto al análisis de políticas, con el propósito último de que la práctica evaluativa contribuya al buen gobierno y la transparencia de la acción pública. Los puntos en cuestión, y los desafíos involucrados en ellos, son los siguientes:

1. *Función*: el desafío político principal de la evaluación es que cumpla su “*función de utilidad*” para “*conformar buen gobierno aportando transparencia sobre la acción pública*”.
2. *Innovación*: la política “*encuentra su razón de ser en el ámbito de la innovación*” y la evaluación, en tanto que intervención pública, debe “*asumir este carácter innovador*”.
3. *Contextualización supranacional*: la globalización y, en el caso de Europa, el contexto comunitario son determinantes para comprender la complejidad de las decisiones públicas. En los países de la Unión Europea, “*el locus decisional de las políticas se ha trasladado en gran medida a Bruselas*” y las evaluaciones no pueden prescindir de “*los análisis contextuales de las políticas*”.
4. *Compromiso y coherencia como intervención pública*: la evaluación debe mostrar su eficacia como intervención gubernamental acompañando todas las fases del ciclo de gestión de las políticas, “*desde su formulación hasta los resultados e impactos*”. Al mismo tiempo, ha de “*explicar bien las lógicas y criterios involucrados en un nivel de gobierno u otro*”.
5. *Calidad y uso*: es necesario incrementar el número de evaluaciones realizadas, la calidad de los informes y su uso. La calidad de la evaluación “*es responsabilidad de los evaluadores*”; el uso, depende “*de los poderes que la promueven*”.

6. *Difusión de la cultura evaluativa*: el desafío consiste en establecer “*las estrategias necesarias para que la evaluación pueda ser comprendida en su justa medida por el conjunto de los agentes públicos*”, promoviendo una labor de dinamización de la acción de gobierno “*bajo presupuestos de mejora de lo público en su nivel político y gestor*”.
7. *Aportación de conocimiento*: la evaluación debe “*tratar con lo complejo*” y valorar las intervenciones gubernamentales sobre la base de presupuestos científicos, “*pero incorporando el propio conocimiento de la lógica política, administrativa y social en la que se inserta*”.
8. *Especialización*: la práctica evaluativa necesita de una mayor capacitación de los evaluadores, desde un “*enfoque multidisciplinar*”, un conocimiento sólido de la historia de la disciplina y del “*análisis de políticas públicas, completada con las especialidades que se requieran*”.

En esta relación de “*retos actuales de la evaluación*”, que se supone sintetiza la problemática contemporánea de la disciplina, se observan algunas de las cuestiones que atravesaron los debates del campo en décadas anteriores (como los relativos a la utilidad y el uso de las evaluaciones o a la responsabilidad del evaluador), junto a otros nuevos, más específicos del entorno comunitario europeo (contextualización supranacional, integración de niveles gubernamentales, difusión de la cultura evaluativa en un entorno poco receptivo a la introducción de la evaluación...).

Sin embargo, la formulación de estas cuestiones resulta algo reductiva (banal, incluso). Así, por ejemplo, toda la problemática epistemológica y metodológica del campo parece subsumirse en la cuestión de la calidad técnica de los informes de evaluación⁵⁶, y el problema de la responsabilidad del evaluador se reduce a asegurar esa calidad técnica (sin alusiones a su controvertido papel en la producción de juicios de valor); el uso de las evaluaciones se hace depender, implícitamente, de esa calidad técnica. Son “retos” que, más allá de su formulación apretada y sintética, no recogen la sustancia de las discusiones en las que se configuró el discurso evaluativo a lo largo de su proceso de formación.

Pero esto no significa que los problemas inherentes al estatus de los juicios de valor, la responsabilidad de los evaluadores, la participación de grupos de interés o la función de los informes evaluativos se hayan superado. Más bien lo que se hace es pasarlos por alto, integrando

⁵⁶ O en el problema, planteado igualmente en términos formales, de cómo interpretar la complejidad: “*Disponer de instrumentos metodológicos que respondan al nivel de lo complejo, porque lo complejo no se puede interpretar desde lo simple*” (Merino, op. cit.: 55).

acríticamente la función evaluativa en una lógica política y tecnocrática idealizada, en la que las relaciones entre evaluación, ética y poder se desproblematizan, se disuelven en la técnica o, simplemente, se ignoran.

La problemática de la recepción de la evaluación en el ámbito de la Unión Europea, y muy significativamente en España, las dificultades de su implantación y de su uso efectivo, muestran, como veremos a continuación, estos últimos lineamientos de la evaluación y la persistencia, a veces latente, de los problemas que los teóricos norteamericanos delimitaron en sus intensas discusiones epistemológicas, metodológicas y políticas, desde finales de la década de 1960.

I. 5. La recepción europea y el caso español

Como ya apuntamos, desde los años '70 la práctica de la evaluación se extiende progresivamente más allá de los Estados Unidos. Los primeros en incorporar esta práctica serán los países anglosajones: Canadá, Australia, Nueva Zelanda y, por supuesto, el Reino Unido. En este país, se observa una clara influencia del modelo de evaluación respondiente de Robert Stake -bastante afín, por otro lado, al enfoque de evaluación democrática del británico MacDonald (1974). En la década de 1980, esta concepción de la evaluación, pluralista y participativa, se aplicará en la reforma del currículo de las escuelas inglesas (Simon, 1987). Con todo, durante los Gobiernos de Margaret Thatcher, la práctica de la evaluación estará, ante todo, al servicio de las políticas neoliberales de reducción del gasto. La técnica del *Value for Money* se usará con profusión, en una práctica evaluativa progresivamente asimilada, en línea con los postulados de la *Nueva Gestión Pública*, a la gestión por objetivos y al control presupuestario (Urteaga, 2010; Merino, 2010).

Otros países pioneros en la introducción de la evaluación son los escandinavos (Suecia, Dinamarca y Finlandia), así como los Países Bajos y Suiza. También, aunque a otro ritmo, Alemania y Francia van a ir incorporando la práctica evaluativa desde los años '70. En el caso de Francia, las iniciativas al respecto sufrirán diversas oscilaciones hasta la creación en 1998 de un dispositivo gubernamental de evaluación de las políticas interministeriales. En países como Italia y España, la institucionalización de la evaluación será algo más tardía que en el resto de los citados.

No vamos a extendernos en la descripción de los procesos de institucionalización y recepción teórico-metodológica de la evaluación en los distintos países europeos (salvo en lo que concierne al caso

español, al que dedicaremos una sección específica). En todo caso, hay que decir que estos procesos han estado muy ligados al impulso generado en la década de 1990 por las instituciones comunitarias, que introducirán la obligación reglamentaria de evaluar las ayudas proporcionadas por los *Fondos Estructurales*. Ciertamente, la implementación del *Fondo Social Europeo* (FSE) y del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) “convierte a la Comisión Europea en el actor clave de la evaluación prácticamente en toda la Europa comunitaria” (Urteaga, 2010: 41). Veamos en qué sentido y con qué consecuencias.

I. 5. 1. Las evaluaciones comunitarias

El desarrollo de las políticas regionales impulsado por la Unión Europea descansa, como es sabido, en la aplicación de los *Fondos Estructurales*. En virtud de los mecanismos de gestión de estos fondos, durante el periodo comunitario de programación 1994-1999 se exige a los Estados miembro realizar “*actividades de evaluación sistemáticas y obligatorias que justifiquen los programas de ayuda*” (Merino, 2010: 35). Para ello, se establece el correspondiente sistema de evaluación. Un sistema orientado a conocer de forma periódica determinados aspectos de las intervenciones cofinanciadas. Algunos de estos aspectos objeto de evaluación se corresponden con los criterios más comúnmente utilizados en la práctica evaluativa (eficacia y eficiencia, por ejemplo). Otros son específicos del sistema de evaluación comunitario (como la complementariedad y el valor añadido de los fondos con respecto a las políticas estatales objeto de las ayudas). De cualquier modo, el principal propósito formal de este sistema de evaluación es contribuir al diseño de las intervenciones cofinanciadas, estableciendo prioridades de programación, “*buscando la eficiencia y eficacia de los resultados e impactos de los programas y la rendición de cuentas de las intervenciones*” (Ibíd.: 36).

En el periodo comunitario de programación 2000-2006, se incrementa el énfasis en la concreción de los objetivos de los programas sometidos a evaluación. Asimismo, se introduce reglamentariamente una vinculación muy directa entre el logro de estos objetivos programados y la financiación comunitaria, a través de la figura denominada *reserva de eficacia*⁵⁷. Por ello, las evaluaciones de los fondos han enfatizado aspectos más ligados al seguimiento financiero que a la valoración de efectos sobre los territorios y poblaciones receptoras de las ayudas. Los trabajos llevados a cabo en respuesta a la obligación comunitaria de evaluar se han revelado, en consecuencia, más como “*una forma*

⁵⁷ Un incentivo económico susceptible de incrementar o reducir la financiación a los Estados miembro, en función del logro de los objetivos de realización de los programas cofinanciados por los fondos (gasto y actividades previamente programados).

disfrazada de control que como una evaluación en el pleno sentido de la palabra" (Urteaga, 2010: 42).

En definitiva, la finalidad del sistema evaluativo de la Unión Europea, y el tipo de criterios manejados reiteradamente en las evaluaciones de los fondos, ponen de manifiesto que la recepción comunitaria del discurso evaluativo se ha producido a partir del vector teórico-metodológico dominante –primero en los Estados Unidos, y después en Gran Bretaña-, constituido por el enfoque de medición de objetivos y sus derivaciones sistemática y experimental. Las rupturas paradigmáticas y los debates que han circulado en los Estados Unidos han tenido un eco muy difuso en un entorno comunitario ante todo preocupado por el nivel de consecución de los objetivos de los fondos.

Ciertamente, en el plano metodológico, la UE ha mantenido un papel muy activo, desarrollado en el periodo 1994-1999 a través del *Programa MEANS (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural)*. Este programa pretendía introducir coherencia y eficacia en los procedimientos de evaluación desarrollados por los Estados miembro, contribuyendo a crear una cultura evaluativa en Europa. El trabajo desarrollado en el marco de MEANS permitió, en efecto, comparar las distintas experiencias de evaluación desarrolladas en los diferentes Estados, concluyendo con la publicación de una serie de guías metodológicas de amplia difusión entre organismos públicos y profesionales dedicados a la evaluación. Las *Guías MEANS* (CE, 1999a) se presentan, formalmente, como herramientas flexibles y versátiles, abiertas a las aportaciones de los evaluadores que las utilicen. No obstante, su examen, así como el de otros documentos comunitarios relativos a evaluación (CE, 1997, 1999b, 2002), permite apreciar claramente la dominancia de una perspectiva teórico-metodológica gerencial y cuantitativa.

I. 5. 2. La recepción española

Como acabamos de ver, la exigencia reglamentaria de evaluar la aplicación de los *Fondos Estructurales* ha contribuido decisivamente a la difusión de una cultura de la evaluación en los Estados miembro, "*creando un ambiente, un lenguaje y un mercado de evaluación*" que han impulsado decisivamente la institucionalización de esta práctica en Europa y, muy significativamente, en España (Merino, 2010: 36).

La cultura de la evaluación en la España de fines de los 90 y principios del 2000 está, por tanto, muy condicionada por los enfoques adoptados

en las evaluaciones de los *Fondos Estructurales* comunitarios⁵⁸. ¿En qué consistieron estas evaluaciones y cuáles fueron sus principales características teóricas y metodológicas?

*

En cada periodo comunitario de programación, las evaluaciones de los *Programas Operativos* de FEDER y FSE⁵⁹ se van a instrumentar sobre la base de documentos técnicos (*guías* o *marcos metodológicos*) elaborados por equipos especializados, normalmente pertenecientes a empresas privadas, que asumían un rol de coordinación nacional de las evaluaciones de los citados programas⁶⁰. Estos equipos privados eran contratados al efecto por la denominada *Autoridad de Gestión* (*Ministerio de Economía y Hacienda* para las evaluaciones de FEDER y *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* para las de FSE), quien presentaba a la *Comisión Europea* las guías o los marcos metodológicos correspondientes. La Comisión, a su vez, introducía las observaciones

⁵⁸ Las primeras evaluaciones de programas cofinanciados por los *Fondos Estructurales* (*Fondo Europeo para el Desarrollo Regional-FEDER* y *Fondo Social Europeo-FSE*) comienzan a desarrollarse en el periodo comunitario de programación 1994-1999. Estas primeras evaluaciones instadas por la *Comisión Europea*, constituyeron una importante vía de entrada de la cultura de la evaluación en España. La capilaridad del tejido de actores participantes directa o indirectamente en las intervenciones cofinanciadas por los *Fondos Estructurales* (organismos públicos, organizaciones sociales, empresas privadas, etc.) contribuyó decisivamente a ello. De hecho, cuando la práctica de la evaluación se extiende hacia ámbitos de intervención no cofinanciados, se va a producir una transferencia conceptual y metodológica a partir de la experiencia de estas evaluaciones comunitarias (el caso objeto de esta investigación constituye un ejemplo de ello, como veremos). Sin duda, ha podido haber antecedentes a estas primeras evaluaciones, probablemente en el entorno local; una suerte de "prehistoria de la evaluación" cuyo rastro no resulta fácil de reconstruir documentalmente. En cualquier caso, como Urteaga y Merino señalan, el vector decisivo de introducción e implantación de la práctica de la evaluación en España, al igual que en toda la Europa continental, ha sido, sin lugar a duda, la Comisión Europea.

⁵⁹ Las intervenciones cofinanciadas por los *Fondos Estructurales* se organizaban en *Programas Operativos*. Cada Comunidad Autónoma era responsable de un Programa correspondiente a cada Fondo en su territorio (si bien, en el periodo 2000-2006, algunas Comunidades Autónomas integraron ambos fondos en un único *Programa Operativo*). Asimismo había *Programas Operativos* temáticos *plurirregionales* de alcance estatal. Cada *Programa Operativo* debía ser evaluado por un evaluador externo. En el periodo de programación 2007-2013 se introducen algunos cambios en este esquema organizativo: las evaluaciones pasan a ser temáticas, y sólo en el caso de que se observaran desviaciones significativas en la ejecución financiera de los *Programas Operativos* regionales se procedía a su evaluación específica.

⁶⁰ En el periodo comunitario de programación 1994-1999, hubo dos evaluaciones intermedias y una final; en el periodo 2000-2006, una *intermedia* y otra de *actualización*. El coordinador-evaluador elaboraba un *Informe de síntesis* que integraba los datos de las diferentes evaluaciones de *Programa Operativo*. Con carácter general, sobre la metodología de las evaluaciones de *Fondo Social Europeo* en España, Cfr. Rivero (2003).

estimadas oportunas, y finalmente validaba los citados instrumentos metodológicos⁶¹.

Estos documentos metodológicos presentan ciertas variaciones en los objetivos y criterios de evaluación enfatizados en cada periodo de programación, pero todo dentro de un enfoque predominantemente orientado a la comprobación del ajuste de los resultados respecto a lo establecido en los programas cofinanciados por los fondos. Como vimos en el apartado anterior, con carácter general, las evaluaciones comunitarias han tendido a enfatizar el seguimiento de la ejecución financiera y física de los programas operativos por encima de otros aspectos, asimilándose de este modo más al *control* que a la evaluación en sentido propio.

El caso español no es, obviamente, una excepción. Tanto la *Comisión Europea* como los gestores que seguían sus directrices en España, se mostraron muy sensibles a las desviaciones que pudieran derivarse del análisis de la *realización física* (actividades ejecutadas, número de beneficiarios...) y, sobre todo, de la *ejecución financiera* (gasto ejecutado sobre la programación). Lo cierto es que, como las programaciones reflejaban sobre todo objetivos de ejecución de gasto, tendió a predominar la medición de las desviaciones de la realización financiera sobre lo presupuestado. Lo que, sobre todo a partir del periodo 2000-2006, podía dar lugar a importantes decisiones relativas a la reasignación de recursos⁶².

En consecuencia, los evaluadores dedicaron gran parte de sus esfuerzos a medir los porcentajes de realización financiera y física sobre lo establecido en la programación de las intervenciones: es decir, se concentraron en buena medida en el análisis de la llamada *eficacia financiera* (grado de ejecución del gasto) y, allí donde era posible, de la *eficacia física* (grado de actividad realizado)⁶³.

⁶¹ Para la 2ª *Evaluación Intermedia de las Actuaciones Cofinanciadas por el FSE en España* (periodo 1994-1999) se elaboró un documento denominado *Marco metodológico* (GPI, 1999). En la *Evaluación Intermedia de las Actuaciones Cofinanciadas* del periodo 2000-2006 se elaboraron *guías metodológicas* de mayor envergadura y desarrollo técnico: una para FSE (GPI, 2002) y otra para FEDER (Red2Red, 2002).

⁶² Las evaluaciones de 2003 y 2005 sirvieron para redistribuir la llamada *reserva de eficacia*, un incentivo financiero –ya comentado en el apartado anterior- ligado a la capacidad de ejecución del gasto de las entidades responsables de los programas cofinanciados.

⁶³ Un análisis del contenido de los informes de evaluación presentados a la Comisión muestra la gran extensión concedida a este tipo de análisis de la realización, muy superior al de otros aspectos –como los efectos, los procesos o la pertinencia de las intervenciones evaluadas. Al examinar estos informes, llama la atención que buena parte de ellos son meramente descriptivos de la realización –o, en el mejor de los casos, de algunos efectos producidos sobre los beneficiarios-, pero sin que se aprecien juicios propiamente evaluativos. Los llamados *Informes de síntesis de las evaluaciones*

El segundo foco en importancia en estas evaluaciones se dirigió a la cuantificación de los efectos de los programas cofinanciados. Este aspecto cobró mayor importancia a partir de la segunda evaluación intermedia de las actuaciones cofinanciadas por el *Fondo Social Europeo* en España, desarrollada entre 1998 y 1999 (GPI, 1999). El énfasis en la medición de la eficacia financiera se había mostrado excesivo a juicio de la Comisión, y había que comprobar realmente para qué servían las intervenciones cofinanciadas. Con el fin de medir efectos, se realizaron encuestas estandarizadas dirigidas a muestras estadísticamente representativas de beneficiarios de las intervenciones.

La valoración de aspectos como los procesos de prestación de servicios o la pertinencia (el ajuste de los objetivos con las necesidades de sus destinatarios), aunque recogidos en las guías metodológicas de evaluación de *Fondo Social Europeo* a partir de 2002, tuvieron un alcance mucho menor. En ocasiones, la evaluación de procesos⁶⁴ fue meramente descriptiva de los mecanismos de gestión de las intervenciones, sin entrar en valoraciones de fondo sobre la funcionalidad de dichos procesos.

*

Así pues, estas primeras evaluaciones desarrolladas en España fueron trabajos eminentemente cuantitativos, centrados en la medición de resultados, a partir de las orientaciones técnicas suministradas por el organismo financiador (la *Comisión Europea*), debidamente trasladadas por los evaluadores nacionales a las guías e instrumentos metodológicos que diseñaron.

Nos encontramos, por lo tanto, ante evaluaciones de perfil predominantemente gerencial, muy centradas en el análisis de la capacidad de ejecución, y sin una participación sustantiva de grupos de interés en el proceso evaluativo o en la valoración de sus resultados⁶⁵. Como no podía ser de otro modo, en la recepción española del discurso evaluativo se observa la hegemonía de un paradigma teórico-metodológico cuantitativista y gerencial, a caballo entre la pura medición de objetivos tyleriana y su derivación más

intermedias de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España (GPI, 1999b, 2003a), que integran y resumen los resultados del conjunto de las evaluaciones de *Programa Operativo* realizadas entre 1998 y 2003, permiten apreciar el tipo de enfoque predominante en estos trabajos.

⁶⁴ Un aspecto considerado clave por teóricos como Robert Stake o William Reid (1997), en su enfoque de *evaluación centrada en la práctica*.

⁶⁵ Hubo algunas excepciones, como la *Evaluación Intermedia del Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria de FSE EQUAL* (GPI, 2003b) y su actualización (ECOTEC, 2006), que en realidad no modifican el cuadro, sino que lo confirman precisamente por su excepcionalidad.

elaborada, el enfoque sistemático. Una hegemonía tácita, ciertamente, pues ni en las guías ni en los informes de evaluación se hacía referencia a los modelos teóricos en que se basaban.

La participación de grupos de interés en las evaluaciones existía formalmente (*nominalmente*, como dirían House y Howe), puesto que los reglamentos de los fondos establecían un régimen periódico de reuniones con diversos agentes (representantes de las Administraciones regionales y estatales, así como de grandes organizaciones sociales receptoras de los fondos⁶⁶). Estas reuniones se denominaron *Comités de Seguimiento*, e incorporaron ciertamente en su agenda temas relativos a la evaluación de los fondos. Pero, en la práctica, se trataba de reuniones muy formalizadas donde el rol de la *Comisión Europea* era determinante⁶⁷. Al menos en lo que a evaluación respecta, ante todo se trataba de reuniones de carácter más bien informativo, en las que se transmitían instrucciones procedimentales (formas de proporcionar datos, exigencias de plazos...), se exponían los resultados de las evaluaciones, se recogían las observaciones pertinentes y se aclaraban aspectos relativos a la redistribución de recursos que se pudieran derivar de los informes de evaluación, en virtud de la aplicación de la llamada *reserva de eficacia*.

*

En definitiva, los primeros desarrollos de la evaluación de intervenciones públicas en España están determinados por la experiencia de las evaluaciones reglamentariamente exigidas por la *Comisión Europea*, en virtud de su estatus de financiador de programas de empleo y desarrollo regional. Partiendo de este antecedente, se va a producir la institucionalización formal de la evaluación en España.

La creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

En 2005, la decisión del primer Gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero de crear la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (AEVAL) supuso un hito decisivo para la incorporación de esta actividad en el ciclo de gestión de las políticas públicas.

⁶⁶ Todo ello en línea con lo establecido por el *Libro Blanco de la Buena Gobernanza* (CE, 2001).

⁶⁷ Respecto a las atribuciones de la Comisión cabe citar, como ejemplo de sus prerrogativas, el hecho de que pudiera considerar *no aceptable* un informe de evaluación, e instar su modificación total o parcial. Ésta era una prerrogativa que la Comisión ejercía unilateralmente, al margen de las reuniones de *Comité de Seguimiento*, en virtud de la normativa de evaluación establecida en el periodo 2000-2006.

La creación de agencias de evaluación autónomas con un carácter eminentemente técnico era ya un hecho en varios países de la Unión Europea, en consonancia con los principios de descentralización y reforma de la Administración postulados por la llamada *Nueva Gestión Pública*. Siguiendo esta tendencia, la creación de la AEVAL constituye el momento clave del proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, por cuanto hasta la fecha esta actividad había sido más bien marginal y, tal como hemos visto, vinculada a las exigencias de las instituciones comunitarias cofinanciadoras de intervenciones en materia de empleo y desarrollo regional.

La sectorialización de las actividades evaluativas y su falta de articulación en un marco común constituían limitaciones para el pleno desarrollo de la práctica de la evaluación. Limitaciones a las que se unía el carácter transversal a los distintos niveles de gobierno del Estado de buena parte de las políticas públicas. Estas limitaciones y las especificidades de la distribución territorial del poder en España suscitaron la necesidad de promover un sistema público de evaluación. La creación de la Agencia trató de responder en 2005 a esta necesidad.

*

La institucionalización de la evaluación en España se concibió, en palabras de Juan Antonio Garde⁶⁸, como:

“[E]l proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructura de espacios e instancias de las administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar” (Garde, 2006: 4).

Básicamente, la idea era hacer de la evaluación una práctica generalizada en el sector público, con el fin de contribuir al logro de una mejor Administración pública, *“más transparente, responsable, eficiente y eficaz” (Ibíd.)*.

El primer paso para la creación de la Agencia fue la designación de una *comisión de expertos*, que en octubre de 2004 elaboró un informe por encargo del *Ministerio de Administraciones Públicas*. En dicho informe se señalaba la importancia de que la evaluación contara *“con un espacio diferenciado en el ámbito público y en el Estado descentralizado” (Ibíd.: 21-22)*.

⁶⁸ Para describir el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, seguimos el relato de su primer presidente, Juan Antonio Garde (2006), quien detalla cuáles fueron las expectativas que acompañaron de la creación de la AEVAL, así como sus lineamientos conceptuales.

El problema de la distribución territorial del poder constituyó, desde el principio, una preocupación fundamental para los creadores de la Agencia: la descentralización competencial del Estado español estaba introduciendo una segmentación sin precedentes en los procesos de decisión política y en la prestación final de servicios públicos. Esta situación planteaba la necesidad de resolver dos problemas:

1. Uno interno a la propia estructura organizativa del Estado: el problema de la coordinación interadministrativa que exigía la configuración multinivel de la acción de gobierno.
2. Otro, relativo a la relación Estado-sociedad: el problema de la comunicación entre los diferentes niveles gubernamentales implicados en la gestión de las políticas públicas y una ciudadanía desorientada en su percepción de los agentes prestatarios de servicios públicos.

Ante estos problemas, se pensó que mediante *“el diseño de nuevas líneas de gestión pública que incorporen las herramientas de evaluación (...) podrían formularse mejor las estrategias gubernamentales para la implementación de las políticas, las cuales serían mejor visualizadas y más comprendidas por la ciudadanía y los grupos de interés”* (Ibíd.: 14-15). En este sentido, se planteó implantar en los procesos de gestión pública un sistema de evaluaciones plurianuales, secuenciadas en dos fases (intermedia y final), al estilo de las evaluaciones de los *Fondos Estructurales* comunitarios.

Se esperaba, además, que estas evaluaciones dotasen a los poderes públicos de información técnica relevante, susceptible de ser compartida en los diferentes niveles institucionales por las entidades involucradas en los ciclos de gestión de las políticas, lo que produciría un efecto vertebrador en el conjunto del sistema. En este sentido, la evaluación de las políticas dotaría a los poderes públicos de *“grandes almacenes de conocimiento”* sobre la base de la disponibilidad de *“estudios científicos”* (Ibíd.: 14). De este modo, la evaluación contribuiría a resolver los problemas derivados de la fragmentación competencial, la opacidad de la acción de gobierno y su consiguiente déficit de legitimación social.

Estas expectativas se inscriben en un proyecto más ambicioso de reforma de las Administraciones públicas en España, inspirado expresamente en los postulados de la *Nueva Gobernanza* y la *Nueva Gestión Pública*. La creación de una agencia de evaluación independiente de las autoridades presupuestarias debería contribuir decisivamente a ello. La evaluación se presenta, así, como una de las bases de un nuevo estilo de gobierno orientado a la eficacia, la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios:

“La gestión orientada a resultados, desarrollando indicadores que permitan medir eficacia, eficiencia y calidad, así como el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto a la herramienta de evaluación que debe impregnar todas las fases de la gestión e implementación de políticas, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, conforman la llamada ‘nueva gestión pública’ (...). Nuestro país, como el resto de países de la OCDE, necesita enmarcar sus procesos de reformas, justamente dentro del contexto de estas nuevas claves de gerencia pública” (Garde, op. cit.: 11).

De este modo, en la fundamentación conceptual de la Agencia, la evaluación se identifica, ante todo, con el análisis de resultados y la comparación de éstos con lo programado. El enfoque evaluativo latente en la creación de la AEVAL se dispone, al igual que en el caso de las evaluaciones comunitarias que constituyen sin duda su modelo, sobre el vector históricamente hegemónico que va de la medición/descripción del logro de resultados a la gestión por objetivos. Con dos elementos añadidos, en los que se observa la apelación a la legitimación democrática que se espera de la evaluación en el marco de un proyecto de gobernanza y renovación de la gestión pública⁶⁹:

1. *La transparencia de la acción de gobierno.*
2. *La participación ciudadana.*

La transparencia se asume en el proyecto de la Agencia como una especie de finalidad última de la evaluación, pues esta actividad debe servir, en definitiva, para dar respuesta *“a las demandas de los ciudadanos de rendición de cuentas y transparencia”* Garde (op. cit.: 10). Con todo, este concepto de transparencia se define, de modo un tanto restrictivo, como *“un esfuerzo por definir previamente los resultados que se esperan conseguir en la implementación de las políticas públicas, de lo que particularmente hay que dar cuenta a los actores involucrados y a los destinatarios y usuarios de los servicios públicos”* (Ibíd.: 14).

Respecto a la participación, en el discurso de la Agencia se reconoce la importancia de conceder *“una atención especial a los mecanismos de concertación con los actores sociales, participación ciudadana y rendición de cuentas”*, asumiendo la heterogeneidad de dichos actores y de sus intereses y demandas, *“que deben ser gestionados democráticamente y desde el servicio a los intereses generales”* (Ibíd.: 12). Sin embargo, la cuestión de la participación tiende a reducirse,

⁶⁹ En sintonía con los postulados del *Libro Blanco de la Buena Gobernanza* (CE, 2001), la evaluación se legitima a sí misma en virtud de su supuesta contribución al logro de unos principios ético-políticos superiores (Rivero, 2011).

ante todo, al problema del acceso a los informes de evaluación (lo que, en realidad, reenvía el concepto de participación al de transparencia):

“[A]ntes, los informes de evaluación solían tener un único destinatario; ahora los usuarios de la evaluación son múltiples, pues se reconoce que son múltiples los stakeholders de la evaluación. Ésta no sólo se realiza para un gestor público que la encarga (...), sino para ser almacenada, también, en generosas ‘bases de datos’ que puedan ser compartidas por muchos otros usuarios de la misma, por muy alejados que estuvieran de aquel país e institución donde fue demandada la evaluación” (Ibíd.: 16).

La cuestión de la participación se interpreta y resuelve –inscribiéndose de paso en el emergente paradigma de la Sociedad de la Información– a partir de la creación de “*almacenes de conocimiento*” que pudieran ser compartidos por diferentes actores. Sin duda, esto ya es mucho – dado el panorama que presentaba la práctica de la evaluación en España–, pero no es menos cierto que resulta un concepto de participación muy restringido, al menos a la luz de los enfoques pluralistas y dialógicos emergentes en los Estados Unidos en las décadas anteriores.

El propio concepto de *stakeholder* queda en este planteamiento un tanto “degradado” en su contenido, reducido a la condición de usuario-receptor potencial de los informes de evaluación. Alterándose así el significado teórico y práctico que dicho concepto posee en los enfoques dialógicos norteamericanos⁷⁰.

*

En julio de 2005 el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley por el que se autorizaba la creación de la Agencia. En paralelo, en virtud del *Real Decreto 951/2005 de 29 de julio* se establecieron diversas medidas para incrementar la calidad de los servicios públicos, algunas de las cuales se concibieron asimismo como instrumentos para encauzar la participación ciudadana en la valoración de dichos servicios (en concreto, el *Programa de quejas y sugerencias*, así como el *Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios*).

En el proyecto finalmente aprobado por el gobierno, la misión de la *Agencia de Evaluación* quedó formalmente definida como “*la promoción y la realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios*”. La rendición de

⁷⁰ En la definición de Guba y Lincoln (1989: 51), los stakeholders son los grupos afectados –o expuestos a algún tipo de riesgo– por una evaluación. Como vimos, la identificación y constitución de grupos de stakeholders es la operación básica sobre la que desarrollar un proceso basado en la participación activa y el diálogo.

cuentas a la ciudadanía, la transparencia y la participación social se asumieron, asimismo como “*objetivos prioritarios*” que debían enmarcar las funciones de la Agencia (Garde, *op. cit.*: 27).

Pero, para lograr sus elevadas expectativas, la AEVAL debía enfrentar una serie de barreras que dificultaban la implantación material de la evaluación en España.

La constatación de un hecho: La ineficacia de la evaluación

La creación de la *Agencia Estatal de Evaluación* partió, ciertamente, de una consideración de las limitaciones y dificultades que presentaba la plena implantación de esta actividad. Sus promotores reconocieron abiertamente la falta de eficacia de la evaluación en España, su insuficiencia técnica para influir de forma apreciable en el ciclo de gestión de las políticas:

“[L]os mecanismos existentes para la realización de las evaluaciones han venido siendo incompletos e insuficientes (...) [A] pesar del desarrollo metodológico producido, aún hoy, no es posible verificar una relación causa-efecto entre las lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones realizadas y la posterior formulación o mejora de las nuevas políticas” (Garde, *op. cit.*: 9).

Así, en el despliegue material de los esfuerzos por institucionalizar la evaluación de políticas en la España de comienzos del siglo XXI se pone de manifiesto una tensión entre:

1. Por un lado, un discurso que afirma la bondad de la evaluación, y la consiguiente necesidad de implantar materialmente dicha actividad en el ciclo político.
2. Por otro, operando como una suerte de *principio de realidad*, la constante postergación de su puesta en práctica: las dificultades para aplicar el acervo metodológico ya acumulado (sobre todo a partir de la experiencia de las evaluaciones comunitarias).

Las causas de lo que se reconocía sin ambages como graves limitaciones de los usos de la evaluación se situaron fundamentalmente en el plano técnico. En el discurso instituyente de la Agencia se hizo alusión a problemas que remitían a las esferas política y burocrática implicadas en el ciclo de gestión de las intervenciones públicas (“*las reticencias de los poderes públicos y los propios gestores a su utilización...*”) (*Ibíd.*: 3). Pero da la impresión que estas alusiones fueron más bien secundarias, planteándose en todo caso de forma genérica, sin dar lugar a mayor desarrollo argumental.

El foco del diagnóstico se situó en otro plano, en el plano de lo técnico y lo instrumental: la insuficiencia de la evaluación se relacionó, ante todo,

con “problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de objetivos de los mismos, las dificultades para la medición de resultados e impactos...” (Ibíd.). En este mismo sentido, se señaló la falta de un “diseño óptimo que permita incorporar a las decisiones presupuestarias la evaluación de resultados” (Ibíd.: 10).

Las insuficiencias en la aplicación de las evaluaciones y en el uso de sus resultados se diagnosticaron como problemas técnicos que debían resolverse a través de medidas técnicas. Esta tendencia a situar el foco del problema en aspectos instrumentales (diseño metodológico, disponibilidad de indicadores, procedimientos de medición...) ⁷¹ parece evidenciar cierta resistencia a reconocer su dimensión política y burocrática. Al menos, aun reconociendo la existencia de barreras de carácter político y administrativo en la implantación efectiva de la evaluación, se hace patente la falta de una reflexión de fondo sobre estas dimensiones de la práctica evaluativa; como si la implantación material de la evaluación aconteciera en un espacio sociopolítico vacío, libre de tensiones estructurales y funcionales ⁷².

En la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España se plantea, al igual que décadas atrás en los Estados Unidos, la cuestión del uso político del conocimiento técnico, apuntándose, sin entrar a fondo en el problema, la existencia de una tensión latente entre la racionalidad tecnocientífica y las racionalidades política y burocrática.

I. 6. Conclusión: La problemática del campo evaluativo

La constitución de la evaluación como un saber específico, distinguible de otras formas de investigación social empírica, se produce en los Estados Unidos. Su génesis, la historia de la formación del discurso

⁷¹ Una tendencia que ya se dio en los años '70 en los Estados Unidos, como muestran las vicisitudes de la evaluación del Título I de la ESEA, comentadas *supra*. No obstante, dicha tendencia tecnocrática fue, en el ámbito norteamericano, pronto acompañada de una reflexión meta-evaluativa sobre el contexto político de la evaluación (House, 1979, 1980; Weiss, 1980).

⁷² Ciertamente, cabe preguntarse si la elaboración de los presupuestos públicos, y en general la introducción de la evaluación en el ciclo político, son esencialmente problemas técnicos. Como vimos, los trabajos llevados a cabo por Carol Weiss en los años '70 indican que estas decisiones se encuentran condicionadas por lógicas y prácticas que dificultan la instrumentación directa de las evaluaciones, su uso efectivo en los procesos decisionales. Cohen y Franco, por su parte, han llamado la atención sobre los criterios de temporalización propios del político y del burócrata, distintos a los que rigen la perspectiva técnica (Cohen y Franco, 1993: 69).

evaluativo, arranca de la psicometría de finales del siglo XIX y principios del XX para dar lugar, hacia la mitad de este último siglo, a una concepción de la práctica evaluativa centrada en la *medición* del logro de los resultados esperados por los planificadores de las intervenciones sometidas a evaluación (originalmente, intervenciones de carácter educativo). Estos resultados esperados se denominarán *objetivos* y las intervenciones, *programas*. El modelo tyleriano de *objetivos conductuales* da origen a la *evaluación de programas*, y por tanto a la evaluación en sentido propio.

Este modelo descriptivo orientado a la medición de objetivos se va a desarrollar y a complejizar en las siguientes décadas, dando lugar al llamado *enfoque sistemático* y abriendo la puerta, primero, a la aplicación de diseños experimentales y cuasi-experimentales en evaluación y, más tarde, a la reducción de la práctica evaluativa a una técnica de gestión por objetivos que se diversificará, a su vez, en distintas modalidades de análisis de eficiencia y coste-resultado (análisis coste-efectividad, coste-beneficio, *Value for Money*...).

El paradigma dominante en evaluación se forma siguiendo este vector histórico, de raíz positivista y gerencial, que va de la psicometría a la gestión por objetivos y a los análisis coste-resultado. Un paradigma hegemónico que constituye el "campo de oposición" contra el que se van a forjar diversas concepciones alternativas de la práctica de la evaluación. Series discursivas nuevas que, a su vez, se van a ir escindiendo y diversificando en una extensa red de elecciones teóricas: enfoques pluralistas de distinto signo, tendencias pospositivistas, modelos adversariales, interpretativos, dialógicos, participativos...

Estas series emergentes, en particular las que se han agrupado bajo la categoría de *tendencias interpretativas* (Shaw, 1999) o de *enfoques dialógicos* (House y Howe, 1999), de raíz hermenéutica, representan discontinuidades, aperturas del campo, escisiones en los diferentes niveles de articulación del discurso evaluativo (ontológico, epistemológico, metodológico, ético-político...). Discontinuidades y escisiones que se construyen, desde la segunda mitad de la década de 1960, sobre una zona de convergencia y sistematización teórica centrada en torno a la categoría del juicio de valor, entendida como la función eminente de la evaluación: en la década de 1970 se produce una marcada convergencia del discurso evaluativo en torno a esta función de juicio, llamada a superar la función de medición/descripción del modelo tyleriano y sus derivadas. Sin embargo, de forma aparentemente paradójica, la tensión entre valoración y descripción/medición va a persistir a lo largo de la historia de la disciplina, adoptando diversas formas y dando lugar a múltiples confrontaciones.

Las aperturas del campo implican, en todo caso, rupturas con el sustrato positivista dominante en la práctica de la evaluación. Entre las décadas de 1970 y 1990, se forman múltiples subconjuntos teórico-metodológicos que extienden -y dispersan- el campo de la evaluación, posicionándose sobre una serie de ejes de polarización de los discursos evaluativos:

- En el nivel *ontológico*, el eje va del objetivismo positivista de los enfoques tyleriano, sistemático y demás variantes científicas y gerenciales, al relativismo pluralista radical del constructivismo de Guba y Lincoln, pasando por el realismo crítico pospositivista de Campbell y las versiones más moderadas del pluralismo, como la defendida por House.
- En el nivel *epistemológico*, el eje se define, esencialmente, a partir del modo de concebir la relación entre el evaluador (sujeto de conocimiento) y sus *evaluandos* (los sujetos/objetos sometidos a evaluación), desplazándose a lo largo de la oposición dualismo/monismo. La correlación entre el objetivismo positivista y el dualismo es obvia; la pretensión de disolver -o reducir- la distancia sujeto/objeto se da, lógicamente, en los enfoques dialógicos de inspiración hermenéutica.
- En el nivel *metodológico*, se oponen la reducción cuantitativa, propia evidentemente de los enfoques científicos y gerenciales orientados a la medición, a la apertura cualitativa, afín a los enfoques pluralistas (participativos, interpretativos y dialógicos), así como a los enfoques de usuarios (como la evaluación sin objetivos de Scriven).
- En el nivel *político*, se oponen la unilateralidad del punto de vista de los enfoques gerenciales a las diversas variantes de los enfoques pluralistas (variantes radicales, como en los enfoques constructivistas y de inspiración posmoderna, o atenuadas, como en la concepción democrática deliberativa de la evaluación de House y Howe).

Lógicamente, este juego de rupturas y polarizaciones ha dado lugar a una intensa circulación de discursos en torno a un repertorio de problemas estrechamente vinculados, que van a ser los problemas persistentes, teóricos y prácticos, de la evaluación. Los hemos ido desgranando a lo largo de las secciones anteriores:

- El problema de la delimitación diferenciada de la evaluación como disciplina, que implica la distinción del razonamiento específicamente evaluativo respecto al propio de la investigación social (distinción subtendida conceptualmente por la oposición dato/valor).
- Ligado al anterior, el problema del estatus cognitivo y la legitimidad de la producción de juicios de valor, que ha dado lugar a controversias en torno a la *indecidibilidad de los valores* y

- a la pertinencia de adoptar posturas *descriptivas* (minimalismo axiológico) o *prescriptivas* (plena asunción del rol del evaluador en la producción de juicios) respecto a la valoración.
- La cuestión de la objetividad, en la que se contraponen una *objetividad cuantitativa* (basada en la replicabilidad de las observaciones y el acuerdo entre los observadores) y una *objetividad cualitativa* (basada en la ausencia de sesgos). En el límite, en los enfoques interpretativos radicales, se renuncia a la pretensión de alcanzar una verdad objetiva: la verdad es una cuestión de consenso entre los sujetos implicados en una evaluación, una construcción susceptible de ser progresivamente complejizada, "refinada" mediante el diálogo y la elaboración colectiva de los informes de evaluación.
 - La cuestión, estrechamente relacionada con la anterior, de la preeminencia metodológica de las perspectivas cuantitativa o cualitativa y de sus posibilidades de articulación en los procesos evaluativos.
 - Los problemas de la inferencia causal y la cuestión de las posibilidades de generalización de resultados evaluativos a otros contextos de intervención: la generalización estadística de resultados es un objetivo central en los enfoques de tipo sistemático/gerencial; en los enfoques pluralistas/interpretativos, especialmente en los constructivistas, se renuncia a este propósito: lo que importa es la apropiación que cada lector haga del informe evaluativo, de la que se derivan las posibilidades de transferencia de resultados de un contexto a otro.
 - El problema de la participación, de sus condiciones socio-políticas y de sus reglas metodológicas: soslayada en los enfoques gerenciales y sobre-afirmada, lógicamente, en los enfoques pluralistas, orientados al diálogo y participativos por definición.
 - Los problemas del estatuto y la función de los informes evaluativos, de sus procedimientos de elaboración y de su difusión, que involucran múltiples cuestiones de alcance ético-político: relativas, de nuevo, a la participación y a la apropiación de los textos evaluativos, así como al propio concepto de validez (que se hace depender, en los enfoques pluralistas, del proceso de elaboración de los informes y de la recepción interpretativa que de éstos hagan sus destinatarios).
 - Atravesando todos estos problemas está la cuestión de la finalidad de la evaluación, de los usos dados materialmente a esta práctica y de su papel político. Del lado más gerencialista, el propósito de la evaluación es la vigilancia y el control de las intervenciones públicas, la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno y, derivada de lo anterior, la legitimación técnica de sus decisiones; en el polo pluralista, la evaluación se piensa como instrumento de una democracia más auténtica: rendición de cuentas a la ciudadanía, transparencia,

fortalecimiento democrático por medio del diálogo y la participación...

Los distintos enfoques que se despliegan en el campo de la evaluación recorren transversalmente este espacio de cuestiones, niveles y ejes de polarización discursiva. Constituyen opciones teórico-metodológicas que han tratado de dar respuesta a los problemas del campo, posicionándose en algún punto de los ejes que hemos descrito.

En la recepción europea y española de la evaluación se observa un posicionamiento ya muy definido respecto a estos problemas. Algunos de ellos se tienden a soslayar o a darlos por resueltos en base a la opción por una concepción tecnocrática y gerencialista de la evaluación, modulada con la apelación a ciertos principios ético-políticos fundamentales. En el entorno de la Unión Europea, el discurso evaluativo que se recibe de los Estados Unidos está ya “filtrado”. La recepción europea está, podríamos decir, “depurada” de controversias políticamente incómodas (aunque éstas sigan latiendo en los discursos y, sobre todo, como el caso objeto de esta investigación pondrá de manifiesto, en el desarrollo concreto de la práctica evaluativa).

*

En Europa, a partir de la década de 1990 los procesos de institucionalización de la evaluación son decisivamente impulsados por las instituciones comunitarias, dada la obligación reglamentaria de evaluar las ayudas financieras procedentes de los *Fondos Estructurales*. Los mecanismos de aplicación de los fondos convierten a la *Comisión Europea* en el principal agente promotor de la evaluación en prácticamente toda la Europa comunitaria, y por supuesto en España.

La recepción europea del discurso evaluativo se produce a partir del vector teórico-metodológico dominante, constituido por el enfoque de medición de objetivos y sus derivaciones (enfoque sistemático, de gestión por objetivos, análisis coste-resultado...). Las rupturas paradigmáticas y los debates que atravesaron durante décadas el campo de la evaluación en los Estados Unidos han tenido un eco muy difuso en el entorno institucional de la Unión Europea; un entorno tecnocratizado y muy preocupado por los aspectos financieros de las intervenciones sostenidas por los fondos.

En España, la introducción de la práctica de la evaluación está, por tanto, altamente condicionada por la experiencia de las evaluaciones reglamentariamente exigidas por la *Comisión Europea* en tanto que instancia promotora y financiadora de programas de empleo y desarrollo regional. A partir de estas experiencias, en el marco de un programa más amplio de reforma de las administraciones públicas, la

Administración General del Estado va a impulsar en 2005 la institucionalización de un sistema público de evaluación.

*

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España consistió, formalmente, en el establecimiento de un marco normativo que legitimara la implantación de una práctica evaluativa pública, transversal a los diferentes niveles de gobierno del Estado y generalizada en los distintos sectores de intervención del mismo. Para ello, se creó una agencia de evaluación independiente de las autoridades presupuestarias.

En el diagnóstico que justificó la necesidad de crear un sistema público estatal de evaluación, se identificaron diversos problemas, derivados en buena medida de las especificidades de la distribución territorial del poder en España. El problema fundamental al que este sistema debía dar respuesta era la fragmentación de la acción de gobierno y su consiguiente opacidad pública. La evaluación se concibe como una herramienta técnica estratégica para resolver este problema, en el marco de un proyecto general de reforma del sector público inspirado en los principios de la *Nueva Gestión Pública* y la *Nueva Gobernanza*.

Con estas premisas, en el proyecto de institucionalización de la *Agencia Estatal de Evaluación* convergirán varios propósitos:

1. Por un lado, la implantación de la evaluación como práctica transversal en las Administraciones públicas permitiría corregir las disfuncionalidades organizativas y de gestión derivadas del carácter multinivel del Estado: mediante la implantación de la evaluación se esperaba mejorar la coordinación internivel de unas políticas públicas transversales a los distintos niveles de gobierno del Estado.
2. Por otro lado, más allá –o más acá- de estas expectativas, la creación de la *Agencia de Evaluación* albergaba un propósito operativo muy específico: introducir racionalidad en los presupuestos públicos. La evaluación se concibió como el instrumento clave para implantar un sistema de gestión por resultados en las Administraciones públicas; un sistema que mejorase la eficacia y la eficiencia de las políticas, así como la calidad en la prestación de los servicios públicos. Lo que implicó, correlativamente, optar por un enfoque gerencial y eficientista de evaluación, en perfecta consonancia con los postulados de la *Nueva Gestión Pública* y los modelos de evaluación hegemónicos en la Unión Europea.

La racionalidad presupuestaria y la gestión por resultados a las que debía servir la evaluación como herramienta clave aparecen en el discurso instituyente de la Agencia formalmente subordinadas a los principios de transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, la interpretación dada a estos principios revela una opción particular: una transparencia entendida como transmisión a la sociedad de los objetivos y resultados esperados de las políticas; una participación entendida como acceso a los informes de evaluación, o encauzada por medio de procedimientos, muy estandarizados y de filiación empresarial, de gestión de la calidad.

Todos estos propósitos, expectativas y principios estaban en abierta contradicción con el estado real de las cosas. En la creación de la Agencia se partió de un hecho cierto: la evaluación era en España una práctica sectorial, relativamente marginal; pero, además, era una práctica ineficaz, toda vez que los gestores públicos no hacían uso de las evaluaciones que hasta la fecha se habían llevado a cabo.

Como llevada por una inercia tecnocrática, a pesar de reconocer la acumulación de importantes recursos metodológicos e instrumentales en el campo de la evaluación, la explicación oficial de esta falta de usos se situó en el plano técnico, en problemas de diseño de las políticas, en la falta de indicadores y procedimientos adecuados de medición, etc. Ciertamente, también se reconoció la existencia de otras barreras, ya no técnicas, sino estructurales y funcionales: barreras políticas y burocráticas, como las reticencias de los poderes públicos y de los propios gestores concernidos por las evaluaciones. Pero estas barreras burocráticas y políticas adquirieron un valor muy secundario en el diagnóstico inicial de la *Agencia Estatal de Evaluación*. La implantación de la actividad evaluativa en el ciclo de gestión de las políticas se concibió, ante todo, como un problema técnico que habría de resolverse por medio de la técnica.

De cualquier modo, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación* constituye un momento clave en la historia de la recepción del discurso evaluativo en España. Un momento, asimismo, en el que se pone de manifiesto, al igual que décadas atrás en los Estados Unidos, pero con una intensidad sin duda mucho más atenuada, sin profundidad crítica, el problema del uso político del conocimiento técnico. Un conocimiento técnico cuyo objeto y cuyas repercusiones son eminentemente políticas. Quizá ahí resida el problema central de la evaluación. Dicho en palabras de Lee Cronbach:

“La propia propuesta de evaluar tiene un impacto político. Preguntar por la virtud de la mujer del César significa insinuar que no está libre de sospechas” (Cronbach et al., 1980, cit. en Shaw, 2003 [1999]: 46).

I. 6. 1. Aportaciones de la investigación

La investigación cuyo enfoque y resultados presentamos a continuación constituye, a nuestro modo de ver, una aportación relevante al conocimiento de la problemática de la evaluación, en particular en lo que concierne al estudio de las condiciones de su implantación, aplicación y uso en el ámbito español. Una problemática escasamente tratada en nuestro país, dado el predominio de trabajos de corte puramente técnico y metodológico, o de tipo normativo y políticamente legitimador de la práctica evaluativa como instrumento de nuevas formas de gestión pública. En estos trabajos, la perspectiva crítica, entendida en términos de análisis de las condiciones de posibilidad de la evaluación, tiende, como hemos visto, a ser soslayada o a estar directamente ausente.

Más allá de las aportaciones relativas al logro de su propósito general, creemos que el interés de la investigación radica también en la metodología aplicada: un estudio de caso que ha permitido describir de forma detallada las condiciones epistemológicas, metodológicas y políticas de la práctica evaluativa, así como sus resultados y sus usos, en un enclave de investigación concreto. De este conocimiento detallado, de esta *descripción densa* de la práctica de la evaluación, se derivan implicaciones generales y teóricas que trascienden al caso y abren a su vez nuevas líneas de reflexión y análisis.

En el ámbito anglosajón, los estudios de caso sobre evaluaciones han constituido una forma especialmente productiva de desentrañar las condiciones, características y problemas propios de la práctica evaluativa. El desarrollo histórico de la evaluación ha ido acompañado de análisis empíricos de tipo meta-evaluativo sobre prácticas concretas, bien delimitadas, que han dado lugar a reflexiones teóricas, metodológicas y políticas de mayor alcance⁷³. Sin embargo, en el caso español, estos estudios no abundan demasiado (más bien parecen estar ausentes). Con independencia de que la presentación metodológica de las evaluaciones y sus resultados en artículos especializados y en congresos profesionales sea una práctica común, este tipo de presentaciones técnicas no constituyen estudios de caso en el sentido atribuido a esta estrategia metodológica en nuestra investigación.

⁷³ Así, por ejemplo, el estudio del programa *Follow Through*, ya comentado en este capítulo, que dio lugar a una revisión crítica de la política federal de evaluación en los Estados Unidos en la década de 1970 (MacLaughlin, 1975; House, 1979). Otros ejemplos son el estudio de la evaluación de los programas de investigación y formación del sector aeroespacial de Cronbach (1963) o el análisis del contexto político y los usos de la evaluación en los programas de salud mental de Weiss (1980).

Asimismo, la elección de la perspectiva de indagación se aparta de los marcos teóricos más habituales en el estudio de la evaluación: como veremos enseguida, el cruce de la crítica foucaultiana y la hermenéutica ricoeuriana han posibilitado una construcción del problema de investigación que ha permitido una aproximación productiva al estudio de las condiciones discursivas y políticas de posibilidad de la evaluación, a su función en el marco de una gubernamentalidad determinada y a las formas de apropiación material e interpretativa de los textos evaluativos.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

“[L]a crítica del saber que yo les propondría no consiste justamente en denunciar lo que habría (...) de continuamente opresivo bajo la razón, porque después de todo, créanme, la sinrazón es igualmente opresiva.

Esta crítica política del saber no consistiría tampoco en poner al descubierto la presunción de poder que habría en toda verdad afirmada, pues, créanme otra vez, la mentira o el error son abusos de poder semejantes. La crítica que les propongo consiste en determinar en qué condiciones y con qué efectos se ejerce una veridicción, es decir, (...) un tipo de formulación dependiente de ciertas reglas de verificación y falsificación.”

MICHEL FOUCAULT, *Nacimiento de la biopolítica*

“[S]i la interpretación de textos plantea problemas específicos por el hecho de ser textos y no lenguaje hablado, y si tales problemas son los que constituyen la hermenéutica como tal, se puede decir entonces que las ciencias humanas son hermenéuticas: 1) en la medida en que su objeto revela algunos de los rasgos constitutivos de un texto como texto, y 2) en la medida en que su metodología desarrolla la misma clase de procedimientos que los de la Auslegung o interpretación de textos.”

PAUL RICOEUR, *El modelo del texto*

El título de esta investigación anticipa el punto de vista teórico adoptado para establecer su problemática y su metodología. Partimos de un objeto, la evaluación, y de una doble perspectiva, crítica y hermenéutica, desde la que construimos el problema de investigación.

Veamos, en primer lugar, qué sentido damos a tales perspectivas y qué problemas, concernientes a la práctica de la evaluación, se hacen enunciables desde ellas. Delimitamos, así, el marco teórico de nuestra indagación.

II.1. La perspectiva crítica

El sentido que en esta investigación damos al concepto de crítica lo tomamos de Michel Foucault. Para dar razón de este concepto nos hemos basado en lo siguiente:

1. La propia noción de crítica apuntada por Foucault en su curso del Collège de France de 1978-1979 (*Naissance de la biopolitique*)

- (Foucault, 2004b), y desarrollada en las *Conferencias Tanner*, dictadas en Vermont inmediatamente después (Foucault, 1981).
2. La relación del concepto de crítica con la categoría general de *gubernamentalidad* (Foucault, 2001, 2004a, 2004b).
 3. La aplicación específica del concepto de gubernamentalidad al análisis del liberalismo, llevada a cabo, igualmente, en el curso de 1978-1979.

II. 1. 1. La crítica en Foucault

Partimos del curso dedicado al nacimiento de la biopolítica, impartido por Michel Foucault en el *Collège de France* entre los meses de enero y abril de 1979⁷⁴. En su lección inaugural, Foucault presenta la investigación objeto del curso, que define, en términos genéricos, como “*la apuesta de mostrar el acoplamiento serie de prácticas-régimen de verdad y sus efectos de inscripción en lo real*” (Foucault, 2009 [2004b]: 13). En esta primera lección, Foucault hace una especie de balance de su obra; un balance en el que clarifica su concepción de la crítica política, distinguiéndola de otras formas de crítica, en especial de la francfortiana.

Foucault establece un estrecho vínculo entre el ejercicio de la crítica y el análisis de los *regímenes de veridicción* (un tipo de análisis que, ciertamente, atraviesa todo su pensamiento). En este curso de 1979, Foucault expone su noción de régimen de veridicción de forma particularmente didáctica, reconociendo retrospectivamente que lo que ha querido hacer al estudiar el discurso psiquiátrico o el discurso penal es una “*genealogía de los regímenes veridiccionales*” (*Ibíd.*: 46). La relación entre un *saber* (médico, jurídico, económico, político...) y la *verdad* encontraría su manifestación privilegiada en el *discurso* en el que se formula dicho saber y en el que se establecen las reglas de lo que, dentro de sus límites, puede considerarse verdadero o falso:

“[E]l régimen de veridicción, en efecto, no es una ley determinada de la verdad, [sino] el conjunto de las reglas que permiten, con respecto a un discurso dado, establecer cuáles son los enunciados que podrán caracterizarse en él como verdaderos o falsos” (*Ibíd.*: 13).

Hacer la historia de los regímenes de veridicción constituye, en Foucault, una forma de *crítica política del saber*, diferente a la crítica de la racionalidad que ha dominado el pensamiento europeo desde el siglo XIX. No se trata de hacer una historia de la verdad, o una historia del

⁷⁴ Como veremos, este curso se circunscribirá finalmente a un estudio histórico del liberalismo (una temática especialmente afín a nuestra investigación).

error, tampoco es una historia de la ideología⁷⁵. Hacer la historia de la veridicción significa:

“[R]enunciar a emprender una vez más esa famosa crítica de la racionalidad europea, esa famosa crítica del exceso de racionalidad europea que fue reiterada sin cesar desde el comienzo del siglo XIX y en diferentes formas” (Ibíd.).

La crítica del saber que Foucault propone no consiste en denunciar la latencia continuamente opresiva de la razón, ni tampoco en poner de manifiesto *“la presunción de poder que habría en toda verdad afirmada”*, pues la sinrazón, la mentira o el error son igualmente opresivas, constituyen *“abusos de poder semejantes”* (Ibíd.: 46-47). La crítica de Foucault consiste, acaso más simplemente, en *“determinar en qué condiciones y con qué efectos se ejerce una veridicción, es decir, (...) un tipo de formulación dependiente de ciertas reglas de verificación y falsificación”* (Ibíd.: 47).

La crítica foucaultiana se plantea, estrictamente, como un análisis de las *“condiciones de posibilidad”* y de la *“puesta en inteligibilidad”* de un saber (Ibíd.: 44). El problema para Foucault no pasa, por tanto, por revelar qué opresivo es un dominio de saber (la psiquiatría, por ejemplo, o la economía política, objeto del curso de 1979) por ser falso o -siendo *“un poco más sofisticado”* en el análisis- por ser verdadero. El problema de la crítica foucaultiana consiste, consistió desde siempre, en:

“[P]oner de relieve las condiciones que debieron cumplirse para poder pronunciar sobre la locura –pero sería lo mismo sobre la delincuencia, y sería lo mismo sobre el sexo- los discursos que pueden ser verdaderos o falsos según las reglas correspondientes a la medicina, a la confesión o a la psicología, no importa” (Ibíd.: 47).

En esta línea, en el curso de 1979, Michel Foucault va a tratar de mostrar *“en qué aspecto fue posible”* un discurso sobre el mercado, una racionalidad de gobierno fundada en el mercado como lugar de construcción de una jurisdicción y de una verdad (el mercado como *principio de veridicción*). Lo que importa, por lo tanto, es mostrar las condiciones de posibilidad de construcción de una verdad. Esto es lo

⁷⁵ El rechazo de Foucault al uso del concepto de ideología es muy antiguo: *“La noción de ideología me parece difícilmente utilizable por tres razones. La primera es que, se quiera o no, siempre está en oposición virtual con algo que sería la verdad. Y creo que el problema no está en dividir lo que en un discurso responde a la científicidad y la verdad y lo que responde a otra cosa, sino en ver históricamente cómo se producen efectos de verdad en el interior de discursos que no son en sí mismos ni verdaderos ni falsos. El segundo inconveniente, creo, es que se refiere a algo como el sujeto. Y en tercer lugar, la ideología está en posición segunda respecto a algo que debe funcionar para ella como infraestructura o determinante económico, material, etc.”* (Foucault, 2012 [1977]: 178-179).

que permite la “puesta en inteligibilidad” de un saber y de una práctica de gobierno.

Se trata, en definitiva, de ejercer una crítica en el sentido kantiano del término, aunque desplazada, “aterrizada” sobre la inmanencia de las condiciones socio-históricas. Como Deleuze señala:

“Esta búsqueda de las condiciones constituye una especie de neokantismo característico de Foucault”, pero con diferencias esenciales respecto a la crítica de Kant, pues “las condiciones son las de la experiencia real, y no las de toda experiencia posible (...); están del lado del ‘objeto’, del lado de la formación histórica, y no del lado de un sujeto universal” (Deleuze, 1987: 88).

*

¿Cuál es el sentido, el alcance político de esta crítica? Foucault no es muy explícito al respecto en su curso de 1979. Más bien se limita a atribuir –como dándola por supuesta- la máxima relevancia política al análisis histórico de los regímenes de veridicción:

“[P]ara que el análisis tenga un alcance político, no debe referirse a la génesis de las verdades o a la memoria de los errores (...). Creo que lo que tiene una importancia política actual es determinar con claridad cuál es el régimen de veridicción que se instauró en un momento dado. Tal es el aspecto, precisamente, en que el análisis histórico puede tener un alcance político. Lo que políticamente tiene su importancia no es la historia de lo verdadero, no es la historia de lo falso, es la historia de la veridicción” (Ibíd.: 47).

Será inmediatamente después del curso sobre el nacimiento de la biopolítica, en las llamadas conferencias Tanner, dictadas en la Universidad de Vermont en octubre de 1979, cuando Foucault precise algo más su concepto de crítica y sus posibles efectos políticos. En estas conferencias norteamericanas la crítica foucaultiana ya se define expresamente como una “crítica de la razón política”.

Las conferencias Tanner se dieron, en efecto, con el título “Each and every one: a criticism of political reason”, y fueron publicadas en inglés en 1981. Reconociendo lo pretencioso de este empeño de elaborar una crítica de la razón política, Michel Foucault clarifica su concepto de crítica, desligándolo del enfoque francfortiano y proponiendo una nueva forma de abordar el problema de la racionalidad.

¿Qué es, concretamente, la crítica de la razón política para Foucault? No se trata de “juzgar a la razón”, pues la razón “nada tiene que ver con la culpabilidad o la inocencia” y porque sería “absurdo invocar a la razón como entidad contraria a la no razón” (Foucault, 1990 [1981]: 96). Tampoco se trata de investigar y poner en cuestión el racionalismo específico de nuestra cultura moderna a partir de la Ilustración, y que fue –según Foucault- la solución adoptada por la Escuela de Fráncfort.

Eludiendo cualquier confrontación directa con los francfortianos -cuyas obras, reconoce, "son de lo más importante y valioso"- Foucault sugiere "otra manera de estudiar las relaciones entre racionalidad y poder"; una manera que define -muy escuetamente- en tres puntos (*Ibíd.*: 97):

1. No considerar "como un todo la racionalización de la sociedad o de la cultura", sino analizar este proceso de manera segmentada, atendiendo a la especificidad de diferentes campos que remiten, cada uno de ellos, a "una experiencia fundamental" (locura, enfermedad, crimen, sexualidad...).
2. No se trata de buscar la conformidad de los discursos y las prácticas con unos supuestos principios de racionalidad distorsionados en el proceso histórico, sino descubrir "cuál es el tipo de racionalidad que se utiliza", el principio de inteligibilidad específico a cada dominio de saber y periodo histórico.
3. No limitar la indagación histórica al periodo que arranca con la Ilustración, a pesar de que éste haya sido muy importante para el desarrollo de la "tecnología política", sino remontarse "a procesos mucho más alejados", con el fin de "comprender cómo nos hemos dejado atrapar en nuestra propia historia"⁷⁶.

Foucault reconoce que esta especie de programa fue la "línea de conducta" que orientó sus trabajos anteriores, en los que se propuso "analizar las relaciones entre experiencias como la locura, la enfermedad, la muerte, el crimen, la sexualidad y diversas tecnologías de poder" (*Ibíd.*: 98).

¿Para qué esta nueva forma de crítica, cuál es -nos preguntamos nuevamente- su alcance político? En las conferencias Tanner, Foucault es algo más explícito que en su curso del Collège de France. El análisis histórico de las condiciones de posibilidad de formas específicas de racionalidad contiene, en sí mismo, un potencial emancipatorio: el potencial que se deriva de la quiebra de las verdades impuestas. Por medio del análisis histórico, la imposición de un dogma como lo necesario se puede disolver en la trama movediza y pasajera de lo contingente:

"[L]a historia de las diversas formas de racionalidad resulta a veces más efectiva para quebrantar nuestras certidumbres y nuestro dogmatismo que la crítica abstracta. Durante siglos, la religión no ha podido soportar que se narrara su propia historia" (*Ibíd.*: 137).

⁷⁶ A partir de las conferencias Tanner, Foucault abandona su investigación sobre el liberalismo y la biopolítica, entrando en lo que va a ser la última etapa de su pensamiento: la problemática de los modos de subjetivación, el problema de la relación entre verdad y subjetivación. Ello le llevará a estudiar las formas de construcción de la subjetividad en la Grecia antigua. Ya en las conferencias Tanner, Foucault encuentra en la protohistoria de las civilizaciones del Oriente próximo una forma de poder cuyos efectos rastrea hasta nuestros días: el llamado poder pastoral.

La crítica foucaultiana es, en último término, un ejercicio empírico proyectado sobre objetos materiales muy delimitados. Se sitúa en los límites positivos de esa ciencia de lo concreto que es la historia. No es suficiente con “denunciar la razón en general”, sino que hay que poner en cuestión las diferentes formas de racionalidad históricamente existentes. Lo que importa es analizar las formas de racionalización de las relaciones de poder tal como se ejercen, por ejemplo, sobre los enfermos mentales, tal como se dan en las prisiones o en las diferentes *instituciones totales*, o tal como se configuran en el marco de una determinada gubernamentalidad con el fin de administrar la vida (*Ibíd.*: 139-140).

Ejercer esta crítica histórica de las formas de racionalidad era, para Michel Foucault, “la única manera de evitar que otras instituciones, con los mismos objetivos y los mismos efectos ocupen su lugar”. La liberación sólo podía provenir “del ataque (...) a las raíces mismas de la racionalidad política” (*Ibíd.*: 140).

II. 1. 2. Gubernamentalidad

El modo en que Michel Foucault procede en el curso de 1979 del *Collège de France* a efectuar una crítica de la gubernamentalidad liberal ejemplifica su programa de investigación. Su forma de plantear la crítica de una determinada racionalidad política (*crítica política del saber*), así como el propio concepto de *gubernamentalidad*, resultan especialmente relevantes para nuestra investigación.

Podemos decir que las relaciones de poder, la práctica de gobierno y, en definitiva, todo lo que Foucault va a situar dentro de la categoría de gubernamentalidad constituyen un entramado de *experiencias fundamentales* cuya racionalidad específica es objeto del curso de 1979, así como del curso previo, impartido en 1978, *Sécurité, territoire, population*. La noción de gubernamentalidad se va a presentar, desde este momento, como un concepto que vertebra operativamente el sentido general de la obra de Foucault y su particular enfoque de la crítica de la razón política.

Ahora bien, ¿qué es la gubernamentalidad? Se trata de un concepto, a veces un tanto difuso, que reenvía a toda una red de significados, algunos muy concretos e históricamente específicos; otros, sin embargo, dotados de mayor abstracción y alcance.

*

Desde su primera formulación en la cuarta lección del curso de 1978, la noción de gubernamentalidad va a amplificar progresivamente sus sentidos, alcanzando al final un significado muy general y abstracto⁷⁷. En un principio, la categoría de gubernamentalidad sirve para delimitar un régimen de poder específico, instaurado en occidente en el siglo XVIII. Un poder “*que tiene por objeto principal a la población, por forma mayor de saber a la economía política, por instrumento técnico esencial a los dispositivos de seguridad*” (Foucault, 2004a: 111). Gubernamentalidad designa, por tanto, un conjunto de elementos cuya génesis y articulación son específicos de la historia occidental.

En el curso de 1978, el concepto de gubernamentalidad permite a Foucault definir un dominio históricamente específico de relaciones de poder en relación con el problema del Estado. Los límites del campo de aplicación del concepto no son, en este momento, las relaciones de poder en general, sino las *técnicas de gobierno* sobre las que se sostiene la formación del Estado moderno: así, la gubernamentalidad sería al Estado lo que las técnicas de segregación a la psiquiatría, las técnicas de disciplina al sistema penal y la biopolítica a la medicina (Ibíd.: 124).

Este carácter específicamente histórico y regional de la noción de gubernamentalidad va a ir borrándose a partir de 1979. Con el curso dedicado formalmente al *nacimiento de la biopolítica*, el término ya no designará sólo las prácticas gubernamentales constitutivas de un régimen particular de poder. Su sentido se desliza, se amplifica con respecto a su formulación original, siempre dentro del marco de una preocupación, común a los cursos de 1978 y 1979, por “*ver qué contenido concreto podía darse al análisis de las relaciones de poder*” (Foucault, 2009 [2004b]: 188):

“[L]o que propuse [en el curso de 1978: *Sécurité, territoire, population*] llamar gubernamentalidad, es decir, la manera de conducir la conducta de los hombres, no es más que la propuesta de una clave de análisis para esas relaciones de poder” (Ibíd.).

Gubernamentalidad como “*manera de conducir la conducta de los hombres*” (una conceptualización extraordinariamente amplia) y, sobre todo, en tanto que herramienta heurística, una “*clave de análisis para las relaciones de poder*” (de cualquier relación de poder). Gubernamentalidad cuyos procedimientos son los “*micropoderes*”, que se constituyen ahora en “*un mero punto de vista, un método de desciframiento que puede ser válido para toda la escala [del campo social], cualquiera que sea su magnitud*” (Ibíd.).

⁷⁷ Seguimos, en lo esencial, el análisis del concepto de gubernamentalidad proporcionado por Michel Senellart en la *Situation des cours* incluida en la edición del Curso del Collège de France (1977-1978) *Sécurité, territoire, population* (Foucault, 2004a: 405-411).

Este desplazamiento del sentido dado al concepto de gubernamentalidad obedece a una suerte de “elevación” de la dimensión de los fenómenos observados por Michel Foucault, una ampliación de la escala de los análisis que había venido realizando hasta entonces. La clave de la gubernamentalidad, útil para analizar las formas de encauzar, por medio de “técnicas de encierro”, la conducta de los enfermos mentales, los delincuentes o los niños en enclaves de observación físicamente delimitados (hospital, prisión, escuela...), puede seguir siendo válida “cuando la cuestión pasa por abordar fenómenos de una escala muy distinta, como por ejemplo una política económica, la administración de todo un cuerpo social, etcétera” (Ibíd.).

Es de esta manera como Foucault justifica la extensión concedida en su curso sobre la biopolítica al problema del neoliberalismo, en especial – aunque no sólo- del neoliberalismo alemán. De hecho, el curso de 1979 apenas tratará de la biopolítica, sino que se centrará en la génesis y evolución del liberalismo. Una crítica política de la racionalidad liberal, en tanto que matriz de la biopolítica.

La noción de gubernamentalidad experimentará todavía una nueva oscilación, una última ampliación de su sentido y de sus objetos. En el curso del Collège de France de 1981-1982 (*L'herméneutique du sujet*), Foucault va a enfatizar la componente dialéctica y dinámica del concepto, que definirá como “el campo estratégico de las relaciones de poder, en lo que éstas tienen de móvil, de transformable, de reversible” (Foucault, 2001: 241). La clave de la gubernamentalidad va a servir, entonces, para analizar la implicación recíproca de fuerzas que se ejercen unas sobre otras en interacciones microfísicas y coyunturales, no sometidas a las leyes de una estructura, cualquiera que sea el nivel de análisis considerado (relaciones de poder entre padres e hijos, entre la población y las instituciones médicas, entre el individuo y los poderes públicos...).

El análisis de la gubernamentalidad es inseparable, en el último Foucault, del análisis de las formas de resistencia, de las conductas que le corresponden y que constituyen, en cada época, el síntoma de una *crisis de gubernamentalidad*.

*

La ampliación progresiva de la escala y de la naturaleza de los fenómenos susceptibles de ser analizados por medio del concepto de gubernamentalidad hace de esta noción una herramienta útil para estudiar la práctica de la evaluación de intervenciones públicas. Una práctica que puede, así, ser visibilizada como parte de una técnica general de gobierno y de administración, propia de una racionalidad

política históricamente específica, y que se ejerce en un espacio social atravesado por micro-interacciones entre fuerzas de diverso orden.

II. 1. 3. La crítica de la gubernamentalidad liberal

En el curso dedicado (nominalmente) al *nacimiento de la biopolítica* se ejemplifica el uso del concepto de gubernamentalidad de forma particularmente interesante para nuestra investigación.

Michel Foucault parte del problema histórico de “cómo se intentó conceptualizar esa práctica consistente en gobernar” (Foucault, 2009 [2004b]: 15). Un propósito que se declina en una serie de operaciones específicas que evocan los métodos de la descripción arqueológica propuestos diez años atrás en *La arqueología del saber: determinación del modo según el cual se constituye un dominio discursivo (“el dominio de la práctica de gobierno”)*, con sus diferentes objetos, sus reglas generales y sus objetivos de conjunto. Se trata, en definitiva, de estudiar el modo en que se racionalizó, a partir del siglo XVIII, “la práctica gubernamental en el ejercicio de la soberanía política” (Ibíd.).

Foucault constata que, en el siglo XVIII, se produce una transformación en la práctica de gobierno. Una transformación decisiva que va a caracterizar, desde ese momento, lo que puede considerarse como “la razón gubernamental moderna” (Ibíd.: 23). Esta transformación consiste en la introducción de un principio de limitación “intrínseco al arte de gobernar” –y no una limitación extrínseca como lo era el derecho en el siglo XVII. Estamos, por tanto, ante una “regulación interna de la racionalidad gubernamental”, una limitación de hecho, no jurídica, basada en el establecimiento de “una división entre lo que es preciso hacer y lo que conviene no hacer” (Ibíd.: 24). La economía política va a ser el instrumento intelectual, “la forma de cálculo y racionalidad”, que permitirá esta autolimitación no jurídica de la razón gubernamental (Ibíd.: 26).

La economía política proporciona, de este modo, un instrumento de reflexión sobre la práctica gubernamental. Un saber desde el que se van a examinar las prácticas de gobierno, pero no en términos de derecho, no para esclarecer si tales prácticas son legítimas o no en su origen, sino para considerar sus efectos: el problema al que se enfrenta la economía política en su examen de la práctica gubernamental moderna “pasa por saber qué efectos tiene [la acción de gobierno] y si son negativos” (Ibíd.: 28). La cuestión de la eficacia desplaza, por tanto, la cuestión de la legitimidad jurídica: “El éxito o el fracaso reemplazarán entonces la división legitimidad/ilegitimidad” (Ibíd.: 29).

Con esta transformación entramos en la era de la “*crítica interna de la razón gubernamental*”, que va a girar alrededor del problema de evitar “*el exceso de gobierno*” (Ibíd.: 25):

“*Con la economía política ingresamos entonces a una época cuyo principio podría ser el siguiente: un gobierno nunca sabe con certeza suficiente que siempre corre el riesgo de gobernar demasiado; o este otro: un gobierno nunca sabe demasiado bien cómo gobernar lo suficiente y nada más*” (Ibíd.: 30).

Para Foucault, la economía política introduce en el Estado de policía “*una autolimitación por el principio de la verdad*”, un “*régimen de verdad*” cuyo dispositivo básico sigue siendo el mismo en nuestros días (Ibíd.: 30-31). Esto no significa que el arte de gobernar traspase en los siglos XVIII y XIX un umbral epistemológico a partir del cual la política se constituya como práctica científica. Con la expresión *régimen de verdad*, Foucault se refiere a que en ese momento se produce una articulación entre series de prácticas de gobierno y cierto tipo de discurso económico. Un discurso que va a vincular dichas prácticas de forma inteligible y que las examinará (las evaluará, podríamos decir) “*en términos de verdad y falsedad*” (Ibíd.: 31). La economía política se constituye en un discurso sobre la verdad de la práctica gubernamental.

El mercado, como tratará de mostrar Michel Foucault a lo largo del curso de 1979, será el lugar en el que encontrar el principio de esa verdad (aunque el mercado va a ser pensado de formas distintas a lo largo de la historia de la gubernamentalidad liberal).

*

En resumen: las lecciones dictadas bajo el rubro *Nacimiento de la biopolítica* ejemplifican la aplicación del concepto foucaultiano de crítica en conexión con la noción de gubernamentalidad: análisis histórico del régimen de veridicción y del principio de inteligibilidad/racionalidad de una determinada práctica de gobierno, de una tecnología gubernamental específica, la gubernamentalidad liberal.

Esta forma históricamente delimitada de *conducir la conducta de los hombres* surge en el siglo XVIII para desplegarse a lo largo de los siglos siguientes en las diferentes variantes del liberalismo, hasta llegar a nuestros días. El uso del concepto de gubernamentalidad como clave de análisis de las relaciones de poder permite esclarecer el *régimen de verdad* introducido por el discurso de la economía política en las prácticas de gobierno liberales. Unas prácticas que van a ser examinadas en términos de verdad/falsedad, o lo que es lo mismo: van a ser evaluadas, no en términos de su legitimidad jurídica, sino en función de sus *efectos materiales* y según la distinción éxito/fracaso (en

términos de su *legitimidad técnica*, podríamos decir). La consideración de este régimen de verdad hace inteligibles dichas prácticas gubernamentales. Michel Foucault reconstruye, de este modo, los supuestos y las condiciones de posibilidad de la razón política moderna.

Esta concepción de la crítica y de la acción de gobierno resulta, como hemos adelantado, especialmente productiva para estudiar la práctica de la evaluación: el análisis de la formación del discurso evaluativo y de su institucionalización política nos muestra que la evaluación se constituye como un instrumento que forma parte de una serie de prácticas gubernamentales históricamente específicas. Ante esta apreciación de partida, se plantean, de manera casi inmediata, una larga serie de cuestiones entrelazadas: ¿qué régimen de verdad proyecta la evaluación sobre las prácticas gubernamentales?, ¿cuál es su principio de racionalidad?, ¿a qué razón de gobierno sirve?, ¿qué forma de gubernamentalidad específica se hace inteligible desde el discurso evaluativo?, ¿qué juego de relaciones de poder posibilita la formación de la evaluación como instrumento de la acción de gobierno?, ¿en qué campo estratégico se inscribe?, ¿qué acoplamiento se da, en definitiva, entre las prácticas de gobierno y el discurso evaluativo?

Hay una cuestión que quisiéramos, en todo caso, aclarar y que se deriva, asimismo, de la analítica foucaultiana. Tal vez sólo sea un matiz de método: no hemos partido del concepto de gubernamentalidad liberal o de biopolítica, etc., enmarcando, de entrada, la evaluación en esta tecnología de gobierno para ver cómo se reproduce en el caso objeto de investigación. Ciertamente, en una primera aproximación, el régimen de verdad introducido por la economía política (autolimitación por el principio de la verdad, distinción éxito/fracaso, examen de los efectos...) y la evaluación como saber instrumental y tecnología de gobierno parecen estar estrechamente ligados. Ello ha constituido una hipótesis general orientadora de nuestro trabajo. Pero lo que hemos querido hacer ha sido, más bien, examinar la práctica de la evaluación, tal como se da en el caso objeto de investigación, en los hechos y en los discursos que lo constituyen, y ver qué tipo de gubernamentalidad, qué racionalidad de gobierno se hacía inteligible y hacía inteligible, a su vez, la práctica de la evaluación, con qué particularidades y con qué implicaciones, también con qué distanciamiento, con respecto a esa tecnología de gobierno liberal o neoliberal. Hemos tratado, en definitiva, de partir de la evaluación y hacer pasar esa forma específica de gubernamentalidad por la clave analítica del discurso y la práctica evaluativas⁷⁸.

⁷⁸ No nos ha parecido apropiado realizar un ejercicio de "ortodoxia foucaultiana" que tomase la gubernamentalidad liberal como una especie de *a priori* que explicara, de entrada, la práctica de la evaluación. El propio Foucault renuncia, por principio teórico y metodológico, a considerar como una premisa ("*un objeto primero, primitivo,*

Como veremos más adelante, este es el sentido que hemos dado a la aplicación de una estrategia metodológica de estudio de caso: en la línea de la *descripción densa* de Clifford Geertz (1973), el caso como enclave local de observación desde el que se “dialoga” con un marco teórico. El caso como lugar de diagnóstico *particular*, en definitiva.

*

Concretando, y para concluir nuestra explicitación de la perspectiva crítica: si integramos en una misma mirada las aportaciones de un enfoque arqueológico/descriptivo⁷⁹ y de una perspectiva más propiamente genealógica⁸⁰, el estudio de la evaluación plantea tres grupos de problemas interrelacionados:

1. Por un lado, el problema de la descripción del saber evaluativo como dominio y práctica discursiva. Que se declina, a su vez, en diferentes cuestiones y tareas específicas: reconstrucción de las reglas de formación de los objetos y los conceptos evaluativos, identificación de los puntos de difracción, equivalencia y sistematización de las elecciones teóricas del dominio discursivo de la evaluación, descripción de sus modalidades enunciativas, esclarecimiento de su régimen de veridicción y de sus principios de inteligibilidad...
2. Por otro lado, el problema, eminentemente histórico, de la genealogía de la evaluación, que remite en lo esencial a la cuestión de las condiciones (epistemológicas, sociopolíticas, institucionales) de aparición del saber evaluativo: el problema de la relación entre ese saber técnico y el surgimiento de una forma determinada de ejercicio de la acción de gobierno: una gubernamentalidad, que se constituye en soporte y condición de posibilidad de un saber, que a su vez se configura como instrumento de esa práctica de gobierno.
3. Entre ambos grupos de problemas, operando como un nexo necesario entre ellos, se sitúa la cuestión de la inscripción del

ya dado”) determinadas nociones (Estado, soberanía, sociedad civil...) para explicar la práctica gubernamental: “[E]n vez de partir de los universales para deducir de ellos unos fenómenos concretos, o en lugar de partir de esos universales como clave de inteligibilidad obligatoria para una serie de prácticas concretas, me gustaría comenzar por estas últimas y, de algún modo, pasar los universales por la clave de estas prácticas (...). No interrogar los universales utilizando la historia como método crítico, sino partir de la decisión de la inexistencia de los universales para preguntar qué historia puede hacerse” (Foucault, 2009 [2004b]: 15-16).

⁷⁹ Siguiendo, fundamentalmente, los criterios teórico-metodológicos establecidos en *L'archéologie du savoir* (Foucault, 1969).

⁸⁰ Que, apuntada ya en *L'ordre du discours* (1971), se despliega, como es sabido, a partir de *Surveiller et punir* (Foucault, 1975), para desembocar después en la formulación de la categoría de gubernamentalidad.

saber evaluativo en un contexto material, el problema de su relación con campos de prácticas no discursivas (dispositivos de gobierno, procesos económicos, acontecimientos, interacciones de fuerzas, todo el juego de las relaciones de poder...). Lo que remite a las cuestiones de los efectos y los usos políticos de la evaluación, al problema de los conflictos por la apropiación del discurso evaluativo, a la cuestión –central en evaluación- de la función legitimadora de ese discurso...

En su conjunto, todos estos problemas pueden cubrirse bajo el rubro general de una *crítica política del saber evaluativo*, en los términos que hemos tratado de hacer explícitos en este apartado: crítica, en suma, como reconstrucción del marco socio-histórico, político y discursivo en el que inscribir la práctica de la evaluación.

Ahora bien, en el interior de ese marco, ¿cómo se desarrollan las interacciones mediante las que se producen, circulan y se reciben discursos y textos susceptibles de dar lugar a efectos de saber y de poder?, ¿cuál es su naturaleza más propia o esencial –si podemos decirlo así?, ¿qué es lo que, de forma inherente a la evaluación como práctica discursiva, configura los procesos de recepción/apropiación de los textos evaluativos?

Creemos que la evaluación es una práctica constitutivamente hermenéutica, y que el acceso a dicha práctica requiere una metodología hermenéutica.

II. 2. La perspectiva hermenéutica

El sentido que damos a la noción de hermenéutica en esta investigación es doble:

1. Un sentido amplio, más general, que identifica la hermenéutica con una forma de proceder al análisis e interpretación del discurso. La hermenéutica se asimila a una metodología que se corresponde con un nivel de aproximación al discurso: el nivel *social/hermenéutico*. De esta aproximación se derivan orientaciones de método para desarrollar estas operaciones de análisis e interpretación.
2. Un sentido más específico desde un punto de vista teórico, aunque más fundamental en cuanto a su alcance y sus implicaciones. Se restringe a las concepciones de Paul Ricoeur sobre la interpretación, que involucran no sólo cuestiones de método, sino toda una problemática ontológica y epistemológica.

II. 2. 1. Lo hermenéutico como nivel de aproximación al discurso

Como hemos señalado, en un sentido amplio -esencialmente metodológico-, la perspectiva hermenéutica remite a una orientación para el análisis socio-lingüístico del discurso. Esta orientación se corresponde con un nivel de aproximación al discurso: el nivel *social/hermenéutico*, que se distingue del nivel de aproximación seleccionado por otras tradiciones analíticas: el nivel *informativo/cuantitativo* y el *nivel estructural*, propios del análisis de contenido y de los análisis de corte estructuralista, respectivamente⁸¹.

En el nivel social/hermenéutico, los textos se conciben de forma “*más abierta*” que en las aproximaciones referenciales y denotativas propias del nivel de aproximación informativo/cuantitativo, o que en la aproximación estructural/textual al análisis del discurso, que concibe los textos como “*el resultado de unas estructuras formales invariantes y universales cuyo desentrañamiento sería el objetivo*” (Conde, 2009: 21).

En el nivel hermenéutico, el análisis de textos y discursos estaría directamente vinculado “*con la dimensión más pragmática del lenguaje y con el análisis de sus usos sociales*” (Ibídem). En esta aproximación socio-lingüística y pragmática podrían inscribirse, con carácter general y más allá de sus diferencias internas, los trabajos de Van Dijk (2000) (que concibe el estudio del discurso como “*análisis del habla y del texto en situación y en uso*”), así como la tradición sociológica, especialmente fértil en el caso español, de la llamada “*escuela de Madrid*” (Ibáñez, 1985, 1986; Ortí, 1986; Alonso, 1998; Callejo, 2001; Conde, 2009...).

Esta sería la acepción amplia de la hermenéutica como perspectiva de investigación. Una perspectiva esencialmente metodológica desde la cual se plantean los problemas de la relación de los textos evaluativos con sus referentes, de la intencionalidad de dichos textos, de su sentido y de sus dobles sentidos, de sus significados latentes, de lo no dicho en el texto... Problemas, en lo esencial, soslayados o intencionadamente omitidos en las aproximaciones, informativo/cuantitativa o estructural. Esta perspectiva nos ofrece, por tanto, unos procedimientos, unas prácticas para el análisis e interpretación de los textos evaluativos. Detallaremos más adelante las características específicas de esta vía de aproximación al objeto de nuestra investigación.

⁸¹ Seguimos la distinción propuesta por Conde (2009), que a su vez se basa en trabajos previos de Ortí (1986) y Alonso (1994, 1996, 1998), en los que se proponen diferentes niveles (no excluyentes) para el análisis de textos y discursos.

El segundo sentido que damos a la hermenéutica es más hondo, posee un mayor calado, es más fundamental. De hecho constituye, en buena medida, el fundamento filosófico del anterior. Si hemos decidido situarlo en segundo lugar en nuestra exposición es debido a la extensión que le vamos a conceder, derivada de la importancia que le atribuimos en la construcción del marco teórico de la investigación.

II. 2. 2. Paul Ricoeur: La hermenéutica como paradigma

Ricoeur da, por su parte, dos sentidos a la hermenéutica, uno más filosófico, que se orienta hacia una *ontología del ser que comprende*, y otro más técnico y restringido, que se va a desplegar progresivamente hacia una *epistemología de la acción social*:

1. El sentido filosófico de la hermenéutica apunta hacia una *ontología del comprender*: “*la hermenéutica no puede seguir siendo una técnica de especialistas –(...) de los intérpretes de oráculos, de prodigios-*”, pues en ella está en juego “*el problema general de la comprensión*” ((Ricoeur, 2003 [1969]: 10).
2. El sentido técnico y restringido (también el más primario o “*primordial*”) que Paul Ricoeur da al término hermenéutica se construye sobre una doble delimitación, metodológica y de objeto: la hermenéutica se constituye por “*las reglas requeridas para la interpretación de documentos escritos*” (Ricoeur, 2008 [1971]: 57). Su objeto se restringe, por tanto, a “*una limitada categoría de signos: aquellos que quedan fijados por la escritura*” (Ibíd.). Ahora bien, desde esta circunscripción primaria de la hermenéutica como disciplina, Ricoeur va a proponer, como veremos, una epistemología y una metodología de interpretación válidas para todo el campo de las ciencias humanas.

El significado filosófico del concepto de hermenéutica es previo, tanto en sentido lógico como en la cronología de la obra de Ricoeur. La hermenéutica como vía para fundamentar una *ontología del ser que comprende* es la premisa desde la cual constituir:

1. Un paradigma epistemológico válido para todo el campo de las ciencias sociales: el texto como *paradigma de la acción social*).
2. Un paradigma metodológico derivado del anterior: la interpretación de los textos como *paradigma de interpretación de la acción social*.

La hermenéutica como ontología

En su artículo *Existence et herméneutique* (publicado originalmente en 1965 y que, en 1969, constituirá el primero de los ensayos de la recopilación *Le conflit des interprétations*), Paul Ricoeur se propone explorar las vías abiertas a la filosofía contemporánea por lo que denomina “*el injerto del problema hermenéutico en el método fenomenológico*” (Ricoeur: 2003 [1969]: 9). Ricoeur busca, una vez más en la historia de la filosofía, dotar de sentido a la noción de existencia. En la línea de Heidegger, es el deseo de una ontología lo que anima su búsqueda.

Para Ricoeur hay dos modos de fundar la hermenéutica en la fenomenología:

Una *vía corta*, la de una *ontología de la comprensión* (a la manera de la *analítica del Dasein* de Heidegger) que prescinde de los debates de *método* y se inscribe, de entrada, en el plano de una *ontología del ser finito*. La pregunta por las condiciones necesarias para que un sujeto cognoscente pueda comprender un texto se sustituye por la pregunta por la naturaleza del “*ser cuyo ser consiste en comprender*” (Ricoeur: 2003 [1969]: 11). El *comprender* aparece entonces, no ya como un modo de conocimiento, sino como un modo de ser: “*el modo de ser del ser que existe al comprender*” (*Ibíd.*: 13).

La *vía larga* –que es la que se decide a emprender Ricoeur– también pretende dirigir la investigación al plano de una ontología, pero lo va a hacer gradualmente, procediendo en dos etapas o momentos sucesivos: el *momento de la semántica* y el *momento de la reflexión* (*Ibíd.*: 12).

En el momento semántico, Ricoeur se sitúa “*en el plano mismo en que la comprensión se ejerce, es decir, en el plano del lenguaje*”: es ahí donde debe buscarse “*la pauta de que la comprensión es un modo de ser*” (*Ibíd.*: 15). De este modo, Ricoeur pretende mantener el contacto “*con las disciplinas que practican la interpretación de manera metódica*”, pues la elaboración de una nueva ontología del ser como ser que comprende sólo puede hacerse “*a partir y sobre la base de la elucidación semántica del concepto de interpretación común a todas las disciplinas hermenéuticas*” (*Ibíd.*: 16)⁸².

⁸² En el diálogo con las disciplinas hermenéuticas, Ricoeur busca acceder a la problemática de la existencia, llegar finalmente a una ontología de la comprensión. Ahora bien, no es posible una ontología unificada o sustancialista, pues “*cada hermenéutica descubre el aspecto de la existencia que la funda como método*” (*Ibíd.*: 23). Sólo es posible “*una ontología implicada, una ontología quebrada*” inscrita ella misma en el círculo hermenéutico de la interpretación: en el marco del conflicto entre

Para Paul Ricoeur, el “nudo semántico” de toda hermenéutica, el elemento común al campo -desde la exégesis de textos religiosos al psicoanálisis como interpretación del texto de la (falsa) conciencia- está constituido por el problema de la irreductibilidad de la significación a un único sentido: la significación es “irreductiblemente no unívoca” (Ibíd.: 19). Esta irreductibilidad, la doble delimitación del campo semántico en una significación literal y una significación latente, justifica el trabajo de la interpretación como “lectura del sentido oculto en el texto del sentido aparente” (Ibíd.: 26). El despliegue de los niveles de significación implicados en la significación literal constituye el trabajo de la interpretación: “Hay interpretación allí donde ahí sentido múltiple, y es en la interpretación donde la pluralidad de sentidos se pone de manifiesto” (Ibíd.: 17).

Sin embargo, una semántica de las expresiones de sentido múltiple no basta para fundar una ontología del comprender:

“Un análisis lingüístico que tratara las significaciones como un conjunto cerrado en sí mismo, erigiría ineluctablemente al lenguaje en absoluto. (...) [E]sta hipóstasis del lenguaje niega la intención fundamental del signo, a saber, la de valer por..., es decir, la de superarse a sí mismo y suprimirse en aquello a lo que apunta. El lenguaje mismo, en tanto medio significante, pide ser referido a la existencia” (Ibíd.: 20).

Esta especie de “retorno al mundo” se opera en Ricoeur asumiendo la distinción de Frege entre sentido y referencia, es decir: subrayando el valor referencial, y existencial, del lenguaje. Así, el enfoque semántico debe encadenarse con un enfoque reflexivo que muestre el círculo en el que se inscribe toda interpretación: el círculo hermenéutico como “vínculo entre la comprensión de los signos y la comprensión de sí” (Ibíd.: 21). La comprensión de expresiones multívocas, simbólicas, es un momento de la comprensión de sí: el sujeto se interpreta al interpretar los signos. Toda hermenéutica es, de manera explícita o no, “comprensión de sí por el desvío de la comprensión del otro” (Ibíd.). La hermenéutica descubre, en suma, un modo de existir que consiste en ser-interpretado.

tradiciones hermenéuticas rivales es donde “podemos percibir algo del ser interpretado” (Ibíd.). La primera pista que sigue Paul Ricoeur es la que ofrece la reflexión sobre el psicoanálisis. Esta reflexión ofrece dos conclusiones de indudable valor para su proyecto ontológico: una destitución de la problemática clásica del sujeto como conciencia y una restauración de la problemática de la existencia como deseo. Por medio de la crítica de la conciencia, el psicoanálisis apunta hacia la ontología. La interpretación psicoanalítica “es siempre, en alguna medida, una objeción a la pretensión de la conciencia en erigirse en origen del sentido” (Ibíd.: 24). “La existencia que el psicoanálisis descubre es la del deseo, la existencia como deseo, y esa existencia es revelada principalmente en una arqueología del sujeto” (Ibíd.: 25).

¿Qué puede aportar una ontología hermenéutica, como la propuesta por Paul Ricoeur, a una investigación sobre la práctica de la evaluación? Lo veremos específicamente en el apartado dedicado a los problemas y conceptos clave constitutivos del enfoque de esta investigación. Podemos, de momento, adelantar lo siguiente: la hermenéutica como ontología nos abre una perspectiva desde la cual la evaluación (y no sólo esta modalidad de indagación) se constituye, de hecho, y con independencia del enfoque teórico-metodológico que se adopte en su práctica, como ejercicio hermenéutico.

Desde esta consideración, el acto de recepción de los discursos evaluativos deviene, en efecto, *comprensión de sí por el desvío de la comprensión del otro*: al considerar los usos y los efectos del conocimiento evaluativo, surge inevitablemente la cuestión de la recepción de los informes de evaluación. Procesos de recepción que no pueden eludir el problema de la interpretación del sentido de unos datos, unos discursos y unas valoraciones que se resisten a una apreciación unívoca. El estudio de estos procesos se abre, entonces, al problema central de la hermenéutica: el conflicto de interpretaciones. Procesos susceptibles de inscribirse, asimismo, en los límites del círculo formado por el acto de la interpretación y el hecho, correlativo, de ser interpretado.

La ontología hermenéutica nos ofrece, por tanto, una premisa teórica en la que situar el problema de la recepción, la apropiación y los usos de los textos evaluativos. Pero también, en la hermenéutica de Ricoeur, esta ontología es la base desde la cual establecer un paradigma epistemológico y metodológico susceptible de proyectarse sobre todo el campo de las ciencias sociales. Los rasgos de esta *hermenéutica de la acción* configuran, asimismo, nuestra perspectiva de indagación de los textos evaluativos y de la evaluación como práctica.

El texto: La hermenéutica como paradigma epistemológico

Ricoeur considera la noción de texto como un paradigma para el objeto de las ciencias sociales. Este objeto no es otro que la *acción significativa* weberiana (Weber...). Si el texto es el paradigma que define el objeto de las ciencias sociales, la metodología hermenéutica de interpretación de textos se va a constituir, correlativamente, en paradigma de interpretación en todo el campo científico-social:

"[S]i la interpretación de textos plantea problemas específicos por el hecho de ser textos y no lenguaje hablado, y si tales problemas son los que constituyen la hermenéutica como tal, se puede decir entonces que las ciencias humanas son hermenéuticas: 1) en la medida en que su objeto revela algunos de los

rasgos constitutivos de un texto como texto, y 2) en la medida en que su metodología desarrolla la misma clase de procedimientos que los de la *Auslegung* o interpretación de textos" (Ricoeur, 2008 [1971]: 57).

Para argumentar conceptualmente las implicaciones de su hipótesis epistemológica, Paul Ricoeur va a proporcionar una noción de texto y de acción social considerada como texto.

¿Qué es un *texto*? Ricoeur clarifica la distinción entre lenguaje hablado y escrito introduciendo el concepto, previo a ambos, de *discurso*. El discurso es la contrapartida de lo que los lingüistas llaman *sistema* o *código lingüístico*. La *oración*, no el signo, es la unidad básica del discurso. La lingüística de la oración sirve a Ricoeur para sustentar una teoría del discurso como *acontecimiento*. Los rasgos de la lingüística de la oración le permiten establecer una "*hermenéutica del acontecimiento y del discurso*". Estos rasgos que, a diferencia del sistema de la lengua, constituyen el discurso como acontecimiento son, concretamente, los siguientes (*Ibíd.*: 58):

1. El discurso se realiza siempre temporalmente y en un presente (Ricoeur relaciona este rasgo con la noción de *instancia del discurso* de Émile Benveniste).
2. El discurso remite a quien lo pronuncia por medio de un complejo haz de indicadores (en este sentido, para Ricoeur, la instancia de discurso es *autorreferencial*).
3. El discurso es siempre acerca de algo: se refiere a un mundo que pretende describir, expresar o representar. En el discurso se actualiza la función simbólica y referencial del lenguaje.
4. Los mensajes se intercambian en el discurso. Sólo el discurso tiene, no únicamente un mundo, sino otro, un interlocutor al cual está dirigido.

En el lenguaje escrito, estos cuatro rasgos que, tomados en su conjunto, constituyen el discurso como acontecimiento se actualizan en virtud de otras cuatro operaciones:

1. *Fijación del significado*. La escritura no fija el acontecimiento del decir, sino *lo dicho* del habla: la exteriorización intencional que constituye el objetivo mismo del discurso en virtud del cual el decir quiere convertirse en lo enunciado: "*lo que inscribimos es (...) el significado del acontecimiento como habla, no del acontecimiento como tal*" (*Ibíd.*: 59).
2. *Disociación de la intención mental del autor*. En el discurso escrito, la intención del autor y la del texto dejan de coincidir. Esto no significa que podamos concebir un texto sin autor: "*el vínculo entre el orador y el discurso no queda abolido, sino distendido y complicado*" (*Ibíd.*: 61). El texto se sustrae al horizonte finito vivido por su autor. Lo que el texto (nos) dice importa más que lo que el

autor quería decir. La hermenéutica despliega sus procedimientos “en la circunferencia de una significación que ha roto sus vínculos con la psicología del autor”. Así, “sólo la significación rescata a la significación, sin la contribución de la presencia física y psicológica del autor”. La interpretación comparece, entonces, como “el único remedio para la debilidad del discurso que su autor ya no puede salvar” (Ibíd.).

3. *Apertura de referencias no ostensivas.* “De la misma manera que el texto libera su significado de la tutela de la intención mental, libera su referencia de los límites de la referencia ostensiva” (Ibíd.: 62). El texto se emancipa de sus referencias situacionales concretas. Las referencias abiertas por el texto abren un mundo que va más allá de la situación vivida por los sujetos a los que se refiere el texto. Éste designa referencias no situacionales que sobreviven a la desaparición de dichas situaciones, y que se ofrecen “como modos posibles de ser”. Comprender un texto es “esclarecer nuestra propia situación” (se retoma aquí la reflexividad del círculo hermenéutico en que se funda la ontología de Paul Ricoeur). Las referencias abiertas por el texto abren el mundo: “La escritura, al liberarse, no solo de su autor, sino también de la estrechez de la situación dialogal, revela su destino de discurso como proyección de un mundo” (Ibíd.: 62)⁸³.
4. *Abanico universal de los destinatarios.* En el discurso escrito, la co-presencia de sujetos que dialogan “deja de ser el modo de toda comprensión. La relación escribir-leer deja de ser un caso particular de la relación hablar-escuchar”. De este modo el discurso escrito muestra la universalidad de su orientación. La inscripción libera al discurso del carácter momentáneo del acontecimiento, de los límites vividos por el autor y de la estrechez de la referencia ostensiva. El discurso escrito se evade de las constricciones del “cara a cara”: “Ya no tiene [el discurso escrito] un oyente visible. Un lector desconocido e invisible se ha vuelto el destinatario no privilegiado del discurso” (Ibíd.: 63).

Estas cuatro operaciones introducen, en el momento de la interpretación, la posibilidad de una “emancipación del contexto situacional” del discurso escrito (Ibíd.: 69)⁸⁴. Un discurso que se presenta como una suerte de “obra abierta” a múltiples destinatarios y a múltiples interpretaciones. Esta dialéctica entre el texto y sus posibles

⁸³ Para Paul Ricoeur no existe el texto absoluto. Sólo algunos textos complejos pueden aproximarse al ideal del texto sin referencia. Textos en los que, excepcionalmente, el juego del significante se separa del significado, pero que no pueden dar la clave de todos los demás textos que hablan acerca del mundo (Ibíd.: 61).

⁸⁴ No se trata de una emancipación que permita cualquier tipo de interpretación, sino, como veremos luego, de una especie de dialéctica entre la objetividad del análisis y la subjetividad de la interpretación. Esta dialéctica actualiza, en el plano metodológico, el círculo en el que se inscribe toda hermenéutica.

interpretaciones constituye, como ya vimos, el tema central de la metodología hermenéutica de Paul Ricoeur.

*

¿Cómo se pasa del paradigma del texto al paradigma de la acción social? Ricoeur parte de la definición weberiana de acción social como comportamiento orientado significativamente y lo redefine como comportamiento *con caracteres de legibilidad*. La aplicación de los cuatro criterios definitorios del texto al concepto weberiano de acción significativa sitúa al objeto de las ciencias sociales en el paradigma del texto. La tesis de Paul Ricoeur se basa en cuatro argumentos:

El primero, y fundamental, es que la acción social es objetivada de modo semejante a la del discurso por la escritura. Esta objetivación se hace posible por una serie de rasgos análogos a la estructura del acto de habla y que transforman el hacer en una suerte de enunciación: el *significado de la acción se desprende del acontecimiento de la acción* en virtud de una dialéctica semejante a la de la exteriorización intencional operada por la escritura (Ricoeur, 2008 [1971]: 63-64). Una acción, a la manera de un acto de habla, *“puede ser identificada, no sólo según su contenido proposicional, sino también según su fuerza ilocucionaria. Ambos constituyen su contenido de sentido”* (Ibíd.: 65). Al igual que el acto de habla, el acontecimiento en forma de acción desarrolla una dialéctica semejante entre su estatuto temporal, como acontecimiento que aparece y desaparece, y su estatuto lógico, su contenido de sentido, aquello que perdura y despliega efectos⁸⁵.

Los otros tres argumentos propuestos por Ricoeur (*criterios de textualidad*) ayudan a precisar la naturaleza de esta fijación de la acción semejante a la de la escritura:

- La acción social se autonomiza, desprendiéndose de su agente y desarrollando sus propias consecuencias (Ibíd.: 66-67).
- La relevancia de la acción social va más allá de su relación de pertenencia con una situación inicial: la acción se emancipa de su contexto situacional (Ibíd.: 67-68).
- La acción social se constituye asimismo como una obra abierta, cuyo significado está en suspenso, que permanece expuesto a nuevas interpretaciones que decidan su significación. La interpretación de los contemporáneos no tiene necesariamente

⁸⁵ En los usos metafóricos del lenguaje encuentra Ricoeur una prueba complementaria de la inscripción textual de la acción social. Lo que se hace está inscrito: *“Decimos que tal y cual acontecimiento ha dejado su marca en su época. Hablamos de acontecimientos notables que marcan”* (Ibíd.: 65). Las marcas de una época reenvían *“al tipo de cosas que piden ser más leídas que oídas”* (Ibíd.: 66).

un privilegio especial en el proceso de interpretación del significado de un acontecimiento histórico (*Ibíd.*: 68-69).

La interpretación: La hermenéutica como paradigma metodológico

Paul Ricoeur proyecta la analogía texto/acción social en el nivel de la metodología. Este paso de la epistemología a la metodología se presenta casi como una consecuencia necesaria e inmediata de su tesis previa: dado que la acción social revela los rasgos constitutivos del texto en tanto que discurso fijado por la escritura, la metodología de las ciencias sociales está llamada a desarrollar procedimientos análogos a los de la interpretación de textos: procedimientos hermenéuticos (Ricoeur, 2008 [1971]: 57).

La implicación principal de esta proyección metodológica es la apertura de un nuevo enfoque de la relación entre explicación y comprensión en las ciencias sociales. Un enfoque basado en el carácter dialéctico de esta relación, tal como se pone de manifiesto en el hecho de la lectura. La dialéctica entre explicar y comprender pretende superar el valor dicotómico dado a la relación explicación/comprensión desde Dilthey. El paradigma de la lectura (interpretación), contrapartida del paradigma de la escritura, proporciona una solución para la paradoja metodológica de las ciencias humanas: la ruptura lógica entre *Natur* y *Geist* y la consiguiente separación entre comprensión y explicación (Ricoeur, 2008 [1971]: 69-70)⁸⁶.

Para Ricoeur, hay relación de complementariedad/co-implicación metodológica entre el análisis (estructural) y la interpretación (hermenéutica). El análisis estructural se constituye en paradigma de la *explicación* para el campo de las ciencias sociales. La hermenéutica es el paradigma de la *comprensión*. Pero la relación entre ambos procedimientos de acceso a los textos, y a la acción social considerada como texto, no es una relación dicotómica. El análisis estructural es "*un estadio –y un estadio necesario- entre una interpretación ingenua y una interpretación crítica, entre una interpretación de superficie y una interpretación de profundidad*". La explicación y la comprensión se ubican, entonces, "*en dos sectores diferentes de un único arco hermenéutico*" (*Ibíd.*: 77).

⁸⁶ Siguiendo la formulación ricoeuriana del problema planteado por Dilthey, la paradoja se basa en dos aseveraciones, aparentemente inconciliables: 1) el carácter irreductible de lo que significa entender la vida psíquica de otros sobre la base de los signos en los que se exterioriza inmediatamente esa vida, y 2) la necesidad de que las expresiones de la vida humana sean sometidas a una objetivación que haga posible su abordaje científico de modo similar a las ciencias naturales.

El análisis estructural permite acceder a una especie de “semántica profunda” que constituye “el objeto genuino de la comprensión” (Ibíd.). Pero este objeto de la comprensión (“lo que queremos comprender”) no es algo oculto detrás del texto, sino algo expuesto frente a él:

“Lo que se debe comprender no es la situación inicial de discurso, sino lo que apunta hacia un mundo posible (...). Comprender un texto es seguir su movimiento del sentido a la referencia, de lo que dice a aquello a lo cual se refiere. En este proceso, el papel mediador desempeñado por el análisis estructural constituye a la vez la justificación del enfoque objetivo y la rectificación del enfoque subjetivo. Nos vemos claramente impedidos de identificar la comprensión con algún tipo de captación intuitiva de la intención subyacente al texto” (Ibíd.: 78).

Así, la dialéctica entre explicar y comprender proporciona un paradigma válido para todo el campo de las ciencias sociales. Con tres implicaciones:

1. El modelo estructural, tomado como paradigma de la explicación, puede ser extendido más allá de las entidades textuales a todos los fenómenos sociales, a todos los tipos de signos análogos a los signos lingüísticos. La noción de *sistema semiológico* constituye el eslabón intermedio entre el modelo del texto y los fenómenos sociales. Ahora bien, el tipo de explicación que proporciona el modelo estructural es diferente del modelo causal clásico: implica relaciones correlativas más que consecutivas. El debate acerca de los motivos y las causas pierde su importancia o debería, cuanto menos, reformularse (Ibíd.: 78-79).
2. De la función mediadora del análisis estructural como semántica profunda depende que la comprensión/apropiación “pierda su carácter psicológico y subjetivo para adquirir una genuina función epistemológica” (Ibíd.: 79). El modelo de la interpretación de textos muestra que la comprensión “no consiste en la captación inmediata de la vida psíquica de otros o en la identificación emocional con una intención mental”, sino que debe estar “totalmente mediatizada por el conjunto de los procedimientos explicativos [análisis estructurales] que la preceden y la acompañan” (Ibíd.: 80).
3. El análisis estructural introduce, por tanto, una rectificación/restricción del “compromiso personal” en la interpretación (Ibíd.: 78). No es posible comprender las pautas significativas que puede captar una interpretación de profundidad “sin una especie de compromiso personal semejante al del lector que se enfrenta con la semántica profunda del texto y la hace suya” (Ibíd.: 80). Pero el reconocimiento de este compromiso no implica legitimar la intrusión de prejuicios personales en el campo de la investigación científica, no destruye

el concepto mismo de ciencia social. Se plantea un problema paradigmático, pero también se proporciona una solución paradigmática que consiste, “no en negar el papel del compromiso personal en la comprensión de los fenómenos humanos, sino en restringirlo”, impidiendo que el círculo hermenéutico se pervierta (Ibíd.).

Para Paul Ricoeur, las condiciones de una apropiación auténtica son ellas mismas paradigmáticas. No es posible “excluir el acto final de compromiso personal de la totalidad de los procedimientos objetivos y explicativos que le sirven de mediadores” (Ibíd.). La rectificación de la noción de compromiso personal no elimina el círculo hermenéutico, que no puede dejar de ser “una estructura insuperable del conocimiento aplicado a las cosas humanas; pero esta restricción le impide convertirse en un círculo vicioso” (Ibíd.).

Las relaciones biunívocas, de mutua implicación, entre explicación y comprensión son, en definitiva, la manifestación del círculo hermenéutico en el ejercicio de la ciencia social.

*

La concepción ricoeuriana del texto y de la acción social a partir del modelo del texto, con sus implicaciones en el plano de la metodología, ha tenido resonancia en el campo de las ciencias sociales (en especial, como es lógico, en aquellas orientaciones teórico-metodológicas más propiamente interpretativas).

En el campo específico de la evaluación, la consideración de los informes evaluativos como textos que se emancipan de sus contextos y referencias situacionales concretas para ser apropiados “libremente” por otros actores está presente en los enfoques evaluativos de tipo dialógico (Stake, Guba y Lincoln, Stronach y McLure, House...), tal como vimos en el capítulo anterior, dedicado al marco histórico.

Ya en otro plano, el antropólogo norteamericano Clifford Geertz va a tomar expresamente de Paul Ricoeur su idea de la *inscripción de los actos*⁸⁷:

“El etnógrafo ‘inscribe’ discursos sociales, los pone por escrito, los redacta. Al hacerlo se aparta del hecho pasajero que existe sólo en el momento en que se da y pasa a una relación de ese hecho que existe en sus inscripciones y que puede volver a ser consultado (...). [L]a descripción etnográfica presenta tres rasgos característicos: es interpretativa, lo que interpreta es el flujo del discurso social y la interpretación consiste en rescatar ‘lo dicho’ en ese discurso de sus

⁸⁷ La obra de Geertz tendrá resonancia, a su vez, en la obra de Ricoeur, en particular en su trabajo sobre la ideología y sus funciones (Ricoeur, 1985).

ocasiones perecederas y fijarlo en términos susceptibles de consulta (Geertz, 1987 [1973]: 31-32).

Geertz asimila su conocido concepto de *descripción densa* a una *inscripción*. La descripción densa es una especie de *fijación por la escritura* mediante la que “se establece la significación que determinadas acciones sociales tienen para sus actores” (Ibíd.: 37). Esta inscripción es distinguible de la *especificación*, que equivale al *diagnóstico*, una operación cognoscitiva en la que la descripción densa (la inscripción) se supera a sí misma para “mostrar algo sobre la sociedad y la vida social en cuanto tal” (Ibíd.). Es así como “pequeños hechos hablan de grandes cuestiones” (Ibíd.: 35).

*

En el enfoque de nuestra investigación hemos asumido esta concepción del texto, y de la acción social como texto susceptible de ser interpretado. En su conjunto, el paradigma hermenéutico de Paul Ricoeur nos ha proporcionado una perspectiva general para la interpretación de los textos evaluativos y los discursos de sus actores. También para la interpretación de la evaluación como una práctica que presenta *caracteres de legibilidad*. El concepto de *descripción densa* de Geertz se encuentra, asimismo, en la base de nuestro modo de concebir la estrategia de estudio de caso.

Como veremos después, la definición de los problemas y conceptos clave que configuran el enfoque específico de esta investigación, así como su metodología, se construyen en buena medida sobre estas nociones de raíz hermenéutica. Pero, además, la dialéctica explicación/comprensión permite establecer una relación productiva entre las perspectivas crítica y hermenéutica.

II. 3. Crítica y hermenéutica

¿Cómo se relacionan la crítica y la hermenéutica? ¿Dónde se cruzan, si es que se cruzan en algún punto?

En una primera aproximación, el enfoque hermenéutico resulta extraño a la crítica foucaultiana. Las cuestiones que se plantean desde la hermenéutica (la lectura y la interpretación de los textos, sus significados múltiples o latentes, la intencionalidad del discurso...) han sido más bien dejadas de lado por la analítica de Michel Foucault, al poner ésta el foco en la positividad de los discursos⁸⁸. Sin embargo, entendemos que

⁸⁸ Este extrañamiento respecto de la hermenéutica es más propio de la descripción arqueológica, pensada como “el proyecto de una descripción pura de los

ambas perspectivas son relevantes para el estudio de la evaluación como práctica discursiva. Entendemos, asimismo, que no hay necesariamente exclusión mutua entre ellas, sino que abren la posibilidad de una co-implicación teórico-metodológica. En un triple sentido:

1. Crítica y hermenéutica conciernen a diferentes dimensiones del objeto de nuestra investigación.
2. Crítica y hermenéutica se encadenan metodológicamente, constituyendo dos momentos diferenciados del proceso de indagación.
3. La hermenéutica puede ser, en sí misma y finalmente, una forma de crítica.

En primer lugar, como acabamos de proponer, crítica y hermenéutica se proyectan sobre dimensiones diferentes del objeto:

1. La crítica concierne *grosso modo* a la dimensión descriptiva y socio-histórica del objeto (la evaluación). Por medio de las herramientas conceptuales y metodológicas de la crítica, se describe el saber evaluativo en sus reglas de enunciación, su régimen de verdad, sus principios de inteligibilidad, etc., y se establecen sus condiciones de formación y de uso.
2. La hermenéutica, por su parte, se proyecta sobre otros aspectos del objeto: atiende a su naturaleza misma (la evaluación como práctica constitutivamente hermenéutica) y, en relación con esta naturaleza, se interesa por los procesos de apropiación interpretativa y recepción de los discursos evaluativos.

En segundo lugar, crítica y hermenéutica se relacionan en los términos de un encadenamiento metodológico. Forman parte de dos momentos del proceso de la investigación, siguiendo, en cierto modo, la dialéctica entre explicar y comprender señalada por Paul Ricoeur:

La crítica opera como el momento de distanciamiento a partir del cual es posible una comprensión interpretativa no ingenua, no inmediata, parcialmente libre (nunca del todo) de los prejuicios y proyecciones del

acontecimientos discursivos" (Foucault, 1997 [1969]: 43). Para Deleuze, la arqueología foucaultiana se opone tanto a las técnicas de formalización (estructuralista) como de interpretación (hermenéutica). Advierte que, para las disciplinas que se ocupan del discurso, "es muy difícil, metodológicamente, atenerse a lo que se dice efectivamente, exclusivamente a la inscripción de lo que se dice. Foucault reclama el derecho de un proyecto muy diferente: llegar a esa simple inscripción de lo que se dice como positividad del dictum, el enunciado" (Deleuze, 1987: 41-42). Ante el proyecto arqueológico, Ricoeur, por su parte, declarará su perplejidad: "Este Foucault [de la arqueología] es de una exigencia, de una coherencia asombrosa. La arqueología del saber es una suerte de islote del cual no se puede salir: ¿qué hacemos después de esto con las ciencias humanas?" (Ricoeur, 2000: 22).

investigador. Tomando el lugar que Ricoeur asigna al análisis estructural en relación a la comprensión interpretativa, el momento crítico introduce una mediatización que restringe o rectifica la subjetividad inevitable de la interpretación. La comprensión hermenéutica se ejerce, entonces, sobre el material (discursivo y no discursivo) que la crítica previamente ha trabajado:

“Es tarea del comprender llevar al discurso lo que en primer lugar se da como estructura (...). La cosa del texto no es lo que una lectura ingenua del texto revela, sino lo que la disposición formal del texto mediatiza” (Ricoeur, 2008 [1973]: 178)⁸⁹.

En tercer lugar, la hermenéutica puede ser, finalmente, una forma de crítica, abre la posibilidad de una crítica de lo que se presenta como *dado*. Seguimos de nuevo a Ricoeur, para quien la comprensión/apropiación de un objeto de investigación, sea un texto o una acción social concebida como texto, se produce a partir de la exposición a dicho objeto dotado de caracteres legibles. El sujeto que pretende comprender se expone al mundo que se despliega ante el objeto -un objeto concebido como *obra*. Esta exposición implica, en tanto que apropiación interpretativa, la apertura de una nueva dimensión de realidad. Esta apertura incluye la posibilidad de una crítica de toda realidad que se presenta como *dada*, y exige, asimismo, una crítica de las ilusiones del sujeto que comprende. Esto es:

1. Por un lado, la posibilidad de una crítica de lo real se da como una *“hermenéutica del poder-ser”* (Ricoeur, 2008 [1973]: 178):

“[E]s propio de la obra descontextualizarse, tanto desde el punto de vista sociológico como psicológico, y poder re-contextualizarse de otro modo, que es lo que constituye el acto de lectura” (*Ibíd.*: 176).

Como hemos visto, la fijación del discurso por la escritura, y el carácter de legibilidad de la acción social, posibilitan una interpretación emancipada de la intención del autor/agente, de la situación cultural, de los condicionamientos sociológicos originales, del destinatario primitivo del texto o de la acción...

⁸⁹ Establecemos una analogía formal entre el análisis estructural, como momento de la explicación, y las operaciones propias de la descripción foucaultiana. Se trata, insistimos, de una analogía formal. Es conocido el distanciamiento de Michel Foucault con respecto al estructuralismo (de ahí, sin más, su etiqueta de *post-estructuralista*) (etiqueta incierta y discutida, por otra parte) (Morey, 2014b). Sin embargo, operaciones como la descripción de las reglas de formación de los objetos y conceptos constitutivos de un saber, de sus zonas de sistematización teórica y sus puntos de difracción, la identificación de sus principios de inteligibilidad, etc. apuntan la búsqueda de una estructura, una suerte de formalización (el propio término *formación discursiva* recoge esa latencia de la forma que se aspira a reconstruir). Por ello, entendemos pertinente asignar a la crítica foucaultiana el mismo lugar que Ricoeur asigna al análisis estructural en la dialéctica explicación/compreensión.

Paul Ricoeur observa en esta autonomía operada por el hecho de la escritura “*la condición más fundamental para el reconocimiento de una instancia crítica en el corazón de la interpretación*” (Ibíd.: 177).

2. Pero, por otro lado, la exposición a la obra, al texto/objeto, exige un auto-distanciamiento, “*una crítica de las ilusiones del sujeto*”. Este distanciamiento respecto a uno mismo es la condición de posibilidad de una comprensión no ingenua, “*de una apropiación [crítica] de las proposiciones de mundo que la interpretación despliega*” (Ibíd.: 179). La comprensión/apropiación crítica es, de este modo, el complemento dialéctico del distanciamiento⁹⁰.

Observamos en estas proposiciones de Paul Ricoeur cierta convergencia respecto a la función crítica que Michel Foucault atribuye a su análisis de las condiciones históricas. Para Foucault, como vimos, mostrar la contingencia de las formas del saber y del poder es refutar las pretensiones de universalización y naturalización de esas formaciones de saber/poder, la apertura implícita de posibilidades alternativas. Pero dicha apertura de mundos posibles permanece implícita, no se sigue necesariamente del ejercicio de la crítica foucaultiana, renuente a proporcionar orientaciones de acción⁹¹. Surge entonces la exigencia de dar un paso más. La comprensión/apropiación de esos mundos abiertos y mediatizados por la descripción arqueológica y la genealogía es lo que, a nuestro entender, puede permitir actualizar la formulación de alternativas: la comprensión/apropiación de esos mundos se constituye, en efecto, como una hermenéutica de las alternativas, una *hermenéutica del poder-ser*.

*

Creemos que el cruce de una perspectiva de análisis crítico, en el sentido foucaultiano de este término, con una perspectiva hermenéutica puede resultar, más allá del extrañamiento aparente que las distancia, especialmente productivo para llevar a cabo un estudio detallado del discurso y la práctica de la evaluación, tal como se producen en un ámbito de acción política bien delimitado.

A partir de este cruce de perspectivas, exponemos el detalle del enfoque de la investigación que hemos llevado a cabo.

⁹⁰ Ricoeur sitúa este movimiento de distanciamiento/apropiación en el marco de su noción de círculo hermenéutico: comprender es “*recibir un sí mismo más vasto*” a través de la interpretación, a través de la apropiación del mundo que la interpretación posibilita (Ibíd.).

⁹¹ De ahí la perplejidad con que, en ocasiones, la obra de Foucault ha sido recibida, entre otros por el propio Ricoeur.

II. 4. Problemas y conceptos clave

Desde una perspectiva en la que convergen la crítica y la hermenéutica, consideramos la evaluación como una práctica discursiva, fijada por la escritura, inscrita en un campo de relaciones de poder y destinada a su apropiación, material e interpretativa, por una serie de actores sociopolíticos.

Desde esta concepción general, hemos indagado en cuatro aspectos o problemas concernientes a la práctica evaluativa:

1. El problema de sus condiciones (discursivas, epistemológicas, políticas) de posibilidad.
2. La cuestión de los efectos de esta práctica.
3. Su integración en un campo de relaciones estratégicas.
4. El problema de los procesos de apropiación/recepción de los textos evaluativos, de donde se derivan los usos finales y la eficacia política de la evaluación.

Estos cuatro aspectos pueden cubrirse, respectivamente, bajo las siguientes categorías, que constituyen la estructura conceptual base de nuestra investigación:

1. Régimen discursivo.
2. Pragmática evaluativa.
3. Integración estratégica y dialéctica de la evaluación.
4. Recepción y hermenéutica de los textos evaluativos.

Exponemos a continuación el sentido que damos a cada uno de estos problemas y conceptos clave.

II. 4. 1. Régimen discursivo y condiciones de posibilidad de la evaluación

Las condiciones que, en el plano de los textos evaluativos, hacen posible la formación de sus enunciados configuran el régimen discursivo de la evaluación. Son condiciones inmediatamente previas a la producción de discurso. En este sentido, pueden considerarse condiciones pre-discursivas, aunque es en la materialidad del discurso donde se hacen visibles. Remiten a cuatro operaciones básicas⁹²:

1. La formación de los objetos que aparecen en los textos evaluativos.

⁹² Seguimos, con cierto margen de libertad, la metodología de la descripción arqueológica propuesta por Foucault (1969).

2. La formación de los conceptos y valores-criterio desde los cuales se describen, analizan y valoran los objetos.
3. La elección de las perspectivas epistemológicas y metodológicas desde las que se produce ese saber descriptivo, analítico y valorativo.
4. La articulación de las modalidades de enunciación desde las que se produce discurso.

La formación de objetos y la formación de conceptos y valores-criterio son las operaciones decisivas en la determinación de lo enunciable en los textos evaluativos. Son operaciones positivas: abren un mundo, constituyen lo decible en un texto. Pero también establecen cierres, son operaciones de clausura: dejan fuera del discurso a otros objetos que podrían haber aparecido en él. Son operaciones de delimitación. Demarcan lo que puede aparecer en los textos y lo que no puede aparecer en ellos.

Lo escrito en el informe de evaluación de un programa o una política se refiere a una instancia exterior al texto en sí. Ese *algo exterior* constituye el correlato de los enunciados evaluativos, su campo temático, el *referencial* del texto. El referencial del informe de una evaluación está constituido, con carácter general, por dos ámbitos de experiencia, por dos correlatos o campos temáticos:

1. El campo temático de la intervención sometida a evaluación.
2. El campo temático constituido por los problemas y necesidades que la intervención evaluada pretende afrontar.

Estos campos temáticos son presentados en el texto a sus potenciales destinatarios: el texto *representa*, mediante una serie de operaciones de selección y configuración discursiva, la esfera de realidad formada por la intervención evaluada y los problemas (sociales, políticos, económicos...) que pretende resolver, el espacio social donde dicha intervención se inscribe, las prácticas que en torno a la misma se dan, etc.

Sobre esta delimitación primera de lo decible, se proyectan los conceptos y valores-criterio de una evaluación. Todo ello está sustentado, a su vez, por las elecciones teórico-metodológicas realizadas y por las posibilidades enunciativas del evaluador como sujeto productor de discurso inscrito en un campo de relaciones de poder, en una determinada gubernamentalidad.

*

La elucidación de las operaciones de construcción/representación discursiva en las que, en el texto de un informe de evaluación, se

determina el régimen que hace posible la formación de sus enunciados implica, concretamente, lo siguiente:

1. Describir la delimitación de lo que se constituye en objeto del texto, tanto en lo que respecta a lo que se incluye en la representación (*aquello de lo cual se dice algo*) como a lo que queda excluido del texto, pero que podría haber sido dicho: lo silenciado, lo censurado, lo prohibido⁹³.
2. Reconstruir las reglas de formación de los objetos del texto: superficies primarias de inscripción, instancias tecno-científicas de delimitación y matrices de clasificación/oposición.
3. Describir los conceptos evaluativos utilizados, sus reglas de construcción y sus modos de aplicación para formar enunciados evaluativos.
4. Delimitar los dominios de validez y normatividad de dichos conceptos.
5. Identificar las elecciones teórico-metodológicas realizadas para producir discurso, sus supuestos ontológicos⁹⁴ y epistemológicos, su régimen de veridicción.
6. Reconstruir la estructura axiológica del texto, el entramado de valores que subyace a la evaluación y que sirve de guía para establecer sus conclusiones y para producir sus efectos de verdad, de valor y de poder.
7. Identificar las posiciones ocupadas por el evaluador en tanto que sujeto productor de discurso, sus desplazamientos enunciativos, que correlacionan con las posiciones que el evaluador ocupa en el campo sociopolítico en el que se sitúa la práctica evaluativa.
8. Considerar la relación de tales formas de construcción, reglas, supuestos, valores, etc. con la práctica de la acción de gobierno, su articulación con una determinada *gubernamentalidad*.

Las operaciones que hemos citado hacen posible la formación de los enunciados evaluativos y la producción de sus efectos de valor. De ellas

⁹³ Siguiendo a Ibáñez (1985: 129), "*lo que está en el texto se confronta no sólo con lo que también está, sino también y sobre todo con lo que no está pero podría haber estado*".

⁹⁴ El significado que en esta investigación damos al concepto de *ontología* no es, por supuesto, el clásicamente metafísico. Ferrater Mora (2005: 2.626), recogiendo la renovación moderna del término, relaciona este concepto "*—a diferencia de, e incluso en oposición a, metafísica—*" con "*toda investigación -compuesta primariamente de análisis conceptual, crítica y propuesta o elaboración de marcos conceptuales-relativa a los modos más generales de entender el mundo, esto es, las realidades de este mundo*". De este modo, se amplía el campo de aplicación de las investigaciones ontológicas, que "*deben estar en estrecha relación con trabajos científicos, no habiendo una línea claramente divisoria entre hipótesis científicas de cierto grado de generalidad e hipótesis ontológicas*". En este sentido, entendemos pertinente el uso de esta categoría en nuestra investigación, toda vez que los presupuestos que subyacen a la construcción de los objetos evaluativos implican una suerte de *ontología particular de lo social*.

se derivan los supuestos ontológicos y epistemológicos de la evaluación. En ellas se apuntan, también, sus supuestos políticos.

II. 4. 2. Los efectos: Pragmática evaluativa

El texto de una evaluación implica acción, ilocución, *pragmática*: los informes de evaluación producen actos, desarrollan unas funciones, generan –o pretenden generar– unos *efectos* sobre sus destinatarios y sobre los contextos materiales en que los textos se inscriben.

En los textos evaluativos podemos encontrar, con carácter general, tres tipos de efectos:

1. *Efectos de verdad*: el primer acto de una evaluación es un acto de conocimiento: presentar y producir una verdad en términos empíricos y lógicos (aunque los procedimientos para producir esa verdad y legitimarla varíen según las elecciones teórico-metodológicas adoptadas).
2. *Efectos de valor*, derivados de la propia naturaleza axiológica de la evaluación: dado que evaluar es, en su acepción más básica y común, juzgar el mérito o el valor de algo, el sentido central de los efectos de un texto evaluativo es el de producir *valor*. Los informes de evaluación producen –y reproducen– valores, contribuyendo a conservar o a transformar las relaciones sociopolíticas en las que se inscribe la evaluación misma.
3. *Efectos de poder*, derivados de lo anterior: en último término, los efectos de saber y de valor pueden dar lugar a efectos políticos de carácter diverso (de legitimación, supresión, modificación o generalización de una política, de asignación presupuestaria, etc.).

El sentido central de los efectos de los textos evaluativos es, como decimos, producir *valor*. Pero estos efectos de valor se encuentran “encadenados” a los efectos de saber (los efectos de valor se construyen sobre la base de un conocimiento, de unos *efectos de verdad* empíricamente fundados y lógicamente articulados) y a los efectos de poder (que se derivan de la producción de la verdad y de la creación de valor).

En el plano del análisis de los textos, nos hemos preguntado, ante todo, qué efectos de valor producen –o pretenden producir– los informes evaluativos, cómo producen dichos efectos (fundamentación empírica, articulación lógica, esquemas retóricos...) y qué consecuencias (materiales, sociopolíticas...) se pueden hacer derivar de ellos. El análisis

de estos aspectos es clave para desentrañar el sentido, o los múltiples sentidos, de los informes de evaluación⁹⁵.

Una salvedad: no todos los efectos de poder de una evaluación se derivan necesaria y directamente del texto de los informes. La eficacia política de la evaluación está mediada por el acto de recepción y apropiación de los textos. Los efectos materiales últimos de los textos evaluativos remiten, en definitiva, a la inscripción de la evaluación en un campo de relaciones de poder y al proceso de recepción de dichos textos.

Estos problemas nos conducen a las dos siguientes secciones.

II. 4. 3. La integración estratégica: Dialéctica de la evaluación

En la evaluación de un programa o una política se pone de manifiesto el entramado de intereses y relaciones de poder existentes en el ámbito de gobierno en el que se inscribe el objeto evaluado. Este campo estratégico se observa:

- En el plano del texto: el informe de una evaluación lleva las marcas de ese juego de intereses y relaciones estratégicas.
- En el plano del contexto de producción del texto: la relación texto-contexto permite interpretar el sentido del discurso y las luchas de apropiación que se dan en torno a él.
- En el proceso de recepción de los textos evaluativos, que constituye el momento en que los intereses y las interacciones estratégicas de los actores se hacen patentes.

⁹⁵ Tal vez sea conveniente explicitar nuestra concepción eminentemente pragmática del análisis del discurso como estudio del texto *en situación y en uso* (Van Dijk, 2000). Lo que, obviamente, implica considerar el discurso como *acción* y, asimismo, la acción como *intencional*, toda vez que los actos discursivos pueden considerarse actos "sólo si son (interpretados como) intencionales" (Ibíd.: 28). El discurso constituye, en este sentido, una *forma de acción* "controlada, intencional y con un propósito" (Ibíd.). En nuestro enfoque, partimos de las aportaciones clásicas de Grice (1971, 1975) acerca de la comunicación intencional, así como de las de Austin (1962) y Searle (1969, 1979) que, como es sabido, realizaron sendos intentos de clasificación de los llamados *actos de habla*. Dado que la *fuerza ilocutiva* de un discurso evaluativo reside en la acción de valorar, hemos centrado nuestros análisis en los actos que reflejan la función eminentemente valorativa de la evaluación. Unos actos que denominamos, lisa y llanamente, como *valorativos* y cuyo propósito es la creación de valor –o su reverso negativo: la devaluación. Lo que nos ha interesado, en primer término, ha sido analizar esta intencionalidad discursiva orientada centralmente a la producción de efectos de valor. Ello sin perjuicio de dos cosas: 1) de que en los textos objeto de análisis se den otro tipo de actos y de efectos; y 2) de que, en último término, la intención del sujeto de la enunciación no agote la interpretación.

El informe de evaluación, en tanto que constituye el texto donde la práctica de la evaluación se objetiva, refleja las líneas de tensión, a veces latentes, que atraviesan dicha práctica. El texto evaluativo se inscribe en un juego estratégico. Puede ser, incluso, el producto directo de una conflictividad sociopolítica. El texto es susceptible de reproducir las tensiones, las "luchas", materiales y simbólicas, entre los grupos involucrados en el ámbito de la política evaluada⁹⁶.

Sin embargo, frecuentemente, las huellas de estos conflictos van a estar silenciadas, desfiguradas o enmascaradas en el texto de los informes. Por dos razones:

1. En general, por el asimétrico marco relacional en el que se inscribe la actividad evaluativa: la dependencia comercial del evaluador con respecto a su clientela política (Scriven, 1983; Guba y Lincoln, 1989).
2. En los enfoques de evaluación de orientación gerencial, por la función políticamente legitimadora que tiende a atribuirse a la práctica evaluativa. Función legitimadora que se pretende cumplir sobre la base de un conocimiento, científico y objetivo, puesto al servicio de la gerencia⁹⁷.

Por ello, en ocasiones, el rastro del conflicto sociopolítico se encuentra allí donde el discurso evaluativo se fractura, escapando incluso al control del evaluador como sujeto productor del texto.

Las tensiones reflejadas en los textos evaluativos pueden ser analizadas según la dialéctica estructural que las origina: como conflicto de posiciones, intereses y racionalidades. Lo que invita, como primer ejercicio analítico, a establecer la identificación de los distintos discursos que "habitan" los textos de los informes. La forma y la intensidad con la que estos discursos se reflejan en los informes de evaluación, su polifonía discursiva y la dialéctica que les son propias, dependerán del enfoque de evaluación y de la metodología que se haya aplicado⁹⁸.

⁹⁶ Idea obviamente afín a la noción batjiniana del texto como *campo de fuerzas*. En el campo de la evaluación, Stronach y MacLure (1997) recogen esta idea al referirse a los *signos de lucha* que aparecen en los informes de evaluación, tal como mostramos en el capítulo referido al marco histórico.

⁹⁷ Diversos autores han argumentado al respecto, tal como vimos en el capítulo anterior (House, 1980; House y Howe, 1999; Guba y Lincoln, 1986, 1989; Stronach y MacLure, 1997).

⁹⁸ En teoría, todo texto puede considerarse polifónico, plural: "Cada texto contiene una pluralidad de discursos (...) latente en todo texto o discurso (el término 'texto' – textura de un tejido- indica esta pluralidad hecha de interacciones textuales)" (Ibáñez, 1985: 149-150). En ocasiones, esta pluralidad discursiva resulta muy evidente - constitutiva podríamos decir-, como por ejemplo en el caso de evaluaciones

Partir de la polifonía del texto para establecer una suerte de “*etiquetado de los discursos*” puestos en circulación en él (Ibáñez, 1985), analizar las posiciones de sus sujetos, sus formas de legitimación... para mostrar, finalmente, sus mutuas relaciones, las tensiones y contradicciones que los vinculan, pero también sus nexos, sus equivalencias, sus complementariedades... Se trata, en definitiva, de reconstruir la lógica que integra los discursos evaluativos y que los dota de *sentido*, de un sentido *estratégico*.

*

En sentido amplio, la inscripción de la evaluación en un campo estratégico es parte del análisis del contexto de producción de los textos evaluativos. Siguiendo a Van Dijk (2000), todo discurso se inscribe en dos tipos de contextos:

1. Un contexto *micro* o *local*: la situación social concreta en la que se generan los discursos), en la que se produce la enunciación.
2. Un contexto *macro* (sociohistórico, político, *global*...), en el que, a su vez, se inscriben el contexto micro, los hablantes, lo que dicen y aquello sobre lo cual dicen lo que dicen.

En un sentido más específico, el análisis de la integración estratégica de los discursos evaluativos remite a la noción de *lógica estratégica* de Michel Foucault, quien establece una distinción tajante entre un enfoque analítico dialéctico y otro que sería el propiamente estratégico: un enfoque que, por oposición a la lógica dialéctica (de filiación hegeliana), “*no hace valer términos contradictorios en un elemento de lo homogéneo que promete su resolución en una unidad*”, sino que establece “*las conexiones posibles entre términos dispares y que siguen dispares. La lógica de la estrategia es la lógica de la conexión de lo heterogéneo y no la lógica de la homogeneización de lo contradictorio*” (Foucault, 2009 [2004b]: 53-54)⁹⁹.

enfocadas desde metodologías basadas en la participación y el diálogo: en estos casos el texto de la evaluación se construye intencionadamente desde la intersubjetividad, a partir de las hablas de los distintos agentes implicados en el objeto evaluado. Cuando se aplican modelos de evaluación de orientación gerencial, la polifonía puede resultar menos obvia.

⁹⁹ Creemos, en todo caso, que puede utilizarse -en sentido amplio y próximo a su uso más común-, el término *dialéctica* para designar la heterogeneidad, la tensión y la conflictividad propias del contexto sociopolítico en el que se inscribe una evaluación. Ello sin que dichas relaciones de tensión y conflicto estén llamadas a su necesaria resolución en una unidad, sino que, siguiendo a Foucault, sean susceptibles de interpretarse en términos de una lógica estratégica. Una lógica que implica e integra a los actores que ocupan el contexto sociopolítico en cuestión y las racionalidades y discursos puestos en circulación por ellos en dicho contexto.

Este concepto de lógica estratégica se corresponde con la última acepción dada por Foucault al concepto de gubernamentalidad¹⁰⁰, definido en términos dinámicos como “*el campo estratégico de las relaciones de poder, en lo que éstas tienen de móvil, de transformable, de reversible*” (Foucault, 2001: 241)¹⁰¹. La clave de la gubernamentalidad sirve, como ya vimos, para analizar la implicación recíproca de fuerzas que se ejercen unas sobre otras en interacciones microfísicas y coyunturales. Una clave que puede proyectarse en todos los niveles del campo social y de la acción de gobierno, y que es inseparable del análisis de las formas de resistencia a las prácticas gubernamentales, de las *contraconductas* indicativas de una *crisis de gubernamentalidad*.

*

La práctica de la evaluación se encuentra necesariamente expuesta al conflicto de posiciones e intereses de los distintos grupos afectados por el ejercicio de dicha práctica. En el proceso de recepción de los textos evaluativos, los intereses y las interacciones estratégicas de los actores se van a manifestar de forma especialmente relevante. En la recepción, esta tensión estratégica puede adoptar la forma final de un conflicto de interpretaciones en torno a los resultados (textualmente objetivados) de la evaluación.

II. 4. 4. Recepción y hermenéutica

El carácter escrito, objetivado en un texto, es lo que, en virtud de una lógica eminentemente jurídico-administrativa, concede eficacia al trabajo del evaluador. De esta condición básica, de esta especie de *ritualización del uso del discurso* (Foucault, 1971), dimana la fuerza potencialmente vinculante de la acción evaluativa: su capacidad de producir y proponer valores se encuentra formalmente ligada a su condición de “texto oficial”. Sólo lo que está escrito en el informe de una evaluación tiene, finalmente, legitimidad administrativa y capacidad de legitimar: a condición de estar fijada por escrito, la evaluación puede ser administrativamente, políticamente eficaz. En último término, en el hecho de la escritura, en el poder del discurso

¹⁰⁰ Definición que se da, como ya vimos, en el curso del *Collège de France* de 1981-1982 (*L'herméneutique du sujet*).

¹⁰¹ El análisis de esta dialéctica reenvía, asimismo, al concepto de *campo social* de Bourdieu (1979, 1980): el *campo* como espacio constituido por agentes, que ocupan diferentes posiciones sociales, que disponen de cierto grado de *capital* (simbólico, social, económico), y en el que se van a dar múltiples interacciones, *estrategias* orientadas a mantener o conquistar esas posiciones y obtener ventajas (mantener o incrementar su capital).

escrito (en tanto que *Escritura del Poder*) reside su eficacia para producir verdades y valores, y dar lugar a efectos políticos y materiales diversos. Por ello, los diferentes destinatarios de un informe de evaluación van a posicionarse respecto al mismo en términos de *interés*. El texto se constituye en objeto de apropiación y, en determinadas condiciones, en objeto de conflicto.

La evaluación resulta inconcebible sin atender a su carácter de *práctica discursiva fijada por escrito*. Una práctica destinada, obviamente, a su apropiación: primero por medio de la lectura, de la interpretación que se haga del texto, pero también por otros medios de detentación y control: restricción del acceso al texto, clausura de la difusión, censura explícita o encubierta...

*

Siguiendo a Paul Ricoeur, podemos decir que la evaluación constituye una *práctica con caracteres de legibilidad*¹⁰². Lo que la sitúa en el espacio de una hermenéutica¹⁰³.

El hecho de que la evaluación se objetive en un informe cuyo fin es ser recibido (leído) por unos destinatarios concretos, y el hecho de que sea la recepción/lectura el momento crítico en el que la evaluación es aceptada, validada o rechazada, sitúa a esta actividad en el campo de la interpretación. Porque el momento de la recepción/lectura no se refiere sólo –y quizá ni siquiera principalmente- a la comprobación de la veracidad de unos datos, a la validación de la adecuación de unos enunciados con respecto a las cosas que constituyen su referente. Más allá de la importancia que tenga operación, la lectura es, en último término, el momento de la aceptación –o del rechazo- de los valores que propone el texto evaluativo, y de los cursos de acción que se derivan de estos valores. Aceptación o rechazo condicionados por las diferentes posiciones de los destinatarios del texto, en términos de interés frente al mismo¹⁰⁴.

¹⁰² En un doble sentido: primero porque constituye, como decimos, una práctica discursiva que se objetiva en textos; segundo, porque la evaluación es acción social racional, conducta intencional significativa orientada por fines y/o por valores, y en tanto tal, de acuerdo con las tesis ricoeurianas, es susceptible de ser concebida según el modelo del texto, e interpretada por medio de procedimientos análogos a los de la interpretación de textos.

¹⁰³ Tal como vimos en la descripción del marco histórico, el carácter hermenéutico de la evaluación constituye uno de los presupuestos distintivos de algunos de los enfoques de evaluación alternativos al gerencialismo cientifista. Este carácter, recordémoslo, es explícitamente reivindicado en la epistemología constructivista del modelo de Guba y Lincoln, y asimismo es asumido –bien que de una manera tácita- en los enfoques democrático-deliberativo de House y respondiente de Stake.

¹⁰⁴ De lo que acontece en este encuentro con el texto a través de la lectura se deriva, para algunos autores, la propia validez de la evaluación: “en su sentido más pleno, la

Si, de acuerdo con Ricoeur, entendemos que hay hermenéutica allí donde hay posibilidad de diversas interpretaciones, entonces la práctica evaluativa se sitúa inevitablemente en el interior de un paradigma hermenéutico: como ya apuntamos, el texto de una evaluación se encuentra sometido al problema de la interpretación del sentido de unos datos y unas valoraciones que se resisten a una apreciación unívoca. El acto de asignar el valor o el mérito de algo es un ejercicio potencialmente conflictivo, abierto a la posibilidad de interpretaciones rivales. Un ejercicio que se inscribe, además, en un *círculo hermenéutico*: el círculo configurado por “*el trabajo de la interpretación y el ser interpretado*” (Ricoeur, 2003 [1969]: 26)¹⁰⁵.

El concepto de círculo hermenéutico adquiere plena pertinencia cuando el texto se refiere expresamente a uno mismo. Este es el caso del texto de una evaluación, en el que sus propios destinatarios son sometidos –directa o indirectamente, expresamente o de forma tácita– a un juicio de valor que los pone en riesgo. En este caso, la dimensión existencial de la hermenéutica se hace evidente: el texto se refiere al sujeto que comprende; un sujeto existencialmente involucrado (*interesado*) en su mensaje; un mensaje capaz de someter a crítica las pretensiones de validez de la auto-conciencia de su destinatario, susceptible de provocar una *crítica de las ilusiones del sujeto*¹⁰⁶.

Esta *crítica de la conciencia inmediata* de los destinatarios del texto evaluativo es una de las implicaciones potenciales de la evaluación. Esta crítica constituye una función entre otras muchas que puede cumplir esta práctica. Quizá una función políticamente no deseada y latente. Pero acaso la más relevante desde una perspectiva existencial (o en clave de intereses y de deseos, si se prefiere). Una función que se inscribe en un círculo hermenéutico donde se debilita la pretensión de interponer una distancia objetiva en la interpretación.

Dado que el ejercicio de la evaluación se inserta en un esquema de relaciones de poder, esta crítica de las ilusiones del sujeto es susceptible

[validez de la] evaluación depende de la persona que efectúa el informe evaluativo como de la que lo recibe” (House, 2000 [1980]: 86).

¹⁰⁵ Como vimos, en la interpretación hay un momento reflexivo que se da como “vínculo entre la comprensión de los signos y la comprensión de sí”, pues “toda hermenéutica es, explícita o implícitamente, comprensión de sí por el desvío de la comprensión del otro” (Ibíd.: 21).

¹⁰⁶ Recordemos: la hermenéutica constituye, finalmente, una forma de crítica. La exposición del lector (intérprete) al texto exige un distanciamiento respecto a sí mismo (“*crítica de las ilusiones del sujeto*”), que es la condición de posibilidad de una comprensión no ingenua (Ricoeur, 2008 [1973]: 178). En el plano de la crítica, ésta sería la lección fundamental de la hermenéutica: “*hemos aprendido de todas las disciplinas exegéticas, y del psicoanálisis en particular, que la conciencia pretendidamente inmediata es ante todo ‘falsa conciencia’*” (Ricoeur, 2003 [1969]: 22).

de provocar una respuesta política, un efecto material, involucra la posibilidad de una resistencia, de un rechazo: puesto que el informe dice algo sobre ellos mismos y sobre su posición en el campo de relaciones en que se inscribe la evaluación, los receptores del texto evaluativo van necesariamente a interpretar su mensaje en clave político-existencial. La lectura existencialmente implicada de los receptores del texto evaluativo puede dar lugar a todo un juego de respuestas proyectivas: rechazo o adhesión, refuerzo o herida narcisista... Que determinarán los usos de la evaluación, su censura o la disrupción del ciclo dialógico en el que, en ocasiones, la evaluación pretende políticamente inscribirse.

Hay tensión entre hermenéutica y política. La apropiación interpretativa de un texto no se ejerce sin condiciones. Requiere una cierta disposición del lector, un cierto tipo de lectura, a fin de que el texto "se realice". Lectura "como recuperación de lo que está en juego en el texto (...), irrumpiendo como sentido", leer como "redecir que reactiva el decir del texto" (Ricoeur, 1999 [1986]: 81). La lectura es, en definitiva, "el acto concreto en el que se cumple el destino del texto" (Ibíd.). Sin esas condiciones el círculo hermenéutico se pervierte. Deviene, como vimos, "círculo vicioso".

*

El análisis de la evaluación no puede sustraerse al carácter hermenéutico de esta práctica. En el proceso de recepción/lectura de los textos evaluativos, en los conflictos de interpretación y de apropiación que surgen en torno a dichos textos, en las luchas materiales y simbólicas desarrolladas en torno a éstos, se encuentran las claves para hacer plenamente inteligibles las condiciones y los límites de la evaluación, la lógica estratégica que le es propia y los efectos que despliega.

II. 5. Objetivos de la investigación

Reiteramos ahora lo anticipado al comienzo. Hemos querido realizar una *crítica política del saber evaluativo*: una crítica orientada a determinar en qué condiciones, a partir de qué supuestos y con qué efectos se producen los enunciados, las verdades y los juicios de la evaluación. Todo ello atendiendo a la naturaleza textual de esta práctica y a su inscripción en un proceso socio-hermenéutico de producción, emisión y recepción de discursos.

Este propósito general se articula en las dos categorías centrales que componen su marco teórico: crítica y hermenéutica. Estas categorías se

declinan, a su vez, en las siguientes dimensiones específicas –asimilables a los objetivos de la investigación:

1. Crítica de la evaluación:

- Condiciones epistemológicas:
 - Los objetos de la evaluación.
 - Conceptos y claves de inteligibilidad del saber evaluativo.
 - Elecciones teóricas y reglas de veridicción de la evaluación.
 - El estatuto epistemológico del saber evaluativo.
- Condiciones políticas:
 - Gubernamentalidad y evaluación:
 - El discurso evaluativo y los principios de la gubernamentalidad liberal.
 - Elementos y funciones gubernamentales de la evaluación.
 - Integración estratégica de la evaluación: acoplamiento saber evaluativo/racionalidades de gobierno:
 - Las difracciones teórico-metodológicas del campo evaluativo y sus implicaciones políticas.
 - La práctica de la evaluación y la tensión entre las racionalidades técnica, burocrática y política.
 - Efectos de la evaluación:
 - Los usos y la eficacia de la evaluación.
 - La función legitimadora.
 - La apropiación política del discurso evaluativo:
 - El problema del texto en el campo de prácticas de la evaluación.
 - El control político del discurso evaluativo.

2. Hermenéutica de la evaluación:

- Recepción e interpretación de textos evaluativos: el círculo hermenéutico de la evaluación.
- Implicaciones políticas de la hermenéutica.

*

Una aclaración final sobre la estructura categorial de la investigación: las dimensiones en que se declina su propósito general están estrechamente interrelacionadas. Su distinción es, ante todo, analítica. En la práctica, no es posible separar las condiciones epistemológicas de

formación del saber evaluativo de sus condiciones políticas. Las dimensiones que hemos especificado se convocan mutuamente. Algunas de ellas, como la relativa a las difracciones teóricas del discurso evaluativo y sus implicaciones, atraviesan toda la investigación. Más allá de las distinciones analíticas que segmentan la estructura temática de esta memoria de investigación y sus conclusiones, la respuesta final a los objetivos planteados debe contemplarse en los términos de esta interrelación temática y de la transversalidad de algunas de sus dimensiones.

II. 6. Metodología

Una serie de premisas y criterios de método se derivan del enfoque adoptado para esta esta investigación:

1. En los textos se encuentra la “huella” de las formas de construcción de las evaluaciones y los objetos evaluados: los signos de sus presupuestos ontológicos y epistemológicos, de sus estructuras de valor, de sus principios de inteligibilidad...
2. A los efectos de verdad y de valor producidos en una evaluación se accede a través de los textos.
3. En los textos se encuentran las marcas de la dialéctica sociopolítica y la lógica estratégica que atraviesan las evaluaciones.
4. En los procesos socio-hermenéuticos de producción/recepción de los textos evaluativos –y en los conflictos interpretativos que les son propios- se encuentran las claves de comprensión de los usos y efectos políticos de la evaluación.

Los principales rasgos de la metodología elegida para esta investigación se derivan de los criterios anteriores:

1. Eminentemente cualitativa, en lo que concierne a su orientación general.
2. Centrada en el análisis de textos (informes de evaluación, documentos metodológicos...) ¹⁰⁷ y discursos (entrevistas abiertas con informantes cualificados).

¹⁰⁷ En esta investigación, consideramos *textos evaluativos* a los documentos que forman parte de la *red de escritura* de una evaluación: desde los documentos de programación administrativa de ésta a los informes de resultados de dicha evaluación, pasando por sus diseños metodológicos, etc. No obstante, consideramos que el texto central, el que concentra la información más valiosa y relevante acerca de las condiciones discursivas, efectos de valor, sentido, etc. de una evaluación, es el informe en el que se presentan sus resultados. Éste es, además, el que se convierte en objeto principal de interés y, eventualmente, de disputa. Otros textos no propiamente

3. Basada en la selección y el estudio intensivo de casos como estrategia vertebradora de la investigación.

El enfoque y los objetivos de la investigación han determinado que la perspectiva metodológica dominante sea cualitativa. En último término, hemos querido interpretar el sentido de la evaluación considerada como una práctica orientada por valores y productora ella misma de valores. Nos ha interesado, por tanto, analizar el entramado de significados en que se inscribe dicha práctica, las relaciones sociopolíticas que le son propias, sus condicionantes socio-históricos, su praxis específica... Esta orientación sitúa a la investigación que se propone en el seno de un paradigma interpretativo y cualitativo de indagación. La opción por conceder un lugar central al análisis de textos evaluativos se fundamenta en las consideraciones ya expuestas acerca de la naturaleza textual y hermenéutica de la evaluación.

Hemos entendido, asimismo, que el análisis intensivo de casos sería la estrategia más apropiada para obtener un conocimiento empírico detallado de la práctica evaluativa, en línea con el propósito de la investigación. La práctica de la evaluación, por sus propias características (objetivos y actores bien definidos, delimitación espacio-temporal concreta, secuencia de operaciones relativamente precisa...), se presta de forma adecuada a la aplicación de esta estrategia de estudio de caso.

II. 6. 1. La estrategia de estudio de casos

Con la aplicación de una estrategia de estudio de casos hemos pretendido obtener una perspectiva integral, *holística*, de un enclave concreto de investigación en su contexto. Esta estrategia es la que nos ha permitido tratar, con un nivel de detalle que creemos adecuado, las diferentes dimensiones en que hemos descompuesto el problema de investigación¹⁰⁸.

El problema que plantea toda investigación basada en estudio de casos es el de pasar de lo particular a lo general. Este el problema también de la investigación etnográfica, al menos en la tradición de la antropología interpretativa de Clifford Geertz (cuya influencia en los enfoques dialógicos de evaluación ya señalamos en el capítulo anterior,

evaluativos (documentos de diagnóstico y de planificación de políticas, marcos de programación y gestión, por ejemplo) poseen también valor como documentos que permiten contextualizar una evaluación.

¹⁰⁸ Siguiendo a Shaw (2003 [1999]: 31-33), el *enfoque holístico* constituye una vía de aproximación a la complejidad y a la causalidad, tal como se manifiestan concretamente en el caso estudiado. La indagación intensiva en la particularidad del caso es una forma de alcanzar una perspectiva holística.

y cuya afinidad con la hermenéutica ricoeuriana también hemos indicado).

En línea con lo anterior, nos hemos atenido a la concepción de Geertz (1973) acerca de las relaciones entre lo particular y lo general para fundamentar la elección de nuestra estrategia de investigación y precisar su propósito. Destacamos, en este sentido, cinco puntos:

1. En primer lugar, es importante –aunque pueda parecer obvio– distinguir el caso estudiado tanto del objeto (la evaluación) como de la *problemática* de la investigación (la crítica y la hermenéutica de la evaluación, en los términos especificados *supra*):

“El lugar de estudio no es el objeto de estudio. Los antropólogos no estudian aldeas (...); estudian en aldeas” (Geertz, 1987 [1973]: 33).

2. La densidad/intensividad del conocimiento en el nivel micro y local del caso es lo que posibilita la elaboración de interpretaciones sobre problemas sociopolíticos de mayor alcance (condiciones de formación del saber evaluativo, uso político del conocimiento técnico, legitimación científica de la razón política, etc.):

“[E]l antropólogo (...) aborda esas interpretaciones más amplias y hace esos análisis más abstractos partiendo de los conocimientos extremadamente abundantes que tiene de cuestiones extremadamente pequeñas” (Ibíd.).

3. La *descripción densa* del caso suministra a la ciencia social material empírico concreto sobre el que construir sus “*megaconceptos*” (poder, gubernamentalidad, legitimación, conflicto...) y las argumentaciones que los sustentan. Este es el valor heurístico del caso:

“[L]a razón de que prolijas descripciones (...) tengan importancia general es la de que dichas descripciones presentan al espíritu sociológico material concreto con que alimentarse” (Ibíd.: 34).

4. Las operaciones de un estudio de caso se basan, en un primer momento, en la indagación en lo particular para pasar, en un segundo momento, a la identificación de lo general en lo particular. La premisa es que en la particularidad del caso “habita” un tema general (“*Pequeños hechos hablan de grandes cuestiones*”) (Ibíd.: 35). La finalidad del estudio de caso trasciende al caso:

“La meta es llegar a grandes conclusiones partiendo de hechos pequeños pero de textura muy densa, prestar apoyo a

enunciaciones generales (...) relacionándolas exactamente con hechos específicos y complejos" (Ibíd.: 38).

5. Una última distinción: en rigor, no se trata tanto de "generalizar a través" del caso como de "generalizar dentro" del caso. Se trata de encontrar, en el nivel micro, una particularidad relevante desde un punto de vista teórico. El diálogo entre la evidencia del caso y el marco teórico de la investigación da lugar a un diagnóstico:

"Generalizar dentro de casos particulares se llama generalmente, por lo menos en medicina y en psicología profunda, inferencia clínica. En lugar de comenzar por una serie de observaciones e intentar incluirlas bajo el dominio de una ley, esa inferencia comienza con una serie de significantes (presuntivos) e intenta situarlos dentro de un marco inteligible. Las mediciones se emparejan con predicciones teóricas, pero los síntomas (aun cuando sean objeto de medición) se examinan en pos de sus peculiaridades teóricas, es decir, se diagnostican" (Ibíd.: 36).

Sobre la selección de casos

Con carácter general, hemos centrado el estudio en el ámbito español.

Para seleccionar los casos específicos (evaluaciones) objeto de estudio hemos procedido en dos etapas y desarrollado dos operaciones:

1. En primer lugar, la delimitación de un campo o sector de acción política dentro de cuyos límites estudiar el discurso y la práctica de la evaluación.
2. En segundo lugar, la selección propiamente tal del caso, esto es, de una experiencia de evaluación desarrollada en el ámbito político previamente delimitado.

1. Delimitación de un sector de acción política. En la selección de un ámbito sectorial de acción política hemos tenido en cuenta dos criterios. *Grosso modo*, definimos estos criterios como *espacial* y *temporal*:

1. El criterio *espacial* concierne a la ubicación del ámbito político en los niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) en que se organiza la distribución territorial del poder en España. En relación con este criterio, hemos optado por seleccionar una política de alcance estatal (que, por tanto, integra e implica al resto de los niveles). La razón es, ante todo y sencillamente, que nos ha interesado indagar en el problema de la distribución territorial del poder y su relación con la evaluación de políticas públicas.

2. El criterio *temporal* concierne al momento de constitución del ámbito político, del que se deriva su grado de consolidación y su cristalización institucional: así, en un extremo, encontramos políticas *emergentes*, novedosas, en proceso de implantación; en el otro extremo, políticas *maduras*, formalmente muy definidas en sus fines, estrategias e instrumentos... En relación con este criterio, hemos optado por seleccionar una política *emergente*. La razón de esta decisión es doble:
 - a) Por un lado, este tipo de políticas emergentes se han mostrado más favorables a incluir, desde su propio origen, la práctica de la evaluación (esto sucede a partir del año 2004, cuando se inicia el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España). Creemos que la naturaleza de esta práctica, sus efectos y las relaciones estratégicas que le son propias se aprecian de manera más esclarecedora en una política que se concibe a sí misma como innovadora y cuyos promotores asumen la necesidad, institucionalmente inducida, de la evaluación (en sí misma una práctica relativamente novedosa), incorporándola desde el principio en sus procesos de programación y gestión.
 - b) Por otro lado, creemos que es en el ámbito de una política emergente donde se puede observar de manera más nítida la contribución de la evaluación a la configuración misma de tal política y de sus objetos, o la ausencia de tal contribución.

De este modo, podemos observar un doble movimiento, un proceso biunívoco: por un lado, el de la política que emerge, y que modela en su proceso de formación la práctica de la evaluación; por otro, el de la evaluación contribuyendo a la definición de dicha política emergente.

Considerando estos criterios, el sector político concreto en el que se centra la investigación es, como ya adelantamos al comienzo de esta memoria, el correspondiente a la política estatal de integración de inmigrantes. Una política que se institucionaliza formalmente como tal en 2004¹⁰⁹, que incorpora desde un primer momento la evaluación en sus principios de gestión y que, en aplicación de tales principios, desarrollará una relativamente amplia labor evaluativa.

2. *Selección de una experiencia de evaluación.* Desde su constitución formal a nivel estatal, se han llevado a cabo numerosas evaluaciones de programas en el ámbito de la integración de inmigrantes. Entre estas evaluaciones, destacamos por su alcance las siguientes:

¹⁰⁹ Cuando se crea la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, y –dentro de ésta– la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes*. Todo ello en un Ministerio que pasará en 2008 a denominarse *Ministerio de Trabajo e Inmigración*.

- La evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* (FAIRE) (GPI, 2008a), llevada a cabo en el nivel estatal entre los años 2007 y 2008, a instancia de la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* de la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración* del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.
- La evaluación del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (IMEDES, 2011), instada igualmente por la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, y que puede considerarse como una continuación de la evaluación del *Fondo de Apoyo* (aunque con importantes modificaciones metodológicas).
- La llamada *Evaluación Estratégica Temática de Inmigración* (PWC, 2012), instada por la *Comisión Europea* en 2011, y que se distingue de los casos anteriores en el carácter supranacional de la institución promotora de la evaluación.

El caso sobre el cual se centra la investigación es el correspondiente a la evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* (FAIRE).

La selección del caso de la evaluación del *Fondo de Apoyo* en nuestra investigación se justifica por lo siguiente:

- En primer lugar, por su representatividad y relevancia para el estudio de la institucionalización de la evaluación en el ciclo de la política estatal de integración de inmigrantes: el FAIRE constituyó, hasta su supresión en 2012, el principal instrumento de financiación -y de cooperación entre niveles de gobierno- para el desarrollo de la política en cuestión.
- Por otro lado, la evaluación de este instrumento es uno de los primeros ejemplos de evaluación de una política estatal no instada de manera externa por un organismo financiador supranacional: se trata de una evaluación "endógena", promovida de forma autónoma por el Estado.
- Una evaluación que, además, involucró a diferentes actores y niveles de gobierno en su ejecución y en la que se ensayó una metodología de inspiración constructivista-respondiente, cuya aplicabilidad e implicaciones sociopolíticas poseen un notable interés¹¹⁰.

¹¹⁰ Como vimos en el capítulo anterior, la relevancia del paradigma constructivista en evaluación está fuera de duda, aunque es preciso un conocimiento empírico concreto acerca de sus condiciones de implementación y de sus efectos. Según Shaw, este enfoque "ha cambiado nuestras ideas sobre la evaluación, [pero] necesitamos unos ejemplos de su aplicación para desarrollar y juzgar su validez" Shaw (2003 [1999]: 67).

Por todo ello, creemos que el caso de la evaluación del *Fondo de Apoyo* resulta idóneo para estudiar las diferentes dimensiones de análisis propuestas y dar respuesta a los objetivos de la investigación, alcanzando así apreciaciones relevantes para el conocimiento general de la problemática de la evaluación de políticas públicas.

II. 6. 2. Itinerario de investigación

La investigación se ha desarrollado atendiendo a la siguiente secuencia de aplicación de métodos, técnicas y operaciones de recogida y análisis de datos:

1. Revisión bibliográfica y análisis documental preliminar, orientado a contextualizar la investigación, en particular en lo que concierne al desarrollo histórico del dominio discursivo de la evaluación y la génesis de sus elecciones teóricas, así como a los procesos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España.
2. Desarrollo del estudio de caso:
 - a) Constitución del *corpus* documental: además de los informes de evaluación del FAIRE, se reunieron diversos documentos programáticos, técnicos y metodológicos de interés para la investigación. Concretamente, el *corpus* ha estado formado por los siguientes documentos:
 - *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE 2005* (MTAS, 2005).
 - *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE 2006* (MTAS, 2006).
 - *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (MTAS, 2007).
 - *Pliegos de prescripciones técnicas del Concurso para la contratación de la evaluación del Fondo de Apoyo para la acogida e integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos, de acuerdo a lo establecido en el Marco de cooperación para la gestión del Fondo 2006* (Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 2007).
 - *Diseño del modelo de evaluación del FAIRE* (GPI, 2007a).
 - *Informe de avance de la evaluación* (GPI, 2007b).
 - *Informe final de evaluación* (GPI, 2008a).
 - *Resumen ejecutivo de la evaluación* (GPI, 2008b).
 - Notas técnicas y de organización e informes de situación elaborados por el coordinador técnico de la evaluación a lo largo del proceso evaluativo.

- b) Análisis documental del *corpus*, con el fin de reconstruir los contextos global y local del caso.
- c) Realización y análisis de entrevistas abiertas semidirectivas con gestores públicos y evaluadores, con el fin de conocer en detalle los procesos de la evaluación del *Fondo de Apoyo*. Se han realizado siete entrevistas abiertas con los principales actores involucrados en la evaluación del *Fondo de Apoyo*:
 - Tres entrevistas con los cargos de designación política responsables del FAIRE y de su evaluación.
 - Dos entrevistas con personal funcionario (Jefes de Servicio) implicado en la puesta en marcha de la política estatal de integración de inmigrantes, la gestión del FAIRE y la coordinación administrativa de la evaluación.
 - Dos entrevistas con miembros del equipo de consultoría encargado de la evaluación.
- d) Análisis de los informes y documentos metodológicos correspondientes a la evaluación del FAIRE con el fin de indagar en profundidad en los aspectos eminentemente discursivos de la evaluación (régimen enunciativo, efectos de valor, polifonía discursiva, sentidos...).

Dada la centralidad que en la investigación hemos dado al análisis de textos y discursos, explicitamos brevemente el enfoque metodológico aplicado al respecto.

II. 6. 3. Sobre el análisis de textos y discursos¹¹¹

El análisis de los textos constitutivos del *corpus* de la investigación, en especial de los textos de naturaleza más propiamente evaluativa – como el informe de la evaluación objeto de estudio-, así como de las transcripciones de entrevistas con informantes clave, se han

¹¹¹ En general, hemos obviado la distinción establecida por algunos autores entre *texto* y *discurso*, considerándolos en nuestra exposición, a efectos prácticos, casi como sinónimos, aunque asignando, en la línea de Paul Ricoeur, a la noción de texto el sentido de *discurso fijado por la escritura*. Dado que los discursos orales recogidos mediante entrevista han sido transcritos, dichos discursos han devenido, asimismo, textos. No obstante, en el trabajo de análisis de la polifonía discursiva del informe de evaluación del FAIRE, sí hemos atribuido al término *discurso* un significado distinguible de otros como *habla*, *decir* o *texto*: el discurso como configuración social, política o ideológica de sentido, relativamente abstracta, establecida por el investigador en su trabajo de "etiquetado", que se manifiesta concreta y materialmente en el decir de los actores y en la escritura de los textos (así, por ejemplo, cuando decimos que, a través del evaluador, se manifiesta el *discurso de la razón gerencial*).

desarrollado atendiendo a procedimientos de análisis sociológico del discurso. En este sentido, hemos asumido los criterios y orientaciones provenientes de la llamada *escuela cualitativa de Madrid*, en cuyo seno –como es bien sabido– se ha ido consolidando desde hace décadas una rica tradición analítica.

Así, hemos tomado como referencia específica para constituir nuestra estrategia de análisis los trabajos de Ibáñez (1985), Callejo (2001) y Conde (2009)¹¹², cuyas orientaciones –aunque principalmente se refieran al análisis de discursos grupales– han servido para vertebrar nuestra metodología. Un modo de análisis que, lejos de cualquier pretensión formalizadora, se concibe como un proceso dialéctico, “*un continuo ir y venir entre la materialidad del discurso y las conjeturas que proceden del marco teórico de referencias*” (Callejo, 2001: 147). Proceso dialéctico que se concibe, asimismo, como “*proceso de interrogación*” dirigido a los textos, en tanto que materialidad discursiva objeto de análisis (*Ibíd.*: 148).

Asumiendo esta concepción del análisis como proceso de interrogación, la primera y más elemental forma de enfocar el trabajo ha sido determinar las “preguntas” que debíamos proyectar sobre los textos, es decir: establecer las cuestiones clave a indagar en el material textual y discursivo objeto de análisis.

Ante todo, por supuesto, hemos tratado de buscar en los textos respuestas específicas a los interrogantes implícitos en los problemas y objetivos de la investigación. Pero, asimismo, hemos considerado otras cuestiones que resultan –con carácter general– relevantes en un proceso de análisis del discurso (en cualquier proceso de análisis del discurso, podríamos decir). Cuestiones generales propias de esta modalidad socio-hermenéutica de análisis, a través de las cuales hemos tratado de encontrar respuestas a los problemas de la investigación, respetando siempre la premisa de no perder de vista dicho marco de referencia.

De manera esquemática, estas cuestiones clave del análisis, o interrogantes generales a plantear a los textos, han sido las siguientes¹¹³:

- *Ideas fuerza*: ¿Qué proposiciones vertebran los textos? ¿Cuáles son los significantes dotados de mayor fuerza discursiva?

¹¹² Ello sobre la base, en buena medida compartida por los autores citados, de los trabajos de alcance más propiamente teórico de Foucault, Ricoeur y Van Dijk –que hemos ido referenciando a lo largo de esta memoria de investigación.

¹¹³ He tomado buena parte de estas cuestiones –adaptándolas con cierta libertad– de las orientaciones y apuntes dados por Javier Callejo en su curso de doctorado *Del grupo de discusión al socioanálisis: técnicas de investigación para una sociología reflexiva* (1995-1996), en el que participé como alumno del programa de doctorado *Nuevas perspectivas teóricas y metodológicas en investigación social* de la UNED (Departamento de Sociología I, curso 1995-1996).

- *Construcción del objeto*: ¿Qué representación se hace en los discursos de sus objetos¹¹⁴? ¿Cómo se re-produce discursivamente la referencia de los textos?
- *Motivaciones y resistencias*: ¿De qué “se quiere hablar” en los textos? ¿De qué “no se quiere hablar” -pero sería esperable que se hablara?
- *Incoherencias, “huecos del discurso”*: ¿Qué dislocaciones y rupturas se abren en la cadena del discurso? ¿Qué contradicciones se identifican en los textos?
- *Polifonía y posiciones discursivas*: ¿Quiénes “hablan” en los textos? ¿Desde qué posición y desde qué marcos de legitimación se dice lo que se dice?
- *Configuraciones narrativas*¹¹⁵: ¿Qué tensiones, qué polarizaciones radicalizan los discursos? ¿Qué está en juego en los textos?
- *Sentido general de los discursos*: ¿Qué relación se da entre los discursos y los contextos (global y local) en los que dichos discursos se inscriben? ¿Qué intencionalidades se identifican? ¿Qué relación podemos establecer entre el discurso y la acción social? ¿Por qué y para qué se dice lo que se dice?

Es importante señalar –ya lo hemos adelantado- que estas cuestiones-guía no se han proyectado necesariamente en todos los textos constitutivos del corpus de la investigación. Se trata, en todo caso, de cuestiones proyectadas sobre los textos más relevantes para nuestro trabajo, aquellos a los que hemos atribuido un mayor valor como fuente y en los que se condensan los sentidos de la evaluación como práctica: fundamentalmente el texto del informe de evaluación del FAIRE y las transcripciones de las entrevistas con los actores que participaron en los procesos de producción/recepción de dicho informe, así como en la institucionalización de la política de integración de inmigrantes.

Otros textos han tenido un valor o utilidad *referencial* (para reconstruir fácticamente los contextos y los procesos de la evaluación), o han servido de material para complementar y contrastar las apreciaciones surgidas del análisis de los textos considerados fundamentales para la investigación.

*

No hemos dispuesto de un procedimiento formalizado para el análisis (siguiendo a Ibáñez (1985: 125), “*no hay algoritmos para analizar los textos y discursos*”). Pero sí hemos establecido una mínima secuencia de

¹¹⁴ Considerando el propósito de la investigación, nos referimos ante todo a la política y las intervenciones evaluadas, a los problemas sociales abordados, a la evaluación misma como práctica...

¹¹⁵ Tomamos este concepto de Fernando Conde (2009).

operaciones, con el fin de introducir cierto orden temporal y procedimental en el trabajo del análisis.

En este sentido, el proceso del análisis y de la interpretación se ha organizado en una secuencia (ideal) constituida, *grosso modo*, por las siguientes etapas (sin perjuicio de que, en la práctica, las fases propuestas –y las operaciones en que éstas se subdividen- se hayan solapado o condensado)¹¹⁶:

1. Una primera lectura general, *global*, del conjunto de los textos seleccionados.
2. Un análisis de carácter “intensivo” -y de cierta inspiración estructural-, que se ha proyectado de forma particular sobre el texto de la evaluación del *Fondo de Apoyo* y sobre las transcripciones de entrevista.
3. Un análisis temático, organizado a partir de los objetivos de la investigación, sobre el conjunto de los textos más relevantes del corpus.
4. Un trabajo de carácter más propiamente interpretativo e integrador del sentido general de los discursos analizados.

Explicamos brevemente, para concluir nuestra exposición, el contenido de cada una de estas fases y su finalidad:

La primera fase, el trabajo en perspectiva global, ha consistido en una lectura analítica general y relativamente ágil de los textos, considerando los interrogantes y problemas clave de la investigación como referencia. Una lectura que ha permitido dar una primera respuesta a los mismos, concretándose esta respuesta en la formulación de *conjeturas* acerca del sentido de los discursos recopilados (siempre en relación con los problemas y objetivos de la investigación).

Con el análisis intensivo, se ha procedido a una suerte de inmersión en el texto del Informe de la evaluación del *Fondo de Apoyo* y de las transcripciones de entrevista, con el fin de descomponer dichos textos y extraer (“*desentrañar*”, en expresión de Callejo) sus sentidos, mediante su segmentación en unidades de significación y su análisis longitudinal (identificando funciones, connotaciones, cadenas asociativas, oposiciones, discontinuidades... y sus mutuas relaciones).

El análisis temático ha consistido, por un lado, en poner en relación directa el texto del informe con los problemas y objetivos de la investigación. Se trata de una operación analíticamente distinguible del análisis intensivo, pero que ha podido efectuarse, si no simultáneamente, sí con relativa fluidez, una vez realizadas las anteriores

¹¹⁶ Seguimos a Callejo (2001: 150-153).

operaciones. Asimismo, se ha realizado un análisis temático transversal sobre las transcripciones de entrevista.

La última fase del proceso desarrollado remite a la integración de los discursos analizados y a la interpretación de su sentido general. Se ha tratado, en síntesis, de responder a la doble cuestión concerniente a *por qué* y *para qué* se dice lo que se dice en el texto del informe de evaluación del FAIRE y en las entrevistas realizadas:

1. El *por qué* remite al contexto de producción de los discursos: se ha tratado de establecer su relación con el momento en el que se producen, con el contexto socio-histórico, político, económico... en el que se inscriben los textos.
2. El *para qué* remite a la intencionalidad de los discursos, a lo que se pretendía conseguir diciendo lo que se ha dicho en ellos (su pragmática, en definitiva).

*

La exposición de fases y operaciones que acabamos de efectuar posee, en cierto modo, un carácter "ideal". Se trata, como decíamos, de operaciones analíticamente diferenciables pero que, en la práctica, se han podido solapar, condensar o revertir su secuencia de aplicación en ese continuo ir venir de los objetivos de la investigación a los textos que han constituido su materialidad empírica.

A modo de conclusión, podemos decir que con el análisis intensivo hemos pretendido, ante todo, comprender (o explicar, si seguimos la distinción ricœuriana) las tramas de "sentido profundo" del texto del Informe de evaluación del *Fondo de Apoyo* y de las entrevistas realizadas, reconstruyendo las representaciones contenidas en ellos. Una operación que ha circulado, por así decir, dentro de los límites de dichos textos, que se ha movido en el espacio de su semántica y de su régimen enunciativo.

Con la interpretación del sentido general del discurso hemos pretendido, sin embargo, ejercer otro tipo de comprensión: hemos buscado comprender *en clave socio-hermenéutica* dichos textos "saliendo" de ellos, relacionando las representaciones en ellos contenidas con su contexto socio-histórico, relacionando los discursos con el plano existencial de los sujetos que han hablado -directa o indirectamente- en el texto del informe o que, en las entrevistas, se han referido al proceso de producción/recepción del mismo. Hemos tratado, en definitiva, de establecer el vínculo, socio-hermenéutico y pragmático, entre los discursos y la acción social¹¹⁷.

¹¹⁷ Esta distinción entre el plano de la *explicación* (semántica), proporcionada por el análisis de inspiración estructural, y el plano de la comprensión (hermenéutica) que

Creemos que por medio de la aplicación de esta estrategia de análisis hemos podido responder, en lo esencial, a los objetivos de esta investigación.

II. 7. Orden de exposición de los resultados de la investigación

La exposición de resultados de la investigación sigue, a continuación, la siguiente secuencia:

- El caso de la Evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes (FAIRE)*.
 - Los contextos:
 - Contexto global: La política de integración de inmigrantes.
 - Contexto local: La demanda, el diseño y el proceso de la evaluación.
 - El texto:
 - El régimen discursivo del informe.
 - Los enunciados y los efectos de valor: Pragmática de la evaluación.
 - Polifonía discursiva y sentido: Dialéctica de la evaluación.
 - Recepción y usos del texto.
- Conclusiones: Crítica y hermenéutica de la evaluación.

opera a través de la interpretación que vincula al hablante con su existencia, se ajusta a la metodología ricœuriana, tal como la hemos explicitado en este mismo capítulo.

SEGUNDA PARTE: EL CASO

CAPÍTULO III. CONTEXTO GLOBAL: LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

*“Muchos discursos encuentran su racionalidad y funcionalidad última en estructuras sociales y culturales. Por esta razón, tiene sentido analítico distinguir entre el contexto local o interactivo y el contexto global o social. Estos no son fáciles de delimitar con precisión.
(...)”*

[E]l discurso y el contexto local frecuentemente se producen e interpretan como una parte funcional de los contextos globales. Esta dependencia debería, por lo tanto, estudiarse también en el análisis social del discurso.”

TEUN A. VAN DIJK, *El discurso como interacción en la sociedad*

En este capítulo analizamos el contexto global en el que se inscribe el caso específico objeto de esta investigación: la evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes (FAIRE)*.

Un contexto global tiende, por su propio carácter general, a desbordarse en una multiplicidad de dimensiones socio-históricas. Se impone, por tanto, una tarea de demarcación contextual. Hemos delimitado este contexto considerando la inscripción política e institucional del caso: la política de integración de inmigrantes delimita el contexto global de la evaluación del FAIRE. Dentro de este contexto distinguimos, de manera más específica, los aspectos relativos a:

- La definición del problema-objeto de la política (operaciones de diagnóstico, apreciaciones empíricas, debates normativos, principios finalmente adoptados).
- Los procesos de institucionalización, planificación y gestión que le son propios.
- La introducción de la evaluación en el ámbito político así constituido.

Estos aspectos acotan el contexto general en el que se va a inscribir la situación concreta en la que se producirá el informe de evaluación del *Fondo de Apoyo* y su recepción administrativa (analizaremos este contexto concreto *-local o micro-* en el siguiente capítulo).

En lo que hace a la modalidad expositiva, seguimos una narrativa diacrónica: el contexto delimitado por la política de integración de

inmigrantes se describe siguiendo, para cada uno de los bloques de aspectos citados, el eje de su proceso histórico.

III. 1. La definición del problema

A finales de 2004, cuando el primer Gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero asume la tarea de poner en marcha una política estatal dirigida expresamente a la integración de los inmigrantes, ya no podía decirse que éstos constituyeran una proporción marginal respecto de la población española. España pasaba claramente a ser un país receptor de inmigrantes, lo que rompía su arraigada tendencia histórica de país de emigración. Se planteaba, de este modo, el desafío de articular una política de integración. Una política que fuera más allá de la legislación vigente en materia de extranjería¹¹⁸.

Ciertamente, desde mediados de la década de 1990 habían tenido lugar algunas tentativas de incorporar la dimensión de integración social en el ámbito de gobierno de la inmigración, dominado por la cuestión del control de los flujos migratorios. Sin embargo, el alcance de estos intentos fue, como veremos, más bien limitado. La política de integración de inmigrantes puesta en marcha por el gobierno socialista nacerá con la vocación de ser la política definitiva en esta materia.

III. 1. 1. El diagnóstico

A principios del siglo XXI, pocas dudas cabían ya respecto a que la sociedad española estaba experimentando una acelerada transformación motivada por la incorporación de importantes contingentes de población inmigrada.

Por supuesto, la lectura que en ese momento se hizo de las implicaciones del fenómeno migratorio no fue unívoca. En perspectiva global, se destacaron los efectos positivos sobre la demografía nacional así como sobre el balance ingresos-gastos; efectos que, a nivel agregado, se derivarían necesariamente de la dinámica migratoria. La

¹¹⁸ Según datos del *Padrón de habitantes*, a 1 de enero de 2005 había 3.730.610 extranjeros empadronados en los municipios españoles. Esta cifra, que suponía ya un 8,5% de la población total residente en España, podía elevarse aún más si se medía el número de inmigrantes por el criterio de los *nacidos fuera*, en lugar del de ser *extranjeros*, añadiéndose a éstos el de los que adquirieron la nacionalidad española por naturalización. El argumento de la marginalidad estadística de la inmigración ya no era, por tanto, sostenible. En España este argumento se había esgrimido con cierta frecuencia con el fin obvio de atenuar la importancia del fenómeno, y esquivar así la responsabilidad de dar una respuesta política seria al mismo (Arango, 2005: 250-251).

inmigración era, en este sentido, una *oportunidad*; una posible y decisiva contribución para contener la tendencia al envejecimiento de la población que desde hacía décadas acontecía en España, y asimismo para equilibrar las cuentas de la Seguridad Social, obviamente afectadas por dicho envejecimiento (Arango, 2005: 261-267).

Sin embargo, ante el hecho migratorio también se reaccionaba con reserva y temor. Desde ciertos sectores sociales y políticos, la inmigración se percibía en términos de afluencia masiva y descontrolada de personas extranjeras, que tendían, además, a concentrarse en determinadas comarcas y municipios. La concentración local de los inmigrantes contribuía a hacer visible a esta población y a reproducir la representación del fenómeno migratorio como afluencia “masiva y sin control” de gentes diferentes en su origen, en sus costumbres, en su aspecto físico. El problema de las zonas de *contacto* entre inmigrantes y autóctonos, y de los conflictos, manifiestos o latentes, que se daban en estas zonas constituyó, de hecho, uno de los focos críticos de los debates que precedieron y acompañaron la formulación de la política estatal de integración de la población inmigrante¹¹⁹.

La sobre-concentración de población inmigrante se contemplaba, en este sentido, como una fuente de inseguridad y como una interferencia (real o, en todo caso, socialmente percibida) para la provisión de servicios públicos en estas zonas de confluencia entre alóctonos y autóctonos. Lo que podía dar lugar a una competencia no deseada por los recursos sociales y por los espacios públicos, susceptible de servir de base a un discurso político populista y xenófobo. Para algunos expertos, como el politólogo Ricard Zapata, el uso de argumentos populistas por parte de los partidos políticos tradicionales era, al comienzo de la década de 2000, uno de los principales desafíos que configuraban la problemática de la inmigración en España. Este argumentario político populista empezaba ya a construirse, en efecto, sobre todo en algunos municipios catalanes, a partir de la identificación discursiva entre *zona de contacto* y *zona de conflicto*:

¹¹⁹ Un ejemplo especialmente relevante de estos debates fueron los seminarios *Inmigración y sociedad y Justicia, tolerancia e inmigración*, auspiciados por la Fundación Pablo Iglesias y desarrollados entre 2004 y 2005 en Madrid. En su conjunto, constituyen una excelente muestra de las cuestiones suscitadas y de las inquietudes sentidas ante el fenómeno migratorio, en el entorno del Gobierno que estaba diseñando la política de integración de inmigrantes, por especialistas académicos, cargos políticos y representantes de las organizaciones sociales. Para conocer el estado de esta cuestión en el momento inmediatamente previo a la institucionalización de la política, nos hemos basado en buena medida en el análisis de las ponencias presentadas en estos seminarios, así como de las transcripciones de sus debates, tal como se recogen en la edición coordinada por Rafael del Águila (2005).

“El populismo español, por el momento, y si nos atenemos a sus versiones muy embrionarias surgidas en localidades catalanas, no tiene el discurso identitario como emblema, sino la seguridad y el bienestar de las personas. Utiliza como núcleo principal para producir sus argumentos las zonas de contacto entre la población inmigrante y la autóctona, alimentado por la idea de que también son zonas de conflicto” (Zapata, 2005: 207).

En el análisis y la valoración del fenómeno migratorio se observa, a principios del siglo XXI, la configuración de una doble perspectiva: por un lado, una perspectiva general (*macro*), que enfatizaba la dimensión positiva del fenómeno y las oportunidades que generaba; por otro lado, una perspectiva (*micro*) que ponía el foco en el nivel local, donde se daba una representación menos amable de sus consecuencias. La siguiente declaración de una Diputada del *Partido Socialista de Cataluña*, antigua Concejala del Ayuntamiento de Mataró (caracterizado por la alta concentración de población extranjera), extraída de uno de los debates sobre inmigración celebrados a comienzos de la década de 2000 (vid. nota 2), resulta muy expresiva de este discurso local construido sobre la oposición macro/micro, y cuyo atractor semántico principal es el *conflicto*:

“En algunos barrios la inmigración provoca un desplazamiento de la población nativa, que se desplaza a nuevas viviendas, dejando núcleos conflictivos de vivienda barata que son ocupados por los inmigrantes (...). Hay muchas cosas que analizar porque aunque es importante el análisis macro, donde se desarrollan la vida y la convivencia es a pie de calle. Podemos analizar incluso lo que ocurre con la competencia no solamente por los recursos, sino por la ocupación del espacio público, de calles y plazas, que puede crear conflictos. Atender a este nivel es importante porque es donde vive la gente y donde se puede trabajar de forma positiva –o negativa– sobre el conflicto” (Prados, intervención recogida en Del Águila, 2005: 359).

Para algunos, la imagen positiva (*políticamente correcta*, podríamos decir) de la inmigración como *oportunidad* era demasiado abstracta, una representación idealizada, alejada de la realidad. Era la perspectiva local, concreta, empírica, la que permitía apreciar “lo que realmente ocurría”. Era en el espacio local donde se manifestaban las consecuencias no deseadas de la inmigración. En el nivel de los municipios tenía lugar la “verdadera” gestión de la integración y allí se revelaba la ineficacia de las políticas. Por lo tanto, había que “*bajar del nivel macro del análisis de las consecuencias de la inmigración al nivel micro, a ver lo que verdaderamente ocurre en los barrios*” (*Ibíd.*).

Este discurso tendrá, como veremos, una influencia notable en la definición de la política de integración de inmigrantes¹²⁰. Lo micro, lo

¹²⁰ “El municipio es el lugar donde se produce la integración”, nos dirá en entrevista un cargo político de la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, justificando así la importancia concedida a las Corporaciones Locales en el diseño y la gestión de la política.

local, comparece en este discurso como lo *real concreto*, el lugar donde acontecen las interacciones entre población autóctona e inmigrante. Interacciones locales concretas en las que se revelaba la dimensión conflictiva del fenómeno migratorio, que a su vez promovía la formación de una representación política de la inmigración como fuente de tensiones; un discurso populista y demagógico que pretendía sintonizar con el de las poblaciones autóctonas de clase trabajadora en contacto cotidiano con las poblaciones inmigrantes¹²¹.

Todo ello anticipaba, en el plano del análisis empírico, la cuestión relativa a quién debía ser el actor político competente para gestionar la integración de estas poblaciones. De cualquier modo –volveremos sobre esta cuestión más adelante–, lo local emergía como uno de los vértices analíticos y políticos de la cuestión migratoria.

Así, el discurso técnico y político sobre la integración de los inmigrantes se fue configurando como un discurso dualizado, en tensión: un discurso en ocasiones ambiguo, oscilante, a veces abiertamente confrontado, entre la representación *macro* de la inmigración como *oportunidad*, y la representación *micro*, que definía este fenómeno como *problema* a resolver y a gestionar en el nivel local. La cuestión eminentemente normativa del régimen jurídico que debía regular los derechos y deberes de los inmigrantes atravesaba, como es lógico, todo este juego de discursos y representaciones enfrentadas¹²².

*

Ciertamente, aunque por aquel tiempo lo políticamente correcto era eliminar el término *problema* para referirse a la inmigración, es difícil pensar que las implicaciones del fenómeno no constituyeran, para los planificadores de la política estatal de integración de inmigrantes, un problema a resolver, una realidad que debía, en primer lugar, analizarse con rigor, si se quería formular una política estatal innovadora (y definitiva) en esta materia¹²³.

¹²¹ Tras las elecciones generales de marzo de 2008, las primeras declaraciones del Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, reproducirán este discurso, al decir que él procedía “*del mundo real*” y que “*un país, un barrio, una escalera no pueden gobernarse con las normas del último que llega* [refiriéndose a los inmigrantes]” (*El país*, 24 de mayo de 2008 –edición de Madrid). El Ministro Corbacho había sido anteriormente Alcalde de L’Hospitalet del Llobregat, uno de los municipios españoles con mayor concentración de población inmigrante, lo que supuestamente le legitimaba para afirmar su procedencia del “mundo real” –un mundo opuesto, obviamente, al “mundo irreal” de las teorías y de lo políticamente correcto.

¹²² El Ministro Corbacho, en las declaraciones de mayo de 2008 citadas *supra* (vid. nota anterior) afirmará no ser partidario de los “*papeles para todos*”. Una excelente síntesis de la problemática jurídica que planteaba la inmigración a principios de este siglo puede encontrarse en De Lucas (2005) y Vallespín (2005).

¹²³ En los documentos políticos y técnicos sobre integración de inmigrantes producidos por el *Ministerio de Trabajo* en aquellos años (MTAS, 2005, 2006, 2007), se elude

La principal fuente para conocer el análisis que se hizo de la integración de los inmigrantes en España de cara a la formulación de la política es el diagnóstico que sirve de fundamentación empírica al *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (PECI) (MTAS, 2007). Aunque la publicación y presentación oficial del PECI es relativamente tardía (se aprueba por *Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007*), su elaboración comenzó en mayo de 2005 con la realización de un extenso diagnóstico, en el que participaron numerosos expertos académicos y agentes socioeconómicos¹²⁴. A partir de este análisis, se irán creando, en paralelo a la formulación del PECI, los principales instrumentos de la política estatal de integración de inmigrantes; instrumentos, como el propio *Fondo de Apoyo*, que se aplicarán antes de la aprobación oficial del Plan. En este sentido, el análisis que incorpora el texto del PECI constituye el diagnóstico oficial que en su momento se hizo para fundamentar y legitimar técnicamente la política estatal de integración de inmigrantes en España. Una política que se iba a presentar, en efecto, como la política *definitiva*.

En este diagnóstico, se observa una especie de intento de superar la tensión del discurso sobre la inmigración que hemos descrito en el apartado anterior:

En primer lugar, la inmigración se define, desde las primeras páginas del texto del Plan, “como oportunidad y como reto” (MTAS, 2007: 24), encuadrando así la lectura global del fenómeno migratorio en términos positivos. Una lectura global positiva, en efecto, pero que se muestra ambivalente al considerar sus manifestaciones en el plano micro y local. La inmigración producía *beneficios globales* para el conjunto de la sociedad española, pero también implicaba *costes locales*¹²⁵. La distribución diferencial de estos beneficios y costes era desigual, y correlativa a dos tipos de desequilibrio:

sistemáticamente la expresión “*problema de la inmigración*”, que aparece sustituida por términos como “*fenómeno migratorio*” o “*reto de la inmigración*”. En 2007, el equipo encargado de evaluar el FAIRE suprimió de sus informes toda alusión a la inmigración como problema.

¹²⁴ Entre los meses de mayo y junio de 2005, se realizaron cinco seminarios en los que participaron más de 250 técnicos de distintas administraciones públicas, organizaciones sindicales y empresariales, Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones de inmigrantes y expertos académicos. El borrador del Plan fue objeto asimismo de negociaciones bilaterales con distintos departamentos de la Administración General del Estado (MTAS, 2007: 191-192).

¹²⁵ El diagnóstico se inscribe, de entrada, en el campo semántico de la economía de la empresa. Late en él una concepción utilitaria o funcionalista de la inmigración (Rinken et al., 2011), concebida -y esperada- como provisión de recursos necesarios para el sistema productivo, la demografía nacional y las cuentas de la Seguridad Social.

Por un lado, los relativos a la distribución de servicios públicos que afectaban a la población autóctona española:

“[L]os beneficios y costes de la inmigración aparecen desigualmente repartidos entre distintos grupos sociales, porque, aunque la inmigración sea un factor positivo para el conjunto de la sociedad española, unos grupos sociales se benefician más de ella, mientras que otros comparten problemas e insuficiencias en el funcionamiento de los servicios públicos con la propia población inmigrada” (MTAS, 2007: 24).

De este modo, según el diagnóstico del PECl, la inmigración ponía de manifiesto una suerte de “efecto espejo” (Zapata, 2005: 197): los problemas de la integración de los inmigrantes revelaban, en realidad, los propios problemas de la sociedad de acogida.

Por otro lado, los beneficios de la inmigración se veían distorsionados a nivel local, donde se convertían en costes debido al desigual patrón de distribución geográfica de la población inmigrante. En el texto del PECl, se reproduce la cuestión de los desequilibrios en el asentamiento de esta población, distribuida de forma muy heterogénea por Comunidades Autónomas, municipios y barrios, señalando los problemas de convivencia vecinal derivados de esta distribución. La sobre-concentración de la población inmigrante en ciertas zonas residenciales, en las que el alquiler era más barato pero las condiciones de habitabilidad eran comparativamente deficientes, se reconoce como un hecho cierto y preocupante. Las dificultades para acceder a una vivienda en alquiler o en propiedad eran notables, debido a la falta de recursos de los inmigrantes o a la existencia de resistencias actitudinales en los propietarios, lo que conducía al uso de viviendas degradadas y al hacinamiento. Todo ello contribuía a la realimentación de los estereotipos negativos entre las poblaciones autóctonas y a la estigmatización de ciertas zonas urbanas y sus habitantes de origen extranjero (MTAS, 2007.: 87-89).

Así, en perspectiva global, para el conjunto de la sociedad española, la inmigración se presenta como un *factor positivo*. Pero, al descender al nivel micro de las interacciones sociales y locales concretas, sus efectos no podían reconocerse siempre como positivos. La inmigración, entonces, se designará no sólo como *oportunidad*, sino asimismo –y principalmente– como *reto*¹²⁶. Un *reto local*, ante todo:

“La incorporación a nuestra sociedad de un número considerable de personas inmigrantes, sobre todo cuando la misma se ha producido en un plazo muy breve de tiempo, plantea retos que hay que afrontar. Las dimensiones y características específicas de estos retos dependen de los contextos sociales,

¹²⁶ En los siete párrafos que dan contenido a la Sección 1.3. del PECl, titulada *La inmigración como oportunidad y como reto*, no se emplea, sin embargo, el término *oportunidad*; el término *reto* es el que se usa para definir el fenómeno migratorio en España (MTAS, *op. cit.*: 24-25).

económicos y políticos en los que se asientan las personas inmigrantes" (Ibíd.: 24).

La designación de la inmigración como reto, como desafío a afrontar, no como *problema*, es la definición (positiva) desde la que los planificadores van a tratar de superar la tensión del discurso sobre la población inmigrada y sus efectos, justificando así la propia necesidad de una nueva política de integración. Una política que se presenta ahora como definitiva, y que deberá gestionarse desde un enfoque cooperativo capaz de implicar a las distintas administraciones y niveles de gobierno del Estado. La heterogeneidad geográfica de la problemática se cruza, de este modo, con una heterogeneidad político-competencial:

"[A]unque se hayan planteado a distintos niveles políticas de integración de la población inmigrada, y se hayan emitido múltiples mensajes sobre la integración, no siempre coherentes, ni aquellas han sido suficientes, ni los discursos han logrado ser efectivos (...). Por todas estas razones, conviene dar un nuevo y definitivo impulso a las políticas de integración en el que se impliquen todas las administraciones." (Ibíd.: 25).

*

A partir de esta apreciación general de la cuestión migratoria, en el PECl, la construcción de la integración de los inmigrantes como objeto de diagnóstico y de intervención se lleva a cabo mediante la aplicación de un enfoque analítico holístico, de una mirada que pretende ser global, *integral* (el *enfoque integral* será, como veremos luego con más detalle, una de las premisas generales de esta política).

Esta integralidad de la mirada se fundamenta en una percepción de la integración como fenómeno multidimensional, poliédrico, como "*un proceso que afecta a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas de los grupos sociales*" (MTAS, *op. cit.*: 177). Grosso modo, en el diagnóstico del PECl, la concepción multidimensional de la integración de las poblaciones inmigradas da lugar a la aplicación de una doble perspectiva de análisis:

En primer lugar se aplica una perspectiva que podríamos denominar *temática*: la integración, como objeto, se descompone en diferentes dimensiones y factores. En esta descomposición del fenómeno se observan, a su vez, dos operaciones y niveles de análisis:

1. En el primer nivel, una operación de *desagregación funcional*, que declina la integración según los diferentes espacios socioeconómicos y ámbitos institucionales en los que dicho

fenómeno es susceptible de verificarse (educación, empleo, vivienda, servicios sociales...).

2. En un segundo nivel de análisis, se lleva a cabo una operación de *recomposición transversal*: se identifican factores que atraviesan los diferentes espacios funcionales de la integración y que se consideran especialmente críticos para la integración (estos factores se relacionan, sobre todo, con las actitudes sociales y las conductas discriminatorias).

En segundo lugar, siguiendo una lógica asimismo transversal, se aplica una perspectiva *sociodemográfica*, que concentra la mirada en la situación de determinadas categorías de población consideradas especialmente expuestas a las dinámicas de exclusión social:

1. En general, la situación de los jóvenes, que plantea el problema de la integración las llamadas *segundas generaciones* de inmigrantes, y, más en particular, la de los menores que llegaban a España sin sus familias o representantes legales (los denominados *menores no acompañados*); un grupo considerado especialmente vulnerable, compuesto por una mayoría de adolescentes varones, de entre 14 y 17 años, que arribaban a España por diferentes vías en busca de trabajo y oportunidades vitales. La situación que estos jóvenes encontraban al llegar difería mucho de la imagen que se habían formado previamente de la sociedad de acogida, encontrándose en una posición de desamparo y exclusión social (MTAS, 2007: 277-284).
2. Las mujeres: la inmigración se presenta como un fenómeno *feminizado* que debía analizarse -y gestionarse- en *perspectiva de género*. El origen étnico y racial de las mujeres inmigrantes daba lugar a una interacción de factores de desigualdad que intensificaba los efectos de las discriminaciones de género arraigadas en la sociedad de acogida, provocando situaciones de *discriminación múltiple* (Ibíd.: 300-308)¹²⁷.

Descomposición temática del fenómeno y transversalización de ciertos factores de integración/exclusión y de problemáticas referidas a colectivos específicos. Básicamente, este es el sentido del enfoque integral en el diagnóstico oficial de la integración de los inmigrantes en España. El resultado fue la definición de doce *áreas de intervención*. En

¹²⁷Hay que decir que, a principios de la década de 2000, la problemática de la integración de los inmigrantes suscitaba constantemente la cuestión del género, lo que se proyectaba en los debates sobre los posibles enfoques de integración a adoptar: así, al examinar las previsibles consecuencias de la aplicación de los llamados *enfoques multiculturales*, la posibilidad de que ello condujera a asumir una excesiva tolerancia respecto a determinadas prácticas y pautas de dominación masculina -que podrían verse importadas desde otras sociedades a la nuestra- constituyó un poderoso factor de evaluación negativa de este modelo de filiación anglosajona (Del Águila, 2005: 356-359).

el documento del Plan, cada área de intervención va precedida de su diagnóstico específico¹²⁸. No hay, en el diagnóstico del PECl, un único problema focal sobre el que determinar linealmente las actuaciones a adoptar, sino un complejo haz de problemáticas, situaciones sociodemográficas y factores de exclusión entrecruzados, que da lugar a una amplia batería de medidas, algunas de ellas temáticamente específicas, otras, transversales al conjunto.

*

Sin embargo, en el análisis que sirvió de base a la política de integración llama la atención una ausencia: la relativa a una evaluación (potencialmente crítica) del impacto de la legislación de extranjería sobre los procesos de integración de la población inmigrada. En este sentido, en el diagnóstico del PECl, las referencias a la regulación sobre extranjería constituyen una reafirmación del *status quo* jurídico en la materia. El *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000* (RD 2393/2004, de 30 de diciembre), que acababa de ser reformado, se presenta, de este modo, como un “instrumento al servicio de la integración” (MTAS, 2007: 132):

“[E]l Reglamento de extranjería, concebido como un instrumento dentro del conjunto de las políticas públicas de integración, favorece la integración de las personas inmigrantes por la vía de facilitar la inmigración por cauces legales, combatir la contratación irregular, reforzar el protagonismo de los ayuntamientos en los procesos de integración y mejorar el tratamiento jurídico de algunas situaciones particularmente cualificadas o sensibles” (Ibíd.: 137).

La ausencia de evaluación de la legislación sobre extranjería, o, mejor dicho, la presencia de una evaluación acrítica y legitimadora de la Ley, llama la atención en un diagnóstico sobre la integración de los inmigrantes. Llama la atención porque, por aquel tiempo, la cuestión de los derechos de los extranjeros y de su estatus jurídico era un foco sensible de los debates sobre la integración (De Lucas, 2005; Vallespín, 2005), y lo seguirá siendo después de la aprobación oficial del PECl (López Sala y Esteban, 2006; Izquierdo Escribano, 2008).

Ciertamente, era la propia *Ley de extranjería* la que definía el estatus de ciudadanía del inmigrante, las condiciones de acceso a dicho estatus y la exclusión del mismo. La condición del inmigrante como sujeto integrado o excluido derivaba en buena medida de la Ley, que podía verse, en este sentido –y a pesar de la reforma del Reglamento–,

¹²⁸ Las áreas fueron: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

como una *barrera* a la integración¹²⁹. La siguiente cita del Catedrático de Derecho Javier de Lucas nos sirve para sintetizar esta apreciación crítica del ordenamiento jurídico en materia inmigratoria:

"Los cauces a través de los cuales el Derecho trata de regular (en realidad, dominar) los movimientos migratorios son tan estrechos que inevitablemente se ven desbordados e inevitablemente surge la 'natural' respuesta jurídica, la represión, la prohibición, la asunción de que el output básico del derecho es vigilar y castigar, y hacerlo eficazmente. Por eso la lucha contra la inmigración ilegal (contra la delincuencia y los peligros que de ella derivan) como tarea prioritaria del Derecho ante la inmigración.

Aún peor, la mirada desde el Derecho es una mirada que, en su propósito de encasillar los movimientos migratorios en las categorías que le son familiares, deforma al inmigrante. Crea un concepto normativo de inmigrante que no sirve para tratar a los inmigrantes reales. Contribuye poderosamente a su estigmatización social –ahí tenemos el extremo de la aplicación de esa vieja creación dogmático-penal que es el Derecho penal del enemigo-. Y frustra esa oportunidad a la que no deberíamos renunciar" (De Lucas, 2005: 120).

El Plan estatal de integración comparece, desde el propio diagnóstico que oficialmente lo fundamenta, subordinado a un ordenamiento jurídico que lo precede. El diagnóstico integral, global, holístico de la integración de los inmigrantes no va a inducir cambio alguno en ese ordenamiento. La Ley aparece en el diagnóstico como algo dado, como un régimen previo e intangible. Cualquier intento de impulsar la integración de los inmigrantes tendría que hacerse dentro de los límites de ese régimen jurídico previo al *Plan Estratégico*. Podemos decir que primero fue la Ley, y después el diagnóstico de la integración.

Todo esto nos conduce ya a la cuestión de los debates normativos que precedieron y acompañaron al proceso de formulación de la política, y al modelo de integración por el que finalmente se optó.

III. 1. 2. Los debates normativos: Imágenes de la integración social

Es comprensible que, a pesar de la imagen ofrecida por el análisis empírico, no fuera políticamente conveniente considerar la integración de los inmigrantes como un problema. En todo caso, sobre lo que no cabe duda es que la *integración social* era un concepto problemático en el plano normativo. No había un único concepto, una única teoría desde la que enfocar el reto de la integración de las poblaciones inmigrantes. Y los promotores de esta política tenían que optar por un enfoque al respecto, si querían ser mínimamente consistentes en la determinación de sus fines. ¿Qué debates tuvieron lugar en este

¹²⁹ Una apreciación que, como veremos en su momento, la evaluación del FAIRE sacará a la luz, a través las entrevistas realizadas a diferentes agentes locales y autonómicos.

sentido, y cual fue la opción final de los planificadores de la política de integración de inmigrantes?

Un punto de partida: Multiculturalismo y política del reconocimiento

A finales de los años '90 del pasado siglo, cualquier reflexión sobre la integración de las poblaciones inmigrantes debía formularse a partir de una confrontación con el paradigma del multiculturalismo y su principal derivada política: la llamada *política del reconocimiento*.

Los estudios sobre las sociedades culturalmente plurales habían identificado ya dos soluciones básicas al problema político de la gestión de las relaciones entre grupos de diferente pertenencia étnica que coexisten en el mismo espacio geográfico y social (Touraine, 1997: 261-262):

1. La primera solución se correspondía con el modelo francés, en el que la integración se concebía como *asimilación cultural* de las minorías. Esta asimilación debía llevarse a cabo sobre la base del *principio de igualdad*, ante el cual las diferencias (étnicas, culturales, religiosas...) habían de ser disueltas en una categoría aglutinadora de nivel superior: la *ciudadanía*. La universalización del dispositivo escolar, la uniformización de las pautas de consumo y el postulado de la unidad y universalidad de la cultura nacional (republicana) constituirían los vectores mediante los que las particularidades étnicas serían asimiladas.
2. La segunda solución estaba representada por el modelo anglosajón, que se concretaba en el mantenimiento de un estatus diferenciado para las poblaciones inmigradas y las minorías étnicas. Estos grupos culturalmente diferentes se organizaban en comunidades locales homogéneas y autocontroladas. La comunidad operaba como intermediaria entre el individuo y la sociedad mayoritaria, lo que suavizaría –o pondría en suspenso- la supuesta violencia cultural de los procesos de asimilación.

Los debates sobre la integración de las poblaciones inmigrantes que tuvieron lugar en España a principios de la pasada década tomaron como referencia a estos dos modelos –a veces un tanto simplificados o idealizados. El telón de fondo de estos debates era, sin duda, la crítica del modelo francés, cuya ineficacia se había revelado de forma violenta en los disturbios acontecidos en la *banlieu* de París pocos años antes. Se especuló, por tanto, con la viabilidad de la solución anglosajona, que encontraba en el multiculturalismo una base teórica abiertamente militante.

Lo cierto es que desde finales de los años '80 habían proliferado las críticas al modelo asimilacionista francés. Es en este momento cuando se constituye el paradigma multiculturalista. Los teóricos del multiculturalismo, con Charles Taylor (1989, 1992) y Will Kymlicka (1995, 2001) a la cabeza, sostendrán que había llegado ya el momento de trascender la primacía del principio de igualdad, tal como se había entendido y aplicado hasta entonces en la tradición republicana.

Las tesis centrales de los multiculturalistas son bien conocidas. Pueden resumirse esquemáticamente en los siguientes enunciados (Valverde, 2011):

- La tradición igualitarista republicana había ignorado gravemente los lazos que las personas establecen con los grupos y las comunidades a las que pertenecen.
- Tal ignorancia es grave porque la cultura de la comunidad de pertenencia es la fuente de sentido básica para el individuo: es de la propia comunidad de donde el individuo extrae los significados mediante los que define su identidad y se orienta en la esfera moral.
- No es concebible la identidad personal, la propia construcción del yo, fuera del marco comunitario.
- En consecuencia:
 - La cultura constituye un bien primario que ha de ser protegido.
 - En el caso de las minorías, la diferencia cultural debe ser objeto de una protección permanente, ya que las políticas asimilacionistas se han revelado históricamente aniquiladoras para las culturas minoritarias.
 - Esa protección debe cristalizar en un nuevo paradigma político: la *política del reconocimiento* de las culturas minoritarias.

Hay que decir que los postulados del multiculturalismo no emergieron propiamente de una consideración de la problemática de las poblaciones inmigrantes, sino más bien de la de las minorías étnicas o lingüísticas nacionales (como la quebequesa). Sin embargo, en el plano normativo, las cuestiones que originalmente plantearon los multiculturalistas acapararon las discusiones sobre la integración de los inmigrantes, que giraron en buena medida en torno a la cuestión del reconocimiento de las identidades étnicas.

En efecto, en la década de 1990, aprovechando la brecha abierta por los multiculturalistas -aunque marcando su propio rumbo- los debates acerca de la política de integración, y en un sentido más amplio los

debates sobre la política social, se centraron en la revisión del concepto de *redistribución*. La centralidad de la redistribución como concepto rector de la política social, entendida como política orientada a resolver injusticias de carácter esencialmente económico, fue puesta en cuestión.

Frente a la redistribución, el concepto de *política del reconocimiento* pretendía poner el acento en la problemática de las *injusticias culturales* y la devaluación de la identidad de las minorías (Fraser, 1995). Esta puesta en cuestión del paradigma de la redistribución se basaba en la constatación de que no todas las discriminaciones ni todas las reclamaciones sociales tenían su origen en problemas de distribución de recursos materiales (*injusticias económicas*). Determinados grupos sociales y minorías étnicas reclamaban, ante todo, el reconocimiento de su identidad, de su estilo de vida, de sus opciones vitales... y, asimismo, de determinados derechos que -directa o indirectamente- les eran negados en tanto que miembros de grupos minoritarios culturalmente devaluados.

Ciertamente, la reivindicación del reconocimiento como perspectiva a partir de la cual redefinir la política social no se entendía como una alternativa que excluyera la importancia de la redistribución, aunque en un principio el énfasis en su crítica pareciera sugerirlo, puesto que no era posible el reconocimiento sin la redistribución. Lo que buscaba la reivindicación del reconocimiento era ampliar el campo de apreciación de las políticas sociales, y de los derechos asociados a estas políticas¹³⁰.

¹³⁰ Para Nancy Fraser, la mayor parte de los derechos de reconocimiento son, al mismo tiempo, derechos redistributivos: constituyen reclamaciones de carácter eminentemente simbólico e identitario, pero que implican asignaciones de recursos, es decir, el reconocimiento de derechos que suponen el acceso efectivo a bienes y servicios. Sin estas implicaciones materiales el reconocimiento quedaría en un gesto meramente formal. Esto es así porque las limitaciones a la integración social, y en sentido amplio las situaciones de injusticia y opresión, poseen raíces tanto económicas como culturales y simbólicas (como, por ejemplo, cuando los estereotipos étnicos condicionan la posición de una minoría en el mercado de trabajo). Las distinciones *redistribución/reconocimiento* e *injusticia económica/injusticia cultural* son, en realidad, distinciones analíticas, aunque indispensables por motivos heurísticos: “en el mundo real la cultura y la economía política siempre están imbricadas la una con la otra; y prácticamente todas las luchas en contra de la injusticia (...) conllevan reivindicaciones tanto de redistribución como de reconocimiento” (Fraser, 2000 [1995]: 128). En esta misma línea, para García y Lukes, separar las cuestiones de la redistribución y del reconocimiento implicaba el riesgo de abordar el problema de la justicia social de forma parcial e incluso contradictoria: desde la perspectiva de la redistribución sólo se aprecia lo que tienen en común los grupos llamados desfavorecidos (sus déficits materiales, las injusticias económicas que padecen), invisibilizando la dimensión simbólica e identitaria que les concierne. Desde la perspectiva del reconocimiento sólo se aprecia lo que diferencia a estos grupos: su

En un plano más abstracto, el debate redistribución-reconocimiento se había originado a partir de una revisión del concepto de *ciudadanía social* de Thomas Marshal (1950), considerado insuficiente para resolver la multiplicidad de problemáticas surgidas de la crisis estructural del empleo y de la creciente pluralidad cultural de las sociedades postindustriales. El concepto de *ciudadanía social* era, en efecto, el resultado de la conjunción de tres elementos (García y Lukes, 1999: 2):

1. La posesión de ciertos derechos sociales y la obligación correlativa de cumplir ciertos deberes en un marco social determinado.
2. La pertenencia a una comunidad política, generalmente identificada con el Estado Nación.
3. La oportunidad de contribuir a la vida pública por medio de la institucionalización de mecanismos de participación democrática.

El problema era que el segundo componente de la ciudadanía social planteaba la cuestión del reconocimiento público de ciertas particularidades no subsumibles en la pertenencia nacional. La crítica de la centralidad de la redistribución se basaba en una apreciación de la marginalidad, o la pura invisibilidad, de la temática de la identidad y la diferencia en la política; una marginalidad que, en el plano jurídico, tenía como implícito el hecho de que la única identidad reconocida, y en la práctica plenamente generadora de derechos de ciudadanía, era la del *hombre trabajador autóctono-nacional*. De este modo, los multiculturalistas acuñarán el término *ciudadanía diferenciada* (Young, 1990), para expresar su nueva concepción de la política basada en el reconocimiento y la protección de las minorías.

El impacto de estas proposiciones críticas sobre los paradigmas políticos precedentes hará difícil pensar la integración de los inmigrantes sin pronunciarse ante las cuestiones suscitadas. Sea lo que fuera la integración, ya no sería sólo una cuestión de distribución de recursos o de pertenencia nacional.

*

Sin embargo, tanto el multiculturalismo como sus derivaciones políticas tendrán enseguida su réplica. Algunas, como la de Alain Touraine (1997), pretendieron alcanzar una síntesis superadora de los modelos

dimensión de identidad, que puede presentarse falsamente separada de sus implicaciones materiales (García y Lukes, 1999: 3-4).

enfrentados (francés/anglosajón, redistribución/reconocimiento). Para Touraine, aunque en el modelo de integración anglosajón se preservaba la identidad cultural de las minorías, que no se veían tan amenazadas de asimilación en la postulada universalidad republicana de la cultura mayoritaria, la probabilidad de los conflictos interétnicos era mayor. La cuestión de la comunicación entre comunidades quedaba sin resolver, así como los problemas de desigualdad y segregación de los sectores más vulnerables -en términos de renta y cualificación- de las minorías.

Touraine va a proponer una suerte de solución intermedia, de síntesis entre los modelos francés y anglosajón de integración, basada en la noción de *descomunitarización*, que implicaba la privatización de las cosmovisiones, la separación de lo cultural y lo social-político, esto es: *“la interiorización de las creencias y las convicciones, y por tanto la separación entre espacio social y espacio cultural, que es la definición de la secularización y la laicidad”* (Touraine, 1997: 266). Esta suerte de *privatización de lo cultural*, planteada desde el reconocimiento y el respeto, permitiría la habilitación de un núcleo común de valores sociales y políticos sobre los cuales construir la integración¹³¹.

Otras críticas fueron más decididas, e incluso radicales. Una de las más notables fue la del filósofo británico de origen ghanés Kwane A. Appiah (1992), para quien las medidas de reconocimiento preconizadas por los multiculturalistas provocaban el efecto de homogeneizar de forma artificial a los grupos minoritarios que pretendían defender, y lo que era más grave: conducían a restringir la autonomía de sus miembros. Además, la intemporalidad de las medidas proteccionistas exigidas imponía una determinada identidad a las generaciones futuras. Esta imposición identitaria, y sus restricciones sobre la autonomía individual, eran inaceptables para la tradición liberal: el respeto a las personas se convertía en algo secundario, pues lo que importaba a los multiculturalistas era el respeto a unas culturas reificadas, concebidas como realidades fuertes, estáticas y homogéneas, cuando la realidad es muy distinta: las culturas son siempre sincréticas y mestizas, y las identidades múltiples y fluidas.

Tal vez la crítica más acentuada –y difundida- del multiculturalismo fue la de Giovanni Sartori (2000a). Ciertamente se trata de una crítica sin

¹³¹ Bajo la solución de Touraine se observa en realidad la latencia de la tradición política francesa. Parece claro que esta reubicación del plano comunitario-cultural en la esfera privada implicaba, en cierto sentido, la reproducción en el seno del grupo etnocultural del proceso de secularización acontecido en las sociedades industriales, lo que no dejaba de ser una forma de asimilación en la línea del modelo francés de integración (aunque la cultura de los grupos minoritarios no estaba condenada de hecho a la disolución, sí debía cuanto menos ser “puesta entre paréntesis” -una suerte de *denegación*).

condiciones, muy expresiva del conflicto que el multiculturalismo planteaba a la tradición republicana liberal.

En primer lugar, para Sartori, el multiculturalismo suponía una amenaza grave para el ideal pluralista de las sociedades democráticas, a partir del cual se construye, en realidad, la integración social. Sobre la base del pluralismo se constituye la autonomía del individuo para elegir¹³². Sobre esta base, lo que posibilita la integración es la habilitación de un núcleo común de valores; un núcleo axiológico cuya asimilación, más allá de las diferencias étnicas o religiosas, hace factible la plena comunicación social (una idea en cierto modo afín a la del *patriotismo constitucional* de Habermas¹³³).

En este sentido, y en consonancia con Touraine, pero sin las concesiones al reconocimiento que éste hizo, Sartori plantea que el multiculturalismo y la política del reconocimiento provocan el aislamiento de las comunidades étnicas en guetos, encerrándolas en sí mismas e impidiendo la comunicación intercultural. En el límite, la atribución de un valor equivalente a todas las culturas, una derivada del postulado de la *inconmensurabilidad cultural* de los multiculturalistas, sólo puede conducir a las aporías del relativismo, y por lo tanto a la fragmentación social, que es todo lo contrario de la integración.

Para Sartori, la política del reconocimiento sólo es una nueva forma de referirse a la política de *discriminación positiva* (*affirmative action*), que en realidad provoca el efecto perverso de reforzar las desigualdades que pretende eliminar, creando grupos de beneficiarios rechazados socialmente y nuevos grupos de "agraviados" (víctimas de las políticas de discriminación positiva), que protestarán y demandarán a su vez nuevas reclamaciones de justicia, en un ciclo de victimización incesantemente realimentada.

En consecuencia, y en sintonía con Appiah, Sartori argumenta que no existe ninguna razón convincente para hacer de la diferencia un problema, o para seleccionar como socialmente problemáticas algunas diferencias y hacerlas objeto de una discriminación positiva. Refiriéndose expresamente a Taylor, Sartori plantea que lo que hacen los multiculturalistas es construir y visibilizar las identidades, para después declararlas dañadas, agraviadas y, finalmente, desplegar una campaña de reivindicaciones: "*Son los multiculturalistas los que*

¹³² En la línea de Appiah, Sartori cuestiona el núcleo de los argumentos de Taylor, quien habría llevado a cabo un desplazamiento del individuo al grupo, inaceptable para la tradición liberal.

¹³³ El propio Habermas (1992) criticará las propuestas de los multiculturalistas, calificándolas de *ética preservacionista*. Para el pensador alemán, no hay nada en las culturas que nos exija el deber de mantener su supervivencia.

fabrican (hacen visibles y relevantes) las culturas que después gestionan con fines de separación o rebelión” (Sartori, 2000b: 8). De este modo, la política del reconocimiento transforma en reales unas identidades que no poseen fundamento objetivo.

Por todo ello, el multiculturalismo y la política del reconocimiento no podían constituir ningún ideal, ninguna norma de deseabilidad ni poseían ningún valor que aportar al acervo axiológico de occidente.

*

De cara al diseño de una política de integración, lo más relevante de estas críticas era la idea de que el multiculturalismo, como teoría normativa y como práctica política, planteaba un problema de comunicación cultural. La representación de la sociedad que se derivaba de las propuestas multiculturalistas era la de un agregado de comunidades encerradas en sí mismas, ante las cuales cada una de ellas se situaba frente a las demás “*como en las vitrinas de un museo*” (Touraine, 1997: 18).

Era difícil asumir que ése fuera un modelo de integración deseable para España. Pero, con todo, no se podían ignorar las cuestiones suscitadas por los multiculturalistas y demás preconizadores del reconocimiento. De modo que los debates sobre la validez del concepto clásico de ciudadanía y la política del reconocimiento se reprodujeron a principios de este siglo, durante el proceso de concepción de la política de estatal de integración de inmigrantes.

En efecto, para algunos de los que participaron en estos debates, la política de integración debía ser, en buena medida, una política del reconocimiento. Pero esto no significó un alineamiento fuerte con las posiciones multiculturalistas, ni tampoco la opción por un modelo de inspiración anglosajona. El sentido que se dio al concepto de reconocimiento fue el del *reconocimiento de derechos*, esto es: ausencia de discriminaciones jurídicas por origen nacional, eliminación de desigualdades no justificadas en el plano del derecho, igualdad de trato y, yendo más allá, igualdad política. Lo que implicaba un replanteamiento del propio concepto de integración, tal como el jurista Javier de Lucas argumentó en su momento:

“[S]i algo significa integración es, ante todo, igualdad de derechos (que no uniformidad). Insisto, no sólo no discriminación injusta (y el adjetivo es necesario porque hay discriminaciones justificadas), sino igualdad. Precisamente por ello (...) entiendo la integración como un objetivo más ambicioso que el de la integración social (en la vida cotidiana, económica, cultural, jurídica) que obviamente es necesaria, pero no suficiente. Hablaré sobre todo de integración política porque el eje de mi propuesta es que no podemos hablar de integración si no trabajamos por abrir a los inmigrantes el acceso a la ciudadanía. Dicho de manera más simple, sin acceso al estatus de ciudadano,

y ello incluye el acceso a los derechos políticos (que no se reducen al sufragio), no hay proyecto de integración que sea creíble (De Lucas, 2005: 151).

El otro, el extranjero, debía constituirse como sujeto de pleno derecho, como ciudadano. Este era el desafío a afrontar por una política de integración que pretendiera superar los límites de la pertenencia nacional. Una representante del sector asociativo expresó muy nítidamente esta idea-fuerza, en una de las mesas redondas que tuvieron lugar durante el proceso de formulación de la política de integración:

“Uno de los grandes retos es plantearnos al ‘otro’, no como sujeto diferente, sino como portador de derechos en sentido auténtico (...). En el marco de la discusión de las políticas sociales debería abrirse el debate sobre el pleno reconocimiento de los derechos para los inmigrantes” (Fernández Quintanilla, intervención recogida en Del Águila, 2005).

Al objetivar el reconocimiento en el reconocimiento de derechos, eludiendo una identificación militante con posiciones multiculturalistas, se mantuvo la equivalencia entre integración y *ciudadanía*, concepto éste que habría de ser nuclear en la definición sustantiva de la política de integración. La ciudadanía *tout court*, sin más adjetivaciones, se mantendría ciertamente como concepto clave desde el que pensar la convivencia y la cohesión social¹³⁴.

Pero, al mismo tiempo, se era consciente de que la noción de ciudadanía planteaba dificultades derivadas de su histórica vinculación con la pertenencia nacional. Se planteó, en consecuencia, la necesidad de superar esa contradicción, de ir más allá de la nacionalidad como concepto que jurídicamente –y en la práctica– habilitaba al ciudadano como pleno poseedor de derechos. Lo que implicaba necesariamente el reconocimiento de otras identidades, de otros estatutos, distintos al derivado de la nacionalidad, sobre los que vincular derechos y obligaciones, creando así un espacio de convivencia. Crear un espacio común. Éste era el problema (o el reto) a resolver:

“La ciudadanía es lo que crea cohesión social, es el marco de la convivencia del que nos podemos dotar todos, pero se contradice con la nacionalidad. ¿Cómo podemos avanzar algo, sobre todo en cuanto a los derechos y deberes que este marco [el de la ciudadanía] nos proporciona a todos, para crear un espacio común?” (Prados, intervención recogida en Del Águila, 2005: 360).

¹³⁴ La ausencia del término *inmigración* en la denominación del PEI (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*), un plan cuyo propósito central –y obvio– era la integración de los inmigrantes, posee un doble sentido: 1) afirmar la idea de que dicho proceso de integración es *bidireccional* y que, por tanto, concierne tanto a la población autóctona como a la inmigrante; 2) negar la relevancia del origen nacional como criterio de asignación de derechos.

Tal vez lo más significativo de este posicionamiento es que, a pesar de (o junto a) la sensibilidad mostrada ante la problemática del reconocimiento del otro, nunca se dejó de lado la cuestión de la necesidad de habilitar un núcleo común de valores e intereses como base de la política de integración: "*si no se crean intereses comunes no será posible ninguna política de integración*" (De Lucas, intervención recogida en Del Águila, 2005: 357)¹³⁵.

Este enfoque implicaba un distanciamiento sustancial con respecto a las tesis multiculturalistas y con el enfoque anglosajón de la integración. Deslizarse por la pendiente del modelo multiculturalista conllevaba el riesgo de una permisividad inaceptable respecto a ciertas prácticas que los inmigrantes podrían llevar a cabo, sin restricciones, en el plano privado, "*aun cuando nos resulten contrarias a nuestros principios, siempre y cuando dichas acciones no salgan a la luz pública*" (Ibíd.: 356).

Las democracias liberales se habían revelado poco eficaces en la gestión de su creciente diversidad cultural interna. Sin embargo, el recurso a una redefinición de sus principios jurídico-políticos básicos (fundamentados en una teoría de los derechos individuales), en la línea del multiculturalismo (reconociendo, por ejemplo, *derechos de grupo*), podía crear problemas aún mayores en materia de integración y convivencia. En definitiva: la solución multiculturalista podía ser "*peor que el intento por seguir dentro de la lógica [liberal] del pluralismo como mecanismo integrador de la diversidad*" (Vallespín, 2005: 103).

*

En este contexto, el antropólogo Carlos Giménez, quien participará activamente en el diseño de la política estatal de integración, propondrá un nuevo concepto, el de *interculturalidad*, con el fin de superar, tanto los excesos asimilacionistas del modelo republicano de filiación francesa como los "callejones sin salida" del multiculturalismo anglosajón. Sobre la base de este concepto de interculturalidad se diseñará la política de integración de los inmigrantes en España.

Sin embargo, antes de tratar con cierto detalle su argumentación, hay que hacer una breve referencia a un enfoque de la política de integración que fue asimismo objeto de debate, precisamente porque ponía en cuestión el reconocimiento del inmigrante en un sentido muy

¹³⁵ Argumento hasta cierto punto coherente con las interpretaciones más clásicas e influyentes acerca de la noción de integración social (de raíz durkheimiana o parsoniana), que se habían elaborado a partir de las tesis de los *valores compartidos* por el conjunto de la comunidad y de la idea de la *interdependencia* generada por la división del trabajo.

específico: el de no respetar su *proyecto migratorio*. Nos referimos al enfoque del retorno voluntario y del co-desarrollo.

Una alternativa: la política de co-desarrollo y el retorno de los inmigrantes

El enfoque de co-desarrollo pretendía vincular las políticas migratorias a las políticas de cooperación al desarrollo. En último término, era una especie de fórmula para frenar los flujos migratorios que, en opinión de algunos expertos, implicaba una concepción de la inmigración como “*flujo de ida y vuelta*”. En este sentido, era una política abocada a un doble fracaso, una política que “*fracasa dos veces*” (de Lucas, intervención recogida en Del Águila, 2005: 354-355):

1. En la pretensión de “desarrollar”, y de que ese desarrollo contuviera los flujos en origen.
2. En la pretensión del retorno de los migrantes, cuyo proyecto no tendría por qué implicar necesariamente el retorno.

Para sus críticos, lo que estas políticas pretendían era que los inmigrantes realizasen el trabajo para el que habían sido “convocados” por las sociedades receptoras y que luego se volvieran a sus países de origen. En este sentido, la condición de la política de co-desarrollo era no respetar el proyecto migratorio, no *reconocerlo*¹³⁶.

Por lo tanto, en el debate sobre la política de co-desarrollo y retorno se planteaba el problema del reconocimiento del migrante como sujeto de dicho proyecto. Ciertamente, los proyectos migratorios no tenían por qué coincidir con los proyectos de las sociedades receptoras para los migrantes o con los proyectos que estas sociedades quisieran que ellos tuvieran. Si se asumía un principio de respeto y de reconocimiento al proyecto migratorio habría que respetar las razones de la gente para migrar. De lo contrario, el inmigrante sería concebido –y tratado– como un objeto, no como un ciudadano en sentido pleno.

Lo cierto es que, a pesar de las críticas, en 2005 el co-desarrollo se convertirá en uno de los ejes de la política de integración de inmigrantes. Pocos años más tarde, en el contexto de la crisis económica, esta concepción instrumental/funcional de la inmigración como flujo de mano de obra “*de ida y vuelta*” se evidenciará

¹³⁶ Ello implicaba, como ya señalamos, concebir la integración estrictamente en términos de provisión de mano de obra extranjera (la necesaria para cubrir las vacantes del mercado de trabajo nacional). Es decir, implicaba asumir una representación eminentemente instrumental de la inmigración y de las condiciones de integración de los inmigrantes. Unas condiciones basadas, ante todo, en su participación en el mercado de trabajo, inaceptable para algunos (De Lucas, 2005).

claramente en el impulso dado a la política de *retorno voluntario* –ya desvinculada del co-desarrollo y que, por otro lado, a pesar de los incentivos puestos en juego por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, obtendrá unos resultados más bien dudosos (OPAM, 2013).

Del multiculturalismo a la interculturalidad

Como ya hemos señalado, al margen del debate acerca del co-desarrollo, el antropólogo Carlos Giménez introducirá el concepto de *interculturalidad*, en un intento de superar los excesos asimilacionistas del modelo francés y las aporías del multiculturalismo.

En la década de 1990, desmarcándose de los modelos francés y anglosajón, Carlos Giménez había definido en términos normativos la integración de los inmigrantes extranjeros como:

“[U]n proceso (deseado o propuesto) de incorporación de las minorías étnicas y las comunidades inmigrantes en condiciones de igualdad de derechos y de obligaciones con la mayoría y sin tener por ello que perder su identidad cultural propia” (Giménez, 1998: 386).

Para Giménez, la integración debía ser un *proceso bidireccional de adaptación mutua* entre la sociedad mayoritaria y las poblaciones inmigradas: la integración no podía ser un asunto de inmigrantes, sino que debía involucrar a toda la sociedad.

En realidad, este concepto se basaba en los trabajos previos de Berry (1992), quien había establecido una tipología conceptual para clasificar las posibles situaciones de las poblaciones inmigrantes en las sociedades de acogida. Dicha tipología se derivaba de la combinación de dos criterios (Malgesini y Giménez, 2000: 250):

1. El mantenimiento de la identidad cultural por parte de la minoría inmigrante.
2. La valoración que la sociedad mayoritaria hace de las relaciones con la minoría.

Según se combinasen estos dos criterios, la tipología de Berry, asumida por Giménez, definía cuatro posibles situaciones:

1. *Asimilación*, cuando la minoría inmigrante ha perdido su identidad cultural pero la población mayoritaria valora positivamente la existencia de relaciones con la minoría.
2. *Separación*, cuando la minoría inmigrante mantiene su identidad cultural, pero la población mayoritaria no valora positivamente las relaciones con la minoría.

3. *Marginación*, cuando la minoría inmigrante ha perdido su identidad cultural y, a la vez, en la sociedad de acogida se rechazan las relaciones entre mayoría y minoría.
4. *Integración*, cuando la minoría inmigrante mantiene su identidad cultural y, al mismo tiempo, en la sociedad de acogida se da una positiva valoración de las relaciones entre mayoría y minoría.

Obviamente la situación de *asimilación* era la resultante hipotética del modelo francés, mientras que la de *separación* se correspondería con el modelo británico. Por su parte, la *marginación* constituiría la situación menos deseable de las cuatro (una especie de degradación que podría darse a partir de una situación de asimilación). Sólo la cuarta situación sería merecedora de significar en sentido propio la *integración* como proceso de adaptación mutua y reconocimiento social, identitario y jurídico de los inmigrantes.

Giménez (2002) calificó las relaciones mayoría-minoría derivadas de una situación de integración como relaciones *interculturales*, defendiendo de este modo un nuevo paradigma, la *interculturalidad*. Que se constituía por oposición al paradigma de la *multiculturalidad*, cuyos efectos sobre la comunicación cultural, y por tanto sobre la convivencia, hacían impracticable la verdadera integración. Por supuesto, aunque ello no se derivara de forma tan explícita de su designación, el modelo de integración intercultural, se oponía igualmente al modelo de la asimilación, caracterizado por la disolución de la identidad de las minorías¹³⁷.

En este último sentido, Giménez propuso que, al analizar la integración de los inmigrantes, se comprobara si ésta se traducía en *asimilación* o en *inclusión real* en la sociedad de acogida. Esta *inclusión real*, opuesta a la asimilación, debía considerarse, en el plano de sus efectos sobre las personas, como la auténtica materialización de la integración: interacción positiva entre diferentes; respeto al derecho a la diferencia y a la identidad cultural de los inmigrantes. *Inclusión real* como *integración intercultural*.

Esta será la opción conceptual de la política estatal de integración en España. Como veremos, el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* y, como una especie de "anticipo" provisional de éste, el *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* se fundamentarán expresamente en una concepción *intercultural* de la

¹³⁷ Es evidente que la elección del término *intercultural* establece su significado por oposición con el término *multicultural*, en tanto significante, no de una pluralidad cultural que de hecho se da en nuestras sociedades, sino de la opción por un tipo de relación mayoría-minoría basado en las teorías multiculturalistas.

integración como “proceso bidireccional de adaptación mutua” (MTAS, 2007: 173)¹³⁸.

La interculturalidad y sus derivadas: Integralidad, transversalidad, normalización

La opción por un enfoque intercultural y bidireccional implicaba asumir una serie de principios y criterios de operación consistentes con dicho enfoque; principios y criterios que deberían regir la aplicación de la política de integración.

En primer lugar, como ya hemos visto, la integración se concibió como un proceso que involucraba a la sociedad en su conjunto, proyectándose sobre los distintos ámbitos en los que la interacción de las minorías inmigradas con la sociedad mayoritaria se manifestaba (no sólo sobre el ámbito del empleo -que era el funcionalmente más obvio-, sino también sobre el ámbito educativo, el sanitario, los servicios sociales, etc.). La política de integración debía ser multitemática, *integral*. En este sentido, se inscribió en el paradigma del llamado *enfoque integrado*¹³⁹, que por aquel tiempo comenzaba a proponerse en buena parte de las políticas sociales, debido al impulso dado a este enfoque por diversos organismos internacionales, en particular la *Comisión Europea*¹⁴⁰.

En el plano de la organización y de la gestión, esto significaba que la integración de los inmigrantes debía dejar de ser un asunto abordado desde un único ámbito de las Administraciones públicas (normalmente el ámbito de los servicios sociales -en la acepción más restrictiva,

¹³⁸ Esta conceptualización había sido, asimismo, asumida por la Unión Europea en 2004. En el documento *Principios básicos comunes sobre integración* (aprobado por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004), se define la integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros (...) que implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea” (CE, 2004, cit. en MTAS, 2007: 365).

¹³⁹ Así constará expresamente en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* (MTAS, 2005), precedente provisional inmediato del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*.

¹⁴⁰ En efecto, la opción por el enfoque integrado era coherente con las recomendaciones internacionales en materia de política de igualdad de oportunidades, cuya implementación debía efectuarse a través de aproximaciones transdisciplinarias y una estrecha coordinación intersectorial (ONU, 2003). En el periodo de programación 2000-2006, el *Fondo Social Europeo* había asumido ya el principio de enfoque integrado como un criterio horizontal de gestión de sus intervenciones. La opción por este enfoque aparece expresamente en la *Comunicación de la Comisión de 1 de junio de 2005, Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos* (COM (2005) 224) relativa a la *Integración de los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades para todos*.

asistencialista, del término). Tampoco era admisible que la política de integración se resolviera por medio de actuaciones específicamente dirigidas a los inmigrantes (las cuestionadas medidas de *acción positiva*). De este modo, la concepción de la política de integración se fue articulando en torno a la oposición *transversal-específico*, cuyos términos –y su papel en la política- había que definir.

La opción por un enfoque integrado, así como el rechazo a un modelo de intervención basado en *acciones afirmativas* específicas para las minorías, planteó un doble problema a resolver por los gestores de las políticas de integración¹⁴¹:

1. Por un lado, estaba el problema de la *transversalidad* en la gestión de estas políticas¹⁴²: había que facilitar la adaptación de los servicios públicos generales a las demandas que planteaba el fenómeno migratorio. Se trataba de introducir una *perspectiva intercultural de inmigración* en las Administraciones públicas, con el fin de *normalizar y universalizar* el acceso de las poblaciones inmigrantes a los servicios que aquellas prestaban¹⁴³.

Esa *normalización* se entendía en términos de igualdad efectiva de derechos, deberes y oportunidades, que habría de reflejarse – entre otras cosas- en la no discriminación en el acceso a los servicios públicos y en la eliminación de prácticas de segregación institucional, ejercidos con frecuencia mediante mecanismos de exclusión indirectos y no explícitos (como por ejemplo en los casos de *guetización escolar*).

2. Por otro lado, estaba el problema de la *especificidad* de los dispositivos y actuaciones dirigidas a la población inmigrante: hasta cierto punto, era lógico que lo diferente fuera tratado de modo específico (puesto que también podía provocar efectos

¹⁴¹ En el documento técnico denominado *Marco metodológico para la evaluación de políticas de integración de inmigrantes*, este problema se planteará explícitamente, recogiendo lo que, en realidad, era una cuestión ya largamente debatida (GPI, 2008c: 7-8).

¹⁴² El principio de transversalidad, derivada necesaria del enfoque integrado, era asimismo coherente con las concepciones comunitarias, y se recogerá en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* (MTAS, 2005). Las autoridades europeas definirán la transversalidad de la política de igualdad y no discriminación como el emplazamiento de estos principios (de igualdad y no discriminación) en todos los niveles del ciclo de gestión de las políticas (CE, 2006).

¹⁴³ Los principios de *normalización* y *universalidad* fueron expresamente recogidos en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* (MTAS, 2005). El principio de *integración como elemento transversal de las políticas generales* y el objetivo de *introducir la perspectiva de inmigración en las administraciones públicas* aparecerán en el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (MTAS, 2007).

no deseados un cierto “fundamentalismo generalista” de inspiración asimilacionista). Pero había que poner límites a las acciones positivas, lo que implicaba clarificar qué medios de actuación debían tener carácter específico y cuáles no.

La cuestión a resolver sería la determinación del punto a partir del cual el desarrollo de servicios específicos se podía convertir en perversión de los principios de transversalidad y normalización del acceso a los servicios generales. La experiencia acumulada en materia de integración había enseñado que los dispositivos específicos debían dotar de información, habilidades e instrumentos que facilitasen el acceso normalizado a los servicios generales (además, su permanencia temporal se debería ajustar de acuerdo con la persistencia de esas necesidades). Estos dispositivos específicos deberían ser, ante todo, un medio para lograr objetivos de normalización y universalidad en el acceso de los inmigrantes a los servicios generales.

Es interesante señalar que el enfoque y los principios adoptados en el diseño de la política de integración de inmigrantes tenían como precedente y modelo de referencia la política de igualdad de género¹⁴⁴, que desde hacía más de una década había asumido como principios de gestión el enfoque integrado y su derivada administrativa, la transversalidad de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las Administraciones, todas políticas y todas las etapas del ciclo de gestión de éstas (el denominado *mainstreaming de género*¹⁴⁵). La política de integración de inmigrantes, así como en general las políticas de lucha contra la discriminación referidas a otros colectivos (etnia gitana, personas con discapacidad, colectivos definidos por su orientación sexual, etc.), se desarrollarán a partir de la VIII legislatura de la democracia sobre la base de los conceptos y la experiencia acumulados en el ámbito de la igualdad de género¹⁴⁶.

¹⁴⁴ De forma simétrica pero inversa a lo acontecido en Estados Unidos, donde en los años '70 del pasado siglo la cuestión de la igualdad de género se configuró políticamente a partir del enfoque adoptado ante el problema de la discriminación racial (Rey, 2008).

¹⁴⁵ El concepto de *mainstreaming de género* se consolida y comienza a diseminarse a partir de la *Conferencia Mundial sobre la Mujer*, celebrada en Beijing en 1995. Un año más tarde, la *Comisión Europea* asume la necesidad de fomentar la igualdad entre las mujeres y los hombres en todas las acciones y políticas, y en todos los niveles de gestión de las mismas, y la incorpora en el *Cuarto Programa de Acción Comunitaria para la Igualdad de Oportunidades*. La Comisión reconoció que las acciones específicas dirigidas a mujeres, que se venían implementando desde los años '80, no eran suficientes para lograr la igualdad, recomendando en este sentido una consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de los hombres y de las mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias (COM (96) 67 final).

¹⁴⁶ Lo que, ya en la IX Legislatura, se plasmará en el proyecto de *Ley integral contra la discriminación*, que debido al impacto de la crisis económica –que marcó otras prioridades- no será llevado al parlamento.

*

De este modo se perfiló el concepto a partir del cual desarrollar una política estatal de integración de los inmigrantes. Una integración concebida en términos bidireccionales, de adaptación recíproca entre la sociedad receptora y los inmigrantes, multitemática e integral, transversal a todas las políticas y dependencias de las diferentes administraciones, con el objetivo de normalizar y universalizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos generales. Este fue el marco conceptual desde el que se planteó la cuestión de la integración como problema social (o como *reto*) a gestionar.

III. 1. 3. La brecha y las amenazas

Obviamente, el enfoque de integración adoptado, con sus criterios y principios, estaba formado por un conjunto de proposiciones *normativas*, y por tanto *desiderativas*, no *descriptivas* de la realidad. El análisis empírico, la observación del *ser de las cosas sociales*, proporcionaba, en realidad, una imagen invertida del *deber ser* de la integración que se derivaba de los debates llevados a cabo y de la *norma* finalmente asumida como deseable: había una “brecha” entre las acepciones normativas de la integración social y la realidad de los procesos de incorporación de las personas inmigrantes a la sociedad de acogida. Lógicamente, esa brecha definía el espacio de actuación de la política.

En términos de prognosis, el análisis de esta distancia entre lo real y lo deseable se traducía en la identificación de una serie de amenazas, cuya materialización era probable si no se producía una intervención gubernamental para modificar la situación base.

Ciertamente, si los procesos de integración de la población inmigrante en la sociedad española no se desarrollaban de manera adecuada, tendrían lugar otros, de *segregación* o de *marginación*, cuyas indeseadas consecuencias eran ya un lugar común en las referencias sociológicas sobre el tema. La población inmigrante estaría, en el mejor de los casos, abocada a una situación de estancamiento en estratos socioeconómicos caracterizados por el subempleo.

En efecto, una de las principales preocupaciones del momento era que en la sociedad española se formase una “*nueva clase baja subalterna constituida por inmigrantes*”, lo que daría lugar, sobre la base del origen nacional, a una segmentación laboral y jurídica que produciría “*ciudadanos de primera y segunda clase*” (Del Águila, 2005: 359). Y no

sólo era una preocupación proyectada sobre el futuro. De hecho, se pensaba que eso era lo que estaba ya sucediendo.

La formación de esta nueva clase (o "subclase") social estaba determinada, ante todo, por las condiciones de incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo (precariedad, puestos de baja cualificación, penosidad de las condiciones laborales, bajos salarios...). Estas condiciones implicaban un determinado modo de inserción social, una específica posición de los inmigrantes caracterizada por la descalificación social y el riesgo permanente de exclusión (*Ibíd.*).

De la constatación de las modalidades de inserción sociolaboral predominantes entre los inmigrantes, así como de la situación de los jóvenes, se derivaba una cuestión clave que también constituía un foco de inquietud: ¿cuáles serían las consecuencias de esa modalidad de inserción para las segundas generaciones, constituidas por niños y adolescentes pertenecientes a esa "subclase" en formación, que habían venido acompañando a sus padres o que habían nacido ya en España? La amenaza de los "conflictos de identidad" -y sus consecuencias no deseadas sobre la integración social- emergió como un fantasma en los debates y los análisis del momento (*Ibíd.*: 359-360).

Esta preocupación estaba sin duda inducida por los relativamente recientes conflictos de la *banlieu* de París y otros lugares de Francia. Esta experiencia, acontecida en un país con una historia de inmigración ya muy prolongada, constituía un referente negativo que permitía a España anticiparse, implementar una política preventiva que gestionara la integración de los inmigrantes -y sus hijos- de otra manera.

Los estudios sobre la integración de poblaciones inmigrantes en Europa mostraban que, si bien hasta hacía poco tiempo éstas tendían a aceptar un nivel de asimilación cultural relativamente alto para lograr una incorporación laboral y una aceptación social satisfactorias en las sociedades de acogida, a partir de la década de 1990 la necesidad de vincularse a sus países de origen estaba cobrando una importancia creciente (Baubök, 1996). Lo más significativo de este fenómeno era que esta vinculación con la cultura de origen afectaba también -y sobre todo- a jóvenes nacidos ya en los grandes núcleos urbanos de las sociedades de acogida: jóvenes hijos de inmigrantes que, al menos en un primer análisis, deberían tener "escasas raíces en las tradiciones de sus grupos culturales", dado que sus procesos de socialización habían tenido lugar en contextos muy distintos a los de sus sociedades de origen (García y Lukes, 1999: 6).

Lo que este fenómeno ponía de manifiesto era una "búsqueda de la afirmación cultural y comunitaria" por parte de los jóvenes de origen inmigrante; una reclamación de reconocimiento que podía resultar

“sumamente problemática cuando chocan valores modernos con valores de la comunidad tradicional” (Ibíd.). Este conflicto con los valores predominantes en las sociedades de acogida, podía desembocar en situaciones de aislamiento cultural y, en el límite, de marginación y anomia -tal como el caso de Francia estaba mostrando.

La normalización del acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo y la educación de las llamadas *segundas generaciones* debían constituirse en objeto prioritario de intervención. De lo contrario, los procesos de exclusión social arraigarían en la sociedad española como algo crónico, con todo lo que ello podía implicar en términos de formación de guetos y aumento de la conflictividad interétnica local.

*

Situado en este marco cognitivo constituido por apreciaciones empíricas, opciones normativas e inquietudes diversas, el gobierno llegado al poder en 2004 va a considerar necesario un esfuerzo público y social en materia de gestión de los flujos migratorios e integración de la población inmigrante. Y ello no sólo para afrontar las amenazas derivadas del fenómeno en cuestión, sino también –formalmente al menos- para aprovechar las oportunidades que dicho fenómeno ofrecía a la sociedad española en términos demográficos, laborales y de enriquecimiento cultural.

Con esta finalidad, se van a crear una serie de instrumentos administrativos, financieros y programáticos, concebidos como elementos estratégicos de una política global de inmigración. Una política que debería ir más allá de la gestión de los flujos migratorios y el control de fronteras. Dicho en palabras de su principal promotor, Jesús Caldera, Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en aquel tiempo:

“[E]l Gobierno ha impulsado un cambio en la política en esta materia [la inmigración] ejercida por anteriores administraciones. No nos hemos limitado a continuar con una mera política de extranjería, sino que nuestras pretensiones han ido más allá, con la intención de construir una verdadera política de inmigración que tenga como motor la integración social (...). Una política de inmigración, en definitiva, que favorezca la tolerancia, la democracia y la solidaridad” (Caldera, 2005: IX).

Veamos cómo se desarrollaron los procesos de institucionalización administrativa, planificación técnica e implementación de esta política.

III. 2. La institucionalización de la política

III. 2. 1. Los antecedentes

Las decisiones tomadas a partir de 2004 por el gobierno socialista darán lugar, en efecto, a la constitución de una política estatal de integración de inmigrantes. Una política dotada de dependencias administrativas autónomas, de instrumentos y recursos financieros notables, así como de una planificación de amplio alcance. En este sentido, ya lo vimos, va a ser una política que se representará a sí misma, en su propio discurso institucional, como *nueva y definitiva*. Lo que significa dos cosas:

1. Que no surgió de la nada: hay, por decirlo de algún modo, una "protohistoria" de la política de integración de inmigrantes; una serie de esfuerzos, desplegados desde principios de la década de 1990, para dar una respuesta en clave de integración social a la creciente llegada de población extranjera a España.
2. Que esos intentos fueron valorados como fallidos, o cuanto menos como insuficientes, por los planificadores gubernamentales de la nueva política: ni las medidas desarrolladas hasta el momento "*han sido suficientes, ni los discursos [sobre la integración de los inmigrantes] han logrado ser efectivos*". Por ello, se hacía necesario "*dar un nuevo y definitivo impulso a las políticas de integración*" (MTAS, 2007: 25).

El alcance de estas tentativas de instituir una política de integración fue hasta cierto punto modesto si se compara con lo que acontecerá a partir de 2004. Sin embargo, en ellas se identifican algunos rasgos clave que se van a reproducir en la etapa de Zapatero y Jesús Caldera.

*

El punto de partida de estos esfuerzos políticos preliminares fue la aprobación por el Parlamento, en marzo de 1991, de una *Proposición no de Ley sobre la situación de los extranjeros en España*. A partir de esta proposición, comienza a ponerse en marcha "*una política más activa de inmigración*" (MTAS, 2007: 125); una política que va a pretender distinguirse de las medidas de control y regulación de flujos migratorios (tácitamente calificadas como *pasivas*). Los principales exponentes programáticos de esta política de integración "originaria" fueron:

- El *Plan de Integración Social de los Inmigrantes (PISI)*.
- El *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e inmigración (Programa GRECO)*.

*

Con el *Plan de Integración Social de los Inmigrantes (PISI)*, aprobado por *Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994*, se pretendió abordar el hecho migratorio desde un enfoque global, que va a poner el acento –como la propia denominación del plan indica– en la integración de las poblaciones inmigradas. Asumiendo este enfoque, el PISI se planteó seis objetivos¹⁴⁷, desarrollados en veintiséis medidas específicas, agrupadas a su vez en cuatro bloques (medidas de carácter normativo, socio-laboral, educativo y cultural y, por último, medidas para la participación social).

Los principales instrumentos del PISI fueron el *Foro para la integración de los inmigrantes* y el *Observatorio permanente de la inmigración*. Estos instrumentos, cuya creación precedió en unos meses a la aprobación oficial del plan, dependieron inicialmente de la *Dirección General de Migraciones del Ministerio de Asuntos Sociales (MAS)* (en 1997 pasarán a depender del *Instituto de Migraciones y Servicios Sociales-IMSERSO*).

La importancia del PISI radica en que, por vez primera en España, se establecieron objetivos y se crearon instrumentos para la acción gubernamental en el ámbito de la integración de las poblaciones inmigradas, constituyendo en este sentido el referente para que algunas administraciones autonómicas y locales comenzaran a formular sus propios planes de integración. Asimismo, el PISI sirvió de vector de introducción en España de una serie de enfoques y conceptos clave, procedentes de la Unión Europea, relativos a la integración de los inmigrantes¹⁴⁸.

*

El *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e inmigración (Programa GRECO)* se aprobó por *Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2001*. El Programa GRECO se estructuró en

¹⁴⁷ Los objetivos fueron: "1. Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios existentes; 2. Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes; 3. Garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable; 4. Combatir las barreras que dificultan la integración; 5. Luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros; 6. Movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia" (MTAS, 2007: 126).

¹⁴⁸ La consideración del fenómeno migratorio como un tema complejo que requiere un tratamiento equilibrado de los aspectos de control de flujos y los relativos propiamente a la integración social, la concepción de ésta como un proceso a largo plazo que implica el respeto y la aceptación recíprocas de los inmigrados y las poblaciones autóctonas, la introducción del concepto de ciudadanía como foco central de la integración, así como la idea de la necesidad del diálogo interinstitucional para la gestión de las actuaciones en este ámbito, ya se apuntan en el PISI, recogiendo en este sentido las primeras recomendaciones de la Unión Europea en materia de inmigración (MTAS, 2007: 126-128).

cuatro líneas básicas¹⁴⁹ que se desarrollaron, a su vez, en setenta y dos medidas, coordinadas por la *Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración* del *Ministerio del Interior*.

En la puesta en marcha del *Programa GRECO* se observa, ciertamente, una recuperación de competencias en materia inmigratoria por parte de las autoridades de Interior: tanto el *Foro para la Integración de los Inmigrantes* como el *Observatorio Permanente de la Inmigración*, que desde 1997 dependían del IMSERSO, pasarán a depender a partir de 2001 del *Ministerio del Interior*. En este sentido, el *Programa GRECO* no constituyó propiamente un plan de integración social, como sí lo era el PISI, sino un programa que puso más bien el foco en los aspectos regulatorios y administrativos de la inmigración. No obstante, en este programa se incorporaron una serie de medidas, de alcance limitado, dirigidas a la integración de las poblaciones inmigradas, en aspectos tales como la facilitación de la inserción laboral de los residentes extranjeros, la lucha contra la explotación ilegal de los trabajadores inmigrantes y el mantenimiento del sistema de protección de refugiados y desplazados.

De cualquier modo, el *Programa GRECO*, sobre la base de una concepción eminentemente instrumental de la inmigración, puso de relieve las necesidades de trabajadores extranjeros que tenía la economía española y trató de establecer cierta relación entre las medidas de control de flujos migratorios con otras actuaciones dirigidas a la integración de aquéllos.

*

En los antecedentes de la política estatal de integración de inmigrantes se encuentran, como decíamos, algunos rasgos clave que se mantendrán, con diversos cambios y reformulaciones, a partir de 2004. La concepción de la inmigración como un fenómeno complejo que debe afrontarse en perspectiva global, considerando por tanto la integración social como una dimensión imprescindible de la política migratoria, está ya en la formulación del PISI de 1994, junto con otras premisas de influencia comunitaria (aceptación recíproca entre autóctonos y alóctonos como base de la integración, gestión interinstitucional de las actuaciones, etc.), anunciando algunos de los principios del *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de*

¹⁴⁹ Las líneas básicas fueron las siguientes: "Diseño global y coordinado de la inmigración; Integración de los residentes extranjeros y sus familias, como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea; Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia social; Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados" (MTAS, 2007: 128).

Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes y del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

Un aspecto importante a destacar en esta etapa preliminar de la política de integración es la configuración de la tecnología de gobierno que va a regir sus intervenciones. A finales de la década de 1990, el IMSERSO llevaba a cabo sus actuaciones en materia de integración de inmigrantes por medio de la concesión de ayudas a entidades sociales. Después, comienzan a establecerse convenios destinados a distribuir recursos desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas. La *subvención*, vía convocatoria de ayudas, y el *convenio*, más estable, y no concebido bajo un esquema de concurrencia abierta, constituyen las figuras jurídicas sobre las que descansa el esquema de relación y las prácticas relativas a la intervención social con población inmigrante ya desde esta fase previa a la creación, en 2004, de la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*. Esta tecnología de gobierno se complejizará a partir de este momento, cuando se ponga en marcha la nueva política de integración de inmigrantes, pero sus rasgos esenciales serán los mismos.

Por otro lado, también se ponen de manifiesto algunas de las limitaciones e insuficiencias de los esfuerzos desplegados. Limitaciones que no sólo radican en el alcance, relativamente restringido, de sus objetivos y sus recursos. Las oscilaciones en la dependencia orgánica última de las actuaciones dirigidas a la integración de los inmigrantes (que pasan de la *Dirección General de Migraciones del Ministerio de Asuntos Sociales* al IMSERSO, y luego al *Ministerio del Interior*) expresan la falta de autonomía de este ámbito, la indeterminación de su ubicación y, en definitiva, la débil cristalización de una política de integración de inmigrantes en sentido propio.

Sin duda, la puesta en marcha del PISI en 1994 supuso una destacable tentativa de desarrollar un ámbito de gobierno dedicado a la integración de las poblaciones inmigradas. Con todo, la ubicación administrativa que se dio a las actuaciones e instrumentos creados indica su supeditación a otros ámbitos, más consolidados, de la política social (servicios sociales, atención a mayores...). Con la aprobación del *Programa Greco* en 2001, se reafirma la subordinación de las medidas de integración a las de regulación y control de flujos migratorios, en lo que parece, a todas luces, un movimiento regresivo. Estas oscilaciones expresan la falta de un lugar propio y autónomo para esta política, y, de hecho, dieron lugar a cierto extrañamiento en quienes participaban en este proceso. Así lo describe una funcionaria que participó en estas primeras etapas de la política de integración:

"En el año '97, '98, hubo una remodelación y nos fuimos al IMSERSO... No sabían dónde colocarnos muy bien. Nos metieron allí en una subdirección, como si fuéramos una pandilla de gente rara. Todo el mundo se dedicaba al

tema de servicios sociales, servicios sociales y mayores. Y estuvimos hasta el año 2000 (...) que fue ya cuando el Observatorio [permanente de la inmigración] se fue a Interior" (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII -antigua funcionaria del IMSERSO.)

*

Lo cierto es que, a pesar los esfuerzos implicados en el PISI y en el Programa GRECO, cuando el Partido Socialista Obrero Español llega al poder en 2004, las prácticas desarrolladas en el ámbito de la integración de inmigrantes carecían de homogeneidad, se declinaban en diversos criterios de intervención o simplemente reflejaban la ausencia de criterios definidos –y en ocasiones la resistencia política a establecerlos. La imagen de la inmigración era la de un fenómeno emergente que superaba las capacidades de análisis y previsión de los poderes públicos. Tal como señaló, en entrevista, la informante citada supra: “no había políticas activas ni políticas pasivas; lo que había eran políticas reactivas” (reactivas, sobre todo, ante las noticias destacadas por los medios de comunicación: llegada de pateras, problemas de convivencia, incidentes locales, etc.).

Ante la falta de una estrategia de integración suficientemente definida a nivel estatal, proliferaban las “tácticas” gestionadas por el nivel de gobierno formalmente más vinculado al territorio: el nivel municipal (el ámbito de lo local, donde era recurrente, como hemos visto, ubicar lo “real-concreto”). Los municipios se veían, de este modo, compelidos a gestionar en solitario lo inmediato, a tomar medidas concretas, generando de forma inductiva pautas de actuación ante la realidad emergente y diversa del fenómeno migratorio. Una realidad que, sin ser competencia local, se reflejaba directamente en el espacio urbano, de cuya gestión los municipios sí eran la administración competente:

“Si bien es cierto que corresponde al Estado la competencia legislativa sobre inmigración, son las comunidades autónomas y los ayuntamientos quienes gestionan lo inmediato. Los ayuntamientos se ven en la necesidad de tomar medidas, moviéndose hacia nuevas normativas, al enfrentarse a la enorme diversidad del paisaje humano de sus calles. Los ayuntamientos encaran en solitario la reglamentación de estas diferencias –por ejemplo, en cuanto al tratamiento de los centros religiosos-, y lo hacen la mayoría de las veces con mucha imaginación y más o menos acierto” (Prados, intervención recogida en Del Águila, 2005: 360).

La persistencia de enfoques asistencialistas y la identificación entre inmigración, exclusión social y servicios sociales eran recurrentes en el enfoque de las intervenciones dirigidas a la integración de inmigrantes en España. El concepto de una política pública de integración basada en el reconocimiento de derechos y deberes (una política de *ciudadanía*), y la consecuente incorporación de los inmigrantes a los servicios públicos generales (siguiendo criterios de *normalización* y

universalidad), no constituían a comienzos de este siglo –a pesar de las tentativas de la década anterior- enfoques de intervención generalizados entre los actores autonómicos y locales concernidos por la gestión del fenómeno migratorio.

Con frecuencia, las actuaciones en este ámbito se derivaban hacia organizaciones de voluntariado. Para el jurista Javier de Lucas, estas prácticas eran indicativas de un estilo de intervención paternalista y, finalmente, perverso, puesto que implicaban *“la sustitución de las políticas públicas de reconocimiento de derechos y deberes y su implementación mediante servicios de carácter universal, no específico, por una acción que se deja en manos del voluntariado”*. La externalización de las actuaciones de integración de inmigrantes en las organizaciones sociales era, en definitiva, *“un burdo sucedáneo del principio de solidaridad, haciendo de ella una virtud para generar buena conciencia”* (de Lucas, intervención recogida en del Águila, 2005: 356).

Por otro lado, ya lo vimos, el fenómeno de la inmigración constituía una materia social y políticamente sensible, que conllevaba el riesgo de una instrumentalización demagógica o populista de tintes xenófobos, y por supuesto el rechazo al abordaje de la cuestión de la integración. Los discursos excluyentes, propios de los partidos de extrema derecha, se estaban incorporado en algunos contextos locales, de manera más o menos sutil, en los programas de los partidos democráticos. La ambigüedad del discurso político ante el fenómeno migratorio dificultaba llevar a cabo actuaciones técnicamente apropiadas, por el rechazo social que pudieran generar y su reflejo en el voto (Zapata, 2005).

*

Sin embargo, en los últimos meses de 2004 van a comenzar a producirse transformaciones en el escenario descrito. La integración de inmigrantes pasará de ocupar un lugar subalterno y precario en la organización de las políticas públicas estatales a convertirse en un ámbito autónomo y diferenciado en las mismas, y dotado de importantes recursos financieros. Veamos con cierto detalle cómo se desarrolló este proceso y cuáles fueron sus resultados.

III. 2. 2. La nueva política

En el plano administrativo, el punto de partida de estos cambios fue la creación, en octubre de 2004, en el seno del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, de la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*. Desde esta dependencia, se van a establecer los fines

generales de la política de integración. Dentro de la Secretaría de Estado, se crea la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* (DGII), que será el órgano dedicado, con carácter exclusivo, a concretar e implementar la política en cuestión.

Con estas decisiones, la competencia en temas inmigratorios es traspasada formalmente del *Ministerio del Interior* al órgano de la Administración General del Estado responsable de gestionar las políticas sociales: el *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (que, ya en la siguiente legislatura, pasará a llamarse *Ministerio de Trabajo e Inmigración*). La dimensión de la integración social se pretende incorporar de forma concluyente a la política de inmigración, lo que, en primer lugar, se va a plasmar en dos decisiones de carácter jurídico:

1. La aprobación del nuevo *Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (RD 2393/2004, de 30 de diciembre).
2. El llamado *proceso extraordinario de normalización de las relaciones laborales irregulares entre empleadores y trabajadores extranjeros* (en virtud de la disposición transitoria tercera del RD 2393/2004).

Como ya adelantamos, el nuevo *Reglamento de extranjería* se concibió -o al menos así fue presentado- como “*un instrumento más dentro del conjunto de la política de integración*” (MTAS, 2007: 137). Con su reforma, se pretendió facilitar la inmigración por cauces legales, combatir la contratación irregular, reforzar el papel de los municipios en los procesos de integración y mejorar el tratamiento jurídico de algunas situaciones especialmente sensibles (la de las víctimas de violencia de género y de delitos de carácter xenófobo, la de los menores no acompañados, etc.) (*Ibíd.*: 132-137).

El llamado “*proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros*”, que se desarrollará entre febrero y mayo de 2005, permitió la regularización administrativa de más de medio millón de inmigrantes ocupados en la economía sumergida (*Ibíd.*: 138-139). Este proceso se consideró como un paso previo e imprescindible para desarrollar una política de integración efectiva. Las palabras del entonces titular del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Jesús Caldera, expresan el sentido y los efectos esperados de estas medidas preliminares de normalización laboral:

“El proceso de normalización de trabajadores extranjeros (...) ha deparado un resultado claramente positivo para todos. Para los inmigrantes, puesto que, ahora sí, trabajan de manera legal. Para los empresarios, que, ahora sí, han conseguido legalizar a sus trabajadores. Para el mundo del trabajo, porque la salida a la luz de cientos de miles de empleos que yacían en la economía sumergida evitará competencias desleales. Para la sociedad española en su

conjunto, puesto que, ahora sí, los inmigrantes estarán sujetos a los mismos derechos y obligaciones que los españoles. Para la convivencia, porque no hay que olvidar que el primer paso para la integración es la legalización y la desaparición de la invisibilidad social a la que han estado sometidos durante años miles de inmigrantes indocumentados" (Caldera, 2005: X).

En el discurso del Ministro, la reiterada afirmación del deíctico "ahora" establece, evidentemente, la contraposición entre un presente, el del gobierno socialista, inscrito en el paradigma de la legalidad, el reconocimiento y la igualdad, y un pasado, el de las dos anteriores legislaturas, en el que la situación de los trabajadores inmigrantes se caracterizaría por la ilegalidad, la invisibilidad social y la desigualdad. De este modo, se pone de manifiesto el énfasis del gobierno en la presentación de esta política como la política nueva y definitiva de integración.

Para desarrollar la política se consideró prioritario reformar el *Reglamento de la Ley de extranjería* y normalizar la situación legal de una ingente masa de trabajadores ilegales, sobre los que aplicar luego otras medidas integradoras. De esta manera, las decisiones de tipo jurídico-administrativo precedieron, como ya señalamos, a las de carácter técnico, programático y financiero.

*

En el plano técnico y financiero, la política de integración de inmigrantes se va a apoyar, a partir de 2005, en dos instrumentos. Ordenados según su estatus formal, estos instrumentos fueron los siguientes:

- El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (PECI): un plan de alcance estatal que, como vimos, abarcará múltiples aspectos del proceso de integración y que, en el año 2007, dará concreción formal y programática a la política.
- El *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes*, y el *Refuerzo Educativo de los mismos* (FAIRE): un instrumento financiero que será la principal fuente de recursos del PECI y que se va a constituir e implementar antes de la aprobación oficial del *Plan Estratégico*¹⁵⁰.

¹⁵⁰ El *Plan Estratégico* posee un estatus formal preeminente en la historia de la institucionalización de la política de integración de inmigrantes. Sin embargo, la creación del *Fondo de Apoyo* le precede en el tiempo. En palabras de una de las informantes entrevistadas (cargo directivo de confianza política de la DGII entre 2004 y 2012), el FAIRE fue "la columna vertebral financiera del PECI"; éste, por su parte, era el "plan serio". Ciertamente, ambos instrumentos nacen del mismo proceso, aunque, en la memoria de los funcionarios subalternos que fueron sus testigos, el orden de su génesis en ocasiones se desdibuja: "¿Qué fue primero el Fondo o el PECI? Fue una cuestión de dinámica política. Más vale tener el dinero agarrado de antemano y con él decir: '(...) vamos a montar la Secretaría de Estado con este dinero para la

La *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* (DGII) se crea con la misión específica de elaborar el *Plan Estratégico* y poner en marcha la política de integración. Con este propósito, se impulsa un proceso colectivo y participativo de reflexión que se va a prolongar de mayo de 2005 a fines de 2006. Desde la DGII, se atribuyó al PEI –y, por tanto, a la concepción y puesta en marcha de la política de integración de inmigrantes- la particularidad de ser una experiencia ejemplar, un marco de referencia para la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno del Estado:

“[El PEI] se quiso hacer con espíritu de participación y de cooperación, por supuesto basado siempre en los principios básicos comunes de la Unión Europea, siguiendo la línea que estaba marcando Europa (...). El concepto básico de integración de inmigrantes, que va en las dos direcciones, la interculturalidad, la corresponsabilidad... Estas premisas y principios se consideran un marco de referencia para la cooperación. (...) Yo creo que sí, que era una experiencia pionera, era el primer plan, por decir así, serio o más global, más general, que quería abarcar todos los aspectos del proceso de integración” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII.)

Más allá del carácter innovador atribuido al *Plan Estratégico*, y de la incorporación de los principios de la Unión Europea en su concepción, el énfasis dado a la participación y la cooperación interinstitucional venía determinado por la distribución territorial del poder en el Estado español: el *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* no podía ya ejecutar políticas en áreas que no eran de su competencia. Éste era el caso de la integración de inmigrantes, cuya competencia residía principalmente en las Comunidades Autónomas. A la Administración General del Estado le quedaba un papel, acaso secundario y residual, pero que desde la DGII se consideraba estratégico: dar coherencia y apoyo a las políticas implementadas desde los niveles autonómico y local:

“¿Por qué se instrumentó [el PEI] de esa manera? Bueno, porque desde la Administración central no podemos ser nosotros ejecutores directos, no podemos estar; pero tú puedes canalizar y apoyar las políticas (...). Estás obligado a trabajar con ellas [con las Comunidades Autónomas] debido a la competencia que tienen” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII.)

Ciertamente, en otros ámbitos de la política social, había ya experiencias de cooperación desarrolladas a través de las llamadas *conferencias intersectoriales*. Sin embargo, en el proceso de elaboración del *Plan Estratégico* parece que, desde la DGII, se pretende ensayar un estilo más elaborado y formalizado de gestionar en

integración de los inmigrantes, y luego, paralelamente a eso, haremos un plan estratégico” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII en el periodo 2004-2007). Para los cargos de confianza política que dirigieron el proceso, las cosas acontecieron de forma más lineal: la decisión original fue formular el *Plan Estratégico*, pero, durante su largo proceso de gestación, se creó y puso en marcha el *Fondo de Apoyo*.

clave cooperativa las políticas multinivel. Los principios operativos del Plan, así como los criterios establecidos para la gestión de su principal instrumento de financiación, el *Fondo de Apoyo*, resultan indicativos, como enseguida veremos, de esta intención.

*

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* se aprueba finalmente en febrero de 2007, para un periodo de cuatro años. No obstante, en paralelo a su proceso de gestación, se crea el *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes*, y el *Refuerzo Educativo de los mismos* (FAIRE). El FAIRE, como ya hemos adelantado, será una especie de derivada del proceso de elaboración del *Plan Estratégico*: un fondo destinado a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, concebido como una especie de solución transitoria operativa y financiera que permitiera ir desarrollando actuaciones de forma casi inmediata. En palabras de una de las informantes entrevistadas: “el *Fondo* era un anticipo [del PECl]”).

La creación del Fondo de Apoyo

En diciembre de 2004 se asigna a la DGII la creación e implementación del FAIRE. Su puesta en marcha supuso una notable multiplicación de los recursos destinados por el *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* a la integración de inmigrantes: de los aproximadamente siete millones de euros destinados por el IMSERSO en 2004, se pasa en 2005 a 120 millones. En 2006, su dotación ascenderá a 182,4 millones (MTAS, 2007: 142).

Sin embargo, el FAIRE se concibió como algo más que un mero recurso financiero puesto a disposición de Comunidades Autónomas y entidades locales. En la concepción de este instrumento, en la definición de sus criterios de gestión, se van a plasmar las pautas para la implementación de la nueva política estatal de integración de inmigrantes. De hecho, estas pautas, formalizadas en un documento denominado *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* (MTAS, 2005), harán del FAIRE el precedente inmediato (una especie de “embrión”) del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*.

En el proceso de formulación del *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* se llevaron a cabo dos líneas de trabajo:

- Una de carácter conceptual, centrada en la dimensión *sustantiva* de la política de integración de inmigrantes: fijación de objetivos, premisas y principios generales, definición de las áreas

de actuación y medidas específicas a implementar con cargo al Fondo.

- Otra, de carácter económico-gerencial, centrada en la dimensión *procesual* de la política¹⁵¹: establecimiento de los criterios de asignación de recursos financieros destinados a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y sus condiciones de gestión.

Estas líneas de trabajo se desarrollaron en paralelo mediante reuniones multilaterales y bilaterales con representantes de las Comunidades Autónomas y de diversas dependencias de la Administración General del Estado, sobre todo con los Ministerios de *Administraciones Públicas* y *Economía y Hacienda*, así como con el *Ministerio de Educación* (que iba a tener una notable importancia en la recepción final de los recursos del Fondo).

Los temas tratados en estas reuniones y encuentros fueron diversos, pero giraron en buena medida en torno al problema de la articulación de la intervención en un Estado descentralizado como el español, donde los recursos y las competencias están distribuidos en diferentes niveles de gobierno. La naturaleza de la distribución territorial del poder en España determinaba que la puesta en marcha de una política estatal de integración de inmigrantes descansara en la pluralidad de actores derivada de la estructura multinivel propia del Estado autonómico. La realidad, como ya señalamos, era que el marco competencial vigente atribuía la mayor parte de las responsabilidades en materia de integración de inmigrantes a las Comunidades Autónomas y también, aunque en menor medida, a las Corporaciones Locales (sobre todo a partir de la reforma del *Reglamento de extranjería* de diciembre de 2004):

“[El Marco de cooperación] se elaboró aquí en gabinete... Y bueno pues fue un ejercicio interesante porque combinaba el trabajo en equipo, en términos de reflexión con consulta a distintas personas. ¿A quién consultamos? A Administraciones públicas. Utilizamos un poco la guía informal. Yo conocía una persona en [el Ministerio de] Administraciones públicas, que conocía muy bien todos estos procesos de trabajo en cooperación con Comunidades Autónomas, de mi anterior trabajo. Y queríamos que nos diera su opinión respecto a: primero, a si era factible, en el momento actual de relaciones Estado-Comunidades Autónomas, plantear un modelo de este tipo. Segundo, ¿qué problemas podíamos encontrarnos? ¿Cómo veía él todo este descenso en cascada, hacia ayuntamientos, etc.? Y bueno, pues fuimos de alguna forma contrastando esa información con Administraciones públicas. También nos dirigimos al Ministerio de Economía y Hacienda porque había un interés, por parte de la Secretaria de Estado, en que esto llegara a todas las Comunidades Autónomas (...). Hicimos una consulta a Hacienda que nos dijo: ‘Si, pero no...’, ‘No pero si...’. Bueno, entonces, con esa ambigüedad, nosotros guardamos el

¹⁵¹ Seguimos la distinción de Subirats y Gomà (1998) entre dimensión *sustantiva* y de *estilo* en el análisis de políticas públicas.

papel en la mesa y se decidió tirar adelante en el compromiso de trabajo con todas las Comunidades Autónomas. Eso por lo que se refiere al diseño del marco teórico" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

La formación de la nueva política estatal de integración de inmigrantes parte, así, de una incertidumbre, derivada de una contradicción: se diseña y financia –y deberá evaluarse- desde la Administración General del Estado; sin embargo, las competencias en dicha materia residían principalmente en las Comunidades Autónomas y, secundariamente, en las Corporaciones Locales. Esta distribución de estatus y de roles introducirá tensiones en la gestión y en la evaluación del Fondo de Apoyo. Tensiones que, como veremos, tomarán la forma de un cuestionamiento competencial de unos actores con respecto a otros.

De cualquier modo, aunque el escenario era incierto y potencialmente conflictivo, los promotores estatales del *Fondo de Apoyo* pensaron que la complejidad de los procesos de integración y su vinculación con la política de inmigración (el control de los flujos migratorios, que sí era de competencia estatal) hacían necesario que las estrategias autonómicas y locales de integración de inmigrantes se inscribieran en un marco general que permitiera aunar esfuerzos y dotar de coherencia a los mismos.

Pero esta intención de los creadores del *Fondo de Apoyo* de coordinar esfuerzos y asegurar la coherencia estatal de las políticas tenía que salvar un obstáculo: los actores autonómicos y locales competentes en la integración de inmigrantes poseían visiones e intereses que, con frecuencia, divergían en determinados aspectos clave de la política. La evaluación del *Fondo de Apoyo* describirá con detalle estas discrepancias¹⁵².

*

En este escenario, las características del modelo de intervención seleccionado por los promotores del FAIRE para lograr sus propósitos de integración y coherencia política fueron las siguientes:

En el plano sustantivo, en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* se formalizaron diversos aspectos relativos al modelo de integración social deseable y al tipo de intervención a implementar

¹⁵² Que se dieron en aspectos tan significativos como, por ejemplo, el concepto de integración a asumir, la delimitación de la población objetivo a integrar, los ámbitos que debían ser objeto de coordinación y apoyo estatal o la elección del modelo de referencia para articular la cooperación entre actores y niveles de gobierno. El análisis del caso mostrará con detalle el sentido de estas divergencias.

con los recursos del FAIRE¹⁵³. Dichos aspectos se definieron como *premisas, principios y ejes de actuación* del Fondo de Apoyo. De este modo:

El concepto de las intervenciones susceptibles de ser financiadas se definió a partir de seis *premisas* (MTAS, 2005: 5):

1. *Bidireccionalidad* del proceso de integración: la integración se concibió como un “*proceso de adaptación mutua*”, que afectaba a la sociedad española en su conjunto (no sólo a la población inmigrante).
2. *Enfoque integral* (tanto en la concepción y el diagnóstico de la integración social como en la implementación técnica de la intervención).
3. *Corresponsabilidad* de los actores implicados (Administración General del Estado, administraciones autonómicas y locales, así como agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil).
4. *Colaboración activa* entre el sector público y la sociedad civil.
5. *Universalidad y normalización* del acceso de la población inmigrante a los servicios generales.
6. *Transversalización* de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrante en las políticas públicas.

Asimismo, tres *principios generales* servirían de orientación a la política a desarrollar (*Ibíd.*: 6):

1. *Igualdad y no discriminación*, como equiparación de derechos y obligaciones entre población inmigrante y autóctona.
2. *Ciudadanía*, como reconocimiento del derecho a la plena participación de la población inmigrante en la sociedad de acogida.
3. *Interculturalidad*, como principio de interacción entre distintas personas y grupos de distinto origen étnico o nacional, en un marco de respeto a sus especificidades culturales.

Por último, doce *ejes de actuación*, cada uno de ellos con sus correspondientes medidas específicas, definieron los ámbitos temáticos y los objetivos de las intervenciones susceptibles de ser apoyadas por el Fondo (*Ibíd.*: 7):

1. Acogida.
2. Educación.
3. Empleo.

¹⁵³ Estos aspectos guardan una estrecha relación con los temas tratados en los debates sobre la integración de los inmigrantes que describimos en las secciones precedentes.

4. Vivienda.
5. Servicios sociales.
6. Salud.
7. Infancia y juventud.
8. Igualdad de trato.
9. Mujer.
10. Participación.
11. Sensibilización.
12. Co-desarrollo.

*

En el plano de los procesos y de la gestión, la DGII quería asegurar, ante todo, que el *Fondo de Apoyo* fuera un instrumento *finalista*: es decir, quería asegurar que los recursos se destinaran al fin para el cual se habían concebido, la integración de los inmigrantes, y no a otra cosa. Dado que la gestión operativa de los recursos del FAIRE iba a descansar en su mayor parte en los agentes autonómicos y locales, existía el riesgo de que la DGII perdiera el control de su aplicación material final. En el informe de evaluación del *Fondo de Apoyo* se recogen de forma muy expresiva las inquietudes y expectativas de sus promotores, tal como fueron verbalizadas por éstos:

“[S]abíamos lo que no queríamos y teníamos que definir lo que queríamos. No queríamos la fórmula de ‘toma el dinero y corre’. Es decir, no queríamos trasladar un dinero a las Comunidades Autónomas y que esto acabara, en el mejor de los casos, en carreteras (...). No queríamos que no fuera finalista para el final que había sido creado” (Entrevista a personal responsable de la DGII, en GPI, 2008a: 12).

Además, como vimos, el modelo de gestión del *Fondo de Apoyo* no se concibió únicamente como modelo de distribución de recursos, sino que debía servir para articular la cooperación de los diferentes actores, autonómicos y locales involucrados en la gestión de actuaciones dirigidas a la integración de inmigrantes (de ahí que el documento en el que se establecen los principios y criterios de gestión del Fondo se denominara explícitamente *Marco de cooperación*). La expectativa era, por tanto, que el FAIRE contribuyera al desarrollo coherente del ámbito político de la integración de inmigrantes en el conjunto del Estado. Para ello, el Fondo de Apoyo debía contribuir a promover –y, en su caso, a reforzar– las actuaciones dirigidas a esta finalidad, garantizando a la vez cierto nivel de coherencia interterritorial en la definición y en la implementación de estas actuaciones.

Con estas expectativas, la concreción del tipo de instrumento se realizó descartando lo que los promotores del FAIRE identificaron como una experiencia fallida: el denominado *Plan Concertado de Servicios Sociales*. Esta forma de intervención había nacido en la década de

1980 como un instrumento para la cooperación entre las administraciones general, autonómica y local. Sin embargo, a juicio de la DGII, la experiencia del *Plan Concertado* había sido negativa, una especie de referente de lo que no debía ocurrir, debido a la (supuesta) existencia de problemas de cofinanciación y corresponsabilidad por parte de las administraciones autonómicas y locales:

“[T]eníamos un poco experiencias en mente del Plan Concertado de servicios sociales, que podía ser un referente adecuado para esto. (...) Era un instrumento de cooperación entre tres administraciones: central, autonómica y local. Donde realmente, en el caso de administración local... pues sabíamos que iba a haber dificultades en la cofinanciación. En las Comunidades Autónomas también, por el momento en el que llegaba. En las Comunidades Autónomas no habían previsto en la preparación de sus presupuestos el tener el dinero disponible y teníamos una serie de cautelas iniciales respecto a esta corresponsabilidad entre las tres administraciones” (Entrevista a personal responsable de la DGII, en GPI, 2008a: 12).

Esta negativa valoración de la experiencia del *Plan Concertado* llevó a la DGII a tomar como referencia positiva el modelo de gestión de los programas operativos de *Fondo Social Europeo* (un modelo más jerarquizado que el del *Plan Concertado*). En la gestión de ese nuevo instrumento que pretendía ser el Fondo de Apoyo, la DGII sería la *Comisión Europea*, las Comunidades Autónomas, los Estados miembros y las Corporaciones Locales, los receptores últimos de la financiación. Partiendo de este modelo de referencia, la DGII definió el enfoque de la intervención, y lo presentó a los demás actores como algo ya cerrado en sus principios, objetivos y criterios de gestión:

“[E]mpezamos todo un diseño de un marco que tuvo muchos elementos de reflexión en equipo y que tomamos como referencia siempre Fondo Social Europeo (...). Es decir, nosotros, por así decirlo, éramos la Comisión. Incluso con mayor centralización en el poder de la DGII respecto a Fondo Social. Porque en el Fondo Social hay mucho descentralizado hacia las regiones. Y nosotros, en principio, planteamos quizá una Comisión con más poderes. En el sentido de definir el marco por nuestra parte, de empezar a cuadrar todas las piezas del rompecabezas; y las Comunidades Autónomas eran los Estados miembros, y después los ayuntamientos eran los beneficiarios del Fondo Social Europeo. Yo creo que con más poder por nuestra parte. Por lo menos en todo el tema de diseño sí partimos de una propuesta elaborada y cerrada por nuestra parte” (Entrevista a personal responsable de la DGII, en GPI, 2008a: 13).

De este modo, en la concepción del FAIRE encontramos otra contradicción básica: sus promotores querían impulsar la cooperación interinstitucional. Sin embargo, partían de la desconfianza hacia esos agentes cuya cooperación se iba a solicitar.

*

A partir de estas apreciaciones y de este posicionamiento institucional, en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* se

definieron expresamente los siguientes “*principios operativos e instrumentos de gestión*” (MTAS, 2005: 16-18):

- La aplicación territorial y operativa de las actuaciones se haría desde los departamentos responsables de la política de integración de las Comunidades Autónomas, a través de un instrumento denominado *Plan de Acción*. Los *Planes de Acción* autonómicos tendrían una vigencia anual, siendo sometidos a sucesivos procesos de aprobación por parte de la DGII.
- Las actuaciones serían cofinanciadas por las Comunidades Autónomas.
- El *Fondo de Apoyo* y la Administración General del Estado deberían hacerse visibles en las actuaciones.
- Las Comunidades Autónomas y las entidades locales deberían suministrar información de retorno sobre la situación de la inmigración en sus territorios.
- La DGII pondría en marcha medidas complementarias de apoyo para el seguimiento, la evaluación y el intercambio de experiencias y buenas prácticas.
- En línea con lo anterior, los *Planes de Acción* de las Comunidades Autónomas deberían incluir indicadores de seguimiento y evaluación.
- El seguimiento se realizaría a través de *Comisiones Técnicas* bilaterales, además de otros mecanismos que permitieran conocer el desarrollo de las actuaciones.

Asimismo, se establecieron los siguientes “*criterios de asignación de recursos*”, que dividían el *Fondo de Apoyo* en diversas partidas (*Ibíd.*: 19-22):

- Un cincuenta por ciento de los recursos iría destinado a actuaciones en el área de acogida e integración; el resto se destinaría a refuerzo educativo.
- Un mínimo del cuarenta por ciento de los recursos del FAIRE debería dedicarse a actuaciones desarrolladas por entidades locales.
- Además, se mantendría una asignación básica para cada comunidad autónoma, con el fin de que las comunidades con menor presencia de inmigrantes contaran con una aportación estable.
- Se estableció también una partida denominada de “*situaciones especiales*” para atender las necesidades de las Comunidades Autónomas con mayor “*presión migratoria*” (Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Valencia y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).
- Para la asignación de recursos se establecieron una serie de criterios sociodemográficos y administrativos: básicamente, la

población extranjera extracomunitaria empadronada en cada Comunidad Autónoma y el número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social.

Los principios operativos y criterios de gestión definen el dispositivo sobre el que va a descansar la implementación de la política. Sus atributos esenciales ya habían aparecido a finales de la década de 1990 en la etapa del IMSERSO, como vimos, pero ahora los nuevos instrumentos creados dotan a este dispositivo de un mayor grado de formalización. Además, el sistema adquiere un nivel de integración también mayor: una cadena de agentes se va a disponer en eslabones sucesivos ("en cascada", una verbalización común en los informantes entrevistados). El impulso motriz del sistema se origina en el extremo superior del eje, de donde proceden los recursos financieros: la DGII asigna fondos a las Comunidades Autónomas, quienes a su vez distribuyen una parte de los mismos hacia los municipios (y éstos a las entidades sociales, que en ocasiones prestarán los servicios finales a las poblaciones destinatarias de las intervenciones financiadas). Un flujo de retorno de información, cuya función es el control centralizado de la intervención, cierra el circuito desde las entidades receptoras de recursos hacia la DGII.

*

Así, en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* se establecieron las premisas y principios a asumir por las intervenciones, tanto en lo relativo al modelo de integración por el que se optó (bidireccional, intercultural, orientado a la normalización del acceso a servicios generales...), como respecto al tipo de intervención que se quería implementar (integral, transversal, cooperativa...). Del mismo modo, se delimitaron las áreas temáticas de la intervención, los instrumentos de gestión y los criterios de asignación de recursos.

En el diseño del *Marco de cooperación* se observa la intención de trascender lo que podría haber sido un simple instrumento de distribución de recursos financieros -para lo cual no hubiera hecho falta, en realidad, un modelo como el que se elaboró. En lo esencial, este modelo se corresponde con el que adoptará en 2007 el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, cuyo principal instrumento de financiación será, llegado el momento, el FAIRE.

Puede decirse, por tanto, que con la formulación del *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* se define y constituye la nueva política estatal para la integración de la población inmigrante en España.

Los principios operativos e instrumentos de gestión definidos en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* remiten a una práctica gubernamental basada en la *descentralización* y la *externalización* (una descentralización regulada y jerarquizada, no obstante): la Administración General del Estado define una misión y deriva su realización a otros agentes (en primer grado, los autonómicos, en segundo grado, los locales, a través de los primeros), proporcionándoles los recursos necesarios para ello. El esquema de relaciones que corresponde a esta práctica de gobierno se estructura en los roles básicos de *donante* y *receptor*, y se formaliza en las figuras de la orden de subvenciones y del convenio. El convenio es el instrumento jurídico más elaborado de este régimen de relaciones de poder.

Como vimos, esta modalidad de intervención, con su esquema de relaciones institucionales, ya se había ensayado en las actuaciones gestionadas por el IMSERSO a finales de la década de 1990; actuaciones basadas, en un primer momento, en la concesión de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales y, después, en la firma de convenios con las Comunidades Autónomas. No obstante, con la creación del *Fondo de Apoyo* se observa un mayor grado de formalización y de sistematización en la definición del modelo. La elaboración de un documento como el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de apoyo*, sin precedentes en etapas anteriores, es indicativa de la voluntad de sistematización (y de control) de este régimen de relaciones entre donantes y receptores de recursos. Tal como una funcionaria de la DGII nos relató, con la creación del *Fondo de Apoyo* "se dio la vuelta a los convenios con las Comunidades Autónomas".

En el plano de la gestión, se crea dentro de la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* una subdirección general específica, la *Subdirección General de Relaciones Institucionales*, desde la que se van a administrar los convenios y, por tanto, los recursos del *Fondo de Apoyo*. El que estas funciones se llevasen a cabo desde una dependencia expresamente orientada a las relaciones entre administraciones indica la importancia que tendrá la gestión de las interacciones entre agentes en el ámbito de esta política.

La introducción de la evaluación en la política de integración de inmigrantes estará ligada a esta tecnología de gobierno. El dispositivo que se constituye, a diferentes niveles, en torno a la relación donante-receptor va a ser el contexto material en el circulará el discurso de la evaluación y en el que se ejercerá su práctica.

La aplicación del modelo

¿Cuáles fueron los resultados de la implementación del FAIRE en sus primeros años de aplicación (2005 y 2006)?

En la *Exposición de motivos del Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo correspondiente a 2006*¹⁵⁴, un documento fechado en febrero de ese año –unos meses después de la creación de este instrumento, y sin que hubiera habido todavía una evaluación del mismo- encontramos una declaración un tanto “triumfalista”, que denota el temprano interés de la DGII en presentar al FAIRE como una experiencia ejemplar:

“El Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, así como para el Refuerzo Educativo de los mismos creado en 2005 ha demostrado ser una herramienta eficaz que ha conseguido establecer un modelo de cooperación entre Administraciones, ha supuesto un referente programático para el trabajo en materia de integración de inmigrantes y ha permitido aunar esfuerzos financieros hacia un objetivo común” (MTAS, 2006: 3).

Las entrevistas realizadas, y el propio informe de evaluación del FAIRE correspondiente a 2006 (GPI, 2008a), nos permiten matizar esta “entusiasta” declaración, y precisar su fundamento material.

*

En el plano de la cooperación entre los distintos agentes y niveles de gobierno implicados, la valoración de los resultados del *Fondo de Apoyo* es, en el mejor de los casos, ambivalente: la aplicación de los recursos del FAIRE estimuló la cooperación entre administraciones. Pero esta cooperación se vio obstaculizada por varios factores. Algunos de estos factores eran de carácter técnico (aspectos organizativos, pautas de coordinación...); otros, quizá los más importantes, fueron de tipo político-institucional y financiero. El obstáculo más básico para el desarrollo de pautas adecuadas de cooperación entre administraciones fue que, en los distintos niveles de gobierno implicados, se produjo un cuestionamiento cruzado de sus competencias respectivas. La exigencia de corresponsabilidad financiera a los agentes y las tensiones partidistas estimularon este cuestionamiento competencial:

“Y surgieron fricciones competenciales con las Comunidades Autónomas por el tema competencial. Yo diría que, la Administración central, que estábamos

¹⁵⁴ El *Marco de cooperación* se actualizaba cada año, aunque con pocos cambios, salvo en lo que se refiere al montante presupuestario y su distribución regional y por ejes de actuación. En el *Marco* correspondiente a 2006 se introduce, asimismo, como veremos enseguida, la exigencia de evaluar.

muy satisfechos de ello [de la existencia del FAIRE], los ayuntamientos, también; y las Comunidades Autónomas también yo creo que estaban satisfechas. Pero las Comunidades Autónomas tenían que cofinanciar; entonces el esquema de cofinanciación ponía de manifiesto el mayor o menor interés que tenían en la integración de los inmigrantes. Y la estructura, incluso a nivel regional como estaba establecido, etc.; entonces, yo creo que se puso de manifiesto las tensiones que hubo en los tres niveles de la Administración. Y yo creo que el manejo político del tema..., es decir, que hubo más conflicto con Comunidades Autónomas del PP" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

*

En un plano más técnico (aunque también atravesado por lo político y lo financiero), la estructura multinivel de la intervención, constituida por una pluralidad de agentes con distintas competencias y funciones, hacía necesario un sistema de comunicación que facilitara la circulación fluida de información entre las distintas instancias de gobierno implicadas. Sin embargo, el flujo de comunicación fue más bien deficiente, con pérdidas, desfases y estancamientos de información entre niveles. Finalmente, la información de retorno de que dispuso la DGII para valorar la aplicación regional y local de los recursos del Fondo fue muy escasa.

En este contexto, los indicadores de seguimiento fueron, en palabras de una funcionaria de la DGII, objeto de *"una batalla continua y perdida"* entre la Administración central y los agentes autonómicos y locales. Una *"batalla"* no sólo técnica, pues en ella se manifestaban también problemas competenciales, político-partidistas y financieros. En teoría, según lo establecido en el *Marco de cooperación*, la disponibilidad de la financiación del FAIRE se ligaba al suministro de información de retorno sobre las realizaciones de los agentes. Pero esta información no llegaba a la DGII. Y los criterios de distribución de los recursos también fueron cuestionados por los agentes:

"Era muy difícil conseguir indicadores que nos permitieran hacer el seguimiento... Y intentamos disponer de unos indicadores básicos, pero eso era muy difícil, por la agregada dificultad de que ellos [las Comunidades Autónomas] tenían que requerir información a las administraciones locales. Se percibía una rivalidad entre administraciones, ciertos celos, yo lo llamaría celos... Las entidades locales te decían que no les había llegado la financiación en tiempo, que los criterios no estaban claros, que algunos municipios [del mismo signo político que la comunidad autónoma] se llevaban más [financiación]" (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Sin embargo, a pesar de las dificultades comentadas, los efectos institucionales del FAIRE fueron valorados positivamente por sus promotores sobre la base de un razonamiento contrafactual: sin los recursos proporcionados por el *Fondo de Apoyo* no habría habido política de integración de inmigrantes, al menos en algunas

Comunidades Autónomas y en algunos municipios. El Fondo había sido, por tanto, un instrumento “creador” de política:

“Cuando empezamos a trabajar con los técnicos de las Comunidades Autónomas, ellos no tenían siquiera un departamento, una unidad, un mini-equipo, alguien que estuviera trabajando realmente en el tema de integración... Tienen que empezar ellos a crear su pequeño equipo, o grande, de personas que puedan gestionar el desarrollo del Fondo (...). [El FAIRE] Obligó a las Comunidades Autónomas a tomar conciencia, asumir la importancia de la integración, a asumir cosas (...). [N]o se percibía [antes del FAIRE] la necesidad de política de integración” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

La distribución de los recursos del *Fondo de Apoyo* habría inducido la formación de su propia demanda, y en consecuencia el desarrollo de políticas de integración de inmigrantes en los territorios. Y eso se valoró como positivo. Esta tesis será reafirmada, con algunas matizaciones, en el informe de evaluación del FAIRE.

*

Al margen de esta valoración positiva por parte de los responsables de la DGII, el informe de evaluación pone de manifiesto las críticas de los agentes destinatarios de los recursos del *Fondo de Apoyo*. Estas críticas se centraron en buena medida en las características del modelo de intervención adoptado, que para algunos actores se revelaba inadecuado respecto al modo en que ellos percibían el fenómeno migratorio y las necesidades de actuación al respecto¹⁵⁵.

Para la mayoría de los agentes locales entrevistados, los argumentos utilizados por los promotores del Fondo de Apoyo para rechazar el modelo de *Plan Concertado de Servicios Sociales* como referencia para el diseño de la intervención (falta de control sobre los resultados, déficit de corresponsabilidad...) se reproducían en los procesos de aplicación del Fondo. En consecuencia, los agentes solicitaron una reconsideración del modelo de *Plan Concertado*. A pesar de sus posibles insuficiencias, para los agentes locales este modelo articulaba las relaciones entre niveles de gobierno de forma más horizontal, promovía la igualdad en la prestación de servicios y, al permitir prórrogas automáticas, garantizaba la estabilidad de las intervenciones¹⁵⁶ (GPI, 2008a: 80-81).

¹⁵⁵ Veremos con detalle el sentido de estas valoraciones en los capítulos de esta memoria de investigación dedicados al análisis texto del informe. De momento, para finalizar esta sección sobre los resultados de la primera aplicación del Fondo, anticipamos una síntesis de los argumentos críticos más significativos.

¹⁵⁶ Los recursos del *Fondo de Apoyo* estaban sujetos a aprobaciones anuales de los convenios con las Comunidades Autónomas, lo que interrumpía el ciclo de gestión y retrasaba considerablemente los flujos de financiación.

Ciertamente, en la elección del modelo de referencia de la intervención se manifestó uno de los puntos críticos de la constitución del ámbito político de la integración de inmigrantes. La justificación de la DGII para optar por un modelo basado en el referente del *Fondo Social Europeo*, y no en el de *Plan Concertado*, revela su intención de afirmar el estatus del Ministerio en la dirección de la política: una especie de “reafirmación competencial” de la Administración central, que tuvo como reflejo la “resistencia” de los agentes locales y la reivindicación del modelo de *Plan Concertado* como referente alternativo.

Asimismo, para buena parte de los actores autonómicos y locales implicados, el marco normativo vigente en materia de extranjería introducía desajustes en las intervenciones apoyadas por el Fondo, limitando las posibilidades de actuar eficazmente en los diferentes ejes y medidas que habían sido establecidos en el *Marco de cooperación*.

En efecto, a pesar del proceso previo de normalización de trabajadores extranjeros impulsado por el gobierno y de la reforma del *Reglamento de la Ley de extranjería*, ésta continuaba determinando la situación de irregularidad de una parte significativa de la población inmigrante. En este sentido, la Ley operaba como barrera transversal a la participación en las actuaciones y al acceso a los servicios prestados con cargo a los recursos del Fondo. En algunos casos, este condicionante daba lugar a intervenciones parciales y sin resultados significativos (GPI, 2008a: 83). Además, la *Ley de extranjería* planteaba una serie de restricciones para la integración efectiva de determinadas categorías de población inmigrante (sobre todo para los denominados *menores no acompañados* y para las mujeres acogidas a los procesos de reagrupación familiar) (*Ibíd.*: 83-84). Había, por tanto, una contradicción entre el propósito del FAIRE y el escenario determinado por la Ley, el margen de actuación que ésta permitía a los agentes en materia de integración.

Estas apreciaciones, recogidas en el informe de evaluación del Fondo, darán lugar a una reacción especialmente “intensa” por parte de los responsables políticos de la DGII. Una reacción que, como veremos, pondrá de manifiesto el significado que para éstos tenía la *Ley de extranjería*, y su carácter de régimen intangible.

*

En definitiva, la experiencia de la primera implementación del *Fondo de Apoyo* muestra, entre otras cosas, las limitaciones de la Administración central para ejercer el control de una intervención de alcance estatal. Lo cierto es que las particularidades propias de un modelo de gobierno multinivel y descentralizado hicieron que la cooperación

interinstitucional y el logro de consensos entre agentes pasasen, en la práctica, a primer plano, emplazándose casi como fines en sí mismos de la gestión de la política.

Probablemente por ello, al plantearse la evaluación del *Fondo de Apoyo*, la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* pensará en un modelo evaluativo basado en la participación. Un modelo que, mediante la aplicación de técnicas de gestión del diálogo, sirviera para mitigar y reconducir las tensiones que se habían ido evidenciando a lo largo de 2005 y 2006. Pero lo que la evaluación hará en realidad será hacerlas emerger. En último término, la evaluación del FAIRE disolverá la fantasía desiderativa de la DGII de ser “como la Comisión Europea”.

Analizaremos estas temáticas en los siguientes capítulos. De momento, para concluir éste, vamos a abordar la cuestión de la introducción del discurso y la práctica evaluativa en el proceso de formación de la política de integración de inmigrantes.

III. 3. La introducción de la evaluación

III. 3. 1. Los antecedentes: Protohistoria de la evaluación en la política de integración de inmigrantes

En paralelo a la institucionalización de la política de integración de inmigrantes, se produce en este ámbito de gobierno una incorporación progresiva del discurso y de la práctica de la evaluación. En los antecedentes de esta política se van a definir también los atributos esenciales que tendrá la práctica evaluativa en su esfera específica de actuación.

Es a partir de 1997, en el IMSERSO, cuando se comienza a hablar, muy vagamente, de evaluación. Así lo recuerda una de las informantes entrevistadas, participante, desde sus propios orígenes, en el largo proceso de formación de la política de integración de inmigrantes:

“Yo, en el tema de la integración de inmigrantes, creo que empecé en el año '93... No fui consciente del tema de la evaluación, de su necesidad, yo creo que hasta que nos fuimos al IMSERSO en el año '97-98. En el año '93, cuando empezamos, nos fuimos a la Dirección General de Migraciones (...). Básicamente, lo que hicimos fue meternos a organizar un foro para la inmigración, un observatorio permanente y lo que eran los programas subsumidos en la Subdirección General para la Promoción de Inmigración y Programas para Refugiados (...). Nadie se planteaba lo de la evaluación” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII, antigua funcionaria del IMSERSO).

Como vimos, a finales de los años '90, el IMSERSO llevaba a cabo sus actuaciones en materia de integración de inmigrantes por medio de la concesión de ayudas a entidades sociales. En este esquema de intervención (vía convocatoria de subvenciones), va surgiendo la necesidad de disponer de indicadores que permitieran, por un lado, valorar *ex ante* los proyectos presentados por las organizaciones sociales a las convocatorias de ayudas, y, por otro, valorar *ex post* los resultados de dichos proyectos, de cara a justificar la concesión de subvenciones y, en su caso, a prorrogarlas. En el marco de estas prácticas de gestión va produciéndose cierto discurso acerca de la evaluación:

“Y yo comienzo a oír hablar de la evaluación en ese periodo del año 97 hasta el año 2000 (...). Entonces oíamos hablar de evaluación porque nos encontrábamos con que nos metíamos a valorar programas para las subvenciones... ¿Qué pasaba? Que siempre eran las mismas las que se presentaban, pero no teníamos casi ningún elemento para saber qué es lo que habían hecho realmente, y cómo podíamos para la convocatoria siguiente, o establecer criterios, u otra puntuación u otra valoración (...). A la hora de valorar, siempre nos surgía la misma duda: ¿cómo se ha hecho respecto a la convocatoria anterior, qué elementos, qué indicadores teníamos...? Generalmente, nada. Los indicadores eran siempre los mismos: número de beneficiarios, cuántos hombres, cuántas mujeres (que ya se empezaba con las desagregaciones [según sexo]...) y poco más” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII, antigua funcionaria del IMSERSO).

En este momento de la formación de la política estatal de integración de inmigrantes parece reproducirse la situación originaria de formación del discurso evaluativo en los Estados Unidos. Una situación a caballo entre las etapas metodológicas de la *medición* y de la *descripción del logro de los objetivos programados*. Como vimos en el capítulo dedicado al desarrollo histórico de la evaluación, en estas etapas evaluar es, ante todo, sinónimo de medir. Y los técnicos de IMSERSO van a tratar de operacionalizar, de hacer medibles los fines y los resultados de los proyectos subvencionables. El núcleo instrumental de la evaluación es en este momento -y nunca dejará de serlo del todo- el indicador.

La Unión Europea aparece ya desde este momento como instancia de delimitación y legitimación del discurso evaluativo (que en este entorno comunitario se vincula, asimismo, a un esquema de concesión de ayudas financieras). Como vimos también, desde mediados de la década de 1990, el *Fondo Social Europeo* (FSE) va introduciendo la práctica de la evaluación en las intervenciones cofinanciadas con cargo a sus recursos. El FSE se va a constituir en vector de introducción de la evaluación en España y en referente de valor para los actores relacionados, directa o indirectamente, con estas intervenciones cofinanciadas:

“O sea, que yo diría que a partir del año ‘98 comenzamos a plantear el tema de la evaluación. Por lo menos a oír esa palabra. También se empezaba a oír en la Unión Europea (...). Había una unidad del FSE que se estableció también en el IMSERSO, que había gentes expertas –bueno, ‘gentes expertas’...- que trabajaban en la evaluación de esos programas de FSE” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII, antigua funcionaria del IMSERSO).

Las instituciones comunitarias crearon “el valor evaluación” (tal es la verbalización de la informante que acabamos de citar) y lo transfirieron a los receptores de sus fondos: el discurso de la evaluación va a circular por el mismo circuito por el que fluyen los recursos financieros. Podemos decir que es un discurso “ligado al dinero”.

*

En un nivel más concreto y operativo, los agentes de las actuaciones dirigidas a la integración de inmigrantes (técnicos del IMSERSO y de las entidades sociales) fueron introducidos en la práctica de la evaluación por medio de acciones formativas encargadas a consultoras expertas en la materia. Por medio de estas acciones de capacitación, los técnicos de la Administración General del Estado y aquellos que trabajaban directamente en las entidades sociales aprendieron a construir indicadores y a incluirlos en sus proyectos y memorias de ejecución, dando así respuesta a las exigencias de las instituciones financiadoras (comunitarias y estatales):

“Fue un aprendizaje estupendo, porque gracias a eso [a los cursos de formación] pudieron trasladar..., porque claro, en el FSE cada vez que tenían, que presentaban algo... era continuamente requerir y requerir. Al principio, estaba todo el mundo absolutamente perdido. Las [entidades sociales] grandes presentaban unos proyectos nefastos, y no te digo ya a la hora de justificar. Yo creo que eso ayudó mucho a que aprendieran... Fueron poco a poco enganchando las asociaciones, que empezaban a crearse, que eran las asociaciones de inmigrantes, a las que se demonizaba porque presentaban un papel de la convocatoria y poco menos que manchados los bordes como de haberse comido un bocadillo. Y los propios técnicos [del IMSERSO] que tenían que valorar esos programas, ellos se quejaban de la poca profesionalidad, de que a veces subvencionaban programas que no estaba claro bien el contenido que tenían, que luego para la justificación era un auténtico infierno” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII, antigua funcionaria del IMSERSO).

La evaluación se presenta como una tecnología de acceso restringido; una especie de “saber arcano” sobre el que se proyectan expectativas de control sobre el hacer de los otros; un saber cuya aprehensión requiere de un esfuerzo suplementario de capacitación. Con todo, la evaluación es una tecnología que, en este momento, se reduce a la construcción de indicadores susceptibles de ser incorporados a los proyectos objeto de subvención. Pero el acceso a esta tecnología, y la correlativa introducción de indicadores en los proyectos de las entidades sociales receptoras de subvenciones, más allá de su

elementalidad y de su incierta utilidad práctica para la concesión de ayudas, confieren valor al trabajo de programación desarrollado. El proyecto, con sus indicadores de seguimiento y evaluación, se contraponen a la imagen del “*papel de la convocatoria... manchados los bordes como de haberse comido un bocadillo*”. La evaluación connota innovación técnica, profesionalidad, modernidad en la gestión pública.

*

De este modo, en esta especie de etapa “protohistórica” de la política de integración de inmigrantes, antes de la creación de la DGII y de sus renovados instrumentos de planificación y asignación de recursos, se perfilan los rasgos definitorios de la evaluación y de la tecnología de gobierno en la que ésta se inscribe. Tenemos, así, *in nuce*:

- Un *dispositivo*, que regula un flujo de recursos financieros y las interacciones entre el donante y los receptores de dichos recursos. Desde los receptores hacia el donante, discurre –o debe discurrir-, como contrapartida a las ayudas financieras, un flujo de información. La convocatoria de subvenciones es el primer instrumento legal sobre el que va a descansar este dispositivo (al que se añadirán después los convenios con las Comunidades Autónomas). Los proyectos y las memorias de ejecución son sus instrumentos de programación, justificación y control. Se trata, como ya adelantamos, de una tecnología de gobierno basada en una descentralización regulada, que implica un juego de transacciones, un régimen de intercambio de financiación e información.
- Un *discurso* evaluativo va a ir constituyéndose y a circular en el interior de este dispositivo. En este discurso, la evaluación se da
 - Como procedimiento de medición, control y verificación de lo realizado.
 - Como técnica que debe permitir valorar *ex ante* la adecuación de lo programado y comprobar *ex post* lo realizado por los agentes receptores de la financiación, con el fin de justificar las asignaciones financieras.
- Unas *prácticas*:
 - De solicitud de información a los agentes receptores: los indicadores son el núcleo instrumental de estos requerimientos; el formato que debe adoptar la información requerida.
 - De verificación/certificación de lo realizado por aquéllos.

- De capacitación en metodología evaluativa, tanto a los donantes como a los receptores de fondos (los receptores se convierten así en agentes de su propio control).
- Donantes, receptores y expertos constituyen los actores que van a conformar el *campo estratégico* de la evaluación.

Este dispositivo, con las prácticas y discursos a él asociados, va a ser desarrollado a partir de 2004, dotándose de renovados instrumentos jurídicos, programáticos y técnicos.

III. 3. 2. La introducción de la evaluación en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes

A partir de 2004, con la constitución de la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración* y la creación de la DGII, se complejiza y consolida la tecnología de gobierno descentralizada basada en el esquema relacional donante-receptor.

Como vimos, el dispositivo que sostiene esta forma de ejercer la acción de gobierno se constituye sobre un eje vertical, formado por una cadena de agentes proveedores y receptores de recursos. El motor del sistema es la DGII, que se sitúa en el extremo superior del eje, como fuente de origen de los recursos financieros: *grosso modo*, recordemos, por medio de convenios de colaboración, la DGII asigna fondos a las Comunidades Autónomas, quienes a su vez deben redistribuir un porcentaje de la financiación recibida hacia las entidades municipales. Por su parte, éstas pueden externalizar sus funciones y proveer de recursos a las organizaciones sociales locales para que se ocupen de prestar los servicios finales a las poblaciones destinatarias de las actuaciones financiadas. El movimiento descendente de los recursos financieros se acompaña de un flujo ascendente de retorno de información hacia la DGII.

En este esquema de intervención, la evaluación se institucionaliza como un componente más del ciclo de gestión de la política de integración de inmigrantes, introduciéndose formalmente en sus instrumentos de aplicación y en los diferentes niveles del dispositivo:

- En los convenios de colaboración, se exige a los agentes incorporar indicadores en sus planes de actuación, e incluso explicitar los procedimientos de evaluación que deben aplicar (la cuestión de la evaluación sigue siendo la cuestión de los indicadores).
- Para supervisar el desarrollo de los convenios con las Comunidades Autónomas y la aplicación de sus planes de

actuación, se establecen *comisiones técnicas* de seguimiento: reuniones bilaterales DGII-gobierno autonómico en las que se tratarán diversos temas y resolverán dudas (concernientes sobre todo a la elaboración de las memorias de ejecución, la modificación de los planes, la justificación de las actuaciones y la inclusión de indicadores).

- En el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* correspondiente a 2006 se introducirá el compromiso de evaluar dicho instrumento financiero (esta misma auto-exigencia se trasladará, después, al *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*).

Así, en el apartado séptimo del *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo* correspondiente a 2006, la DGII formaliza la exigencia de evaluar las aplicaciones del FAIRE. Pero ello se hace de manera muy genérica, poco definida, articulándose en tres escuetos puntos:

“-El Plan de Acción 2006 acordado con cada Comunidad Autónoma incluirá indicadores para su seguimiento y evaluación.

-El seguimiento se realizará a través de Comisiones Técnicas bilaterales y otros mecanismos que permitan conocer el desarrollo de las actuaciones.

-En 2006 se iniciarán los procedimientos específicos de evaluación de cada una de las actuaciones a realizar, por lo que estas incluirán indicadores, cuantitativos y cualitativos, de proceso, de resultado y de impacto, que permitan evaluar su eficiencia” (MTAS, 2006: 18).

La evaluación se introduce formalmente en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo*, ciertamente. Ello supone una diferencia importante con respecto a la etapa anterior. Pero esta introducción se da más bien como declaración formal de una voluntad político-administrativa, sin especificar realmente un enfoque metodológico, unos objetivos o unos mecanismos concretos de aplicación, ni los usos que se darán a la evaluación. Todas estas cuestiones se emplazan para otro momento de ese mismo año 2006, cuando se inicien *“los procedimientos específicos de evaluación”*.

En las entrevistas, los responsables políticos del FAIRE justifican esta inconcreción, que revela la ausencia de un discurso plenamente constituido sobre la evaluación, en la falta de recursos y de especialistas: la evaluación continúa siendo un saber técnicamente restringido: no había expertos en la materia; existía *“conciencia”* de que había que evaluar el FAIRE, pero esta conciencia no se va a materializar de forma práctica hasta finales del año 2006, cuando la Directora General de la DGII decida instar la evaluación de este instrumento:

“Yo diría que [la evaluación] se metió de una manera muy tímida. En el Marco de cooperación se estaba metiendo sin saber exactamente qué queríamos, hasta dónde queríamos llegar, sin haber profundizado, pero que ya se quería

que estuviera ahí, que luego habría que desarrollarlo, pero que lo importante es que ya se metió (...).

No teníamos especialistas [en evaluación] como para entrar a fondo en el tema. Había la conciencia de que había que hacerlo, de que antes o después había que hacer una evaluación, que había que hacer un seguimiento, de que era necesaria; pero no se llegó a detallar hasta el año 2006... donde ya entonces sí se plantea: hay que hacer una evaluación general del Fondo de Apoyo, cuando la Dirección General, la Directora, nos dice: 'tenemos que hacer la evaluación del Fondo'' (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

*

Es obvio que los promotores del FAIRE no sabían para qué exactamente había que evaluar o qué tipo de evaluación había que introducir, pero en el diseño del instrumento tenía que incluirse formalmente la evaluación. Lo importante era introducir, legalizar, en el *Marco de cooperación*, esa exigencia de evaluar. La evaluación comparece, en efecto, como un deber, como una obligación. No sólo hacia los receptores principales de los recursos del Fondo (las Comunidades Autónomas), sino hacia los mismos proveedores de esa financiación. Para éstos, para la DGII, la evaluación se da como auto-exigencia, como una disciplina impuesta por una especie de "superego institucional".

Es por ello que, en el relato de la informante citada *supra*, la necesidad de la evaluación se presenta, ante todo, como *conciencia de tener que hacer* ("*Había la conciencia de que había que hacerlo*"). Una conciencia interiorizada en la institución, pero generada exteriormente, "importada" desde fuera: el *deber de evaluar* aparece como sobredeterminado desde otras instancias. En el entorno de la política estatal de integración de los inmigrantes, el discurso de la evaluación es, fundamentalmente, un discurso exógeno.

¿De dónde procedía ese deber alojado en la conciencia de los responsables políticos del Fondo? Podemos inferirlo a partir de lo ya expuesto en las secciones precedentes –así como en el capítulo dedicado a la formación histórica de la evaluación: tal como hemos visto, la Unión Europea es la principal vía de inducción del discurso evaluativo en España. Es Europa la que crea el "valor evaluación", transfiriéndolo a los receptores de sus ayudas por el mismo canal por el que dichas ayudas fluyen. Así lo reconocen los propios responsables políticos del *Fondo de Apoyo*:

"[La introducción de la evaluación] vino mucho desde Unión Europea. Es decir, ése es un factor muy importante... Yo creo que la participación en programas de la Unión Europea introdujo un criterio de evaluación (...).

En el Ministerio de Trabajo había una cultura de evaluación importante frente a otros ministerios, porque el Ministerio de Trabajo por aquel entonces (...) gestionaba Fondo Social Europeo y era, pues un Fondo que estaba sometido a procesos de evaluación. Entonces, en el Ministerio de Trabajo había una cierta

cultura de la evaluación de políticas públicas" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

La Unión Europea induce, por tanto, la conciencia de que había que evaluar el *Fondo de Apoyo*. Más aún: se constituye, como vimos, en el modelo institucional de identificación de los promotores del FAIRE a la hora de definir su estatus y su rol, así como el del resto de actores participantes en la distribución de sus recursos. En general, recordemos, el propio diseño de la política de integración de inmigrantes se hace "*siguiendo la línea que estaba marcando Europa*". Europa comparece como el "Gran Padre" que marca lo que hay que hacer, la instancia creadora de conciencia y deber, y, finalmente, la figura con la que hay que identificarse.

Por otro lado, en el mismo momento en que se crean la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*, la DGII y el FAIRE, tiene lugar el proceso de institucionalización de la evaluación de intervenciones públicas en España, cuyo momento decisivo, como vimos, es, en 2005, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios* (AEVAL). Hay una convergencia histórica entre la institucionalización de la política estatal de integración de inmigrantes, la introducción de la evaluación en este ámbito de gobierno y la institucionalización general de la evaluación de políticas públicas en España. Pero todos estos procesos tienen lugar a la sombra de la Unión Europea. Difícilmente se hubieran dado sin las determinaciones procedentes de esta instancia.

El carácter exógeno, exigido "desde fuera", de la introducción de la evaluación en la política de integración de inmigrantes ayuda a comprender otra particularidad del caso: en el ámbito de la DGII, el discurso evaluativo precede a las prácticas. Es un discurso sin práctica o, cuanto menos, dotado de una práctica muy débil (básicamente limitada a la incorporación de indicadores en los proyectos subvencionables). Y se trata, además, de un discurso muy poco elaborado, muy indefinido, como acabamos de ver. Primero se interioriza el *deber de evaluar*, y después se tratarán de poner en práctica las técnicas, los procedimientos de evaluación. La evaluación comparece aquí como una especie de *introyecto*, una idea que se incorpora sin ser plenamente asimilada¹⁵⁷.

*

¹⁵⁷ Hay en esto una diferencia significativa con lo que acontece durante la formación del discurso evaluativo en los Estados Unidos, donde primero son las prácticas y luego, o en paralelo a éstas, se va constituyendo el discurso teórico-metodológico sobre esas prácticas.

En resumen, en esta etapa de la formación de la política estatal de integración de inmigrantes se reproducen y consolidan, complejizándose, los elementos aparecidos durante la fase anterior:

- El dispositivo es esencialmente el mismo, si bien los agentes se sitúan ahora formando una cadena de descentralización creciente respecto a la DGII (se disponen “en cascada”). Los instrumentos son similares (convenios con Comunidades Autónomas y convocatorias de subvenciones dirigidas a entidades locales y a Organizaciones No Gubernamentales; pero estos instrumentos se articulan ahora a partir de otros nuevos, más elaborados, en los que se integran los anteriores. El *Fondo de Apoyo* y su *Marco de cooperación*, así como los *Planes de Acción* autonómicos, son, en este sentido, una suerte de *meta-instrumentos*.
- El discurso evaluativo sigue siendo similar: muy vago, indefinido; ligado a las actividades de justificación y certificación de lo ejecutado; dependiente de un discurso exógeno (el “*lenguaje europeo*” –dicho en palabras de una de nuestras informantes), que es, también, el discurso de un poder financiador, un poder proveedor que, en virtud de dicho estatus, induce o impone unas prácticas.
- La evaluación gira igualmente en torno a la introducción de indicadores. Pero ahora se da una mayor formalización a esta práctica: la incorporación de indicadores es obligatoria en los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas; en el *Marco de cooperación* también se incluye la exigencia de evaluar, a partir de indicadores, el *Fondo de Apoyo* en su globalidad. Se instituyen, asimismo, comisiones técnicas para el seguimiento de los *Planes de Acción* autonómicos.

Finalmente, en cumplimiento de lo establecido en el *Marco de cooperación*, se decide poner en marcha la evaluación del FAIRE. Por primera vez se hará una evaluación *ex post* completa, global, con una dotación presupuestaria específica y a cargo de profesionales externos, referida al ámbito de gobierno de la integración de inmigrantes.

III. 4. Conclusión: La formación de la política de integración de inmigrantes y su evaluación

III. 4. 1. La política de integración de inmigrantes

El proceso histórico de formación de la política de integración de inmigrantes delimita el contexto global en el que se inscribe el caso objeto de estudio en la presente investigación. En el marco de este

proceso se sitúa la constitución de la demanda de evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes (FAIRE)*, así como la producción y recepción del informe en el que esta evaluación se objetiva. El caso de la evaluación del FAIRE, en su dimensión de proceso y resultado, adquiere sentido en el contexto general, material y discursivo, de institucionalización del ámbito de gobierno de la integración de inmigrantes.

Los antecedentes de este proceso de institucionalización se remontan a principios de la década de 1990, cristalizando en sucesivos intentos dirigidos a establecer un marco programático estatal que incorporase la dimensión de integración social en un ámbito político dominado por la cuestión, eminentemente jurídica y policial, de la regulación y el control de los flujos migratorios. El *Plan de Integración Social de los Inmigrantes (1994)* y el *Programa GRECO (2001)* serán las referencias preliminares de la política estatal de integración. En 2004, con la llegada al poder del gobierno socialista, estas tentativas programáticas van a ser valoradas como insuficientes.

Las decisiones tomadas a partir de 2004 por el Gobierno socialista dan lugar, en efecto, a la constitución de una política de integración de inmigrantes dotada de dependencias administrativas autónomas, de importantes recursos financieros y de una planificación de amplio alcance. En este sentido, es una política que se representa, en el discurso institucional de sus artífices, como *nueva y definitiva*.

Esta nueva política se sustenta en una concepción intercultural y bidireccional de la integración de las poblaciones inmigradas, así como en los principios de ciudadanía, enfoque integrado, transversalidad, normalización y universalidad del acceso de los extranjeros a los servicios públicos generales. Esta concepción de la política implica una decidida voluntad de abordar de forma multidimensional la problemática inmigratoria, equiparando los derechos y deberes de las poblaciones autóctonas y alóctonas. De este modo, se pretenderá superar, definitivamente, el hegemónico concepto de una política de inmigración basada, esencialmente, en el control de los flujos migratorios.

*

La institucionalización de esta política “nueva y definitiva” de integración de inmigrantes no constituye un fenómeno aislado de otros procesos de institucionalización política, sino que se inscribe en un programa legislativo más amplio, desarrollado por el primer Gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero. El propósito manifiesto de este programa era ampliar la esfera de derechos sociales. Asimismo, no parece muy aventurado decir que con estas iniciativas se pretendía

dotar a la izquierda moderada de unas señas de identidad desgastadas desde hacía ya varias décadas. De cualquier modo, ello aconteció en un contexto de bonanza económica y de niveles de ocupación próximos al pleno empleo, lo que hacía factible avanzar en el desarrollo de políticas sociales como las efectivamente emprendidas¹⁵⁸.

Más específicamente, el enfoque de la política de integración de inmigrantes tuvo como precedente y modelo de referencia la política de igualdad de género. Desde mediados de la década de 1990, este ámbito de gobierno había asumido como principios de gestión el enfoque integrado y su derivada más inmediata, la transversalidad de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las Administraciones, todas políticas y todas las etapas del ciclo de gestión de éstas (el denominado *mainstreaming de género*). La política de integración de inmigrantes, y en general todas las políticas de lucha contra la discriminación (como las referidas a la etnia gitana, las personas con discapacidad o los colectivos definidos por su orientación sexual), se desarrollarán sobre los fundamentos conceptuales y la experiencia acumulados en el ámbito de la igualdad de género.

Más allá de estas convergencias locales y específicas, la Unión Europea es la instancia promotora y legitimadora de esta política global de integración de las poblaciones inmigradas. Su influencia es determinante tanto en la definición de sus fundamentos sustantivos (principios de interculturalidad, bidireccionalidad del proceso de integración, integralidad...) como en la asunción de nuevos instrumentos y conceptos de gestión pública (como los relativos a la cooperación institucional y a la evaluación). La *Comisión Europea* se va a constituir en el referente institucional concreto con el que se identificarán los promotores de la política en la definición de su estatus y su rol.

*

En el plano de la gestión, para el desarrollo de la política se crearon en 2004 las dependencias administrativas pertinentes en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: la *Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración* y la *Dirección General de Integración de los inmigrantes*. En 2007, se aprueba oficialmente el principal instrumento de programación y vertebración de la política: el *Plan Estratégico de Ciudadanía e*

¹⁵⁸ Otros ejemplos serán la política de igualdad de género, de lucha contra la discriminación en el ámbito de instituciones como el matrimonio o la política de dependencia. También habría que citar el proyecto de *Ley integral contra la discriminación* –que quedará aplazado *sine die* ante la emergencia, y el consiguiente cambio en las prioridades, que supondrá la crisis económica de 2008.

Integración (PECI). Como fórmula financiera y operativa transitoria, durante el proceso de elaboración de este Plan Estratégico se crea, en 2005, el *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes*, y el *Refuerzo Educativo de los mismos (FAIRE)*, destinado a proveer de recursos a Comunidades Autónomas y entidades locales, las instancias de gobierno competentes en la gestión del ámbito de la integración. Es en la concepción de este instrumento financiero donde se harán patentes los atributos sustantivos y de estilo de la política de integración de inmigrantes, que después serán trasladados al *Plan Estratégico*.

En la definición del FAIRE se aprecia una voluntad de trascender lo que podría haber sido un simple instrumento para distribuir recursos financieros hacia Comunidades Autónomas y municipios. La intención de la Administración General del Estado fue impulsar la cooperación entre niveles de gobierno con el fin de desarrollar una política dotada de coherencia interterritorial; una auténtica política estatal que se constituyera en referente de un nuevo estilo de gestión.

La cuestión de la cooperación entre actores posee, en este sentido, una doble fuente, un doble origen:

1. Por un lado, los principios proclamados por la Unión Europea, que instaban la cooperación con los actores regionales y locales de los Estados miembro de la Unión, así como su corresponsabilidad en el ciclo de gestión y en la financiación de la políticas públicas¹⁵⁹.
2. Por otro lado, la descentralización competencial inherente al Estado de las autonomías, que limitaba el protagonismo de la Administración central y hacía de la cooperación entre niveles de gobierno una exigencia ineludible.

Así, desde la DGII se va a tratar de impulsar un modelo de gobierno basado en la cooperación ente la Administración General de Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. La política de integración de inmigrantes nace con la vocación de constituirse en un referente estatal y comunitario al respecto.

Con este fin, por medio de la creación del FAIRE, se establece un flujo de recursos que va a discurrir escalonadamente a lo largo de una cadena de agentes: desde la Administración central a las autonomías y desde éstas a los municipios, que a su vez externalizarán funciones hacia las organizaciones sociales. En este esquema de actuación, la cooperación se piensa y se busca, por parte de la DGII, en términos de

¹⁵⁹ De acuerdo con lo establecido en el *Libro blanco de la Buena Gobernanza* (CE, 2001).

una doble contribución exigida a los agentes destinatarios de los recursos puestos en circulación:

1. *Contribución económica*, que se objetiva como compromiso de cofinanciación de los agentes destinatarios de los recursos del *Fondo de Apoyo (corresponsabilidad financiera)*. La financiación compartida se concibe como el principal elemento de vertebración material de la cadena de la intervención.
2. *Retorno de información*, que se objetiva en la disponibilidad de indicadores de seguimiento y evaluación. Estos indicadores permitirían comprobar la adecuación del uso dado a los recursos por parte de los agentes y, en último término, verificar la existencia de corresponsabilidad financiera.

Con el establecimiento de este dispositivo se constituye el campo estratégico de la política de integración de inmigrantes. La Administración central, las Comunidades Autónomas y los municipios, así como las Organizaciones No Gubernamentales (eslabón último de la cadena), son los actores institucionales que van a configurar el campo.

III. 4. 2. La introducción de la evaluación

La evaluación va a ser un instrumento al servicio de esta tecnología de gobierno basada en la descentralización, la relación donante-proveedor y la cooperación interinstitucional. La incorporación de la evaluación en el ciclo de gestión de la política de integración de inmigrantes es, en efecto, un componente más de la dimensión procesual de esta política, en línea con una concepción gerencialista de la Administración y la implementación de las políticas públicas.

Ciertamente, la introducción de la evaluación como criterio de gestión de la política de integración de inmigrantes, junto con la asunción del principio de cooperación interinstitucional, resultan indicativos de la sintonía de esta política con los enfoques de la *Nueva Gestión Pública* y la *Nueva Gobernanza*. Como vimos en el capítulo dedicado al desarrollo histórico de la evaluación, estos enfoques estaban, en aquel mismo momento, inspirando un ambicioso proyecto de reforma de las administraciones públicas en España, influido, a su vez, por las recomendaciones y prácticas de gestión de la Unión Europea (Garde, 2006).

*

En el contexto concreto de la formación de la política de integración de inmigrantes, el origen de la evaluación se vincula, en primer término,

desde mediados de la década de 1990, a la valoración de proyectos susceptibles de ser subvencionados. La evaluación se concibe como la puesta en obra de un conjunto de instrumentos destinados a comprobar la credibilidad de lo que proponían realizar los solicitantes de una subvención, así como, en el caso de que éstos hubieran sido financiados en anteriores ejercicios, verificar lo efectivamente realizado por ellos, con la finalidad de decidir las asignaciones de ayudas. En este sentido, la evaluación se asocia como concepto y como práctica a la justificación y la certificación, que constituían figuras jurídico-administrativas ya arraigadas.

El marco relacional de la evaluación es, por tanto, el constituido en torno al donante y al receptor de subvenciones. La evaluación constituye un procedimiento de control del modelo relacional implantado. Un instrumento de gobierno que se despliega a lo largo de la cadena de financiaciones-recepciones sobre la que descansan unas prácticas de intervención social descentralizadas. Su función original, y el interés fundamental de sus promotores, los proveedores de ayudas estatales, es el control de los agentes financiados.

En este marco, el núcleo instrumental de la evaluación van a ser los indicadores: la cuestión de la evaluación se tiende a reducir al problema de disponer de indicadores que permitan medir lo que los agentes han hecho. La medición es el procedimiento básico de la verificación, de la justificación y de la evaluación. El indicador comparece como una suerte de "fetichismo instrumental" que por sí mismo debe dar razón del valor de lo realizado y fundamentar la toma de decisiones asignativas.

Posteriormente, a partir de 2005, con la creación e implementación del *Fondo de Apoyo*, el discurso evaluativo, y su práctica, van a incorporar progresivamente otras dimensiones y propósitos más elaborados. No obstante, la evaluación retendrá su original función de control y su fijación instrumental a la medición.

*

Es importante destacar las convergencias que se dan entre los procesos de formación de la política de integración de inmigrantes y de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Como ya vimos en el Capítulo I de esta investigación, en el diagnóstico que justificó la necesidad de crear un sistema público de evaluación en España se identificaron diversos problemas, derivados fundamentalmente de las especificidades de la distribución territorial del poder en España. Estos problemas giraban en torno a la fragmentación de la acción de gobierno y su falta de transparencia (que se pensaba como consecuencia de aquella). La evaluación se

concibió como una herramienta técnica estratégica para resolver estos problemas, en el marco de un proyecto de reforma más amplio de las Administraciones públicas.

En el proyecto de institucionalización de la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios* (AEVAL) hay un propósito explícito de contribuir a vertebrar una acción de gobierno excesivamente segmentada: mediante la implantación de la evaluación se esperaba mejorar la coordinación internivel de unas políticas públicas cuya gestión atravesaba los distintos niveles de gobierno del Estado. La idea era lograr una mayor integración vertical de los niveles de gobierno implicados en el ciclo de gestión de las políticas. La implantación de la evaluación como práctica transversal a las diferentes Administraciones públicas permitiría corregir las disfuncionalidades organizativas y de gestión, derivadas del carácter multinivel del Estado. Algo muy similar a lo que los responsables de la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* querían lograr por medio de la creación del *Fondo de Apoyo*.

La política estatal de integración de inmigrantes impulsada desde la DGII y la creación del sistema público de evaluación español comparten un contexto de institucionalización común inspirado en los principios de la *Nueva Gestión Pública* y la *Nueva Gobernanza*. Expresan la voluntad de crear un nuevo estilo de hacer política, un paradigma político nuevo, muy preocupado por los problemas derivados de la distribución territorial del poder y la consiguiente fragmentación de la acción de gobierno.

La evaluación del *Fondo de Apoyo* se inscribirá, como veremos, en este contexto de problemas vividos, nuevos conceptos de gestión y expectativas institucionales.

III. 4. 3. La estructura del campo

El campo de la política de integración de inmigrantes está atravesado por diversas líneas de tensión que polarizan e introducen contradicciones en el contexto descrito, tanto en el plano material como en el discursivo. En ocasiones, las polarizaciones y los conflictos se reflejan, de forma recíproca y especular, del plano material al discursivo. En otros casos, la relación entre lo material y lo discursivo es más indirecta. De cualquier modo, los planos material y discursivo se cruzan y reclaman mutuamente, aunque a veces este entrecruzamiento sea tangencial.

Tres polarizaciones básicas configuran el proceso de formación de la política de integración de inmigrantes y el campo estratégico

constituido en dicho proceso. Las oposiciones que definen y estructuran estas polarizaciones son, en síntesis, las siguientes:

1. En el plano de los discursos sobre el fenómeno inmigratorio, la oposición entre la representación de la inmigración como oportunidad global y como problema local.
2. En la definición sustantiva de la política, la oposición entre control de flujos e integración social.
3. En la administración de la política, la oposición entre lo central y lo periférico.

Junto a estas polarizaciones, sin remitir estrictamente a una oposición entre términos polares, una especie de desajuste caracteriza el desarrollo del ámbito de gobierno de la integración de inmigrantes, precisamente en relación con el núcleo de esta investigación: la introducción de la evaluación en dicho ámbito. El discurso y la práctica de la evaluación en la política de integración de inmigrantes se caracterizan por su debilidad. La relación entre el discurso y la práctica evaluativa es, además, una relación un tanto anómala, "desnaturalizada", podríamos decir.

Veamos, como conclusión a este capítulo, el contenido de estas tensiones, polarizaciones y desajustes que estructuran el contexto global en el que se va a inscribir la evaluación del Fondo de Apoyo.

Representaciones de la inmigración: Oportunidad global/Problema local

El discurso técnico y político sobre el fenómeno inmigratorio se configura como un discurso en tensión. Tensión entre una representación *macro* de la inmigración como *oportunidad*, y una representación *micro* que define el fenómeno como *problema* a resolver en el ámbito local. Las oportunidades globales devienen problemas locales:

- En el nivel *macro*, considerando la sociedad española en su conjunto, la creciente afluencia de población extranjera se representa como ocasión para resolver determinados déficits demográficos y socioeconómicos, además de ser una vía para el enriquecimiento cultural recíproco entre autóctonos y alóctonos. Esta sería la representación *políticamente correcta* del fenómeno migratorio.
- Pero, desde el ámbito local, la co-presencia entre extranjeros y nacionales se percibe en términos problemáticos: la inmigración revela las insuficiencias de los servicios sociales, da lugar a una competencia conflictiva por el acceso a los mismos y por el uso

de los espacios públicos, además de plantear problemas básicos de convivencia y comunicación intercultural. En el límite, esta representación deriva hacia la formación de un discurso populista y xenófobo, cuyas consecuencias se han visto ya en países vecinos. En esta perspectiva, el municipio se representa como el ámbito de *lo real concreto*. Que se contrapone a la abstracción idealizada del discurso de la inmigración como oportunidad global.

En el discurso oficial de la política de integración de inmigrantes, la definición de la inmigración como *reto* va a ser la forma de superar, semánticamente, esta tensión entre representaciones.

En el plano material, los planificadores de la política, reconociendo que el ámbito municipal es “el lugar de la integración”, van a implantar, tal como hemos descrito, un mecanismo de distribución de recursos financieros que descienda hacia los agentes locales. Pero la aplicación de este mecanismo descansará en los agentes autonómicos, por lo que en la práctica será difícil asegurar su cumplimiento y tendrán lugar continuas reclamaciones desde el nivel municipal, que se sentirá agraviado por las decisiones de los Gobiernos autonómicos. La Administración central será la receptora de estas demandas, pero optará por la no injerencia en las relaciones entre las Administraciones autonómica y local (lo cual reenvía a la tensión entre lo central y lo periférico, que comentaremos después).

Control e integración

La política de integración de inmigrantes se constituye, desde su origen, frente a una concepción de la política migratoria como política de regulación y control:

- La regulación y el control se inscriben en el campo de lo jurídico, que remite finalmente a lo policial y lo represivo: a la *presión migratoria* se responde con prácticas, jurídicamente reguladas, de contención, de *represión* –en su sentido más lato-, de exclusión, en definitiva. El *locus* administrativo de estas prácticas es el *Ministerio del Interior*. Su discurso más formalizado es el de la *Ley de extranjería* y los reglamentos que la desarrollan.
- La integración se inscribe en el campo de lo comúnmente definido como *lo social*, que se configura por oposición a lo jurídico-represivo. Su lugar en la estructura orgánica de la Administración es el *Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*. Su discurso oficial es el de los planes de integración. La *acogida* constituye el punto de partida de la integración. El significado y

las prácticas de acogida-integración se oponen, evidentemente, a los de control-represión.

La oposición entre regulación/control y acogida/integración, entre lo jurídico/represivo y lo social, es, de este modo, originaria y fundamental en la definición sustantiva de la política de integración de inmigrantes.

La política de control antecede a la política de integración. La precede históricamente y "sobrevive" a ella en el tiempo, permaneciendo más allá de los procesos de formulación y ejecución de los sucesivos planes y demás instrumentos de integración. Su fuerza es la de la Ley, cuya vocación es la de permanecer: su poder de vinculación es, por lo tanto, mayor que el de los planes e instrumentos de integración, cuyo formato está limitado a un periodo temporal: los planes nacen siempre con "fecha de caducidad". Esto significa que la política de control es la política *fuerte*, permanente, estructural. La política de integración es efímera, sometida a un régimen de aprobaciones sucesivas, y su aplicación efectiva depende de la voluntad, de la disposición a la cooperación institucional de los actores político-territoriales en los que descansa su implementación (lo que remite de nuevo a la distribución del poder en el Estado autonómico, el otro eje de polarización que configura el campo).

Formalmente, la política de integración de inmigrantes surge como discurso y como práctica que pretende superar la oposición entre lo jurídico/represivo y lo social en la definición de la política inmigratoria. La política de integración pretende incorporar en una misma concepción el control de los flujos migratorios y los aspectos considerados sociales de la problemática migratoria (la acogida, el acceso a los servicios públicos, la convivencia...). Sin embargo, en la práctica, estará siempre supeditada al orden de la Ley, que es el orden fuerte, vinculante, previo.

De ahí que, la política estatal de integración comparezca, desde el propio diagnóstico que la fundamenta, subordinada al ordenamiento jurídico que la antecede. Un ordenamiento que, en 2004, va a ser modificado (en su reglamento de aplicación), incorporando normas pretendidamente facilitadoras de la integración (eliminando restricciones, pero manteniendo, como es lógico, su carácter eminente de instrumento de contención y control). De cualquier modo, estos cambios en el ordenamiento van a ser previos a la creación del *Fondo de Apoyo* y a la formulación del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*. Se trata, por lo tanto, de cambios jurídicos que preceden a los diagnósticos en los que ambos instrumentos se fundamentan. El diagnóstico oficial de la integración de los inmigrantes no inducirá ningún cambio en ese ordenamiento jurídico. Más aún: el diagnóstico va a servir para proporcionar un suplemento de legitimidad a ese marco

legal previamente constituido. La Ley que precede a la política de integración aparece en el diagnóstico como algo ya dado, pertenece al orden de *lo intangible*. La integración de los inmigrantes tendrá que constituirse e implementarse dentro de los límites de ese régimen legal previo.

En la evaluación del *Fondo de Apoyo* se evidenciará la existencia de una posición crítica respecto a la preeminencia de la Ley y de la política de control, concebida por algunos actores como barrera a la integración y como interferencia a la eficacia de las actuaciones financiadas por el FAIRE: más allá de las pretensiones gubernamentales de superar la oposición control de flujos/integración social, se pondrá de manifiesto, en el plano del discurso (de un discurso referido a las prácticas), la vigencia de la contradicción entre ambos modos de concebir y gestionar la política inmigratoria.

Lo central y lo periférico: Las tensiones territoriales

Las tensiones político-territoriales condicionan, como hemos visto, todo el desarrollo del ámbito de gobierno de la integración de inmigrantes. En la formación de la política se observa una contradicción básica: es una política que se formula y se financia desde la Administración General del Estado, con el propósito manifiesto de introducir coherencia estatal en las actuaciones de integración; sin embargo, la ejecución de las medidas programadas desde la Administración central deberá descansar en las Administraciones territoriales legítimamente competentes para ejecutar dichas medidas de integración (principalmente, las Comunidades Autónomas, aunque también las Corporaciones Locales). La Administración central programa y financia, pero, legalmente, no puede ejecutar. Y tendrá, además, dificultades para controlar la ejecución derivada a los agentes.

Esta tensión original, estructural, está muy presente en la propia definición de los instrumentos de gestión y financiación de la política de integración, que pretenden asegurar la cooperación interinstitucional, la corresponsabilidad financiera de los agentes y, sobre todo, controlar el uso final de los recursos distribuidos desde la Administración central hacia las Administraciones territoriales. En la definición de los instrumentos de gestión y financiación del *Fondo de Apoyo* se observa otra contradicción de partida: los promotores del FAIRE querían impulsar la cooperación interinstitucional, pero tanto el dispositivo creado como el discurso que lo justifica revelan su desconfianza hacia los agentes convocados para cooperar.

Los resultados de aplicación del *Fondo de Apoyo* confirmarán, en el plano material y en el discursivo, la intensidad de las tensiones

territoriales que se pretendían mitigar y reconducir: a pesar de las expectativas puestas en la creación del FAIRE, el balance de la aplicación de sus recursos va a ser ambivalente. Si bien se atribuyeron al Fondo de Apoyo importantes efectos en el plano de la coherencia interterritorial, resultaron evidentes las fricciones competenciales, la existencia de disfunciones en la coordinación de los actores territoriales y las críticas de éstos al modelo de gestión implantado por la DGII –todo lo cual afectó al logro de los objetivos de cooperación entre niveles de gobierno que la Administración General del Estado se había propuesto alcanzar.

El discurso y la práctica de la evaluación

En la formación de la “nueva” política de integración de inmigrantes, el discurso evaluativo parece ir por delante de las prácticas. Es un discurso que carece de práctica o que, en todo caso, se acompaña de una práctica débil. Una práctica heredada de la etapa anterior, y limitada a la incorporación de indicadores en los proyectos objeto de subvención. El discurso sobre la evaluación es, asimismo, un discurso débil, poco elaborado, muy indefinido: los promotores de la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* reconocen que había que incorporar la evaluación en sus procedimientos de operación, pero no saben muy bien para qué. El referente material del discurso evaluativo revela una especie de ausencia, casi un lugar vacío.

Lo cierto es que, en la DGII, primero se interioriza la exigencia de evaluar: la evaluación pertenece al orden del *deber*; un deber instado desde la Unión Europea, pero más como recomendación asociada a un nuevo estilo de hacer política que como norma legal, de cumplimiento obligatorio, sometida a un régimen sancionador. Constituye más bien una exigencia “blanda”, que remite a un discurso acerca de la nueva gerencia de los asuntos públicos, a una representación del “ideal de la gestión”.

La introducción de la evaluación en los instrumentos creados por la DGII no parece corresponderse con una *necesidad* plenamente sentida y arraigada en la práctica: no nace de la práctica, sino que se origina en la conciencia del *deber hacer*, como respondiendo al reclamo de ese ideal institucional importado, venido de Europa. Es después de esta toma de conciencia cuando se van a tratar de definir y poner en práctica las técnicas, los procedimientos concretos de evaluación. La evaluación se va a incorporar, en efecto, en los documentos oficiales de la política, pero en esa incorporación formal habrá un déficit de asimilación. El discurso evaluativo comparece como una especie de “introyecto institucional”.

Todo ocurre como si la debilidad del discurso y de la práctica evaluativa, y su déficit de asimilación, estuvieran, en parte al menos, en relación con su carácter exógeno, exigido “desde fuera”, desde la Unión Europea. Lo que, como veremos en posteriores capítulos, nos va a permitir comprender y explicar el bajo grado de vinculación que mostrarán los actores con el objeto-evaluación, y el correlativamente bajo poder de vinculación de la práctica evaluativa, su dudoso grado de eficacia institucional. Otras instancias administrativas con sus procedimientos de control, históricamente arraigados y plenamente juridificados, serán los realmente vinculantes y efectivos.

*

Los intentos de introducir la evaluación en el ciclo de la “nueva y definitiva” política de integración de inmigrantes impulsada en la legislatura socialista de 2004-2008 se van a inscribir, y van a adquirir sentido, en el contexto de las expectativas institucionales, desajustes y tensiones estructurales que acabamos de exponer.

Es ahora el momento de analizar la situación contextual concreta (*local o micro*) en la que tiene lugar la evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes*.

CAPÍTULO IV. EL CONTEXTO LOCAL: FORMACIÓN DE LA DEMANDA, DISEÑO Y PROCESO DE LA EVALUACIÓN

“La demanda implícita expresa siempre el desajuste entre las relaciones sociales y el estado de la producción: la demanda es de transformación permanente de las relaciones sociales. La demanda es formulada por alguien en forma de requerimiento, por un cliente o jefe (o por instancias superiores en el propio investigador): quedan determinados, a la vez, la producción y el consumo del objeto. Hay una relación de complementariedad entre el requerimiento (particular) y la demanda ('ondulatoria': el requerimiento discreto es un punto en una onda continua) (...). En las ciencias sociales, el requerimiento articula inmediatamente con la ideología: las llamadas teorías sociológicas –subtendidas por el enfrentamiento dual sociología/socialismo– son metáforas de la ideología dominante (los dispositivos tecnológicos son metáforas de metáforas).”

JESÚS IBÁÑEZ, *Perspectivas de la investigación social: El diseño en la perspectiva estructural*

En este capítulo analizamos el contexto concreto de producción de la evaluación del *Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes* (FAIRE). En la delimitación de este contexto local o micro (según la terminología de Van Dijk) (2000), identificamos tres aspectos:

1. La formación de la demanda de evaluación.
2. Su plasmación en la elección de una perspectiva teórica y en un diseño metodológico para llevar a cabo la práctica evaluativa.
3. El proceso de realización material de dicha práctica.

IV. 1. La formación de la demanda de evaluación

IV. 1. 1. La decisión de evaluar

Comenzamos describiendo el proceso decisional que condujo a la evaluación del *Fondo de Apoyo*.

La decisión evaluar el FAIRE fue una decisión jerárquica, instada unilateralmente por la Directora General de Integración de los Inmigrantes, y determinada por lo establecido previamente en el texto del *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo*. Además, para las responsables de la administración del FAIRE, fue una

decisión un tanto precipitada e imprecisa en su contenido: se adoptó sin haber definido suficientemente qué tipo de evaluación se quería hacer y para qué.

Cuando la Directora General comunica a las responsables de la *Subdirección General de Relaciones Institucionales* de la DGII (dependencia encargada de gestionar los recursos del FAIRE) que había que evaluar el *Fondo de Apoyo*, la primera respuesta que suscitó fue de resistencia: los cargos directivos de esta Subdirección General propusieron definir primero el diseño que debía tener la evaluación, y en este sentido plantearon la posibilidad de habilitar un concurso público previo para contratar la elaboración de dicho diseño. Después, una vez definido el modelo de evaluación, se podrían poner en marcha los trabajos. Esta propuesta, que ante todo implicaba retrasar la evaluación, fue rechazada por la Directora General:

“Cuando aquí se planteó la evaluación del Fondo, por los tiempos, por los montos de los contratos, yo planteaba y yo le decía a la Directora que sacáramos primero el diseño, porque además había premura (que, en realidad, se podía haber esperado un año y hubiéramos tenido mejores resultados)...; pero, bueno, había que cumplir con una promesa. En el mismo Fondo [en el texto del Marco de cooperación] se decía que habría seguimiento y evaluación, y entonces se quería cumplir con eso... Entonces, yo le decía [a la Directora General] ‘saquemos, hagamos primero el diseño, contratemos el diseño (...), y ya luego, con el modelo que queremos, sacamos el concurso’. (...) Pero ahí, tajantemente, ahí la Directora [decidió sacar adelante el concurso]... Y donde manda capitán no manda marinero” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

En la decisión de evaluar el FAIRE, se reproduce el desajuste entre discurso y práctica que ya se identificaba en el proceso de introducción de la evaluación en los documentos oficiales que formalizaron la creación del Fondo (*Marco de cooperación*, convenios, modelo de *Plan de Acción* para las Comunidades Autónomas): la ausencia de una necesidad arraigada en la experiencia de los actores, la fuerza de una instancia superior que determina la decisión de evaluar, sin que estuviera muy claro por qué y para qué evaluar. Así, en palabras de una de las responsables de la *Subdirección General de Relaciones Institucionales* de la DGII: “se era consciente de que era necesario hacer la evaluación”, pero “no estaba tan claro y definido”.

La evaluación –un instrumento sobre el que se sabe muy poco, a pesar de los cursos que se habían hecho y demás operaciones encaminadas a su introducción en el ámbito político de la integración de inmigrantes– comparece como un deber, una suerte de imposición externa, algo determinado desde otras instancias. Era, en definitiva, un compromiso (“había que cumplir con una promesa”). Sin anclaje en una necesidad práctica sentida efectivamente como tal, y sin una reflexión previa

sobre su sentido, el requerimiento explícito de evaluar el *Fondo de Apoyo* se caracterizará inicialmente por su vaguedad.

IV. 1. 2. El requerimiento formal

Tomada la decisión de evaluar, se procedió a su implementación administrativa: el 24 de enero de 2007 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el *Concurso para la contratación de la evaluación del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como el Refuerzo Educativo de los mismos, de acuerdo a lo establecido en el Marco de cooperación para la gestión del Fondo 2006*. Puede decirse que, de este modo, se introduce efectivamente la evaluación en el ciclo de la política estatal de integración de inmigrantes.

Una vez finalizado el proceso administrativo y técnico de valoración de las diferentes propuestas presentadas, en virtud de la *Resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 4 de mayo de 2007* (BOE de 22 de mayo), la evaluación fue adjudicada, con un presupuesto 82.800€, a una empresa española de consultoría que acreditaba una amplia trayectoria en evaluación de programas cofinanciados por el *Fondo Social Europeo*.

Los objetivos inicialmente planteados por la DGII para esta evaluación eran muy generales, de amplio alcance, pero todos ellos gravitaban en torno a la eficacia de las actuaciones financiadas por el *Fondo de Apoyo en 2006*. Tal como se estableció en el *Pliego de condiciones técnicas particulares* anexo a la publicación del concurso público que regulaba la contratación de la evaluación, los objetivos de ésta fueron, literalmente, los siguientes:

- "-Valorar la pertinencia, validez y eficacia de las medidas y actuaciones contempladas en el Marco de cooperación para la gestión del Fondo de apoyo.*
- Evaluar el efecto del Fondo de apoyo en el proceso de integración de los inmigrantes, con atención especial al ámbito local y a los sectores de mayor incidencia de las actuaciones seleccionadas.*
- Obtener conclusiones y recomendaciones para la eficaz continuidad del Fondo."*

El enunciado de estos objetivos expresa el *requerimiento explícito*¹⁶⁰ de la DGII respecto a la evaluación del FAIRE en su manifestación más formal. Partiendo de este planteamiento, y una vez convocada la empresa adjudicataria para iniciar los trabajos, se produjo un largo proceso de interpretación del requerimiento de la DGII y de transformación del mismo, por parte del evaluador, en términos teórico-

¹⁶⁰ Seguimos la distinción de Jesús Ibáñez (1986: 32-34) entre *requerimiento explícito* y *demanda implícita*.

metodológicos precisos, dentro de los límites de lo factible. Así, en una serie de reuniones mantenidas entre mayo y junio de 2007 con las responsables de la *Subdirección General de Relaciones Institucionales* de la DGII, el equipo contratado para la evaluación fue identificando y precisando intereses, focos de indagación y métodos de trabajo.

Las entrevistas con los protagonistas de este proceso, así como la documentación que generó (informes de las reuniones mantenidas y documentos metodológicos), permiten conocer con detalle los intereses de los actores y los acuerdos finalmente alcanzados acerca del enfoque de la evaluación.

IV. 1. 3. Del requerimiento a la demanda

El 24 de abril de 2007, unos días antes de la adjudicación formal de la evaluación, se celebró una primera reunión entre el personal directivo de la DGII y el equipo evaluador. El relato de los consultores adjudicatarios de la evaluación redonda en la imprecisión inicial del requerimiento:

*"Bueno, yo, la primera impresión que tengo, en la primera entrevista, era, me dio la impresión de una cierta imprecisión, ¿no?, en lo que nos demandaban, tanto sobre lo que querían como sobre lo que iba a ser ahí su papel, ¿no? A mí me pareció un poco impreciso lo que pedían; yo no sé si sabían realmente lo que nos iban a encargar, por decirlo así.
(...) De hecho, creo que fue más una oferta, una demanda inducida que una demanda propia, nacida de ellas... ¿En qué me fundamento en esto de que fue una demanda inducida? En que, en cada punto que abordábamos en aquella reunión, ellas no tenían una propuesta; simplemente hacían comentarios, y algunos comentarios llevaban a más imprecisiones. Simplemente no conocían lo que era la naturaleza del proceso evaluatorio que nosotros íbamos a hacer. Ése fue el punto de partida, o sea, una imprecisión en la demanda" (Entrevista consultor evaluador).*

De cualquier modo, en esta primera reunión, las responsables de la DGII, a partir de las preguntas formuladas por el equipo consultor, fueron manifestando sus intereses respecto a la evaluación. De éstos, destacan dos aspectos, uno de orden sustantivo –relativo a los objetivos de la evaluación- y otro más propiamente metodológico:

1. En el plano sustantivo, en lo que respecta a los objetivos de la evaluación, la DGII estaba muy interesada en conocer el papel que los Ayuntamientos estaban jugando en la aplicación de los recursos del *Fondo de Apoyo*: el cliente quería saber "qué pasa en lo local", sobre todo en las zonas con mayor presencia relativa de población inmigrante. Un *Informe de situación*, elaborado por la consultora después de la reunión, apunta en este sentido lo siguiente:

“Con respecto a los intereses de la DGII: (...) Papel de los Ayuntamientos: importancia del nivel local, creación de espacios de convivencia, ver cómo se gestiona la diversidad desde lo local... Quieren saber qué pasa en lo local, en particular en los municipios con mayor peso de la población inmigrante” (Informe de situación 18.05.2007: 1).

2. Desde un punto de vista metodológico, la DGII quería que se aplicase un modelo participativo de evaluación: una metodología que implicase a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos en el proceso evaluativo:

“Respecto a los métodos, se inclinan por un modelo de evaluación participativo: reuniones con CCAA y también con ayuntamientos y por ejes de intervención (problema para cuadrar agenda y disponer todo el proceso: reuniones multinivel + campo)” (Ibíd.).

En un principio, la cuestión del análisis de los procesos de implementación del Fondo no parecía suscitar interés por parte de las responsables de la de la DGII: ante todo, éstas querían saber qué se estaba haciendo con sus recursos, no cómo se estaban gestionando las operaciones (pues esto, según ellas, ya lo conocían). Este posicionamiento de la DGII respecto al foco de la evaluación suscitó un primer desencuentro con el equipo evaluador, interesado en centrar la evaluación en el análisis de procesos, y no tanto en la identificación de efectos e impactos: *“Respecto a los criterios de evaluación, parece que el tema de los procesos ya lo conocen, no les interesa demasiado (¿mejor impactos y pertinencia?)” (Ibíd.).*

El problema, como veremos con detalle después, era que una evaluación centrada en indagar en lo que se hacía en los municipios y que, en consecuencia, pretendiera identificar efectos e impactos locales, podría resultar impracticable. Tanto por razones económicas como técnicas, este “descenso al terreno” planteaba problemas de evaluabilidad.

Asimismo, ya en reuniones posteriores, se precisaron otros focos de interés de la DGII que, redundando en la cuestión del conocimiento de lo que se estaba haciendo con los recursos del FAIRE, apuntaban a una valoración de la pertinencia. No obstante, el concepto de pertinencia manejado por la DGII era muy particular: lo que la gerencia quería saber era si los agentes locales y autonómicos estaban haciendo “lo que se debía hacer”, si sus prácticas se ajustaban, en definitiva, a lo programado (no si se ajustaban a las necesidades contextuales). También interesaba indagar en el carácter novedoso o reiterativo de las actuaciones llevadas a cabo: la DGII quería saber si los agentes desarrollaban acciones diferentes respecto a lo que ya hacían antes de la existencia del Fondo o si, por el contrario, estaban reiterando esas

prácticas previas (lo que planteaba la cuestión de la complementariedad y del valor añadido aportado por este instrumento respecto a las actuaciones que en materia de inmigración desarrollaban ya los agentes autonómicos y locales):

“La Directora General pregunta si vamos a valorar la pertinencia, y lo hace en los siguientes términos: ¿Hacen (los operadores del Fondo) lo que dicen que hacen? ¿Y es pertinente lo que hacen? ¿Están haciendo en realidad cosas que ya venían haciendo? Se trata de cuestiones que no remiten sólo al criterio de pertinencia, sino que plantean la cuestión de la complementariedad y del valor añadido aportado por el Fondo respecto a las actuaciones que en materia de inmigración desarrollan las CCAA” (Ibíd.: 1-2).

*

En definitiva, las expectativas de partida de la DGII respecto a la evaluación (el requerimiento explícito) apuntan lo siguiente:

- La evaluación se concebía inicialmente como un ejercicio de rendición de cuentas en el marco de una relación donante-receptor de fondos, caracterizada por dos aspectos interrelacionados:
 1. La desinformación: el sistema dispuesto para el seguimiento de las actuaciones cofinanciadas adolecía de importantes limitaciones. La DGII desconocía en lo fundamental el destino de los recursos transferidos a las Comunidades Autónomas y -a través de estas últimas- a los municipios. En consecuencia, esperaba que la evaluación compensase esta debilidad (tal como apunta el Informe de situación de 18 de mayo: “quieren que se diseñen y apliquen ‘mecanismos que les permitan ver qué está pasando’”)¹⁶¹.
 2. Una cierta desconfianza hacia los receptores de las ayudas respecto al uso dado a la financiación distribuida desde la DGII (de ahí el interés en saber lo que se hacía y si lo que se hacía era lo que se debía hacer).

¹⁶¹ La DGII reconoció sin reservas la insuficiencia de sus propios sistemas de seguimiento: “se reconoce la debilidad de los sistemas de información y seguimiento del Fondo y los Planes de Acción. La información sobre ejecución es reconstruida por la DGII a partir de los informes de las CCAA. Se trata de informes insuficientes, con lagunas en cuanto a la ejecución de recursos por ejes (la información es muy opaca en lo que hace al porcentaje de recursos gestionados en el nivel local, que supera el 40% de la ejecución total). El grado de ejecución que se deduce de esos análisis ronda el 95%. El problema que puede plantearse es el de la validación de esos datos - o el de saber qué es lo que hay realmente detrás de ellos” (Informe de situación 29.05.2007: 1). Esta situación introducía restricciones y condicionaba el proceso evaluativo: al carecer de datos de seguimiento válidos, el evaluador tendría que suplir dichas carencias.

- El interés por aplicar un modelo participativo de evaluación no parecía reflejar tanto una preferencia metodológica en sí misma¹⁶² como una intencionalidad estratégica y política, derivada de la propia naturaleza multinivel de la intervención y de la distribución territorial de las competencias en materia de integración. De entrada, subyace una cierta contradicción entre la preferencia por un enfoque evaluativo orientado a la rendición de cuentas (normalmente vinculado a un modelo clásico de evaluación gerencial y sistemática) y un enfoque participativo (pluralista y más abierto en sus criterios metodológicos). El desarrollo del proceso de la evaluación confirmará, como veremos, el sentido estratégico y político que, en último término, daba la DGII a la participación.

*

A partir de las primeras reuniones entre las responsables de la DGII y el equipo evaluador, la transformación del requerimiento en demanda fue tomando forma a lo largo de un proceso que dio lugar a sucesivas formulaciones técnicas hasta llegar a la definición final del diseño metodológico de la evaluación. Este proceso se resume en dos fases:

1. Una primera fase, en la que se elabora un documento, denominado *Diseño del modelo de evaluación* (GPI, 2007a), destinado a su presentación a las Comunidades Autónomas con el fin de iniciar la dinámica participativa propuesta por la DGII. Este documento fue elaborado por el equipo evaluador y, tras recibir observaciones por parte de la DGII, fue presentado en una reunión con representantes autonómicos el 27 de junio de 2007.
2. Tras la presentación del *Diseño del modelo de evaluación*, tuvieron comienzo los trabajos de campo (reuniones de grupo con agentes autonómicos y locales, entrevistas y encuestas), finalizados los cuales se elaboró un *Informe de avance* (GPI, 2007b), entregado a la DGII en diciembre de 2007 –según lo establecido en el contrato. A lo largo de este proceso, el evaluador reajustó el diseño de la evaluación, precisando sus objetivos y criterios. En el capítulo del *Informe de avance* dedicado a metodología, se explicitan y fundamentan técnicamente estos reajustes (que implicaban, básicamente, una mayor delimitación del foco de los análisis respecto a lo

¹⁶² El desconocimiento de las responsables de la DGII respecto a cuestiones metodológicas era evidente. Los objetivos formulados en el *Pliego de condiciones técnicas particulares* de la evaluación, así como la relativa indeterminación del requerimiento, resultan indicativos de una asimilación muy básica de lo que era un ejercicio evaluativo.

establecido originalmente en el *Diseño del modelo de evaluación* elaborado en junio¹⁶³).

El diseño de la evaluación del FAIRE fue un *diseño emergente*, cuya concreción final no se explicitó documentalmente hasta meses después de haberse iniciado los trabajos de campo. Este carácter emergente que habría de tener el diseño de la evaluación aparece ya –casi como una advertencia– en el primer documento metodológico (el citado *Diseño del modelo de evaluación*) elaborado por la consultora para su presentación a los representantes de las Comunidades Autónomas en junio de 2007:

“Hay que decir, además, que el diseño de esta evaluación puede calificarse como emergente, lo que implica cierto grado de apertura: el diseño contempla la posibilidad de introducir cambios a lo largo de una evaluación que se concibe como un proceso abierto” (GPI, 2007a: 5).

*

¿Qué ajustes se realizaron progresivamente en el enfoque de la evaluación y cuál fue su concreción final?

En primer lugar, por parte de la empresa adjudicataria, se planteó que el presupuesto de la evaluación era insuficiente para dar cumplimiento a las expectativas de la DGII. Dicho presupuesto no permitía desarrollar un trabajo de campo extensivo, como el que se requeriría para descender al ámbito local y analizar en detalle, y en toda la geografía nacional, lo que se estaba haciendo con los recursos del Fondo y sus efectos sobre la integración de los inmigrantes. Para ello hubiera hecho falta una dotación financiera mucho mayor para la evaluación. En consecuencia, era necesario modular los esfuerzos y redefinir el foco de los análisis, asumiendo una perspectiva más global. Este argumento de tipo económico, al que se unirán otros de carácter más propiamente metodológico, estará presente en los diferentes documentos técnicos elaborados por el evaluador a lo largo del proceso, poniendo de manifiesto una decidida resistencia a asumir una evaluación de efectos e impactos en toda regla:

“[E]l análisis cuantitativo de los impactos escapa en buena medida del alcance de la presente evaluación. La medición de impactos de integración

¹⁶³ La justificación de esta redefinición del enfoque se planteó en los siguientes términos: *“La puesta en marcha de la evaluación ha ido revelando su propia problemática, se han hecho palpables los límites de la evaluación, su esfera de lo posible y la delimitación de su alcance. (...) [E]l modelo de evaluación inicialmente diseñado ha sufrido algunos ajustes, resultado de la propia reunión de 27 de junio en la que se presentó el modelo y se dio opción a introducir apreciaciones respecto al mismo. Asimismo, el trabajo de campo llevado a cabo entre los meses de julio y septiembre ha puesto de relieve algunos límites al alcance de la evaluación”* (GPI, 2007b: 8).

en sentido estricto sería más factible en evaluaciones específicas de cada Plan o en una evaluación de amplio alcance; en ausencia de evaluaciones de Plan o de un sistema de información y seguimiento adecuado sería necesario otro modelo de evaluación e, inevitablemente, otros recursos” (GPI, 2007a: 16).

“Este aspecto [la evaluación de efectos e impactos], siempre problemático, lo es más aun en el marco de la presente evaluación, ello por varias razones: porque los efectos se aprecian en el nivel del Plan o de las actuaciones del Plan (es decir, en el marco de una evaluación de plan); por la no siempre fácil separabilidad de las actuaciones del Fondo respecto a los servicios o programas en que éstas se inscriben; por la convergencia de múltiples actuaciones, etc. Una adecuada evaluación de impactos requiere la implementación de un modelo de evaluación de mayor envergadura y alcance que el actual” (GPI, 2007b: 10).

La resistencia a asumir una evaluación de los efectos e impactos del FAIRE en sus contextos locales y en sus beneficiarios últimos tuvo, en primer término, una motivación económica (el primer posicionamiento del evaluador respondió a una lógica netamente mercantil). Pero fue acompañándose progresivamente de una reflexión más elaborada sobre la propia naturaleza del Fondo de Apoyo y sobre los condicionantes que dicha naturaleza del objeto introducía en la evaluación.

En efecto, para el evaluador, el Fondo de Apoyo poseía una singularidad que planteaba una problemática teórico-metodológica específica. La singularidad del FAIRE introducía límites –no exclusivamente presupuestarios, aunque éstos fueran determinantes- a lo que se podía observar, analizar y, en definitiva, evaluar:

“[C]ada objeto de evaluación (cada programa, cada población objetivo) posee una especificidad que también se va a traducir en una problemática evaluativa específica: cada objeto de evaluación plantea una problemática metodológica particular, problemática que se traduce en límites a lo que se puede conocer y valorar –y que da lugar a la búsqueda de caminos para superar esos límites. (Ciertamente, los límites no tienen que ver sólo con el objeto, también tienen que ver –y mucho- con los recursos asignados y los tiempos disponibles –los recursos disponibles son una parte esencial de la ecuación evaluativa.)” (GPI, 2007b: 8).

En la perspectiva del evaluador, la problemática específica de la evaluación del Fondo de Apoyo era, en lo esencial, de carácter organizativo e institucional. En este sentido, y dejando de lado la cuestión de los recursos asignados a la evaluación, ésta estaba condicionada por dos hechos:

1. En primer lugar, por la propia naturaleza del objeto de evaluación: el Fondo de Apoyo era un instrumento de financiación complementaria de las políticas autonómicas y locales de integración de inmigrantes. No parecía conveniente

evaluar el FAIRE, como tal, sin esta consideración previa (por muy obvia que pueda parecer).

2. En segundo lugar, por las características que presentaba su modelo de gestión y cooperación interterritorial: es decir, por la larga y relativamente compleja cadena de agentes que constituían el sistema de operación a través del cual se materializaban las intervenciones apoyadas por el Fondo.

¿En qué consistían concretamente estos aspectos y cómo incidían, en opinión del evaluador, en el concepto y en el proceso de la evaluación?

El Fondo de Apoyo como instrumento de financiación

Para el evaluador, la relación que el *Fondo de Apoyo* –considerado como forma de intervención– mantenía con sus destinatarios últimos era una relación diferida, mediatizada por los servicios y programas que el FAIRE apoyaba o reforzaba y, en todo caso, por los *Planes de Acción* autonómicos, que eran los instrumentos mediante los cuales el *Fondo de Apoyo* se materializaba y llegaba a sus destinatarios últimos (la población de origen inmigrante objeto de las actuaciones de acogida e integración cofinanciadas).

Es decir, en su conjunto, las actuaciones cofinanciadas por el *Fondo de Apoyo* no constituían una intervención homologable a un programa o un proyecto que mantuviera una relación directa, no mediatizada, con sus destinatarios. En este último caso, se persiguen unos resultados directos sobre una población objetivo; resultados que son susceptibles de análisis y valoración directa. Pero éste no era el caso del FAIRE.

En estas condiciones, no podía ser lo mismo evaluar el *Fondo de Apoyo* como tal (como instrumento financiero y modelo de gestión, en una perspectiva global) que evaluar los *Planes de Acción* como instrumentos operativos de intervención local. Aunque desde la perspectiva de la DGII pudieran parecer ejercicios muy similares, desde la perspectiva del evaluador se percibían como cosas distintas. Además, los *Planes de Acción* eran en buena medida repertorios de actuaciones que, en realidad, se encuadraban en otros marcos de programación o en servicios ya existentes a los que reforzaban. Este hecho planteaba, en definitiva, la existencia de un *problema de separabilidad* –y de *visibilidad*– respecto de lo que era el Fondo y lo que eran los programas o servicios a los que el Fondo, en último término, reforzaba.

Para el evaluador, este relativamente complejo entramado de instancias y niveles de operación implicaba que, antes de evaluar,

había que reflexionar y definir con precisión cuáles eran los objetivos del FAIRE, cuáles sus clientes (internos y externos) y sus beneficiarios (directos e indirectos, finales y últimos).

En este sentido, el evaluador interpretó que la finalidad del *Fondo de Apoyo* –explícita en su propia denominación– era *apoyar y reforzar* (*complementar*, formulándolo de modo más preciso y siguiendo la terminología de las evaluaciones de los *Fondos Estructurales* comunitarios). Por lo tanto, esto era lo que había que tener en primer término presente a la hora de evaluar. Es decir, los esfuerzos debían concentrarse en determinar:

“(...) qué apoya y refuerza [el FAIRE], cómo lo hace, qué supone cuantitativa y cualitativamente ese refuerzo y qué valor añadido genera –aquí estarían sus primeros efectos, sus efectos directos: efectos de apoyo, refuerzo y complementación” (GPI, 2007b: 10).

De este modo, los efectos susceptibles de ser evaluados serían efectos de tipo *institucional* (efectos sobre las organizaciones implicadas), no sobre los beneficiarios últimos de las actuaciones implementadas con los recursos del Fondo (las poblaciones de origen inmigrante cuya integración se pretendía apoyar).

En este esquema, los beneficiarios directos del FAIRE serían los agentes autonómicos y locales que aprovechaban los recursos del Fondo para reforzar lo que venían ya haciendo o para desarrollar actuaciones nuevas en el marco de los *Planes de Acción* cofinanciados. Por lo tanto, a éstos era a los que habría que dirigir los métodos e instrumentos de recogida de información que se habrían de aplicar (estos agentes se convertían en las unidades fundamentales de observación de la evaluación).

Esta redefinición de la lógica de la evaluación se basó en una reconstrucción de la teoría del programa que implicó, a su vez, una operación de identificación precisa del propósito y del objeto del *Fondo de Apoyo*, en tanto que instrumento destinado, literalmente, a apoyar otras intervenciones:

“La cuestión clave es que no se debe confundir el apoyo con el objeto del apoyo -y lo que éste globalmente supone y logra. Así pues, la primera tarea, la primera dificultad que surge es la de separar una cosa de la otra” (Ibíd.).

Para el evaluador, hubiera sido distinto evaluar específicamente los *Planes de Acción* autonómicos, que constituían otro nivel de análisis, pero para ello los recursos asignados a la evaluación se consideraron insuficientes¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Según el evaluador, para acceder a este nivel de análisis habría que haber acudido a un modelo de evaluación similar al aplicado por la *Comisión Europea* en sus

El modelo de gestión y la cooperación interterritorial

Como vimos en el capítulo anterior, el sistema a través del cual se gestionaba el Fondo y se implementaban los *Planes de Acción* autonómicos estaba formado por una cadena de agentes que empezaba en la DGII y continuaba en las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales e, incluso, en las organizaciones sociales (que operaban como entidades ejecutoras de la prestación de algunos servicios externalizados por las administraciones implicadas –sobre todo la local). Para el evaluador, esto significaba que la eficacia del Fondo y los *Planes de Acción* dependía de que las interacciones entre estos agentes operadores fueran funcionales, de que la coordinación y las pautas de cooperación entre ellos fueran adecuadas, de manera que contribuyeran al logro de los objetivos de la intervención.

El análisis de la organización creada y de los procesos desarrollados para la gestión del Fondo adquirió, de este modo, una importancia central en la evaluación. En su reconstrucción de la teoría del programa, el evaluador asignó a las relaciones de coordinación/cooperación entre los agentes implicados en la gestión del FAIRE un estatus especial, convirtiéndolas prácticamente en un valor final de la intervención evaluada:

“La adecuación y la funcionalidad de las relaciones a lo largo de esta cadena de agentes se convierten casi en un fin en sí del Fondo, puesto que la eficacia de éste se basa en la cooperación. En el Fondo, la cooperación constituye, sin duda, un medio para hacer adecuadamente las cosas, un medio para lograr adecuadamente la finalidad de apoyar y reforzar políticas de acogida, integración y educación. Pero también es algo esencial, tal vez no sea un fin en sí mismo, pero desde luego sí constituye un principio general del Marco que organiza su gestión (que no en vano se denomina Marco de cooperación), una premisa de la intervención” (GPI, 2007b: 11).

Por lo tanto, la importancia de este sistema, de la cadena de agentes y de las interacciones entre ellos, condicionaba el sentido de la evaluación. Resultaba obvio que el análisis de estas relaciones era

intervenciones. Un modelo en el que se instaba directa y específicamente evaluaciones de cada *Programa Operativo* autonómico (que serían homologables a los *Planes de Acción*), más una síntesis de éstas que suministraba información evaluativa de conjunto relativa a los *Marcos Comunitarios de Apoyo* nacionales. De hecho, esto es lo que el evaluador propuso de cara a futuras evaluaciones, con la aquiescencia de la DGII: *“Por nuestra parte, se plantea la conveniencia de ir hacia un modelo similar al de la UAFSE, en el que se realizan evaluaciones de Plan, bajo la coordinación de un evaluador contratado por la DGII, que establece las pautas metodológicas generales de la evaluación y realiza una síntesis. Hay coincidencia en que ésa sea una conclusión derivada de la evaluación” (Informe de situación, 29.05.2007: 1-2).*

insoslayable -y esencial- para valorar el modelo de cooperación interterritorial a través del cual se gestionaba, en definitiva, el Fondo.

La construcción teórica desde la cual se habrían de observar y evaluar la arquitectura organizativa creada y las pautas de interacción desarrolladas por los agentes implicados se basó en la *teoría de la agencia* (Jensen y Mecklin, 1976), un conocido enfoque empleado en el análisis económico de las organizaciones. Este enfoque se constituyó explícitamente -y desde un primer momento- en la perspectiva teórica seleccionada para el análisis de la organización y los procesos. Merece la pena considerar el modo en que el evaluador justificó la selección de esta perspectiva que, dada la importancia asignada a los aspectos organizativos, configurará la apreciación del objeto y el producto final de la evaluación:

"El enfoque teórico que hemos seleccionado para la evaluación de los procesos se basa en la teoría de la agencia. Esta aproximación es útil para describir y analizar las situaciones en las que el responsable político de una actividad (el principal) encarga a uno o varios agentes desarrollarla, siendo funciones del principal establecer los objetivos de la actividad a desarrollar por el agente, fijarle los incentivos para que la desarrolle (dotarle de los medios) y controlar su desempeño y resultados.

Dado que el principal dispone de menos información sobre el comportamiento del agente de la que éste tiene -de manera que el agente dispone de una cierta libertad para actuar en beneficio propio sin que ello pueda ser detectado por el principal-, el modelo principal-agente plantea dos tipos de problemas: 1) la incertidumbre sobre el comportamiento del agente, y 2) el potencial conflicto de objetivos entre principal y agente.

Desde este punto de vista, la organización será considerada como un conjunto de contratos de agencia del principal con los agentes, resultando decisivo el equilibrio autonomía del agente-control del principal, procurando que el principal no se olvide del agente y que este no capture para sus intereses al principal" (GPI, 2007a: 9).

El sentido del ajuste y la demanda latente

A lo largo del proceso de ajuste y formación de la demanda, se fue produciendo un desplazamiento del foco de la evaluación hacia los aspectos institucionales y organizativos del objeto: los valores instrumentales del *Fondo de Apoyo* (la estructura organizativa y el modelo de cooperación creado) se convirtieron, de cara a la evaluación, en valores finales (*valores criterio*).

Aparentemente, este desplazamiento ponía de manifiesto una cierta discrepancia entre la visión del evaluador y la del cliente respecto al enfoque de la evaluación. Para este último, el *Fondo de Apoyo* se percibía, en principio, como una intervención finalista (no como un instrumento financiero susceptible de contribuir a múltiples -y relativamente indeterminados- fines), homologable a un proyecto típico

de contornos claramente definidos (sin relación de confluencia con otros programas y fuentes de financiación) y directamente ejecutado por sus promotores (la propia DGII). Dado que resultaba obvio que éste no era el caso, sino que la ejecución corría a cargo de los receptores de los recursos destinados por la DGII a financiar la intervención, la evaluación se concibió inicialmente como un ejercicio de rendición de cuentas exigido por el donante al receptor de su financiación (aunque en el marco de una concepción del *Fondo de Apoyo* como intervención finalista típica). El evaluador se encargó de reajustar la visión de la DGII, modificando su percepción del objeto y de los condicionantes (institucionales y financieros) de la evaluación.

Lo que se produjo en este proceso de ajuste fue, en primer término, una modulación de las expectativas de la DGII, que eran, por así decir, “de máximos”: evaluar lo que se hacía con sus recursos, y sus efectos en los contextos locales de la intervención. El evaluador reajustó el foco de la evaluación, pero sin que ello significase una alteración sustancial de las premisas gerencialistas que subtendían el requerimiento de la Dirección General. Es decir, la evaluación que la DGII requería correlacionaba técnicamente con un enfoque de tipo gerencial centrado esencialmente en el análisis de la eficacia de la intervención respecto a sus objetivos. La propuesta del evaluador no se apartaba en este sentido de la lógica del gerencialismo. Lo que hizo fue desplazar el foco del análisis de la eficacia, a partir de una reconsideración detallada de los objetivos de la intervención que había que evaluar.

Como hemos dicho, este desplazamiento dio lugar a la conversión de los valores instrumentales de la intervención (estructura organizativa, modelo de cooperación/gestión) en valores (cuasi) finales, en criterios últimos de la evaluación. Pero este desplazamiento de metas no fue una operación arbitraria, ni tampoco parece que obedeciera exclusivamente a las limitaciones presupuestarias de la evaluación, o que contraviniera radicalmente las expectativas de la DGII.

*

Ciertamente, en los documentos metodológicos generados se observa un notable esfuerzo discursivo por parte del evaluador para argumentar y defender sus decisiones, lo que invita a interpretar esta especie de sobre-justificación como una racionalización de su resistencia a incurrir en costes inasumibles desde un punto de vista empresarial. Sin embargo, no es menos cierto que la argumentación exhibida y la construcción teórico-metodológica de la evaluación se basaron en una cuidadosa reconsideración de la naturaleza del *Fondo de Apoyo*, según la cual la integración de los diferentes agentes y niveles administrativos implicados en la intervención –y sobre todo la cooperación entre ellos- constituía prácticamente un fin en sí mismo. La cuestión de la eficacia se planteó

como una derivada de lo anterior: los efectos del FAIRE había que buscarlos, no en sus destinatarios últimos (los inmigrantes), sino en esos agentes autonómicos y locales cuya cooperación se pretendía estimular. De este modo, el foco de la eficacia se puso en los efectos políticos e institucionales inducidos por el Fondo.

Las responsables de la DGII aceptaron sin objeciones los límites introducidos por el evaluador a sus propios planteamientos de partida. Todo ocurrió como si, más allá de ciertos desencuentros iniciales, hubiera una afinidad de base entre la reconstrucción efectuada por el evaluador y las expectativas del cliente. Las soluciones teórico-metodológicas propuestas por aquél respondían, al menos en parte, a los intereses latentes de la DGII con respecto a la evaluación: poner en valor el modelo de cooperación creado y visibilizarlo como buena práctica. Y, además, hacerlo con la participación de los agentes destinatarios de los recursos del Fondo.

Las entrevistas con los actores que participaron en el proceso apuntan en este sentido. Aunque en su discurso pueda haber un residuo de justificación y reelaboración retrospectiva, lo cierto es que, al referirse a los propósitos de la evaluación del Fondo, y a las expectativas suscitadas por ésta, las responsables de la DGII reconocen la importancia atribuida a la valoración del modelo de intervención en su dimensión relacional y sus efectos político-institucionales de impulso al desarrollo de programas de integración (y no a los efectos últimos de esos programas sobre la integración de los inmigrantes):

“El tema del impacto se dejó de lado, pero conscientemente, porque no se podía llegar a ello. (...) [S]e había establecido una arquitectura de gestión del Fondo teniendo en cuenta el Estado de las autonomías y la distribución de responsabilidades. Bueno, todo esto merecía la pena probarlo y testar el funcionamiento en el terreno” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

“Estaba claro que los efectos no iban a ser inmediatos, pero sí ver el sistema, si esto [el FAIRE] estaba permitiendo llevar a cabo medidas en favor de la integración y, sobre todo, si la Administración central no ejecuta directamente, no lleva a cabo los programas -sino que quienes los llevan a cabo son entidades locales y Comunidades Autónomas, que son los que directamente actúan con la población inmigrante-, pero sí desde aquí se podía impulsar, y qué efectos tenían en la realización de esos programas a través del apoyo del Estado, a través de la Administración General del Estado, de la Administración central” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Por otro lado, las responsables de la DGII, desde su posición gerencial y a partir de su propia experiencia práctica, ya tenía elaborado un juicio intuitivo sobre la validez del modelo creado (las informantes reconocerán, como veremos más adelante, que la evaluación confirmó “lo que ya sospechaban”). Por tanto, lo que probablemente deseaban de la evaluación era un dictamen técnico externo que reafirmase lo que ya sabían o creían saber. El requerimiento de información técnica

expresaba, en realidad, la demanda de otra cosa: la DGII necesitaba legitimación procedente de un evaluador externo.

De hecho, en una de las entrevistas realizadas emerge finalmente ese otro propósito, contiguo pero distinto al puramente analítico, proyectado sobre la evaluación del Fondo: visibilizarse como experiencia ejemplar:

“La Unión Europea nos había seleccionado como un proyecto de buenas prácticas. Entonces, al ser un proyecto de buenas prácticas había que introducir elementos de evaluación¹⁶⁵” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

En la entrevista, el reconocimiento de este propósito resulta especialmente significativo:

- Por su posición en el orden del discurso: se enuncia al final de la entrevista, casi como si constituyera una expectativa oculta, no declarada en su momento. Ciertamente, es un propósito del que no hay constancia explícita en los documentos que se generaron en el proceso de la evaluación (aunque, como veremos, en las conversaciones que se mantuvieron con el equipo evaluador sí latía la conciencia de ser un modelo a seguir y a visibilizar, el deseo de que la evaluación situara al FAIRE como un modelo de referencia).
- Por la inversión, un tanto perversa, de la lógica de la evaluación que se deriva de ello: cuando se insta la evaluación del Fondo de Apoyo, la Unión Europea ya había seleccionado a este instrumento como experiencia ejemplar. La evaluación debía proporcionar elementos que justificasen *ex post* esa valoración previa. La evaluación del FAIRE se plantea, así, a partir de una situación cognitiva aparentemente ilógica, carente de anclaje empírico. Se construye sobre la existencia (inverosímil) de una evaluación sin evaluación.

En esta misma línea, en las entrevistas realizadas, las responsables del Fondo recuerdan la complacencia sentida respecto a lo que habían hecho, la convicción de que la evaluación iba a serles favorable, que iba necesariamente a confirmar esa imagen positiva y ejemplar del modelo creado:

“Había que hacer una evaluación a partir del modelo que habíamos creado; es decir: con las Comunidades Autónomas y a través de éstas con los Ayuntamientos. Por lo tanto, en el modelo había que tener presentes los tres niveles de las administraciones para valorar qué había significado el Fondo

¹⁶⁵ Como vimos en el capítulo anterior, en la *Exposición de motivos del Marco de cooperación para la gestión del FAIRE* correspondiente a 2006, ya se incluye una referencia a esta selección ejemplar del Fondo de Apoyo por parte de las instituciones comunitarias.

para cada una de ellas. Contábamos con una ventaja importante, y era que había un fondo para la integración de inmigrantes. Entonces estábamos convencidos de que el resultado siempre iba a resultar positivo" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

El discurso del evaluador confirma la existencia de estas auto-apreciaciones positivas por parte de las responsables del FAIRE, la expectativa de que la evaluación debía justificar técnicamente, empíricamente, esas apreciaciones:

"Lo que ellas esperaban está fundamentado en tres cosas: ellas partían del supuesto de que habían hecho las cosas razonablemente bien. Lo primero: creían que habían hecho las cosas razonablemente bien. Lo segundo: ellas partían de que habían repartido algo deseable, ¿no? Cuando alguien da dinero (...) eso es en sí un valor añadido. Y en tercer lugar ellas contaban que, a lo largo del proceso del Fondo, habían sido facilitadoras cuando los operadores les trasladaban problemas de justificación, de tramitación, de dilación (...) ellas, según contaban, habían sido facilitadoras del operativo. Entonces, una institución que en principio supone que ha hecho las cosas relativamente bien, primero; dos, que ha repartido algo deseable, como es dinero; y tres, que ha facilitado las operaciones, pues esperaba, yo creo, unos retornos positivos" (Entrevista consultor evaluador).

La cuestión de la participación

La opción por una metodología participativa quedó bien clara en la primera reunión celebrada entre los evaluadores y las responsables de la DGII. La solución metodológica adoptada para dar respuesta a este aspecto del requerimiento se basó en el enfoque constructivista-respondiente de Guba y Lincoln (1989).

En este sentido, tal como consta en el *Diseño del modelo de evaluación* presentado en junio de 2007, la propuesta del evaluador se orientó a establecer una dinámica de trabajo en la que participasen la DGII, las Comunidades Autónomas y las entidades locales implicadas en la gestión del *Fondo de Apoyo*. En esta dinámica se suministrarían datos y valoraciones producidas en el proceso de la evaluación, con la finalidad de que fueran discutidos colectivamente. Desde un punto de vista técnico, la participación de los diferentes actores se articularía en forma de reuniones de grupo, organizadas según nivel de gobierno (central, autonómico y municipal). También se procedería a la realización de reuniones sectoriales, especialmente respecto a aquellos ámbitos de actuación considerados prioritarios en la aplicación del Fondo (educación, acogida, servicios sociales).

El evaluador no objetó ni introdujo restricciones directas a la aplicación de un enfoque participativo, aunque sí señaló –una vez más– su elevado coste. De hecho, la aplicación de este enfoque dio lugar a una especie de transacción: si se optaba por una metodología participativa basada

en largas series de reuniones grupales, había que restringir el uso de otras técnicas (como las que hubieran sido necesarias para identificar efectos locales sobre los beneficiarios últimos del Fondo). La asunción de un enfoque participativo (eminentemente cualitativo) se presentó como incompatible con una aproximación cuantitativa y estadísticamente representativa a los efectos locales de la intervención:

“La principal ventaja del modelo propuesto radica en que la participación de los actores clave en el proceso de evaluación favorece la identificación y el análisis de cuestiones relevantes. Asimismo puede ser útil para obtener apreciaciones de interés de cara a la redefinición de la nueva programación del Fondo de apoyo. El principal inconveniente es su coste de aplicación: el desarrollo de las reuniones grupales es costoso en tiempo –y por tanto induce un alto consumo de recursos-, lo que obliga a ser selectivo en la aplicación de otras técnicas de recogida y análisis de datos” (GPI, 2007a: 7).

El evaluador no modificó, por tanto, este aspecto del requerimiento. Es más, al encauzarlo desde el enfoque constructivista-respondiente lo que hizo fue llevarlo prácticamente al límite, proyectándolo más allá de las expectativas e intereses de la DGII. Esta especie de “exceso de celo metodológico” por parte del evaluador se aprecia muy tempranamente en las primeras observaciones formuladas por la DGII al borrador del diseño metodológico de la evaluación que debía presentarse a los representantes de las Comunidades Autónomas en junio de 2007.

Así, en un documento, denominado *Observaciones de la DGII a documento Diseño metodológico de la evaluación, Borrador I*, de fecha 28 de mayo de 2007, dirigido a los evaluadores, las responsables de la *Subdirección General de Relaciones Institucionales* expresan sus reservas ante las implicaciones de una metodología participativa, estableciendo límites al respecto:

“Aclarar sobre la participación de los actores clave (...). Delimitar ‘su implicación activa en la redefinición de la nueva programación del Fondo de Apoyo’. Lo que se desea plantear principalmente es su participación en la evaluación desde el inicio y no en la redefinición de la nueva programación.”¹⁶⁶

Como ya hemos adelantado, el interés de la DGII en la participación era una derivada de la propia naturaleza política multinivel de la intervención. Que, lógicamente, aconsejaba una evaluación en la que los agentes implicados pudieran participar de alguna manera, pues de lo contrario podían no colaborar en el proceso de suministro de información que la evaluación requería, ni aceptar finalmente el dictamen evaluativo. Para la DGII era muy importante, en este sentido,

¹⁶⁶ Una nota al margen, añadida por el evaluador a la recepción del documento, señala: “¿No interesan sus apreciaciones al respecto (aunque sea a nivel de opinión)? Sería coherente con un planteamiento cooperativo.”

que los agentes se sintieran “cómodos” en el proceso participativo. Así lo advirtió enseguida el evaluador:

“[P]reocupan a la DGII algunos aspectos relativos al ambiente y al clima relacional (por decirlo así) de las reuniones. Para la DGII las reuniones con CCAA y municipios son algo más que un dispositivo de recogida de información, constituyen una oportunidad para el encuentro, el intercambio (informal) de información, el fortalecimiento de las relaciones, etc. (no hay otro espacio a tal efecto que este tipo de encuentros). Les preocupan las condiciones de espacio y tiempo (dónde se van a hacer las reuniones, cuánto van a durar), aspectos referidos a logística, etc. Tienen ya algunos sitios que consideran idóneos para las reuniones pero nos piden que –sobre la base de nuestra experiencia (inexistente en este punto, por cierto)- les proporcionemos alternativas” (Informe de situación 29.05.2007: 2).

En definitiva, el requerimiento de llevar a cabo una evaluación participativa planteó al evaluador una serie de cuestiones críticas: interpretar el modo en que la DGII concebía dicha participación, seleccionar los procedimientos mediante los cuales ésta se iba a materializar y delimitar el uso efectivo que se haría de sus resultados. Como veremos, la gestión que se hizo posteriormente de la participación pondrá de manifiesto que el interés de la DGII en involucrar a los agentes en la evaluación respondía más bien a un cálculo político-estratégico, antes que a una opción teórico-metodológica (e ideológica) por un modelo pluralista o democrático de evaluación (las observaciones de la DGII a las propuestas metodológicas del evaluador, citadas *supra*, están ya en esta línea).

En realidad, a esta cuestión habría que añadir otra, no menos crítica: el modo en que algunos agentes autonómicos iban a interpretar la invitación a participar, dadas las tensiones políticas que incidían en la evaluación. Lo que pondría de manifiesto que los intereses de estos agentes eran, asimismo, de naturaleza político-estratégica.

IV. 2. El diseño

El proceso de formación de la demanda dio lugar, en definitiva, a una reformulación de los objetivos de la evaluación y a una estrategia metodológica basada en la participación.

Como vimos en la sección anterior, el diseño de los objetivos y la estrategia metodológica de la evaluación se hizo explícito, en lo esencial, en el *Diseño del modelo de evaluación* presentado a las Comunidades Autónomas el 27 de junio de 2007. Posteriormente, de acuerdo con la reconstrucción de la teoría del programa llevada a cabo por el evaluador, en el capítulo denominado *Enfoque de la evaluación del Informe de avance* (presentado en diciembre de 2007),

se introdujo una definición más precisa, y con ciertos desplazamientos en el foco de los análisis, de los objetivos y criterios de valoración inicialmente planteados.

Los objetivos y la estrategia metodológica de la evaluación se formalizaron, en síntesis, del siguiente modo¹⁶⁷:

IV. 2. 1. Los objetivos

En primer lugar, es importante señalar que, en el *Diseño del modelo de evaluación*, se observa la intención de disipar las posibles resistencias de los agentes autonómicos a ser evaluados. En este sentido, la evaluación del FAIRE no se presentó como una rendición de cuentas de los receptores de la financiación de la DGII, ni como una auditoría o un procedimiento de fiscalización que sirviera como mecanismo sancionador proyectado sobre los actores encargados de ejecutar los recursos del Fondo de Apoyo¹⁶⁸:

"[L]o primero que quisiéramos dejar claro es que el modelo que se presenta es un modelo de evaluación en sentido propio. Se trata, obviamente de evaluar y de hacerlo en cooperación: es decir, de valorar de forma participativa una intervención. No se trata de poner en marcha una auditoría o de implantar un dispositivo que sirva finalmente para penalizar a los agentes de los planes y actuaciones apoyados por el Fondo (GPI, 2007a: 3)"

Asimismo, en línea con los argumentos que el evaluador expuso durante el proceso de formación de la demanda, el modelo de evaluación del Fondo de Apoyo tampoco se orientó de forma directa a evaluar los Planes de Acción autonómicos; es decir, no se pretendió llevar a cabo

¹⁶⁷ En el próximo capítulo, dedicado al régimen discursivo del informe de evaluación del FAIRE, describiremos en detalle el aparato conceptual-valorativo de la evaluación, su fundamento teórico-metodológico y su articulación ideológico-política, por lo que en esta sección no nos extenderemos en estos aspectos. Asimismo, como veremos, es en la materialidad del informe donde se pondrá de manifiesto la concreción definitiva que tendrán los objetivos y los criterios de la evaluación.

¹⁶⁸ En todo caso, tal como hemos señalado en el apartado anterior, de cara a evaluaciones futuras, el evaluador creyó conveniente ir hacia un modelo similar al utilizado por la Comisión Europea para la evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo a nivel nacional. La aplicación de este modelo implicaría realizar evaluaciones específicas de los Planes de Acción autonómicos, bajo la coordinación de un evaluador dependiente de la DGII, que establecería pautas metodológicas generales y realizaría una síntesis de las evaluaciones de los diferentes Planes. Este planteamiento indica que la DGII era favorable a adoptar finalmente un modelo de evaluación orientado a la rendición de cuentas por parte de los receptores autonómicos de su financiación. Si no se aplicó dicho enfoque en esta primera evaluación de Fondo de Apoyo, ello se debió, antes que a otra cosa, a que los recursos asignados eran insuficientes para una evaluación de gran escala, concebida como suma y síntesis de las evaluaciones autonómicas.

evaluaciones específicas de cada uno de los diferentes Planes, ni un análisis comparativo de los resultados de éstos. Frente a estas opciones descartadas, se adoptó un enfoque global, una perspectiva más general para el análisis de la intervención:

“[E]n esta primera evaluación van a importar más el análisis y la valoración de los elementos comunes a los distintos Planes de acción y de las interacciones entre los agentes operadores de las actuaciones que las particularidades de los mismos (la evaluación no se concibe como una suma de evaluaciones específicas de cada Plan de acción” (Ibíd.).

Partiendo de este enfoque, mediante la evaluación se pretendió recabar y analizar datos relativos a los procesos de aplicación desarrollados en el marco de la intervención, la eficacia y el impacto logrados por ésta y su pertinencia. Estos aspectos se presentan en el *Diseño del modelo de evaluación* como “los principales objetivos y focos de análisis” de los trabajos evaluativos a desarrollar (Ibíd.: 7).

*

Respecto a los procesos, se propuso valorar si los procedimientos de organización y operación llevados a cabo resultaban funcionales para el logro de los propósitos establecidos en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo*, con el fin último de mejorar la efectividad de la intervención cara al futuro:

“Con la evaluación de los procesos de aplicación se pretende valorar si los procedimientos de coordinación y gestión del Fondo de Apoyo y de los Planes de Acción a lo largo de 2006 contribuyeron al cumplimiento de los principios establecidos y al logro de los fines perseguidos en el Marco de cooperación para la gestión del Fondo -o si, por el contrario, tales procedimientos han podido resultar, en algunos aspectos, disfuncionales” (GPI, 2007a: 9).

Para ello, la idea era analizar las interacciones que se daban entre los principales actores intervinientes en la gestión del Fondo: la relación entre la DGII y las Comunidades Autónomas, así como las relaciones entre éstas y las Corporaciones Locales, asumiendo un enfoque global y una doble perspectiva de análisis: una más técnica (*funcional*) y otra más propiamente política (centrada en la cooperación entre administraciones):

“[E]n el análisis de procesos pondremos el énfasis en el nivel macro y en la interdependencia entre los actores, por lo que el criterio de integración va a ser el vector guía para valorar sus procesos. En este sentido, consideraremos especialmente la interacción entre los siguientes niveles de operación:

- Entre la DGII y las CCAA,
- Entre las CCAA y el nivel local de las intervenciones

En consecuencia, lo que vamos a valorar fundamentalmente es la interacción de los actores para desarrollar las funciones y actividades que definen los procesos, tanto desde el punto de vista funcional (coordinación de objetivos,

información y recursos), como desde el punto de vista sociopolítico (cooperación entre actores y niveles de gobierno)" (Ibíd.).

El análisis de estos aspectos, y en general la valoración de la funcionalidad de los procesos, tendrán la máxima importancia en el informe de evaluación, concentrando finalmente, como veremos, el mayor peso de la argumentación evaluativa.

*

En lo concerniente a la *eficacia*, en el *Diseño del modelo de evaluación* se propuso valorar este aspecto considerando dos niveles de análisis: el relativo a la *capacidad de ejecución financiera y física* de los agentes, por un lado, y el concerniente a los *impactos* derivados de dicha ejecución, por otro. El impacto se plantea prácticamente como un aspecto de la *eficacia*, distinguiéndolo de la pura capacidad de ejecución (cuyo sentido es eminentemente económico):

"Es importante distinguir la evaluación de la eficacia de la ejecución (como valoración de la capacidad de absorción de recursos y, en segundo término, del esfuerzo) del análisis del impacto (en términos de integración de inmigrantes y efectos institucionales) (GPI, 2007a: 16).

Aunque, de acuerdo con la cita anterior, en el *Diseño del modelo de evaluación* se planteó analizar dos tipos de impactos, de integración social e institucionales, el foco de la evaluación se centrará en estos últimos. Como veremos, el informe de evaluación va a enfatizar, ante todo, el valor aportado por el Fondo a los programas y servicios dedicados a la integración de inmigrantes en las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (descartando la valoración de las políticas autonómicas y municipales en sí mismas, que quedarán fuera del ámbito de la evaluación). En consonancia con la reconstrucción de la teoría del programa efectuada por el evaluador, en lo que respecta a la *eficacia*, el foco de la evaluación se va a centrar finalmente en identificar los efectos del FAIRE como instrumento generador de coherencia en el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes.

De cualquier modo, tal como vimos, en línea con las restricciones planteadas por el evaluador, en el *Diseño del modelo de evaluación* se incluye ya una advertencia acerca de los límites que afectaban al análisis de impactos de integración social, anticipando así el desplazamiento del foco de la evaluación de la *eficacia* hacia el plano de los efectos institucionales: para cuantificar y analizar este tipo de impactos sobre la integración de los inmigrantes *"sería necesario otro modelo de evaluación e, inevitablemente, otros recursos"* (Ibíd.).

*

Por último, respecto a la *pertinencia*, en el *Diseño del modelo de evaluación* se planteó analizar “*las relaciones de adecuación y relevancia entre la estructura de programación del Marco de cooperación para la gestión del Fondo de apoyo, por un lado, y las necesidades de intervención que el fenómeno migratorio plantea, por otro*” (GPI, 2007a: 26).

En este sentido, la idea era valorar si los ejes y medidas considerados en el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE* eran coherentes con respecto al contexto de la intervención y considerados apropiados (*relevantes*) por los agentes territoriales ejecutores de las actuaciones, con el fin de introducir modificaciones en la formulación de dichos ejes y medidas, o incorporar otros nuevos que, en su caso, se adaptasen mejor a las necesidades de intervención en materia de integración de inmigrantes.

Es importante señalar que lo que se quería valorar, ante todo, era la *pertinencia* de los ejes y medidas incluidos en el *Marco de cooperación*, no la *pertinencia* de los objetivos y las actuaciones considerados específicamente en los diferentes *Planes de Acción* autonómicos. De este modo se respetaba el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, evitando (o pretendiendo evitar) las posibles suspicacias a que pudiera dar lugar la evaluación en este nivel de gobierno, su posible interpretación como una suerte de injerencia centralista.

Es evidente que la cuestión competencial determinó el enfoque de la evaluación, delimitando su ámbito de observación y valoración, así como su estrategia metodológica.

IV. 2. 2. La estrategia metodológica

En la estrategia metodológica establecida para llevar a cabo la evaluación destacan dos rasgos:

1. Por un lado, la recogida y el análisis de los datos se articularía en tres fases (*exploratoria-cualitativa, cuantitativa y de focalización*), en las que se llevaría a cabo una profundización progresiva (*polietápica*) en el conocimiento del objeto, por medio de la aplicación de diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas (*estrategia de triangulación metodológica*).
2. Por otro lado, de acuerdo con los intereses de la DGII, todo el proceso descansaría en la participación activa de los agentes implicados en la gestión de los recursos del *Fondo de Apoyo*.

Ciertamente, la aplicación de estrategias basada en la triangulación metodológica y en la aproximación progresiva y polietápica al objeto era algo relativamente común en el campo de la evaluación (siguiendo, una vez más, el modelo de las evaluaciones de Fondo Social Europeo). Menos frecuente, y políticamente más arriesgado, era establecer una metodología participativa en el sentido “fuerte” del término.

Así, como ya adelantamos, en el *Diseño del modelo de evaluación*, se propuso “*instaurar una dinámica de trabajo en la que se integraran la DGII, las comunidades autónomas y las entidades locales implicadas en la gestión del Fondo de apoyo*” (GPI, 2007a: 4). En esta dinámica, los agentes autonómicos y locales suministrarían datos y apreciaciones relativos a la intervención evaluada. Por su parte, el evaluador, aplicando una metodología constructivista-respondiente, analizaría dichos datos y apreciaciones, para devolver posteriormente los resultados de sus análisis a los agentes, con la finalidad de que fueran discutidos y reelaborados colectivamente.

Una particularidad interesante, en relación con esta dimensión participativa de la evaluación, fue que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales debían valorar la pertinencia del *Marco de cooperación* establecido para la gestión del Fondo, y asimismo ofrecer apreciaciones sobre el papel desempeñado en dicha gestión por la DGII y por los otros agentes con los que mantenían relaciones (dependiendo del caso, los autonómicos o los locales, además de las Organizaciones No Gubernamentales, con los que ambos tipos de agentes mantenían relaciones). No se pensó, por tanto, en una evaluación unilateral o unidireccional que se proyectara desde la DGII hacia las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales: las valoraciones relativas al papel de los distintos actores implicados en la gestión del Fondo debían ser multidireccionales y recíprocas. Será precisamente esta pretensión, coherente con un modelo pluralista y participativo de evaluación, la que dará lugar a una interpretación polifónica y finalmente conflictiva de la intervención.

*

Desde un punto de vista instrumental, se propuso articular la participación de los agentes en varias series de reuniones de grupo, organizadas según nivel de gobierno (central, autonómico y municipal). El propósito de estas reuniones era múltiple:

- En primer término, debían servir para recoger información y apreciaciones cualitativas relativas a los procesos, los impactos y la pertinencia de la intervención evaluada, “*contribuyendo así a*

generar de forma colectiva la estructura analítica de la evaluación" (GPI, 2007a: 6).

- Por otro lado, las reuniones debían constituir un dispositivo para la interpretación y valoración conjunta de los datos de evaluación, a medida que dichos datos se fueran produciendo por medio de la aplicación de diferentes métodos de recogida y análisis de datos.
- Finalmente, servirían para recoger "*proposiciones de interés de cara a la continuidad del Fondo de Apoyo*", y asimismo para contribuir "*a la definición del marco de referencia de la siguiente evaluación*" (*Ibíd.*) (se esperaba que esta primera experiencia sentara las bases de un modelo estable de evaluación en el futuro).

En esta línea, el proceso de la evaluación debería vertebrarse en torno a tres momentos clave, en los que tendrían lugar las citadas series de reuniones de grupo:

1. Un primer momento, en el que se recogerían las valoraciones iniciales de los distintos agentes sobre los procesos y resultados de las actuaciones llevadas a cabo con los recursos del Fondo. De este modo, se esperaba que los agentes contribuyeran "*a completar el marco analítico y valorativo de la evaluación*", lo que serviría para definir las cuestiones clave que guiarían una toma de datos posterior (basada en la aplicación de métodos de encuesta¹⁶⁹, entrevista abierta y análisis documental) (*Ibíd.*: 7).
2. En un segundo momento, se presentarían en las reuniones de grupo los resultados de los trabajos de campo, "*procediéndose a discutirlos, contrastarlos e interpretarlos*", lo que, a su vez, podría dar lugar a nuevos trabajos que sirvieran para profundizar o validar las apreciaciones surgidas en las reuniones grupales (*Ibíd.*).
3. En un tercer momento, se expondrían las conclusiones finales a las que hubiera llegado el evaluador, "*procediéndose de nuevo a un trabajo colectivo de discusión, contraste e interpretación*" (*Ibíd.*).

La idea era que las reuniones y la aplicación integrada de diversos métodos de recogida de datos sirvieran para producir una representación colectivamente construida del objeto de la evaluación: "*una imagen y una valoración colectiva, progresivamente elaborada (una imagen "refinada" reunión tras reunión), de los procesos, la realización y la pertinencia de las medidas y actuaciones contempladas en el Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo*", en la que aparecerían "*consensos y divergencias en las interpretaciones*

¹⁶⁹ Debido a las limitaciones presupuestarias argumentadas por el evaluador, las encuestas se harían sobre muestras de personal técnico encargado de la gestión de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo, no sobre su población objetivo final (la población inmigrante).

que los actores den a los datos proporcionados", así como "cuestiones no resueltas que podrán ser abordadas en posteriores ejercicios de evaluación" (Ibíd.)¹⁷⁰.

*

De este modo, se pretendió llevar a la práctica una metodología innovadora en evaluación, precisamente por su carácter participativo y por su inspiración expresamente constructivista. Sin embargo, el modelo no se pudo llevar totalmente a efecto. En buena medida ello se debió al carácter fallido de la participación, que se reveló políticamente conflictivo. Lo cierto es que las tensiones partidistas y competenciales condicionaron todo el proceso de la evaluación, manifestándose de forma abiertamente disruptiva al principio del mismo.

Hasta cierto punto, esta manifestación de tensiones político-competenciales puede interpretarse como un resultado de la aplicación de un enfoque participativo y plural, que hizo emerger la dialéctica inherente a la evaluación, el juego estratégico de los actores implicados en la intervención evaluada. La gestión de este conflicto, de la dialéctica que el modelo de evaluación constructivista-respondiente estimuló, emergió como el problema metodológico y político fundamental de la evaluación. Metodología y política se revelaron como aspectos estrechamente ligados, prácticamente indisolubles.

En todo caso, los promotores de la evaluación decidieron -de forma más o menos tácita- no desarrollar más reuniones que las relativas a las de la primera serie citada *supra*, con lo que la aplicación de una metodología constructivista-respondiente devino en mero sucedáneo de dicho enfoque. Pero todas estas cuestiones nos introducen ya en el siguiente apartado, relativo al proceso efectivamente desarrollado para llevar a la práctica la evaluación del *Fondo de Apoyo*.

¹⁷⁰ En efecto, se consideró que la evaluación del *Fondo de Apoyo* no terminaba con la elaboración de un informe final. El informe se concibió "como la memoria de un proceso que deberá proyectarse y continuarse en siguientes evaluaciones" (GPI, 2007a: 5). De este modo, el evaluador asumía el postulado constructivista-respondiente de que "cada evaluación responde a unas cuestiones pero abre otras nuevas, que deben a su vez ser respondidas en un nuevo proceso" (Ibíd.).

IV. 3. El proceso

IV. 3. 1. Descripción del proceso

De acuerdo con la estrategia metodológica planteada, a comienzos de julio de 2007 se inició la fase *exploratoria-cualitativa* de la evaluación. En el marco de esta fase, se llevó a cabo la primera serie de reuniones de grupo con responsables de las tres administraciones implicadas en la gestión del Fondo, así como diversas entrevistas con el personal directivo y técnico de la DGII asignado al FAIRE¹⁷¹.

La fase exploratoria permitió identificar aspectos cualitativos relevantes para la evaluación; aspectos relativos a los procesos de interacción entre actores y niveles de gobierno, la tipología y complementariedad de las actuaciones cofinanciadas por el *Fondo de Apoyo* y la funcionalidad del modelo establecido para su gestión. También se recabaron apreciaciones acerca del valor aportado por el FAIRE a las políticas autonómicas y locales de integración de inmigrantes.

Posteriormente, entre septiembre y noviembre de 2007, se desarrolló la llamada *fase cuantitativa*, que se concretó en la aplicación de dos encuestas:

1. Una encuesta (universal) dirigida a todo el personal responsable de la gestión de los *Planes de Acción* autonómicos.
2. Una encuesta dirigida al personal técnico responsable de treinta y dos entidades locales participantes en la ejecución de los *Planes de Acción* durante el año 2006. Para confeccionar la muestra de municipios se consideraron los siguientes criterios y variables:
 - *Comunidad Autónoma*: se seleccionaron municipios en todas las Comunidades Autónomas.
 - *Presión migratoria local*: En cada Comunidad Autónoma se seleccionaron entre uno y tres municipios, caracterizados por la elevada presencia de población extranjera (la *presión migratoria* se operacionalizó considerando los valores absolutos y relativos correspondientes a los inmigrantes no comunitarios residentes en los municipios).
 - *Volumen de recursos procedentes del Fondo de apoyo gestionados por eje prioritario*: en la selección final de la muestra se comprobó si el presupuesto gestionado por los municipios se concentraba significativamente en

¹⁷¹ Se llevaron a cabo cinco reuniones de grupo entre los meses de julio y septiembre de 2007. La totalidad del equipo técnico y directivo del FAIRE (siete personas) fue asimismo entrevistado en estas fechas. En el Capítulo I (*Enfoque de la evaluación*) del *Informe final de evaluación del Fondo de Apoyo* (GPI, 2008a: 4-10), se describe detalladamente el proceso metodológico seguido y sus características técnicas. Nos hemos basado en esta descripción para elaborar este apartado.

determinados ejes de actuación considerados prioritarios por la DGII (se seleccionaron los ejes de *acogida, educación, servicios sociales y mujer*).

La realización de las encuestas sirvió para recabar la información cuantitativa que no pudo obtenerse por medio de la explotación de fuentes documentales, así como para analizar la distribución estadística de las apreciaciones obtenidas por medio de las reuniones de grupo realizadas previamente. De este modo, se pudo valorar la representatividad de dichas apreciaciones sobre el conjunto del personal responsable de los *Planes de Acción* autonómicos, así como sobre la muestra de personal responsable de entidades locales.

Para la realización de las encuestas, se confeccionaron cuestionarios estandarizados y precodificados. Los cuestionarios fueron administrados por correo electrónico. Una vez cumplimentados los cuestionarios, fueron codificados, grabados y explotados estadísticamente.

Inmediatamente después, tuvo lugar una nueva fase cualitativa (*fase de focalización*), esta vez para profundizar en el sentido de los datos recabados por medio de encuesta. Se mantuvieron entrevistas con catorce informantes clave de las Comunidades Autónomas y las entidades locales involucradas en la gestión de las actuaciones. Estas entrevistas sirvieron para contrastar las apreciaciones e hipótesis de trabajo surgidas de las encuestas, así como para identificar propuestas concretas de mejora del modelo de intervención.

Finalizados los trabajos de campo y de análisis relativos a las distintas fases de la evaluación, el equipo técnico de la misma procedió a interpretar los datos y a redactar el informe correspondiente, que se presentó ante la tecnoestructura de la DGII a principios de mayo de 2007¹⁷².

*

En el desarrollo del proceso de la evaluación, destacan dos hechos interrelacionados:

1. En el plano político-institucional, la resistencia que suscitó en algunas Comunidades Autónomas.
2. En el plano técnico, la supresión de dos de las tres series de reuniones de grupo previstas en el diseño original (como puede deducirse del relato expuesto, sólo se llevó a cabo la primera serie de reuniones).

¹⁷² Como ya indicamos, un avance de resultados (*Informe de avance*) se presentó a la DGII en diciembre de 2007, en cumplimiento de lo establecido formalmente en el contrato.

Como ya adelantamos en la sección anterior, la alteración del diseño técnico inicialmente planteado puede considerarse una derivada de las tensiones político-institucionales que se dieron nada más comenzar los trabajos de evaluación.

IV. 3. 2. Resistencia, conflicto y disrupciones metodológicas

Al rememorar el proceso de la evaluación, las responsables de la DGII destacan, ante todo, el conflicto que se dio con los agentes autonómicos. La apreciación primera y más significativa de las informantes respecto al desarrollo de la evaluación es la resistencia que provocó, desde un primer momento, en algunos de los representantes de Comunidades Autónomas (sobre todo en las gobernadas por el *Partido Popular*) convocados a participar en las reuniones de grupo:

"De algo que empezó bien, yo creo que el proceso se vio algo descontrolado por la presión de algunas comunidades autónomas, capitaneadas por Madrid, y que, realmente, pues otras Comunidades Autónomas siguieron o no siguieron..." (Entrevista cargo directivo de la DGII).

*"[C]uando se hicieron las reuniones y la consultora empezó a montarlas, mezclando las distintas comunidades autónomas, etc., pues... vamos... hubo en algunas Comunidades Autónomas, pues un rechazo frontal...
UN RECHAZO FRONTAL..."*

Bueno, no sé si es un poco fuerte la palabra, pero un rechazo a participación, y además a decir que esa evaluación era totalmente improcedente y que, porque además aquí, otro elemento que se consideró mucho es que no podíamos ser juez y parte, o sea, la evaluación tenía que ser una evaluación externa, eso estaba clarísimo (...), y eso [que la evaluación fuera externa, realizada por una consultora privada], pues hubo algunas Comunidades Autónomas que no les gustó..." (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

La apreciación del evaluador incide en este problema de las resistencias político-territoriales, aunque desde otro ángulo: enfatizando la debilidad de la DGII frente a las Comunidades Autónomas:

"Siguiendo el proceso, la segunda cosa que creo recordar [la primera fue la indeterminación del requerimiento] (...) es una cierta confusión en su papel [el de la DGII], una cierta confusión en su papel en el proceso de evaluación; no sólo en relación con nosotros, sino que yo vi eso más nítidamente en las reuniones que convocaron con los directores de las distintas Comunidades Autónomas en las que estuvimos presentes, y en general, ¿no? Yo me sorprendí, yo, que, en tanto que Fondo, no establecieran las reglas de juego. Aparentemente establecieron las reglas de juego, pero allí no había una aceptación por parte de las distintas comunidades autónomas de esas reglas, cada uno actuó allí como quiso, sin ningún temor a romper el marco establecido."

Entonces, este segundo punto, que es esta confusión en su papel, (...) en tanto que Fondo que encarga una tarea a unos operadores, el desarrollo de unas tareas, etc., y cuál es el trato que tiene que ver con ellos, sobre todo en el nivel

político (...). Me sorprendió que no ejercieran su función de poder que les correspondía en aquella jerarquía. Eso me llamó la atención” (Entrevista consultor evaluador).

*

¿En qué consistieron concretamente las resistencias político-territoriales y los conflictos aludidos por los informantes entrevistados?

Su manifestación más evidente y crítica se dio en la primera de las reuniones de grupo programadas en el diseño de la evaluación. Una reunión, celebrada en Madrid el 11 de julio de 2007, con representantes técnicos de las dependencias autonómicas competentes en materia de integración de inmigrantes, receptoras de los recursos del *Fondo de Apoyo*.

Al comienzo de la reunión, el representante de la Comunidad Autónoma de Madrid, que no era un técnico, sino el Director General de Inmigración de la autonomía en cuestión (gobernada por el *Partido Popular*), manifestó abiertamente su posición contraria a la celebración de la reunión y, más allá de ésta, su cuestionamiento de todo el proceso de la evaluación. El argumento de fondo era relativamente simple: el *Ministerio de Trabajo* no era competente en materia de política de integración de inmigrantes, que era una atribución autonómica, y por lo tanto tampoco lo era para evaluar dicha política.

Merece la pena observar, siguiendo la transcripción literal de la reunión, los ejes principales de la argumentación del mencionado Director General:

En primer lugar, el cuestionamiento competencial, en cuya virtud se deslegitima al Ministerio para llevar a cabo la evaluación: la Administración General del Estado no es competente para valorar la pertinencia de la política de integración de inmigrantes. Es la Comunidad Autónoma, a través de su Parlamento -y, en último término de la ciudadanía que lo elige-, quien tiene atribuciones para fijar la política y evaluar si las actuaciones desarrolladas son congruentes con ella:

“El argumento de fondo es que el señalamiento de los ámbitos de actuación, la oportunidad, las prioridades... eso es un argumento que le corresponde al Parlamento regional de cada Comunidad Autónoma. Y que le corresponde, por supuesto, a los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma. Es decir, no estamos en capacidad de permitir que un organismo distinto a la Comunidad de Madrid dicte cuáles son las prioridades en la integración de los inmigrantes (...) y creo que somos varias las Comunidades Autónomas que entendemos que no puede legítimamente indicarse si nuestro proceder de cara a la integración de los inmigrantes es oportuno o inoportuno, si es pertinente o no. Porque, insisto, esto es una atribución, la atribución del diseño de una política

pública que corresponde a los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma de conformidad con la Constitución y con los Estatutos de Autonomía” (Reunión de grupo con representantes de Comunidades Autónomas).

Deslegitimación competencial de la Administración General del Estado, en virtud de la legitimación democrática de los Parlamentos regionales, como instancias competentes para diseñar y evaluar las políticas sobre las que poseen atribuciones, que da lugar a una *justificación no pedida*: el Director General no se opone a la evaluación como práctica que, en efecto, deben desarrollar las Administraciones públicas:

“[E]ntendemos que el propósito para esta metodología de valoración tiene que ser -o debería de ser- estrictamente técnico, estrictamente económico, financiero -y controlador, por supuesto. Porque, insisto, es un derecho fundamental del ciudadano exigir una Administración pública eficiente, objetiva y transparente. Pero, dicho esto, indico que el señalamiento de una política pública es una competencia estrictamente atribuida a las Comunidades Autónomas y no corresponde a un ejercicio de valoración por parte de una consultoría, ni siquiera por parte de la Administración nacional” (Ibíd.).

Planteado así, el argumento del Director General podría reformularse del siguiente modo: la Comunidad de Madrid no se opone a que haya una evaluación (económico-financiera y “controladora”) de sus políticas, al servicio del bien superior de la eficiencia, la objetividad y la transparencia de la acción pública. El problema es que ese trabajo técnico de valoración le corresponde a la propia Comunidad Autónoma, no a la Administración General del Estado, y mucho menos a una empresa de consultoría (la empresa privada queda deslegitimada asimismo como actor competente para evaluar):

“[N]o estamos capacitados para permitir que un ente consultor ni siquiera que la Administración pública de nivel nacional pueda fijar los objetivos de la política pública con el fin de procurar la integración de los inmigrantes” (Ibíd.).

Ante esta resistencia a aceptar la legitimidad de la Administración General del Estado para evaluar actuaciones cofinanciadas con los recursos del *Fondo de Apoyo*, cabría una contra-argumentación basada precisamente en que el *Ministerio de Trabajo* sí estaba legitimado para conocer y valorar el uso que las Comunidades Autónomas hacían de su financiación. Tal era el fundamento jurídico-político de la DGII para someter a su disciplina a las Comunidades Autónomas e instar la evaluación. Pero, anticipándose a este contra-argumento, el Director General expone lo siguiente:

“[P]or cada euro que el Ministerio aporta a la integración de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid, ésta comunidad aporta treinta y ocho. Y que para tener una valoración plena, completa e integral de lo que supone cada eje prioritario para la Comunidad de Madrid en el ámbito de la integración de los inmigrantes habría que tener una visión completa, íntegra. Insisto, cuarenta millones nos brinda la Administración nacional. El Plan de Integración de la

Comunidad de Madrid solamente para el año 2006 ha invertido más de mil trescientos millones de euros. Insisto, por cada euro que nos aporta la Administración nacional, la Comunidad de Madrid aporta más de treinta y ocho euros" (Ibíd.).

En definitiva, las atribuciones del Ministerio para evaluar el uso de los recursos que aporta para el desarrollo de una política en el nivel autonómico han de ser, en el mejor de los casos, proporcionales a la financiación aportada (no se puede tomar "la parte por el todo"¹⁷³).

Finalmente, la argumentación concluye con la llamada a otras Comunidades Autónomas a apoyar sus argumentos (sumarse a "la rebelión"): *"Estoy seguro que en este coloquio inicial muchas comunidades autónomas compartirán este mismo criterio."*

Y tales argumentos fueron, en efecto, apoyados por los tres representantes de las Comunidades Autónomas de Valencia, Murcia y Castilla y León (todas ellas gobernadas por el *Partido Popular*)¹⁷⁴.

*

No vamos a entrar en un análisis integral de los discursos que circularon en esta primera reunión de grupo. En todo caso, en la argumentación que hemos descrito se condensan las principales tensiones inherentes a la práctica de la evaluación (algunas de ellas ya las hemos ido señalando en los capítulos y secciones precedentes):

En primer lugar –puesto que es el núcleo argumental del discurso del Director General- la tensión competencial, derivada de la distribución territorial del poder en España. Pero es evidente que bajo la tensión competencial se esconde otra tensión –obvia, pero no dicha- la partidista: el cuestionamiento competencial sólo se utiliza como argumento por el principal partido de oposición al Gobierno que insta la evaluación cuestionada.

¹⁷³ Un argumento hasta cierto punto convergente con la visión del evaluador respecto a la evaluabilidad del Fondo, técnicamente afectada por el problema de la difícil identificación del efecto último específico de las ayudas suministradas por la DGII. Unas ayudas que se integraban, casi hasta disolverse e invisibilizarse, en marcos programáticos autonómicos más amplios.

¹⁷⁴ Por si fuera poco, el diario *La Razón* –conocido por su oposición al Gobierno socialista y su correlativa afinidad al *Partido Popular*- publicó en su edición de Madrid de 11 de julio de 2007, el mismo día de la reunión, una noticia al respecto cuyo titular era: *"El Gobierno pretende espiar la política de inmigración de las Comunidades Autónomas"*. Esta curiosa interpretación de la actividad evaluativa expresa de forma bastante evidente (y "silvestre") las resistencias políticas a la implantación de la evaluación, mediante la invocación de argumentos de tipo competencial -que a su vez expresaban obvias tensiones de carácter partidista.

En segundo lugar, se observa una tensión entre racionalidad técnica y racionalidad política: se reconoce la importancia de lo técnico, del análisis tecno-instrumental de las políticas públicas, entendido éste en términos de análisis económico-financiero y control presupuestario, pero ello se subordina a unos valores políticos superiores (la transparencia de la acción de gobierno) o a unos valores económicos intermedios (como la eficiencia, que prácticamente se eleva al rango de valor superior – apuntando hacia la conversión de un valor instrumental en un valor final). El hecho de que quien argumenta sea un político y lo haga expresamente desde la posición de cargo político, en una reunión de técnicos, expresa esta voluntad de subordinar lo técnico a lo político.

En tercer lugar, una tensión de tipo estructural-funcional, que se manifiesta en dos ejes de oposición:

- La que se da entre el actor público (representante del Estado) y el actor privado (la empresa), que comparece en el discurso como deslegitimado para desempeñar el rol de evaluador de la acción de gobierno, precisamente por ser un actor empresarial.
- La que acontece entre el donante y el receptor de una financiación, quien pretende limitar las atribuciones de aquél para valorar la política que, como donante, contribuye a financiar.

¿Qué es lo que está en juego en todo esto? Indudablemente, se hace explícita la estrecha relación entre la práctica de la evaluación y el ejercicio del poder. Lo que está en juego en la evaluación es el poder político, en sus distintas manifestaciones:

- Por un lado, de forma más que evidente, su distribución territorial. Sin embargo, dado que el conflicto se plantea desde Comunidades Autónomas gobernadas por el partido de la oposición al partido que gobierna en el nivel estatal (y sólo desde ellas), más que un problema de distribución de competencias regionales estaría en juego la propia posesión del poder político a una escala mayor, a una escala estatal. La lucha partidista por el poder en el conjunto del Estado tiene como campo de batalla el espacio regional, y encuentra en esta evaluación un “motivo táctico” para ejercer su labor de desgaste.
- En otro plano, está en juego el tipo de racionalidad que ha de determinar la toma de decisiones sobre la acción de gobierno: una racionalidad técnica (materializada en la práctica de la evaluación como procedimiento técnico de fundamentación decisional) o una racionalidad política (libre de los condicionamientos a que el saber tecno-científico pudiera dar lugar).

Los argumentos expuestos de manera abiertamente disruptiva en la reunión de 11 de julio 2007 fueron posteriormente formalizados ante la DGII por la *Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad Autónoma de Madrid*, a través de dos escritos (de 17 de julio y 23 de agosto de 2007). Las quejas formalmente expuestas en los citados escritos pueden resumirse en tres argumentos:

1. Un argumento relativo a la *forma* mediante la cual el Ministerio pretendía implantar el modelo de evaluación del *Fondo de Apoyo*: la Comunidad de Madrid consideraba que constituía una imposición unilateral de un modelo de evaluación no consensuado previamente, ni amparado por los acuerdos suscritos hasta la fecha. Además, la aplicación de este modelo descansaba en un tercero dependiente de la DGII (la consultora adjudicataria de la evaluación).
2. Un argumento relativo a las *intenciones* que la DGII albergaba mediante la implantación del modelo de evaluación en cuestión: el modelo pretendía condicionar la implicación del Ministerio en la política de integración de inmigrantes en las Comunidades Autónomas (pues los resultados de la evaluación podían utilizarse para decidir sobre las asignaciones de recursos por parte de la DGII).
3. Un argumento *jurídico-competencial* derivado de los anteriores: el modelo constituía una injerencia del Ministerio en las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de inmigración y evaluación. Los acuerdos vigentes (el *Convenio* firmado en 2005 y el *Protocolo de prórroga* para 2006) no habilitaban al Ministerio para implementar un modelo de evaluación no consensuado previamente. Por ello, tal como se expone literalmente en el escrito de fecha 17 de julio, resultaba "*jurídicamente imposible*" que la Comunidad de Madrid se sometiera a los nuevos y unilaterales criterios propuestos en el modelo de evaluación presentado por la DGII. Dicho sometimiento "*vulneraría el principio de lealtad institucional*".

Por todo ello, la Comunidad de Madrid solicitaba del Ministerio que abandonase sus pretensiones de imposición sin acuerdo previo del modelo de evaluación. No obstante, la citada Comunidad Autónoma se mostraba disponible para abrir un diálogo institucional orientado a favorecer "*una correcta evaluación*".

A tal fin, el 17 de octubre de 2007 tuvo lugar una reunión bilateral entre representantes políticos de la Comunidad de Madrid y de la DGII, en la que ésta expuso sus contra-argumentos¹⁷⁵, básicamente los siguientes:

- El llamado *Convenio 2005* (celebrado entre el Ministerio y la Comunidad de Madrid) amparaba claramente el modelo de evaluación planteado por la DGII. En concreto, la Cláusula 9ª del citado Convenio hacía mención expresa a la posibilidad de recurrir a “*mecanismos y dispositivos de seguimiento y evaluación independientes de los aplicados en el ámbito de la Comisión Técnica*”.
- Por otro lado, en respuesta al argumento intencional, se expuso que el modelo de evaluación propuesto no se concebía como un mecanismo de penalización o fiscalización, ni pretendía interferencia alguna en el ejercicio de las competencias autonómicas, sino, ante todo, mejorar las relaciones de cooperación interterritorial desarrolladas en el marco de la gestión del *Fondo de Apoyo*.

Finalmente, la Comunidad de Madrid (como el resto de las Comunidades Autónomas gobernadas por el *Partido Popular*) se avino a mostrar cierta disposición a colaborar en la evaluación, respondiendo al cuestionario en su momento distribuido por correo electrónico a las entidades autonómicas receptoras de los recursos del *Fondo de Apoyo*. Su participación se restringió a la encuesta. Se descartó la participación de las comunidades gobernadas por el *Partido Popular* en las entrevistas cualitativas. Asimismo, como ya vimos, no volvieron a celebrarse reuniones de grupo como las que tuvieron lugar entre los meses de julio y septiembre de 2007, alterándose por tanto el diseño metodológico original de la evaluación.

*

Sin ir de momento más allá en el análisis de este conflicto, lo cierto es que en él se pusieron de manifiesto, no sólo las tensiones inherentes a la práctica de la evaluación, sino asimismo los riesgos que implicaba la aplicación de una metodología abierta y participativa en el contexto sociopolítico de la España de la primera legislatura del presidente Zapatero. El proceso de la evaluación se subsumía, en último término, en la lógica de la lucha de partidos, aunque revistiéndose de argumentos jurídico-competenciales.

¹⁷⁵ La preparación de esta reunión fue asesorada por la consultora adjudicataria de la evaluación, que elaboró una nota técnica (con fecha de 16 de octubre de 2007) en la que se analizaban los escritos presentados por la *Comunidad de Madrid* y se ofrecían los contra-argumentos correspondientes.

La puesta en marcha de la evaluación mostró, desde su inicio, que la participación abierta de los agentes podía volverse ingobernable, o en todo caso muy conflictiva. Así, después de la primera serie de reuniones, tanto el evaluador como las responsables de la DGII ignoraron tácitamente el programa de trabajo de la evaluación en lo referente a la organización de la segunda serie de reuniones. Después, ese acuerdo tácito se confirmó expresamente: no se iban a celebrar más reuniones, ni siquiera, como veremos luego, para difundir los resultados finales de la evaluación. Parece fuera de duda la existencia de una relación decisiva entre los conflictos descritos y la supresión de la metodología participativa prevista en el diseño de la evaluación. Tal como una de nuestras informantes (cargo directivo de la DGII) dijo: "*Son evidentes las razones políticas que introdujeron desajustes en un proceso que yo creo que empezó bien, pero que terminó con todas estas tensiones metidas en ello*".

El diálogo con las Comunidades Autónomas se celebraría en adelante de manera bilateral, en el marco de los dispositivos formalmente establecidos para ello (las denominadas *Comisiones Técnicas*, contempladas en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo*).

IV. 3. 3. Los resultados de la evaluación

En marzo de 2008, finalizados los trabajos de campo y los análisis correspondientes, se procedió a la redacción del preceptivo informe de evaluación (GPI, 2008a), que se remitió a la DGII a fines del mes de abril. En el informe, se pretendió dar respuesta a tres interrogantes fundamentales:

1. ¿Había habido cooperación multinivel en los procesos de aplicación del *Fondo de Apoyo*?
2. ¿Qué efectos se derivaban de la aplicación del Fondo: había sido un instrumento generador de coherencia en el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes?
3. El modelo de intervención elegido y las prioridades establecidas en él, ¿eran relevantes y adecuados respecto a las necesidades percibidas por los actores de la intervención?

Estos interrogantes, resultado final del ajuste y reformulación de la demanda efectuados por el evaluador a lo largo del proceso evaluativo, se correspondían con los objetivos y focos de análisis establecidos en el diseño de la evaluación, relativos, respectivamente, a la *funcionalidad de los procesos*, la *eficacia* y la *pertinencia*.

En el informe, los resultados de la evaluación se organizaron en la siguiente secuencia de contenidos:

1. *Enfoque de la evaluación.*
2. *El marco de cooperación: diseño y evaluabilidad.*
3. *La intervención: organización y procesos.*
4. *Eficacia.*
5. *Pertinencia.*
6. *Conclusiones.*

Estos resultados, tal como se desprenden de la lectura del informe, ofrecen una representación relativamente crítica –en el mejor de los casos ambivalente- de la intervención evaluada. Una imagen que no respondía al concepto que de ella se habían hecho los responsables de la DGII. Probablemente debido a ello, se decidió no dar difusión externa al informe, contraviniendo así, de nuevo, el planteamiento participativo original de la evaluación.

Pero todo esto nos conduce ya a un análisis detallado del texto del informe y del modo en que se desarrolló su recepción institucional. En los siguientes capítulos trataremos en profundidad estas cuestiones.

IV. 4. Conclusión: La producción del informe de evaluación

La formación de la demanda de evaluación, su plasmación en la elección de una perspectiva teórica y en un diseño metodológico para llevar a cabo la práctica evaluativa, y el propio proceso de realización material de dicha práctica, delimitan el contexto concreto de producción del informe de evaluación del *Fondo de Apoyo*. En las diferentes dimensiones constitutivas de este contexto, se reproducen los desajustes, las relaciones de fuerza y las tensiones que ya se observaban en el proceso de formación de la política estatal de integración de inmigrantes y de introducción del discurso y la práctica evaluativa en dicho ámbito político (procesos que analizamos en el capítulo anterior bajo el rubro de *contexto global*).

La construcción de la perspectiva teórica y el diseño metodológico de la evaluación son operaciones que implican la transformación del requerimiento original del cliente (la DGII) en demanda, su traducción a un lenguaje científico y técnico por parte del evaluador. Al comienzo del proceso, la DGII formula el requerimiento en términos de valoración de la eficacia del *Fondo de Apoyo*: quiere comprobar el ajuste entre lo realizado por los agentes destinatarios de los recursos del FAIRE y lo establecido en la programación, y conocer los efectos de esa realización. Además, el método de la evaluación debe ser participativo.

En su enunciación original (y formal), el requerimiento es muy "grosso", poco definido. Reproduce un discurso muy básico sobre la función evaluativa que revela una indeterminación de base: las responsables de la DGII dicen tener claro que la evaluación debe hacerse, tienen conciencia de que es necesaria; pero, en el plano técnico, no saben bien qué es lo quieren (y así lo reconocen). La decisión de evaluar se adopta, de hecho, por imposición político-jerárquica, después de vencer algunas resistencias internas en las encargadas directas de la gestión del FAIRE, quienes consideraban prematura la realización de la evaluación.

Bajo la indeterminación técnica del requerimiento late una demanda política implícita de reconocimiento y legitimación del modelo de intervención creado por la DGII para la gestión del *Fondo de Apoyo* y, sobre todo, de las relaciones de poder que lo subtienden. En las entrevistas, se observa la latencia de una instancia de deseo proyectada sobre la evaluación, de la que se espera una reafirmación del estatus y del papel de la DGII en el impulso a una política cuya implementación depende, en realidad, de los niveles de gobierno autonómico y local (los competentes en el ámbito de la integración de inmigrantes).

La DGII no quiere ni va a utilizar la información evaluativa sólo ni principalmente para informarse de lo que hacen los agentes autonómicos y locales con sus recursos (ya posee un conocimiento práctico, intuitivo, acerca de ello, como finalmente reconocerán sus responsables), sino también, y sobre todo, para visibilizarse y legitimarse en un campo estratégico de relaciones de poder. Visibilizarse como modelo ejemplar y legitimarse ante los agentes autonómicos y locales (los receptores del Fondo, sus subordinados teóricos en la jerarquía de la intervención), ante la propia Administración General del Estado (de quien dependen sus recursos y su propia existencia institucional) y ante la Unión Europea (instancia última de poder, control y legitimación).

La demanda implícita expresa el desajuste entre las relaciones político-territoriales (relaciones entre niveles de gobierno) y la realización de las políticas de integración de inmigrantes, que escapan al control de la DGII en virtud de una dinámica de descentralización competencial creciente. La demanda es de transformación de esas relaciones político-territoriales, de freno y modulación de la dispersión de competencias de poder, de reafirmación del estatus de la Administración General del Estado.

Podríamos decir, siguiendo a Ibáñez, que, en el caso del *Fondo de Apoyo*, las responsables de la DGII esperaban que la evaluación cumpliera una función "*fundamentalmente retórica*": "*Requerían*

información técnica expresando una demanda de información mítica" (Ibáñez, 1986: 34).

*

En el proceso de transformación requerimiento-demanda el evaluador trabajó sobre los diferentes aspectos del requerimiento (¿quién y para qué iba a utilizar la información producida por la evaluación?, ¿cómo iba a hacerse la evaluación...?), redefiniéndolos en términos teórico-metodológicos (y poniendo en cuestión algunas de las expectativas iniciales de la DGII).

El *quién* no planteaba, en principio, problemas: la DGII era la instancia que encargaba la evaluación, el cliente, y por tanto el propietario final del informe (producto final de la evaluación). Sin embargo, el requerimiento se planteaba en términos de participación de los diferentes actores implicados en la gestión del Fondo. El evaluador interpretó, entonces, que estos actores también tendrían que ser partícipes de los resultados de la evaluación: destinatarios y usuarios del informe, que debería ser distribuido y contrastado con ellos.

El *para qué* (según el requerimiento: valorar lo que se hacía con los recursos del FAIRE -y si lo que se hacía se ajustaba a lo que se debía hacer-, los efectos logrados la eficacia...) planteaba diversos problemas de evaluabilidad (problemas metodológicos y técnicos) y de factibilidad (problemas económicos, insuficiencia de recursos...). De todos los aspectos del requerimiento, el evaluador seleccionó algunos, desestimó otros y redefinió los objetivos de la evaluación, que se centraría en:

- La valoración de la funcionalidad del modelo creado para articular la cooperación entre agentes en la gestión del Fondo; para lo cual, en el plano de la construcción teórica, el evaluador recurriría a la *teoría de la agencia* (un enfoque concebido para el análisis económico de las organizaciones, centrado en el problema del control de las relaciones entre la gerencia de una intervención y sus agentes operadores).
- La identificación de la complementariedad y el valor aportado por el FAIRE respecto a las actuaciones desarrolladas por los agentes autonómicos y locales en el ámbito de la inmigración (se descartó la realización de un análisis riguroso de los efectos últimos del Fondo de Apoyo sobre la integración de los inmigrantes: el énfasis se puso en los efectos político-institucionales).
- La pertinencia del modelo (en particular de los ejes de actuación y medidas programadas): su adecuación a las necesidades del

contexto, tal como eran percibidas por los agentes implicados en la gestión del Fondo.

En la reconsideración del *para qué* de la evaluación, se produjo un desplazamiento del foco central de ésta hacia los aspectos institucionales y organizativos del objeto: los valores instrumentales del Fondo de Apoyo (la estructura organizativa y el modelo de cooperación/gestión creado) se convirtieron, a efectos de la evaluación, en valores finales (criterios últimos). El problema de la eficacia, núcleo original del requerimiento, se redefinió correlativamente: el impacto sobre los beneficiarios finales del Fondo (los inmigrantes) se desplazó a un segundo plano. El evaluador se centraría en identificar los efectos político-institucionales del FAIRE (efectos de complementación y refuerzo de actuaciones, impulso a las políticas de integración, creación de estructuras...).

El *cómo* dio lugar a la adopción de un enfoque constructivista-respondiente de evaluación, en tanto que modo de articular la participación de los actores en el proceso evaluativo. El cliente ya había pre-determinado en su requerimiento que la evaluación tenía que ser participativa: había que buscar consensos, pues el Gobierno central había cedido sus competencias, había dejado un vacío que debía ser llenado por otros actores. Pero la DGII no renunciaba a su papel de motor de la política e introdujo restricciones al alcance de la participación: la evaluación no debía servir para que los agentes contribuyeran con sus apreciaciones a la nueva programación del Fondo de Apoyo (tal como proponía el evaluador, siguiendo el criterio de que la finalidad última de una evaluación es inducir cambios en la programación de la intervención evaluada). Se quería simplemente que participaran como "testigos" del proceso evaluativo, y que suministraran información relevante sobre lo que hacían con los recursos del Fondo y sobre los efectos derivados de la aplicación de tales recursos.

El diseño técnico de la evaluación (operación tecnológica orientada a la comprobación empírica) se basó en la articulación de técnicas cuantitativas y cualitativas, destacando el propósito de realizar series de reuniones de grupo según niveles de gobierno. La distribución territorial del poder político determinó la estructuración de las muestras. La cuestión competencial determinó todo el enfoque de la evaluación: delimitó la esfera de lo observable y lo evaluable.

*

Hay una articulación inmediata entre el diseño evaluativo y la tecnología de gobierno que rige el campo de prácticas de la política: la teoría de la evaluación (asumida en su forma más básica por la DGII), la teoría de la agencia y el enfoque constructivista-respondiente (las

opciones teóricas del evaluador) son expresiones de una tecnología de gobierno basada en la descentralización/externalización de funciones y la subsiguiente necesidad de controlar dicha externalización. Al haber renunciado la Administración General del Estado a su posición determinante y central en la práctica de gobierno, es necesario controlar las relaciones de agencia derivadas de la descentralización, introduciendo elementos de diálogo, buscando concertación, aprobación colectiva. La evaluación, en tanto que dispositivo técnico de investigación, es expresión, proyección y actualización de un dispositivo político, de una manera de organizar las relaciones de poder, de una *gubernamentalidad*. Pero entre el diseño (lo previsto en el plano de la teoría, la metodología y las técnicas) y el proceso (la aplicación material de las técnicas previstas) va a haber desarticulación.

La demanda implícita se orientaba a modular el desajuste entre las relaciones DGII/Comunidades Autónomas/Corporaciones Locales, por un lado, y la realización de las políticas de integración de inmigrantes, por otro. En un marco de descentralización competencial, esas políticas escapaban al control de la DGII, que esperaba de la evaluación una reafirmación de su estatus y la contención de la dispersión competencial. Pero lo que ocurrió en la práctica fue que ese desajuste que se pretendía modular desarticuló el proceso metodológico de la evaluación: la principal característica del proceso es el conflicto político que se manifestó, y la correlativa alteración del plan metodológico previsto.

El momento crítico de esta manifestación conflictiva fue la primera de las reuniones de grupo que se hicieron al comienzo del proceso: el evaluador diseñó la primera fase de los trabajos de campo a partir de la forma reunión de grupo; pero, en el primer grupo, algunas de las entidades convocadas (Comunidades Autónomas, que debían haber enviado a técnicos como representantes) decidieron enviar a políticos, lo que alteró la simetría relacional de la reunión. El grupo dio lugar a un intercambio de energías que perturbó, en el espacio de la reunión, la pretendida correlación de fuerzas del contexto político de la intervención.

Ni el evaluador ni el cliente previeron esta alteración de la simetría relacional del grupo. No calcularon el modo y la intensidad en que el objeto de la reunión afectada a los intereses de los participantes en el grupo ("*cuando hay conflicto de deseos o intereses, el diálogo continúa la lucha con otras armas*") (Ibáñez, 1986: 46). El resultado fue la interrupción del diseño metodológico participativo original de la evaluación: las siguientes series de reuniones, previstas en el diseño, se suspendieron.

Tampoco se daría difusión externa a los resultados finales de la evaluación: el informe circulará únicamente en el espacio interno de la DGII. La demanda de visibilización ejemplar dio lugar, en la práctica, a una evaluación en toda regla del modelo creado para la gestión del Fondo, cuyos resultados no se ajustaron a las expectativas de legitimación de la DGII. Se consideró, por tanto, que no era políticamente adecuado difundir el informe.

*

La puesta en marcha de la evaluación del *Fondo de Apoyo* abrió un espacio táctico, delimitó un campo de batalla en el que los actores implicados desplegaron sus estrategias de poder y resistencia. En la evaluación estuvieron en juego varias cosas:

- La distribución territorial del poder político (que remite a una tensión competencial, bajo la cual late, a su vez, una lucha de partidos).
- El lugar de lo técnico en la toma de decisiones políticas (que apunta la existencia de una tensión entre racionalidades en la práctica de la acción de gobierno).
- Como una derivada de lo anterior, el rol de los agentes públicos y privados en el ejercicio de la evaluación y en los procesos decisionales que teóricamente se atribuyen a esta práctica.

En el plano, más superficial, de los procesos de gestión, el caso del *Fondo de Apoyo* muestra la problemática de la implementación y la evaluación de intervenciones públicas de alcance estatal, en un contexto de gobierno multinivel como el español. Intervenciones cuyos ciclos de gestión se desarrollan a través de complejas interacciones, horizontales y verticales, entre actores con competencias territoriales y ámbitos de responsabilidad diferenciados (Olavarri y Rivero, 2009). La amplitud y diversidad del sistema multinivel de agentes a través del cual se desarrolló la aplicación de los recursos del FAIRE introdujo complejidad y condicionó su evaluación.

Las características de este espacio sociopolítico se proyectaron en el plano metodológico. Para la DGII, la diversidad de posiciones, roles, perspectivas y riesgos involucrados en la evaluación aconsejaba un enfoque abierto a la participación de los agentes involucrados en la gestión del Fondo. La cuestión crítica a resolver fue la de cómo articular esa participación. Para el evaluador, el requerimiento del cliente se correspondía con un modelo evaluativo pluralista, como el constructivista-respondiente. Pero, en un entorno político dominado por la lógica de la confrontación competencial y partidaria (radicalmente opuesta a una lógica de la cooperación), el proceso de la evaluación puso en cuestión la viabilidad de este enfoque.

En el caso del *Fondo de Apoyo*, los conflictos derivados de la tensión entre opciones partidistas y ámbitos competenciales constituyeron una barrera, tanto para el desarrollo operativo de la intervención como para su evaluación. En este espacio de conflicto, la respuesta metodológica fue el repliegue en una metodología que circunscribió la participación en los límites de lo políticamente controlable (un “repliegue gerencialista”, podríamos decir). En realidad, la participación fue “desalojada” del espacio de la evaluación, perdiendo su original sentido grupal: el diálogo DGII-Gobiernos autonómicos se resituó en los cauces formales ya establecidos en el *Marco de cooperación para la gestión del Fondo* (reuniones bilaterales bajo la forma de las llamadas *Comisiones Técnicas de Seguimiento*).

Todo apunta que el contenido final del informe de evaluación no respondió a las expectativas de la DGII. El evaluador ejerció su papel con cierto margen de autonomía técnica y no respondió a la demanda de visibilización ejemplar y legitimación del cliente. Probablemente ésta fue la razón principal por la que el informe no se distribuyó más allá de los límites institucionales internos de la DGII (lo que confirma la voluntad de clausura de la participación que se impuso finalmente en la evaluación).

¿Qué representación del *Fondo de Apoyo* produjo el texto del informe de evaluación?, ¿de qué modo se objetivaron en el texto las relaciones estratégicas que atravesaban el campo de prácticas de la intervención?, ¿qué efectos de valor produjo, concretamente, el informe?, ¿cómo fue su recepción institucional y qué respuesta suscitó en la DGII? En los siguientes capítulos abordamos con detalle estas cuestiones.

CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN DISCURSIVO DEL INFORME

“[S]e trata de captar el enunciado en la estrechez y la singularidad de su acontecer; de determinar las condiciones de su existencia, de fijar sus límites de la manera más exacta, de establecer sus correlaciones con los otros enunciados que pueden tener vínculos con él, de mostrar qué otras formas de enunciación excluye (...); se debe mostrar por qué no podía ser otro de lo que era, en qué excluye a cualquier otro, cómo ocupa, en medio de los demás y en relación con ellos, un lugar que ningún otro podría ocupar.”

MICHEL FOUCAULT, *La arqueología del saber*

“Los flujos capitalísticos, en efecto, no trabajan con las categorías generales territorializadas (por ejemplo los hombres, las ciudades, las naciones), sino que ponen en juego funciones desterritorializadas que implican los modos de semiotización más abstractos en el orden económico, científico, técnico, etc.”

FÉLIX GUATTARI, *Líneas de fuga*

“El Estado, como orden racional de dominación estable, es la última forma en la que se encuentran la ‘racionalidad formal’ (instrumental) y la ‘racionalidad material’ (...). La eventual Razón política es la última reconciliación posible para la antítesis entre racionalidad material y la racionalidad formal (instrumental) en el marco histórico de una cultura en que se cumple el triunfo de esta última como progresiva racionalización burocrático-instrumental de toda la existencia social”

CARLOS MOYA, *Burocracia y sociedad industrial*

Situados en el texto del informe de evaluación, nos preguntamos en primer lugar por las condiciones que hacen posible la formación de sus enunciados. Estas condiciones, inmediatamente previas a la producción de discurso, configuran su régimen enunciativo. Remiten a cuatro operaciones básicas¹⁷⁶:

1. La formación de los objetos que aparecen en el texto.
2. La formación de los conceptos y valores-criterio desde los cuales se describen, analizan y valoran los objetos.
3. La elección de las perspectivas epistemológicas y metodológicas desde las que producir un saber acerca de la intervención evaluada.
4. La articulación de las modalidades de enunciación que se dan en el texto.

¹⁷⁶ En este análisis del régimen discursivo del informe nos inspiramos en la metodología de la descripción arqueológica de Michel Foucault (1969).

La formación de objetos y la formación de conceptos y valores-criterio son las operaciones decisivas en la determinación de lo decible del texto. Por eso les concedemos una atención especial en el análisis del régimen discursivo del informe.

La distinción entre las operaciones de formación de objetos y formación de conceptos que efectuamos en este capítulo obedece a una separación analítica. Las fronteras entre objetos y conceptos son, en la práctica, difusas. El tránsito de los objetos a los conceptos es fluido, ambas entidades se convocan mutuamente: los objetos delimitan *lo nomizable* del texto; los conceptos trabajan sobre los objetos, los configuran a un nivel más elevado, más abstracto. Determinan formas de decir los objetos, de analizarlos y valorarlos.

Los conceptos dan lugar, sin solución de continuidad, a los criterios de valor de la evaluación. Estos conceptos/valores-criterio conforman la matriz que va a producir los enunciados evaluativos, los juicios de verdad y de valor de la evaluación.

La formación de objetos y la formación de conceptos son operaciones positivas: abren un mundo, constituyen lo decible y lo legible. Pero también establecen un cierre. Son operaciones de clausura: desplazan, dejan fuera, deniegan el acceso al texto de otros objetos que podrían haber aparecido en él. Son operaciones de delimitación. Demarcan lo que puede aparecer y lo que no.

La apertura y el cierre del texto no son operaciones social y políticamente neutras. La historia no puede estar abolida en ellas. Son operaciones condicionadas por un dispositivo institucional constituido previamente. Ese dispositivo produce discursos que, en parte, reproducen el dispositivo. El informe de evaluación del FAIRE es uno de esos discursos. Pero el texto del informe no es sólo un reflejo especular, un mero subproducto del dispositivo. También puede ponerlo en cuestión, problematizarlo, instar su transformación. Las prácticas institucionales y los discursos evaluativos se cruzan, pero cada una de estas series posee sus propias determinaciones, su propia ley.

*

Lo dicho (lo inscrito) en el texto está condicionado por el contexto en el que ha sido producido. Ciertamente, buscamos en el texto el efecto de las determinaciones del contexto, pero estas determinaciones no agotan el análisis. Éste no se reduce a la búsqueda de una causalidad, lineal y mecánica, según la cual el informe sería el resultado (discursivo) de unas condiciones (materiales, institucionales) previas.

Así, ante todo, buscamos en el texto:

1. El régimen en cuya virtud los objetos y los conceptos encuentran su lugar y se dan en el acontecimiento discursivo del informe para producir sus enunciados.
2. El modo y la forma en que las determinaciones contextuales se inscriben en el texto, se proyectan y se conjugan en él, ajustándose a las reglas propias del texto.
3. Los efectos discursivos del texto sobre ese mismo contexto que constituye su entorno institucional de producción.
4. El entramado polifónico que constituye la textura del informe, en el que se pone de manifiesto su dialéctica, el juego estratégico que es propio de la evaluación.

En este capítulo nos centramos en los dos primeros puntos que acabamos de enumerar.

V. 1. Objetos

Tomamos la relación entre el discurso evaluativo y sus referentes como punto de partida del análisis de la formación de los objetos que aparecen en el texto¹⁷⁷.

El referente primero (y obvio) del *Informe final de evaluación del Fondo de Apoyo 2006* (GPI, 2008a) es el propio *Fondo de Apoyo*. Éste es el objeto explícitamente sometido a evaluación, aquello sobre lo que se va a hablar. A partir de este objeto formal y general, en el texto se efectúa una selección de los elementos específicos sobre los cuales realizar el trabajo de producción discursiva.

Sobre una especie de *virtualidad referencial* (pues la aplicación del *Fondo de Apoyo* implica muchos posibles referentes específicos, una pluralidad potencial de temáticas...), el texto demarca el mundo que se constituye en su objeto. Este mundo-objeto delimita la superficie total (continua) en la que se van a inscribir sus objetos específicos (sus objetos

¹⁷⁷ Sólo como punto de partida. En rigor, en la arqueología foucaultiana, la relación entre un enunciado y lo que enuncia no equivale a la relación entre una proposición y su referente. Foucault utiliza el concepto, más amplio y complejo, de *correlato del enunciado* (o *correlato referencial*) como aquello que, precisamente, posibilita la formación de los referentes: "es el correlato del enunciado –aquello a lo que se refiere, aquello que ha puesto en juego, no sólo lo dicho, sino aquello de lo que habla, su 'tema'- lo que permite decir si una proposición tiene o no un referente" (Foucault, 1997 [1969]: 149). La noción, más sencilla y comúnmente utilizada, de *referente* nos permite, en todo caso, un primer acceso a ese campo temático desplegado en el texto del informe y que se manifiesta positivamente en sus objetos, para llegar, finalmente, a las reglas que ordenan su formación.

discretos), los discursos referidos a tales objetos y los sujetos de dichos discursos.

En esta operación de construcción del objeto, tan importante es *lo que se incluye* (aquello de lo cual se dice algo) como *lo que queda excluido* del discurso, pero que podría haber sido dicho (lo denegado, lo silenciado, lo censurado¹⁷⁸).

V. 1. 1. Lo decible en el texto

Hablar (escribir) es “*decir algo sobre algo*” (Ricoeur, 2003 [1969]: 80). Nos preguntamos, en primer lugar, de qué “habla” el texto, de qué “quiere hablar”: ¿qué es, en definitiva, lo que aparece, lo que se hace *nombrable* y *decible* en el texto?

Comenzamos reproduciendo la estructura del texto, el orden expositivo de sus tópicos (así como la extensión dada a los mismos), tal como se formaliza en la nomenclatura de los distintos capítulos, secciones y apartados del informe de evaluación:

I. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN (pág. 4)

I.1. Objetivos y enfoque teórico

I.1.1. Enfoque teórico

I.2. Conceptos clave

I.2.1. Organización y procesos

I.2.2. Eficacia

I.2.3. Pertinencia

I.3. Métodos y técnicas

I.3.1. Análisis de fuentes documentales

I.3.2. Reuniones de grupo

I.3.3. Encuesta

I.3.4. Entrevistas abiertas

II. EL MARCO DE COOPERACIÓN: DISEÑO Y EVALUABILIDAD (pág. 11)

II.1. Creación y puesta en marcha del Fondo de Apoyo

II.2. Modelos de referencia y ventajas esperadas del Marco de cooperación

II.3. Diseño y concepto del Marco de cooperación

II.4. Coherencia formal del Marco de cooperación

II.5. La evaluabilidad del Marco de cooperación

II.5.1. El Fondo de Apoyo como instrumento de financiación

II.5.2. El modelo de gestión y la cooperación interterritorial

III. LA INTERVENCIÓN: ORGANIZACIÓN Y PROCESOS (pág. 21)

III.1. Organización

¹⁷⁸ Siguiendo a Ibáñez (1985: 129), “*lo que está en el texto se confronta no sólo con lo que también está, sino también y sobre todo con lo que no está pero podría haber estado*”.

- III.1.1. Autoridad y responsabilidad
- III.1.2. Comunicación
- III.1.3. Incentivos y Control
- III.1.4. Arquitectura organizativa
- III.2. Los procesos
 - III.2.1. Procesos estratégicos
 - III.2.2. Procesos de soporte
- III.4. Grado de coordinación y cooperación alcanzado

IV. EFICACIA (pág. 58)

- IV.1. Efectos directos sobre la ejecución
 - IV.1.1 En el nivel autonómico
 - IV.1.2. En el nivel local
- III.1.3. Efectos en el sistema educativo
- IV.2. Efectos institucionales
 - IV.2.1. En el nivel autonómico
 - III.2.2. En el nivel local
- IV.3. Efectos no deseados
 - IV.3.1. La ruptura de la transversalidad
 - IV.3.2. Efectos de sustitución

V. PERTINENCIA (pág. 76)

- V.1. Pertinencia general del modelo de intervención
 - V.1.1. El enfoque de integración
 - V.1.2. La definición de la población objetivo
 - V.1.3. Los ámbitos objeto de apoyo
 - V.1.4. La modalidad de la intervención
 - V.1.5. La elección del modelo de referencia
- V.2. Pertinencia de las prioridades establecidas
 - V.2.1. Desajustes identificados

VI. CONCLUSIONES (pág. 86)

- VI.1. Los procesos: ¿Ha habido cooperación multinivel en la aplicación del Fondo de Apoyo?
 - VI.1.1. Las barreras a la coordinación
 - VI.1.2. Las debilidades estratégicas
- VI.2. La eficacia de la intervención: ¿Ha sido el Fondo un instrumento asegurador de la coherencia en el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes, o ha sido una "caja pagadora"?
 - VI.2.1. Los efectos de refuerzo
 - VI.2.2. Los efectos institucionales
 - VI.2.3. La coherencia interterritorial
- VI.3. La pertinencia: Adecuación y relevancia del modelo
 - VI.3.1. Las críticas al modelo
 - VI.3.2. La relevancia de las prioridades
 - VI.3.3. Desajustes contextuales y restricciones a la eficacia de la intervención

VI. RECOMENDACIONES (pág. 100)

- VII.1. Notas para un enfoque estratégico en la formulación de recomendaciones
- VII.2. Recomendaciones estratégicas
 - VII. 2.1. Promoción de la formación y el intercambio de experiencias
 - VII. 2.2. Evaluación de resultados

VII. 2.3. Sistema de seguimiento
VII.3. Otras recomendaciones

En esta disposición sintagmática y temática se pueden ya apreciar las líneas maestras que articulan la construcción del mundo-objeto del texto y la inscripción de sus referentes específicos: la importancia otorgada a la organización y a la gestión del *Fondo de Apoyo*.

Las referencias de extensión son indicativas: el capítulo más amplio, con diferencia, es el dedicado a organización y procesos: ocupa treinta y seis páginas (prácticamente un tercio del informe, superando notablemente a los demás capítulos, cuya extensión dobla o incluso llega a cuadruplicar).

En los otros capítulos propiamente valorativos (los relativos al diseño del *Marco de cooperación*, eficacia y pertinencia, conclusiones...) es también notable la presencia de temáticas de carácter financiero, organizativo e institucional. Las cuestiones relativas a la acogida y la integración social de los inmigrantes no aparecen mencionadas en ningún epígrafe.

*

El texto "habla", en efecto, de los aspectos internos, organizativos e instrumentales del *Fondo de Apoyo*: antes que a otra cosa, se refiere a sus procedimientos de gestión, sus aspectos institucionales, organizativos y financieros. El mundo-objeto del texto se delimita, con carácter general, en términos burocrático-gerenciales¹⁷⁹.

¹⁷⁹ En esta investigación, asumimos la distinción entre la clásica burocracia racional (weberiana) de cuño jurídico y la burocracia pública racionalizada en términos empresariales (*organización gerencial* o *burocracia empresarial*), pensada por Merton (1940) como superadora de las disfuncionalidades de la primera. Los orígenes de esta forma gerencialista de administración pública, antecedente de lo que en la década de 1970 se denominará *Nueva Gestión Pública* (y, algo después, *gobierno empresarial*), se remontan a la "revolución burocrática" que tuvo lugar en los Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial y cuyo principal ideólogo fue Dwight Waldo (Moya, 1972: 51-63). La contraposición que asumimos se establece, por tanto, entre dos formas de burocracia (la jurídico-normativa y la gerencial), no entre el orden burocrático y el gerencialismo (aunque este último produzca habitualmente un discurso ideológico que se presenta como anti-burocrático) (Du Gay, 2000). Por otro lado, en evaluación, la gerencia y lo gerencial designan de forma más general y simple una posición en una jerarquía: la posición del responsable político de la intervención evaluada, como ya vimos en el Capítulo I de esta investigación (House, 1980; Guba y Lincoln, 1989). Los rasgos específicamente distintivos de la burocracia gerencial (o del gerencialismo, si adoptamos una designación más breve –y más común) los expondremos más adelante, así como la correspondencia entre esta forma de concebir la gestión pública y el régimen discursivo del informe de evaluación del FAIRE.

Los objetos discretos y específicos del Informe son los agentes institucionales del FAIRE, los procesos por ellos desarrollados, la estructura organizativa que constituye, alternativamente, unas veces el soporte y otras el resultado de los procesos, así como, finalmente, los efectos (político-institucionales y financieros) atribuibles a dichos procesos y estructuras. En términos de su función gramatical, podríamos decir que:

- Los agentes (estatales, autonómicos, locales...) comparecen en el texto como los sujetos del relato evaluativo.
- Los procesos (de planificación y control, de coordinación y gestión, de ejecución, los flujos de recursos...) constituyen el predicado que se atribuye a los agentes.
- La estructura organizativa creada es, en tanto que soporte de los procesos, sujeto de éstos; pero también posee una función predicativa, en tanto que producto y objeto directo del hacer de los sujetos.
- Los efectos político-institucionales y financieros se constituyen, asimismo, en predicado: son el objeto directo de la acción de los agentes, el resultado de los procesos y las estructuras creadas.

Sobre estos agentes institucionales, procesos de gestión, estructuras de organización y efectos se van a construir los enunciados evaluativos, los juicios de valor que producirá el texto.

*

El carácter instrumental y gerencial de los objetos del texto se observa, lógicamente, en todo el cuerpo del informe. Esta configuración del mundo-objeto del texto va a ser muy evidente, como veremos después, en los conceptos aplicados. Ahora, sin embargo, queremos poner el foco en los lugares en los que se delimita y asienta esta forma instrumental y gerencial de construir los objetos del texto, con el fin de acceder a una visión global de tal construcción, de lo que se incluye y excluye de ella.

Dichos lugares son los siguientes:

1. El Capítulo I (*Enfoque de la evaluación*), donde se procede a una demarcación preliminar del enfoque: se determina lo que ha sido, en qué ha consistido efectivamente la evaluación (descartando lo que no ha sido).
2. El Capítulo II (*El Marco de cooperación: Diseño y evaluabilidad*), donde:
 - a. Se lleva a cabo un ejercicio de contextualización histórico-administrativa del *Fondo de Apoyo*.

- b. Se conceptualizan los fines del FAIRE: reconstrucción de la teoría del programa, que reproduce, de forma prácticamente literal, lo ya escrito en el *Informe de avance* presentado unos meses antes (su sentido es el de justificar, en términos de determinación de lo evaluable, el enfoque dado a la evaluación).

Desde la perspectiva de la formación de objetos, el contenido de estos capítulos del informe es el siguiente:

Delimitación preliminar del enfoque

El texto comienza presentando el enfoque de la evaluación. En esta presentación del enfoque se reitera lo ya dicho en el *Diseño del modelo de evaluación*, aunque añadiendo algunas precisiones relativas a la finalidad “pedagógica” del ejercicio evaluativo. Así, se describe en primer lugar *lo que no es* la evaluación del FAIRE, exponiendo a continuación *lo que sí es* (lo que *ha sido* la evaluación: el tiempo verbal predominante en estas operaciones enunciativas es el pretérito perfecto compuesto):

“Hemos de aclarar que la evaluación no se ha orientado a valorar de forma específica los Planes de Acción autonómicos: no se ha llevado a cabo una evaluación de los diferentes Planes, ni un análisis que compare sus diferentes resultados (no es una suma de las evaluaciones de los diferentes Planes). La evaluación tampoco se ha concebido como rendición de cuentas -ni por supuesto como mecanismo de distribución de sanciones entre las Comunidades Autónomas u otros actores implicados en los Planes de acción. La evaluación se ha orientado hacia el análisis y la valoración global del Fondo de Apoyo, entendido como instrumento de financiación complementaria de los programas y servicios dedicados a la integración de inmigrantes en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. La finalidad de la evaluación no ha sido otra que extraer enseñanzas generales para mejorar el funcionamiento del Fondo como instrumento: extraer enseñanzas que permitan mejorar el Marco de cooperación y los procedimientos que rigen su gestión” (GPI, 2008a: 4).

El sentido explícito de este enunciado es el de una aclaración, una especie de justificación retrospectiva de lo que finalmente se ha hecho (lo que se ha escrito), como respondiendo a la interpelación probable de un lector anónimo que esperara otra cosa del texto. Se anticipa, asimismo, una definición de la naturaleza instrumental, organizativa y financiera del objeto de la evaluación (el FAIRE). La concepción del objeto determina (y justifica) el enfoque, los objetivos y los criterios de valor de la evaluación (más adelante el texto desarrollará extensamente esta argumentación relativa a la naturaleza del objeto como fundamento del enfoque evaluativo).

Contextualización histórica

El Capítulo II del informe (*El Marco de cooperación: Diseño y evaluabilidad*) comienza con un ejercicio de contextualización narrativa: el contexto del relato evaluativo se configura como contexto político-institucional. Su referencia específica es la historia de un programa administrativo y de gobierno: la historia de la institucionalización del ámbito político de la integración de los inmigrantes, como marco en el que se inscribe la creación de la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* (la DGII) en tanto que órgano promotor de dicha política, y del *Fondo de Apoyo* como su principal instrumento de financiación y gestión:

“La integración de inmigrantes ha pasado de ocupar un lugar subalterno en la estrategia y organización de las políticas públicas a convertirse en un núcleo crítico de las mismas. Prácticamente hasta los comienzos de esta década había una cierta vaguedad respecto al lugar de la integración de inmigrantes tanto en la definición de las políticas como en la estructura departamental de las Administraciones públicas.

De este modo, resulta significativo que las orientaciones para la integración de inmigrantes hayan residido hasta hace relativamente poco tiempo en organismos cuya actividad principal era otra y que, en cualquier caso, los recursos destinados a la inmigración hayan sido más bien modestos (...).

Es en este nuevo contexto político en el que se crea y pone en marcha el Fondo de Apoyo y su Marco de cooperación –precedente de lo que al final de la legislatura será el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración” (GPI, 2008a: 11).

El texto se constituye como relato: crónica de la creación (administrativa, burocrática) de la política de integración de inmigrantes, para configurarse a continuación como la narración de su aplicación instrumental.

Conceptualización de los fines del Fondo de Apoyo

Al final del Capítulo II, en el Apartado II.5. del informe (*La evaluabilidad del Marco de cooperación*), se parte de un interrogante:

“Las características del Marco y sus contenidos determinan sus posibilidades de evaluación: ¿qué particularidades posee el Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo como objeto de evaluación, qué problemática se deriva de dichas particularidades y cómo condicionan éstas el alcance de la evaluación?” (GPI, 2008a: 17).

La respuesta a este interrogante da lugar a una extensa conceptualización de la naturaleza del objeto de la evaluación. Hay una operación de reducción: el FAIRE se objetiva en la definición del *Marco de cooperación* institucional establecido para su gestión. De nuevo, se define primero lo que no es:

“En primer lugar, el Marco no es propiamente un plan o un programa –aunque sí lo son, o deberían serlo, las intervenciones apoyadas por el Fondo. Esta cualidad del Marco de cooperación determina su evaluabilidad y condiciona el alcance de la evaluación” (Ibíd.).

En segundo lugar, se conceptúa la problemática particular de la evaluación del FAIRE como problemática institucional: problemática organizativa y financiera, problemática de gestión. Se determinan las condiciones de posibilidad de la evaluación (las condiciones de posibilidad del decir del texto), reproduciendo literalmente la argumentación ya dada en el *Informe de avance* presentado en diciembre de 2007 (se integra en el Informe final un discurso previo, aunque surgido del propio proceso de la evaluación –no aparece en el diseño metodológico previo al proceso). Ya describimos esta argumentación en el capítulo anterior. De ella se deriva la asunción de un enfoque evaluativo orientado, ante todo, a la valoración del modelo de gestión creado, las interacciones entre sus agentes y sus efectos político-institucionales y financieros. Lo decible en el texto se inscribe en esta delimitación cuidadosamente expuesta (sobre-justificada, podríamos decir) en los primeros apartados del informe:

“La problemática específica de la evaluación del Fondo de Apoyo es, por decirlo así, de naturaleza institucional, de lo que se derivan dos condicionantes de la evaluación:

- 1. En primer lugar, la propia naturaleza del objeto de evaluación: el Fondo de Apoyo se concibe como un instrumento de financiación complementaria de las políticas de integración de inmigrantes (aunque sea algo más que eso). No es factible evaluar el Fondo de Apoyo, como tal, sin esta consideración previa (por obvia que pueda parecer).*
- 2. En segundo lugar, las características que presenta su modelo de gestión y cooperación interterritorial: es decir, la larga y relativamente compleja cadena de agentes operadores que constituyen el sistema de operación a través del cual se materializan las intervenciones apoyadas por el Fondo” (Ibíd.: 17-18).*

Después, el texto desarrolla extensamente las implicaciones evaluativas (*condicionantes de la evaluación*) de la naturaleza financiera del objeto y de las características institucionales de su modelo de gestión. La definición financiera, organizativa e institucional del objeto determina lo que es evaluable, y por tanto lo que es decible en el informe.

*

El carácter interno, burocrático-gerencial, del ámbito temático del informe se hace patente, como iremos viendo, en la extensión que abarcan los tópicos de carácter organizativo, económico y financiero en el conjunto del texto, así como en su centralidad discursiva, en su capacidad para producir sentido: las principales ideas-fuerza del texto tienen que ver con estos tópicos, que se van a expresar mediante un

lenguaje extraído del campo de la economía de la empresa y el análisis de las organizaciones.

V. 1. 2. Lo excluido: El objeto material del FAIRE

En una primera lectura, esta forma de construir el objeto puede parecer lógica y pertinente, puesto que el texto trata de decir algo acerca de un instrumento político-administrativo y financiero. Sin embargo, al definir su mundo-objeto en términos internos, económicos y burocrático-gerenciales, se ha dejado al margen el objeto sustancial o material del *Fondo de Apoyo*, aquello que sería esperable constituyera el referente para valorar su propia funcionalidad: el mundo de los inmigrantes, de sus necesidades de acogida e integración. Lo que constituye la referencia externa, social, la *situación-problema* sobre la que el Fondo habría de actuar, y que habría de transformar, no se constituye como objeto de discurso.

En el texto no se habla –o se habla comparativamente muy poco y de modo muy genérico- de este objeto (material, sustancial) de la intervención (ya lo anticipamos, al describir la estructura temática del informe). Allí donde sería esperable que el texto dijera algo, encontramos a veces un silencio, otras veces una generalización banal. Vacíos en la trama del texto, discontinuidades que demandan un sentido.

*

En su relato, el texto no parte del objeto sustancial de la intervención (el inmigrante) ni de sus atributos supuestamente carenciales (sus problemas de acogida e integración). En el informe se habla, ante todo, del instrumento en sí, de la organización dispuesta para resolver esa problemática que permanece, sin embargo, desplazada del discurso. El mundo abierto y demarcado por el informe restringe su extensión a los límites (internos) de la organización administrativa y política que el *Fondo de Apoyo* ha constituido para su gestión.

Como decíamos, el texto constituye una narración acerca de los agentes institucionales involucrados en la gestión de los recursos del Fondo, los procesos por ellos desarrollados y sus interacciones recíprocas. Una narración que se construye en vertical y de arriba-abajo (desde la Administración central a los municipios y las Organizaciones No Gubernamentales). Lo que es patente en el propio desarrollo sintagmático del discurso¹⁸⁰.

¹⁸⁰ El texto se despliega en el orden de las *filiaciones*, que es el orden del poder (Ibáñez, 1985).

El relato no parte del espacio local concreto en el que se experimenta la integración y la interacción autóctonos-extranjeros, ni siquiera pone el foco en dicho espacio. Se parte de arriba, del vértice de la pirámide político-organizativa, describiendo con detalle el tejido de interacciones institucionales a partir de las que se produce la aplicación del instrumento, la gestión del FAIRE. La cuestión de las necesidades del inmigrante no aparece, ni siquiera cuando se abordan tópicos específicos en los que hubiera sido pertinente, esperable, tratar dicha cuestión.

Se produce así, a lo largo del texto, un efecto de “desterritorialización”, de “desmaterialización” del objeto:

En el Capítulo II del informe se procede a un análisis de la estructura y el concepto del programa establecido para la implementación del FAIRE (el llamado *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo*). En este capítulo, en sus Apartados II.3. (*Diseño y concepto del Marco de cooperación*) y II.4. (*Coherencia formal del Marco de cooperación*), se examina el enunciado de las premisas y principios del citado programa, y se hace, ciertamente, referencia explícita al objeto material de la intervención: los inmigrantes, su integración, las características normativas de ésta (*bidireccionalidad, interculturalidad, normalización...*).

Sin embargo, el texto no va a poner el foco en estas dimensiones, o lo hará únicamente de forma indirecta y marginal. En todo caso, no va a articular un discurso referido a ellas. De lo que se trata esencialmente en estos apartados es de valorar la calidad de la conceptualización y la coherencia lógica de los diferentes elementos constitutivos del programa:

“Desde un punto de vista formal, en el Marco se definen aceptablemente las premisas que deben asumir las intervenciones apoyadas por el Fondo, tanto en lo relativo al modelo de integración por el que se opta (bidireccional, orientado a la normalización del acceso a servicios generales...), como respecto al tipo de intervención que se quiere implementar (integral, cooperativa...). También se delimitan de modo adecuado las áreas temáticas de la intervención, los instrumentos de gestión y los criterios de asignación de recursos” (GPI, 2008a: 16-17).

Las deficiencias de la programación sólo importan por sus posibles efectos negativos sobre la funcionalidad de los procesos de aplicación de la intervención:

“La arquitectura del Marco es formalmente completa y las relaciones entre sus elementos son lógicas. El Marco de cooperación no plantea desajustes o contradicciones entre sus elementos. Las debilidades que pueden identificarse se refieren más bien a sus inconcreciones, a la existencia de ‘lagunas’

susceptibles de dar lugar a disfuncionalidades en los procesos de aplicación de las actuaciones" (Ibíd.: 17)

*

En el Capítulo III (*La intervención: Organización y procesos*), en el apartado dedicado a los procesos de carácter operativo (procesos de ejecución de las actuaciones y prestación final de servicios), donde hubiera sido esperable que se hablara de las interacciones con los destinatarios finales de los recursos del Fondo (los inmigrantes), impera el silencio: no son estas interacciones entre agentes prestatarios de servicios y beneficiarios últimos de los mismos las que se describen y valoran. Se analiza otro nivel de interacción y otros actores en relación (el nivel formado por las administraciones implicadas en la gestión del Fondo y sus agentes institucionales).

Así, el texto destaca como "lo más significativo de los procesos operativos desarrollados en esta intervención" (GPI, 2008a: 50) los siguientes puntos:

1. "Los problemas que se derivan de la secuencia establecida para la intervención" (Ibíd.).
2. "La escasez de tiempo disponible para las actuaciones por parte de las entidades locales y el retraso en su ejecución" (Ibíd.: 51).
3. "La externalización de una parte de las prestaciones y servicios" (Ibíd.)
4. "La debilidad del control de eficacia que se ha ejercido (seguimiento y evaluación) sobre sus realizaciones, resultados y efectos" (Ibíd.: 52).

De hecho, la dimensión operativa de los procesos es la que menos desarrollo ocupa en el texto. Poseen mucha más extensión los procesos denominados *estratégicos y de soporte*, cuyos sujetos –de modo necesariamente exclusivo– son los agentes institucionales del Fondo¹⁸¹.

Los procesos operativos se describen, además, siguiendo una narrativa gerencial-funcional centrada en el ajuste instrumental de las interacciones (predomina un relato sobre la coordinación de actores, el flujo de información y recursos, la gestión, etc.). No se tratan aspectos como el ajuste de la prestación de servicios con las expectativas y necesidades de sus destinatarios, o la contribución de los procesos a la satisfacción de tales necesidades, aspectos que serían los propios de

¹⁸¹ El análisis de los procesos ocupa diecisiete páginas del informe (una extensión notable en términos relativos: equivale a la que ocupa todo el capítulo de eficacia). De estas diecisiete páginas, quince se dedican a los procesos estratégicos y de soporte. El resto (apenas dos páginas) se dedica a los procesos operativos.

este tópico evaluativo y que incidirían en una dimensión más propiamente sustancial de la intervención.

*

En el Capítulo IV del informe (*Eficacia*), el discurso acerca de los efectos sobre la integración de los inmigrantes (efectos supuestamente logrados mediante la aplicación de los recursos del *Fondo de Apoyo*) es extraordinariamente genérico y marginal, tanto en extensión como en fuerza discursiva. Se apuntan, brevemente (en dos párrafos, acompañados de tres enunciados extraídos de la encuesta a personal técnico local), aspectos relativos a la integración social que hubieran podido dar lugar a un mayor desarrollo, e incluso a otro tipo de aproximación (son aspectos, además, de carácter eminentemente formal); pero el texto no sigue ese curso, el discurso “no discurre” por ahí:

“Además, todos los municipios encuestados afirman que la aplicación de los recursos del Fondo ha repercutido positivamente en la integración de población inmigrante, de muy diferentes maneras (que responden a una amplia diversidad de contextos locales), entre las que destaca su participación normalizada en las instituciones y servicios municipales:

‘A través de las actuaciones, en los servicios específicos, se evidencia una mayor confianza (de la población inmigrante) en las instituciones, en la medida que los servicios han tenido una demanda creciente, según se ha ejecutado el proyecto. Así como se ha constatado un mayor interés y participación en los servicios no específicos.’

Encuesta responsables municipales

‘Hemos agilizado y facilitado la atención sanitaria de un alto porcentaje de la población extranjera, beneficiando tanto al paciente como al propio centro de salud y el conjunto de usuarios del mismo.’

Encuesta responsables municipales

‘Se ha facilitado la orientación especializada y la derivación de ofertas de trabajo a demandantes de empleo según un itinerario individualizado de inserción.’

Encuesta responsables municipales

En el medio local es donde la contribución del Fondo a la integración se percibe con mayor claridad. En este sentido, la eventual desaparición del Fondo se valora asimismo como algo muy grave, puesto que hoy por hoy aporta un complemento notable a los recursos municipales” (GPI, 2008a: 65-66)

Esto es todo lo que se dice en el informe sobre la eficacia del FAIRE en materia de integración social.

Lo que se describe con detalle son otros efectos: efectos de carácter económico-financiero, organizativo e institucional atribuibles al *Fondo de Apoyo*, cuya nomenclatura es la siguiente:

- *“Efectos directos sobre la ejecución”*: *“complementariedad de los esfuerzos financieros” (Ibíd.: 58-62), “refuerzo de la ejecución” y desarrollo de “actuaciones nuevas” (Ibíd.: 62-66).*
- *“Efectos en el sistema educativo” (Ibíd.: 66-67).*

- “Efectos institucionales”: “despegue y transversalización” de las políticas (págs. 67-69), “integración institucional de agentes” (Ibíd.: 69), “legitimación de las actuaciones” en materia de integración (Ibíd.: 70-71), “articulación de la oferta y la demanda de servicios” (Ibíd.: 71) y “estabilización de las políticas” (Ibíd.: 71-72).
- “Efectos no deseados”: de “ruptura de la transversalidad” en el abordaje de la cuestión migratoria (Ibíd.: 72-74) y de “sustitución financiera” de fondos (Ibíd.: 74-75).

Estos efectos se constituyen en el foco de valoración de la eficacia de la intervención evaluada. En términos de efectos y de eficacia, lo que importa en último término es la contribución del Fondo de Apoyo a la institucionalización coherente (y eficiente) de la política de integración de inmigrantes en todo el territorio del Estado. Los efectos de dicha política sobre su objeto material (la integración) no constituyen objeto de discurso en el texto del Informe.

*

Sólo en el Capítulo V, dedicado a la pertinencia de la intervención, se ponen de relieve con cierta intensidad discursiva, aunque brevemente, algunos tópicos referidos a la situación de los inmigrantes.

Concretamente, en el Apartado V.2.1. (y último) del capítulo, bajo el epígrafe “Desajustes identificados” se refieren algunas situaciones especialmente críticas referidas a las poblaciones extranjeras; por ejemplo:

- En general, las situaciones de irregularidad, que impiden “el acceso a determinados servicios públicos, así como al mercado laboral normalizado” (GPI, 2008a: 83-84).
- La situación de los temporeros agrícolas cuya presencia en determinados contextos rurales aconseja “la aplicación de medidas específicas insuficientemente contempladas en el Marco de cooperación” (posibilidad de financiar dispositivos de campaña para atender los incrementos de población con motivo del calendario agrícola, servicios para atender a los menores, etc.) (Ibíd.: 84).
- Las características del sistema educativo, que plantea barreras para la integración del alumnado que provenía de otros países - con currículos y organización escolar diferentes. El sistema establecido en España “no permite introducir modificaciones efectivas e importantes en estos ámbitos”. También se constatan dificultades en el paso del sistema educativo al laboral (Ibíd.).
- Las dificultades generales de acceso a la vivienda, intensificadas en el caso de la población inmigrante: “no hay correspondencia

entre los salarios y el coste de vivienda, ni entre el importe de los realquileres en condiciones dignas de habitabilidad” (Ibíd.: 85).

- Los problemas de la integración de los inmigrantes en el sistema sanitario: *“barreras lingüísticas, existencia de diferentes visiones culturales de la salud y la enfermedad, etc.” (Ibíd.).*
- Las situaciones de reagrupamiento familiar, que afectan generalmente a mujeres que disponen de permiso de residencia pero no de trabajo, *“lo que constituye una evidente barrera de integración” (Ibíd.).*

Con estas apreciaciones, extraídas del discurso de los agentes autonómicos y locales entrevistados, concluye el capítulo dedicado a pertinencia y el cuerpo analítico-valorativo del informe (le sigue inmediatamente, sin ningún desarrollo adicional de las situaciones descritas, las conclusiones y las recomendaciones).

Este apartado centrado en la relación de la intervención con su contexto (más concretamente en sus *desajustes contextuales*) presenta, no obstante, particularidades que le dan un carácter singular sobre el conjunto del texto:

- Respecto a las modalidades enunciativas, la palabra se cede a los agentes autonómicos y locales: como veremos, el evaluador, en tanto que sujeto productor de un discurso técnico y valorativo, guarda silencio, no se pronuncia respecto a estas cuestiones, se limita a trasladar al texto el decir de los agentes.
- Respecto al objeto del discurso, se describen los factores que condicionan la aplicación eficaz de los recursos del Fondo en sus contextos territoriales de operación. Son los agentes autonómicos y locales quienes interpretan este condicionamiento en clave de problemática de integración de inmigrantes (y en el informe se reproduce esta interpretación).

El texto adquiere en este apartado (y, en general, en buena parte del capítulo de pertinencia) una cierta reterritorialización, un aterrizaje material, aunque sigue girando en torno a la validez del modelo de gestión y de sus ejes y medidas como referencia instrumental central del discurso. Es significativo que sean estos tópicos (las barreras a la integración –especialmente las de carácter jurídico- que condicionan la eficacia del FAIRE) los que van a motivar, como veremos después, una mayor resistencia por parte de la DGII en el momento de la recepción.

V. 1. 3. Reglas de formación de los objetos

Lo anterior nos permite establecer las reglas en cuya virtud se conforman los objetos del texto; esto es: el régimen que delimita aquello

de lo que se habla en el informe, sus temas, todo lo que constituye su *correlato referencial*, lo que permite que las proposiciones evaluativas tengan, en definitiva, un referente.

Estas reglas, según las cuales los objetos del texto aparecen, se suceden y se distinguen en el acontecimiento discursivo del informe, y que constituyen su régimen de existencia en tanto que objetos de discurso, remite a la identificación de¹⁸²:

1. Sus *superficies primarias de aparición* (campos generales de inscripción de los objetos).
2. Sus *instancias de delimitación* (perspectivas teórico-disciplinares de descripción y análisis).
3. Sus *matrices de especificación* (esquemas clasificatorios que producen objetos distinguibles).

La superficie primaria en la que aparecen y se inscriben el mundo-objeto del texto (la dimensión burocrático-gerencial del FAIRE) y sus objetos específicos (agentes, procesos, estructuras, flujos de recursos, efectos político-institucionales...) es, de manera bastante obvia, el campo de la acción de gobierno, de la intervención estatal, el ámbito de las políticas públicas de inmigración e integración (en sentido amplio, más allá de su especificidad temática, este campo remite a la superficie primaria de aparición de la evaluación como formación discursiva -en la que se inscribe el informe como acontecimiento discursivo concreto).

Es en el campo de diferenciación primaria de la política pública donde aparecen y se inscriben los objetos del texto. Sobre este campo de diferenciación primaria o general se localiza aquello de lo que habla el texto. En este dominio adquieren su estatuto de objetos nominables, descriptibles, analizables y evaluables.

La instancia tecno-científica de delimitación del discurso evaluativo que se da en el informe remite, fundamentalmente, a la economía de la empresa. Esta instancia se proyecta sobre la superficie primaria de la política pública, se cruza con ella para dar forma a los objetos, para describirlos, analizarlos y valorarlos. El FAIRE como intervención pública (y sus agentes, procesos, estructuras, efectos) se constituyen como objeto de un discurso analítico-valorativo a partir de los supuestos, las categorías y las reglas metodológicas del análisis económico de las organizaciones empresariales (la teoría de la agencia, como ya vimos, constituye uno de los dos soportes teóricos de la evaluación -el otro

¹⁸² Seguimos a Foucault (1997 [1969]: 65 y ss.).

soporte es el modelo de evaluación constructivista-respondiente, que es, más propiamente, un enfoque metodológico¹⁸³).

Las matrices según las cuales se distinguen, se separan, se oponen y se clasifican los objetos del texto, constituyéndose así como objetos de discurso progresivamente diferenciados, son, básicamente:

1. En un plano estrictamente formal, la matriz del programa que define la intervención: integra sus elementos constitutivos (principios, objetivos, medidas, actuaciones, recursos...) y las conexiones internas (lógico-causales) que pueden observarse entre dichos elementos programáticos, mediante los que se formaliza la intervención. Se aplica la técnica de planificación conocida como *marco lógico* (IUDC, 1994). De la aplicación de esta matriz lógica se hace derivar la coherencia interna (*pertinencia formal*) de la intervención -o su incoherencia, atribuible a las deficiencias lógico-causales del programa.
2. Una matriz política, que reproduce la estructura del Estado según niveles de gobierno: el patrón de distribución competencial-territorial del poder político en España, el esquema de asignación de estatus y roles a los diferentes agentes gubernamentales que participan en dicha distribución. Aparecen así tres niveles de gobierno, que se constituyen en tres niveles de análisis diferenciables, aunque susceptibles de una aproximación relacional: Estatal-central, autonómico y local (esta diferenciación se da de forma continua en la construcción del texto).
3. Una matriz que especifica los tipos de proceso que, en el ciclo de gestión del FAIRE, pueden distinguirse. De acuerdo con las categorías del análisis económico de las organizaciones estos procesos se clasifican, describen y analizan como procesos *estratégicos*, *procesos de soporte* y *procesos operativos*.
4. Una matriz que distingue los tipos de efecto financiero y político-institucional susceptibles de derivarse de la acción de los agentes gubernamentales y los procesos por ellos desarrollados, en virtud de los roles competenciales que les han sido atribuidos. Se distinguen, como ya hemos visto, efectos de *refuerzo* y *complementariedad financiera*, de *integración institucional*, de

¹⁸³ La inscripción de la teoría de la agencia en el campo de la economía es obvia, si bien la exclusividad de su adscripción al campo de lo empresarial no es tan rotunda (constituye, en principio, una teoría sobre el comportamiento económico de las organizaciones, en general) (Lucas Marín y Ruiz, 2002: 190-192). En todo caso, en la versión de esta teoría desarrollada por Jensen y Meckling (1976) -la asumida en la evaluación-, la empresa se considera un caso particularmente relevante de aplicación de este enfoque teórico. La aplicación de la teoría de la agencia al caso de la evaluación del FAIRE se inscribe, de cualquier modo, en una concepción gerencialista de las organizaciones públicas, coherente con la corriente de la *Nueva Gestión Pública*, que influenció decisivamente, como vimos, el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas en España.

despegue y transversalización, de legitimación, de estabilización...

Las matrices de especificación de los objetos (especialmente respecto a los tipos de proceso y de efecto) remiten a la formación de una categorización más abstracta y valorativa: pertenecen ya, más propiamente, al orden conceptual-axiológico del texto, a la formación de sus conceptos y criterios de valor (que trataremos en el siguiente apartado). La distinción entre objetos y conceptos no es –ya lo advertimos- tajante: hay un *continuum* ente la formación de los conceptos de la evaluación y sus objetos; los conceptos se cruzan con los objetos, “trabajan” sobre ellos, los conforman en un nivel de abstracción más elevado, los disponen para producir juicios sobre ellos.

La formación de los objetos que se inscriben en el informe se deriva de las relaciones entre superficies de emergencia (el campo de la intervención estatal, de las políticas públicas...), instancias de delimitación (economía de la empresa, análisis de las organizaciones) y matrices de especificación (conexiones internas lógico-causales entre los diferentes elementos del programa, distribución competencial-territorial del poder político, clasificación de procesos según su función en el ciclo de gestión, tipos de efectos político-institucionales atribuibles a los procesos).

En el cruce de estos planos, los objetos del texto encuentran su lugar y el régimen que los constituye como objetos de discurso. De este entrecruzamiento se derivan sus condiciones de posibilidad de aparecer en el texto (y, asimismo, de no aparecer en él, de no constituirse como objetos de discurso).

*

En definitiva: el texto traza un relato que discurre, ante todo, por la organización y sus agentes operadores. El objeto último de la intervención (los inmigrantes) permanece, en lo esencial, ausente del discurso. No constituye ni objeto ni sujeto del texto (en todo caso, aparece como una suerte de objeto indirecto de los procesos desarrollados o de los factores que condicionan la intervención). El objeto del texto posee una naturaleza político-institucional, burocrático-gerencial, financiera en último término: el discurso se refiere al discurrir del dinero, al flujo de recursos del Fondo, a su capacidad para incentivar –o desincentivar- a los agentes, para articular la intervención y provocar efectos institucionales... Los enunciados referidos a estos tópicos van a ser constantes, como veremos con detalle, a lo largo del texto.

Lo que parece estar significativamente en juego, tanto en el discurso de los actores institucionales entrevistados cuyo decir reproduce el texto como, en sentido amplio, en el conjunto del informe, es la administración eficaz y eficiente de recursos, la financiación, el dinero... De esto se "habla", ante todo, en el texto. Esto es lo que, en buena medida, selecciona y destaca el informe de evaluación (especialmente en sus apartados más extensos, detallados y centrales: los dedicados a *organización y procesos*, así como los referidos a la *eficacia*). El régimen que establece las condiciones de posibilidad de aparición de los objetos del texto así lo determina.

Como el correlato referencial del informe, su mundo-objeto, es el *Fondo de Apoyo* en sí mismo, no la materia sobre la que está convocado en último término a actuar, el decir del texto se encierra en un discurso autorreferencial. El referente (*Fondo de Apoyo*) se reproduce en el decir del informe como discurso del poder gerencial que lo ha producido y que tiende a reproducirse a sí mismo en la escritura del texto (en la producción de la referencia). Aunque, como veremos, no lo logre plenamente.

V. 2. Conceptos y criterios de valor

Los conceptos, como ya hemos dicho, se proyectan sobre los objetos del texto: del cruce entre objetos y conceptos se derivan (se producen) los enunciados evaluativos, los juicios de valor del texto.

Los conceptos que aparecen en el informe implican criterios de valor (el paso de los conceptos a los criterios de valor de la evaluación es prácticamente inmediato). Por medio de los conceptos se teje una doble red axiológica: una red *descriptiva* y *prescriptiva*. Esa doble red introduce orden en el mundo-objeto del texto; articula el orden del mundo que el texto representa: los conceptos evaluativos y los enunciados que son su producto clasifican (*describen*) los objetos como *buenos* o *malos* y proponen (*prescriben*) cursos de acción que se presentan como *rectos* (*caminos prescritos*) o *torcidos* (*caminos prohibidos*)¹⁸⁴.

Esto es así porque la evaluación pertenece al orden del valorar: el discurso evaluativo es una modalidad de discurso axiológico¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Seguimos a Ibáñez (1985: 120).

¹⁸⁵ Aunque las modalidades de valoración varíen según la perspectiva teórica asumida, como ya vimos en el Capítulo I: valoración a veces aparentemente eludida, pero siempre latente, en los enfoques de raíz positivista (Rivlin y Timpane, 1975; Rossi, Freeman y Wright, 1979); valoración descriptiva en los enfoques neopositivistas (Campbell, 1974, 1982; Shadis, Cook y Leviton, 1990) y, asimismo, en los constructivistas

*

En el informe se fijan por escrito los resultados del largo proceso de formación de la demanda y diseño de la evaluación. Como vimos en el capítulo anterior, el diseño de la evaluación del FAIRE se fue modificando a lo largo del proceso evaluativo (fue un diseño abierto y emergente). Las operaciones constitutivas del diseño, y sus resultados, fueron describiéndose en diferentes textos metodológicos, hasta llegar a su forma final en el propio informe de evaluación. Es en el texto, en la superficie de inscripción del informe, donde toman forma definitiva las decisiones teóricas relativas a la formulación de los objetivos, los conceptos y los criterios de valor de la evaluación.

Todo ocurre como si la definición del régimen conceptual-valorativo de la evaluación y la escritura del informe convergieran en un mismo proceso: la organización de este campo conceptual y axiológico se teje, adopta su forma final, en el tejido del texto. El informe es la narración del proceso de implementación del *Fondo de Apoyo*, de sus resultados y sus efectos. Pero también es el relato del propio proceso de la evaluación: se narra lo que hicieron los agentes del FAIRE y, también, lo que se hizo en la evaluación (el sentido dado a sus conceptos, las decisiones teóricas y metodológicas tomadas, su justificación).

Los conceptos y valores-criterio de la evaluación aparecen en el informe transformados: no son una mera reproducción de lo escrito en los documentos metodológicos previos. Presentan nuevos matices, una mayor precisión, tonalidades nuevas que van apareciendo a lo largo de la secuencia expositiva del texto. Es en la propia escritura del informe donde los objetivos, los conceptos y los criterios de valor de la evaluación se configuran definitivamente; como si, a la luz de los materiales empíricos recabados y de los análisis realizados, el texto recompusiera retrospectivamente el orden categorial y valorativo de la evaluación.

*

En la arquitectura del informe, los lugares en los que aparecen y se constituyen los conceptos y criterios de valor de la evaluación son los siguientes:

1. En el Capítulo I (*Enfoque de la evaluación*) se exponen:

(Guba y Lincoln, 1986, 1989); valoración prescriptiva explícita, axiológicamente comprometida, en los enfoques llamados democráticos (McDonald, 1977; House, 1980; House y Howe, 1999).

- a. Los objetivos de la evaluación, bajo la forma de tres interrogantes centrales que remiten a tres criterios evaluativos (*proceso, eficacia y pertinencia*).
 - b. La definición teórica de los conceptos clave utilizados (los conceptos se corresponden inmediatamente con los criterios y con los interrogantes/objetivos de la evaluación), con referencias a sus ámbitos u objetos de aplicación y a sus matrices de especificación (los conceptos se descomponen en sub-tipos: de procesos, de efectos y de relaciones de adecuación y relevancia).
2. En el Capítulo II (*El Marco de cooperación: Diseño y evaluabilidad*), se da:
- a. Una definición de los modelos de referencia que inspiraron la creación del *Fondo de Apoyo*: uno de los modelos se presenta como *negativo* (la contrarreferencia) y otro, *positivo* (el seleccionado por los promotores del FAIRE). De este último, se deducen las “*ventajas esperadas*” de la intervención, que se constituyen en criterios-guía para su evaluación.
 - b. Finalmente, a modo de conclusión del Capítulo II, se reiteran los objetivos/interrogantes de la evaluación y su relación con los criterios de valor seleccionados, introduciendo algunos cambios –casi imperceptibles, pero significativos– con respecto a su formulación inicial en el Capítulo I.

Por medio de estas operaciones se constituye el régimen conceptual y valorativo del informe. De este orden se van a deducir los resultados posibles de la implementación del FAIRE, que operan como hipótesis de la evaluación. Se delimita así el campo de las posibilidades enunciativas del texto. A lo largo de éste, la aplicación de las categorías y criterios de valor constituidos irá produciendo los enunciados de la evaluación.

Dejamos para más adelante el análisis específico de tales enunciados y sus efectos de valor. Examinamos ahora el carácter de las operaciones que acabamos de enumerar: su contenido, sus esquemas retóricos y sus funciones en la génesis del orden conceptual y axiológico del texto.

V. 2. 1. Presentación preliminar de objetivos de evaluación

La primera operación enunciativa del informe es la presentación de los objetivos y criterios de la evaluación. El informe comienza encuadrando su propósito, delimitando aquello sobre lo que va a producir discurso. Los objetivos y criterios de la evaluación se presentan en la forma

retórica de tres interrogantes, vertebradores del Informe y de su trabajo de producción de valor:

“La evaluación del Fondo de Apoyo correspondiente al año 2006 –1ª evaluación del Fondo- ha tratado de responder a las siguientes cuestiones clave, relacionadas con tres criterios básicos de evaluación (proceso, eficacia y pertinencia):

- 1. ¿Ha habido cooperación multinivel en los procesos de aplicación del Fondo de Apoyo? (Criterio de proceso)*
- 2. ¿Qué efectos se derivan de la aplicación del Fondo de Apoyo? ¿Ha sido el Fondo un instrumento generador de coherencia en el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes? (Criterio de eficacia)*
- 3. El modelo de intervención elegido y las prioridades establecidas en él, ¿son relevantes y adecuados respecto a las necesidades percibidas por los actores de la intervención? (Criterio de pertinencia)*

En último término, los análisis realizados en el marco de esta evaluación se han dirigido a dar respuesta a estos interrogantes” (GPI, 2008a: 4).

La interrogación es un procedimiento que se reitera a lo largo del texto de la evaluación. Se prefigura de este modo el contenido del informe, el orden de lo enunciable: aquello de lo que se va a hablar, lo que se va a analizar y valorar: cooperación multinivel, coherencia política, adecuación del modelo... Se explicitan los conceptos/criterios de valor que van a articular el discurso: *proceso, eficacia, pertinencia*. Los efectos discursivos de verdad y de valor que produzca el texto van a ser la respuesta a los interrogantes previamente enunciados.

V. 2. 2. Definición de conceptos clave

Tras la presentación preliminar de los objetivos y el enfoque de la evaluación (y de una breve referencia al marco teórico seleccionado: teoría de la agencia y modelo constructivista-respondiente), en el texto aparecen, sistemáticamente definidos, los conceptos utilizados, los problemas que se ha tratado de resolver mediante su aplicación y sus matrices especificativas.

Estas operaciones reproducen parcialmente lo ya establecido en textos anteriores (en el *Diseño del modelo de evaluación* y en el *Informe de avance*), pero introduciendo ahora una mayor precisión en la determinación del aparato conceptual de la evaluación (una determinación derivada de la práctica, de lo que finalmente se ha hecho y de aquello de lo que el texto efectivamente va “a hablar”).

Los conceptos se agrupan en el texto en tres categorías:

- 1. Organización y procesos.*
- 2. Eficacia.*
- 3. Pertinencia.*

El orden de sucesión de los conceptos se corresponde con el desarrollo temporal de la intervención: se va de la organización dispuesta y los procesos desarrollados a los efectos logrados; se concluye con la valoración de la pertinencia del diseño programático elegido (a la luz de lo efectivamente realizado).

Organización y procesos

Respecto a los conceptos de *organización* y *procesos*, se proporciona, en primer lugar, una definición del objeto en su nivel más abstracto: el objeto como intervención y como organización. La intervención se concibe como *organización* que desarrolla unos *procesos* tendentes al logro de un *propósito*; la organización se define en términos relacionales, como un agregado de interacciones entre agentes (la organización es "*un conjunto de contratos de agencia*": se reproduce la conceptualización de la teoría de la agencia y uno de sus enunciados fundamentales):

"Desde el punto de vista de la gestión concebimos la intervención como una organización donde se desarrollan un conjunto de procesos orientados a la consecución de un propósito¹⁸⁶.

La organización se considera como un conjunto de contratos de agencia del principal con los agentes, resultando decisivo el equilibrio autonomía del agente - control del principal, procurando que el principal no se olvide del agente y que este no capture para sus intereses al principal" (GPI, 2008a: 6).

En segundo lugar, se explicita el foco de los análisis, los problemas clave que la evaluación ha tratado de resolver, que remiten a la resolución que los agentes implicados en la gestión del FAIRE han dado a diversos problemas de cooperación y coordinación (régimen de autoridad, comunicación, sistema de incentivos, control de la ejecución...):

"En el análisis de la organización de las relaciones entre agentes que deben cooperar para realizar unas actividades, hemos considerado cómo se han resuelto tres problemas interrelacionados:

- 1. La asignación de autoridad y responsabilidad para llevar a cabo las tareas.*
- 2. La naturaleza de los flujos de comunicación-información relevantes para la coordinación.*
- 3. Los incentivos que deben tener los agentes para la realización de las actividades y el control de su cumplimiento" (Ibíd.).*

Por último, se expone la matriz de especificación del análisis de procesos, que clasifica a éstos en tres categorías encadenadas,

¹⁸⁶ Más adelante, ya en la parte propiamente analítico-valorativa del informe, los procesos se van a definir como: "*una secuencia ordenada de actividades en la que se especifica qué hay que hacer, quién es el responsable de hacerlo, cómo hacerlo y qué registros hay que cumplimentar para evidenciar lo realizado*" (GPI, 2008a: 35).

siguiendo, de nuevo, la lógica del ciclo de gestión de la intervención (de la formulación de objetivos a la realización de las actividades programadas). De este modo, los procesos se clasifican en:

- “1. *Estratégicos: fijación de objetivos, planificación, control de eficacia (sistema de seguimiento y evaluación de las actividades) y comunicación externa (visibilidad de la intervención).*
2. *De soporte: facilitan y apoyan el desarrollo de los procesos operativos (gestión económico-administrativa, de los recursos humanos y de la información).*
3. *Operativos: son los que desarrollan las actividades o prestaciones propias de la intervención” (Ibíd.).*

*

La conceptualización que se expone en el informe introduce algunos cambios con respecto a la que se dio en el *Diseño del modelo de evaluación*: tanto la categorización de los focos de análisis (asignación de autoridad-responsabilidad, flujos de comunicación, incentivos y control) como la tipología de procesos (estratégicos, de soporte y operativos) no estaban en el diseño original. Han ido formándose a lo largo del proceso de la evaluación, para hacerse explícitas, finalmente, en el capítulo teórico-metodológico del informe.

De cualquier modo, es evidente que este aparato conceptual procede del campo de la economía y el *management* (sobre la base teórica de la teoría de la agencia). Su espacio semántico y pragmático es el de lo *gerencial*.

Estos conceptos van a producir juicios sobre el ajuste funcional entre varias series de objetos: los procesos desarrollados, las actividades realizadas y los fines de la intervención (el *ajuste* es, como veremos, una categoría general, transversal al discurso de la evaluación; una especie de pre-concepto que subtiende todo el régimen conceptual del informe).

Eficacia

Respecto a la *eficacia*, se proporciona, en primer lugar, la definición del concepto, que trasciende los límites de una concepción circunscrita estrictamente al logro de los objetivos programados (modelo tyleriano de evaluación) (Tyler, 1954). El concepto de eficacia parte de esta concepción gerencial (su núcleo es lo que la gerencia ha establecido como deseable), pero para abrirse inmediatamente a una consideración más extensa de los efectos derivados de la intervención

(aproximándose tácitamente al modelo de la *Goal free evaluation* de Scriven) (1973)¹⁸⁷:

“En la evaluación del Fondo de Apoyo consideramos la eficacia a partir de una doble acepción:

- 1. En sentido estricto, la eficacia es el grado en que una intervención tiene éxito en el logro de sus fines, considerando un periodo determinado y con independencia de los costes que ello implique (...)*¹⁸⁸,
- 2. En un sentido más amplio (más allá de la referencia de los objetivos formulados), la eficacia es la medida de todos los efectos de la intervención (directos e indirectos, esperados o no esperados...).*

En consecuencia, para valorar la eficacia, hemos considerado los efectos producidos por el Fondo de Apoyo, definidos como cambios (esperados o no) inducidos en los contextos operativos e institucionales de la intervención” (GPI, 2008a: 6-7).

Los efectos provocados por el FAIRE son el objeto de aplicación/valoración del concepto de eficacia. Estos efectos se especifican en una tipología triple (que dará lugar, a su vez, a una declinación categorial más extensa en el capítulo correspondiente del informe):

“1. Efectos directos sobre la ejecución: complementación y refuerzo de las actuaciones y servicios desarrollados por los agentes autonómicos y locales.

¹⁸⁷ Aunque sin asumir las implicaciones radicales de este enfoque: la elipsis total de los objetivos programados, la exclusión de los objetivos de la gerencia como marco de referencia de la evaluación.

¹⁸⁸ Tal vez llame la atención esta especie de renuncia a considerar los costes. En sentido estricto, la eficacia no incluye, en efecto, variables de coste en sus ecuaciones. Es en el criterio de eficiencia donde se introducen estas variables. Es más llamativo, en una primera lectura, que el concepto de eficiencia esté ausente del diseño de la evaluación del FAIRE. Es posible que ello se haya debido a la complejidad de este tipo de análisis y a la falta de disponibilidad de determinados datos: la evaluación del criterio de eficiencia implica una comparación con cursos de acción alternativos (otros proyectos, otras formas de producir los mismos resultados), con el fin de identificar aquellos que con el menor coste produzcan los mismos (o mayores) resultados y efectos (la versión más elaborada de este análisis es el llamado *análisis coste-efectividad*) (Rossi, Freeman y Wrigth, 1979). De cualquier modo, la eficiencia es un criterio subordinado al de eficacia. Para ser eficiente, un proyecto tiene que ser eficaz. El análisis de la eficiencia requiere establecer una referencia para la minimización de costes: dado que, en términos de eficiencia, la expectativa es cumplir los objetivos de un proyecto al menor coste posible -o generar el mayor nivel de logro para un determinado coste-, dicha referencia es, en primer término, la capacidad del proyecto para lograr los resultados y efectos esperados, es decir, su eficacia (Mokate, 2001). Por eso la eficacia es, normalmente, el criterio nuclear de las argumentaciones evaluativas. Sin embargo, como veremos, a pesar de que la eficiencia no tenga un lugar en el aparato conceptual explícito de la evaluación del FAIRE, a lo largo del informe se diseminan constantes consideraciones (directas e indirectas) relativas a la eficiencia de la intervención (por ejemplo, al describir la infrutilización de ciertas capacidades o la existencia de duplicidades en la prestación de servicios -los llamados *solapamientos de oferta*).

2. *Efectos institucionales: transformaciones políticas y organizativas derivadas de la implementación del Marco de cooperación (efectos de despegue, legitimación, transversalización, coherencia política...).*

3. *Efectos no deseados: consecuencias no buscadas y potencialmente perversas derivadas de la aplicación de los recursos del Fondo de Apoyo (efectos de ruptura de la transversalidad, efectos de sustitución...)" (Ibíd.).*

*

También en la conceptualización del criterio de eficacia se observan cambios con respecto a lo establecido en el diseño original de la evaluación: se amplía el foco hacia *efectos no deseados* y se eliminan las referencias a los impactos sobre la integración de los inmigrantes (la categoría general de *impacto* se elimina: sólo se habla de *efectos*).

Todos los efectos susceptibles de análisis y valoración poseen un carácter político, organizativo, administrativo, financiero. Su espacio es el de *lo institucional y lo gerencial* (el espacio de la integración, de *lo social*, queda descartado como campo de observación: no se buscan efectos sociales de integración).

El concepto de eficacia va a permitir la producción de juicios sobre el ajuste entre lo realizado y lo considerado como deseable a la luz de lo establecido en el programa.

Pertinencia

Respecto a la *pertinencia*, se define, igualmente, el concepto:

"En esta evaluación, hemos definido la pertinencia como el grado en que las premisas, los principios y las prioridades del Fondo de Apoyo son adecuados y relevantes respecto a las necesidades identificadas en los contextos de la intervención" (GPI, 2008a: 7).

En segundo lugar, se especifica el campo de aplicación del concepto, definido en términos de *relaciones de adecuación y relevancia* (un tipo particular de relaciones de ajuste: un ajuste perceptivo, subjetivo) entre dos elementos o series de objetos:

"1. El modelo de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo, por un lado,

2. Las necesidades de intervención percibidas por los actores implicados, por otro lado" (Ibíd.).

La aproximación a las necesidades se plantea en términos indirectos, subjetivos: a través de la percepción de los actores (de los agentes institucionales implicados en la intervención).

En este sentido, se advierte de una particularidad del material empírico a partir del cual se produce la valoración de la pertinencia: el discurso crítico de los actores respecto al modelo, sus “*discrepancias*”, constituyen el fundamento de esa valoración (una precisión que estaba ausente en el diseño original de la evaluación). También se explicita la utilidad de dicho análisis (esas discrepancias deben servir para revisar el modelo):

“Para la evaluación de la pertinencia se han tenido en cuenta las discrepancias acerca del modelo apreciadas por los actores implicados en la intervención. Estas discrepancias definen ejes de divergencia y temas de discusión útiles para la revisión del modelo” (Ibíd.).

En la conceptualización de la pertinencia se introduce un cambio respecto al resto de las categorías que se manejan en el informe de evaluación: el texto se abre al mundo de las *necesidades*. El espacio de inscripción de dichas necesidades no se especifica: pueden ser de tipo gerencial/institucional o no. Lo que tácitamente implica que pueden ser de carácter social, relativas a la integración de los destinatarios últimos del Fondo, los inmigrantes (de hecho se hablará de este tipo de necesidades). Aunque dicha aproximación al orden de *lo socialmente necesario* va a ser indirecta: se producirá a partir del habla de los agentes (no de los inmigrantes), de su discurso crítico respecto al ajuste modelo-necesidad.

Ese cambio en la categorización, y la introducción (potencialmente conflictiva) del discurso crítico de los agentes, exige una advertencia que prepare al lector (en este caso al cliente: a la DGII) y una justificación de su utilidad: la valoración de la pertinencia se va a basar en el análisis de las *discrepancias* de los destinatarios de los recursos del Fondo (*se ha basado* en tales discrepancias: la justificación es retrospectiva, nace directamente de la escritura del informe, no aparece en documentos metodológicos previos). Se prefigura la apertura pluralista del texto; una apertura teóricamente útil para la revisión colectiva y dialógica del modelo creado por la DGII.

*

Estos primeros apartados en los que se exponen los interrogantes y los conceptos de la evaluación cumplen una función de encuadre y prefiguración del discurso evaluativo. Se formula el *problema* de la evaluación. En términos de lógica de investigación, podemos decir que se establece una *perspectiva de indagación* (determinación de *conceptos clave* y *problemas clave*) (Roiz, 1988).

V. 2. 3. Selección de modelos de referencia

La selección de modelos de referencia no es, en rigor, una operación de formación de conceptos, en el sentido de definir constructos teóricos y analíticos precisos, bien delimitados, a partir de los cuales describir y valorar el objeto global de la evaluación (el FAIRE). Los modelos constituyen categorías más amplias, categorías *normativas* que sintetizan lo que se quiere que el FAIRE sea (y también lo que no se quiere que sea). Son categorías integradoras de criterios de valor.

De cualquier modo, la selección de modelos es una operación determinante en el establecimiento del orden categorial y valorativo que articula el texto. Su punto de partida se sitúa en el plano de lo concreto, de lo histórico. Su fundamento es más empírico que teórico, y tampoco ha sido anticipada previamente: surge del proceso de la evaluación, se construye en la escritura del texto, y se presenta en el informe recurriendo de nuevo al esquema retórico de la interrogación:

“¿Qué modelo de intervención seleccionaron los promotores del Fondo de Apoyo, cuáles fueron sus referencias (fallidas y de éxito) y qué ventajas esperaban de ese modelo?” (GPI, 2008a: 12).

La argumentación que da respuesta al interrogante se basa en la identificación de dos intervenciones históricamente precedentes, que se constituyen en modelos (uno positivo y otro negativo) con los que comparar el desarrollo y los resultados del *Fondo de Apoyo*. Estos modelos se representan en el informe extrayéndolos del relato de la DGII sobre el origen del modelo elegido como referencia para la creación del *Fondo de Apoyo*. Se parte de la reproducción literal de los modelos y criterios de valor del cliente.

El relato fundacional de los promotores del Fondo presenta -y justifica- el modelo elegido para la gestión de la intervención estableciendo una relación de comparación entre términos. Ya hicimos alusión a esta argumentación al describir el contexto de formación de la política de integración de inmigrantes. Es un relato, reproducido en el texto del informe, que articula una *construcción paradigmática*: establece una argumentación lógica que confronta alternativas (opciones “buenas y malas”, con sus correspondientes descripciones y prescripciones):

En primer lugar, se establece una secuencia sintáctica que adopta la forma del *suspense*, donde sólo es posible y deseable (“buena”) una de entre dos alternativas. Primero se enuncia la alternativa descartada:

“En el origen del nuevo instrumento, al menos una cosa se tenía bien clara: lo que no se quería que fuera; y no se quería que fuera una mera caja pagadora. El modelo de gestión del Fondo no se pensó únicamente como modelo de distribución de recursos, sino que debía incorporar una dimensión cooperativa

para los diferentes actores involucrados en el proceso de las intervenciones cofinanciadas.

'(...) sabíamos lo que no queríamos y teníamos que definir lo que queríamos. No queríamos la fórmula de 'toma el dinero y corre'. Es decir, no queríamos trasladar un dinero a las comunidades autónomas y que esto acabara, en el mejor de los casos, en carreteras (...). No queríamos que [el modelo de gestión del FAIRE] no fuera finalista para el final que había sido creado.'

Entrevista. Personal de la DGII

La expectativa era que el Fondo contribuyera al desarrollo coherente del ámbito político de la integración de inmigrantes en el conjunto del Estado: que el Fondo contribuyera a reforzar las actuaciones dirigidas a la integración de población inmigrante, garantizando cierto nivel de coherencia interterritorial en la definición y en la implementación de las políticas" (GPI, 2008a: 12).

La cadena *Saber : No saber :: No querer : Querer* se presenta como la forma lógica que prefigura la elección del modelo, mediante la eliminación (necesaria) de la alternativa "mala": la que de entrada se sabe que *no se quiere* (porque no es "finalista para el final que había sido creado": es decir, porque escapa al propósito y al control de la gerencia de la intervención).

La alternativa descartada se significa en el texto reproduciendo una metáfora extraída del discurso de los agentes: la metáfora de la "caja pagadora". Un significante cuya pertenencia al campo de lo financiero, de la contabilidad, es obvia. Esta metáfora va a ser, como veremos, reiteradamente utilizada a lo largo del texto. Su "protagonismo semántico" en el texto será, como veremos, creciente (va a ser uno de los significantes dotados de mayor fuerza discursiva en el informe). Su uso continuado muestra que el flujo de recursos financieros constituye una de las cuestiones críticas del discurso evaluativo (y de la propia creación e implementación del FAIRE).

La justificación del modelo elegido para la gestión de la intervención se articula en un código dual que se va haciendo progresivamente explícito: un modelo de referencia positivo (el camino auto-prescrito por los promotores) y un modelo negativo (una *contrarreferencia*, un camino "prohibido"):

En el texto, se explicita en primer término el modelo negativo (lo que se sabe que *no se quiere*: la *contrarreferencia*): éste es el llamado *Plan Concertado de Servicios Sociales*, un modelo de financiación y cooperación entre las Administraciones central, autonómica y local, destinado a organizar la prestación de servicios sociales en este último nivel de gobierno (el nivel municipal). La referencia negativa se selecciona, por tanto, mirando hacia abajo: hacia lo local (escalón designado siempre en el último lugar de la disposición de niveles de gobierno del Estado). El modelo negativo lleva asociados dos significados secundarios, dos connotaciones:

1. En el plano formal, como organización, en tanto que se define como un *concierto*, el *Plan Concertado* connota coordinación horizontal, horizontalidad en la gestión, descentralización... Significados que no son incongruentes con los objetivos de cooperación institucional del FAIRE (el rechazo del modelo de *Plan Concertado* plantea una cierta contradicción, la necesidad de una justificación).
2. En el plano del contenido, de la actividad materialmente realizada (la prestación de servicios sociales), connota asistencialismo (una atribución que, en la definición del ámbito político de la integración de inmigrantes, se quiere eludir).

El argumento decisivo para justificar la eliminación del Plan concertado como modelo es un argumento financiero (su aplicación plantearía problemas de cofinanciación, de corresponsabilidad financiera):

“Con estas expectativas [reforzar las actuaciones locales y autonómicas, garantizar la coherencia interterritorial], la concreción del tipo de instrumento se realizó a partir de descartar lo que los promotores del Fondo identificaban como una experiencia fallida, el Plan concertado de servicios sociales:

‘(...) teníamos un poco experiencias en mente del Plan concertado de servicios sociales, que podía ser un referente adecuado para esto. (...) Era un instrumento de cooperación entre tres administraciones: central, autonómica y local. Donde realmente, en el caso de administración local... pues sabíamos que iba a haber dificultades en la cofinanciación. En las comunidades autónomas también, por el momento en el que llegaba. En las comunidades autónomas no habían previsto en la preparación de sus presupuestos el tener el dinero disponible y teníamos una serie de cautelas iniciales respecto a esta corresponsabilidad entre las tres administraciones.’

Entrevista. Personal de la DGII.

El Plan concertado de servicios sociales nació como un instrumento para la cooperación multinivel, pero lo negativo de la experiencia –según los promotores del Fondo de Apoyo- lo convierte en criterio de lo que no debe ocurrir (criterio por lo tanto indicativo para la evaluación):

1. *Problemas para la cofinanciación por parte de las administraciones autonómicas y locales;*
2. *Déficit de corresponsabilidad con los resultados obtenidos” (GPI, 2008a: 12-13).*

El modelo positivo seleccionado por los promotores del *Fondo de Apoyo* (el camino prescrito) es la *Comisión Europea* y su sistema de distribución de recursos a los Estados miembro. La referencia positiva se selecciona mirando hacia arriba: mediante la identificación con el poder supranacional y proveedor de recursos instituido en la Unión Europea (que se constituye en una suerte de “superego institucional” de los artífices del Fondo –como lo es también para el evaluador¹⁸⁹). El modelo positivo connota verticalidad, control centralizado y poder:

¹⁸⁹ Las referencias al modelo aplicado por la *Comisión Europea* para evaluar las intervenciones del FSE en España fueron constantes por parte del evaluador, como vimos en el capítulo anterior. Constituyen el diseño ideal de evaluación, lo que, en rigor, debería haberse puesto en práctica en el caso del FAIRE (si hubiera habido presupuesto para ello).

“Esta valoración de la experiencia de los planes concertados lleva a la DGII a tomar como referencia de éxito el modelo de gestión de los programas operativos de Fondo Social Europeo:

‘(...) tomamos como referencia siempre Fondo Social Europeo. (...) Es decir, nosotros, por así decirlo, éramos la Comisión. Incluso con mayor centralización en el poder de la DGII respecto a Fondo Social. Porque en el Fondo Social hay mucho descentralizado hacia las regiones. Y nosotros, en principio, planteamos quizá una Comisión con más poderes. En el sentido de definir el marco por nuestra parte, de empezar a cuadrar todas las piezas del rompecabezas, y las comunidades autónomas eran los Estados Miembros, y después los ayuntamientos eran los beneficiarios del Fondo Social Europeo. Yo creo que con más poder por nuestra parte, por lo menos en todo el tema de diseño, sí partimos de una propuesta elaborada y cerrada por nuestra parte.’

Entrevista. Personal de la DGII” (Ibíd.: 13).

El texto del informe reproduce literalmente la argumentación de la DGII y la emplaza como modelo de referencia y norma de valor de la evaluación. El “trabajo del texto” será contrastar si los valores atribuidos por la DGII a la intervención se corresponden con los valores atribuidos a la *Comisión Europea* en su relación con los Estados miembro (capacidad de coordinar los procesos y controlar el destino final de los recursos, capacidad de introducir coherencia en el sistema...). Estos valores se presentan en el texto como “*ventajas esperadas del Marco de cooperación*” (Ibíd.: 12). El marco cognitivo y axiológico de los promotores del *Fondo de Apoyo* se constituye en criterio de valor (“*criterio indicativo para la evaluación*”) (Ibíd.: 13).

Pero esto es sólo un punto de partida, una especie de hipótesis desde la que establecer uno de los puntos de anclaje del relato evaluativo. El texto no va a fijar el marco de referencia de la DGII como criterio único de valor. Anticipa discrepancias a partir del marco de referencia de otros actores. Reconsidera (recupera) lo que la DGII ha descartado (el modelo del *Plan Concertado*). El texto se desliza hacia el pluralismo:

“Pero la opción por el modelo de los Programas Operativos de FSE, y el rechazo al modelo de Plan Concertado, han dado lugar a una divergencia básica y persistente en la apreciación del Marco de cooperación del Fondo de Apoyo por los agentes autonómicos y locales implicados en el desarrollo de los Planes de Acción.

De hecho, el modelo de Plan Concertado se ha constituido en un referente de optimalidad para los municipios, que piensan que dicho modelo resolvería las principales disfuncionalidades organizativas y de gestión que se están dando, sobre todo en sus relaciones con la Administración autonómica. Analizaremos esta divergencia más adelante, en el capítulo dedicado a la pertinencia general del Marco de cooperación” (Ibíd.).

Hay un emplazamiento explícito del lugar del texto en el que se van a tratar las divergencias de los actores con respecto al modelo implantado por la DGII: el capítulo dedicado a la pertinencia. Y se advierte (aunque marginalmente, en una nota a pie de página) de la

posible falta de adecuación del modelo de referencia seleccionado por el cliente (el modelo FSE):

“[S]ería interesante valorar si se ha asimilado adecuadamente el modelo de referencia positivo que se piensa es el FSE, o por el contrario si este modelo ha sido incorporado (...) sin una consideración crítica de sus disfuncionalidades y de las particularidades que implica su traslado al ámbito de las políticas de integración de inmigrantes. De hecho, se han podido obviar algunas enseñanzas extraídas de las evaluaciones de los Programas Operativos del FSE, como que: 1) existen otros obstáculos para la cooperación que no son sólo los derivados de la cofinanciación -y que también pueden presentarse en la gestión del Fondo de Apoyo; 2) la propia arquitectura de coordinación multinivel en el FSE no siempre ha sido un factor favorecedor de la cooperación en las intervenciones” (Ibíd.: 13, nota 2)¹⁹⁰

El marco de referencia de la DGII se asume en el texto como un punto de partida hipotético, que será objeto de puesta en cuestión por medio de la reconsideración del discurso valorativo de los agentes destinatarios de los recursos del FAIRE (especialmente de los agentes locales).

En parte, el trabajo de la evaluación consistirá en argumentar qué modelo (y qué valores intermedios, instrumentales) se ajustan mejor a los fines del Fondo de Apoyo: el seleccionado por la DGII o el reivindicado por los agentes.

V. 2. 4. Reformulación de los interrogantes de la evaluación

La presentación de los modelos de referencia va a desembocar en el retorno a los interrogantes que daban inicio al informe, introduciendo algunos cambios en su formulación: los criterios de evaluación se nombran ahora como “*criterios críticos*” (una especie de pleonasma) y se sitúan precediendo a los interrogantes:

“Todas estas cuestiones que acabamos de exponer sobre los modelos de referencia del Fondo de Apoyo, las ventajas esperadas del modelo seleccionado, la coherencia formal del diseño del Marco y sus posibles

¹⁹⁰ Es interesante observar que, con esta anticipación (más tácita que explícita) de algunas de las valoraciones que producirá el informe, se sitúa al lector del texto en la lógica de la narración histórica: se han formulado preguntas para las que se sugiere ya una respuesta, y el discurso evaluativo se constituye como narración que discurre hacia esas respuestas tácitamente anticipadas (siguiendo a Ricoeur, el informe adopta el formato del relato histórico: una narración que discurre hacia un final ya conocido de antemano) (Ricoeur, 1999 [1980]). Mediante este procedimiento narrativo se sitúa cognitivamente al destinatario del texto (en primer término los propios promotores del Fondo de Apoyo, la DGII) en línea con el desenlace del relato. Como veremos, dicho desenlace va a implicar una crítica de la autoconciencia de los promotores del Fondo de Apoyo, identificados con el “superego institucional” representado por la Comisión Europea.

implicaciones definen los criterios críticos de la presente evaluación, que ya formulamos en el capítulo anterior, pero que reiteramos:

1. Criterio de proceso: ¿Ha habido cooperación multinivel en los procesos de aplicación del *Fondo de Apoyo*?
2. Criterio de eficacia: ¿Qué efectos se derivan de la aplicación del *Fondo de Apoyo*? ¿Ha sido el Fondo un instrumento generador de coherencia en el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes? (¿O, por el contrario, se ha convertido en aquello que se deseaba evitar: una mera 'caja pagadora'?)
3. Criterio de pertinencia: El modelo de intervención elegido y las prioridades establecidas en él, ¿son relevantes y adecuados respecto a las necesidades percibidas por los actores de la intervención?" (GPI, 2008a: 19-20).

El criterio/interrogante de eficacia se especifica reproduciendo la metáfora de la "caja pagadora" (pasa de ser una verbalización expresiva derivada del decir de los agentes a constituirse en significante clave de la evaluación: su estatus se eleva casi al rango de un concepto técnico asumido por el evaluador). La reproducción de esta metáfora se expresa en una formulación dicotómica: *instrumento generador de coherencia política/mera caja pagadora*, que va a ser decisiva en la articulación del discurso evaluativo.

A partir de aquí, con este retorno a los interrogantes iniciales, el texto del informe va a comenzar a producir sus enunciados propiamente evaluativos. Sus efectos de verdad y de valor serán la respuesta a los interrogantes citados:

"En los siguientes capítulos vamos a tratar de responder a estas cuestiones clave, comenzando por la primera de ellas, referida a la organización y los procesos que definen la intervención" (Ibíd.: 20).

En el texto se observa un esfuerzo constante por encauzar la lectura, por aclarar el objeto y el sentido de su trabajo discursivo en términos de respuesta a unos interrogantes previos, cuidadosamente definidos.

V. 2. 5. Resultados posibles e hipótesis implícitas

La construcción del régimen conceptual y axiológico del texto se prolonga en la determinación de los resultados posibles del *Fondo de Apoyo*.

Estos resultados, lo que el FAIRE ha podido lograr hacer y llegar a ser, se aproximan a hipótesis retrospectivamente inscritas (no se han formalizado como tales en documentos previos al informe; han surgido, una vez más, del proceso, de la práctica de la evaluación). Su función en el texto es concretar y ensamblar significativamente la argumentación evaluativa. Aunque su nivel de formalización como hipótesis sea incierto, la enunciación de tales resultados posibles parece

indicar que, en algún momento, éstos constituyeron suposiciones o conjeturas manejadas por el evaluador. Apuntan la latencia de una lógica científica en el proceso de la evaluación: el encadenamiento entre la teoría, las preguntas/objetivos formulados, las respuestas/hipótesis y la observación.

La definición de los resultados posibles de la aplicación del *Fondo de Apoyo* se deriva del interrogante central de la evaluación: el relativo al criterio de eficacia, expuesto *supra* (“¿Ha sido el Fondo un instrumento generador de coherencia... o una mera ‘caja pagadora’?”), que plantea una dicotomía fundamental acerca de lo que el FAIRE haya podido, finalmente, ser.

Este interrogante va a reproducirse a lo largo del texto, reiterando y “normalizando” el uso de la metáfora de la *caja pagadora*, a la que se dota de un significado técnico, de una “envoltura conceptual” más abstracta: la *caja pagadora* como “simple articulación financiera para encauzar fondos” (GPI, 2008a: 28). Tenemos así los dos posibles resultados de la acción del Fondo:

1. Que haya sido un *instrumento productor de coherencia política* a nivel estatal (el resultado deseable, la hipótesis cuya confirmación mostraría la adecuación de los hechos con el modelo de referencia seleccionado).
2. Que haya sido, por el contrario, una *articulación financiera*, un mero mecanismo para la distribución de recursos hacia las comunidades autónomas (lo no deseable: el FAIRE como *caja pagadora*).

Esta oposición va a ser uno de los ejes principales en la construcción de sentido y de valor del texto.

*

A lo largo del informe, en especial en el análisis de la organización y los procesos de aplicación del *Fondo de Apoyo*, cada uno de los términos del par *instrumento productor de coherencia/articulación financiera* (*caja pagadora*) se declina en nuevas categorías, despliega una cadena de implicaciones conceptuales, de significados técnicos cargados de valor:

Por un lado, el *Fondo de Apoyo* como *instrumento productor de coherencia política a nivel estatal* (el resultado deseable) implica (o debería implicar):

- Que el Fondo, para su gestión, ha constituido una “*arquitectura organizativa*” (éste es uno de los significantes que más se reitera) (GPI, 2008a: 16, 22, 30, 86)¹⁹¹.
- Que esa arquitectura organizativa se fundamenta, a su vez, en la implementación de un “*sistema de incentivos para la cooperación institucional*” (Ibíd.: 25-29, 88-91).
- Que esos incentivos se constituyen en torno al “*desempeño*” de los agentes (y a la comparación de sus logros: el incentivo también debe adoptar la forma de *incentivo de estatus*): el Fondo asigna recursos a los agentes en función de los resultados logrados, lo que hace de este instrumento, finalmente, un “*incentivo de desempeño*” (Ibíd.: 27, 89).

En sentido opuesto, si el *Fondo de Apoyo* es un mero dispositivo de distribución de recursos (sin control de su destino final) hacia las comunidades autónomas (es decir, que no sea más que una “*articulación financiera*”, una “*caja pagadora*”), ello implica:

- Que el Fondo, para su gestión, ha constituido una mera “*articulación institucional*” (Ibíd.: 16, 22, 30, 86) (no una verdadera organización, una *arquitectura organizativa*).
- Que esa articulación institucional sólo ha servido, en la práctica, para distribuir financiación hacia las comunidades autónomas. En este esquema, las comunidades autónomas se constituyen, a su vez, en “*ventanillas de traslado*” (Ibíd.: 28-29, 89).
- Que esa financiación se asigna (mecánicamente) en función del volumen y densidad de la población inmigrante en cada territorio. El Fondo es, entonces, un mero “*fondo de cobertura*” no un “*incentivo de desempeño*” (Ibíd.: 27, 89).

*

Dos oposiciones vertebran, por tanto, la evaluación:

1. La oposición fundamental es la que enfrenta al *instrumento producción de coherencia interterritorial* con la *articulación financiera (caja pagadora)*.
2. En el plano estrictamente organizativo, una oposición inmediatamente derivada de la anterior: la contrapone la *arquitectura organizativa* con la *articulación institucional*.

En el informe no se explicita de manera conceptualmente sistemática la diferencia entre lo que se designa como *arquitectura organizativa* y lo

¹⁹¹ En este capítulo nos limitamos a señalar la cadena formada por los significantes más expresivos del régimen valorativo del texto, dando referencias básicas de su ubicación. En el siguiente capítulo mostraremos con detalle su uso en la materialidad de los enunciados que componen el informe.

que se nombra mediante el significante de la *articulación institucional*. Es necesaria una lectura global del capítulo de organización y procesos y sus conclusiones, recorrer el despliegue semántico y conceptual que hemos descrito para entender que una *arquitectura organizativa* constituye un sistema de coordinación de actores (principal y agentes, siguiendo la terminología de la teoría de la agencia) cuyas características son:

- La existencia de pautas de interacción formalizadas y efectivas relativas al funcionamiento de los flujos de información y comunicación, así como a los procesos de toma de decisiones.
- La aplicación de un *sistema de incentivos* basado en el *desempeño* de los agentes y la comparación de sus logros.
- La implementación de unos procedimientos capaces de asegurar el control de las actuaciones ejecutadas por éstos (especialmente en lo que hace a la disponibilidad de un sistema efectivo y riguroso de información para el seguimiento y la evaluación de lo realizado: un sistema para el *control de eficacia* de la intervención).

La arquitectura organizativa es una pre-condición para que el FAIRE sea un instrumento productor de coherencia interterritorial. Connota consistencia, solidez, perdurabilidad (las cualidades de lo arquitectónico). Sin embargo, al depender dicha arquitectura organizativa de la implantación de un sistema de incentivos y de control de eficacia, se despliega una cadena de significados valorativos asociados más extensa:

- Los significados ligados comúnmente, en el campo semántico del *management*, a la noción de *incentivo de desempeño*: estímulo, eficacia, eficiencia, excelencia...
- De lo anterior se derivan valores asociados al *emprendimiento*: se espera que el Fondo, como incentivo de desempeño (y también de estatus), estimule la competitividad entre los agentes, que deben competir entre sí para lograr, en su gestión, mejores resultados y obtener así más financiación. Éste es el propósito obvio del incentivo de desempeño (en el texto, son constantes las alusiones a que la financiación del FAIRE debe estar ligada a los resultados).
- La noción de control implica orden, corresponsabilidad, disciplina, jerarquía, vertebración centralizada del dispositivo... todo lo necesario para que, en torno a la gestión del FAIRE, se constituya una verdadera organización.

Por su parte, una articulación institucional se configura como una especie de entramado de instrumentos que deben utilizar los agentes para el cumplimiento de los diferentes procesos que tienen asignados (un *modelo de plan* para la solicitud de las ayudas, un *convenio* para asegurar los compromisos principal-agente, una *memoria de ejecución* para el seguimiento de las actuaciones...), pero sin que se disponga de un sistema para el control de dichos procesos y sus resultados.

La articulación institucional es la forma pseudo-organizativa de la articulación financiera (de la *caja pagadora*). En tanto que reverso de la arquitectura organizativa connota:

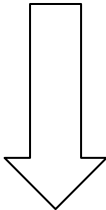
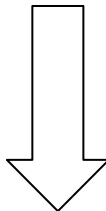
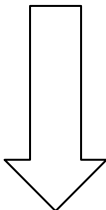
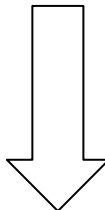
- Fragilidad, inconsistencia, inestabilidad...
- Insuficiencia para estimular la acción: induce inhibición, dependencia, pasividad, ineficacia, ineficiencia...
- Debilidad del control: induce falta de corresponsabilidad, discrecionalidad en las actuaciones ("*los incumplimientos no acarrearán consecuencias significativas*", se dirá varias veces en el informe), desorden, desvertebración (en el plano organizativo, la articulación institucional remite a un modelo de *coalición*, no a una *jerarquía*).

La articulación institucional remite implícitamente al modelo de referencia negativo representado por el *Plan Concertado de Servicios Sociales*, desestimado por la supuestamente baja corresponsabilidad de los agentes y la falta de control sobre el uso de los recursos asignados (modelo de la *caja pagadora*). Todo lo contrario a los valores atribuidos al modelo elegido (cuya referencia positiva es la *Comisión Europea*).

*

La cadena de significantes que articula conceptual y axiológicamente el discurso de la evaluación se resume en el siguiente cuadro:

Figura 1: Articulación conceptual y axiológica del discurso evaluativo

Significantes conceptuales	Valores asociados (+)	Significantes conceptuales	Valores asociados (-)
<p><i>Instrumento generador de coherencia interterritorial</i></p> 		<p><i>Articulación financiera para encauzar fondos</i> (Caja pagadora/Ventanillas de traslado)</p> 	
<p><i>Arquitectura organizativa</i></p>	<p>Consistencia Perdurabilidad Solidez</p>	<p><i>Articulación institucional</i></p>	<p>Inconsistencia Fragilidad Inestabilidad</p>
<p><i>Sistema de incentivos de desempeño</i></p>	<p>Estímulo Eficacia Eficiencia Excelencia Competitividad Emprendimiento Control Orden Corresponsabilidad Disciplina Jerarquía Vertebración</p>	<p><i>Fondo de cobertura</i></p>	<p>Inhibición Ineficacia ineficiencia Pasividad Ausencia de control Desorden Falta de corresponsabilidad Discrecionalidad Coalición Desvertebración</p>
 <p>COMISIÓN EUROPEA</p>		 <p>PLAN CONCERTADO DE SERVICIOS SOCIALES</p>	

Como veremos en el siguiente capítulo, en el informe se asignará al Fondo de Apoyo una calificación, una asignación de valor expresada

por medio de los significantes citados, constitutivos de la cadena conceptual y axiológica que estructura la evaluación y a partir de la cual el texto producirá sus efectos de valor.

V. 2. 6. Régimen conceptual y gerencialismo

Esta estructura conceptual y axiológica se inscribe en el campo de prácticas de *lo gerencial* y en el espacio ideológico del *gerencialismo*.

Quizá sea éste el momento de clarificar a qué nos referimos exactamente con estos términos y de argumentar por qué situamos al régimen conceptual y valorativo del texto en sus dominios¹⁹²:

El campo de lo gerencial remite a distintos planos y significados relacionados entre sí: un plano netamente organizativo e institucional y un plano teórico y técnico, con implicaciones ideológicas.

En el plano organizativo e institucional, la gerencia y lo gerencial poseen un significado posicional-funcional: remiten a un lugar en una jerarquía, a la posición ocupada por el responsable de la gestión de una organización (el *gerente* en su designación más propiamente empresarial) y a las funciones que tiene asignadas (planificación, dirección, control). En el ámbito de la evaluación, esta posición y estas funciones son las que le corresponden al responsable de la intervención evaluada (por extensión a toda la tecnoestructura encargada de implementar la intervención).

Como ya vimos en el Capítulo I de esta investigación, un enfoque de evaluación es considerado *gerencial* cuando sus objetivos y sus criterios de valor son determinados por la gerencia (por los gerentes o por las tecnoestructuras que administran la intervención evaluada) (House, 1980; Scriven, 1973; Guba y Lincoln, 1989). En estos enfoques, el evaluador sirve, ante todo, a los propósitos de la gerencia. Los resultados de la evaluación revierten únicamente a dicha instancia. No hay participación de otros actores, ni difusión de resultados, más allá de los límites de la gerencia.

En el plano teórico y técnico, lo gerencial delimita un dominio de conceptos y de prácticas que articulan directamente con las funciones de planificación, dirección y control asignadas a los gerentes y responsables de gestión de una organización. La economía de la empresa es la disciplina en la que se han constituido estos conceptos,

¹⁹² Realizamos una primera clarificación sobre el plano del régimen conceptual-valorativo del texto. En el plano del contenido, abordaremos y argumentaremos con mayor detalle el carácter gerencial del informe en el Capítulo VII de esta investigación, dedicado a la polifonía discursiva del texto y sus sentidos.

estas técnicas y estas prácticas. La eficacia y la eficiencia son los criterios que las vertebran.

El campo teórico-metodológico de lo gerencial ha desbordado su punto original de aplicación (la empresa) hacia otros dominios. Los conceptos y criterios de valor aplicados en el ámbito de las organizaciones empresariales se han proyectado –ya desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero muy especialmente en las últimas décadas- sobre el ámbito de las organizaciones del sector público, en un movimiento ideológicamente muy acentuado, en línea con las concepciones neoliberales de reforma del Estado¹⁹³. Las denominaciones dadas a esta proyección de los valores del mercado y lo mercantil sobre la gestión pública han sido diversas (ya las hemos comentado antes: *revolución burocrática*, *burocracia empresarial*, *organización gerencial...*): *gerencialismo* es, probablemente, la acepción que las aglutina y también la más común.

En torno a esta idea de transferir criterios y prácticas empresariales a las organizaciones públicas han ido cristalizando algunos modelos de gestión cuya influencia en las reformas neoliberales del Estado y el sector público han sido notables: el más conocido de estos paradigmas es la llamada *Nueva Gestión Pública*, surgida en la década de 1970 en Estados Unidos, cuya proyección más reciente es lo que se conoce como *gobierno empresarial* (Du Gay, 2012 [2000]: 63-64).

Sobre la base de los principios de la economía neoliberal, la *Nueva Gestión Pública* (NGP), establece un marco conceptual en el que la evaluación va a adquirir una función más importante incluso que la planificación: considerando que la lógica de gestión de las Administraciones públicas no debe diferir en lo esencial de la administración privada (lo que implica la incorporación expresa de los valores del mercado al Estado), la NGP persigue mejorar la eficiencia del sector gubernamental por medio de la reducción del aparato burocrático del Estado, el incremento de la productividad del personal público y el uso de indicadores de gestión y desempeño (González Tijerina, 2010: 30-31)¹⁹⁴.

¹⁹³Como ya señalamos, la implantación de una lógica gerencial-empresarial en las Administraciones públicas se presenta como forma de superación de la racionalidad burocrática de cuño jurídico, concebida por Weber sobre el modelo de la burocracia germánica fundada en el *imperio de la norma*. La crítica de Merton (1940) al modelo weberiano pondrá de manifiesto las disfuncionalidades estructurales de esta última e, implícitamente, afirmará la superioridad del modelo de burocracia gerencial como alternativa fundamentada en los principios del mercado y la libre competencia (Moya, 1972: 52).

¹⁹⁴ Ya lo vimos en el caso de España, donde la institucionalización de la *Agencia Estatal de Evaluación* (AEVAL), asumiendo expresamente los postulados de la *Nueva Gestión Pública*, se concibió como fundamento de la reforma de las Administraciones. Las palabras del primer presidente de la AEVAL, Juan Antonio Garde muestran con

El desarrollo del modelo de la burocracia gerencial en el sector público constituye, por lo tanto, el contexto teórico y práctico en el que la evaluación de políticas va a encontrar su lugar y su sentido, pues en dicho modelo de racionalización burocrático-empresarial la maximización de la eficacia de la organización estatal, mediante su capacidad de controlar las disfuncionalidades de los procesos en aras del logro racional de sus objetivos, se erige como principal criterio de valor, que se hace operativo mediante el uso de indicadores de eficiencia de carácter eminentemente económico (Rivero, 2011: 16).

La centralidad del criterio de eficacia (y su derivada más netamente económica: la eficiencia) como núcleo conceptual y axiológico de los métodos de evaluación pone de manifiesto el acoplamiento entre evaluación y burocracia gerencial (y su correlativa oposición a la burocracia administrativa de cuño jurídico). El desarrollo de los métodos de evaluación gerenciales va a contribuir a apuntalar la superioridad técnica de los criterios de racionalidad empresarial frente a los principios jurídico-políticos como vectores de organización de la Administración pública neoliberal.

Sin embargo, el riesgo de una deriva tecnocrático-instrumental de la práctica evaluativa ha dado lugar a una persistente tensión entre modelos alternativos de evaluación, que enfrenta enfoques de *orientación gerencial* con enfoques de *orientación pluralista*. Como ya vimos, el discurso y la práctica de la evaluación está atravesado, desde mediados de la década de 1960, por una difracción interna, una fractura teórico-metodológica fundamental en la que se oponen el gerencialismo y el pluralismo como formas de hacer evaluación.

*

Volvamos al caso: decíamos que la estructura conceptual y axiológica del informe de evaluación del FAIRE se inscribe en el campo teórico, político e ideológico del gerencialismo. Por varias razones:

- En el plano político-institucional, los valores afirmados en primer término son los de la gerencia de la intervención: se corresponden

claridad esta inscripción de la práctica de la evaluación en el paradigma de la NGP. Merece la pena recordarlas: "*La gestión orientada a resultados, desarrollando indicadores que permitan medir eficacia, eficiencia y calidad, así como el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto a la herramienta de evaluación que debe impregnar todas las fases de la gestión e implementación de políticas, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, conforman la llamada 'nueva gestión pública' (...) Nuestro país, como el resto de países de la OCDE, necesita enmarcar sus procesos de reformas, justamente dentro del contexto de estas nuevas claves de gerencia pública*" (Garde, 2006: 11).

con las expectativas de la DGII respecto a lo que deba ser el *Fondo de Apoyo* (en especial las que se refieren al control de la intervención). El texto traduce a un lenguaje tecno-económico estas expectativas, tejiendo así el decir de la evaluación como discurso de la racionalidad gerencial.

- En el plano teórico, la instancia de delimitación de los conceptos y criterios del valor del texto es, necesariamente, la misma desde la que se producen los objetos: el análisis de las organizaciones y la economía de la empresa. En este campo se sitúa el dominio de validez de los conceptos y criterios aplicados en el informe.
- Más allá de esto, en el mismo plano (aunque bordeando el límite de lo ideológico), el régimen axiológico del texto posee una afinidad evidente (aunque la concordancia no sea absoluta) con los valores del gerencialismo y la *Nueva Gestión Pública*, tal como los hemos esbozado: por su énfasis en la funcionalidad de los procesos, en el uso de incentivos de desempeño, el estímulo de la competitividad de los agentes, el control de resultados, la centralidad de la eficacia, etc.

*

Sin embargo, como veremos con detalle en los próximos capítulos, el discurso gerencialista va a evolucionar, a lo largo del informe, en una doble dirección:

1. Por un lado, la lógica gerencial "se estira", distanciándose de los intereses de la DGII: el discurso tecno-económico del evaluador se autonomiza, llevando al límite los criterios de valor gerenciales, cuestionando finalmente:
 - a) Si la DGII tiene capacidad, competencia técnica para promover la cooperación interinstitucional y generar coherencia política.
 - b) Si el modelo elegido como referencia de valor (el modelo *Comisión Europea*) es efectivamente el más adecuado para gestionar del modo más funcional la intervención (y a la inversa, planteando si el modelo descartado *-Plan Concertado-* no hubiera podido constituir una alternativa posible y más adecuada con respecto a los propios fines del *Fondo de Apoyo*).
2. Por otro lado, el discurso gerencial "se perfora": se abre a otros discursos y a otros valores, se cruza y se confronta con otras axiologías: en el informe también hablan otros agentes (los autonómicos y los locales). Cuando el texto de la evaluación se abre a la pluralidad de agentes implicados en la gestión de la intervención, la perspectiva gerencial se quiebra, se descentra, se dispersa.

Esto no significa que se abandonen los criterios tecno-económicos y gerenciales que articulan el discurso evaluativo. Lo que se va producir principalmente es un cuestionamiento de la consistencia lógica y el anclaje empírico del discurso de la DGII: un cuestionamiento de la verdad que justifica su modelo de intervención y del propio lugar de la DGII en su gestión. Un cuestionamiento, en definitiva, de su posición de poder.

Pero, asimismo, en un segundo plano, la apertura a otros discursos hará emerger otros valores, más propiamente sustanciales-materiales, que se llevarán al texto (aunque de forma indirecta: por medio de la transcripción del habla de los agentes). Valores relativos a la igualdad y a la integración social de los inmigrantes, que desplazan (aunque sólo lo hagan por un momento, en un lugar concretamente delimitado del texto) la centralidad de los criterios eminentemente instrumentales y gerenciales relativos a la funcionalidad de los procesos y la eficacia institucional del Fondo.

La apertura discursiva que quiebra el discurso de la gerencia es posible porque el régimen de producción de conocimiento de la evaluación es dual.

V. 3. Elecciones teóricas

Para responder a los interrogantes de la evaluación y mostrar, sobre una base empírica, si el modelo elegido posee los atributos de valor que la gerencia pretende, el texto adopta una doble perspectiva (siempre dentro de los límites de un régimen de veridicción científico):

1. En primer lugar, el objeto se describe desde el *vértice* de la pirámide político-institucional de la intervención: la posición de la gerencia, *locus* del poder que distribuye los recursos del Fondo y aspira a controlar su uso¹⁹⁵. El fundamento teórico desde el que se articula esta perspectiva es la *teoría de la agencia*.

Esta elección teórica se corresponde con una epistemología objetivista, una lógica estructural-funcional (una lógica de las posiciones y los roles) y una estrategia de investigación orientada al control (a la *dominación*, podríamos decir).

2. En segundo lugar, el objeto se describe descendiendo hacia la *base* de la pirámide: la posición de los agentes autonómicos y

¹⁹⁵ La posición del que *puede pensar*, si seguimos a Ibáñez (1985: 124).

locales implicados en la intervención¹⁹⁶. El fundamento teórico desde el que se articula esta perspectiva es el modelo de evaluación *constructivista-respondiente* de Guba y Lincoln.

Esta elección teórica se corresponde con una epistemología que se auto-define como hermenéutica y pluralista: una epistemología intersubjetiva (articula diferencias en las construcciones de sentido y de valor) y una estrategia de investigación orientada a la participación (al *empoderamiento* de los actores implicados -a la *liberación*, podríamos decir¹⁹⁷).

Como ya dijimos, más que una perspectiva teórica homologable a la representada por la teoría de la agencia, lo que proporciona el modelo constructivista es un enfoque metodológico para gestionar una evaluación plural y participativa -tal como se quería que fuera la evaluación del *Fondo de Apoyo*.

*

En primer término, la perspectiva dominante en el decir del texto es *macro* y el análisis es *vertical*¹⁹⁸: comienza *desde arriba* (desde la posición de la gerencia: la DGII, el vértice de la organización) y desciende hacia los niveles de gobierno y de gestión jerárquicamente subordinados (hacia los agentes autonómicos y locales).

El desarrollo sintagmático del texto es coherente con la posición epistemológica (y política) inicialmente adoptada. El informe discurre a través de la descripción/objetivación del modelo (la hipotética *arquitectura organizativa*) que pretende vertebrar y dar unidad al conjunto¹⁹⁹: el texto comienza a narrar, a construir y valorar la intervención desde la instancia que concentra, o pretende concentrar, el máximo poder de centralización (la DGII).

Pero, al llegar abajo (al término de la cadena sintagmática del texto, de la cadena organizativa y de la cadena de la intervención: al ir del

¹⁹⁶ Posición del que *quiere pensar* (Ibáñez, 1985: 124).

¹⁹⁷ Debe entenderse como liberación (*discursiva*) con respecto a la gerencia de la intervención, en el sentido de que, al introducir pluralismo y participación en el proceso, se quiebra la unilateralidad de la perspectiva de la gerencia. No implica que los agentes así "liberados" no asuman un rol gerencial (controlador, potencialmente dominador) con respecto a otros actores.

¹⁹⁸ Así se plantea explícitamente en el informe, reproduciendo lo ya dicho en el *Diseño del modelo de evaluación* (aunque incorporando ahora un segundo eje analítico, un eje *horizontal*, interno a las Administraciones implicadas): "en el análisis de procesos pondremos el énfasis en el nivel macro y en la interdependencia entre los actores (...). En el análisis de la interacción entre actores distinguiremos dos ejes: 1) Vertical (DGII-CCAA-Corporaciones Locales), 2) Horizontal (interno a la Administración autonómica o municipal)" (GPI, 2008a: 21).

¹⁹⁹ *Modelo arborescente* (Ibáñez, 1985: 122).

análisis de la organización dispuesta para la ejecución a la valoración de la pertinencia de lo ejecutado), el punto de vista se descentra: el discurso de la gerencia es desplazado por los discursos del resto de los agentes.

Este desplazamiento es posible porque se ha seguido un camino de observación (un método de producción de datos) también doble:

1. Cuantitativo-distributivo: la evaluación, mediante la aplicación de procedimientos de encuesta y análisis documental, ha cuantificado hechos: ha medido niveles de gasto, los ha distribuido según su destino y aplicación (ejes y medidas), ha tipificado actuaciones (de formación, de mediación...), ha objetivado efectos financieros e institucionales diversos... En el texto se muestran esos hechos estadísticamente tratados. Sus formas de presentación son la tabla y el gráfico (y el comentario de los mismos).
2. Cualitativo-intersubjetivo: la evaluación, mediante entrevistas abiertas y reuniones de grupo, ha producido *hablas* (las hablas de los promotores y de los beneficiarios políticos del Fondo). El texto se constituye en intertexto, sistema discursivo habitado por diferentes hablas. El informe reproduce y transcribe esas hablas.

*

Hay una tensión (incluso una esquizia) en el enfoque de la evaluación, que se deriva del intento de articulación de paradigmas epistémicos y teóricos divergentes:

- La teoría de la agencia es una perspectiva de orientación eminentemente gerencial:
 - Por sus propias premisas teóricas: el modelo de interacción *principal-agente* presupone en este último la intención de capturar para sus propios intereses al principal (lo que, según la teoría, debe evitarse).
 - Por los problemas que pretende resolver: los relativos a la incertidumbre del principal sobre el comportamiento del agente y al conflicto de objetivos entre ambos (el problema de base es, en definitiva, el *control* del primero sobre el segundo)²⁰⁰.

²⁰⁰ Estos son los rasgos que, en todo caso, se destacan de esta teoría en el informe de evaluación. Recordemos: "Dado que el principal dispone de menos información sobre el comportamiento del agente de la que éste tiene -de manera que el agente dispone de una cierta libertad para actuar en beneficio propio sin que ello pueda ser detectado por el principal-, el modelo principal-agente plantea dos tipos de problemas, que se dan en esta intervención: 1) La incertidumbre sobre el comportamiento del agente, 2) El potencial conflicto de objetivos entre principal y agente" (GPI, 2008a: 5-6).

- El enfoque constructivista es pluralista y abierto, explícitamente opuesto al gerencialismo de la teoría de la agencia. En relación con el modelo constructivista, la teoría de la agencia constituye una perspectiva unilateral y cerrada.
- La cuestión del grado de apertura/cierre de las perspectivas teóricas de la evaluación se proyecta en los métodos de recogida de datos aplicados, caracterizados por la flexibilidad y la apertura en el caso de los cualitativos, y por la estructuración y el cierre en los cuantitativos²⁰¹.

Hubiera sido más afín a una evaluación fundamentada en la teoría de la agencia la aplicación de un modelo de evaluación sistemática, de corte gerencialista y orientado, como vimos, al análisis cuantitativo de la función de satisfacción que la intervención evaluada pretende maximizar. La apertura constructivista aspira expresamente a contrarrestar la “*tendencia hacia el gerencialismo*” dominante en evaluación (Guba y Lincoln, 1989: 32-35). Persigue, en definitiva, descentrar la hegemonía de los gerentes en la determinación de los valores y de la función que las intervenciones evaluadas deben satisfacer. La divergencia teórica articula con una tensión política.

V. 3. 1. Emplazamiento de las elecciones teóricas en el dominio discursivo de la evaluación

La perspectiva teórico-metodológica dual de la evaluación del *Fondo de Apoyo* reproduce la polarización fundamental que estructura, como vimos, el campo de la evaluación desde su cristalización discursiva en la segunda mitad de la década de 1960. Esta polarización opone los modelos gerenciales a los modelos pluralistas de evaluación (House, 1980). En el caso de la evaluación del FAIRE, los enfoques en oposición se aplican en un mismo ejercicio evaluativo. Ello introduce tensión en el proceso de la evaluación (ya lo mostramos en el capítulo anterior), y va a introducir tensión en el texto.

*

El informe de evaluación del FAIRE es sólo un texto más en una masa ingente de documentos, de textos evaluativos. Un material discursivo

²⁰¹ “Un proceso de investigación puede ser abierto o cerrado a la información. Es cerrado cuando el proceso de investigación sólo produce las informaciones previstas en el diseño (previamente programadas). Es abierto en la medida en que puede producir informaciones no previstas en el diseño” (Ibáñez, 1986: 50-51). Sin duda, el enfoque constructivista se corresponde con un diseño y un proceso de investigación abierto.

históricamente concreto que surge y se inscribe en un campo más extenso y previo: el propio de la evaluación como formación o dominio de discurso. El informe nace y se localiza en un espacio constituido por elecciones teóricas múltiples que poseen sus zonas de convergencia y sus escisiones, sus puntos de difracción. Se sitúa en algún punto de ese espacio de dispersión relativa.

El régimen enunciativo del texto converge en la zona de sistematización discursiva común al dominio de la evaluación. El discurso evaluativo confluye, como vimos, en la noción de juicio de valor. La función evaluativa es (debe ser) la producción de juicios de valor sobre la utilidad de una intervención, no su descripción o la simple medición de sus logros (y la utilidad del FAIRE, operacionalizada en el concepto/criterio de eficacia, es, ciertamente, el principio de inteligibilidad de su evaluación). Esta noción delimita, a partir de la década de 1970, la zona de convergencia del discurso evaluativo. Pero, como vimos, a partir de esta zona de convergencia, el dominio discursivo de la evaluación se escinde en múltiples elecciones teóricas, en diversos y divergentes enfoques de evaluación.

El punto que ocupa la evaluación del FAIRE en el campo de elecciones teóricas constitutivo del dominio es un "lugar difícil": ocupa una posición bifurcada, atravesada por enfoques teórico-metodológicos discordantes. El discurso del informe se sitúa en el punto crítico de difracción entre modelos gerenciales y modelos pluralistas. Se localiza en un espacio de tensión y ruptura. Por tanto, incorpora, lleva al texto, las tensiones propias del campo, los ejes que han polarizado el discurso evaluativo mucho tiempo antes de que el informe se escriba:

- En el nivel *ontológico*, el eje que enfrenta el objetivismo positivista de los enfoques gerenciales con el relativismo pluralista radical del constructivismo de Guba y Lincoln.
- En el nivel *epistemológico*, el eje que contrapone los modos de concebir la relación entre el evaluador (sujeto de conocimiento) y sus *evaluandos* (los sujetos/objetos sometidos a evaluación): oposición entre una epistemología *dualista* (instalada sobre la separación sujeto investigador/objeto investigado) y una epistemología *monista* (que tiende a disolver la distancia cognoscitiva entre el sujeto evaluador y los sujetos/objetos evaluados). La primera es afín al gerencialismo, la segunda coincide con el pluralismo constructivista.
- Las polarizaciones ontológicas y epistemológicas se prolongan:
 - En el plano *metodológico*, en la contraposición entre reducción cuantitativa y apertura cualitativa.
 - En el plano *político*, en la tensión entre la unilateralidad del punto de vista gerencial y una apertura pluralista que da

voz propia a otros actores implicados en la intervención evaluada.

Las polarizaciones del discurso evaluativo convergen en la evaluación del FAIRE. En la materialidad del informe, en la superficie del texto, estas tensiones van a tratar de resolverse. El evaluador, como veremos, "elabora" las tensiones, trata de equilibrar las discordancias discursivas de los actores en la trama del relato: interpreta datos y hablas, combina perspectivas, parte de una mirada gerencial (dominante) y la va descentrando (suavemente) con el juego de otras miradas, de otros discursos... Hay un esfuerzo notable para asegurar la coherencia del texto, para evitar que su polifonía resulte disonante.

El resultado va a ser la ambivalencia del texto. Además, la escritura no va a contener, fuera del texto, las tensiones políticas que ese relato polifónico ha abierto.

*

La aplicación de una metodología que quiere ser constructivista introduce pluralismo en la evaluación y genera, finalmente, un tipo de conocimiento dialéctico acerca del objeto: el texto se teje desde la intersubjetividad. Reconstruye, mediante el empleo de una estrategia cualitativa, las representaciones, valores, intereses y motivaciones de los agentes implicados en la aplicación del Fondo. El resultado será la elaboración de una representación de la intervención que irá más allá de una apreciación (reductiva y legitimadora) de los logros de su promotor-gerente (la DGII).

La apertura intersubjetiva del texto tendrá importantes consecuencias pragmáticas. En primer término, dará lugar a efectos devaluadores del estatus de la DGII (analizaremos estos efectos en los siguientes capítulos, dedicado a la *pragmática y la polifonía de la evaluación*). Después, en el momento de la recepción del informe, provocará un conflicto interpretativo en torno al sentido y la validez del texto (lo veremos en el capítulo dedicado a *recepción y usos*).

El distanciamiento progresivo de la perspectiva gerencial es correlativo a una aproximación discursiva al otro (los inmigrantes, como objeto material de la evaluación) y a la emergencia de criterios de valor alternativos al criterio de eficacia (surge la cuestión de la igualdad, de la discriminación y de la integración social, se cuestiona, como veremos, el orden jurídico que regula el hecho migratorio). Será en los apartados dedicados al criterio de pertinencia donde se va a manifestar con mayor intensidad discursiva la dialéctica de la evaluación (aunque son apartados marginales, tanto en extensión como respecto a la importancia otorgada al análisis de pertinencia por el cliente: se sitúan

al final de la cadena sintagmática y al final de la jerarquía temática de valor)²⁰².

En todo caso, la aproximación al otro no se verá consumada: será más bien genérica y superficial. Y, además, la referencia a los inmigrantes y sus necesidades estará mediada por las hablas de los agentes: los inmigrantes no hablan, pues no han sido llamados a participar en la evaluación (ocupan una posición marginal, tanto en el orden social como en el orden del texto).

V. 4. Modalidades enunciativas

En el texto del informe se producen enunciaciones diversas: descripciones cuantitativas resultado de la aplicación de indicadores financieros (de nivel de ejecución, de esfuerzo, de complementariedad...), análisis estadísticos de datos de encuesta, descripciones cualitativas, transcripciones de hablas, juicios de valor, prescripciones, recomendaciones... La producción de todas estas enunciaciones responde, en lo esencial, a las mismas normas que regulan la producción de discurso en el campo de la investigación social. La evaluación, como vimos, mantiene una relación de dependencia metodológica con el dominio general de las ciencias sociales.

Analizar las modalidades enunciativas que se dan en el informe de evaluación del FAIRE, el modo en que se encadenan y relacionan los diferentes tipos de enunciación que se producen en el texto, identificar el lugar de donde vienen, los cambios de posición del autor con respecto a ellas, implica situarse, como punto de partida, en la exterioridad del texto, en el espacio de lo pre-discursivo.

Nos preguntamos, en primer lugar, quién habla en el informe de evaluación. O mejor: nos preguntamos por quien, desde su práctica discursiva, y desde un espacio social anterior al texto, produce el informe de evaluación.

²⁰² El capítulo dedicado a pertinencia ocupa nueve de las ciento trece páginas del informe. Los capítulos dedicados a organización y procesos y a eficacia ocupan, respectivamente, treinta y seis y diecisiete. Estas referencias de extensión son muy expresivas, como ya dijimos, de los énfasis de la evaluación. Por su parte, el análisis de la pertinencia dará lugar en el momento de la recepción del informe a una suerte de impugnación (una voluntad de censura) por parte de la DGII, que considerará que las temáticas tratadas en él no constituían objeto de la evaluación y que las valoraciones de los agentes carecían de validez (no eran "hechos objetivos"). Lo veremos con detalle en su momento.

En el informe, lo hemos dicho ya, habla una pluralidad de actores. Pero todos hablan a través de un sujeto que tiene derecho a producir los enunciados evaluativos: el titular de la escritura del informe. Este sujeto es, obviamente, el evaluador²⁰³.

Las diversas modalidades de enunciación que se dan en el texto no remiten a la función unificadora de un sujeto-autor, más bien manifiestan su dispersión. El evaluador posee un estatuto diverso, opera en diversos ámbitos y ocupa diversas posiciones cuando recibe o pronuncia un discurso. Los planos desde los que habla son discontinuos, aunque están unidos por un sistema de relaciones que modulan y especifican su práctica discursiva²⁰⁴.

Nos preguntamos, entonces:

- Por el estatuto de este sujeto evaluador, por las condiciones que le dan derecho a producir un discurso evaluativo, a escribir un informe de evaluación, y por la función que tiene asignada en tanto que titular de ese derecho.
- Por los ámbitos institucionales desde los que el evaluador extrae y produce su discurso, los ámbitos en los que ese discurso encuentra su origen y su punto de aplicación.
- Por las posiciones subjetivas que ocupa con respecto a sus objetos (los *evaluandos*) para producir el discurso evaluativo, sus situaciones perceptivas ante ellos.
- Por su posición en la red de las informaciones que fluyen en el proceso de la evaluación.
- En definitiva, por su emplazamiento en el sistema de relaciones en el que se produce el informe.

V. 4. 1. El estatus del evaluador

El evaluador es el titular de la escritura del informe, quien tiene el derecho a producir un discurso evaluativo sobre un objeto (en el caso, este objeto es el FAIRE). Su estatuto legal como profesional es, sin embargo, un tanto difuso: no existe (no en España) una titulación

²⁰³ Que sea una única persona o varias, formando un equipo más o menos jerarquizado, es, en nuestro análisis, secundario. En el caso del FAIRE hubo tres evaluadores, aunque, en la escritura del informe, sus roles específicos no son distinguibles: se disuelven en la materialidad del texto. La dispersión del sujeto-autor del informe, las diferentes posiciones enunciativas que éste adopta a lo largo del relato evaluativo, no remiten a una causalidad personal o biográfica (prácticamente indiscernible, por otro lado), sino, como veremos en seguida, a su emplazamiento en el campo de relaciones en que se inscribe la producción del texto.

²⁰⁴ Seguimos a Foucault (1997 [1969]: 82 y ss.).

académica concreta, ni un colegio profesional, que autoricen al evaluador a ejercer, o que condicionen su ejercicio.

Respecto a su formación o inscripción académica, y en general, la figura del evaluador es una figura relativamente indiferenciada en el campo de prácticas de la evaluación (puede ser un economista o un sociólogo –como en la evaluación del FAIRE²⁰⁵–, pero también puede ser un pedagogo, un politólogo, un ingeniero...). Su estatus no está perfectamente definido, su grado de institucionalización no es equiparable al de otros profesionales (un médico, un abogado o un arquitecto, por ejemplo). Se acredita, sobre todo, mediante su experiencia y su práctica, por haber dirigido otras evaluaciones similares, por haber escrito otros informes de evaluación.

En el caso, las condiciones legales que le dan derecho a producir discurso dimanan de un concurso público que ha ganado (en concurrencia con otros evaluadores, acreditando su experiencia y su cualificación técnica), y de un contrato que, a la vez que le autoriza como evaluador, le compromete ante un cliente, un funcionario público que es, asimismo, un cargo de designación política. Es el contrato el que establece, finalmente, su derecho a evaluar (y el deber de hacerlo).

Su función como evaluador es analizar la intervención objeto de evaluación, elaborando previamente una metodología para ello, y producir, por escrito, juicios de valor sobre dicho objeto: debe escribir textos metodológicos e informes. El contrato le capacita legalmente, y le obliga, como ya vimos, a escribir un texto previo sobre el diseño del modelo de evaluación, un informe de avance y un informe final de evaluación. La función del evaluador está ligada a la producción escrita. Su discurso sólo tiene validez si se fija por la escritura.

El evaluador analiza y valora el FAIRE desde una posición de exterioridad institucional respecto a la instancia administrativa responsable de la intervención (la DGII). Es un evaluador externo y, en tanto tal, se supone que no está afectado de ningún sesgo de implicación política o administrativa. Se le supone, por ello, independencia, objetividad.

Está autorizado a prescribir valores, a recomendar, incluso, cursos de acción. Pero no tiene derecho a decidir nada que salga del ámbito de lo estrictamente técnico o metodológico: decide sobre la metodología de la evaluación (y aun así necesita de la aprobación del cliente) y decide sobre su propio discurso: formalmente es libre para escribir lo que estime apropiado, aunque el cliente puede hacer observaciones e instar cambios (de hecho lo va a hacer). Su supuesta independencia

²⁰⁵ En el caso del FAIRE hubo, en efecto, un economista, una socióloga y un licenciado en filosofía y letras.

técnica e institucional respecto al cliente tiene como contrapartida una dependencia mercantil, comercial.

El evaluador produce su discurso desde el ámbito de la empresa privada: el concurso lo ha ganado una persona jurídica, una empresa especializada en evaluación (aunque lo decisivo para ganar el contrato es la figura del evaluador –o de los evaluadores- que la empresa propone). Secundariamente, ocupa una posición en la Universidad: el evaluador también es profesor²⁰⁶, lo que concede un suplemento de autoridad académica a su discurso.

El evaluador ocupa una posición en un mercado abierto, compite con otros evaluadores, con otras empresas dedicadas a la prestación de servicios de evaluación. Esta ubicación en el espacio de un mercado abierto y competitivo le somete a una disciplina de rigor técnico (la metodología es uno de los principales atributos de distinción en ese mercado) (Pollit, 1998; Urteaga, 2010), pero también le mueve a satisfacer al cliente. Tiene que asegurarse la fidelización de éste, que siga contando con él en otros concursos, en otras evaluaciones o servicios asimilables.

La relación mercantil en que se da la evaluación, cualquier evaluación en realidad, es una relación especialmente asimétrica. El funcionario/político que desempeña el rol de cliente en dicha relación está dotado del poder material y del prestigio simbólico que le confiere su posición de agente estatal²⁰⁷, lo que puede someter al evaluador a una notable subordinación. El hecho de que su trabajo pueda poner en cuestión al propio cliente y a la instancia por él representada intensifica el celo con el que el cliente supervisa el trabajo del evaluador (o intenta apropiarse de éste de acuerdo con sus propios intereses) (Rivero, 2011). El evaluador, movido por un obvio interés comercial, va a buscar una relación “cómoda” con el cliente²⁰⁸.

*

El ámbito de aplicación de la práctica del evaluador, el lugar del que va a extraer los materiales para producir su discurso, es un ámbito relativamente abierto y fuera de su control: es el espacio social e institucional de la intervención evaluada. El evaluador debe ir “al terreno”, para allí examinar memorias de ejecución, datos financieros,

²⁰⁶ Uno de los evaluadores era Catedrático de Economía en una universidad pública, otro, profesora de sociología en una universidad privada. El tercero restante, trabajaba a tiempo completo en la empresa adjudicataria de la evaluación.

²⁰⁷ Tal como Merton apuntó, “[e]l burócrata (...) actúa como un representante del poder y del prestigio de toda la estructura. En su papel oficial está investido de una autoridad definida. Esto lleva a veces a una actitud real o aparentemente dominadora” (Merton, 1940 cit. en Moya, 1972: 49).

²⁰⁸ La *cozy relationship* señalada por Scriven (1973) y Guba y Lincoln (1989).

interrogar a los actores en sus propios ámbitos de trabajo. No es el dueño de un dominio, de un dispositivo institucional bien delimitado, cerrado incluso, en el que su saber se produce y que él gobierna (como el hospital en el caso del médico o la escuela en el caso del educador, por ejemplo).

En el ejercicio de su función, el evaluador ocupa distintas situaciones perceptivas, mantiene distintas relaciones cognoscitivas con el objeto de la evaluación y los actores que lo constituyen:

- Es sujeto que observa y que escucha: analiza memorias y datos estadísticos, mide, pero también acorta la distancia con el objeto, interroga y recoge discursos, intenta comprender el sentido de lo que le dicen, ponerse en el lugar de aquellos a los que interroga.
- Para observar y recoger evidencia empírica sobre el objeto, a veces sigue un patrón estructurado de registro y de medición (cuestionarios estandarizados, matrices para el vaciado de datos financieros, repertorios de indicadores...), otras veces sus instrumentos son más abiertos y flexibles (guías de entrevista y para la conducción de reuniones de grupo...).

Estos desplazamientos en las situaciones perceptivas y en su posición respecto a los sujetos observados se derivan, como es obvio, de las elecciones teóricas y metodológicas que ha hecho previamente: oscilan entre la distancia de una perspectiva cuantitativa y el acercamiento de la mirada cualitativa, la búsqueda de una cierta *comprensión empática*.

El evaluador ocupa varias posiciones en la red informaciones que fluyen en el proceso de la evaluación:

- Es inductor y receptor de discurso: provoca el habla de otros a los que interroga, para llevar luego su decir al texto.
- Es productor de discurso: escribe el informe, con su propio decir y el de otros.
- Es emisor, ponente de discurso (su "valedor"): debe presentar personalmente y defender el informe que ha escrito ante el cliente, y también ante audiencias más extensas²⁰⁹.

Las diferentes posiciones del evaluador con respecto a lo dicho en texto se corresponden con los lugares que ocupa en el sistema de estatus,

²⁰⁹ El *Diseño del modelo de evaluación* se presentó, como vimos, ante representantes técnicos y políticos de las comunidades autónomas, con el fin de recoger sus apreciaciones y validarlo. La idea original era que se hiciera lo mismo con el *Informe de avance* y el *Informe final*, aunque esto se desestimó (el *Informe final* se presentará, lo veremos, en una sesión cerrada, ante los responsables políticos de la DGII y miembros del gabinete de la Directora General de esta dependencia).

roles y relaciones que articulan el campo de la evaluación, y que acabamos de esbozar.

V. 4. 2. Posiciones enunciativas del evaluador

En el texto, la posición del evaluador tiende a coincidir con la de un relator omnisciente, ubicuo: es el narrador de la evaluación (el autor material del informe, el sujeto de la enunciación) y está en todas partes. Pero las modalidades de su discurso varían a lo largo del texto: hay cambios en su posición respecto a lo dicho, y en las funciones que tales desplazamientos de posición ejercen en el texto²¹⁰.

Con frecuencia, el evaluador habla por sí mismo como sujeto que valora, que produce un discurso sobre el mérito de la intervención y prescribe conductas. La posición que ocupa cuando produce ese discurso es una posición de autoridad técnica. Es sujeto que sabe y sujeto que juzga.

Pero, también, el evaluador recibe discurso: el de aquellos a los que ha interrogado (el personal de la DGII, los agentes autonómicos y locales). En el texto, el discurso del evaluador es un discurso receptor y mediador, a través del cual da voz a los otros actores convocados para hacer la evaluación. Como ocurre por lo general en las prácticas de la investigación social, esta mediación se hace seleccionando y llevando al texto fragmentos literales del habla de los actores. Otras veces, dicha representación del decir de los agentes es indirecta: el evaluador incorpora a su decir lo que los otros le han dicho, introduciendo entonces una modulación, una "traducción" de sus hablas, interpretándolas, en definitiva.

En todos los casos, el evaluador ocupa un lugar, una posición, respecto a lo dicho, sea por sí mismo o por otros. Como sujeto de la enunciación

²¹⁰ Analizaremos el contenido del discurso del evaluador, así como el de los otros actores, en el Capítulo VII de esta investigación, dedicado a la polifonía discursiva del informe. En este apartado nos limitamos a describir el abanico de posiciones o modalidades enunciativas adoptadas por el evaluador, tal como se manifiestan en el texto (y que remiten al campo de relaciones exterior al texto que hemos descrito). La siguiente cita expresa el sentido de este análisis tal como Michel Foucault lo concibió: *"las diversas modalidades de enunciación, en lugar de remitir a la síntesis o a la función unificadora de un sujeto, manifiestan su dispersión. A los diversos estatutos, a los diversos ámbitos, a las diversas posiciones que puede ocupar o recibir cuando pronuncia un discurso. A la discontinuidad de los planos desde los que habla (...). Se renunciará, pues, a ver en el discurso un fenómeno de expresión, la traducción verbal de una síntesis efectuada por otra parte; se buscará en él más bien un campo de regularidad para diversas posiciones de subjetividad"* (Foucault, 1997 [1969]: 89-90). No hay que confundir el análisis de las posiciones enunciativas con el análisis de las *posiciones discursivas ante el objeto* mantenidas por los distintos actores que aparecen en el texto y que componen su polifonía.

y autor material del texto, en su labor de producción/mediación de discurso, el evaluador ocupa cuatro posiciones:

1. *Posición de autoridad*: el evaluador se sitúa en primer plano y juzga por sí mismo (aunque, a veces, se apoye en ciertos datos o tome el decir de los agentes como un discurso suplementario de fundamentación). Asigna valores y prescribe conductas. Su posición es, en su manifestación más nítida, la del experto que valora: sujeto-juez.
2. *Posición de confrontación*: el evaluador se sitúa “frente” al discurso de los agentes autonómicos y locales: corrige su decir, pondera la validez de su discurso y le impone otro sentido; un sentido congruente con su propio juicio previo, con lo que el evaluador ha dicho ya antes.
3. *Posición de ratificación*: el evaluador se sitúa “detrás” del discurso de los agentes, en segundo plano, limitándose después a dar su conformidad respecto a lo dicho por aquéllos.
4. *Posición de silencio*: el evaluador describe/transcribe el habla de los agentes, sin atribuir ni prescribir valores. Ha recibido el discurso de los agentes y lo lleva al texto, pero no se pronuncia sobre la validez de lo dicho. Renuncia a su papel de juez.

No son posiciones absolutamente estancas: en la materialidad positiva del texto, puede haber un grado de mezcla entre ellas (la clasificación que hemos elaborado es, en cierto modo, típico-ideal). Además, su declinación es gradual: las posiciones componen una escala, muestran una degradación progresiva de la posición de autoridad, correlativa a una intensificación del protagonismo discursivo de los agentes. Entre una posición y la que la precede hay, a veces, una simple derivación, una especie de desdoblamiento. Lo que se observa con claridad son los extremos de la escala, los dos polos entre los que oscilan las posiciones enunciativas del evaluador:

1. La posición desde la cual asigna valores y prescribe conductas (*posición de autoridad*).
2. La posición desde la que describe/transcribe el habla de otros sin atribuir ni prescribir valores o cursos de acción (*posición de silencio*).

Hay cierta correspondencia entre los desplazamientos de posición del evaluador y la secuencia del texto: la posición de autoridad predomina en la primera parte del informe; la confrontación en el tramo medio; la posición de ratificación y el silencio se dan, sobre todo, al final²¹¹.

²¹¹ Nos referimos a la secuencia constitutiva del cuerpo central del informe (formada por los capítulos analítico-valorativos). En las conclusiones y recomendaciones que cierran el texto vuelve a predominar la posición de autoridad, si bien se reproduce de nuevo cierta oscilación en las modalidades enunciativas que sigue un patrón similar al

Los rasgos que caracterizan estas posiciones son los siguientes²¹²:

Autoridad: El evaluador como sujeto-juez

Es la posición del experto que analiza y valora directamente la intervención. El discurso del evaluador se sitúa, como decíamos, en primer plano, habla en primer lugar. Desarrolla en este caso, de forma directa, una función analítica, valorativa y prescriptiva respecto del objeto. Esta modalidad enunciativa se observa sobre todo:

- En la contextualización del Informe (Capítulo II: *El Marco de cooperación: Diseño y evaluabilidad*, concretamente en su Apartado II.1.: *Creación y puesta en marcha del Fondo de Apoyo*).
- En la mayor parte del análisis de organización y procesos (Capítulo III).
- En el análisis de eficacia (Capítulo IV), aunque sólo parcialmente.
- En la mayor parte de las conclusiones y recomendaciones (capítulos V y VI del informe).

Las hablas de los agentes, al igual que el uso de datos estadísticos y financieros, sirven al evaluador de anclaje empírico sobre el que fundamentar sus propias apreciaciones: dichas hablas constituyen, entonces, un discurso suplementario, subsidiario respecto al del evaluador. La función de este procedimiento es transferir *verosimilitud referencial* (fundamento en *lo real empírico*) a su discurso experto. A veces, el evaluador ni siquiera necesita fundamentar con datos o discursos específicos su propio juicio. Emite su dictamen a partir de su visión de conjunto del objeto, y aplicando lo que sabe acerca de lo que debería ser la intervención: pone en juego un saber normativo sobre la gestión eficaz de un programa.

Es un discurso seguro, en ocasiones rotundo. Su posición de experto en los temas relativos a organización y procesos se corresponde con esa seguridad, se la proporciona. Es en relación a estos temas organizativos y de gestión donde se produce de forma especialmente notable este tipo de discurso y se ocupa esa posición de juez experto.

Damos algunos ejemplos:

del cuerpo del texto (la posición de silencio vuelve a darse al final de estos últimos capítulos, como veremos).

²¹² Nos limitamos ahora a caracterizarlas y a proporcionar algún ejemplo. Mostraremos de forma más detallada y contextualizada su materialización textual en el próximo capítulo.

El diagnóstico sobre el sistema de incentivos implantado en la intervención comienza casi con un axioma: “[L]os incentivos sólo son eficaces si van vinculados a la exigencia de resultados (rendimiento de cuentas)” (GPI, 2008a: 28).

A continuación, aplica el axioma al caso y juzga, fundamentando sus argumentos:

“En el Fondo de Apoyo:

- 1. Ha podido haber una barrera actitudinal (de base política) al rendimiento de cuentas: los agentes creen que, a partir de su situación inmigratoria, el dinero que les llega 'es suyo', y por lo tanto no tendrían que dar cuenta a otros,*
- 2. Respecto a la relación entre gasto y resultados, ha habido ejercicios de ingeniería justificativa,*
- 3. Si bien, a nivel central, si no hay la ejecución debida de las acciones se resta financiación en el siguiente ejercicio (...), es difícil que con el sistema de control de eficacia existente y la ingeniería justificativa, se pueda realizar esta asignación adecuadamente” (Ibíd.).*

Es un juicio severo sobre la capacidad de la DGII para asignar adecuadamente los recursos del FAIRE (solo algunas matizaciones lo suavizan). Se fundamenta en hechos (que previamente ha conocido) y en discursos (que ha recibido), en las apreciaciones de los agentes respecto a lo que deba ser el FAIRE. Son apreciaciones normativamente erróneas: no cuestiona su verdad empírica (el hecho de que los agentes creen en lo que dicen y actúen conforme a esa creencia), sino la norma según la cual actúan los agentes.

El juicio del evaluador concluye con una valoración fuerte sobre la incapacidad de la gerencia para hacer que los agentes cumplan con sus responsabilidades (el juicio se hace extensible al conjunto de la Administración pública):

“Como en muchas actividades en la Administración pública, no ha estado clara la exigencia de responsabilidad, y más allá de cualquier penalización potencial parece predominar la creencia de que los incumplimientos no acarrear consecuencias significativas” (Ibíd.).

Otro ejemplo. Más adelante, en el mismo capítulo, al tratar el tema del sistema de información dispuesto para el control de eficacia del FAIRE, el evaluador emite, en primer lugar, su valoración. Es una valoración negativa y rotunda: no ha habido sistema de información para el control de eficacia y, finalmente, la DGII no ha dispuesto de datos mínimamente suficientes sobre el desarrollo de la intervención. El juicio del evaluador se apoya en transcripciones del decir de los agentes y de la propia DGII, que se sitúan en segundo plano (comparecen casi como un elemento de refuerzo complementario o ilustración expresiva de su dictamen):

“La información que circula con la finalidad de servir al control de eficacia es escasa y a veces inducida. No se ha construido un sistema de información para esta intervención, donde es más necesario que en ninguna otra, porque intervienen una pluralidad de agentes, con distintas competencias y funciones, emitiendo y recibiendo cada uno información imprescindible para el funcionamiento del conjunto.

‘Los ayuntamientos nos aportan poca y tarde la información sobre las actuaciones que ejecutan.’

Entrevista focalizada. Responsable autonómico.

Dada la estructura multinivel, y por lo tanto la arquitectura organizativa por la que circula la información, se producen pérdidas, desfases temporales y estancamiento entre niveles, con lo que al final la información que llega a la DGII es mínima. No hay un sistema integrado de información, hasta el punto de que hay Comunidades Autónomas que afirman tener un sistema de seguimiento siendo sus resultados desconocidos por la DGII.

‘Las Comunidades Autónomas, algunas más, creo que tienen poco conocimiento de lo que ocurre en su territorio. Nosotros tenemos menos todavía. Porque tenemos o bien lo que nos dan las Comunidades Autónomas, que es escaso, o bien lo que nos llega por los ayuntamientos.’

Entrevista personal de la DGII” (Ibíd.: 43).

*

En el Capítulo VI del informe, dedicado a las recomendaciones, la posición de autoridad del evaluador se manifiesta de nuevo, cerrando así el desarrollo del texto. Como corresponde al contenido del capítulo, en él se contienen enunciados cuyo sentido explícito es proponer cursos de acción que dan forma operativa a las principales valoraciones producidas a lo largo del texto. Son enunciados que orientan la acción a futuro del destinatario principal del informe (la DGII), en línea con las valoraciones previamente expresadas en el texto.

La enunciación de recomendaciones se hace, evidentemente, desde una posición de autoridad técnica (no sería posible si ese estatus no le estuviera reconocido al evaluador, si no le hubiera sido asignado). Pero aquí el evaluador no valora (ese trabajo lo ha realizado ya antes). Lo que hace es prescribir conductas. Por ello, la enunciación de recomendaciones es la manifestación más nítida de la autoridad del evaluador. La producción de recomendaciones presenta, además, algunas particularidades especialmente reveladoras de la posición del evaluador en el campo de prácticas de la evaluación y del sentido de su discurso.

En primer lugar, hay que decir que la fuerza ilocutiva de los enunciados propositivos del evaluador está muy atenuada: se rebaja al nivel de orientaciones no vinculantes, dado el poder asimismo atenuado del evaluador en el campo de relaciones de poder de la evaluación y de la intervención evaluada (el evaluador no está facultado para obligar a hacer; su poder se limita a aconsejar a quienes sí poseen esta facultad).

En cualquier caso, el sentido de las recomendaciones con las que concluye el informe es inequívocamente gerencial: se orientan, en su mayor parte, a reforzar las tecnoestructuras y muy particularmente los sistemas de control de eficacia de la intervención (los aspectos sustanciales relativos a la población inmigrante y sus necesidades de integración ocupan, como veremos luego, un plano secundario, tanto en lo referido a su ubicación sintagmática en este capítulo, como a su desarrollo y su contenido -son sugerencias genéricas, poco detalladas, de “perfil bajo”).

De este modo, las recomendaciones se orientan, casi exclusivamente, a la corrección de las disfuncionalidades identificadas en el capítulo de organización y procesos (se utiliza en su elaboración un enfoque *estratégico*, un modelo de análisis y de prescripción común en el ámbito empresarial):

“[L]a estrategia a seguir debería orientarse a sostener e incrementar los esfuerzos dedicados a la intervención, desarrollando sobre todo la organización y los procesos, respondiendo así a la necesidad de dar apoyo estratégico y técnico a los agentes autonómicos y locales –particularmente en los procesos operativos de prestación de servicios y ejecución de las actuaciones” (GPI, 2008a: 103).

El sentido de las recomendaciones se corresponde con la posición y los intereses profesionales y comerciales del evaluador: las recomendaciones dadas en el informe requieren, para su implementación, de nuevas asistencias técnicas, que deben ser proporcionadas por expertos en evaluación. Se pone de manifiesto aquí una convergencia de interés: la expansión política de la racionalidad gerencial, vertebrada por el principio de eficacia, promueve la figura del evaluador como agente-experto, le proporciona un estatus y unos medios de vida.

Las recomendaciones se definen, de hecho, como “*un programa de asistencia técnica*” (un programa de asesoramiento experto externo, según la nomenclatura habitual de la Administración pública), basado en “*tres ejes de actuación a desarrollar*”:

- “1. Promoción de la formación y el intercambio de experiencias entre el personal técnico implicado en las actuaciones.*
- 2. Desarrollo y aplicación de un modelo de evaluación orientado a los resultados.*
- 3. Diseño e implantación de un sistema de seguimiento de las actuaciones” (Ibíd.: 104-105).*

Así, por ejemplo, el eje dedicado a la “*evaluación de resultados*” se objetiva en la elaboración de cinco tipos de producto:

“El desarrollo del programa de evaluación dará lugar, básicamente, a los siguientes productos:

- 1. Modelo común para la evaluación de resultados y para los estudios de caso,*
- 2. Guías metodológicas (de estudio de casos para la DGII, de evaluación para las comunidades autónomas),*
- 3. Evaluaciones de Plan de acción autonómico,*
- 4. Estudios de caso locales,*
- 5. Informe de síntesis 2007-2008” (Ibíd.: 106).*

Es bastante evidente que los productos propuestos constituyen un campo para el desarrollo de la actividad profesional y comercial del evaluador.

Las relaciones comerciales entre un cliente público y un proveedor privado de servicios constituyen, así, el marco donde se realimenta la producción de un discurso experto, de un saber instrumental que, en último término, tiende a dejar de lado –cuando no a censurar directamente- lo que no pueda reducirse a una dimensión netamente técnica, operativa, manipulativa. Un saber que tiende a soslayar todo lo relativo a los fines de la acción política y a los valores sustanciales que, supuestamente, deben guiarlos.

Pronunciarse sobre la adecuación de los fines, su pertinencia, supondría rebasar la esfera técnica de acción asignada al evaluador (lo técnico y lo político, la selección de medios y la elección de los fines, se presentan como si pertenecieran a demarcaciones netamente distinguibles, separadas). Y, sobre todo, evaluar la pertinencia de los fines implica la posibilidad de poner en cuestión los fines mismos. Lo que implica, a su vez, para el evaluador, la posibilidad de ser excluido de la relación comercial²¹³.

²¹³ Es clásica y conocida la separación establecida entre la esfera de lo político (la esfera de la determinación de los fines) y de lo técnico (relativa a la selección de los medios para alcanzar del mejor modo los fines políticamente determinados). Sin embargo, tal vez dicha separación no sea tan neta ni tan nítida como suele suponerse. En el ámbito de la evaluación existe, al menos, una frontera difusa entre estas esferas: precisamente la que se establece al proceder al análisis de la pertinencia, donde, como hemos visto, se pretende valorar la adecuación de los fines de una intervención con respecto a su contexto (socioeconómico, cultural, político, jurídico...). Tal vez por ello mismo, los análisis de pertinencia suelen en la práctica obviarse o reducirse a un discurso confirmatorio (legitimador) de la validez de unos fines políticos que rara vez resultan cuestionados (un examen de las evaluaciones de los Fondos Estructurales comunitarios puede confirmar esta apreciación sobre el lugar de la pertinencia en la práctica de la evaluación). Paul du Gay (2000) proporciona un análisis de la separación entre los ámbitos de lo político y de lo burocrático, de lo estratégico y lo operativo, así como una revisión de los argumentos que han justificado estas demarcaciones, resumidas en los discursos de la reforma neoliberal del sector público.

Esta convergencia de intereses condiciona la realimentación del discurso tecno-instrumental y gerencial en cuyos límites se desarrolla la práctica de la evaluación.

Confrontación: El evaluador contra el decir de los agentes

Es una variación, una especie de derivación de la posición anterior: el evaluador se ha pronunciado sobre el objeto, lo ha juzgado ya, pero el decir de los agentes contradice su juicio. El evaluador, entonces, valora la pertinencia de lo dicho por los agentes, pondera su verdad empírica y desestima su validez (o la ajusta de manera que las contradicciones se relajen). Impone al discurso de los agentes un sentido congruente con su juicio previo.

Esta posición se da en los apartados finales del Capítulo IV del informe, el dedicado a la eficacia de la intervención (al tratar la contribución del FAIRE a la creación de política y los efectos no deseados del Fondo). El evaluador se ha pronunciado en primer término sobre los efectos del FAIRE: los ha juzgado como positivos, creadores de política. Pero el discurso de los agentes no le apoya del todo, o le contradice abiertamente, y procede entonces a cuestionar su verdad. Mostramos dos ejemplos:

En el citado capítulo, se expone el discurso de algunos agentes que no reconocen la contribución del FAIRE a la formación de una política de integración en el ámbito autonómico. De entrada, ya interpreta este discurso como una resistencia:

"[E]n las comunidades autónomas se ha detectado cierta resistencia a reconocer que la creación del Fondo haya contribuido a la definición de las políticas autonómicas:

"(...) Comparado con lo que de manera específica y a través de presupuestos generales venimos gastando, pues sirve de apoyo. Pero, ¿que desaparece? (...) Alguna gente y sobre todo a los trabajadores que han sido contratados por el Fondo les molestaría bastante. Pero más allá de esa circunstancia, y de alguna otra que evidentemente habría que analizar, pero no vamos a crear una política de integración en el ámbito territorial desde el Fondo. No hemos creado estructuras específicas a través del fondo, sino que sirve de complemento."

Reunión de grupo. Responsable autonómico" (GPI, 2008a: 68).

A continuación, el evaluador argumenta su interpretación:

"Ya hemos señalado que esta actitud se ha dado más bien en las reuniones de grupo, donde la presión inducida en general por la situación grupal ha podido motivar la enunciación de discursos más "autolegitimadores" por parte de algunos participantes. En la relativa intimidad de las entrevistas se tiende a reconocer con mayor apertura la importancia relativa del Fondo -cuyas aportaciones en algunos casos se han valorado como mucho más significativas que las de la Comunidad Autónoma" (Ibíd.).

Finalmente, confronta el discurso “resistente” de los agentes con otros discursos, que serían indicativos del “valor real” del FAIRE, desestimando así su relevancia y su validez:

“Indicativa del valor que realmente poseen las aportaciones del Fondo es la preocupación que algunos responsables han mostrado por el retraso en la firma de los convenios y la percepción de los recursos del MTAS, o incluso por una eventual desaparición del Fondo provocada por la coyuntura política de 2008 (año electoral)” (Ibíd.: 69).

Poco después, en el mismo capítulo, al tratar el tema de los efectos de sustitución (un posible efecto no deseado del Fondo de Apoyo), el evaluador parte igualmente de la constatación de una opinión expresada por los agentes locales:

“Algunos agentes locales opinan que la existencia del Fondo ha servido a las comunidades autónomas para descargarse de lo que aportaban (o deberían aportar) a las entidades locales: una especie de efecto de sustitución de la financiación de las políticas de integración de inmigrantes (...)” (GPI, 2008a: 74).

A continuación cuestiona el alcance de esa opinión y su estatus epistemológico: la estima como no generalizable, no representa al conjunto, y, además, no es un “dato objetivo”, sólo una apreciación subjetiva que responde a un interés, una forma de cuestionar el estatus de los agentes autonómicos:

“Pero lo cierto es que dicho efecto de sustitución no se reconoce de forma generalizada: la sustitución de los fondos sería (...) una especie de proyección del cuestionamiento del estatus de las Comunidades Autónomas que hacen las Corporaciones Locales, más que un dato objetivo” (Ibíd.: 75).

El capítulo dedicado a la eficacia de la intervención es decisivo respecto a los intereses de legitimación de la DGII. De lo que se diga en ese capítulo va a depender que se confirmen las expectativas de la gerencia respecto a lo que ha sido el FAIRE (se decide si ha sido *instrumento de coherencia* o *caja pagadora*). En este capítulo, el discurso del evaluador coincide con el discurso de la DGII. Lo reproduce como si fuera su propio discurso. Se identifica (aparentemente) con él, pero es la DGII quien habla. Es una identificación simulada con el discurso de la demanda, una concesión al cliente por parte del evaluador. En esta posición, el evaluador habla como “sujeto sujetado” en una relación de dependencia comercial.

Al situarse frente al decir de los agentes para cuestionar su verdad y reafirmar su juicio (legitimador de la DGII), la representación positiva de la eficacia del FAIRE resultará un tanto forzada. Las oscilaciones de sentido que atraviesan el texto, y que van a matizar y problematizar posteriormente el decir apologético de la DGII, indican, como veremos,

un distanciamiento del evaluador con este discurso, una voluntad de corregirlo que sólo se hará explícita al final del informe (en sus conclusiones generales).

Ratificación: El evaluador detrás de los agentes

El evaluador lleva al texto las hablas de los agentes no como un discurso de apoyo a su propio discurso experto, sino al revés: es el evaluador el que apoya el decir de los agentes. Se sitúa detrás y lo ratifica.

Esto sucede, sobre todo, al final del cuerpo analítico del informe, en el capítulo dedicado a pertinencia, cuando el decir de los agentes autonómicos y locales cuestiona abiertamente el modelo de intervención creado por la DGII (cuando sus hablas se muestran más críticas con la gerencia)²¹⁴.

Ahora el decir de los agentes se sitúa en primer plano: ellos hablan primero. De hecho, en este capítulo se parte expresamente de su discurso: la valoración de la pertinencia de la intervención van a hacerla los agentes exponiendo sus divergencias, sus críticas al modelo. El evaluador, después, tiende a ratificar (de forma más bien prudente) la procedencia de su decir, su verdad.

La pauta en este capítulo es, casi siempre, la misma. En primer lugar, se expone el contenido de la divergencia planteada por los agentes. Por ejemplo: la cuestión de los ámbitos objeto de apoyo, el destino de los recursos financieros del FAIRE, considerado perverso. El problema de fondo es serio: para los agentes, el uso que se hace de la financiación del Ministerio resulta contradictorio con el principio de transversalidad, que se supone debe regir la intervención:

"Ha aflorado en la evaluación una visión -relativamente extendida- acerca del ámbito material y temporal del Fondo (...).

[A]lgunos agentes consideran una perversión que el MTAS [el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que dependen la DGII y el FAIRE] financie a las administraciones educativas o a los servicios sociales, puesto que las Administraciones públicas ya reciben dinero del Estado, en función de la población general destinataria de sus servicios, población que incluye a los inmigrantes (...)" (GPI, 2008a: 78).

A continuación, después de introducir algunos *verbatim*s, el evaluador se pronuncia: da por válida de la verdad de los agentes, y recomienda:

²¹⁴ En el capítulo dedicado a la recepción e interpretación del texto por la DGII se podrá apreciar el impacto político de la valoración de la pertinencia de la intervención que se hace en el informe, así como el debate que tendrá lugar en torno a sus contenidos: las "luchas en torno al texto" que sostendrán el cliente y el evaluador. Los usos finales del informe de evaluación serán la resultante de esas luchas.

“[E]l Fondo debería redefinir el objeto de sus apoyos y clarificar su propia misión, que sería el impulso a la transversalización de la política de integración de inmigrantes en los diferentes ámbitos sectoriales de intervención. La cuestión clave a resolver en la formulación es cómo apoyar desde el Fondo la transversalización de la política de integración de inmigrantes en cada ámbito (...)” (Ibíd.: 79).

La posición desde la que habla el evaluador, situándose detrás del discurso de los agentes (crítico con la DGII), pero dando su conformidad con él, parece corresponderse con la de un sujeto que se ha comprometido con aquéllos. La metodología constructivista y pluralista que ha elegido, compromete al evaluador a llevar al texto el discurso de los agentes, y a reconocer la verdad que pueda haber en él, la legalidad de su decir.

No obstante, el contenido crítico de ese discurso respecto a la DGII obliga también al evaluador a ser prudente y a mantener distancia respecto a lo dicho por los agentes. Por eso les cede la palabra en primer lugar, les deja a ellos el trabajo de cuestionar el modelo (no en sus disfuncionalidades de gestión, sino en algo más delicado: en su propia “filosofía”, en sus principios).

No parece demasiado aventurado afirmar que la modalidad enunciativa adoptada por el evaluador en estos casos constituye una estrategia discursiva para abordar y reflejar en el texto -sin que se vea afectada su relación comercial con el cliente- las divergencias de mayor calado respecto a la labor de la DGII: unas críticas que son puestas, de este modo, “en boca de otros”. El evaluador se distancia del discurso de los agentes, aunque para afirmar después su vínculo con ellos, el reconocimiento de que, en su decir crítico, hay una verdad.

Silencio: El evaluador ausente

Esta posición es una variante-límite de la anterior. El evaluador no “da la razón” a los agentes, pero tampoco se la niega, no contra-argumenta su discurso. Se da en dos momentos muy específicos y delimitados:

1. En el capítulo dedicado a organización y procesos, al tratar el tema del régimen de autoridad-responsabilidad de la intervención (Apartado III.1.1.), más en concreto, en la descripción del cuestionamiento competencial efectuado por los agentes autonómicos y locales.
2. Al final del capítulo de pertinencia, cuando los agentes valoran los desajustes contextuales de la intervención y cuestionan el marco normativo que regula el hecho migratorio (la *Ley de extranjería*).

En estos lugares del texto, el evaluador reproduce de nuevo el decir crítico de los agentes, pero ya no lo ratifica ni se pronuncia de ningún modo. El evaluador desaparece. Es una posición de invisibilidad. Como en la posición anterior, el evaluador estaría igualmente obligado por la metodología que ha elegido y por su compromiso con los agentes, pero reforzando sus precauciones para preservar su relación comercial. El silencio del evaluador es correlativo a la mayor intensidad crítica del discurso de los agentes (éstos cuestionan el régimen de autoridad de la intervención y su marco legal).

Así, el evaluador expone que los agentes consideran la *Ley de extranjería* como una barrera que limita la participación de los inmigrantes en las actuaciones financiadas con cargo al FAIRE (la Ley es una barrera para la integración social, en definitiva):

“Según los agentes entrevistados, las intervenciones se han visto limitadas por un condicionante transversal: el marco normativo vigente en materia de extranjería, que da lugar a la situación de irregularidad de una parte significativa de la población inmigrante. Este condicionante opera como barrera a la participación en actuaciones y limita el acceso a los servicios, afectando de manera obvia a las oportunidades de integración social” (GPI, 2008a: 83).

Después, el evaluador ejemplifica, describiendo determinadas situaciones de exclusión derivadas de lo anterior (las describe a partir de lo que le han dicho los agentes: los problemas del acceso a los servicios sociales, el reagrupamiento familiar y la situación de las mujeres, etc. – ya hemos comentado estos casos antes, y lo volveremos a ver en el próximo capítulo). Pero ahora el evaluador no se pronuncia. No valida el discurso de los agentes. Tampoco lo refuta, ni, por supuesto, da recomendaciones. Ya no aparece ni siquiera “detrás” de este discurso. Su presencia se ha diluido en el decir de los otros.

En la posición de silencio hay un reconocimiento oculto, tácito, de la verdad del discurso de los agentes. Dos evidencias justifican esta interpretación:

1. La primera es negativa (se construye sobre una ausencia): si el posicionamiento del evaluador fuera contrario a las proposiciones críticas de los agentes, aquél se habría manifestado al respecto, habría compensado o atenuado desde su posición de experto estas proposiciones deslegitimadoras –o directamente no las habría seleccionado como relevantes, las habría censurado. Sin embargo no lo hace. Su silencio abre un vacío en la trama del texto que sugiere complicidad.

2. La segunda es positiva: al final del informe, en el capítulo de recomendaciones, en su último apartado, el evaluador sugiere a la DGII que considere las propuestas (críticas) de los agentes en relación a las prioridades temáticas incluidas en el *Marco de cooperación*:

“Por último en relación con las prioridades temáticas de la intervención (ejes de actuación) sugerimos que se estudien las siguientes recomendaciones (en buena medida sugeridas por los propios agentes entrevistados): (...)” (GPI, 2008a: 109).

A continuación, se describen las recomendaciones de los agentes, relativas a las insuficiencias del marco de programación acerca de determinados aspectos (materiales) de la integración de los inmigrantes. Así, por ejemplo, respecto el área de empleo se incluyen cuatro proposiciones:

*“Establecer un marco de formación ocupacional para colectivos en proceso de regularización o irregulares.
Incorporar específicamente actuaciones encaminadas a la normalización en el acceso a los recursos de búsqueda de empleo.
Introducir alguna medida específica y prioritaria para mujer, debido a su precariedad e invisibilidad laboral.
Atender de manera específica las necesidades suscitadas por la situación de los trabajadores temporeros (dispositivos de campaña para atender los incrementos de población con motivo del calendario agrícola, servicios para atender a los menores, etc.)” (Ibíd.: 110).*

El evaluador se distancia de estas recomendaciones, las presenta como sugerencias de los agentes. Su desarrollo es, como veremos, mucho menor que el dado a las recomendaciones más propiamente instrumentales, tampoco confirma su validez ni se pronuncia sobre los aspectos materiales identificados. Sin embargo, el hecho de llevarlas al texto (al final del texto, en realidad, en el apartado último y genérico de *Otras recomendaciones*) indica, de nuevo, una voluntad de reconocer la legalidad de ese discurso crítico, una cierta identificación del evaluador con los agentes y con sus propuestas.

*

En definitiva, el silencio implica que, junto al evaluador como *sujeto de la enunciación* y a los agentes como *sujetos del enunciado*, se da una *tercera instancia de subjetividad*²¹⁵, una tercera instancia discursiva,

²¹⁵ Seguimos aquí la interpretación de la idea de “no unidad interna del sujeto”, llevada a cabo por Gonzalo Abril (1997), a partir de la *lingüística de la enunciación* iniciada por Benveniste. Es una idea afín a la de la dispersión del autor, base del análisis de las modalidades enunciativas propuesto por Michel Foucault, que estamos siguiendo en esta sección.

latente, constituida por el evaluador mismo, que se desliga de su vinculación con la gerencia para cuestionarla (en un plano más político que técnico) a través del decir de los agentes.

Esta tercera instancia constituye una suerte de desdoblamiento de la voz del evaluador, una voz “enmascarada” en la voz de los otros, para así decir lo que no puede o no se atreve a decir expresamente (oficialmente) como evaluador (es una especie de inversión del desdoblamiento que se da en la posición de confrontación, cuando el evaluador enmascara el discurso de la DGII en la apariencia de su propio discurso técnico).

*

Como decíamos, las modulaciones de la voz del evaluador y de su posición con respecto a lo que se dice en el informe están condicionadas por su ubicación en el sistema de relaciones exterior al texto que hemos descrito al comienzo, en especial:

- Su estatus de experto externo acreditado le concede una independencia formal y le autoriza a asignar valoraciones y prescribir conductas: puede producir un juicio por sí mismo, un juicio de autoridad basado en lo que sabe sobre lo que debe ser una intervención implementada con funcionalidad y eficacia, y en el conocimiento que ha adquirido sobre el caso.
- Su autoridad es, en todo caso, limitada: las conductas que prescribe no son vinculantes (no le corresponde al evaluador decidir). Además la esfera de su juicio y de su prescripción se limita a lo técnico. Cuando el discurso del evaluador se proyecta sobre aspectos que bordean el campo de lo político, o que entran de lleno en él (la valoración del modelo elegido para la intervención o de las prioridades establecidas en la programación), cambia la modalidad enunciativa, su posición se hace menos comprometida, el decir de los agentes cobra protagonismo.
- Las elecciones teóricas y metodológicas que el evaluador ha hecho previamente someten su discurso a una normatividad técnica y a la adopción de unas perspectivas desde las que describir, analizar y valorar el objeto. La elección de un enfoque pluralista y constructivista para la evaluación le compromete: debe aproximarse a los agentes y conceder reconocimiento a su decir. El evaluador ha recibido el discurso de los agentes y debe llevarlo al texto, reproducirlo, aunque sea crítico con la gerencia.
- Pero su dependencia comercial con el cliente le condiciona para mantener ciertos equilibrios discursivos: debe preservar su relación comercial y su posición en un mercado. Ello le lleva a forzar algunas interpretaciones, cuestionando la verdad de los agentes

de forma un tanto sesgada, o a distanciarse de su discurso cuando es particularmente crítico. También, su posición en un mercado competitivo condiciona que los cursos de acción que prescribe abran un campo para el desarrollo de su propia actividad profesional.

*

Volviendo a Foucault (1970: 89-90): *“las diversas modalidades de enunciación, en lugar de remitir a la síntesis o a la función unificadora de un sujeto, manifiestan su dispersión”*. Se revela, así, *“un campo de regularidad para diversas posiciones de subjetividad”*.

En el próximo capítulo podremos comprobar, con mayor detalle y en contexto, el despliegue de estas posiciones de subjetividad en la materialidad positiva del texto del informe y los efectos de valor producidos desde ellas.

V. 5. Conclusión: Las condiciones de posibilidad del texto y sus implicaciones

V. 5. 1. Condiciones pre-discursivas del informe

La actividad evaluativa produce enunciados: descripciones y juicios de valor sobre el objeto evaluado, el FAIRE. Esos enunciados van a aparecer inscritos en el texto del informe.

Para producir enunciados, para que esos enunciados sean posibles, tienen que darse unas condiciones discursivas previas. La huella de esas condiciones de posibilidad se encuentra en el texto mismo, donde se observa el rastro de una serie de operaciones:

- De formación de objetos sobre los que producir discurso.
- De formación de conceptos y criterios desde los cuales generar un saber evaluativo sobre los objetos (un saber que describa, analice y valore los objetos).
- De selección de las perspectivas teóricas y metodológicas para describir, analizar y valorar.
- De articulación de posiciones enunciativas, lugares desde los que producir discurso, desplazamientos posibles del evaluador como sujeto autor del informe.

*

La formación de los objetos y de los conceptos que aparecen en el texto del informe posee sus reglas y condiciones específicas:

- Los objetos se inscriben en un campo de prácticas políticas: el campo de las políticas públicas, de la acción de gobierno en materia de inmigración e integración conforman esa *superficie primaria* sobre la que los objetos del texto aparecen, se inscriben. Ésta modalidad de acción gubernamental ha tenido que constituirse previamente como campo de prácticas diferenciable y como objeto de discurso, como superficie disponible para la inscripción de enunciados.
- Los objetos y los conceptos se delimitan desde un saber disciplinar, a partir de unas instancias de conocimiento técnico, académico o científico: la economía de la empresa, la ciencia del *management*, el análisis de las organizaciones constituyen las instancias de delimitación a partir de las que se forman los objetos del informe, sus conceptos y valores-criterio. El objeto se construye en términos burocrático-gerenciales y financieros (el objeto material del FAIRE –los inmigrantes y sus necesidades de integración- se silencia, se margina en el decir del texto).
- Objetos y conceptos se especifican a partir de unas matrices que permiten describirlos, distinguirlos, analizarlos, valorarlos. Las categorías que conforman esas matrices son, lógicamente, de carácter económico, financiero y organizativo.

Los conceptos conforman el aparato instrumental a partir del cual producir un saber evaluativo sobre los objetos: los conceptos se constituyen inmediatamente como criterios de valoración. Desde estos conceptos/criterios se describen, analizan y valoran los objetos. Se producen, así, los juicios de valor del informe. (El juicio de valor es la forma eminente del enunciado evaluativo –aunque a veces el enunciado se presente como una mera descripción, ésta lleva incorporada una carga de valor que precede o fundamenta un juicio.)

La operación analítica básica de los conceptos es relacional: ponen en relación objetos, los colocan “en línea”. La aplicación de los conceptos permite establecer juicios sobre el ajuste/desajuste entre los objetos. Sus tipos más básicos son:

- El ajuste lógico de la intervención: juicios sobre el diseño del programa (el *Marco de cooperación* para la gestión del FAIRE): ajuste formal de la cadena recursos-actividades-resultados-objetivos.
- El ajuste empírico de la intervención:
 - Juicios de funcionalidad (ajuste de los procesos a los fines de la intervención).

- Juicios de eficacia (ajuste entre realizaciones, efectos y objetivos).
- Juicios de pertinencia (ajuste entre el contexto y el diseño de la intervención).

En el texto, el orden de sucesión de los conceptos es el de la lógica temporal de la intervención, el llamado *ciclo de gestión del programa*. Su narrativa es histórica. El informe es el relato de la creación e implementación del FAIRE. La eficacia es el principio de racionalidad de ese relato, el centro en torno al que gravita el discurso del informe, su regla primera de inteligibilidad: todo el análisis de la organización y los procesos (la parte más extensa y argumentada del texto) va a girar en torno a la funcionalidad de éstos para contribuir a la eficacia del FAIRE, que se valorará después teniendo en cuenta ese análisis previo. La pertinencia ocupa una posición marginal en el texto (y, además, como veremos luego, también este criterio se va a reinterpretar en términos de eficacia).

El régimen enunciativo del texto hace posible la formación de juicios de valor subtendidos por el concepto de eficacia.

*

Los enunciados evaluativos se producen desde la posición del evaluador como sujeto narrador del texto (sujeto de la enunciación). No es una posición estática, fijada en un punto, sino que se desplaza en el texto.

El evaluador habla por sí mismo como sujeto experto que valora la intervención y prescribe conductas: produce su discurso desde una posición de autoridad técnica. Pero también otros hablan a través de su discurso: la DGII se “apodera” de la voz del evaluador, que reproduce el discurso auto-legitimador del cliente. O hace que los agentes hablen, hasta el punto en que su discurso se presenta de una forma casi autónoma: el evaluador se limita a ratificar la verdad de su decir o se instala en el silencio, enmascarándose entonces en las hablas de los agentes. Es una estrategia discursiva, un modo de enunciación que permite al evaluador distanciarse de los juicios de valor más críticos con el responsable político del FAIRE, la DGII: el evaluador se oculta, así, en la voz de otros, para poder decir lo que por sí mismo no se atreve, el juicio que podría perjudicarle en su relación comercial con el cliente.

El campo de las posiciones enunciativas que se dan en el texto es también un campo de fuerzas, remite a un espacio de relaciones de poder: quienes hablan o “son hablados” en el informe ocupan posiciones en ese espacio. El desplazamiento posicional del evaluador,

y la articulación correlativa de sus modalidades enunciativas, van a acentuar la polifonía discursiva y el carácter dialéctico del texto.

El régimen epistemológico y metodológico que posibilita esos desplazamientos y la articulación de todo el campo enunciativo del texto es el propio de la actividad científica, el propio de las ciencias sociales. Para hacer la evaluación y escribir el informe se han hecho previamente una serie de elecciones de entre todas las posibilidades teóricas y metodológicas disponibles en el campo de la teoría económica y los enfoques de evaluación. Se han seleccionado la teoría de la agencia y el modelo constructivista-respondiente como perspectivas teóricas y metodológicas. Esta última opción compromete al evaluador con los agentes: induce la apertura del texto a múltiples discursos, y lo tensiona.

*

Estas operaciones de formación de objetos y conceptos, de elecciones teóricas y de articulación de posiciones enunciativas instauran en el texto el régimen de lo enunciable. Constituyen, en su conjunto, las condiciones pre-discursivas de posibilidad del texto. Su análisis nos permite identificar los presupuestos ontológicos, epistemológicos y políticos que sostienen el informe:

1) Una suerte de “ontología particular”, en cuya virtud el objeto se concibe en términos instrumentales y formales. Lo que significa:

- Que el objeto de la evaluación y del informe (el FAIRE) es un instrumento, un medio para lograr otros fines.
- Que esos fines poseen asimismo un carácter instrumental/formal: optimizar la funcionalidad de la organización creada, la cooperación entre sus agentes, la coherencia estatal de la política de integración de inmigrantes... (el objeto de la evaluación es un instrumento, el FAIRE, que se concibe como un medio para lograr otros medios).
- Que los valores de la evaluación son, por lo tanto, valores intermedios (instrumentales/formales).
- Que los valores finales (materiales, sustanciales) de la intervención evaluada (la acogida y la integración de los inmigrantes, su no discriminación) están marginados, desplazados del texto del Informe²¹⁶.

²¹⁶ Aunque “anidan” en el mismo de varias formas: como “*lo que no está pero podría haber estado*” (Ibáñez, 1985: 129); como *lo no dicho* pero que permanece “*interno como disarmónico al discurso*” (Pereña, 1997: 79); como lo dicho por otras instancias discursivas distintas a la del evaluador como sujeto de una enunciación experta.

El relato evaluativo posee, en cierto modo, un carácter autorreferencial²¹⁷, puesto que:

- Se trata de un discurso valorativo sobre un instrumento, cuyo sentido se circunscribe a lo instrumental.
- Un discurso que ha desplazado al objeto material externo que da sentido y valor al instrumento.
- Un discurso que parte de la perspectiva de quien crea el instrumento (la DGII), cuyo correlato referencial es el instrumento y cuyo destinatario es, asimismo, quien produce el instrumento.

Con todo, la polifonía del texto va a abrir espacios de fuga en la autorreferencialidad instrumental del discurso.

2) En la escritura del informe se encuentra la marca de sus presupuestos epistemológicos. La evaluación es una actividad fundamentada en, y legitimada por, su sujeción a las reglas del método científico. Dentro de este régimen general de veridicción, el texto se construye a partir de una doble epistemología:

1. Desde una epistemología objetivista y un paradigma estructural-funcional, que se concreta en la asunción de la teoría de la agencia como perspectiva teórica (gerencialista) orientada al control de la eficacia de la intervención.
2. Desde una epistemología hermenéutica (relativista) y un paradigma intersubjetivo, que se concreta en la asunción del modelo de evaluación constructivista-respondiente como enfoque (pluralista) de investigación orientado a la participación y el diálogo.

Esta dualidad epistemológica y teórica tiene su correlato en una metodología también doble:

1. Cuantitativa-distributiva: la evaluación cuantifica hechos (actividades realizadas, recursos consumidos, efectos institucionales logrados...).
2. Cualitativa-intersubjetiva: la evaluación reproduce hablas (las hablas de los promotores y de los beneficiarios políticos del Fondo). Lo que implica que el texto se constituirá, finalmente, en intertexto.

²¹⁷ Casi paradójico: "Es paradójico todo enunciado autorreferente, toda expresión que habla de sí misma o toda función que es función de sí misma" (Ibáñez, 1985: 124). En no pocas ocasiones los enunciados del texto del informe tienen por referente el informe mismo, su proceso de elaboración, su estructura, la justificación de su construcción.

En el plano teórico y metodológico, el discurso del informe se sitúa en una posición difícil, bifurcada: en el punto en el que se difracta el dominio de la evaluación entre enfoques gerenciales y enfoques pluralistas. Es un espacio de ruptura. Las tensiones que han polarizado el discurso evaluativo desde hace décadas se van a reproducir en el proceso de la evaluación y en el texto del informe.

3) En su conjunto, las opciones que determinan la construcción del mundo objeto de la evaluación, sus conceptos y valores-criterio, sus elecciones teóricas y su metodología delimitan la esfera de su validez.

La lógica que late en la construcción del texto es, como decíamos, la de la ciencia. Los enunciados evaluativos están sometidos a reglas de veridicción (lógicas y empíricas) que son las de las ciencias sociales. Su dominio de validez y normatividad es, por tanto (o al menos pretende serlo), científica.

En el plano del contenido, es una validez que se circunscribe, ante todo, al entorno de lo organizativo, lo financiero, lo gerencial (estos tópicos constituyen la materia temática con la que se teje, en lo esencial, el texto del informe). La validez del conocimiento producido por el texto está delimitada por la racionalidad gerencial a la que se supedita el discurso hegemónico del texto.

La validez del saber producido por el texto no se extiende al conocimiento de la contribución del Fondo a la integración de los inmigrantes. En todo caso, este conocimiento sólo se producirá de manera superficial, marginal e indirecta, al manifestarse en el texto las apreciaciones de otros actores, distintos a la gerencia, sobre dicha contribución (o, más bien, sobre sus insuficiencias y sus límites).

4) La evaluación constituye una práctica que remite al gobierno y sus formas de administración. Su régimen discursivo posee un carácter políticamente condicionado, reproduce jerarquías de valor existentes en el campo de relaciones de poder en el que se sitúa el objeto evaluado y la evaluación.

El texto reproduce los valores formalmente asumidos por la gerencia (funcionalidad de la organización, cooperación institucional, coherencia política...). Pero, al mismo tiempo, se va a producir un cuestionamiento de la gerencia misma:

- Por el discurso evaluador, que llevará al límite la aplicación de los criterios de la racionalidad gerencial.
- Por las hablas de los agentes, en virtud de la dualidad –y la consiguiente apertura- del enfoque de la evaluación. Así, finalmente, se cuestionarán el modelo de intervención y su ajuste

con las necesidades materiales de sus destinatarios finales (las poblaciones inmigrantes).

La dualización teórico-metodológica fortalece la validez convergente de la evaluación (al utilizar distintos enfoques, métodos y fuentes para conocer el objeto), pero abre el texto a la dialéctica política inherente a la actividad evaluativa.

V. 5. 2. Régimen discursivo y gubernamentalidad

El régimen discursivo que modula el informe desempeña, por tanto, una función en la práctica de la acción de gobierno, articula con el ejercicio de una determinada *gubernamentalidad*.

Las formas de construcción de los objetos y conceptos que aparecen en el texto, su régimen epistemológico y axiológico articulan con el discurso dominante en el proceso de reforma de las Administraciones públicas e institucionalización de la evaluación que el Gobierno de España ha impulsado pocos años antes de la realización del informe. En concreto:

- La construcción burocrático-gerencial de los objetos y conceptos que conforman el régimen discursivo del texto articulan con la implantación de la *Nueva Gestión Pública* como paradigma de implementación de las políticas públicas en España (en este paradigma se inscribe la propia institucionalización de la evaluación como parte de una tecnología gerencialista de gobierno más amplia).
- La apertura discursiva del texto (derivada de la opción por un enfoque participativo y constructivista) es coherente con la idea de que la evaluación debe desempeñar un papel en la integración de las políticas públicas, en un contexto gubernamental marcado por la dispersión competencial y sus derivadas: la fragmentación y la opacidad de la acción de gobierno (una expectativa que presidió, como vimos, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación*).
- Las dos elecciones que conforman el régimen teórico-metodológico de la evaluación (teoría de la agencia, enfoque constructivista-respondiente) articulan con una tecnología de gobierno basada en la descentralización, la externalización de competencias y la distribución de recursos desde la Administración General del Estado a otros agentes políticos. En esta forma de gubernamentalidad se dota de autonomía a los agentes y se espera de ellos que participen, que cooperen, que sean "emprendedores". Pero esto tiene sus riesgos. El riesgo de una autonomía excesiva es la desvertebración de la acción de

gobierno: se ha implantado una gubernamentalidad basada en la descentralización y ello exige dos cosas: incentivar la disposición a cooperar por parte de los agentes y reforzar el control de la intervención por parte de la DGII.

- Cada una de las dos opciones teóricas seleccionadas realiza el acoplamiento con el dispositivo gubernamental en planos diferentes: la teoría de la agencia opera sobre el plano del equilibrio de la relación control del principal/autonomía del agente; el constructivismo opera sobre el plano de la cooperación/participación de los agentes (aunque el constructivismo lleva demasiado lejos esa participación). Ambas elecciones teóricas articulan con un mismo dispositivo.

Esa articulación entre el régimen discursivo del informe y los dispositivos y discursos gubernamentales implica también la posibilidad de un desfase. No son órdenes que se reproduzcan especularmente. El acoplamiento no es perfecto. Aunque sus puntos de desencuentro no se aprecian tanto en el plano del régimen discursivo mismo como en su actualización, en el resultado de aplicar las reglas que posibilitan lo enunciado en el texto. Es decir:

- En el plano de la pragmática evaluativa: en la producción (necesariamente polifónica) de efectos discursivos de valor, que dará lugar a una devaluación técnica y política del dispositivo.
- En la praxis sociopolítica de la evaluación: la recepción del texto será el momento en el que se crucen el discurso producido y el dispositivo gubernamental que lo ha instado. Ahí es donde se materializará, se hará visible, el desacoplamiento.

Pero todo esto remite ya a los siguientes capítulos de esta investigación.

V. 5. 3. Relación con el contexto de producción: Aproximación al sentido del discurso

La conformación del dominio evaluativo, las prácticas del campo político-institucional en el que se inscribe el *Fondo de Apoyo* y los discursos que circulan en ese campo predeterminan el régimen discursivo del texto, el espacio de sus posibilidades enunciativas. Hay, en todo caso, un residuo de singularidad, de especificidad del informe, cuyos límites precisos son difíciles de delimitar, pero que apuntan a su contexto concreto de producción. Éste, el modo en que se constituyó la demanda y en que tuvo lugar el proceso de evaluación del FAIRE, han condicionado la escritura del texto del informe. Este contexto remite también a esas instancias previas (discursivas y políticas), pero posee un núcleo necesario de singularidad. La tentación primera es hacer derivar la escritura del texto de ese contexto concreto en el que se produjo.

El rasgo más llamativo del régimen discursivo del informe es, a nuestro modo de ver, su carácter burocrático-gerencial, la hipóstasis de lo instrumental que se observa en la formación de sus objetos y conceptos, en su régimen valorativo, y la correlativa marginación de los aspectos materiales de la intervención evaluada.

La racionalidad formal-instrumental domina la concepción del informe. Es el discurso latente que se va a manifestar en el decir del texto, en el que se reproduce el desplazamiento de valores finales por valores instrumentales, característico de la racionalidad formal cuando ésta deviene hegemónica. Tal como hemos visto:

La integración de los inmigrantes, el objeto material de la intervención evaluada, el valor final que, en teoría, debería guiar la aplicación de los recursos del *Fondo de Apoyo*, queda desplazado en el texto por una serie de valores instrumentales, y por lo tanto formales (eficacia operacional, funcionalidad de los procesos, control de resultados, consistencia de la organización, refuerzo financiero...). Estos valores instrumentales tienden a constituirse en valores finales de la intervención, de la evaluación y, finalmente, del texto.

En teoría también, tales valores instrumentales deberían adquirir relevancia por su capacidad de contribuir al fin último de la intervención evaluada. Pero su impacto sobre dicho fin se disipa en el texto. De lo que se habla es de la contribución del *Fondo de Apoyo* a estimular la cooperación entre niveles de gobierno y a instituir una política estatal coherente en un contexto de gobierno caracterizado por la pluralidad de niveles competenciales y de agentes institucionales. Estos son los fines del FAIRE que la escritura del texto destaca. Fines que implican valores más propiamente formal-instrumentales que materiales, en el sentido del fin último y explícito de la intervención: la acogida y la integración de los inmigrantes, la ausencia de discriminación, la igualdad material, en definitiva.

El propio evaluador, en una nota a pie de página, la primera que aparece en el texto, hace una significativa advertencia en este sentido:

"Pero hay que tener presente a lo largo de todo nuestro análisis que la coherencia no es un valor en sí, sino un medio para lograr un nivel básico de igualdad en la prestación de servicios, en el marco de una gestión finalista de las intervenciones públicas" (GPI, 2008a: 12, nota 1).

Sin embargo, en el texto no se va a hablar prácticamente nada de ese "nivel básico de igualdad en la prestación de servicios" que, según el evaluador, sería el valor final que expresaría el sentido del FAIRE como instrumento de integración social.

Es paradójico, tiende casi al absurdo, que el informe de evaluación de un instrumento concebido para la integración social no hable de integración social²¹⁸.

*

Confrontamos el decir del informe con lo que hubiera podido ser dicho, pero que no se da en el texto. El carácter burocrático-gerencial, la hipóstasis de lo instrumental que domina la escritura del informe lleva el signo de un desequilibrio: la marca de un exceso y también, como su reverso necesario, de una ausencia. Hubiera sido posible, teóricamente legítima, una concepción alternativa, otro régimen enunciativo: partir de la problemática del inmigrante, de sus necesidades de integración, y proceder desde ahí a valorar la intervención²¹⁹. Nos preguntamos por qué no fue así. La respuesta nos remite a lo dicho en el texto y a su contexto específico de producción.

En el texto, se justifica este desplazamiento de valores finales por valores instrumentales definiendo la propia naturaleza del Fondo como un instrumento financiero cuyos propósitos son, precisamente, establecer un marco de cooperación entre niveles de gobierno, generar coherencia interterritorial, contribuir a reforzar lo que otros agentes hacen en materia de integración... En el informe se hace explícita la redefinición de su objeto en términos instrumentales. Una redefinición que sirve expresamente para eludir la indagación acerca del objeto material y último de la intervención (los inmigrantes y su integración).

Hay en el texto un notable esfuerzo discursivo para fundamentar esta forma de concebir el objeto y los fines de la evaluación, como si lo teóricamente esperable respecto a la evaluación fuera otra cosa. Se despliega de este modo una especie sobre-justificación que demanda un sentido (un sentido acaso solicitado por un lector anónimo y abstracto, no involucrado en las negociaciones que dieron lugar al diseño de la evaluación; o quizá, más simple y concretamente, un

²¹⁸ En el texto del informe se hace referencia a la infrautilización del personal de la DGII para desarrollar tareas propiamente técnicas, relativas al ámbito temático de la integración, y el correlativo desplazamiento de su empleo a actividades administrativas y de gestión (GPI, 2008a: 47). Esta apreciación, relativa a un aspecto del dispositivo objeto de evaluación (los recursos humanos de la DGII), es coherente con el desplazamiento de valores sustanciales por valores instrumentales que domina en el texto: lo que importa es la gestión, lo administrativo, lo instrumental (en último término el control del flujo financiero, en tanto que medio de articulación de todo el sistema)... La problemática material de la intervención pasa a un segundo plano, tanto en el discurso de la evaluación como en la práctica de la intervención evaluada.

²¹⁹ Siguiendo, por ejemplo, un enfoque de evaluación afín a la *Goal Free Evaluation* de Michael Scriven (1973).

sentido solicitado por los agentes -con quienes, en principio, se iba a contrastar el informe).

En una primera lectura, el sentido de esta sobre-justificación, y de esta forma de construir el mundo-objeto del texto, se derivan del modo en que se constituyó la demanda de evaluación: el evaluador quiere justificar su trabajo, evitar que se le exijan resultados que no están, por razones económicas, a su alcance. Como vimos, el argumento explícito del evaluador durante el proceso de transformación del requerimiento en demanda es que una evaluación de impacto sobre las poblaciones destinatarias de las ayudas del Fondo implicaría un despliegue de medios que el presupuesto de la asistencia técnica no podía cubrir. Para ello, según el evaluador, hubiera sido necesario un modelo como el aplicado por el *Fondo Social Europeo* en sus evaluaciones de nivel estatal (cuya dotación de recursos era mucho mayor que la disponible en el caso de la evaluación del *Fondo de Apoyo*).

Pero el argumento económico no resuelve del todo la cuestión de la hipóstasis de lo instrumental y lo burocrático-gerencial que dominan la construcción del texto y su sentido. Si realmente se hubiera considerado pertinente indagar en la dimensión material de la intervención, se habrían podido concebir alternativas metodológicas ajustadas a los recursos disponibles²²⁰. El argumento de la escasez de recursos es sólo un punto de partida que precede al argumento fuerte: la redefinición de la naturaleza del Fondo y de sus fines, que desplaza del núcleo de la evaluación las consideraciones relativas a los efectos de la intervención sobre la integración de los inmigrantes.

Es significativo, merece la pena recordarlo, que la DGII aceptase sin reservas el planteamiento del evaluador. Es razonable interpretar que esto fue así porque dicho planteamiento era consistente con las propias expectativas de la DGII respecto a la naturaleza del *Fondo de Apoyo* y a la importancia que la cooperación institucional y la coherencia interterritorial debían tener en su evaluación²²¹. Por lo tanto, la reconceptualización del Fondo y de sus fines y las decisiones subsiguientes relativas al diseño evaluativo, así como la propia construcción del texto, no fueron institucionalmente disonantes: articulaban con las concepciones de la DGII acerca del FAIRE y sus intereses respecto a la evaluación.

Lo que pone de manifiesto la sobre-justificación textual del evaluador no es sólo -tal vez ni siquiera principalmente- indicativa de la naturaleza mercantil y empresarial en la que se inscribe la función evaluativa,

²²⁰ Por ejemplo, desarrollando una estrategia basada en la selección de micro-estudios de caso.

²²¹ Las entrevistas realizadas apuntan, como ya vimos, en esta línea (aunque puedan tener cierto sesgo de justificación retrospectiva).

sometida, en tanto que actividad empresarial, a exigencias de productividad y eficiencia. El esfuerzo discursivo puesto en justificar las decisiones del evaluador indica la existencia de una alternativa al diseño de evaluación por el que se optó. Una alternativa más coherente con lo que teóricamente cabría esperar de la evaluación de una intervención social. Por ello, la sobre-justificación escrita en el texto parece dirigirse, más allá de la DGII, a otro destinatario, a un lector que desconoce las negociaciones contextuales de la demanda de evaluación.

*

La invisibilización del otro, el silencio acerca del extranjero como objeto material de la intervención evaluada, quizá simplemente signifique que tal objeto/sujeto no importa. Que lo que importa es, en efecto, la gestión interna, lo burocrático-gerencial y lo instrumental. Que la intervención tiene como función principal generar cohesión interterritorial y asegurar cierto grado de control por parte de la Administración General del Estado, en un Estado que tiende a la descentralización y a la dispersión de sus agencias. Son estos valores, relativos a la cohesión y a la centralización, los que pretenden ser actualizados por medio de una fuente de financiación (el FAIRE) y los que están en juego, tanto en la intervención evaluada como en el texto de la evaluación.

Hay un acoplamiento general entre el régimen del texto, su contexto específico de producción y su contexto macro-político. Aunque dicho acoplamiento no sea, finalmente, perfecto.

CAPÍTULO VI. ENUNCIADOS Y EFECTOS DE VALOR: PRAGMÁTICA DE LA EVALUACIÓN

“La investigación se realiza para resolver algún problema, (...) con la evaluación se pretende crear valor.”
YVONNA S. LINCOLN y EGON G. GUBA, *Investigación, evaluación y análisis de políticas*

“Al aplicar la teoría de los actos de habla al análisis del discurso, la principal dificultad es cómo proyectar lo que se dice sobre lo que se hace, es decir, cómo podemos identificar la fuerza ilocutiva de enunciados en contexto, dado que a) un enunciado en contexto puede tener diversas funciones y b) la interpretación como acto de habla que le atribuyamos a cualquier enunciado deriva, al menos en parte, del lugar que ocupa en la secuencia de habla, y en parte de nuestra familiaridad con el contexto en que aparece.”
SHOSHANA BLUM-KULKA, *Pragmática del discurso*

“Nada se asemeja más al pensamiento mítico que la ideología política (...).
[E]l pensamiento mítico procede de la toma de conciencia de ciertas oposiciones y tiende a su mediación progresiva.”
CLAUDE LÉVI-STRAUSS, *La estructura de los mitos*

Desde el régimen discursivo del texto, como condición de posibilidad de sus enunciados, nos preguntamos ahora por los enunciados mismos. Nos centramos en la materialidad de lo dicho: los enunciados evaluativos, tal como aparecen en el texto del informe. De los enunciados nos interesan, ante todo, los efectos que producen.

Como todo texto evaluativo, el informe de evaluación del FAIRE produce –o pretende producir– unos efectos sobre sus destinatarios. Con carácter general, estos efectos son de tres tipos:

1. *Efectos de saber*: el primer acto de la evaluación es un acto de conocimiento. El texto produce una verdad, que se articula en una doble vertiente: *teórica* (coherencia discursiva, continuidad lógica) y *empírica* (anclaje material, ajuste del discurso a una realidad observable)²²². En el informe, la coherencia y el anclaje del discurso en la realidad se derivan, lo hemos visto, de la aplicación de una metodología y unas reglas de veridicción científicas.

²²² La distinción procede de Ibáñez (1985: 121).

2. *Efectos de valor*, derivados de la propia naturaleza axiológica de la evaluación: dado que evaluar es, en su acepción más básica y común, juzgar el mérito o el valor de algo, el sentido central de los efectos del informe es producir *valor*. El texto de la evaluación produce y reproduce valores: contribuye a conservar y/o a transformar las relaciones sociopolíticas en las que se inscribe la evaluación y su objeto (el FAIRE).
3. *Efectos de poder*, derivados de lo anterior: en último término, los efectos de verdad y de valor dan lugar a efectos políticos de carácter discursivo (efectos de legitimación o deslegitimación, de sobrevaloración o devaluación...), que pueden provocar, a su vez, efectos materiales²²³.

Hay continuidad entre efectos de saber, de valor y de poder. Los efectos discursivos de valor se encuentran “encadenados” a los efectos de saber (se construyen sobre la base de un conocimiento, de unos *efectos de verdad*, lógica y empíricamente fundados) y a los efectos de poder (que se derivan de la producción de la verdad y de la creación de valor). Los efectos de valor son, en sí mismos, efectos discursivos de poder (aunque su materialización final dependa de instancias que están más allá del texto).

El texto de la evaluación implica, por tanto, acción, ilocución, *pragmática*. Dado que la fuerza ilocutiva de un discurso evaluativo reside en la acción de valorar, tomamos como foco del análisis los actos que expresan la función eminentemente valorativa de la evaluación. Actos que toman la forma de enunciados cuyo propósito es la creación de valor –o su reverso: la devaluación.

*

La inscripción de los enunciados valorativos en el texto del informe, no es sólo el producto de la intención de un autor. Sus razones hay que buscarlas más allá de la labor del evaluador como sujeto de la enunciación. La inscripción de los enunciados valorativos del texto es un acontecimiento discursivo singular, históricamente concreto, operado materialmente por un autor, cierto. Pero esta inscripción, y los efectos de valor que provoca, remiten a instancias que actúan sobre la intencionalidad del autor y la situación concreta en que se materializa la escritura del informe:

1. Hay un régimen discursivo previo, que determina lo enunciable en el texto.
2. Hay un contexto de relaciones de poder, que opera sobre el texto y se reproduce en él.

²²³ Aunque la efectividad material última de la evaluación estará mediada por el acto de recepción/apropiación del texto, cuestión que trataremos en otro capítulo.

El régimen discursivo del texto determina lo enunciable y lo evaluable. Lo vimos en el capítulo anterior: los efectos de valor producidos en el informe se sustentan en enunciados que son posibles porque se han delimitado unos objetos, se han establecido unos conceptos y valores-criterio, se han seleccionado unas perspectivas teórico-metodológicas y se han articulado unas modalidades enunciativas desde la que producir discurso. Sobre la base de estas operaciones, el texto configura su mundo-objeto, prefigura sus enunciados y sus efectos valor.

La relación del texto con su contexto gubernamental nos reenvía, siempre, a la función que ocupa el discurso evaluativo en una determinada práctica de gobierno y al papel que desempeña ese discurso en la realización de los intereses de los actores implicados en el campo estratégico de la evaluación y su objeto. El contexto gubernamental en el que se inscribe el FAIRE ejerce una “presión” constante sobre el texto de la evaluación y sobre la producción de sus enunciados valorativos.

En el plano del análisis del texto, nos preguntamos, ante todo, qué enunciados valorativos produce el informe, cómo los produce y qué efectos (de valor y de poder) se derivan de ellos.

*

Desde el punto de vista de la producción de valor, considerando la secuencia expositiva del texto, observamos lo siguiente:

- En el Capítulo II del informe (*El Marco de Cooperación: Diseño y evaluabilidad*), en su Apartado II.1 (*Creación y puesta en marcha del Fondo de Apoyo*) se produce una contextualización de la labor de la DGII, que se presenta como instancia promotora de una política estatal. Es una *inscripción histórica* de la gerencia de la intervención evaluada, una historización del objeto, cuya función es apologética.
- En el Capítulo III, *La intervención: Organización y procesos* (el más extenso y detallado del informe), se observan principalmente dos series de enunciados valorativos, cuya secuencia y efectos son los siguientes:
 - En el Apartado III.1.1., *Autoridad y responsabilidad*, con el que se inicia el capítulo, se produce una problematización de la distribución de posiciones y papeles asignados a los actores en el modelo aplicado para desarrollar la intervención. Su efecto es el de un *cuestionamiento del régimen competencial* de la intervención.

- En el resto del capítulo (especialmente en los apartados III.1.3., *Incentivos y control* y III.1.4 *Arquitectura organizativa*, así como en las secciones III.2. *Procesos* y III.4. *Grado de coordinación y cooperación alcanzados* –que opera como conclusión del capítulo), se produce una *devaluación técnica* de la DGII como gerencia de la intervención (una especie de *devaluación gerencial de la gerencia*).
- En el Capítulo IV (*Eficacia*) se describen los logros del FAIRE. Se produce, básicamente, una legitimación política de la DGII por la vía de los hechos: un efecto de *legitimación fáctica*.
- En el Capítulo V (*Pertinencia*), se produce una problematización del modelo de intervención y de su ajuste con la situación contextual. Su efecto es el de un *cuestionamiento general de la pertinencia* de la intervención, en línea con el sentido del capítulo (este cuestionamiento se declina, a su vez, en varias series de enunciados y efectos de valor referidos a temas específicos).
- En el Capítulo VI (*Conclusiones*), se retoman los principales enunciados valorativos del informe. Con frecuencia, su reinscripción es un mero resumen construido a partir de fragmentos literales extraídos del cuerpo del texto. Pero, en ocasiones, la reinscripción de los enunciados incorpora cambios sobre lo ya dicho: reordenación de sus encadenamientos y su articulación argumentativa, matizaciones y reajustes valorativos que introducen cierta ambivalencia en el sentido del texto.

Describimos a continuación el contenido de estas series de enunciados y efectos de valor, así como sus esquemas retóricos y sus procedimientos de anclaje empírico, tal como se manifiestan y se suceden en el texto del informe.

VI. 1. Historización y apología

Tal vez éste no sea el efecto de valor más notable y significativo que se produce en el informe (tienen más importancia los otros efectos que vamos a describir), pero debemos mencionarlo.

Al inicio del cuerpo analítico y valorativo del texto, una vez descrito el enfoque de la evaluación, el informe se contextualiza mediante una narración histórica: el texto se construye como un relato y su objeto general, el *Fondo de Apoyo*, adquiere una suerte de consistencia histórica: el objeto “se historiza”.

Como ya mostramos en el capítulo anterior, este contexto del informe de evaluación se presenta en términos históricos y político-administrativos: es la historia de la institucionalización del ámbito político de la integración de los inmigrantes. Donde se hace referencia a dos procesos articulados en una secuencia temporal:

1. En primer lugar, el proceso de creación de la DGII como instancia administrativa promotora de dicha política de integración de inmigrantes.
2. En segundo lugar, de forma consecutiva a dicha creación, el proceso de concepción e implementación del *Fondo de Apoyo para la acogida e integración de inmigrantes*. Que se presenta como el principal instrumento de financiación y gestión de la política.

El texto se instala en una narrativa histórica: se teje como secuencia de acontecimientos relativos a la configuración de la política de integración de inmigrantes. Una política que se presenta como ya constituida en el momento en que la evaluación tiene lugar. El objeto político-programático de la evaluación (y del texto), el *Fondo de Apoyo*, se constituye en significante clave de dicha institución política.

*

Así, el Apartado II.1. del informe (*Creación y puesta en marcha del Fondo de Apoyo*) comienza con la constatación de una transformación política ya lograda, efectivamente consumada:

“La integración de inmigrantes ha pasado de ocupar un lugar subalterno en la estrategia y organización de las políticas públicas a convertirse en un núcleo crítico de las mismas. Prácticamente hasta los comienzos de esta década había una cierta vaguedad respecto al lugar de la integración de inmigrantes tanto en la definición de las políticas como en la estructura departamental de las Administraciones públicas” (GPI, 2008a: 12).

Esa transformación, que se recorta sobre un pasado caracterizado por la indefinición de la integración de inmigrantes como ámbito de gobierno, por su ausencia como lugar de una acción política unificada, posee una cronología políticamente significativa: se produce durante la primera legislatura del Gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, momento en el que tiene lugar la creación de las instancias promotoras del *Fondo de Apoyo* –que son el signo de ese cambio²²⁴:

“[A]l comienzo de la anterior legislatura se producen algunos cambios sustanciales:

²²⁴ El informe se escribe en abril de 2008, inmediatamente después del comienzo de la segunda legislatura socialista del mismo presidente.

- Se crea una Secretaría de Estado para la inmigración y la emigración en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,
- Se crea una Dirección General para la integración de los inmigrantes (DGII),
- Se incrementan notablemente los recursos financieros para la política de integración de inmigrantes" (Ibíd.).

Esta transformación se presenta en el texto como el marco histórico en el que se inscriben el *Fondo de Apoyo* y la DGII, que se presenta, a su vez, como la instancia encargada de implementar la nueva política:

"Es en este nuevo contexto político en el que se crea y pone en marcha el Fondo de Apoyo y su Marco de cooperación –precedente de lo que al final de la legislatura será el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

La DGII nace a fines de 2004, con su correspondiente Real Decreto, como el órgano con la tecnoestructura necesaria para poner en marcha la política de integración de inmigrantes diseñada desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración" (Ibíd.).

El FAIRE comparece en el texto como precedente del instrumento que representa el logro definitivo, consumado, de la creación de la política estatal de integración de inmigrantes: el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (PECI). El *Fondo de Apoyo* es la pre-condición del PECI, la instancia sin la cual éste no hubiera existido.

El informe adquiere sentido histórico-político a partir de este relato: el sentido, la función pragmática de esta representación histórica, política y administrativa del objeto general del texto es la presentación de la DGII como factor decisivo de la creación de una política a nivel estatal. Podríamos decir que su propósito es fijar, enfatizar, el protagonismo de esta instancia como promotora de un nuevo paradigma de intervención política basado en la cooperación interinstitucional y la transversalidad de la acción de gobierno en los diferentes niveles competenciales del Estado: frente a la dispersión previa de la acción de gobierno y a la ausencia de un ámbito político estatal en materia de integración de inmigrantes, la DGII (y el FAIRE) se representan como los elementos precursores y decisivos de un cambio.

*

En definitiva: este modo de relatar el contexto de inscripción del objeto de la evaluación produce un efecto discursivo de apología y legitimación del estatus de la DGII. Un efecto de valor (y de poder) consistente con la propia autoconsciencia de los representantes de esta dependencia de la Administración General del Estado respecto a la significación de su papel político. Las entrevistas realizadas con dichos representantes mostraron qué imagen tenían de sí mismos, el contenido de esa "autoconsciencia institucional". El informe reproduce este

discurso de la DGII en el apartado dedicado a contextualizar el texto mediante la narración histórica del origen del *Fondo de Apoyo*.

Esta función apologética y de legitimación se va a retomar (de forma más explícita) en el capítulo dedicado a la eficacia de la intervención, donde se describen los efectos logrados por el *Fondo de Apoyo* en sus contextos regionales y locales de intervención. Unos efectos, lo veremos después, de tipo político-institucional y financiero, que se presentarán, en primer término, como altamente positivos (si bien serán finalmente relativizados, ajustados “a la baja”).

*

En las conclusiones generales del informe (Capítulo VI), se obvian las referencias al contexto histórico-político y al proceso de creación e implementación del FAIRE. Las conclusiones se centran directamente en dar respuesta a los interrogantes de la evaluación. Se prescinde, prácticamente, de los aspectos introductorios y contextualizadores.

Tan sólo un breve enunciado, con el que se inicia la respuesta al primer interrogante evaluativo (el relativo a la funcionalidad de los procesos), proporciona la referencia temporal para situar histórica y políticamente las conclusiones de la evaluación:

“En 2006 la integración de inmigrantes constituía un ámbito de acción política en proceso de maduración –e incluso hoy día sigue siéndolo (...). La experiencia de cooperación entre niveles de gobierno en el abordaje de dicha política era prácticamente inexistente” (GPI, 2008a: 86).

La referencia coincide con el propio ámbito temporal de la evaluación (centrada en el año 2006). Los antecedentes históricos desaparecen. Además, el contenido valorativo del enunciado plantea cierta inconsistencia con respecto a lo dicho en el Capítulo II, al comienzo del cuerpo del texto: la política de integración de inmigrantes ya no se presenta como un ámbito de acción definido, que había pasado de la “vaguedad” a ser un “núcleo crítico en la estrategia y organización de las políticas públicas”. Ahora se presenta, simplemente, como una política “en proceso de maduración” (no sólo en 2006, sino asimismo en 2008, cuando se escribe el informe).

Ambas formas de describir la política de integración de inmigrantes (la que se da en el cuerpo del texto y la que aparece en las conclusiones) tal vez no sean necesariamente contradictorias. Lo que sí es cierto es que en uno y otro lugar del informe se seleccionan aspectos distintos para caracterizar el contexto político.

En las conclusiones, el sentido de ese cambio se explica por la valoración que se va a dar en el texto al logro de los objetivos de

cooperación del FAIRE: en un contexto político “*en proceso de maduración*” y caracterizado por la inexistencia de cooperación intergubernamental, lo logrado por el *Fondo de Apoyo* al respecto sólo puede valorarse como positivo. La continuación del enunciado lo deja bien claro:

“*Dadas estas condiciones [la política en proceso de maduración, la inexistencia de cooperación] el Fondo ha supuesto un estímulo significativo para la cooperación internivel*” (Ibíd.).

De cualquier modo, en ambos casos, la representación del contexto histórico-político cumple en el texto una función apologética y legitimadora de la DGII: en el Capítulo II, destacar su papel en la creación de un ámbito de acción de gobierno que estaría ya definido y constituido cuando se escribe el informe (efecto de apologético de historización); en las conclusiones, enfatizar los logros de la DGII en materia de cooperación institucional, necesariamente destacables en un ámbito político todavía en proceso de formación (efecto de legitimación fáctica, que trataremos después).

Aunque, en este último caso, la contextualización va a contribuir también a introducir una modulación ambivalente en la valoración de los logros del FAIRE, como veremos.

VI. 2. Cuestionamiento competencial

En el Apartado III.1. (*Autoridad y responsabilidad*) del Capítulo III del informe (*La intervención: Organización y procesos*), se describe la representación que los actores institucionales implicados en la gestión del FAIRE tienen de sí mismos y de los otros actores implicados en dicha gestión.

De acuerdo con el enfoque de la evaluación, la finalidad de este análisis intersubjetivo y cruzado de las posiciones que configuran el campo político de la intervención es comprender, desde el marco cognitivo de los actores implicados, la naturaleza de sus interacciones y, a partir de éstas, inferir sus posibles efectos sobre los procesos y los logros de la intervención. La comprensión de este marco cognitivo se plantea en el informe como algo necesario y previo al establecimiento de juicios sobre el ajuste funcional de los procesos, los resultados y los fines del FAIRE.

El capítulo dedicado a organización y procesos comienza con este análisis. Los actores hablan de los otros actores con los que interactúan (se les ha llamado, se les ha convocado para hacerlo) y el texto recoge

su decir. El resultado es que todos ellos se exponen a la confrontación con el discurso del resto. Sus hablas quedan abiertas al desvelamiento de sus intereses, sus inconsistencias, sus contradicciones.

Se produce en este apartado un efecto de problematización del régimen de posiciones y papeles que articula el campo de relaciones de poder de la política de integración de inmigrantes.

*

Se comienza planteando el problema en un escueto enunciado:

“Desde su establecimiento, en el Fondo hay un cierto cuestionamiento por parte de algunos agentes del régimen de Autoridad/Responsabilidad establecido” (GPI, 2008a: 22).

Después se declina y argumenta el contenido de ese enunciado base. Se describen las posiciones, comenzando por el vértice político de la intervención: se reproduce la representación institucional que la DGII tiene de sí misma. Esta instancia fundamenta su autoridad desde dos lógicas interrelacionadas. Una es jurídico-política, la otra es económica:

1. En el plano jurídico-político, la DGII reivindica su estatus y su papel como instancia central de gobierno: se justifica desde una visión *“consustancial a su posición en la articulación del Estado, y a sus roles en la determinación de prioridades y en la garantía de la coherencia interterritorial, asignados a dicha posición” (Ibíd.)*.
2. En el plano económico, la DGII se considera a sí misma como la principal *“propietaria”* de los recursos financieros del *Fondo de Apoyo*, y en consecuencia *“quien mejor puede valorar cuál debe ser su distribución y destino final” (Ibíd.)*.

El discurso de la DGII, tal como se reproduce en el informe, es, obviamente, un discurso legitimador de su estatus político. Que sirve para justificar, a su vez, el uso de los recursos del *Fondo de Apoyo*, el derecho a controlar su aplicación. En este discurso, la evaluación se constituye en uno de los instrumentos mediante los cuales la DGII ejerce ese derecho.

El problema -para las pretensiones de la DGII- es que, al confrontarse textualmente su representación auto-legitimadora con las hablas de los otros actores, su fuerza discursiva se diluye:

El discurso autonómico tiende a matizar, a reajustar, y en algunos casos a cuestionar radicalmente, esta representación de la DGII respecto a su estatus-rol político (así como la representación que de sí mismos tienen los Ayuntamientos):

“La Administración autonómica considera que su competencia en la materia establecida normativamente la debiera proporcionar más peso en la relación (...).

En todo caso, consideran que las prioridades en materia de integración de inmigrantes se deben definir en el ámbito autonómico (el competente al respecto) y que es necesario que la Comunidad Autónoma administre los recursos del Fondo con el fin de garantizar la coherencia territorial en el ámbito autonómico. El rol de la Comunidad Autónoma respecto a los Ayuntamientos sería análogo al del Estado respecto a las CCAA” (GPI, 2008a: 22-23).

Se trata de una posición discursiva orientada a la limitación del poder central. Algunas Comunidades Autónomas cuestionan de manera especialmente rotunda el estatus y el papel de la DGII en la planificación y el control de las actividades financiadas con los recursos del Fondo de Apoyo. En el texto se transcribe directamente el decir de estos agentes²²⁵:

“No estamos capacitados para permitir que la Administración pública de nivel nacional pueda fijar los objetivos de la política pública con el fin de procurar la integración de los inmigrantes. El señalamiento de los ámbitos de actuación, la oportunidad y prioridades, corresponde al parlamento regional de cada Comunidad Autónoma (...). [N]o puede legítimamente indicarse si nuestro proceder de cara a la integración de los inmigrantes es oportuno o inoportuno. Si es pertinente o no’.

Reunión de grupo autonómico. Representante” (Ibíd.: 22).

El discurso de los agentes autonómicos también pone en cuestión el estatus de los Gobiernos locales, argumentando sus problemas para ejecutar, su falta de capacidad operativa:

“Las Comunidades Autónomas han planteado con cierta insistencia que las Corporaciones Locales tienen limitaciones para ejecutar lo que les corresponde obligatoriamente del Fondo de Apoyo. A algunas Comunidades Autónomas les hubiera gustado que la legislación les hubiera permitido intervenir más en lo que se hace en los Ayuntamientos, bien directamente o a través de un órgano conjunto (comunidad-Ayuntamientos)” (Ibíd.: 23)

*

El discurso de las Corporaciones Locales se representa en este apartado a partir de su consideración de ser las “*destinatarias naturales*” del

²²⁵ Se transcribe de forma un tanto extraña, como fuera de lugar, sin que su inserción concreta y material en el texto se acompañe de un enunciado que interprete o comente la transcripción, casi como un acto fallido en la escritura. Se inserta al describir las posiciones de los agentes frente al discurso de la DGII, pero sin una correspondencia clara con los enunciados que preceden al *verbatim* (hubiera resultado más coherente ubicarlo en la descripción de la representación que los agentes autonómicos hacen de sí mismos, acompañando dicha representación). Puede haber sido un simple error o un *lapsus*. En otras partes del capítulo, y en las conclusiones del informe, se introducen comentarios interpretativos en la línea de este *verbatim*.

Fondo de Apoyo²²⁶. Los agentes locales quieren unos mecanismos más horizontales de coordinación con las Comunidades Autónomas, recuperar el modelo de *Plan Concertado de Servicios Sociales* (rechazado por la DGII). En las posiciones más extremas, se reivindica una autonomía prácticamente plena con respecto a los gobiernos autonómicos (se transcribe igualmente un *verbatim* que expresa tal posición):

“A partir del hecho de considerarse los destinatarios “naturales” del Fondo y ser los receptores institucionales últimos del mismo, las Corporaciones Locales manifiestan que al menos debería haber unos mecanismos formales para ponerse de acuerdo en unos mínimos con la Administración autonómica (recuerdan el modelo Plan Concertado), y en el límite, los Ayuntamientos más críticos, aceptando el marco normativo-administrativo del Estado de las Autonomías, cuestionan de alguna manera el multinivel.

‘¿Por qué es necesario el paso a través de la Comunidad Autónoma para que se gestione este dinero, cuando podríamos hacerlo directamente de una manera mucho más sencilla, gestionarlo mejor y gestionar efectivamente el dinero que el Estado quiere aportar a los Ayuntamientos?’

Reunión de grupo local. Representante” (GPI, 2008a: 23).

Los agentes locales pretenden una elevación de su estatus en la gestión de los recursos del Fondo. Consideran que son ellos quienes realmente atienden las demandas de los beneficiarios últimos de este instrumento (ellos son quienes trabajan con los inmigrantes y su lugar en la gestión del FAIRE debería estar en consonancia con el papel que en la práctica ejercen):

“La Administración local reclama para sí una condición más importante en base a su responsabilidad en el ámbito (local) de aplicación de estas acciones, en tanto que es a ella a quien se dirige en demanda de prestación el beneficiario último y debe darle una respuesta” (Ibíd.).

En el informe se dice, asimismo, que los agentes locales se posicionan de manera distinta frente a las Administraciones central y autonómica: *conformidad* respecto a la primera, *acatamiento* respecto a la segunda. Esas diferencias de apreciación respecto a los otros niveles de gobierno se etiquetan en el texto a partir de fragmentos de transcripción de una de las entrevistas realizadas:

“Los agentes locales valoran de manera diferente el status y rol de las administraciones central y autonómica. La contestación de uno de ellos, en una entrevista focalizada, es representativa del matiz valorativo respecto al papel fundamental que cada una se atribuye. Al papel que la Administración central pretende jugar dice ‘estoy de acuerdo’ (posición de conformidad) y en

²²⁶ Emerge aquí esa representación que sitúa en lo local el espacio por excelencia de “lo real”, el lugar en el que se experimenta y gestiona *realmente* la interacción con las poblaciones inmigradas. Lo que constituyó uno de los focos de los debates que precedieron a la institucionalización de la política de integración de inmigrantes, tal como mostramos en el Capítulo III de esta investigación.

el caso de la segunda 'no es discutible' (posición de aceptación o acatamiento)" (Ibíd.).

Con estas transcripciones del habla de los agentes locales, el texto del informe reproduce, de nuevo, un discurso limitador del poder. Pero la "razón de Estado" que se pretende limitar desde lo local no es la del Gobierno central, sino la del Gobierno autonómico.

*

Las ideas-fuerza que vertebran estos discursos se van a reproducir en diferentes lugares del informe. La puesta en cuestión del régimen de autoridad y responsabilidad de la intervención va a constituir uno de los ejes de la configuración narrativa del texto, como veremos. En el apartado que hemos descrito es donde se fija expresamente este diagnóstico y los enunciados que lo argumentan.

En las conclusiones se va a reiterar, de manera abreviada y sintética, más elaborada, lo dicho en este apartado que abre el análisis de la organización. El discurso de los agentes se redefine como *cuestionamiento competencial* y se valora ya directamente como un obstáculo ("*el cuestionamiento competencial como barrera*" es la denominación del epígrafe en el que, en las conclusiones del informe, se resume e interpreta lo dicho en el cuerpo del texto):

"Un obstáculo básico para el avance en la cooperación es que, para algunos agentes, en cada nivel está presente un cierto 'cuestionamiento' de la posición y las funciones de los demás agentes.

En los casos más radicales de este cuestionamiento, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales demandan de la Administración central que sea un mero proveedor de financiación. Algunas Comunidades Autónomas, bajo el supuesto de que la Administración central no es competencialmente la responsable de la política de integración de inmigrantes, y por lo tanto no podría fijar prioridades, cuestionan todo lo que se deriva de ello" (GPI, 2008a: 88).

En el informe, se produce, de este modo, no sólo una problematización cruzada de la posición y las funciones de los actores implicados en la intervención, sino algo más: se pone en evidencia que, en el límite, algunas Comunidades Autónomas, y también Corporaciones Locales, quieren que la DGII sea lo que ella no quería ser: una suministradora de recursos, una mera *caja pagadora*. El *Fondo de Apoyo*, cuyo propósito era crear un ámbito de acción de gobierno basado en la cooperación interterritorial, se ha puesto en marcha sobre una divergencia radical (y persistente).

*

En suma, la apertura intersubjetiva de la evaluación da lugar a una suerte de mapa discursivo en el que los actores involucrados en la gestión del *Fondo de Apoyo* pretenden limitar el poder de los otros actores y, más concretamente, su control sobre los recursos financieros del Fondo. Este *cuestionamiento competencial* pone de manifiesto, es obvio, un juego estratégico: el campo de relaciones de poder en que se inscribe la evaluación se revela en el despliegue discursivo de las contra-conductas de los actores autonómicos y locales, en sus resistencias a una determinada forma de acción de gobierno.

Este conflicto institucional se va a tratar a lo largo del texto más como un problema de gestión, como un desajuste funcional, que como un problema político: un desajuste susceptible de ser solventado mejorando técnicamente los procedimientos de coordinación, los flujos de información y los sistemas de incentivos y control de la intervención. Dos cosas están claras en este sentido:

1. Los temas relativos a la coordinación, los flujos de información, sistema de incentivos y control, etc. son los que se van a ir desgranando a lo largo del capítulo dedicado a organización y procesos.
2. El evaluador elude posicionarse con respecto a las cuestiones político-competenciales de fondo que aparecen en el texto.

La principal modalidad enunciativa elegida por el evaluador para dejar constancia de las cuestiones políticas es, como hemos visto, la reproducción directa o indirecta del discurso, en ocasiones muy crítico, de los actores. El evaluador no se pronuncia al respecto, pero lo significativo es que proceda a trasladar al texto esos discursos. La enunciación de estas posiciones críticas provoca un efecto de problematización, de cuestionamiento del sistema de distribución de estatus y de roles sobre el que descansa el régimen de autoridad y responsabilidad de la intervención. Un cuestionamiento que afecta de manera particularmente acentuada al vértice de la pirámide política, a la DGII en tanto que instancia creadora del FAIRE y principal responsable de la intervención evaluada (aunque también los agentes autonómicos y locales se cuestionan recíprocamente).

Es la apertura discursiva del texto lo que, ante el silencio del evaluador, abre fisuras en la representación político-institucional del objeto (el modelo de gestión del *Fondo de Apoyo*), tal como ha sido concebido por sus artífices.

VI. 3. Devaluación técnica

En el Capítulo III del informe se despliega un detallado análisis de la estructura organizativa dispuesta para la administración el FAIRE, así como de sus procedimientos de gestión. Este análisis da lugar a una valoración negativa de las capacidades técnicas de los diferentes actores implicados en la intervención, especialmente de la DGII.

El análisis de la organización y los procesos de la intervención es, como ya señalamos, el más extenso del informe. En este capítulo se va a dar respuesta a la cuestión establecida como central al criterio de funcionalidad de los procesos: si hubo cooperación entre niveles de gobierno en la gestión del FAIRE.

Para responder a este interrogante, el capítulo se divide en dos secciones, que se corresponden con el propio enunciado del capítulo:

1. La organización (el aspecto estático, sincrónico y estructural, si se quiere, del dispositivo creado).
2. Los procesos (su dimensión dinámica y diacrónica).

Una tercera sección (*Grado de coordinación-cooperación alcanzado*) establece las conclusiones del capítulo.

VI. 3. 1. Valoración de la organización

En el texto se expone, en primer lugar, el enfoque del análisis, basado en la identificación de los problemas que, desde un punto de vista organizativo, se han debido resolver en la implementación del FAIRE²²⁷:

“Organizar las relaciones entre agentes que deben cooperar para realizar unas actividades exige que se resuelvan tres problemas interrelacionados.

1. *La asignación de autoridad y responsabilidad para llevar a cabo las tareas.*
2. *La naturaleza de los flujos de comunicación-información relevantes para la coordinación (...).*
3. *Los incentivos que deben tener los agentes para la realización de las actividades y el control de su cumplimiento.*

Además, debe existir una arquitectura organizativa y unas normas de comportamiento para que la organización funcione” (GPI, 2008a: 21-22).

Los problemas que han debido resolver los actores para desarrollar unas actividades en un marco de cooperación determinan los apartados en que se divide, a su vez, la sección dedicada al análisis organizativo:

²²⁷ Se reitera lo ya dicho en el capítulo dedicado al enfoque de la evaluación, añadiendo una referencia a la necesidad de una *arquitectura organizativa*.

1. *Autoridad y responsabilidad* (cuyo contenido y efectos de valor acabamos de exponer).
2. *Comunicación*.
3. *Incentivos*.
4. *Control*.
5. *Arquitectura organizativa*.

El análisis de cada uno de estos tópicos se despliega en una serie de enunciados con sus correspondientes efectos valorativos:

Comunicación

Respecto a este apartado, el texto se instala en un registro más descriptivo que valorativo: se limita, en efecto, a describir, en poco más de una página, la disposición de “*los flujos de comunicación formal más significativos*” que se han dado en la intervención. Unos flujos que han sido “*mayoritariamente verticales*”, con nodos de distribución y recepción de información en la DGII y en los departamentos responsables de las Comunidades Autónomas (GPI, 2008a: 24).

Desde un punto de vista valorativo, únicamente se apuntan algunos problemas generales y potenciales (no se dice que se hayan dado realmente en el desarrollo de la intervención):

“Como en toda intervención multinivel, un problema que se presenta es la distorsión comunicativa desde el emisor original al último receptor, tanto por falta de transparencia o desconocimiento, como por interferencias interpretativas o la introducción de mensajes propios en cada uno de los niveles. El efecto negativo que puede producirse es la desconfianza entre los actores, lo que condicionaría la eficacia de la intervención” (Ibíd.).

Es mucho mayor el desarrollo, en extensión y en intensidad valorativa, de los temas relativos a incentivos y control, estrechamente interrelacionados, y que van a ser los núcleos principales de la valoración de la organización.

Ambos aspectos, incentivos y control, conectan directamente con la valoración de la eficacia del FAIRE (eje de toda la argumentación evaluativa del informe).

Incentivos

Respecto a la valoración del incentivo implantado en la intervención, el problema se concreta en dar respuesta a cuatro cuestiones de carácter básicamente financiero:

- “1. Si la cofinanciación ha constituido un estímulo o un problema, y si ha funcionado la financiación en cadena; es decir si se ha implementado un verdadero sistema incentivador,
2. Si el instrumento de asignación ha sido el más adecuado para los agentes,
3. Si los requisitos para acceder a la financiación han sido un obstáculo,
4. Si los criterios de distribución se han ajustado a las necesidades y actuaciones a desarrollar” (GPI, 2008a: 26).

Respecto a estas cuestiones la respuesta que se da en el texto es la siguiente (no es una respuesta que siga un orden de correspondencia sistemática con los cuatro problemas previamente enunciados, más bien se sintetiza en el despliegue de una serie de enunciados):

Los incentivos dispuestos por la DGII para estimular la cooperación no estuvieron vinculados a la exigencia de resultados. El mecanismo de asignación de recursos no vinculó la distribución de fondos hacia los agentes a la pertinencia de lo que éstos proponían hacer o a los resultados logrados en el año anterior:

“Los criterios de distribución financiera de la DGII a las Comunidades Autónomas se guían por sus potenciales necesidades (población inmigrante a integrar), estableciendo en cualquier caso un monto mínimo. (...) [E]ste mecanismo de asignación presenta dos limitaciones:

1. *No vincula la cantidad a lo que van a hacer sino a la población potencial a atender, por lo tanto es más un fondo de cobertura que un incentivo de desempeño.*
2. *La existencia de una base financiera básica puede estar sobrefinanciando a las [Comunidades Autónomas] que menos población tienen que atender” (Ibíd. 27).*

En este enunciado se da al FAIRE una calificación determinante: ha sido un *fondo de cobertura* mecánicamente asignado; no ha sido un *incentivo* que estimulara el *desempeño* de los agentes, motivando la mejora de sus resultados con la expectativa de lograr más financiación. Tampoco se establecieron desde la DGII incentivos simbólicos (*incentivos de estatus*) que sirvieran de estímulo a la competencia (positiva, motivadora de una mayor eficacia y eficiencia en la realización, se supone) entre agentes:

“El Fondo de Apoyo no utiliza incentivos de status; no emite informes que valoren lo que ha hecho cada uno de los agentes que ha recibido su financiación, con el fin de que sirva de comparación entre ellos” (Ibíd.: 28).

El diagnóstico final es demoledor: se valora negativamente la concepción (patrimonialista) de los agentes respecto a los recursos del FAIRE, se cuestiona la veracidad de los datos de ejecución proporcionados a la DGII y la capacidad de ésta para asignar adecuadamente la financiación. Todo ello desemboca en un juicio sobre la incapacidad de la gerencia para hacer que los agentes cumplan con sus responsabilidades:

“[L]os incentivos sólo son eficaces si van vinculados a la exigencia de resultados (rendimiento de cuentas). En el Fondo de Apoyo:

1. Ha podido haber una barrera actitudinal (de base política) al rendimiento de cuentas: los agentes creen que, a partir de su situación inmigratoria, el dinero que les llega ‘es suyo’, y por lo tanto no tendrían que dar cuenta a otros,
2. Respecto a la relación entre gasto y resultados, ha habido ejercicios de ingeniería justificativa,
3. Si bien, a nivel central, si no hay la ejecución debida de las acciones se resta financiación en el siguiente ejercicio (...), es difícil que con el sistema de control de eficacia existente y la ingeniería justificativa, se pueda realizar esta asignación adecuadamente,
4. Como en muchas actividades en la Administración pública, no ha estado clara la exigencia de responsabilidad, y más allá de cualquier penalización potencial parece predominar la creencia de que los incumplimientos no acarrear consecuencias significativas” (Ibíd.).

Por todo ello, el sistema de incentivos establecido en la intervención derivó más bien en una “caja pagadora”, lo que en el texto se define técnicamente como “una simple articulación financiera para encauzar fondos” (Ibíd.). Algo muy distante del modelo de referencia constituido por la Comisión Europea (o, al menos, de la idea que de este modelo se habían hecho los promotores del Fondo de Apoyo).

Esta conclusión, especialmente fuerte, devaluativa de la gerencia, se ofrece en el texto con algunas precauciones, y apoyándose en el decir de los agentes (de donde parece haberse extraído la metáfora de la caja pagadora):

“Con los datos disponibles y el conocimiento limitado por el alcance de esta Evaluación, apuntamos la debilidad del sistema de incentivos para la cooperación, aproximándose más a una simple articulación financiera para encauzar fondos. En el límite, los agentes han podido percibir una cadena financiera que comienza en la DGII como ‘caja pagadora’ y continúa en las Comunidades Autónomas como ‘ventanillas de traslado’:

‘Creo que el objetivo de la Administración central estaba claro pero al final el Fondo se ha convertido en una caja pagadora, porque un proceso del que tenemos conciencia que no siempre controlamos (de prisa, sobrevenido,...), nos ha llevado al final a preocuparnos cada año fundamentalmente por cuánto íbamos a recibir y saber si seguía el Fondo...’

Entrevista focalizada. Agente autonómico” (Ibíd.: 28-29).

Control

La valoración de los aspectos estrictamente organizativos del control de la intervención es breve en la sección del capítulo dedicada a la organización²²⁸. Se limita a describir el modelo de control elegido y el rol

²²⁸ Sólo se aborda lo que se denomina *modelo organizativo de control*. Sus aspectos instrumentales, el control de eficacia de la intervención (seguimiento y evaluación de

teóricamente asumido por la DGII en ese modelo, con una escueta llamada de atención sobre la inadecuación del papel realmente desempeñado por la DGII, y también por las Comunidades Autónomas:

En la gestión del FAIRE, se optó por un modelo de control descentralizado e indirecto, en el que la DGII asumía un papel de “garante” respecto a las Comunidades Autónomas, ocupándose básicamente del cumplimiento de los convenios firmados. La Administración autonómica, por su parte, asumió el mismo rol respecto a la Administración local. Este papel de garante es el que le hubiera correspondido desempeñar a la DGII respecto a la Administración autonómica, y a esta respecto a la local. Pero en la práctica no ha sido así:

“[L]o que ha ocurrido es que, a partir de un bajo desarrollo del papel de garante, las instancias superiores han sido más frecuentemente ‘consultores’ y ‘observadores’ (papeles que en principio también se dan en otras intervenciones y que son positivos, pero que deberían ser secundarios en la función controladora respecto al de ‘garante’)” (GPI, 2008a: 29).

Aunque la valoración del modo en que se ha desarrollado el control de la intervención se desplaza a la sección dedicada a los procesos, el enunciado anterior indica que no se ha ejercido adecuadamente dicha función de control (lo que ya se ha anticipado al valorar el sistema de incentivos: la cuestión de la incapacidad de los agentes –en especial la DGII- para controlar la eficacia de lo realizado va a ser fundamental en todo el texto, uno de los argumentos evaluativos clave del informe, como veremos).

Arquitectura organizativa

La valoración de la organización creada continúa con un análisis de la llamada *arquitectura organizativa*. Comienza con enunciado clave en la articulación del texto (se va a reiterar varias veces a lo largo del informe):

“[M]ás que una arquitectura organizativa, lo que se ha creado para coordinar la intervención ha sido una articulación institucional con un conjunto de instrumentos para cada proceso a desarrollar” (GPI, 2008a: 30).

Un gráfico describe la articulación institucional creada y sus instrumentos (convenio, modelo de *Plan de Acción*, memorias de ejecución...), del que se extrae una consecuencia cuyas implicaciones se van a desarrollar extensamente después: la existencia de “barreras a la

realizaciones, resultados y efectos) y el control económico-financiero de la ejecución del gasto, se emplazan en otros apartados (en la sección dedicada a los procesos).

coordinación y a la cooperación” en todos los niveles del dispositivo de la intervención:

“La puesta en marcha de esta articulación para la coordinación ha evidenciado la existencia de diversas barreras a la coordinación y cooperación en cada nivel institucional y en las relaciones internivel” (Ibíd.).

A partir de esta enunciación, el análisis se declina en la descripción de tales barreras: se detalla una larga serie de disfuncionalidades en las pautas de interacción entre los actores implicados en la gestión del FAIRE. Estas disfuncionalidades se analizan en cada nivel de gobierno (central, autonómico y local), así como en las relaciones internivel. La valoración se despliega, por tanto, en dos sentidos:

1. En un sentido “horizontal” (así se denomina en el texto), que tiene por objeto el estudio de las relaciones internas a los niveles de gobierno central y autonómico (análisis de las interacciones entre los actores y dependencias administrativas pertenecientes a cada uno de estos niveles de gobierno).
2. En un sentido “vertical”, proporcionando un detallado análisis de las interacciones entre:
 - El nivel de gobierno central y el autonómico.
 - El nivel autonómico y el local.
 - Los niveles autonómico y local, por un lado, y las Organizaciones No Gubernamentales, por otro (que aparecen, en este momento, como el último eslabón –un eslabón suplementario, para-gubernamental- de la cadena de la intervención).

*

En sentido horizontal (interno a cada nivel de gobierno):

1. Respecto al nivel central (la DGII), el informe describe la “falta de formalización de la tecnoestructura necesaria para gestionar la intervención”, la existencia de debilidades en su “dirección interna” y en su “soporte administrativo”, así como en la integralidad y la transversalidad de los procesos de trabajo desarrollados por los equipos técnicos constituidos para implementar la intervención (GPI, 2008a: 30).
2. Respecto al nivel autonómico, en las relaciones horizontales entre los distintos departamentos de las administraciones regionales, se describen disfunciones derivadas de barreras de distinto tipo (Ibíd.: 31):
 - a) Políticas: en el caso de gobiernos de coalición, debido a la tensa relación entre Consejerías “de distinto signo político” (ocupadas por partidos distintos, aunque coaligados), pero asimismo en “Gobiernos monocolors” debido a tensiones

“personales y competenciales” entre los distintos Consejeros.

- b) Organizativas y burocráticas, bien por tensiones ligadas a la posición y las responsabilidades de cada departamento en la estructura de la Administración autonómica, bien por diferencias con los órganos de control jurídico y financiero de dicha Administración.
- c) En especial, la independencia funcional de las Consejerías de Educación con respecto a los departamentos autonómicos responsables de la gestión de los recursos del Fondo constituyó una notable fuente de desajustes organizativos: en todas las Comunidades Autónomas, la incorporación de las Administraciones educativas a la intervención se produjo de forma sobrevenida, resultando dicha incorporación una suerte de elemento adicional “adosado” a la intervención general (orientada a la acogida y la integración en otros ámbitos: empleo, salud, vivienda...). Por esta razón se considera en el Informe que hubo “*un déficit de integración de Educación en el modelo*”.

En sentido vertical (relaciones entre niveles de gobierno):

1. En la relación de la DGII con las Comunidades Autónomas, se indican tres aspectos susceptibles de mejora (*Ibíd.*: 31):
 - a) La información, orientación y asesoramiento suministrados a los agentes, en el sentido de “*una mayor sistematización*” de estas operaciones.
 - b) Los instrumentos y las aplicaciones metodológicas para la planificación y el control de eficacia de la intervención (modelo de *Plan de Acción*, sistema de seguimiento y evaluación, etc.).
 - c) Las reuniones de coordinación, consideradas “*puntuales y escasas*”.
2. En las relaciones entre las Administraciones autonómicas y las locales, las barreras radicarón, principalmente, en la falta de participación de estas últimas en los procesos de planificación de las actuaciones, que estuvieron altamente centralizados en los gobiernos regionales. (*Ibíd.*: 32-33):
 - a) La “*baja participación de las entidades locales en los procesos de diagnóstico de necesidades para la formulación de los Planes de Acción*” motivó que dicha formulación se realizara sin un conocimiento adecuado de las problemáticas experimentadas en los municipios en materia de inmigración (esta alusión a la problemática inmigratoria se refiere, exclusivamente, a los aspectos

formales del proceso de diagnóstico y planificación de las actuaciones).

- b) En el plano operativo, los problemas de coordinación internivel se tradujeron en “solapamientos de oferta” entre consejerías autonómicas y servicios municipales, lo que significó que distintos agentes (locales, autonómicos, Organizaciones No Gubernamentales...) “ofrecían lo mismo, al mismo tiempo y en el mismo entorno local”.
3. En las relaciones entre las Administraciones autonómica y local, por un lado, y las Organizaciones No Gubernamentales, por otro, la baja participación de estas últimas en los procesos estratégicos y de soporte de la Administración autonómica y local, conllevó en estas organizaciones (*Ibíd.*: 33):
- a) “Una gran autonomía de sus planes y funciones” (falta de control).
 - b) Un alto nivel de “competencia entre servicios y prestaciones de los Ayuntamientos y ONG (se llegan a duplicar)” -lo que indujo más solapamientos de oferta en el nivel local.

*

La conclusión derivada del análisis de lo que debiera haber sido una arquitectura organizativa para desarrollar la intervención es la siguiente:

“En definitiva, el sistema articulado para la coordinación interadministrativa no cumple con suficiencia su función de soporte para la cooperación entre agentes y para el mejor desarrollo de los procesos que exige la intervención. Esta debilidad de coordinación tiene además consecuencias sobre los resultados, posibilitando que se produzca duplicidad de acciones y servicios, competencia entre agentes prestatarios e incluso confusión en la información que recibe el beneficiario último” (GPI, 2008a: 35).

En una nota a pie de página se suaviza la valoración:

*“Si tenemos en cuenta la novedad para los agentes y el escaso recorrido temporal de este modelo de intervención en 2006, la valoración mejoraría” (*Ibíd.*, nota 17)*

El problema esencial que señala el informe en este apartado es un problema gerencialista clásico: la ineficiencia en la prestación de servicios por parte de los agentes, patente en los solapamientos de oferta y las duplicidades en la actuación. Una competencia en este caso *negativa*, disfuncional (lo que se debería haber buscado mediante la implantación de incentivos de desempeño y de estatus, y de un adecuado control de los resultados, es una competencia *positiva*, generadora de eficacia y eficiencia).

VI. 3. 2. La valoración de los procesos

Los procesos se descomponen conceptualmente, como vimos, en una tipología triple:

1. Procesos *estratégicos*.
2. Procesos *de soporte*.
3. Procesos *operativos*.

A partir de esta matriz de especificación, se describe la secuencia de la intervención, valorando su eficacia operacional (la funcionalidad de los procesos desarrollados respecto a los fines del FAIRE).

Los procesos estratégicos

En los procesos llamados *estratégicos* (relativos al diagnóstico y la planificación, el control, el seguimiento y la evaluación), lo más significativo desde el punto de vista de la valoración (también lo más extenso), es *“el proceso para el control de eficacia”* (y sus derivadas: seguimiento y evaluación) (GPI, 2008a: 41-45).

De este proceso se destacan el texto las siguientes características (todos ellos negativos: delimitan ausencias, carencias e incluso prácticas *“perversas”* con respecto a los fines del FAIRE):

1. No se creó un dispositivo que permitiera observar y verificar los resultados de la intervención: *“[N]o se ha implantado un dispositivo metodológico único, no se ha generado una estructura ni formalizado unos procesos”* (Ibíd.: 41).
2. Hubo *“escasez de recursos personales, materiales, financieros y de tiempo”* para llevar a cabo las actividades de control (Ibíd.: 42).
3. La información que circuló con la finalidad de servir al control de eficacia fue escasa, y a veces fue inducida (forzada artificialmente) por quien la solicitaba (la DGII respecto a las Comunidades Autónomas, y éstas respecto a los Ayuntamientos):

“[N]o se ha construido un sistema de información para esta intervención, donde es más necesario que en ninguna otra, porque intervienen una pluralidad de agentes, con distintas competencias y funciones, emitiendo y recibiendo cada uno información imprescindible para el funcionamiento del conjunto.”
(Ibíd.: 43).

“En el límite, los procesos de seguimiento y de justificación pueden introducir distorsiones en los datos, que se fuerzan en el sentido de crear artificialmente programas, actuaciones o servicios específicos para inmigrantes” (Ibíd.: 44).

Por lo tanto, “no ha habido un verdadero control de eficacia”, cuya implantación hubiera debido servir para:

1. Redefinir metas, reprogramar, reasignar los recursos del Fondo y reorientar sus procesos, “con el fin de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la intervención” (Ibíd.: 44).
2. Ligar los incentivos a los resultados: “resulta difícil hacer una correcta asignación de incentivos en función de los logros, con un sistema de seguimiento y evaluación débil” (Ibíd.: 45).

Todo ello ha favorecido una “cultura de la discrecionalidad” entre los agentes implicados en la gestión del FAIRE (Ibíd.) (se reitera el argumento, ya enunciado antes, de que “los incumplimientos no acarrear consecuencias significativas”).

Los procesos de soporte

El análisis de los procesos de soporte (gestión de personal, administrativa y financiera para desarrollar la intervención) da lugar en el texto a una nueva serie de valoraciones negativas (específicamente referidas a la gestión realizada por la DGII, pero también más generales):

En los procesos desarrollados por la DGII, se plantean dos disfunciones en la gestión de sus propios recursos humanos: la indeterminación de sus cometidos y el bajo aprovechamiento de sus capacidades técnicas (su empleo en tareas administrativas de apoyo y burocrático-formales, no técnicas):

“Estos técnicos [el personal asignado en la DGII a la gestión del FAIRE] afirman que no siempre ha estado clara su misión (‘nadie sabía muy bien en un principio qué es lo que queríamos’), que ésta más bien fue perfilándose con el desarrollo de la intervención, y que en cualquier caso les suscita algunas objeciones porque creen que su sentido es meramente instrumental (‘una partida presupuestaria que hay que derivar... nada más’).

Respecto a sus capacidades y funciones, los recursos humanos que configuran la tecnoestructura de la DGII para la gestión del Fondo tienen experiencia en el ámbito de la integración de inmigrantes y capacidad de gestión. Lo primero no va a ser utilizado en la formulación mientras que lo segundo va a contribuir a la gestión del Fondo. Por ello, los técnicos consideran que han sido infrutilizados, o no adecuadamente aprovechados, en tanto que no participan en funciones para las que se sienten capacitados (planificación) y en cambio se dedican a tareas que deberían ser realizadas por otros (tareas técnicas de perfil bajo, apoyo administrativo)” (GPI, 2008a: 47).

Estas apreciaciones, llevadas al texto a partir de las entrevistas realizadas al personal funcionario subalterno de la DGII, ponen de manifiesto, de nuevo, un problema de eficiencia (sub-utilización de capacidades). Esto es lo que parece que se describe, ante todo, en el texto. También, en otro nivel de lectura, aparece una divergencia entre

el plano técnico y el plano político-gerencial de la intervención (se manifiesta un discurso específico en el seno de la DGII, distinto del de los directivos y responsables políticos).

Esta divergencia es indicativa, dicho sea de paso, de la importancia que en la implementación del FAIRE tienen los aspectos formales de la gestión sobre los aspectos más propiamente sustanciales de la intervención: la sobre-dedicación de los recursos humanos de la DGII hacia actividades de gestión administrativa y financiera (vigilar el cumplimiento formal de las normas y los plazos establecidos, la fiscalización del gasto...) en detrimento de lo que, según el personal entrevistado, sería lo más propiamente técnico y sustancial (su "deseada" contribución a identificar las necesidades materiales de la intervención, a la formulación de objetivos y medidas en materia de integración, la comprobación de la pertinencia de los diagnósticos realizados por las Comunidades Autónomas e incorporados a sus *Planes de Acción...*). Este desequilibrio en la distribución de esfuerzos reproduce, en el plano de las prácticas, de la implementación del FAIRE, la hipóstasis de lo instrumental-formal que domina el régimen discursivo del texto.

*

Respecto a la gestión administrativa y financiera del FAIRE, se describen tres problemas interrelacionados (GPI. 2008a: 49):

1. Un problema básico de coordinación entre Administraciones, *"que se ha debido tanto a la falta de implicación, como al circuito establecido entre departamentos, cada uno con sus propios criterios de actuación (intervención, informes de asesoría jurídica...)"*.
2. Problemas procedimentales, relativos a la formalización de las operaciones, *"que se produjeron paradójicamente tanto por la falta de formalización de algunos procedimientos (...) como por la adaptación de otros a una formalización 'más exigente'"*.
3. Disfunciones relativas a *"desajustes en la temporalización de procedimientos y flujos financieros"*.

Los procesos operativos

Respecto a los procesos operativos (los dirigidos a gestionar directamente las prestaciones y servicios propios de la intervención, la relación de los agentes con las poblaciones destinatarias últimas del FAIRE), el texto describe tres factores de disfunción. Ya los enumeramos en el capítulo anterior como indicativos de la ausencia de un discurso

referido a la problemática material de la intervención. Son problemas eminentemente procedimentales y formales (no se refieren al contenido de las interacciones entre los agentes prestatarios de los servicios y los beneficiarios de los mismos):

1. *“Los problemas que se derivan de la secuencia establecida para la intervención”*: la elaboración de los *Planes de Acción* por las Administraciones autonómicas fue previa a la convocatoria de subvenciones, por lo que cuando se elaboraron dichos Planes se desconocían las necesidades y demandas de las entidades locales. Éstas participaron frecuentemente en las convocatorias autonómicas *“sin prever el desarrollo de la actuación (...), y acababan no ejecutando el gasto previsto”* (GPI, 2008a: 50).
2. *“La escasez de tiempo disponible para las actuaciones por parte de las entidades locales y el retraso en su ejecución”* (Ibíd.: 51). Se describe, en este sentido, una acumulación encadenada de retrasos:

“[E]l retraso en la gestión administrativa de los procedimientos en todos los niveles (firmas de convenios y protocolos, autorización de modificaciones presupuestarias, convocatorias de subvenciones...), llevó al retraso en el flujo financiero de la intervención (en el traspaso de fondos interniveles) y por lo tanto a la dilación en la incorporación de los recursos necesarios para las actuaciones (por ejemplo, tardó en incorporarse personal), lo que acabó retrasando la puesta en marcha de prestaciones y servicios y a su ejecución” (Ibíd.) .

Todas estas circunstancias afectaron *“al logro de los objetivos previstos”* (Ibíd.).

3. *“La debilidad del control de eficacia que se ha ejercido”*: la falta de un sistema de seguimiento y evaluación afectó asimismo a las *“realizaciones, resultados y efectos”* de la intervención (Ibíd.: 52).

Al final, el análisis de procesos en el nivel último y operativo de la intervención, allí donde se produce el acceso de las poblaciones destinatarias (los inmigrantes) a los servicios prestados, la problemática vuelve a remitir al control de eficacia. Éste es, ciertamente, uno de los núcleos críticos de toda evaluación.

VI. 3. 3. Valoración del grado de coordinación y cooperación alcanzado

Este largo y denso capítulo dedicado a la organización y los procesos de la intervención termina con un apartado conclusivo (*Grado de coordinación-cooperación alcanzado*) en el que se trata de responder,

sintéticamente, al interrogante que resumía el sentido del criterio de funcionalidad de los procesos. Se enuncia dicho interrogante y se ofrece una respuesta:

“¿Ha habido realmente cooperación multinivel en los procesos de aplicación del Fondo de Apoyo?”

En principio, en esta intervención se ha producido un grado de cooperación y coordinación entre los agentes que podríamos calificar entre aceptable - teniendo en cuenta el debate existente todavía en torno a la política de integración de inmigrantes y el corto recorrido que aún tiene el Fondo-, pero sin duda ‘manifiestamente mejorable’” (GPI, 2008a: 56).

En principio, parece una respuesta positiva, aunque muy matizada, poco comprometida (el grado de cooperación logrado ha sido “aceptable”, pero “manifiestamente mejorable”). Es una respuesta un tanto contradictoria con lo dicho en los apartados precedentes, plantea cierto problema de coherencia discursiva. Se resuelve aludiendo a la inmadurez del ámbito político de la integración de inmigrantes y la relativamente corta experiencia del FAIRE (la referencia al contexto histórico-político sirve para modular positivamente el nivel de logro).

En todo caso, en el desarrollo de este apartado conclusivo no se argumenta en qué ha consistido “lo aceptable” del grado de cooperación y coordinación logrado. Lo que se argumenta es “lo manifiestamente mejorable” (lo negativo, las carencias, concentran todo el peso de la argumentación):

En primer lugar, se reitera el enunciado base relativo al cuestionamiento competencial que domina la intervención (otra de las ideas-fuerza del texto):

“Como ya hemos señalado, un obstáculo básico para el avance en la cooperación es que, para algunos agentes, entre cada nivel está presente un cierto ‘cuestionamiento’ competencial o del status y rol de los demás (...)” (GPI, 2008a: 56).

Este enunciado se acompaña de una nota que implica cierta inducción a revisar el principio de respeto al ámbito competencial de los agentes, asumido en el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE* (una tímida -y marginal- incursión del evaluador en el dominio de lo político):

“El propio principio que se autoimpone el Fondo de subsidiariedad en la gestión induce a más de un protagonismo, al enunciarse como ‘respeto al ámbito competencial’, que sería la Administración autonómica, y ‘a la Administración más próxima al ciudadano’, que correspondería a la Administración local” (Ibíd., nota 38).

Finalmente se concluye con un enunciado inequívocamente devaluador para la DGII:

“Al renunciar el Fondo (la DGII) a dirigir propiamente la integración multinivel de la intervención, se va a producir un doble fenómeno:

1. *En la relación entre niveles como relación de agencia no se va a pensar en la arquitectura del conjunto.*
‘En la relación de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales entendíamos que no debíamos entrar... no queríamos establecer la fórmula..., y de hecho cada Comunidad Autónoma sigue su esquema propio que mejor le funciona.’
Entrevista Personal de la DGII
2. *Al interponerse varios niveles hasta llegar a la ejecución de los procesos operativos (prestación de los servicios), el Fondo (la DGII) no va a tener control sobre el producto final (los resultados de las actuaciones apoyadas)” (Ibíd.: 56-57).*

La DGII no ha querido asumir plenamente su responsabilidad en la jerarquía de la intervención (ha “renunciado” a hacerlo). Y el problema definitivo vuelve a ser el del control: los resultados de las acciones financiadas por la Administración central (el “*producto final*” del FAIRE – se emplea una terminología eminentemente empresarial) escapan de su campo de vigilancia, de su autoridad efectiva.

VI. 3. 4. Las conclusiones del informe y la argumentación evaluativa

Los apartados del informe dedicados a los aspectos organizativos y procesuales de la intervención resultan especialmente densos, saturados de significantes económicos y gerenciales. Su articulación expositiva resulta muy intrincada, casi “laberíntica” (en la lectura, todo parece estar relacionado con todo, las reiteraciones son constantes). No es sencillo encontrar una línea argumental-causal clara que integre el sentido de sus largas series de enunciados, que conecte los interrogantes originales con las conclusiones del capítulo. Tampoco resulta fácil hacer una selección de los enunciados valorativos más relevantes.

La lectura de las conclusiones generales del informe (Capítulo VI) es más esclarecedora. Permite identificar los principales significantes y ejes de sentido que estructuran la valoración respecto a las temáticas de la organización y los procesos:

En este capítulo conclusivo del informe, se da una respuesta final al interrogante relativo al criterio de procesos (“¿Ha habido cooperación multinivel en la aplicación del Fondo...?”). De nuevo, es una respuesta matizada, poco comprometida: el FAIRE “*ha supuesto un estímulo significativo para la cooperación internivel*”, se dice en el texto (GPI, 2008a: 86). Una apreciación en principio favorable, aunque relativizada

(modulada por el contexto), y condicionada a la corrección de las deficiencias organizativas y procesuales identificadas previamente:

“Las características del contexto empujan al alza la apreciación del grado de cooperación alcanzado entre los agentes, lo que no excluye la existencia de barreras a la coordinación y debilidades estratégicas de cuya resolución depende que el Fondo sea un instrumento creador de política estatal, o por el contrario se convierta en una mera ‘caja pagadora’” (Ibíd.: 86).

Barreras a la coordinación y debilidades estratégicas: estos son los dos significantes clave que condensan el sentido devaluador que se despliega en las conclusiones del informe con respecto a la organización y los procesos, y al papel jugado por la DGII en la implementación del FAIRE. A partir de estas dos categorías, se resume y reordena lo dicho en el extenso y complicado Capítulo III (la distinción entre organización y procesos, que articulaba el capítulo, desaparece en las conclusiones; hay además una inversión del orden expositivo: en primer lugar se describen las barreras a la coordinación, después todo lo relativo a incentivos y control):

Respecto a las *barreras a la coordinación*, se reitera uno de los enunciados base del texto, el relativo a la inexistencia de “*arquitectura organizativa*”, en el que se hace referencia a las barreras en cuestión (“*Más que una arquitectura organizativa, lo que se ha creado para coordinar la intervención ha sido una articulación institucional...*”) (Ibíd.: 86).

A partir de la reiteración literal de este enunciado, clave en la articulación de sentido del texto, se resumen los resultados del Capítulo III en lo que respecta al análisis organizativo de los diferentes niveles de gobierno de la intervención (análisis horizontal) y sus interrelaciones (análisis vertical). Se concluye con el problema del “*cuestionamiento competencial*”, resituado y elevado en las conclusiones a la categoría de “*barrera a la coordinación y a la cooperación*” (Ibíd.: 86-87).

Las llamadas *debilidades estratégicas* remiten, por su parte, a otros dos temas sobre los que se ha desarrollado buena parte de la argumentación del Capítulo III: los *incentivos* implantados y, sobre todo, el *control de eficacia* de la intervención:

“La coordinación entre agentes -y la cooperación entre niveles de gobierno- se han visto asimismo limitadas por dos debilidades fundamentales de la organización creada para desarrollar la intervención:

- 1. Las carencias del sistema de incentivos a la cooperación,*
- 2. La falta de un sistema para el control de eficacia.*

De la existencia de estas debilidades se deriva que no haya habido propiamente una organización sino –como hemos señalado– una articulación institucional” (Ibíd.: 88-89).

El último párrafo de este enunciado resulta especialmente significativo: la existencia de las llamadas *debilidades estratégicas* (carencias en el sistema de incentivos, falta de control) es lo que ha impedido construir, en sentido propio, una *organización*.

Esta atribución causal nos da la clave para reconstruir la argumentación que estructura el análisis de la organización y los procesos:

1. Se parte de un juicio categórico, establece una distinción en clases: no ha habido propiamente una *organización* (una arquitectura organizativa) sino una *articulación institucional*.
2. Se continúa con una constatación empírica: la puesta en marcha de esa articulación institucional ha evidenciado una serie de *barreras a la coordinación y a la cooperación* en cada nivel de gobierno y en las relaciones inter-nivel.
3. Se establece el diagnóstico, la atribución de causalidad: las carencias del *sistema de incentivos* y la falta de un *sistema para el control de eficacia (debilidades estratégicas)* son lo que ha hecho del dispositivo establecido para coordinar la intervención una mera *articulación institucional* (una pseudo-organización).
4. Por tanto, las *barreras a la coordinación* que se han evidenciado en la puesta en marcha de esa articulación son (sino en todo, al menos en buena medida) una consecuencia de esas debilidades, que están en el núcleo de la devaluación técnica de la intervención.
5. Finalmente, se establece una valoración proyectiva, un pronóstico: las dos *debilidades estratégicas* identificadas constituyen la principal amenaza para el logro de los fines del FAIRE, la principal disfuncionalidad que afecta a la intervención:

“Las debilidades del sistema de incentivos y de control suponen una amenaza para la eficacia de la intervención, por cuanto introducen incertidumbre respecto a los efectos netos de las actuaciones:

1. *Si el incentivo no está bien diseñado, su efecto puede diluirse o dar lugar a una sustitución de fondos,*
2. *Si no existe un sistema de seguimiento y evaluación, tampoco hay posibilidad de conocer realmente los resultados alcanzados e introducir elementos correctores” (GPI, 2008a: 91).*

Hay una convergencia de la argumentación evaluativa en el criterio de eficacia. El análisis de la organización y los procesos está subtendido por este criterio, principio nuclear de la racionalidad gerencial.

*

Más allá de su densidad y la complejidad de su lectura, es evidente que en el análisis de la organización y los procesos predominan valoraciones negativas y devaluadoras respecto a la funcionalidad de la gestión y los

grados de coordinación-cooperación alcanzados en los procesos de la intervención.

Respecto al problema fundamental de la teoría de la agencia (fundamento teórico del análisis), la DGII (en su papel de responsable político último del *Fondo de Apoyo*) no logró preservar lo que se denomina en el texto *control de eficacia de la intervención*, frente a la tendencia de los agentes (autonómicos y locales) a perseguir sus propios intereses.

El discurso evaluativo pone de manifiesto que no fue la racionalidad gerencial la que gobernó, en la práctica, el hacer de la DGII como dependencia promotora de la intervención. La realidad de la gestión del *Fondo de Apoyo* fue otra, distinta y distante respecto a las pretensiones de sus responsables: una gestión técnicamente ineficaz, condicionada por inercias burocráticas y procedimentales, por tensiones administrativas, partidistas y territoriales que, en su conjunto, constituyeron un entramado de factores de ineficiencia de los procesos y los resultados de la intervención.

El discurso de la evaluación es un discurso eminentemente técnico, elude entrar en el fondo de las cuestiones políticas (aunque, a veces, las bordea). De cualquier modo, en su despliegue, la argumentación evaluativa revela una brecha entre el discurso gerencial políticamente dominante y las prácticas de gestión materialmente ejecutadas. El texto devuelve a la DGII una representación que no coincide con su propia autoconsciencia institucional. Una representación que le devalúa y que, por tanto, es susceptible de erosionar su poder.

El discurso técnico del evaluador se autonomiza respecto de los intereses legitimadores de la DGII, aplica con un celo extraordinario los principios de la racionalidad gerencial. De alguna manera, la DGII “cae presa” de la axiología gerencial que domina el discurso de la reforma de las Administraciones públicas en España, pero que no es capaz de llevar a la práctica.

*

La posición enunciativa del evaluador respecto a estos temas organizativos y procesuales es, como vimos en el capítulo anterior, una posición de autoridad técnica. Habla como experto, seguro de lo que dice. Su juicio tiende a ser directo, rotundo y concluyente (aunque a veces lo suavice, probablemente para no ser demasiado “hiriente”, para conceder un “residuo de satisfacción” a la gerencia).

El evaluador se apoya con frecuencia en el decir de los agentes, de los que extrae el anclaje empírico necesario para establecer su dictamen

(aunque no siempre: en ocasiones ni siquiera parece hacerle falta, le basta con su saber técnico y normativo y con disponer de una información básica acerca de cómo se ha desarrollado la intervención para juzgarla). De cualquier modo, el discurso de los agentes fundamenta de forma directa, muy fluida, la argumentación del evaluador (a veces, es como si el decir de los agentes se limitara a acompañar dicha argumentación). Éste no parece tener ninguna necesidad de ponderar su certeza, de calibrar la validez de ese discurso: su coherencia y su verdad no le plantean dudas.

Inmediatamente después, al valorar la eficacia política de la intervención, se producirán cambios.

VI. 4. Legitimación fáctica

En el Capítulo IV del informe, dedicado a la eficacia, se describen los logros del *Fondo de Apoyo*. Esta descripción produce un efecto de legitimación de la DGII como instancia promotora de la política de integración de inmigrantes en el conjunto del Estado. Un efecto que enlaza con el producido al comienzo del informe, en su Capítulo II (donde se contextualiza históricamente la creación de la DGII y del FAIRE), y que reproduce igualmente la representación que la gerencia se ha formado de sí misma. Es una legitimación basada en la constatación de unos hechos, de unas consecuencias materiales: lo que el FAIRE ha conseguido hacer, lo que ha provocado en sus contextos de operación gracias a su existencia. Una *legitimación fáctica*.

La apreciación de la eficacia del FAIRE se organiza siguiendo la categorización expuesta en el enfoque de la evaluación. Se establecen “tres tipos de efecto susceptibles de valoración” (GPI, 2008a: 58):

1. *Efectos directos sobre la ejecución.*
2. *Efectos institucionales.*
3. *Efectos no deseados.*

Son efectos, ya lo señalamos, de carácter financiero, administrativo y político; efectos *internos* al sistema, al dispositivo de intervención. La eficacia que se analiza y valora no se refiere al objeto social (externo) del *Fondo de Apoyo*, la población inmigrante (se ha desestimado la posibilidad de proceder a una valoración de la contribución última del *Fondo de Apoyo* a la integración de esta población).

La identificación de este tipo de efectos está, recordémoslo, construida a partir de una reconceptualización de la finalidad del *Fondo de Apoyo*

que, en el proceso de la evaluación, ha servido para orientar la aplicación del criterio de eficacia. De este trabajo de reconceptualización se deriva que la coherencia política (*coherencia interterritorial*) es la utilidad que, en último término, la intervención debe maximizar, el valor que debe ser producido gracias a la aplicación de los recursos del Fondo, y por lo tanto esto es lo que ha de verificar, y hasta donde sea posible medir, la evaluación.

Los efectos descritos en este capítulo ofrecen, como decíamos, una representación de la intervención favorable a la DGII, legitiman su labor por la vía de los hechos. Es una representación que tiende a coincidir con el discurso de la demanda. Pero esa representación introduce contradicciones con respecto a lo dicho inmediatamente antes sobre la disfuncionalidad de los procesos y la ausencia de una arquitectura organizativa para desarrollar la intervención.

El capítulo del informe dedicado a la eficacia del FAIRE es, también, difícil. No por su extensión y densidad (como lo era el dedicado a organización y procesos), sino por el trabajo de construcción textual que parece haberse efectuado. Se observa en este capítulo un doble esfuerzo:

1. Para reajustar el discurso de los agentes con el discurso de la demanda: el evaluador calibra la verdad del decir de los agentes, pondera su validez: identifica sesgos, contradicciones, compara datos, trabaja sobre su discurso, lo interpreta para finalmente pronunciarse, tendiendo a ofrecer una imagen favorable a la DGII (aunque lo va a hacer de forma prudente).
2. Para mantener cierta coherencia discursiva entre esa representación legitimadora y lo dicho en el análisis de la organización y los procesos (tratando de superar las disonancias).

VI. 4. 1. Efectos directos sobre la ejecución

En el capítulo dedicado a eficacia, los efectos directos sobre la ejecución se describen y analizan según niveles de gobierno (incluyendo, asimismo, alguna referencia específica al ámbito del sistema educativo, que se considera de forma relativamente independiente).

En el nivel autonómico, lo más significativo es el análisis de la complementariedad de los esfuerzos financieros. Se parte de la distribución, en 2006, del "*gasto final global en políticas de integración de inmigrantes, incluida la subvención del Fondo*" (la referencia para establecer esta distribución son los ocho ejes temáticos definidos en el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE*). El propósito de este

análisis de distribución/jerarquización del gasto es mostrar “cómo ha reforzado el Fondo de Apoyo las políticas de integración de inmigrantes desarrolladas en las Comunidades Autónomas” (GPI, 2008a: 58).

A partir de “este orden de prioridades y esfuerzos”, se describe detalladamente el patrón que siguió en 2006 “la complementariedad de los recursos del Fondo respecto al gasto final total de las Comunidades Autónomas en integración de inmigrantes”, identificando las áreas de actuación en las que hubo “un mayor refuerzo relativo” y aquellas en las que el apoyo fue menor (Ibíd.: 60):

La conclusión de este análisis es afirmativa:

“[E]l Fondo ha complementado los esfuerzos de las Comunidades Autónomas de manera en general adecuada:

1. No ha habido asimetrías entre los esfuerzos autonómicos y el refuerzo relativo del Fondo: no se identifican áreas en las que confluyan un reducido esfuerzo financiero por parte de las Comunidades Autónomas y un bajo refuerzo relativo por parte del Fondo de Apoyo, y a la inversa, lo que indica un aceptable grado de complementariedad en la asignación de prioridades y recursos.
2. (...) [E]l Fondo ha contribuido a reforzar los sistemas de acogida en el conjunto del Estado, compensando el déficit en la asignación autonómica de recursos en esa área y los desequilibrios interterritoriales que se derivan de dicho déficit. Asimismo se han fortalecido de modo no despreciable los sistemas de servicios sociales, educación y empleo.
3. El Fondo ha contribuido al desarrollo de un área emergente y estratégica en política de integración de inmigrantes como es sensibilización. También es destacable la contribución relativa al desarrollo de áreas como participación, igualdad de trato, mujer y codesarrollo” (Ibíd.: 62).

*

La descripción de efectos de refuerzo directo sobre la ejecución en el nivel local es más genérica que la realizada respecto al nivel autonómico. Es una descripción sintética y cualitativa: no se basa en un análisis desagregado del gasto, sino que se apoya en el discurso de los agentes, del que el evaluador extrae una evidencia positiva que presenta como válida (el evaluador da por verdadero y asume lo relatado por los agentes). Esta descripción se sustenta en tres enunciados valorativos (también son afirmativos: el FAIRE ha reforzado lo que ya se hacía y ha financiado actividades nuevas, sus efectos han sido positivos):

“[E]l Fondo de Apoyo ha permitido reforzar la capacidad de los servicios municipales, contribuyendo a facilitar la transición entre ciclos de incremento de la demanda y articulación de la oferta de servicios, reforzando sobre todo – aunque no sólo- a los servicios sociales, donde el impacto de la inmigración ha sido en primer término mayor (...).

Los municipios que ya contaban con experiencia política en integración de inmigrantes, han reconocido sin excepción el efecto positivo del Fondo para reforzar sus líneas de actuación en ese ámbito, destacando que la existencia de recursos procedentes del MTAS les ha permitido dotarse de recursos humanos, consolidar puestos de trabajo, desarrollar programas con cierta continuidad y agilizar su puesta en marcha. De este modo se ha compensado el desbordamiento de los servicios sociales causado por la afluencia de población de origen inmigrante²²⁹.

(...)[E]l Fondo ha permitido financiar nuevas actividades, con frecuencia orientadas a la acogida (...)" (GPI, 2008a: 65).

Se concluye con una apreciación, complementaria y muy genérica, de los efectos del FAIRE sobre la integración:

"Además, todos los municipios encuestados afirman que la aplicación de los recursos del Fondo ha repercutido positivamente en la integración de población inmigrante, de muy diferentes maneras (que responden a una amplia diversidad de contextos locales), entre las que destaca su participación normalizada en las instituciones y servicios municipales" (Ibíd.).

Nada más se dice sobre efectos de integración en la población destinataria última de la intervención.

VI. 4. 2. Efectos institucionales

Los efectos institucionales se refieren de modo más directo y sustantivo a la contribución del Fondo de Apoyo al desarrollo de las políticas autonómicas y locales de integración de inmigrantes. Más allá del refuerzo financiero de lo que ya se venía haciendo, estos efectos implican una eficacia más significativa en la línea de la finalidad asignada al FAIRE: apuntan efectos de creación política.

En el nivel autonómico, se parte de una apreciación, en principio desfavorable, extraída de la encuesta realizada sobre el personal de las Comunidades Autónomas. Señala una evidencia negativa, una indeterminación:

"En la encuesta, algo más de la mitad de los responsables autonómicos han reconocido que les resulta difícil identificar cambios en sus políticas de integración de inmigrantes como consecuencia de la implementación de los Planes de Acción 2005 y 2006, dado que estos Planes se integran en la gestión general de los servicios dedicados a inmigración" (GPI, 2008a: 67)

²²⁹ No se dice nada sobre las especificidades del acceso de la población inmigrante a los servicios sociales, o de la problemática de la interacción entre los prestatarios de dichos servicios y los inmigrantes, las necesidades de unos y otros, etc. Las referencias a la problemática de la integración remiten, casi sin excepción, al ajuste formal de procesos y recursos (no a la sustancia del problema).

Sin embargo, de forma inmediata, esta estimación de los agentes se reconsidera para ofrecer una representación más positiva de los efectos institucionales logrados en el ámbito regional de operación:

“En todo caso, la información aportada por la mitad restante, así como la extraída de las reuniones de grupo y entrevistas, permite identificar los siguientes efectos institucionales en las Comunidades Autónomas:

- 1. Efectos de despegue y desarrollo del ámbito político de la integración de inmigrantes,*
- 2. Transversalización del abordaje del fenómeno migratorio,*
- 3. Introducción de coherencia y articulación de relaciones entre agentes” (Ibíd.).*

A continuación se describen los efectos enumerados (que se presentan como constataciones del evaluador -aunque en ocasiones se apoyen explícitamente en el discurso de los agentes):

Los efectos más significativos son los incluidos en las categorías “despegue y transversalización” (que se funden en un único epígrafe):

“-El hecho de que la integración de población inmigrante constituya un ámbito de acción política relativamente nuevo (emergente) favorece que la creación del Fondo y la disponibilidad de sus recursos hayan contribuido a la definición y cristalización de ese ámbito (...): el Fondo ha contribuido a ‘crear conciencia y estructura’ en relación con la política de integración de inmigrantes.

En el ámbito educativo, (...) la existencia del Fondo también ha contribuido a crear sinergias, a impulsar el tratamiento intersectorial de la cuestión de la integración de inmigrantes.

-(...) [L]a existencia del Fondo ha inducido directamente en algunas Comunidades Autónomas la creación de consejerías de inmigración o de secretarías de inmigración.

-(...) [L]a disponibilidad de los recursos del Fondo ha permitido que se empiece a trabajar ‘seriamente’ en el ámbito de la integración de inmigrantes, consolidando ‘mecanismos internos, la necesidad de planificación estratégica y se ponen de relieve las necesidades de toda índole’ (...)” (Ibíd.: 67-68).

Respecto a la *integración institucional*, se hace una escueta referencia a los efectos del FAIRE sobre *“la articulación de las relaciones de cooperación entre los distintos agentes que operan en el ámbito autonómico en materia de integración de inmigrantes” (Ibíd.: 69).*

*

La apreciación de efectos institucionales en el nivel local sigue una pauta similar (aunque la tipología de efectos identificados es más amplia que la utilizada para el nivel autonómico):

Se parte igualmente de una indeterminación, extraída de la encuesta (el enunciado es prácticamente idéntico al referido previamente al ámbito autonómico: sólo varía el dato cuantitativo):

“En la encuesta, dos terceras partes de los responsables municipales han reconocido que les resulta difícil identificar cambios en sus políticas de integración de inmigrantes como consecuencia de la implementación de los Planes de Acción 2005 y 2006, dado que estos Planes se integran en la gestión general de los servicios dedicados a inmigración” (GPI, 2008a: 69)

Esa apreciación también se revisa inmediatamente, se “corrige” para dar lugar a una valoración más positiva de los efectos logrados:

“No obstante, al igual que en el caso de los responsables autonómicos, la información aportada por el tercio restante, así como la extraída de las reuniones de grupo y entrevistas cualitativas realizadas, permite identificar los siguientes tipos de efecto:

- 1. Despegue y desarrollo del ámbito de la integración de inmigrantes,*
- 2. Transversalización del abordaje del fenómeno migratorio,*
- 3. Legitimación de la integración de inmigrantes como ámbito de actuación,*
- 4. Estructuración de la oferta y demanda de servicios,*
- 5. Estabilización de las intervenciones” (Ibíd.: 70).*

A continuación se describen los efectos enumerados:

Respecto a los efectos de *despegue y transversalización*:

“Algunos responsables locales entrevistados han reconocido la creación de concejalías, departamentos, áreas municipales y servicios específicos, a partir del estímulo que ha supuesto la recepción de los recursos del Fondo. Asimismo se reconocen efectos de transversalización en el tratamiento de la cuestión migratoria, similares a los identificados en el nivel autonómico (a pesar de que la transversalización siga siendo, en general, un reto para la mayor parte de los municipios)” (Ibíd.).

Respecto a los efectos de *legitimación*:

“En los municipios donde las políticas de integración de inmigrantes no tenían desarrollo o institucionalización definida, los recursos del Fondo han impulsado esa institucionalización. Las actuaciones en materia de integración de inmigrantes se han visto así legitimadas, ‘protegidas’ desde los Gobiernos locales. Además la existencia del Fondo ha disuelto posibles resistencias al desarrollo de políticas de integración de inmigrantes: la falta de recursos deja de ser una excusa para no actuar” (Ibíd.).

Respecto a la *articulación de oferta y demanda*:

“[L]a aplicación de los recursos del Fondo ha repercutido positivamente en la participación normalizada de la población inmigrante en los servicios municipales, lo que se ha traducido en una mayor confianza de los usuarios en los servicios y en el incremento cuantitativo de la demanda de prestaciones. Esta dinámica ha inducido también una mayor objetivación de las necesidades a atender y por tanto de las prestaciones a proporcionar (...). Todo ello indica que el sistema local de intervención en materia de integración de inmigrantes se está articulando” (Ibíd., 71).

Finalmente, respecto a los efectos de estabilización:

“[A] pesar de los desajustes temporales de la intervención –ya comentados en Procesos- los recursos del Fondo han generado efectos de estabilización que han permitido a los municipios superar la fragmentación y la ruptura del ciclo temporal de sus intervenciones en materia de integración de inmigrantes. Más allá de las disfunciones de la corriente financiera y de los procesos de gestión de los convenios, parece que los actores han tenido una certeza razonable acerca de la existencia de recursos procedentes del MTAS y de que (antes o después) esos recursos estarían disponibles. Los datos indican que los agentes locales han planificado sus políticas de integración de inmigrantes contando con esa hipótesis –y no desde luego con la de la inexistencia de los recursos del Fondo (otra cosa es que haya que corregir las disfunciones temporales identificadas)” (Ibíd.).

*

Hay en toda esta descripción de los efectos institucionales derivados del FAIRE un esfuerzo por parte del evaluador para reajustar las apreciaciones de los agentes en un sentido favorable a las expectativas de legitimación de la DGII: como vimos, el evaluador se sitúa “frente a” lo dicho por los agentes, corrige su discurso.

También hay un esfuerzo por mantener cierta coherencia con respecto a las valoraciones efectuadas en el capítulo anterior del informe: algunos de los efectos descritos plantean contradicciones respecto al análisis previo de la organización y los procesos (es frecuente el uso de fórmulas adversativas: “a pesar de...”, “más allá de...”, “otra cosas es que...”, mediante las que el evaluador trata de superar las disonancias).

Esta positiva representación de los efectos institucionales del FAIRE va a resultar también incoherente con lo que se va a decir inmediatamente después, en el apartado dedicado a los efectos *no deseados*.

VI. 4. 3. Efectos no deseados

El capítulo concluye con la descripción de dos tipos de “*efectos no deseados indirectamente inducidos por el Fondo de Apoyo*” (GPI, 2008a: 72):

1. Efectos de “*ruptura de la transversalidad*” en el tratamiento de la cuestión migratoria.
2. Efectos de “*sustitución financiera*”.

Como acabamos de señalar, son efectos que plantean cierto grado de incoherencia con respecto a lo dicho inmediatamente antes, y que pueden contravenir el sentido legitimador para la DGII que se ha dado

a los apartados previos. La descripción de estos efectos no deseados se acompaña, de nuevo, de matizaciones y correcciones. El evaluador interviene sobre las apreciaciones de los agentes, se pronuncia sobre ellas con el fin de atenuar su efecto de verdad y ofrecer finalmente una representación positiva de los logros del FAIRE.

*

Respecto a la *ruptura de la transversalidad*, se reconoce, en primer lugar, la contradicción: los efectos del Fondo han sido “(paradójicamente) ambivalentes”: el FAIRE ha impulsado la transversalidad en el tratamiento de la integración de los inmigrantes, pero algunos agentes han visto también la posibilidad de un efecto contrario. A continuación se reajusta el sentido de ese efecto de ruptura de la transversalidad atribuido al FAIRE (es un efecto que “preocupa” a “algunos agentes” -sólo a algunos: el estatuto de ese efecto se rebaja al nivel de una inquietud sentida por una parte de la muestra entrevistada):

“Respecto a la transversalidad, los efectos del Fondo son (paradójicamente) ambivalentes: el Fondo ha impulsado la intersectorialidad de la intervención, pero también a algunos actores les preocupa que el Fondo se convierta en ‘el fondo que financia las políticas de integración de inmigrantes’ (una especie de fondo para –o de- inmigrantes), y reconocen que se han puesto en marcha servicios específicos sin que haya habido una reflexión previa sobre el sentido de la política de integración de inmigrantes y sobre los principios del Marco de cooperación” (GPI, 2008a: 72)

Aun así, esa apreciación, aunque sea parcial, implica un cuestionamiento de cierto alcance con respecto a lo que la DGII espera del Fondo de Apoyo (afecta a dos de sus principios básicos: la *normalización* y la *transversalidad* en el tratamiento de la cuestión migratoria). Tal vez por ello, por su significación política, en el texto se explica a qué puede deberse esa apreciación desfavorable. Su causa se encontraría en una falta de asimilación, por parte de los agentes, de lo establecido en el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE* (y en el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, que es su continuación más elaborada).

Es decir, ha podido haber ruptura de la transversalidad porque los agentes (sobre todo los locales) han interpretado deficientemente lo que la DGII proponía, y no han interiorizado las premisas de la intervención:

“[L]os efectos de ruptura de la transversalidad pueden deberse a la falta de criterios. A pesar del avance que ha supuesto primero la formulación del Marco de cooperación y luego del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, no siempre se han clarificado e interiorizado sus premisas y principios generales en

los agentes que participan en la intervención (en particular en los Ayuntamientos)" (Ibíd.).

Hay, además, una valoración negativa de la capacidad de los agentes autonómicos y locales (especialmente de estos últimos) para asimilar adecuadamente lo que supone el FAIRE como un nuevo modo de hacer política de integración. No están todavía "maduros" para ello, son reactivos al cambio que se quiere desde la DGII, se han instalado en la inercia:

"Las estructuras de la Administración no siempre están preparadas para introducir una lógica transversal en la gestión de las políticas de integración. Las Áreas de Gobierno [un tipo de dependencia específica de la Administración local] y los departamentos constituyen compartimentos estancos, muy centrados en sí mismos. Ante la emergencia de necesidades nuevas surgen también resistencias al cambio, a asumir nuevas prioridades o a renunciar a competencias. La expectativa es que los planes de inmigración -o el fondo de inmigración- financien lo que ya se viene haciendo y del modo que se viene haciendo" (Ibíd.).

Todo queda en la llamada de atención sobre ciertos riesgos. Se produce otra atenuación del estatus del efecto de ruptura de la transversalidad: éste no es tanto un hecho (derivado en cualquier caso de una "preocupación" por parte de "algunos agentes") como una posibilidad, que depende de una serie de "factores de riesgo" (cuyo control es responsabilidad de los agentes, les concierne a ellos):

"Los principales factores de riesgo en este sentido son:

- 1. Adscripción de los planes de integración de inmigrantes a un área o delegación sectorial (por lo general a servicios sociales).*
- 2. Falta de recursos: cuando la Administración no tiene capacidad para desarrollar procesos operativos pueden crearse servicios específicos o acudirse a ONG (que suelen desarrollar este tipo de servicios).*
- 3. Falta de liderazgo y voluntad política para entender que la respuesta al fenómeno migratorio ha de ser conjunta desde todas las instancias de gobierno.*
- 4. Falta de participación de la sociedad civil.*
- 5. Sectorialidad (ausencia de integralidad) de los planes.*
- 6. Persistencia de un concepto asistencialista que asocia inmigración con vulnerabilidad social" (Ibíd.: 73).*

*

Respecto a los efectos de sustitución, el texto sigue un relato similar. Parte de la constatación de una opinión parcial:

"Algunos agentes locales opinan que la existencia del Fondo ha servido a las Comunidades Autónomas para descargarse de lo que aportaban (o deberían aportar) a las entidades locales: una especie de efecto de sustitución de la financiación de las políticas de integración de inmigrantes" (Ibíd.: 74).

A continuación se cuestiona la representatividad de esa opinión (que se estima como no generalizable) y su estatus epistemológico: no es un “dato objetivo”, sólo una apreciación interesada (subjetiva), que se interpreta en términos de la tensión existente entre gobiernos autonómicos y locales (una “proyección” del cuestionamiento competencial):

“Pero lo cierto es que dicho efecto de sustitución no se reconoce de forma generalizada: la sustitución de los fondos sería (...) una especie de proyección del cuestionamiento del estatus de las Comunidades Autónomas que hacen las Corporaciones Locales, más que un dato objetivo” (Ibíd., 75).

Finalmente se reafirma la irrelevancia cuantitativa de esa apreciación acerca del efecto de sustitución financiera (lo que sí se considera un hecho es esa irrelevancia):

“De hecho, son muy pocas las Corporaciones Locales que afirman en la encuesta que la existencia del Fondo ha servido a las Comunidades Autónomas para descargarse de lo que aportaban (o deberían aportar) a las entidades locales, y también ha sido minoritario, aunque haya existido, el efecto sustitución en los propios Ayuntamientos (...)” (Ibíd.).

VI. 4. 4. La eficacia en las conclusiones generales del informe

En las conclusiones generales del informe (Capítulo VI) se reordena y simplifica la categorización de los efectos del FAIRE, que convergen, finalmente, en un efecto general de producción de coherencia política. Con ello se va a dar respuesta explícita al interrogante central de la evaluación: si el FAIRE fue un instrumento generador de coherencia interterritorial o una simple articulación financiera para encauzar fondos (una caja pagadora).

La respuesta será, en primer término, positiva, claramente legitimadora, aunque luego se matiza. Será, como veremos, una respuesta articulada en dos secuencias: en la primera es evidente la búsqueda de un efecto de legitimación de la DGII; en la segunda, se relativiza y condiciona lo dicho (restableciendo la coherencia general del texto con respecto a las apreciaciones devaluadoras relativas a la organización y los procesos).

*

El apartado dedicado a eficacia de las conclusiones generales del informe comienza con la reiteración del interrogante que expresa el sentido de este criterio en la evaluación (construido sobre la oposición *instrumento de coherencia/caja pagadora*):

“¿Ha sido el Fondo un instrumento asegurador de la coherencia en el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes, o ha sido una ‘caja pagadora’?” (GPI, 2008a: 91).

La respuesta afirma el primer término de la oposición: el FAIRE ha sido instrumento de coherencia. Un enunciado condensa el sentido de este logro legitimador de la obra de la DGII:

“[L]os datos apuntan que sin los recursos del Fondo la política de integración de inmigrantes hubiera podido colapsarse en algunos contextos autonómicos y locales, de lo que se deriva que, a pesar de las debilidades organizativas identificadas, sus efectos netos han sido notables, tanto como refuerzo de las intervenciones que ya venían desarrollando algunos agentes, como por las transformaciones institucionales a que ha dado lugar (su contribución a crear, legitimar y estabilizar las políticas de integración de inmigrantes)” (Ibíd., 92).

La forma de este enunciado es compleja. Integra dos tipos de proposición:

1. Una proposición contrafactual, la forma más elaborada de un juicio de eficacia: determina lo que hubiera sucedido si el FAIRE no hubiera existido (determina sus “efectos netos”).
2. Una proposición adversativa: afirma los efectos positivos del FAIRE, frente (“a pesar de...”) las disfunciones de la organización y los procesos (indica la dificultad de establecer un juicio positivo de eficacia ante lo ya dicho respecto a la organización y los procesos).

La valoración de la eficacia lograda (núcleo crítico del Informe de evaluación) va ser ambivalente, y el discurso resultará, en definitiva, ambiguo.

De cualquier modo, el sentido del enunciado es positivo, coincide con las expectativas de la gerencia. A continuación se argumenta lo dicho. Se hace un resumen de los efectos de refuerzo y de los efectos institucionales ya descritos en el cuerpo del texto, reordenándolos: todos los efectos institucionales se subsumen dentro de la categoría de “efectos de despegue”, que integra, a su vez, los llamados efectos de legitimación, de transversalización y de estabilización (*Ibíd.*: 92-95) (nada se dice ahora sobre los efectos no deseados).

Más allá de esta reordenación (en la que el “despegue” se presenta como el efecto más significativo del FAIRE en términos de creación política), no hay cambios sustanciales con respecto a lo dicho en el capítulo dedicado a eficacia (es una reinscripción, prácticamente literal, de los enunciados considerados más relevantes).

Este resumen de los efectos descritos desemboca en una valoración general de la coherencia interterritorial lograda (el valor que expresaría la eficacia definitiva del *Fondo de Apoyo*):

Se parte, una vez más, del interrogante relativo al criterio de eficacia, aunque en una forma simplificada (ahora lo que importa es saber si el FAIRE fue sólo caja pagadora): “¿Ha sido el Fondo de Apoyo una simple caja pagadora?”²³⁰ (*Ibíd.*: 95).

La respuesta al interrogante va a buscar, una vez más, un compromiso entre:

- El análisis de la organización y los procesos (del que se deriva un efecto de devaluación técnica de la DGII).
- El análisis de los efectos atribuibles al Fondo (que proporciona una imagen favorable a la DGII, una representación legitimadora de la gerencia de la intervención).

La lectura de ambas series de enunciados (la relativa a organización/procesos y la relativa a los efectos) plantea, como hemos venido diciendo, un problema de coherencia discursiva. Son series contradictorias entre sí. En las conclusiones del informe se va a tratar de restablecer definitivamente la coherencia del texto (para hacer creíble la valoración positiva de la coherencia interterritorial lograda, hay que reajustar la coherencia del texto).

La respuesta se articula, retóricamente, en dos momentos. En primer lugar, se da una respuesta, por decirlo de algún modo, “tentativa”:

“(…) Eso parece [el FAIRE habría sido una caja pagadora], si consideramos la organización creada y los procesos de seguimiento y control desarrollados” (*Ibíd.*).

Es la respuesta (desfavorable, negativa respecto a las expectativas de la DGII) que sería coherente con la valoración previa de la organización y los procesos. Pero es una respuesta simulada (una “respuesta trampa”: responde a una operación retórica). Inmediatamente se corrige el juicio, encauzando una solución favorable a la gerencia (una solución

²³⁰ Es interesante observar cómo la metáfora de la *caja pagadora* va cobrando “protagonismo semántico” a lo largo del informe, en las sucesivas reiteraciones del interrogante relativo a la eficacia: la primera vez (en los primeros párrafos del informe) no aparece; la segunda (en la reformulación de los criterios de evaluación), aparece entre paréntesis; después (al comienzo de las conclusiones), se elimina el paréntesis; al final, se presenta como el único calificativo asignado al FAIRE en el interrogante... Como si lo que importara realmente en la evaluación fuera comprobar si el FAIRE ha sido eso: una mera *caja pagadora*, una simple *articulación financiera para encauzar fondos* (esta es, recordemos, la denominación técnica que se da, en el capítulo de organización y procesos, a la metáfora de la caja –para luego obviar el uso de dicho significante técnico y emplear directamente la metáfora, mucho más expresiva).

que supere lo dicho acerca de la debilidad de los sistemas de incentivos y control implantados en la intervención –núcleo crítico del análisis de los procesos):

“[L]o cierto es que los efectos constatados -incluso a partir de unos sistemas de incentivos y de control tan débiles- indican que ni la DGII fue finalmente una mera repartidora de recursos, ni el instrumento creado fue únicamente un instrumento financiero

La concepción del Marco de cooperación, con sus premisas, principios y prioridades ha dado lugar a un efecto de coherencia interterritorial, ha introducido orden en un sistema emergente -y por lo tanto relativamente desorganizado” (Ibíd.).

La respuesta se apoya en el discurso de los agentes (que ahora se da por válido sin mayores problemas ni alusiones a sus dudas):

“Como buena parte de los responsables entrevistados han reconocido, ‘el Marco de cooperación nos ha ayudado a clarificar las prioridades, y a centrar, replantear y redimensionar las actuaciones’.

Los agentes han reconocido, como hemos visto, efectos de despegue en el desarrollo de las políticas autonómicas y locales de integración de inmigrantes, que implican también unificación de criterios y el establecimiento de ejes prioritarios comunes que han servido, bien que de manera incipiente y básica, de referencia para la consolidación de un ámbito de actuación nuevo” (Ibíd.).

“En la encuesta, al ser preguntados por la utilidad del Fondo de Apoyo, los agentes autonómicos han respondido que constituye un instrumento útil para garantizar la coherencia de las políticas de integración de inmigrantes en todo el territorio del Estado -y no sólo, para financiar las políticas autonómicas y locales de integración de inmigrantes” (Ibíd.: 96)

Para reforzar la valoración, se formula un interrogante contrafactual cuya respuesta afirmativa (latente en la propia pregunta, en tanto que interrogación retórica) confirmaría la decisiva contribución del Fondo de Apoyo a la creación del ámbito político de la integración de inmigrantes:

“[S]in la existencia previa del Fondo y el marco de cooperación que regula su gestión, ¿hubiera sido posible formular el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración -o hacer creíble su formulación?” (Ibíd., pág. 95, nota 50).

El Fondo de Apoyo se representa, por lo tanto, como el precedente del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, el “logro estrella” de la legislatura socialista en materia de inmigración. El FAIRE se representa, como su eslabón necesario, y la DGII como su artífice²³¹.

*

²³¹ Lo cual ya se destacó, como vimos, en el Capítulo II del Informe (El Marco de cooperación), donde se procede a la inscripción histórica del relato evaluativo.

Hasta aquí, se produce un efecto de apología de la DGII, de legitimación de su autoimpuesta tarea de creación de un orden, de coherencia política por medio de ese instrumento que es el *Fondo de Apoyo*. Un instrumento que ha reforzado las políticas ya existentes, unificando a nivel estatal los criterios de intervención en la materia. Más aún: allí donde no existían estas políticas, o donde su existencia era precaria, la disponibilidad de los recursos del *Fondo de Apoyo* las ha legitimado, contribuyendo a su “despegue y estabilización”. Al presentar al FAIRE como instrumento financiero de legitimación de las políticas autonómicas y locales, la DGII se legitima a su vez como instancia creadora de política estatal.

Sin embargo, el texto no cierra con estas apreciaciones su valoración final de la eficacia de la intervención. Como si la fuerza de lo dicho en otros apartados se impusiera finalmente, la eficacia política lograda va a ser objeto de una matización definitiva, de un “ajuste a la baja”. El decir de los agentes autonómicos y locales proporciona, de nuevo, el anclaje empírico de esta reconsideración final del juicio de eficacia. Su discurso valorativo pone de manifiesto “debilidades y amenazas que afectan al aprovechamiento de una coherencia lograda de forma un tanto provisional” (GPI, 2008a: 96):

- En primer lugar, “por razones semánticas”, pues la denominación del instrumento como un *fondo* indujo en los agentes la idea de que se trataba esencialmente de un instrumento financiero (*Ibíd.*).
- Por otro lado, algunas de las características de los procesos (los desajustes temporales, los problemas de ejecución inducidos por la falta de tiempo, el carácter sobrevenido que tuvo para algunos agentes...) introdujeron “incertidumbre y desorden en los sistemas” (*Ibíd.*). Dos *verbatim*s recogidos de las entrevistas realizadas en el nivel autonómico subrayan expresivamente esta apreciación de los agentes:

“[El Fondo de Apoyo es] un proceso del que tenemos conciencia que no siempre controlamos (de prisa, sobrevenido,...), que nos ha llevado al final a preocuparnos cada año fundamentalmente por cuánto íbamos a recibir, y saber si seguía el Fondo.”

Entrevista focal. Responsable autonómico

“En aquellos lugares donde había una historia de intervención y clara la filosofía, se incorpora el dinero que llega del Fondo a lo que están haciendo, y en los demás la preocupación es ejecutar lo que llega.”

Entrevista focal. Responsable autonómico

- Algunos responsables autonómicos opinaron que no se estableció “un escenario que permitiera a las Comunidades Autónomas aprovechar mutuamente sus experiencias” (las actividades

desarrolladas en esta línea desde la DGII se estimaron insuficientes) (*Ibíd.*).

- Asimismo, la “*bidireccionalidad y verticalidad*” de las comunicaciones entre la DGII y las Comunidades Autónomas se consideró un factor debilitador de la cohesión interterritorial (*Ibíd.*).

Finalmente, sobre la base de datos de encuesta, el texto señala que entre los agentes autonómicos y locales las opiniones estuvieron divididas -prácticamente a la mitad- respecto a si el Marco de cooperación establecía un modelo que asegurase, efectivamente, “*una coordinación adecuada entre los diferentes niveles de gobierno implicados en la política de integración de inmigrantes*” (*Ibíd.*: 97).

Para terminar, como una especie de “*conclusión de la conclusión*”, en el texto se reconoce que los logros del FAIRE se prestan a una valoración *ambivalente*:

“En estas condiciones, el balance relativo a la eficacia de la intervención es ambivalente, por cuanto:

1. *La magnitud de los efectos se explica en buena medida por el contexto emergente del ámbito de actuación política de la integración de inmigrantes (la introducción de orden en el sistema se ha visto amplificada por la ausencia de un orden previo),*
2. *El sistema no está consolidado aún,*
3. *Las debilidades organizativas y las disfunciones de la coordinación amenazan la consolidación del sistema”* (*Ibíd.*).

*

De este modo, la positiva legitimación de los responsables de la DGII, derivada de la eficacia política de la intervención, se vio reajustada por la enunciación de apreciaciones menos favorables o abiertamente críticas, procedentes de los agentes autonómicos y locales. Aquí el texto enlaza con lo dicho en el capítulo relativo a organización y procesos (restablece su coherencia).

Es por eso que el sentido del discurso evaluativo sobre la eficacia y los efectos de la intervención resulta, como se reconoce al final, ambivalente, y por lo tanto también lo son los efectos de valor producidos en el texto. Hay en el informe una oscilación, una suerte de “*ir y venir*” entre apreciaciones favorables (legitimadoras, afirmativas) y desfavorables (cuestionadoras, devaluadoras, deslegitimadoras...) hacia la gerencia de la intervención.

VI. 5. Cuestionamiento de la pertinencia

El Capítulo V del informe, dedicado al criterio de pertinencia, comienza recordando el interrogante que prefigura la valoración del criterio:

“La cuestión clave respecto a la pertinencia del Fondo es si el modelo elegido y las prioridades establecidas han sido relevantes y adecuados respecto a las necesidades de la intervención” (GPI, 2008a: 76)

La respuesta pondrá en primer plano las divergencias de los agentes autonómicos y locales respecto al modelo y la estructura de programación establecidos por la DGII para implementar el FAIRE.

Los agentes van a hablar del fenómeno migratorio y las necesidades de la intervención. Sobre esta base, valorarán las inadecuaciones del modelo. Su discurso va a dar lugar a los enunciados de mayor sentido crítico respecto a la DGII: el decir de los agentes produce un cuestionamiento muy acentuado, en ocasiones radical, del *Marco de cooperación* establecido para la gestión del Fondo, una suerte de “enmienda a la totalidad” del modelo y de las premisas que lo sostenían y justificaban. Más aún: se va a producir un cuestionamiento del marco jurídico en el que, en último término, se inscribe la intervención.

En este capítulo es donde se aprecia con mayor intensidad la apertura intersubjetiva de la evaluación. El decir de los agentes autonómicos y locales se sitúa casi siempre en primer plano, llega a hacerse dominante en la escritura del texto. El evaluador les cede, casi por completo, la palabra. Al final del capítulo esta cesión será, efectivamente, plena.

*

El capítulo se divide en dos secciones (organizadas a su vez en distintos apartados):

1. *Pertinencia general del modelo de intervención.*
2. *Pertinencia de los ejes prioritarios establecidos en el Marco de cooperación.*

VI. 5. 1. Pertinencia general del modelo de intervención

En la primera sección, se parte expresamente de la existencia de críticas y divergencias por parte de los agentes:

“Al pronunciarse sobre la adecuación del Fondo de Apoyo como instrumento, los actores de la intervención han planteado algunas críticas o divergencias - indicativas de posibles inadecuaciones del modelo” (GPI, 2008a: 76).

Esas divergencias, y las posibles inadecuaciones del modelo, se refieren a cinco temas:

1. El enfoque de integración que se propone en el Marco de cooperación.
2. La delimitación de la población objetivo del FAIRE.
3. Los ámbitos objeto de apoyo.
4. La modalidad de la intervención.
5. La elección del modelo de referencia.

Para valorar la pertinencia del modelo, el evaluador tiende a situarse en segundo plano: los distintos temas objeto de posible inadecuación se van tratando a partir del discurso crítico de los agentes (el discurso del evaluador va generalmente, como vimos, “por detrás”). Son los agentes quienes, en realidad, se pronuncian sobre la pertinencia (aunque, después, el evaluador tiende a validar su discurso).

El enfoque de integración

Esta cuestión, que conecta con los debates normativos sobre modelos de integración que tuvieron lugar antes y durante el proceso de formulación de la política, carece de relieve en el informe. Se limita a una breve constatación, inmediatamente desestimada:

“La única divergencia significativa podría darse en el caso de algunos agentes (autonómicos y locales) que podrían estar enfatizando el desarrollo de intervenciones de refuerzo de comunidades culturales (...).

Pero lo cierto es que no tenemos datos suficientes para valorar la medida en que esto se está produciendo, y si ello plantea realmente un problema sustancial de coherencia: es decir, si en esas intervenciones subyace (...) un enfoque multiculturalista de la integración que entraría en contradicción con los principios de bidireccionalidad y ciudadanía postulados en el Marco de cooperación” (GPI, 2008a: 77).

En el texto tienen más importancia otros temas.

La delimitación de la población objetivo

La delimitación de la población objetivo del FAIRE es uno de esos temas. Los agentes cuestionan que la definición de la población inmigrante destinataria de las actuaciones (la definición establecida para calcular la asignación de los recursos del FAIRE: la población extranjera no comunitaria y empadronada) sea la adecuada a las “necesidades reales de integración que afectan a muchos extranjeros” (GPI, 2008a: 77).

El apartado en el que se trata este tema comienza afirmando su relevancia frente al tópico anterior y formulando el problema en clave interrogativa:

“Las divergencias respecto a la definición de la persona inmigrante son más significativas [que las referidas al enfoque de integración], y se han enunciado con claridad por parte de algunos agentes autonómicos y locales: ¿qué debe considerarse por inmigrante? ¿Sólo los inmigrantes regulares extracomunitarios?, ¿o todo tipo de inmigrantes económicos?...” (Ibíd.).

Un fragmento de entrevista focalizada sirve para perfilar la respuesta (en realidad, también ha debido servir para formular la pregunta):

“La [Comunidad Autónoma] asigna los recursos del fondo a los municipios en función del número de extranjeros extracomunitarios residentes a fecha 1 de enero. Sin embargo, la realidad de los procesos de exclusión e integración es bastante similar en el caso de extranjeros polacos o rumanos, aunque su situación jurídica sea distinta. El concepto clave a trabajar debe ser el de inmigración económica, no el de pertenencia a la Unión Europea’.
Entrevista focalizada. Agente autonómico” (Ibíd.).

A continuación, el evaluador se pronuncia sobre lo dicho por los agentes: ratifica la pertinencia de su decir, y da recomendaciones al respecto:

“Definir este extremo [la delimitación de la población objetivo] es importante, puesto que condiciona cualquier modelo de distribución de recursos basado en la estimación de las poblaciones objetivo de los Planes de Acción. Además, y sobre todo, delimitar la población objetivo de las actuaciones (o calcular las necesidades de atención) exclusivamente en base a criterios formales (jurídico-administrativos), puede plantear un problema de adecuación de la intervención respecto a las necesidades reales de integración que afectan a muchos extranjeros.
Ser ciudadano de la UE no implica en todos los casos una integración plena, y por supuesto muchos problemas de integración están relacionados con la propia situación de irregularidad, por lo que conviene afrontar estas realidades y definir de manera coherente –y relevante para los agentes- las condiciones de acceso a los servicios apoyados por el Fondo. La definición de la población objetivo, y por consiguiente el cálculo de las necesidades de atención, debería hacerse sobre criterios sustantivos, relativos a la naturaleza de los procesos de integración y exclusión de la población extranjera” (Ibíd.: 77-78).

*

En el decir de los agentes, reproducido y asumido por el evaluador, comienzan a ponerse en juego otros valores. Unos valores más propiamente sustanciales, finales, relativos al objeto material del Fondo de Apoyo: la integración social de los inmigrantes se propone como concepto sustantivo opuesto a un concepto formal-administrativo de integración basado en la nacionalidad y en la legalidad. Lo que implícitamente supone proponerlo como criterio de valoración (en este caso para evaluar la pertinencia de la definición de la población

destinataria de la intervención y del modo de distribuir territorialmente los recursos del FAIRE). La apertura del texto al decir de los agentes da lugar a una apertura axiológica que descentra la hegemonía formal-instrumental de la intervención y de la propia evaluación²³².

Además, se apunta ya una apreciación que suscitará las mayores resistencias de la DGII en el proceso de recepción-interpretación del texto del Informe: la relación de contigüidad-consecuencia entre irregularidad (creada, obviamente, por el propio marco legal) y exclusión social (necesariamente vinculada a la ilegalidad). Lo que implica ya –aunque indirectamente– un cuestionamiento del marco jurídico regulador de la situación de los inmigrantes: la *Ley de extranjería* (un cuestionamiento que se hará explícito más adelante, en relación con otro tema: la apreciación de los desajustes contextuales y su efecto sobre la eficacia de la intervención.)

Los ámbitos objeto de apoyo

Respecto a este tema, referido al destino de los recursos financieros del FAIRE, la pauta enunciativa es similar. En primer lugar, se expone el contenido de la divergencia planteada por los agentes (el problema de fondo es que el uso de la financiación del FAIRE resulta contradictorio con el principio de transversalidad que debe regir la intervención):

“Ha aflorado en la evaluación una visión -relativamente extendida- acerca del ámbito material y temporal del Fondo: si el objetivo es la integración de los inmigrantes, esto debiera suponer que la política de inmigración formara parte de la política pública general, no estar especializada (excepto para la acogida) y actuar sólo como política transitoria (...).

[A]lgunos agentes consideran una perversión que el MTAS [la DGII a través del FAIRE] financie a las Administraciones educativas o a los servicios sociales, puesto que las Administraciones públicas ya reciben dinero del Estado, en función de la población general destinataria de sus servicios, población que incluye a los inmigrantes” (GPI, 2008a: 78).

De nuevo, un *verbatim* (extraído de una reunión de grupo) sirve para proporcionar anclaje a lo dicho:

²³² Estas apreciaciones críticas proceden en su mayor parte de las entrevistas focalizadas, llevadas a cabo al final del proceso de la evaluación. Dichas entrevistas se realizaron a partir de un análisis previo de las respuestas dadas a los cuestionarios administrados en la fase de encuesta de la evaluación, con el fin de profundizar en las mismas y aclarar su sentido. En línea con la metodología propuesta en su día por Robert K. Merton (1956), mediante las entrevistas focalizadas se pretendía ir más allá de la estructuración propia de la encuesta, revelando dimensiones críticas latentes en los resultados proporcionados por este método de producción de datos. Hay una estrecha relación entre apertura metodológica, profundización cualitativa y discurso crítico.

“...Pero no incrementemos tampoco, creo yo, el Fondo para la política de inmigración. Porque la política de inmigración la debe de hacer salud, la debe de hacer vivienda, la debe de hacer mujer, la debe de hacer juventud, la debe hacer servicios sociales. Hablamos de la carga de servicios sociales pero la población que se tiene en cuenta para la financiación de servicios sociales (...) tiene en cuenta toda la población empadronada en el municipio, ¿no? Entonces, un municipio está recibiendo financiación para la población inmigrante que tiene empadronada en su municipio. Entonces, no hagamos tampoco una bandera de: ‘es que recibimos poco dinero para política de inmigración’ es que ya estamos recibiendo dinero...’
Reunión de grupo. Responsable autonómico" (Ibíd.).

Por último, el evaluador se pronuncia: da por válida de la verdad de los agentes, y recomienda:

“[E]l Fondo debería redefinir el objeto de sus apoyos y clarificar su propia misión, que sería el impulso a la transversalización de la política de integración de inmigrantes en los diferentes ámbitos sectoriales de intervención. La cuestión clave a resolver en la formulación es cómo apoyar desde el Fondo la transversalización de la política de integración de inmigrantes en cada ámbito (o planteado de otra manera, tal vez más concreta: cómo facilitar la adaptación de los servicios generales a las demandas que plantea la inmigración)” (Ibíd.: 79).

El tema del que se habla es, evidentemente, el de la transversalidad de las actuaciones dirigidas a la integración de los inmigrantes. Hay un cambio en el sentido del discurso del evaluador con respecto a su posicionamiento en el capítulo anterior en este mismo tema. En el capítulo dedicado a eficacia, recordemos, el problema de la *ruptura de la transversalidad*, planteado por los agentes y categorizado como un posible *efecto no deseado* del FAIRE, era considerado por el evaluador como una simple “preocupación” de algunos agentes; unas inquietudes que apuntaban, en todo caso, una posibilidad, unos riesgos que los agentes deberían controlar. Se desestimaba, de este modo, su importancia como efecto perverso.

Ahora la valoración se modifica: la representatividad de las apreciaciones de los agentes en este tema es alta (una “*visión relativamente extendida*”), el problema de la ruptura de la transversalidad existe, es consustancial a la propia concepción del FAIRE como un instrumento especializado en inmigración, y concierne a la DGII, más que a los agentes, actuar (redefiniendo el objeto de sus apoyos y clarificando su misión).

Así, se pone en cuestión nuevamente, hasta su raíz misma, la concepción del *Fondo de Apoyo*, reproduciendo los debates sobre especificidad-transversalidad que habían tenido lugar, como vimos, en los años previos a la institucionalización de la política de integración de inmigrantes.

Se observa, por tanto, que el discurso de los agentes ya había incorporado algunas de las premisas formales de la intervención (como las de *intersectorialidad* y *normalización* –afines al principio de transversalidad), hasta el punto de llevarlos más allá que la propia DGII. El efecto es claramente cuestionador del estatus pretendido para sí por esta última: ser instancia creadora de una política estatal innovadora; una especie de “vanguardia tecnocrática”.

La modalidad de la intervención

Respecto a la modalidad de intervención, el problema que se plantea es esencialmente el mismo: la ruptura de la transversalidad, abordada ahora de forma más directa, explícita, y en un plano más concreto y operativo.

La pauta enunciativa es idéntica: exposición de la divergencia (con el apoyo de *verbatim*s extraídos de entrevistas focalizadas), validación del evaluador y recomendación:

Así, se plantea primero la divergencia, considerada efectivamente una consecuencia de los problemas relatados en el punto anterior (la concepción del FAIRE como un fondo específico de inmigración, la cuestión de la transversalidad):

“Un caso particular de divergencia se refiere a la creación de dispositivos específicos para la integración de los inmigrantes –que sería una consecuencia de lo expuesto en el punto anterior. Como hemos señalado en el capítulo de Eficacia, quienes critican la creación de estos dispositivos (...) [creen que] el Fondo puede llegar a convertirse en un fondo exclusivo para inmigrantes, induciendo la creación de servicios específicos paralelos a los generales (de nuevo, provocando efectos de alteración de la transversalidad, y en definitiva de desigualdad en las prestaciones)” (GPI, 2008a: 79).

En esta reproducción indirecta del discurso de los agentes se establece, al final, una relación entre transversalidad e igualdad. Aunque no se desarrolla el contenido material de esa relación (qué tipo de igualdad es la que se postula, qué desigualdades se estarían dando concretamente...), el hecho de que en el decir de los agentes aparezca la cuestión de la igualdad es, de nuevo, indicativo de la tendencia de éstos a hacer emerger, en el momento de valorar la pertinencia del FAIRE, aspectos más próximos a la dimensión sustancial de la intervención.

El evaluador tiende a ratificar la pertinencia de la crítica de los agentes, aunque con matices relativos al equilibrio entre lo específico y lo transversal (busca un balance que evite posicionamientos extremos),

interpreta la doctrina disponible (los principios y premisas del FAIRE, todo lo que ya se sabe respecto a integración social...), y recomienda:

“Es importante clarificar qué medios de actuación deben tener carácter específico y cuáles no. Hasta un cierto punto, lo diferente debe ser tratado de modo específico (también puede provocar efectos no deseados un cierto ‘fundamentalismo generalista’) (...).

En todo caso, si analizamos las premisas y principios del Fondo, se deduce claramente que lo específico ha de ser un medio para lograr objetivos de normalización. La experiencia acumulada en materia de integración nos ha enseñado que los dispositivos específicos deben dotar de información, habilidades e instrumentos que faciliten el acceso a los sistemas normalizados” (Ibíd.: 80).

De cualquier modo, es significativo que las referencias a la igualdad desaparezcan de las valoraciones y recomendaciones del evaluador: se sustituyen por el concepto, mucho más formal y técnico, de *normalización* (en sintonía con la nomenclatura utilizada en el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE*, donde la normalización se constituye en premisa de la intervención).

La elección del modelo de referencia

De todas las divergencias que se llevan al texto en la primera sección del capítulo de pertinencia, la relativa al modelo seleccionado para diseñar la intervención es la de mayor alcance: los agentes locales reivindican el llamado *Plan Concertado de Servicios Sociales* (descartado por la DGII) como modelo para la gestión del *Fondo de Apoyo*.

El apartado en el que se produce esta reivindicación es más extenso, y su argumentación algo distinta a la de los anteriores (aunque su estructura sigue siendo muy similar). Comienza recordando la selección que hizo la DGII del modelo para implementar la intervención y sus argumentos, para a continuación refutarlos. El evaluador habla ahora en primer lugar, apoyándose inmediatamente después en el discurso de los agentes locales:

“[L]os promotores del Fondo tomaron por referencia lo que consideraron una experiencia de éxito (el modelo de gestión de los Programas Operativos de FSE [Fondo Social Europeo]), descartando lo que consideraron una experiencia fallida (el modelo de Plan Concertado de Servicios Sociales).

Sin embargo, los argumentos utilizados para rechazar el modelo de Plan Concertado -la falta de control sobre los resultados y el déficit de corresponsabilidad que pensaban podía darse- son asimismo imputables a los procesos de aplicación del Fondo de Apoyo. Además, algunos responsables locales piensan que se han ido introduciendo correcciones a lo largo del proceso de aplicación de los Planes Concertados ‘y por lo tanto puede ser aprovechable si se desarrollan las cosas que en él se dicen’.

En este sentido, no todos los agentes –en especial los locales- descartarían un modelo como el Plan Concertado de Servicios Sociales” (GPI, 2008a: 80).

Continúa exponiendo con cierto detalle la contra-argumentación de los agentes, su defensa del Plan Concertado frente al modelo del Fondo Social Europeo (FSE):

“Las ventajas que estos agentes identifican en el modelo del Plan Concertado de Servicios Sociales serían:

- 1. Establece un modelo de relaciones más horizontal entre niveles de gobierno, pues requiere de acuerdos previos entre la Administración general, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP),*
- 2. Promueve la igualdad en la prestación de servicios, al establecer unos compromisos mínimos (financieros y de contenido) a asumir por parte de las tres administraciones implicadas (...),*
- 3. Cada municipio organiza con relativa autonomía la gestión de las prestaciones asignadas (...),*
- 4. Garantiza la estabilidad de las intervenciones, al permitir prórrogas automáticas,*
- 5. Permite una adecuada gestión del ciclo de proyecto: su firma se realiza con tiempo suficiente para adecuar el Plan a los presupuestos municipales y planificar las intervenciones” (Ibíd.: 81).*

El posicionamiento del evaluador es algo más rotundo en relación a este tema. Cuestiona directamente (aunque apoyándose en fragmentos de entrevistas focalizadas) que la elección del “modelo FSE” haya sido acertada (su transferencia al caso plantea dificultades: por los modos de gestión imperantes y, en último término, por la estructura competencial del Estado):

“[E]n la voluntad de asimilar el modelo FSE como referencia para el Fondo de Apoyo se han podido soslayar algunos aspectos clave: en el caso del FSE, cuando llega el dinero comunitario se produce de modo fluido un reparto por Comunidades Autónomas, mientras que en el Fondo de Apoyo el proceso es más lento, puesto que hay que esperar a que se produzcan los datos estadísticos oficiales correspondientes a población inmigrante por Comunidades Autónomas, sobre cuya base se realiza la asignación de recursos (...).

Tampoco parece que en la elección del modelo de relación entre actores se hayan previsto los problemas asociados al cuestionamiento de legitimidad por parte de algunos agentes, que están en España permanentemente ligados a la distribución de competencias en el Estado de las Autonomías” (Ibíd.: 81-82).

Finalmente da una recomendación (más bien prudente, poco comprometida: es una invitación a reflexionar):

“Todas estas razones aconsejan revisar la adecuación del modelo de cooperación seleccionado (Programas Operativos de FSE) y la posible conveniencia del modelo descartado (Plan Concertado)” (Ibíd.: 82).

*

La elección del modelo de gestión de la intervención (y su reverso: el rechazo de una alternativa considerada no deseable) constituyó uno de los momentos decisivos del proceso de creación del FAIRE (y de la definición formal de la política estatal de integración de inmigrantes, su modo de implementación). Por tanto, el efecto de estas valoraciones resulta especialmente crítico: cuestiona la verdad de los valores atribuidos por la DGII al modelo de referencia positivo constituido por la Comisión Europea (base de toda la configuración organizativa del Fondo y *locus* simbólico de la identificación institucional de sus promotores) y contra-argumenta su apreciación del Plan concertado como modelo de referencia negativo.

VI. 5. 2. Pertinencia de las prioridades

La segunda sección del capítulo, relativa a la pertinencia de las prioridades establecidas en el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE*, se centra en los aspectos más sustanciales de la intervención: las áreas de actuación consideradas en la programación y su relación con las necesidades en materia de integración de inmigrantes, tal como los agentes las perciben.

La sección comienza con una valoración cuantitativa de la relevancia atribuida por los agentes a los ejes de actuación incluidos en el *Marco de cooperación*. Se resume en un enunciado genérico muy formal, no entra en contenidos (tal vez no hace falta: la valoración confirma, sin más, la pertinencia general de la programación):

“En general, los responsables autonómicos y locales entrevistados han valorado positivamente la relevancia de los diferentes ejes de actuación considerados en el Marco de cooperación. En una escala de 0 a 5 (...), ningún eje posee para los encuestados una relevancia inferior a 3 puntos. Tampoco son significativas las diferencias en las apreciaciones asignadas a los distintos ejes” (GPI, 2008a: 82).

Lo verdaderamente crítico es el análisis de *desajustes contextuales*, que se desarrolla a continuación:

El supuesto que justifica la inclusión de este análisis en el informe es el siguiente:

“Determinados aspectos -de carácter normativo o sociológico- han introducido desajustes en las intervenciones apoyadas por el Fondo, limitando las posibilidades de actuar eficazmente en los diferentes ejes y medidas del Marco de cooperación” (Ibíd., 83)²³³.

²³³ Este análisis no había sido demandado expresamente por el cliente, ni tampoco se derivaba de forma necesaria del interrogante al que el capítulo dedicado a la pertinencia debía responder (centrado, como hemos visto, en el análisis de las

De nuevo, para identificar y analizar estos desajustes contextuales, el texto se abre al discurso de los agentes autonómicos y locales. La transcripción de este discurso produce dos efectos de valor estrechamente relacionados:

1. Por un lado, como ya había sucedido al cuestionar la definición de la población objetivo de las intervenciones y al tratar el problema de la transversalidad, emergen valores alternativos que se apartan de la axiología formal-instrumental hegemónica en la intervención y en la evaluación (valores sustanciales, ligados a la finalidad material del *Fondo de Apoyo* como instrumento de integración social).
2. Por otro lado, pero en la misma línea, se produce un cuestionamiento de la política estatal de inmigración y de su marco legal (en último término se cuestiona la *Ley de extranjería*²³⁴).

*

La argumentación comienza con un enunciado especialmente crítico: los agentes consideran que la *Ley de extranjería* es una barrera para la integración social²³⁵:

relaciones de adecuación y relevancia entre el modelo de intervención y las necesidades percibidas por los agentes). Su inclusión en la evaluación se produce con posterioridad al proceso de ajuste de la demanda y a la elaboración del diseño metodológico (supuestamente) definitivo de los trabajos, como una forma suplementaria de estudiar las relaciones de coherencia entre el programa de la intervención y su contexto. Constituye una ampliación del enfoque dado a la valoración de la pertinencia. Una ampliación que parece obedecer a un ejercicio de ortodoxia teórica: en evaluación, la relación entre una intervención y su contexto (social y político) es el objeto de cualquier análisis de pertinencia que pretenda ser completo (Aguilar y Ander-Egg, 1994: 48). No obstante, en el informe se produce una especie de inversión de la lógica de este tipo de análisis: se muestra cómo el contexto (social, político, jurídico) interfiere en la eficacia de la intervención, no si la intervención se adecua al contexto. Es una inversión sutil, pero creemos que significativa (volveremos sobre ello más adelante).

²³⁴ En el texto no se nombra expresamente la *Ley de extranjería* como tal. Se utiliza una perífrasis: "*marco normativo vigente en materia de extranjería*". Nos parece evidente, en cualquier caso, que los agentes (y el evaluador a partir del decir de éstos) se están refiriendo ante todo a la citada Ley (además de a otras regulaciones que afectan a la situación de los inmigrantes): lo que se destaca de ese marco normativo es, precisamente, su efecto sobre la determinación de las situaciones regularidad/irregularidad de los extranjeros (el efecto jurídico más obvio de la *Ley de extranjería*).

²³⁵ Como vimos en el Capítulo III de esta investigación (*Contexto global*), la Ley de extranjería, reformada en su desarrollo reglamentario por el gobierno socialista, se había presentado como modélica (e intangible) en el diagnóstico que la DGII hizo de la integración de los inmigrantes durante el proceso de planificación de sus actuaciones (obviando, así, los debates que en ese momento se estaban dando en el

“Según los agentes entrevistados, las intervenciones se han visto limitadas por un condicionante transversal: el marco normativo vigente en materia de extranjería, que da lugar a la situación de irregularidad de una parte significativa de la población inmigrante. Este condicionante opera como barrera a la participación en actuaciones y limita el acceso a los servicios, afectando de manera obvia a las oportunidades de integración social” (GPI, 2008a: 83).

A continuación, se justifica el enunciado anterior, la relevancia de lo dicho por los agentes. Su carga crítica determina la sobre-justificación del enunciado. El evaluador “legaliza” el decir de los agentes: a pesar de que el marco normativo quede fuera del ámbito de acción del FAIRE y no sea objeto de evaluación, es un elemento que condiciona la eficacia de la intervención, y por ello deben tenerse en cuenta las apreciaciones de los agentes al respecto:

“Este condicionante normativo esta fuera del ámbito de actuación definido en el Marco de cooperación para la gestión de Fondo, puesto que constituye el marco jurídico en el que se inscribe (...) el propio Marco de cooperación. Sin embargo, para los actores de esta intervención su vigencia limita las posibilidades de actuar con eficacia en materia de integración. Este condicionante se va a proyectar de manera específica sobre los diferentes ejes de actuación” (Ibíd.).

La última frase del enunciado prepara el resto de la argumentación, centrada en aspectos más específicos: la *Ley de extranjería*, así como otras regulaciones afines y determinadas circunstancias sociales, afectan de manera concreta a los diferentes ejes de actuación del FAIRE, condicionando y limitando el logro de sus objetivos de integración. Ya citamos en el capítulo anterior las situaciones referidas por estos condicionantes. Tomadas en su literalidad (prácticamente completa), refieren lo siguiente:

“De manera específica, se han identificado las siguientes limitaciones y condicionantes de la intervención:

En el eje de acogida los agentes han enfatizado el condicionante que supone la situación irregular, que (...) impide el acceso a determinados servicios públicos, así como al mercado laboral normalizado. El Programa de Acogida y Atención Humanitaria, con el marco vigente, no permite la integración de los beneficiarios, lo que supone una actuación parcial y sin resultados.

Respecto a educación, se considera que el sistema educativo plantea algunas barreras para la integración del alumnado que proviene de otros sistemas educativos. (...) El sistema actual no permite introducir modificaciones efectivas e importantes en estos ámbitos, de modo que faciliten tanto la integración del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo, como la consecución de objetivos educativos.

entorno académico y asociativo sobre los aspectos legales de la problemática inmigratoria).

También se constatan dificultades en el paso del sistema educativo al laboral: la llegada de menores en edades comprendidas entre los 16 años (fecha de la finalización de la escolarización obligatoria) y los 18, plantea en el sistema educativo una etapa que no cubren los niveles educativos actuales. (...)

En empleo, las mayores dificultades para el desarrollo de las medidas del eje se derivan de la situación administrativa irregular, así como de las especificidades del trabajo temporal en las campañas agrícolas: la situación de los temporeros y las necesidades que plantea su presencia en determinados contextos rurales, aconsejan la aplicación de medidas específicas no suficientemente contempladas en el Marco (...).

En vivienda, (...) las principales limitaciones y desajustes se derivan de las dificultades generales de acceso a la vivienda, que se acentúan en el caso de la población inmigrante: no hay correspondencia entre los salarios y el coste de vivienda, ni entre el importe de los alquileres en condiciones dignas de habitabilidad. Para los inmigrantes esta situación se presta a todo tipo de situaciones de abuso y discriminación.

En servicios sociales, de nuevo, las principales limitaciones se derivan de la existencia de un importante volumen de población en situación administrativa irregular, cuyo acceso a determinados servicios y recursos sociales está muy restringido.

En salud, los condicionantes de la intervención remiten a los problemas propios de la integración de los inmigrantes en el sistema sanitario (barreras lingüísticas, existencia de diferentes visiones culturales de la salud y la enfermedad, etc.) (...).

En perspectiva de género, las limitaciones se derivan de la situación de irregularidad, que afecta más acentuadamente si cabe a las mujeres, estableciendo cuadros de discriminación múltiple: el elevado número de mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular tiene limitado el acceso a determinados servicios y programas dirigidos al conjunto de la población. Lo mismo sucede en las situaciones de reagrupamiento familiar: las mujeres disponen de permiso de residencia pero no de trabajo, lo que constituye una evidente barrera de integración" (Ibíd.: 83-84).

Ahora el evaluador no se pronuncia. No valida el discurso de los agentes. Tampoco lo refuta, ni, por supuesto, da recomendaciones. Ya no aparece ni siquiera "detrás" de este discurso. Su presencia se ha diluido en el decir de los agentes.

*

De este modo, el texto pone de relieve un desajuste radical, un desacoplamiento entre los fines de integración social (lo sustancial de la acción del FAIRE) y la regulación legal de la situación de la población extranjera (la Ley de extranjería, además de otros marcos reguladores de ámbitos de actuación claves para la integración –como los del empleo y la educación). El informe, a través del decir de los agentes, explicita la existencia de un conflicto entre los fines de la integración (lo sustancial) y los determinantes (formales, administrativos, jurídicos) derivados de las leyes vigentes.

La política de integración de inmigrantes (que comparece más bien como una política sin una ley específica que la regule²³⁶), se muestra como una política precaria, frágil, desvalorizada. Una pseudo-política que trata de instalarse en un espacio regulado por marcos normativos “fuertes” en el que sus posibilidades de afianzarse son limitadas.

El impacto de este cuestionamiento del marco jurídico en el que, en último término, se inscribe la intervención evaluada va a ser notable (lo veremos en el capítulo dedicado al proceso de recepción del texto). Su efecto es el de una refutación de la política estatal de inmigración (modificada en su desarrollo reglamentario por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2007), en tanto que política generadora de exclusión e inhibidora de los posibles efectos de integración atribuibles al *Fondo de Apoyo*. Ante este argumento, la devaluación de la intervención alcanza su grado máximo.

*

Así, al final del cuerpo del informe, al abordar el criterio de pertinencia, cuando el evaluador cede, casi por completo, la palabra a los agentes y la apertura discursiva del texto se expande, se produce la emergencia -y la reivindicación implícita- de otros criterios a partir de los cuales evaluar la intervención. Criterios que remiten a otros valores, valores sustanciales, materiales, ligados a la integración social como fin último del *Fondo de Apoyo*. Valores, en definitiva, que se apartan de la axiología gerencial e instrumental-formal hegemónica, tanto en la concepción del Fondo como en el discurso de buena parte de la evaluación.

Tal como apuntamos en el capítulo anterior, el distanciamiento progresivo de la perspectiva gerencial es correlativo a una aproximación discursiva a la problemática de los inmigrantes, como objeto material de la evaluación. Aproximación que culmina en el análisis de la pertinencia, cuando los agentes (autonómicos y locales) adquieren protagonismo discursivo en el texto del Informe.

Pero se trata de una aproximación fallida o, cuanto menos, no consumada. Una especie de suplemento discursivo, en todo caso muy genérico, superficial. Una aproximación mediada por las hablas de los agentes entrevistados, que asumen de este modo el estatus informal de

²³⁶ La *Ley de extranjería* regula más bien otro tipo de cosas. Aunque es cierto que con la modificación reglamentaria de 2004 se proporcionan cauces e instrumentos formales para la integración (reagrupación familiar, etc.), la Ley en cuestión lo que hace, ante todo, es determinar quién puede integrarse y quién no. El proceso material de la integración se abre a partir de las posibilidades que establece formalmente la Ley.

representantes de unos inmigrantes que no han sido invitados, en ningún momento, a hablar.

VI. 5. 3. La pertinencia en las conclusiones del informe

Finalmente, en las conclusiones generales (Capítulo VI del informe), la valoración de la pertinencia se divide en tres apartados:

1. Críticas al modelo.
2. Relevancia de las prioridades.
3. Desajustes contextuales.

No se observan variaciones especialmente significativas respecto a lo dicho en el cuerpo del texto (en lo esencial es un resumen hecho a partir de fragmentos textuales extraídos del capítulo de pertinencia).

Respecto a las críticas al modelo se sugiere, de forma general, tener en cuenta las divergencias de los agentes, sus críticas respecto al modelo:

“Los ejes de divergencia identificados delimitan áreas de reflexión y debate colectivo que los promotores del Fondo deben atender y estimular, con el fin de desarrollar y eventualmente redefinir algunos aspectos clave del modelo de intervención” (GPI, 2008a: 97-98).

Por lo demás, se resume lo dicho en el capítulo (excluyendo, por insignificante, lo relativo al enfoque de integración). Tienden a obviarse las recomendaciones específicas (ya subsumidas en el enunciado anterior). Las críticas se exponen más bien como “lo dicho por los agentes”. Respecto a la relevancia de las prioridades, se resume lo expuesto en el capítulo, sin más.

Por último, respecto a los desajustes contextuales, en el epígrafe se le añade el sintagma *“y restricciones a la eficacia de la intervención”*, se reitera la justificación del análisis y se resumen las mencionadas restricciones, comenzando por la cuestión de la Ley de extranjería. Se reitera, literalmente, el enunciado crítico: *“El marco normativo vigente en materia de extranjería (...) opera como barrera transversal”*, etc. (*Ibíd.*: 99).

Por lo demás, se hace una selección y un resumen de algunos de los condicionantes ya expuestos en el capítulo (la situación de los temporeros, los problemas del sistema educativo y del paso al mundo laboral y la situación de las mujeres) (*Ibíd.*: 100).

El evaluador no se pronuncia tampoco ahora sobre estas cuestiones: son, simplemente, “lo dicho por los agentes”.

VI. 6. Conclusión: Pragmática de la evaluación

VI. 6. 1. Los efectos de valor del texto

Hemos reagrupado los principales efectos de valor producidos en el informe en cuatro categorías. Ordenadas en un eje que discurre de la sobrevaloración a la infravaloración de la labor realizada por la DGII (y, en último término, por el dispositivo de gobierno del que esta instancia depende), las categorías son las siguientes:

1. *Legitimación política.*
2. *Devaluación técnica.*
3. *Cuestionamiento del modelo de intervención.*
4. *Cuestionamiento de la Ley.*

Resumamos. Los *efectos de legitimación política* de la DGII se producen en dos lugares del cuerpo del texto (con su correspondiente reproducción, y en ocasiones reformulación, en las conclusiones generales del informe):

1. En el Capítulo II (*El Marco de cooperación*), donde se relata la historia de la institucionalización de la política de integración de inmigrantes, el papel de la DGII en dicha historia y el del *Fondo de Apoyo* como su instrumento de aplicación. En este relato se produce un efecto de inscripción histórica y apología de la DGII y del poder gubernamental que, previamente, ha creado a esta instancia administrativa.
2. En el Capítulo III, dedicado a la eficacia de la intervención, donde se describen una serie de efectos financieros, institucionales y políticos, indicativos de los logros del *Fondo de Apoyo* en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (efectos de refuerzo de la ejecución, efectos de despegue, de transversalización, de estabilización política...). Su descripción prolonga y amplifica el efecto de apología histórica: induce una legitimación de la DGII y del FAIRE por el lado de las prácticas realizadas y sus consecuencias políticas.

No obstante, en las conclusiones del informe, este efecto de apología y legitimación de la DGII va a ser atenuado: se relativizan los logros políticos del FAIRE remitiéndolos a un contexto, atribuyéndoles una provisionalidad derivada de las debilidades organizativas descritas previamente y condicionando la eficacia del Fondo a su corrección. Esta reconsideración de los efectos introduce ambivalencia en el discurso evaluativo (como en el texto se reconoce explícitamente).

Los efectos de devaluación técnica se producen en el Capítulo II del informe, dedicado a organización y procesos. En este capítulo se pone de manifiesto la incapacidad de la gerencia para coordinar la intervención, estimular la cooperación entre sus agentes y asegurar el control de las actuaciones ejecutadas. Esta negación de la capacidad técnica de la DGII (que se proyecta también sobre el resto de los agentes, aunque en un grado menor, correlativo a su posición de autoridad y responsabilidad en la intervención) se declina en cuatro grupos de enunciados valorativos referidos, concretamente, a:

1. La falta de un sistema de incentivos para la cooperación.
2. La falta de un sistema para el control de eficacia de la intervención.
3. La existencia de barreras a la coordinación entre los agentes implicados.
4. La inexistencia de una arquitectura organizativa para gestionar la intervención.

Los efectos de puesta en cuestión del modelo diseñado e implementado por la DGII para desarrollar la intervención se desagregan, a su vez, en cuatro grupos de enunciados, relativos a:

1. La distribución de posiciones y papeles en el modelo: la DGII y los agentes reivindican su estatus y su rol en la intervención y en el control de los recursos del FAIRE, cuestionando a los otros actores. (el lugar de este cuestionamiento competencial cruzado es al comienzo del capítulo sobre organización y procesos -en el apartado dedicado al régimen de autoridad-responsabilidad).
2. La desaprobación de la definición jurídico-administrativa de la población inmigrante objetivo de las actuaciones financiadas con los recursos del Fondo (su lugar en el texto es el Capítulo V del informe, dedicado a pertinencia).
3. La crítica de la delimitación de los ámbitos objeto de financiación del Fondo y de su enfoque como intervención especializada en inmigración: se propone llevar hasta sus últimas consecuencias el principio transversalidad (su lugar es, asimismo, el capítulo sobre pertinencia).
4. La reconsideración del modelo de *Plan Concertado de Servicios Sociales* por parte de los agentes locales, y en consecuencia la puesta en cuestión del modelo seleccionado por la gerencia para diseñar la intervención (el modelo del *Fondo Social Europeo*) (también en el capítulo dedicado a pertinencia).

La evaluación negativa de la *Ley de extranjería* puede interpretarse también como una forma de cuestionar a la DGII. Es un cuestionamiento indirecto que sobrepasa a esta instancia,

proyectándose sobre el poder político que la ha constituido y del cual forma parte. En el texto, los agentes atribuyen a la *Ley de extranjería* (así como a otros marcos normativos afines) dos predicados desvalorizadores:

1. Ser un obstáculo para la integración de los inmigrantes.
2. Introducir restricciones a la eficacia de la intervención: en el marco jurisdiccional establecido por la Ley, los recursos del *Fondo de Apoyo* no pueden alcanzar sus objetivos.

La negación de la validez de la Ley equivale a una deslegitimación ética y práctica de la labor que el Gobierno ha realizado en materia de inmigración. Es la crítica de mayor alcance político que se da en el texto. La DGII no puede ser ajena a este efecto, que se produce, al igual que los anteriores, en el capítulo dedicado a pertinencia.

De manera transversal a los cuestionamientos del modelo de intervención y de la Ley, se produce la emergencia de una serie de valores alternativos a los asumidos por la DGII en la concepción y desarrollo de la intervención: si la gerencia asume como principales valores atribuibles al *Fondo de Apoyo* la cooperación institucional y la coherencia interterritorial, los agentes, en su crítica del modelo aplicado y del marco legal en el que se inscribe, reivindican implícitamente otros valores (que la intervención debería producir). Valores que podrían calificarse de materiales o sustanciales: valores finales, ligados a la integración social de los inmigrantes (la cooperación y la coherencia serían más propiamente valores formales/instrumentales, valores intermedios, en definitiva).

*

Hemos ordenado los grupos de enunciados valorativos y sus categorías de clasificación en un cuadro susceptible de una doble lectura:

1. Una lectura sintagmática, horizontal, de izquierda a derecha y de arriba abajo.
2. Una lectura vertical, en columnas, paradigmática podríamos decir.

La lectura sintagmática muestra las oscilaciones de sentido del texto según aparecen en su secuencia expositiva. La lectura en columnas muestra, en una escala cualitativa, los principales efectos de valor producidos y las relaciones de asociación/oposición que mantienen entre sí (su orden es el que hemos seguido en este apartado: va de la sobre-valoración a la infra-valoración):

Figura 2: Oscilaciones de sentido del texto.

Valoración (+)

Legitimación política	Devaluación técnica	Cuestionamiento del modelo	Cuestionamiento de la Ley
(+) Inscripción histórica y apología de la DGII	(-) Carencias en el sistema de incentivos (-) Falta de un sistema de control de eficacia (-) Existencia de barreras a la coordinación y cooperación (-) Ausencia de arquitectura organizativa para desarrollar la intervención	(+) La DGII reclama su derecho a administrar y controlar los recursos del FAIRE (-) Los agentes autonómicos reclaman su competencia sobre los recursos del FAIRE (+/-) Los agentes locales cuestionan a los autonómicos y reivindican su papel	
(+) Descripción de efectos financieros, institucionales y políticos		(-) Críticas a la definición jurídico-administrativa de la población objetivo del FAIRE (-) Cuestionamiento ámbitos objeto de financiación (-) Críticas al enfoque de la intervención (-) Reconsideración modelo Plan concertado	(-) Negación de la validez del marco normativo (Ley de Extranjería) (-) Identificación de restricciones normativas a la eficacia del FAIRE

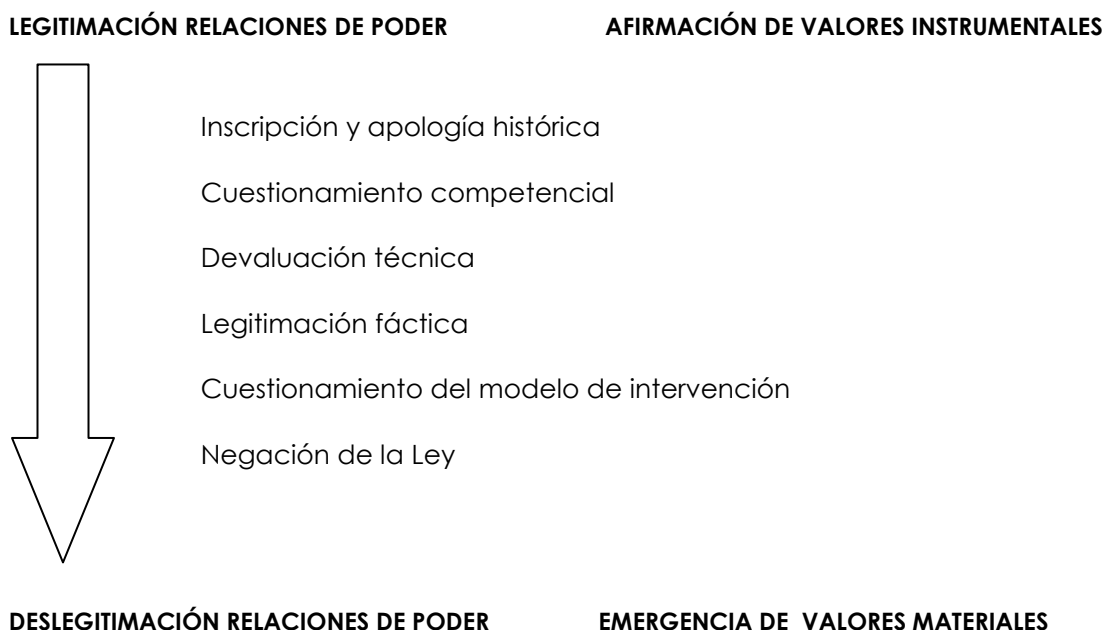
Devaluación (-)

Los puntos de partida y de llegada del discurso evaluativo están claramente definidos. El texto discurre de la legitimación histórica de las relaciones de poder establecidas para la gestión de la intervención al cuestionamiento de la Ley (implica la deslegitimación del poder que ha constituido al FAIRE y del cual es signo). Las oscilaciones valorativas del discurso se sitúan entre ambos polos (y se acompañan de cambios en las modalidades enunciativas adoptadas: cambios en la posición desde la que el evaluador habla y se sitúa respecto a lo dicho por los agentes).

La inscripción de efectos de valor en la materialidad concreta del texto obedece a una especie de "regla de alternancia": a la legitimación le sucede el cuestionamiento competencial y la devaluación técnica, y a éstos, una recuperación de la legitimación política, para concluir con un cuestionamiento radical del modelo de intervención y del marco normativo en el que ésta se encuadra. En su labor de producción de valor -y, en definitiva, de sentido- el discurso de la evaluación no es continuo, no es homogéneo: el texto es ambivalente -incluso, en ocasiones, resulta ambiguo.

El texto oscila en su producción de valor, opera una especie de mediación, o cuanto menos una solución de compromiso, entre la legitimación y la deslegitimación, entre un discurso que afirma las relaciones de poder centralizadoras y otros discursos (centrífugos) que las niegan, entre la afirmación de valores instrumentales y la emergencia de valores materiales... Estos términos, y los ejes que forman, delimitan la configuración narrativa y axiológica que se manifiesta en el texto:

Figura 3: Configuración narrativa y axiológica del texto



Pero, más allá de las oscilaciones, los principales efectos de valor producidos en el texto son la devaluación técnica y el cuestionamiento político de la DGII. Se trata de efectos cuyo sentido final es la deslegitimación de esta instancia para gobernar el ámbito de la integración de inmigrantes. El nivel de detalle, la densidad analítica, el anclaje empírico y la coherencia discursiva con que se describen estos efectos apuntan a que en ellos radica el "querer decir" del texto. Estos efectos de devaluación, cuestionamiento y deslegitimación se contradicen con la apología de la DGII que se da en la contextualización del Informe y en el capítulo de eficacia. De ahí el carácter, en ocasiones "forzado", de los efectos de legitimación (afirmados por el evaluador frente al decir de los agentes), los esfuerzos discursivos para mantener la coherencia del texto y, en definitiva, su relativa ambivalencia y su ambigüedad.

VI. 6. 2. La producción de efectos: Metodología, retórica y relaciones de poder

Las apreciaciones desvalorizadoras que se proyectan sobre la DGII y su "criatura", el *Fondo de Apoyo*, dimanan de dos fuentes:

1. De la aplicación rigurosa de los principios y criterios de la racionalidad gerencial (funcionalidad de los procesos, eficacia,

eficiencia), que se vuelven, por decirlo así, contra la gerencia (la lógica gerencialista "se estira").

2. De la apertura intersubjetiva derivada de la opción por un enfoque metodológico de inspiración constructivista, que introduce polifonía en la evaluación y descentra la unilateralidad del punto de vista gerencial (el discurso gerencial "se perfora").

Hay en el texto una correlación entre apertura metodológica, profundización cualitativa y crítica de la gerencia. La fuente empírica de las apreciaciones desvalorizadoras con respecto a la DGII es, asimismo, doble:

1. Por un lado, las respuestas a las preguntas abiertas de los cuestionarios administrados en las encuestas dirigidas a técnicos locales y autonómicos (preguntas que no se recodificaron, sino que se trataron cualitativamente).
2. Por otro lado, las transcripciones de las reuniones de grupo y de las entrevistas focalizadas (semidirectivas) llevadas a cabo con estos mismos perfiles de técnicos.

La mayor intensidad crítica se encuentra en la segunda fuente (reuniones y entrevistas), la que en el plano metodológico se caracteriza por una mayor apertura y profundidad. Por el contrario, los resultados cuantitativos procedentes del tratamiento de las respuestas a las preguntas cerradas de las encuestas y, por supuesto, el uso de datos de gasto e indicadores de esfuerzo financiero, tienden a fundamentar apreciaciones favorables a la DGII (relativas, por ejemplo, a la identificación de efectos de refuerzo de la ejecución, complementariedad o relevancia de las prioridades establecidas en la programación).

La correlación entre apertura discursiva y crítica de la gerencia alcanza su clímax en el análisis de pertinencia, momento en el que los agentes autonómicos y locales se convierten en las voces dominantes (el discurso de la DGII desaparece del texto), incluso, al final, al cuestionar la Ley, en las únicas que hablan (el evaluador se distancia entonces del decir de los agentes, deja de pronunciarse sobre ese decir, ya no ratifica ni niega su validez). El efecto político de esa pluralidad discursiva, de ese desplazamiento del discurso de la DGII y, al final, del propio discurso del evaluador es, en definitiva, el cuestionamiento y la deslegitimación de la gerencia de la intervención²³⁷.

²³⁷ Un efecto "real": pues, como veremos después, en el momento de la recepción del informe, la DGII va a interpretar en estos términos (devaluadores y deslegitimadores) el discurso de los agentes, reaccionando en consecuencia.

El recurso a la voz de los agentes “periféricos” se da también en los otros capítulos que conforman el cuerpo del texto, pero ahí su función es otra: fundamentar empíricamente el decir del evaluador, complementar o suplementar su discurso valorativo sobre un efecto de verdad (aunque, a veces, esos efectos de verdad y de valor se produzcan corrigiendo y reinterpretando el discurso de los agentes, imponiéndole otro sentido, un sentido favorable a la gerencia –como en el capítulo de eficacia). En el capítulo dedicado a la pertinencia, la DGII ya no habla, el evaluador sólo da la palabra a los agentes autonómicos y locales, se sitúa detrás de su discurso, acompañándolo, y al final hasta la propia voz del evaluador desaparece.

La devaluación técnica, que se produce al analizar la organización y los procesos, es asimismo una forma de deslegitimación²³⁸. No obstante, constituye ante todo una crítica instrumental susceptible de corregirse instrumentalmente. En la producción de este efecto de devaluación técnica habla el evaluador como sujeto experto, seguro de su saber y de su autoridad para valorar la intervención. Su discurso es el discurso del control, de la eficacia operacional, de la eficiencia. Ocupa un espacio discursivo que, formalmente al menos, coincide con el de la gerencia: el espacio discursivo de la racionalidad gerencial.

La DGII puede aceptar los errores instrumentales (el *no saber cómo hacer* para lograr sus fines), pero las críticas radicales al modelo, a la política de inmigración y su marco jurídico la deslegitiman por completo: cuestionan el sistema de relaciones de poder sobre el que descansa su acción de gobierno, y los fines mismos de su política. Más aun, deslegitiman al Gobierno (y en último término al partido político) del que procede el poder de la DGII y ante el que esta dependencia administrativa tiene que rendir cuentas. Son críticas que invalidan radicalmente su labor y privan de sentido a lo realizado. En este punto, el discurrir del texto atraviesa la frontera que separa las esferas de lo técnico y lo político.

*

Por último, tenemos que preguntarnos por la ambivalencia de las apreciaciones acerca de la eficacia política del *Fondo de Apoyo* y la ambigüedad que introducen en el discurso evaluativo.

²³⁸ Si la evaluación constituye una forma de legitimación técnica de la acción política, el cuestionamiento evaluativo de dicha acción equivale a una deslegitimación.

Por un lado, la aparente ambivalencia/ambigüedad del discurso puede interpretarse como una suerte de estrategia mediante la cual el evaluador da al cliente lo que éste espera de la evaluación. Una forma de amortiguar el impacto de las apreciaciones negativas del informe sobre la DGII, de paliar la *herida narcisista* que pudieran provocar los enunciados desvalorizadores del texto. Unas apreciaciones negativas que podrían tener consecuencias no deseadas para el evaluador, dado el estatus de la DGII, su posición de cliente respecto a aquél como proveedor de servicios (una posición de poder derivada de la asimétrica estructura relacional en la que se inscribe la práctica de la evaluación como actividad mercantil).

Esta estrategia discursiva que alterna la sobrevaloración y la infravaloración sería una especie de concesión, una forma de responder, en positivo, al discurso de la demanda. Junto a la devaluación técnica y el cuestionamiento, se ofrece a la DGII una legitimación (experta y externa) de su estatus, la “glorificación” de su rol en la constitución de un ámbito político (las apreciaciones positivas del informe reproducen el discurso autolegitimador de la DGII respecto a su posición, su papel y sus logros - aunque a veces se produzcan “contra” la evidencia del discurso de los agentes). Su función sería atenuar el efecto de devaluación y deslegitimación que constituye el “decir fuerte” del texto.

Pero también podemos dar otro sentido a la ambivalencia discursiva del informe. Más allá de las estrategias del evaluador para decir lo que cree que debe decir para preservar su relación comercial, las oscilaciones del texto expresan las contradicciones o, cuanto menos, las tensiones que atraviesan la evaluación y su objeto:

- Tensión entre una razón de Estado centrípeta y una concepción descentralizada de la acción de gobierno (o, en una forma más atenuada, tensión entre descentralización y control centralizado).
- Tensión entre una práctica gubernamental que pretende basarse en una veridicción técnica (la verdad que debe proporcionar la evaluación) y la persistencia de las viejas cuestiones de la razón de Estado, la soberanía y el territorio.
- Tensión entre la hegemonía de la racionalidad instrumental y la reivindicación de una racionalidad sustancial.

El objeto (la gestión del *Fondo de Apoyo*) se encuentra materialmente atravesado por esas tensiones, que, a su vez, se trasladan a la evaluación y, finalmente, al texto. Probablemente nada de esto hubiera ocurrido si la evaluación se hubiera ceñido teórica y metodológicamente a un enfoque gerencial y sistemático (cuyo punto de vista único sería el de la DGII, y sus procedimientos técnicos más cerrados y reductivos). En todo caso, es la

opción por un modelo de evaluación constructivista-respondiente, y por la apertura intersubjetiva que le es propia, lo que termina llevando a la superficie de inscripción del texto dichas tensiones, reconstruyendo los discursos en que se sustentan y situándolos en primer plano.

Entonces, como una suerte de mito profano, el informe de evaluación se constituye en el relato mediante el cual, a través de la afirmación alternativa de posiciones y opciones valorativas contrapuestas, se genera una especie de suspensión, de atenuación de las tensiones que atraviesan el objeto, de las heterogeneidades que le son propias²³⁹. El texto del informe de evaluación sería, así, un precario simulacro de síntesis dialéctica: un relato tecnocrático que genera la ilusión de una superación de las tensiones y contradicciones que se dan, materialmente, en la práctica gubernamental.

Como decíamos al comienzo, el contexto gubernamental en el que se inscribe el FAIRE opera sobre el texto y se reproduce en él: da lugar a una polifonía discursiva, a una dialéctica susceptible de ser interpretada en clave estratégica. La interpretación final del sentido del informe de evaluación sólo es posible a partir de esa dialéctica, de esa lógica estratégica que se manifiesta en el texto.

²³⁹ Nos inspiramos en la clásica concepción de la función del mito de Lévi-Strauss (1958).

CAPÍTULO VII. POLIFONÍA DISCURSIVA Y SENTIDO

“Cada texto contiene una pluralidad de discursos: esta pluralidad está patente cuando se trata del proceso de intersección e interferencia de discursos que es el texto que registra el discurso de un grupo, pero está latente en todo texto o discurso (el término ‘texto’ –textura de un tejido– indica esta pluralidad hecha de interacciones textuales).”
JESÚS IBÁÑEZ, *El análisis sociológico de textos y discursos.*

“Una lógica de la estrategia no hace valer términos contradictorios en un elemento de lo homogéneo que promete su resolución en una unidad. La función de esa lógica de la estrategia es establecer las conexiones posibles entre términos dispares y que siguen dispares. La lógica de la estrategia es la lógica de la conexión de lo heterogéneo y no la lógica de la homogeneización de lo contradictorio.”
MICHEL FOUCAULT, *Nacimiento de la biopolítica.*

En el informe de evaluación del FAIRE se inscriben los signos de un juego de intereses y relaciones de poder. En tanto que constituye el texto donde la práctica de la evaluación se objetiva, refleja las líneas de tensión que atraviesan dicha práctica. El texto evaluativo es producto de una conflictividad sociopolítica y, a la vez, reproduce dicha conflictividad. La urdimbre del texto del informe va a transcribir las “luchas” (materiales y simbólicas) entre los grupos involucrados en el ámbito de la política de integración de inmigrantes, contribuyendo así a reproducirlas.

En los capítulos anteriores ya hemos tratado, de modo transversal, algunas de estas cuestiones relativas a la polifonía discursiva de la evaluación y a las estrategias de los actores involucrados en ella. Se trata ahora de abordarlas de manera analíticamente específica. A través de este análisis, se pone de manifiesto la naturaleza constitutivamente dialéctica de la evaluación, sus contradicciones y sus aporías, sus límites y sus condiciones de posibilidad²⁴⁰.

²⁴⁰ Naturaleza dialéctica y estratégica que se mostrará, en sus efectos prácticos y materiales, al tratar –ya en el siguiente capítulo– la cuestión de la recepción del Informe por sus destinatarios: la conflictividad reflejada en el texto se proyectará más allá del texto en sí, en el momento de la recepción y lectura del mismo por sus destinatarios políticos y burocráticos. En ese momento, las tensiones inherentes al contexto de producción del Informe, adoptarán la forma de un conflicto de interpretaciones en torno a los resultados de la evaluación. Será aquí, también, donde se haga evidente el carácter hermenéutico de la actividad evaluativa.

En el plano metodológico, lo anterior implica tres operaciones:

1. La primera es muy básica, susceptible de ser resuelta casi en la forma de un esquema: delimitar los discursos que componen la polifonía del texto del informe (trabajo de identificación/clasificación de discursos y posiciones discursivas).
2. La segunda es eminentemente analítica (aunque incorpora también una dimensión interpretativa): se trata de caracterizar, en términos concretos y específicos, cada uno de los discursos previamente delimitados (trabajo de descripción de sus principales enunciados e ideas-fuerza, análisis de sus procedimientos de creación de verosimilitud, comprensión de su sentido...). Es un trabajo teóricamente interminable. Se cierra mediante una decisión arbitraria determinada por los objetivos de la investigación.
3. La tercera operación es esencialmente sintética, integradora, orientada al cierre (igualmente arbitrario) del análisis: interpretar las relaciones existentes entre unos discursos y otros, las tensiones y contradicciones que los enfrentan, pero también sus nexos, sus equivalencias, sus complementariedades... Se trata de reconstruir la lógica que integra los discursos evaluativos y que los dota de *sentido*, de un sentido *estratégico*²⁴¹.

VII. 1. Delimitación de discursos

Realizamos, pues, en primer lugar, un trabajo de identificación y clasificación de discursos²⁴²: descomponemos de nuevo el texto del informe y reordenamos sus enunciados considerando quién habla y cuál es la posición de quien habla en el tejido de relaciones de subordinación-coordinación que atraviesan el objeto y en las que se sitúan sus actores sociopolíticos.

La identificación de los tipos de discurso presentes en el texto surge de una primera distinción, dual y básica, de las fuerzas (institucionales y discursivas) que se despliegan en el informe, tensionándolo. En el texto se manifiestan fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas, compuestas, a su vez, de diferentes discursos específicos. Así pues, tenemos:

²⁴¹ Seguimos a Foucault en su concepto de *lógica estratégica*, distinguible, como ya indicamos en el marco teórico de esta investigación, de una noción estrictamente hegeliana de dialéctica (Foucault, 2009 [2004b]: 53-54).

²⁴² Trabajo de "*etiquetado de discursos*", en la terminología de Ibáñez (1985: 149).

1. Un discurso gerencial y centralizador: el discurso de un poder orientado a la maximización del control sobre la intervención y sus agentes operadores. En el plano político-institucional (en el contexto material del FAIRE), este discurso gerencial ejerce (“quiere” ejercer) una fuerza centrípeta. En el plano del texto, esta fuerza centrípeta se observa en la centralidad discursiva que posee el criterio de eficacia en la argumentación evaluativa.

El discurso gerencial se corresponde con tres posiciones (una de ellas es eminentemente política, las otras dos son técnicas):

- a) En el plano político, el discurso gerencial se corresponde con el discurso de la DGII. Como responsable político del FAIRE su lugar es el de la gerencia de la intervención: expresa una voluntad de control y un deseo de legitimación.
 - b) En el plano técnico, el discurso gerencial se corresponde, ante todo, con el discurso experto del evaluador. Hay una identificación parcial entre su discurso y el de la DGII: expresan la misma voluntad de control. El discurso técnico del evaluador se sustenta principalmente en la noción de *control de eficacia*. Reproduce la idea de que la evaluación debe servir para vertebrar una acción de gobierno fragmentada. Pero el discurso técnico del evaluador se va a expresar de forma autónoma: lleva al límite la razón gerencial, más allá de los intereses y deseos de legitimación de la DGII.
 - c) Hay una segunda manifestación técnica del discurso gerencial. Se produce a partir de una escisión en el seno de la DGII, sustentada en el personal funcionario subordinado a los responsables políticos de esta dependencia administrativa (podemos decir que estos funcionarios constituyen la *tecnoestructura* de la intervención –así se designan en el texto del informe). El personal subalterno de la DGII reclama, precisamente, poder realizar un trabajo técnico y controlar de este modo la deriva centrífuga de los agentes autónomos.
2. Por otro lado, en el texto se manifiesta una pluralidad de hablas, compuesta de discursos políticamente periféricos, hablados por los sujetos “encadenados” en la cadena de la intervención: los agentes autónomos y los agentes locales. Sus discursos se orientan a la

liberación de dicha cadena²⁴³, despliegan fuerzas centrífugas que se mueven en distintas direcciones, con respecto a distintos centros.

En el plano del texto, estas fuerzas centrífugas se van a expresar en críticas a la gestión del FAIRE (no sólo la realizada por la DGII, también los agentes cuestionan recíprocamente la gestión que unos y otros han llevado a cabo), en divergencias respecto a la interpretación (políticamente legitimadora) que la Administración central hace de los logros de la intervención, en la argumentación de criterios de valor materiales, alternativos a los valores instrumentales hegemónicos en aquélla...

*

La posición de la DGII es preeminente (o pretende serlo) en el campo político de la intervención, pero el discurso del evaluador tiene preeminencia en el texto: califica a los actores y les asigna predicados valorativos, articula la construcción del informe, da entrada al discurso de los otros. Sólo cuando calla, desplazando su posición enunciativa, el habla de los actores adquiere protagonismo.

Comenzamos el análisis, por tanto, a partir del discurso del evaluador: mostraremos sus principales ideas-fuerza, sus procedimientos de creación de verosimilitud, su coherencia, su sentido y sus marcos de legitimación. Continuaremos el análisis siguiendo el esquema vertical de la intervención: desde su vértice gerencial, la DGII, considerando su escisión técnica, hacia los agentes autonómicos y, finalmente, los locales.

VII. 2. El discurso del evaluador

En términos lingüísticos, la figura del evaluador se corresponde con la del *sujeto de la enunciación*: el evaluador es el que habla o el que lleva al texto el habla de otros. Es el autor material del texto. Su presencia es constante, omnipresente en el informe. Pero, como hemos visto, las posiciones enunciativas del evaluador/autor se desplazan a lo largo del

²⁴³ Lo que no significa, ya lo señalamos, que los “encadenados” no sean, a su vez, “encadenadores” de otros, que deben plegarse a su disciplina y a su control: así los agentes autonómicos lo son respecto a los locales, o estos últimos respecto a algunas Organizaciones No Gubernamentales hacia las que externalizan determinados servicios (y, por supuesto, todos lo son respecto a los beneficiarios últimos de la intervención: los inmigrantes).

informe. Su decir adopta diferentes modalidades. Modifica su posición subjetiva en el texto. Recordemos:

- A veces, en efecto, habla como sujeto experto que describe, analiza y valora el objeto de evaluación. Si es necesario, para ello se apoya en el efecto de verdad que le proporciona la transcripción del decir de los agentes autonómicos y locales. Aquí se manifiesta el discurso del evaluador en sentido propio: como discurso que prescribe y distribuye valores. Su posición es de autoridad técnica.
- En otros casos, el evaluador se enfrenta al discurso de los agentes, lo corrige, cuestiona su validez o su relevancia, le impone otro sentido. Un sentido congruente con lo que el evaluador ha dicho ya antes, al valorar los logros políticos del FAIRE. En estos casos, presenta el discurso de la DGII como si fuera su propio discurso. Se identifica formalmente con él, pero es la DGII quien habla. Es una identificación aparente con el discurso de la demanda, una concesión política, obedece a un interés comercial. Las oscilaciones de sentido que van a atravesar el texto, y que problematizarán finalmente el decir apologético de la DGII, indican un distanciamiento con este discurso, la voluntad de corregirlo, la resistencia a reproducirlo sin matices.
- Otras veces, el evaluador presenta el discurso de los agentes autonómicos y locales como un decir de otros: se separa de este discurso, se sitúa en segundo plano. Los agentes hablan a través del evaluador, que transcribe su discurso para, después, ratificar su verdad o guardar silencio. Lleva a cabo, entonces, una mera valoración descriptiva: reproduce las valoraciones de otros, sin pronunciarse -aunque la ausencia de disconformidad explícita por parte del evaluador indica cierta identificación con ese decir, la latencia de una tercera instancia de subjetividad.

El discurso del evaluador se manifiesta, en puridad, libre de hibridaciones con otras hablas, en la primera de las modalidades citadas.

*

El discurso del evaluador es un discurso experto: es el discurso del que sabe. Discurso de un saber técnico puesto al servicio de la gerencia, de la DGII, la instancia política que ha decidido evaluar el *Fondo de Apoyo* y que, por tanto, ha promovido la escritura del informe.

En términos políticos, considerando su lugar en el campo de relaciones de poder de la intervención evaluada, la posición del evaluador se encuentra "adosada" al vértice directivo ocupado por la DGII. El discurso del

evaluador se proyecta desde esa posición (la posición de la gerencia). Aunque se autonomice y hable con voz propia, la conexión genético-política del discurso del evaluador se da con esa instancia central y gerencial²⁴⁴: es, ante todo, un discurso externo y experto al servicio del poder central constituido por la DGII. Su discurso es el discurso técnico de una racionalidad gerencial orientada al control.

Por eso, la vertebración de la intervención, en un marco de gestión descentralizada de las políticas públicas es, para el evaluador, uno de los puntos críticos de la evaluación:

“[E]l núcleo problemático de los procesos en esta intervención (...) [es] la articulación de cualquier intervención en un Estado descentralizado, donde los recursos y las competencias pueden estar distribuidos entre diferentes niveles” (GPI, 2008a: 37).

VII. 2. 1. Enunciados e ideas-fuerza

El discurso gerencial del evaluador se observa, sobre todo, en el capítulo del informe dedicado a organización y procesos (el más extenso y detallado del texto) y en las conclusiones relativas a la eficacia del FAIRE (donde se reconsideran los logros políticos de la intervención), así como en las recomendaciones derivadas de su trabajo previo de análisis y valoración.

En relación con estos temas, el evaluador produce varias series de enunciados:

1. En primer lugar, enunciados descriptivos y valorativos acerca de la organización creada para desarrollar la intervención y sobre la eficacia operacional de los procesos llevados a cabo por la DGII y por los agentes formalmente supeditados a ésta. Son, en definitiva, valoraciones acerca de la funcionalidad de estos procesos para el logro de los fines de cooperación institucional y coherencia interterritorial de la intervención.
2. En segundo lugar, enunciados que reajustan y problematizan los logros político-institucionales derivados de la implementación del

²⁴⁴ La posición del evaluador se corresponde con la de un *staff*. En un organigrama típico, el *staff* suele representarse ligado a la gerencia por una línea horizontal de puntos. La horizontalidad y la discontinuidad de la línea connotan cierto grado de autonomía en la posición del *staff*: subordinado a la gerencia, posee sin embargo cierto grado de independencia con respecto a ella. Esta autonomía posibilita los desplazamientos de posición y los desdoblamientos del discurso del evaluador en el texto del informe.

FAIRE (esta problematización indica un distanciamiento entre el discurso del evaluador y el discurso apologético y auto-legitimador de la DGII).

3. En tercer lugar, enunciados directivos o propositivos: recomendaciones que se diseminan a lo largo del texto y que se desarrollan, de forma sistemática, en el último capítulo del informe.

Los principales enunciados e ideas-fuerza que articulan el discurso del evaluador en relación con estos temas son, recordemos, los siguientes:

La organización y los procesos

Con respecto a la labor desempeñada por la DGII:

- Los incentivos dispuestos para estimular la cooperación entre los agentes no estuvieron vinculados a la exigencia de resultados, lo cual favoreció la implantación de una *cultura de la discrecionalidad* entre los partícipes de la intervención.
- El sistema de incentivos para la cooperación derivó en una *articulación financiera para encauzar fondos*: el FAIRE fue un *fondo de cobertura*, no un *incentivo de desempeño* (que es lo que debía haber sido).
- No se creó un sistema para el *control de eficacia de la intervención*: la DGII no tuvo control sobre los resultados de las actuaciones financiadas con cargo al FAIRE, dando lugar a fenómenos de:
 - Duplicidad de acciones y servicios.
 - Competencia no deseable entre agentes prestatarios.
 - Diferencias territoriales en la calidad de los servicios prestados.
- La información, orientación y asesoramiento suministrados por la DGII a los agentes autonómicos para desarrollar su papel en la intervención carecieron de la sistematización necesaria.
- Por todo ello, no hubo una *arquitectura organizativa* para coordinar la intervención, sino una mera *articulación institucional* (un entramado de actores, a los que se dotó de un conjunto de instrumentos para cada proceso a desarrollar).

Con respecto a la gestión desempeñada por los agentes:

- En las relaciones horizontales entre los departamentos de las Administraciones regionales, hubo disfunciones derivadas de barreras políticas, organizativas y burocráticas.
- Las relaciones entre agentes autonómicos y locales se sustentaron en su visión particular de las competencias que les correspondían y, sobre todo, en el control ejercido por la Administración autonómica, lo cual no constituyó un estímulo para la cooperación.
- Los procesos de planificación de las actuaciones estuvieron altamente centralizados en los gobiernos regionales: en la elaboración de los planes de acción no se contó suficientemente con las Corporaciones Locales.
- Los problemas de coordinación internivel se tradujeron en *solapamientos de oferta* entre Consejerías autonómicas y servicios municipales.

Reconsideración de los efectos del FAIRE

La reconsideración y problematización de los efectos político-institucionales del FAIRE se sustenta, en síntesis, en lo siguiente:

- La magnitud de los efectos identificados se debió al *contexto emergente* del ámbito de actuación política de la integración de inmigrantes: la existencia del FAIRE introdujo orden en un entorno político en proceso de formación y caracterizado por la indefinición. Esta circunstancia amplificó la apreciación de los efectos logrados.
- Las debilidades del sistema de incentivos y de control (*debilidades estratégicas*) supusieron una amenaza para la eficacia de la intervención:
 - Sin un sistema de incentivos adecuadamente diseñado, los efectos de los recursos del *Fondo de Apoyo* pudieron diluirse o dar lugar a una *sustitución de fondos*.
 - Al carecer de un sistema de seguimiento y evaluación (*control de eficacia*), tampoco hubo posibilidad de conocer realmente los resultados alcanzados e introducir elementos correctores.
- La eficacia política del FAIRE es una eficacia provisional: la consolidación de los logros está condicionada a que se corrijan las debilidades estratégicas identificadas.

Las recomendaciones

Como ya vimos al tratar el régimen discursivo del informe (en la sección dedicada a las modalidades enunciativas del evaluador), el sentido de las recomendaciones con las que concluye el informe es inequívocamente gerencial. Se orientan, en su mayor parte, a la corrección de las disfuncionalidades identificadas: reforzar las tecnoestructuras y, sobre todo, los sistemas de control de eficacia de la intervención. Las recomendaciones se dividen en *estratégicas* y *otras recomendaciones*.

Con respecto a las primeras, se definen tres ejes de actuación a desarrollar a lo largo de 2008. Son, recordemos, las siguientes:

1. Promoción de la formación y el intercambio de experiencias entre el personal técnico implicado en las actuaciones.
2. Desarrollo y aplicación de un modelo de evaluación orientado a resultados.
3. Diseño e implantación de un sistema de seguimiento de las actuaciones.

Estos ejes se desarrollan en recomendaciones específicas en las que se detallan operativamente sus objetivos, sus productos y sus procedimientos de realización.

Respecto a las *otras recomendaciones*, se sugiere a la DGII que considere las propuestas (críticas) de los agentes en relación a dos cuestiones:

1. El modelo diseñado para implementar el FAIRE (definición de la población objetivo de las actuaciones, ámbitos de apoyo establecidos y enfoque metodológico de la intervención).
2. Las prioridades temáticas (insuficiencias de los ejes de actuación del *Marco de cooperación* respecto a determinados aspectos materiales relativos a la integración de los inmigrantes).

Como ya dijimos, el evaluador se distancia de estas últimas recomendaciones. No se pronuncia sobre los aspectos materiales identificados por los agentes, su grado de desarrollo es mucho menor que el dado a las recomendaciones estratégicas (no las articula operativamente, ni ratifica su validez). Sin embargo, el hecho de incluirlas indica una voluntad de conceder reconocimiento al discurso de los agentes, una identificación latente del evaluador con ellos y sus propuestas.

VII. 2. 2. Registro discursivo, verosimilitud y coherencia

Evidentemente (por definición, podríamos decir), el discurso del evaluador es un discurso técnico. Sus efectos de verdad se sustentan en datos empíricos producidos por medio de procedimientos tomados del campo de las ciencias sociales: para dotar de verosimilitud a su discurso, el evaluador se apoya en el uso de datos de encuesta, entrevistas y reuniones de grupo, así como en el manejo de fuentes secundarias (memorias de ejecución, datos financieros, registros de actuaciones...). Sus juicios tienen que presentarse como verdades científicamente fundadas.

Las opiniones y los discursos de los agentes autonómicos y locales entrevistados tienen por función, ya lo vimos, el anclaje empírico de las apreciaciones del evaluador acerca de la intervención. Es un material complementario o suplementario del discurso del evaluador: éste habla por sí mismo, como experto que juzga la funcionalidad de la gestión desempeñada, pero apoyándose en el testimonio (efecto de realidad) que le proporcionan los agentes.

La verdad del evaluador es también una verdad teórica: construye su argumentación desde los principios de funcionalidad y eficacia operativa propios de la racionalidad gerencial. En ellos fundamenta la coherencia de su discurso. Establece una cadena lógica con la que trata de sujetar a los actores del FAIRE, que son, asimismo, los destinatarios de ese discurso (destinatarios directos: la DGII, o indirectos, potenciales: los agentes autonómicos y locales).

En tanto que formalmente asumidos por la Administración General del Estado (y, por inclusión y derivación, por la DGII y las otras Administraciones), estos principios de funcionalidad y eficacia constituyen *tópicos* (en su sentido más clásico, el propio de la retórica aristotélica): creencias y valores generalizados en el ámbito institucional destinatario del texto. En tanto que tópicos, constituyen las premisas que fundamentan la argumentación del evaluador: la intervención debe ser eficaz; para que haya eficacia, la organización y los procesos desarrollados deben ser funcionales con respecto a los fines de la intervención. Estas premisas son inobjetables porque han sido asumidas en el entorno de la gestión pública (que esa asunción sea sólo aparente o meramente formal es irrelevante a efectos de determinar la lógica argumentativa del texto).

A partir de aquí, el discurso se declina con la verosimilitud de un silogismo, como una larga cadena de proposiciones descriptivas y valorativas que

conducen, inexorablemente, a su conclusión final: la DGII ha sido incapaz de coordinar eficazmente la intervención, de incentivar la cooperación entre sus agentes y de asegurar el control de las actuaciones por ellos ejecutadas. En estas condiciones, los logros -aparentemente elevados- de la intervención sólo pueden valorarse como precarios, provisionales – cuando no inciertos-, ensombrecidos por la amenaza de su desaparición a corto plazo si no se corrigen las disfuncionalidades identificadas (las recomendaciones se orientan, ante todo, a pautar dicha corrección).

El discurso del evaluador recupera, en las conclusiones referidas a la eficacia, su coherencia con el análisis previo de la organización y los procesos. Lo que hay en medio, la positiva valoración de los efectos político-institucionales del FAIRE, es, ciertamente, una incoherencia en la trama del informe, una especie de concesión al cliente, en todo caso una reproducción del propio discurso auto-legitimador de la DGII. Pero, al final, la voz del evaluador reaparece, restituyendo la consistencia lógica y empírica del texto (aunque permanezca siempre un residuo de ambivalencia).

VII. 2. 3. Sentido y legitimación

El sentido del discurso del evaluador se orienta a optimizar la gestión de la intervención y a maximizar su utilidad: describe, para ello, déficits, desajustes, debilidades estratégicas, barreras a la coordinación de actores y procesos, con el fin de eliminarlos y depurar la gestión del FAIRE de factores de ineficacia e ineficiencia. Produce una valoración negativa de la capacidad organizativa y técnica de la DGII (también de los agentes), relativiza y problematiza el alcance de sus logros. Pero lo que pretende, en último término, es elevar al máximo esas funciones de cooperación institucional y coherencia interterritorial que se esperan del *Fondo de Apoyo*. Es un discurso que reafirma y reproduce los valores de la administración gerencial y la *Nueva Gestión Pública* (asumidos en el proceso de reforma de las Administraciones impulsado, en ese mismo momento, por el Gobierno). Son valores instrumentales, formales, podrían proyectarse sobre cualquier programa, sobre cualquier política (nada, o muy poco, dicen sobre la problemática material de la integración de los inmigrantes).

Ya señalamos que el régimen conceptual-valorativo del informe se inscribía en el dominio del gerencialismo. Creemos conveniente retomar ahora este argumento y precisar, ya centrados plenamente en el plano de los contenidos, algunas cuestiones:

El gerencialismo que habla en el discurso del evaluador no es un gerencialismo neoliberal típico o extremo. No postula una reducción del aparato del Estado, ni se orienta a promover la privatización de los servicios públicos²⁴⁵ (de hecho advierte de ciertos riesgos derivados de la externalización de éstos, de su subcontratación hacia las entidades de voluntariado sin el debido control). No son estos valores ultraliberales los que se expresan en el discurso del evaluador, pero sí otros que también pueden calificarse de gerenciales y que están enraizados, quizá de forma un tanto híbrida, en esta corriente de reforma de la Administración²⁴⁶. Así, por ejemplo:

- Los valores del emprendimiento, ligados a una cultura de gestión basada en la descentralización, que empuja a los agentes a ser responsables de las actuaciones que les son encomendadas desde la gerencia (el dispositivo central, la DGII), a maximizar sus logros y obtener así mayor financiación (por eso el FAIRE debe ser un *incentivo de desempeño*, no un *fondo de cobertura*), a destacarse con respecto a lo realizado por los otros agentes (por eso el FAIRE debe ser, también, un *incentivo de estatus*)... Hay en todo esto una cierta voluntad de “generalizar la forma empresa” en el campo político de la intervención, la pretensión de hacer de los agentes una suerte de “empresarios de sí mismos”²⁴⁷.

²⁴⁵ Cuyo modelo serían las reformas del sector público acontecidas en el Reino Unido a partir de los Gobiernos de Margaret Thatcher, que, en el plano de la evaluación, dieron lugar, en la década de 1980, a la expansión de enfoques de análisis coste-beneficio del tipo *Value for Money* (Urteaga, 2010). Es obvio que la evaluación del FAIRE no se corresponde con este enfoque.

²⁴⁶ Paul du Gay (2012 [2000]: 170-171), basándose en la sistematización previa de Osborne y Gaebler (1992), destaca diez principios reiteradamente citados por los preconizadores de la “reinención del sector público”. El llamado *gobierno empresarial* (la denominación más reciente de la *Nueva Gestión Pública*) se fundamentaría, así, en lo siguiente: “1) Promueve la competencia entre los proveedores de servicios. 2) Capacita y faculta a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y otorgarlo a la comunidad. 3) Se centra en el rendimiento, no en el gasto. 4) Las organizaciones y las personas se guían por visiones y misiones, no por reglas y regulaciones. 5) Redefine a los usuarios como clientes. 6) Previene los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad. 7) Gana dinero, no sólo lo gasta. 8) Descentraliza la autoridad por medio de la gestión participativa. 9) Prefiere los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos. 10) Cataliza asociaciones entre los sectores público, privado y del voluntariado”. No todos estos principios (que en todo caso definen un modelo ideal) se reproducen en el discurso del evaluador (ni tampoco en el de la DGII), pero sí se identifican suficientes convergencias como para poder hablar de un entorno axiológico y práctico común, como tratamos de mostrar.

²⁴⁷ Du Gay (2012 [2000]: 197) plantea que, en las nuevas formas de gestión pública, la introducción de mecanismos de mercado tiene como efecto “convertir a la gente en ‘empresaria de su propia conducta’”. Esta expresión, ya utilizada previamente por Du Gay (1994), remite al análisis que Michel Foucault hace del *ordoliberalismo* alemán en el curso

- El énfasis en el control gerencial, que es la contrapartida de la descentralización, cuyo riesgo, como vimos, es la independencia de los agentes respecto a la voluntad de la gerencia y la consiguiente fragmentación de la acción de gobierno. Por eso el evaluador entiende, y así lo expresa, que el núcleo crítico de los procesos desarrollados para implementar el FAIRE es el propio de *“la articulación de cualquier intervención en un Estado descentralizado, donde los recursos y las competencias pueden estar distribuidos entre diferentes niveles”* (GPI, 2008a: 37) (la elección de la teoría de la agencia como parte del enfoque teórico de la evaluación es absolutamente congruente con este propósito vertebrador y controlador)²⁴⁸.
- El control que postula el evaluador es control de lo realizado por los agentes (comprobación de su ajuste respecto a lo programado) y, sobre todo, de la eficacia de lo realizado (de sus efectos, que deben ajustarse también a lo previsto). La cuestión del control de eficacia, ligada a la del sistema de incentivos, es fundamental, como hemos visto, en la construcción del discurso del evaluador.

de 1978-1979 del Collège de France (*Nacimiento de la biopolítica*). En la clase de 21 de marzo de 1979 de este curso, Foucault diserta sobre el concepto de una *Gesellschaftspolitik* basada en la *“generalización de la forma empresa”* dentro del tejido social, con el propósito de *“retomar ese tejido social y procurar que pueda repartirse, dividirse, multiplicarse no según la textura de los individuos, sino la textura de la empresa”* (Foucault, 2009 [2004]: 239). La función de esta generalización de la forma empresa en la sociedad sería *“multiplicar el modelo económico, el modelo de la oferta y la demanda, el modelo de la inversión, del costo y el beneficio, para hacer de él un modelo de las relaciones sociales, un modelo de la existencia misma, una forma de relación del individuo consigo mismo”* (Ibíd.). La *Gesellschaftspolitik* es, para Michel Foucault, a la vez, *“una política de economización de todo el campo social, pero también una política que se presenta o se pretende como una Vitalpolitik cuya función será compensar lo que el juego de la competencia propiamente económica tiene de frío, de impassible, calculador, racional, mecánico”* (Ibíd.: 240). En este tipo de gubernamentalidad, el Estado debe ser *“capaz de mantenerse por encima de los distintos grupos rivales y de las diferentes empresas que compiten unas con otras”* (Ibíd.: 241). Debe, en suma, establecer *“un marco político y moral”* que asegure *“una comunidad no desintegrada”* y que garantice *“una cooperación entre los hombres”* (Ibíd.). Hay algo que evoca a esta *Gesellschaftspolitik/Vitalpolitik* en el modelo establecido para la implementación del FAIRE (concebido como un marco para la cooperación y la coherencia interterritorial), y por tanto en la construcción del modelo de la política de integración de inmigrantes.

²⁴⁸ La problemática del control es determinante en las prácticas de la Nueva Gestión Pública. De forma aparentemente paradójica, la descentralización y la autonomía de los agentes no implican en este tipo de gubernamentalidad un debilitamiento del control centralizado, únicamente se plantea en otros términos (al tiempo que su problemática pasa a primer plano): *“El entorno –el mercado- dentro del que se van a encontrar los actores organizacionales está construido desde la esfera gubernamental; aquellos que se encuentran en el centro de éste no están renunciando a sus poderes globales al constituirse nuevamente sujetos autónomos, mientras retengan el control sobre el entorno en el que estos actores van a actuar de forma autónoma”* (Du Gay, 2012 [2000]: 196).

Ciertamente, la descentralización que se promueve en el caso del FAIRE, y que el discurso del evaluador trata de optimizar, no se proyecta hacia agentes de naturaleza empresarial, sino hacia agentes estatales territoriales (aunque sí se plantea la externalización hacia otro tipo de agentes privados, como las Organizaciones No Gubernamentales –el *Marco de cooperación* incluye en sus principios de gestión la *colaboración con la sociedad civil*). Lo que sucede es que el contenido de las relaciones que se establecen desde la DGII hacia los agentes públicos sobre los que externaliza funciones reproduce esquemas de conducta y valores de tipo gerencial (capacidad de emprendimiento, competitividad, estímulo del desempeño, control de la adhesión a los objetivos de la intervención, corresponsabilidad...).

Un aspecto clave en este esquema gubernamental es, en efecto, el relativo a la responsabilidad que se espera de los agentes. La responsabilidad que se promueve en la intervención y en el discurso de la evaluación se corresponde con un concepto gerencialista de los roles que deben asumir los agentes involucrados en una práctica de gobierno descentralizada:

- En primer lugar, en el plano político, la responsabilidad de los agentes se concibe como adhesión a los principios, premisas y prioridades incluidos por la DGII en el *Marco de cooperación* (establecidos de manera “*bastante cerrada*”, como los promotores de la DGII reconocieron). Estos elementos se constituyen en la *visión/misión* que debe guiar la conducta de los agentes (tendiendo a desplazar a las “viejas” prácticas de control basadas “*en reglas y regulaciones*”) (Du Gay, 2012 [2000]: 170).
- En segundo lugar, pero muy en relación con lo anterior, se espera de los agentes una corresponsabilidad financiera, es decir: que el gasto se destine al fin que la gerencia ha predeterminado, que haya contribución de los agentes al gasto (cofinanciación, y por supuesto no sustitución del gasto –el FAIRE no debe servir para que los agentes dejen de financiar las actuaciones que ya estaban ejecutando), y que ese gasto sea eficiente (que no solapen actuaciones, que no dupliquen esfuerzos...).

Se solicita de los agentes, en definitiva, una responsabilidad política que se objetiva en una responsabilidad financiera (que deben justificar y que la evaluación debería comprobar). A partir de este marco de corresponsabilidad y cooperación se abre el espacio de libertad para el emprendimiento de los agentes. El discurso del evaluador se orienta a

elevar la funcionalidad de este esquema de conducta, a optimizar la aplicación de esta modalidad de acción de gobierno.

El hecho de que el gerencialismo del discurso del evaluador no sea un gerencialismo “extremo” o típico, que no reconozca explícitamente su vínculo con los postulados de la *Nueva Gestión Pública*, que se proyecte sobre agentes públicos (no empresariales) y en el marco de una política impulsada por un gobierno que no se piensa a sí mismo como neoliberal (sino que se distancia ideológicamente de este discurso) refuerza la importancia de esta corriente en las prácticas de gobierno evaluadas y en la práctica de la evaluación. Es, dicho en términos foucaultianos, una especie de saber implícito, un discurso “*anónimo y forzoso*”, que domina el decir del texto²⁴⁹.

*

La eficacia es la clave de inteligibilidad del texto del informe (como lo es, junto a la eficiencia, su derivada económica, en el discurso de la *Nueva Gestión Pública*). El criterio de eficacia centraliza la argumentación evaluativa. Ejerce una fuerza centrípeta sobre el decir del texto, correlativa a la que se pretende ejercer sobre el contexto político de la intervención (en este propósito centralizador convergen el discurso del evaluador y el discurso de la DGII).

Hemos visto que, desde la clásica definición de Tyler, el criterio de eficacia se ha entendido comúnmente como la medida en que un programa alcanza sus objetivos. Éstos, y en general toda la arquitectura programática de la intervención evaluada (la definición de sus medidas, de sus actuaciones...), se convierten en la referencia central del razonamiento evaluativo (coinciden con el centro teórico y práctico de interés de la gerencia, en tanto que instancia que programa la intervención). El discurso de la evaluación, la configuración de la evaluación como formación discursiva se construye históricamente sobre la idea de utilidad, operacionalizada mediante el criterio de eficacia. Hay articulación entre el discurso evaluativo, la idea de burocracia gerencial (opuesta al concepto clásico de burocracia de cuño jurídico) y, finalmente, la doctrina de la *Nueva Gestión Pública*.

En el caso, los fines del *Fondo de Apoyo*, y la eficacia en el logro de los mismos, constituyen el centro en torno al cual gravita, como decimos, la

²⁴⁹ “*Pensamos en el interior de un pensamiento anónimo y forzoso que es el de una época y una lengua (...). Es el fondo sobre el que nuestro pensamiento ‘libre’ emerge y brilla por un instante*” (Foucault, 1966, cit. en Morey, 2014b: 35).

argumentación del informe. La centralidad de la eficacia como concepto analítico y criterio de valor es constante en el texto: los otros criterios de evaluación manejados (procesos y pertinencia) subordinan su sentido al criterio de eficacia:

La valoración de la organización creada y los procesos desarrollados para la gestión del Fondo toman por referencia, ya lo hemos visto, su contribución al logro de la finalidad de la intervención (la coherencia interterritorial): se trata de comprobar si la organización y los procesos desarrollados son funcionales con respecto a dicho fin. En consecuencia, es la eficacia la que da sentido a esta valoración organizativa y procesual.

La cooperación institucional constituye el núcleo de la valoración de la organización y los procesos. Ciertamente, la cooperación tiende a convertirse en un fin en sí mismo: es la condición para que la acción del Fondo sea eficaz (para que haya coherencia interterritorial). La cooperación se constituye en valor intermedio significativo de la eficacia. Tiende por ello a adquirir el estatus de un valor final. Pero, en último término, la cooperación es un valor lógico y teóricamente subordinado a la coherencia política. Así se plantea literalmente, recordémoslo, en el texto informe:

"El sistema a través del cual se gestiona el Fondo y se implementan los Planes de acción está formado por una relativamente larga cadena de agentes operadores (DGII, Comunidades Autónomas, agentes locales, ONG). Esto se traduce en que la eficacia del Fondo y los Planes de acción depende de que las relaciones, las interacciones entre estos agentes operadores sean funcionales, depende de que la coordinación entre agentes sea adecuada y de que se den pautas de cooperación adecuadas entre ellos.

La adecuación y la funcionalidad de las relaciones a lo largo de esta cadena de agentes se convierte casi en un fin en sí del Fondo, puesto que la eficacia de éste se basa en la cooperación. En el Fondo, la cooperación constituye, sin duda, un medio para hacer adecuadamente las cosas, un medio para lograr adecuadamente la finalidad de apoyar y reforzar políticas de acogida, integración y educación" (GPI, 2008a: 19).

Respecto a la pertinencia, se reproduce su subordinación a la eficacia. En evaluación, el sentido teórico del criterio de pertinencia es la valoración de la coherencia entre los objetivos y la argumentación de una intervención (el programa), por un lado, y las necesidades existentes en su contexto de operación, por otro (Aguilar y Ander-Egg, 1994; IUDC, 1994). El criterio de pertinencia tiende a corregir los excesos (gerencialistas) que podrían derivarse de la consideración del programa evaluado (de sus objetivos, medidas y actuaciones) como algo intangible. El juicio de pertinencia pone en cuestión, potencialmente al menos, la coherencia externa y material del programa: es un juicio sobre la consistencia del programa

determinado por la gerencia con respecto al contexto socioeconómico de la intervención²⁵⁰.

En el informe de evaluación del *Fondo de Apoyo*, el sentido de la pertinencia se desplaza sutilmente: en el texto, como vimos, se valoran los “desajustes” que determinados factores contextuales “de carácter normativo o sociológico” han introducido “en las intervenciones apoyadas por el Fondo, limitando las posibilidades de actuar eficazmente en los diferentes ejes y medidas del Marco de cooperación” (GPI, 2008a: 83); es decir: lo que se valora son las “interferencias” que introduce el contexto con respecto a la posibilidad de que la intervención alcance sus propios fines.

Con esta conceptualización, con este uso del criterio de pertinencia, se distorsiona la interpretación comúnmente dada al criterio, se invierte la lógica de su aplicación: se evalúa si el contexto se adecua a los fines y a las medidas de actuación programadas para realizarlos. Es un desplazamiento casi imperceptible, escapa quizás a una primera lectura. Pero, con esta forma de aplicación del criterio, los fines de la intervención y la valoración de la eficacia respecto a los mismos se sitúan en el centro del razonamiento evaluativo: los objetivos del FAIRE adquieren un “aura de intangibilidad”. El contexto se representa en el informe como obstáculo potencial para el logro de los fines del *Fondo de Apoyo*: un obstáculo para que el FAIRE pueda ser eficaz. El contexto se subordina al programa de la intervención, como si correspondiera al contexto el trabajo de ajustarse al programa, y no al revés²⁵¹.

*

De lo expuesto, se derivan, por último, los dos marcos de legitimación del discurso del evaluador:

1. Uno, el más básico, es inherente a su estatus de experto, una condición previa para que desarrolle su labor: el evaluador se

²⁵⁰ Un programa puede ser eficaz en el logro de sus objetivos, y a la vez no ser pertinente (no responder a las necesidades de sus destinatarios). En el límite, el enfoque de evaluación sin objetivos de Michael Scriven (*Goal Free Evaluation*) deja fuera del razonamiento evaluativo la consideración de los objetivos programados por la gerencia. El centro, la referencia exclusiva de su argumentación se desplaza hacia las necesidades de los destinatarios de la intervención evaluada (Scriven, 1973). Es, no obstante, un enfoque que llama la atención precisamente por su heterodoxia.

²⁵¹ Hubiera sido teóricamente más apropiado valorar la adecuación de dichos fines y medidas respecto al contexto, toda vez que el planteamiento de la intervención podría ser incoherente con respecto a las necesidades del entorno (esta relación de coherencia es la que se debe juzgar a partir del criterio de pertinencia).

legítima desde su saber técnico. Ha demostrado estar en posesión de este saber compitiendo con otros en un concurso público y abierto. Su cualificación está ratificada administrativamente, y por ello ha sido seleccionado para escribir el informe: su discurso tiene, por lo tanto, autoridad técnica. Puede pronunciarse sobre una política y, llegado el caso, legitimarla por la vía de un saber cuyo fundamento es científico.

2. El otro marco dota a su discurso de una legitimidad doctrinaria: el evaluador describe, analiza y valora la intervención conjugando principios y criterios pertenecientes al dominio teórico-ideológico de la *Nueva Gestión Pública*. En el entorno de la Administración General del Estado se ha asumido, en el mismo momento en que se encarga la evaluación del FAIRE, que las políticas públicas deben plegarse a este nuevo estilo de gestión. Aunque ello no se haga explícito en el texto, en el discurso del evaluador late, como hemos argumentado, el discurso de la racionalidad gerencial.

Por ello, la lógica que rige la argumentación del evaluador es inobjetable. Su discurso tiene la legitimidad de una doctrina formalmente asumida por los destinatarios de su escritura. Es el discurso políticamente dominante, el discurso del poder. Ahí reside la fuerza que le permite autonomizar su voz y valorar negativamente la labor de la DGII –e incluso, finalmente, contradecir o relativizar el discurso auto-legitimador de ésta.

*

Pero, junto a estos dos marcos, podemos hablar también de una tercera fuente de legitimación (estrechamente relacionada con las otras). Su carácter es institucional y tiene, por tanto, una consistencia organizativa, política y simbólica tangible. Es, a la vez, fuente de legitimación y modelo a seguir: la Unión Europea.

El discurso del evaluador asume como modelo de referencia a la *Comisión Europea* (principal instrumento de ejecución de las políticas de la Unión). En el texto, para justificar su trabajo, son frecuentes las alusiones a las evaluaciones del *Fondo Social Europeo* (directamente impulsadas por la Comisión). El evaluador y la empresa para la que éste trabaja han acreditado una larga experiencia en estas evaluaciones, están investidos de ese crédito (a veces, como vimos al tratar el diseño del modelo de evaluación, estas alusiones constituyen una especie de *ultima ratio* de la argumentación del evaluador).

La *Comisión Europea* comparece como referente de excelencia técnica, ejemplo de un nuevo modo de gestionar las políticas públicas (la

introducción de la evaluación en España ha venido de su mano, así como muchos de los principios que informan la política social y de empleo: enfoque integrado, transversalidad, igualdad de género...). Es, además, proveedora de recursos (las políticas públicas dependen, a veces en alto grado, de su financiación). La Comisión está, de este modo, investida del prestigio simbólico y del poder material que se atribuyen a la Unión Europea: es fuente de recursos y de autoridad técnica; una especie de patriarca-precursor de la introducción de la evaluación; un prescriptor gerencial cuya mención proporciona una capa añadida de legitimación al discurso del evaluador.

Y también la DGII ha diseñado el régimen de autoridad y responsabilidad de la intervención de acuerdo con el modelo de la *Comisión Europea* y del *Fondo Social Europeo*.

VII. 3. La DGII: Gerencia y tecnoestructura

En el texto se observan dos discursos cuyo ámbito institucional de producción es la DGII.

En primer lugar, un discurso que se corresponde directamente con el discurso de la gerencia, en tanto que ha sido producido por los responsables políticos de la intervención evaluada. Es el discurso del poder central que ha creado el FAIRE y que detenta –o pretende detentar- el control de sus recursos (se corresponde, asimismo, con el discurso de la demanda).

Este discurso se observa, principalmente, en tres lugares de la secuencia del informe:

1. En el Apartado II.1. (*Creación del Fondo de Apoyo*) del Capítulo II (*El Marco de cooperación: Diseño y evaluabilidad*), donde, como vimos, se relata la historia de la institucionalización de la política de integración de inmigrantes, el papel de la DGII en dicha historia y el del *Fondo de Apoyo* como instrumento de aplicación de la política. En esta secuencia de enunciados se reproducen las argumentaciones de la gerencia, elevadas a la categoría de hechos ratificados desde la autoridad del evaluador (no se presentan como apreciaciones de un tercero). Bajo este discurso late el decir de los responsables de la DGII, tal como se ha manifestado en las entrevistas y conversaciones mantenidas a lo largo del proceso evaluativo.

2. En el Apartado III.1. (*Autoridad y responsabilidad*) del Capítulo III (*La intervención: organización y procesos*), donde se reproduce, casi literalmente, la argumentación de la DGII acerca de su estatus y su rol en la gestión de los recursos del FAIRE. La modalidad enunciativa cambia en este apartado, en el que se enfatiza el conflicto competencial que atraviesa el campo de prácticas de la intervención: se sitúa la argumentación auto-legitimadora de la DGII en el mismo plano que la argumentación del resto de los agentes. Su discurso se transcribe como el decir de un tercero.
3. En el Capítulo IV, dedicado a la eficacia de la intervención, donde se describen los efectos financieros, institucionales y políticos derivados de la aplicación del *Fondo de Apoyo en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*. Como en el primer caso, estos efectos legitimadores confirman el concepto que tiene de sí misma la DGII y se elevan a la categoría de hechos contrastados por el evaluador. Éste reproduce de nuevo el discurso de la DGII como si fuera su propio discurso (aunque después, en las conclusiones del informe, relativizará sus pretendidos logros).

Pero hay una escisión en el discurso de la DGII: el personal funcionario subordinado a los cargos de designación política responsables del FAIRE va a expresar su malestar respecto a las condiciones en que desarrollan su trabajo de gestión e implementación de las decisiones tomadas por aquéllos, así como otras apreciaciones relativas a la relación de la gerencia con las Comunidades Autónomas. La escisión del discurso de la DGII tiene, por tanto, una base organizativa, funcional, muy concreta: remite a la división del trabajo implantada en esta dependencia administrativa.

El discurso de los funcionarios subalternos se recoge en el capítulo dedicado a la organización y los procesos. Su lugar en el texto es relativamente secundario frente a otros discursos, pero apunta tensiones de mayor alcance: entre otras, la que opone lo político a lo técnico (y en la que está involucrada la práctica de la evaluación y la propia posición del evaluador). Además, este discurso va a manifestar, de forma más explícita que en el decir de los responsables políticos, la debilidad discursiva y posicional de la DGII en el campo relacional de la intervención.

Ambos discursos, el de los cargos de designación política y el de los funcionarios subordinados a éstos, pueden considerarse discursos de la gerencia: el primero lo es en su dimensión política; el segundo, en su dimensión técnica y operacional (es el discurso de la tecnoestructura gerencial). Sin embargo, sus orientaciones de sentido son distintas (aunque converjan en algunos puntos).

Comenzamos por caracterizar el discurso de la DGII en tanto que discurso de los responsables políticos del FAIRE (marco de referencia para analizar, después, la escisión discursiva de la tecnoestructura):

VII. 3. 1. El discurso de la gerencia

Los principales enunciados e ideas fuerza que articulan el discurso de la DGII son, recordemos, los siguientes:

- La posición de la DGII en la articulación del Estado, y sus roles – consustanciales a dicha posición- en la determinación de prioridades políticas y en la garantía de la coherencia interterritorial de éstas, la legitiman como instancia central de gobierno del ámbito de la integración de inmigrantes.
- La DGII es la principal “*propietaria*” de los recursos financieros del *Fondo de Apoyo*. Por lo tanto, a ella le corresponde valorar y controlar su distribución y su destino final.
- La DGII considera que el resto de los agentes no están en condiciones de asumir la plena responsabilidad de la administración de los recursos del FAIRE. Por dos razones (más fácticas que jurídicas):
 1. Por los problemas financieros que afectan a los agentes autonómicos y locales, que pueden limitar la aportación de recursos propios a los fines establecidos por la Administración General del Estado en materia de integración de inmigrantes (la DGII atribuye a los agentes un “*déficit de corresponsabilidad*”).
 2. Por la incertidumbre sobre el destino que puedan dar los agentes a los recursos del Fondo (la DGII desconfía de los agentes: teme que los recursos se asignen a otro fin distinto al de la integración de los inmigrantes –como ha ocurrido en otros casos, como el del *Plan Concertado de Servicios Sociales*).
- La DGII quiere ser como la *Comisión Europea*, incluso con más poder de centralización y control que ésta. No quiere ser una mera suministradora de financiación (no quiere ser “*caja pagadora*”): quiere ser creadora de una política nueva, promotora de coherencia política interterritorial.

- De hecho, para los responsables de la DGII éste ha sido el caso: con la puesta en marcha del FAIRE, esta dependencia cree haber contribuido al establecimiento de un orden político: ha promovido el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes y, al proporcionar un marco común de principios y objetivos, las ha dotado de coherencia interterritorial. Además, ha propiciado la cooperación entre los diferentes actores políticos que configuran la estructura multinivel del Estado. Ha creado un nuevo modo de hacer política.

En estas series de enunciados se manifiesta la representación que los responsables políticos de la DGII tienen de sí mismos y de la intervención que han implementado. Es el discurso de esta instancia como gerencia del FAIRE.

Registro discursivo, verosimilitud y coherencia

El discurso de los responsables de la DGII es, evidentemente, un discurso político. Su registro es más expresivo que lógico: más que demostrar una verdad, expresa un interés, revela un deseo. Su articulación lógica y su fundamentación empírica son, en todo caso, débiles. En su decir se identifican algunos problemas de coherencia:

- En primer lugar, se identifican contradicciones internas a su propio discurso (incoherencias lógicas, podríamos decir).
- En segundo lugar, considerando el conjunto del informe, el discurso auto-legitimador de la DGII se contradice con las valoraciones precedentes del evaluador, así como con lo dicho por otros actores en otras secuencias del informe (el decir político de la gerencia debilita la coherencia interna del texto).
- Por último, trascendiendo el texto pero en relación con los puntos anteriores, hay contradicciones entre el discurso de los responsables políticos de la DGII y la realidad práctica de la intervención (apuntan una tensión entre lo dicho y la experiencia, lo vivido).

Estas incoherencias indican la fragilidad de la posición de la DGII en el campo de prácticas de la intervención, y la propia fragilidad de su discurso (el discurso político de la DGII es un discurso débil, aunque aparente no serlo).

Veamos en qué consisten, concretamente, los problemas de coherencia identificados:

Las incoherencias internas al discurso de la DGII son, quizá, las menos obvias. El punto de partida en la selección del modelo de referencia de la intervención tuvo dos características:

Por un lado, como vimos, se basó en la desestimación de lo que los promotores del Fondo identificaron como una “*experiencia fallida*” (el Plan concertado de servicios sociales -cuyo rasgo más característico es la concertación interadministrativa, la horizontalidad de la gestión). Como alternativa, se seleccionó como modelo de referencia al *Fondo Social Europeo*, pero dotándolo de un plus de concentración de poder, de una mayor vocación centralizadora. Recordemos el fragmento de transcripción en el que este propósito se enuncia sin ambages:

“‘[T]omamos como referencia siempre Fondo Social Europeo. (...) Es decir, nosotros por así decirlo, éramos la Comisión. Incluso con mayor centralización en el poder de la DGII respecto a Fondo Social. Porque en el Fondo Social hay mucho descentralizado hacia las regiones. Y nosotros, en principio, planteamos quizá una Comisión con más poderes. En el sentido de: definir el marco por nuestra parte, de empezar a cuadrar todas las piezas del rompecabezas, y las Comunidades Autónomas eran los Estados miembros, y después los Ayuntamientos eran los beneficiarios del Fondo Social Europeo. Yo creo que con más poder por nuestra parte (...).’
Entrevista. Personal de la DGII” (GPI, 2008a: 13).

Por otro lado, el modelo elegido se presentó a las Comunidades Autónomas como un diseño ya elaborado, cerrado a la discusión: “*en todo el tema de diseño, sí partimos de una propuesta elaborada y cerrada por nuestra parte*” (*Ibíd.*).

Esta concepción de la génesis del Fondo se contradice el discurso de la cooperación. Es inevitable preguntarse qué tipo de cooperación se pretende desde un punto de partida de centralización y cierre, de ausencia de participación en la definición del modelo. Es contradictorio que el modelo descartado (el *Plan Concertado de Servicios Sociales*) connote coordinación horizontal entre agentes, que es lo que se supone pretende el *Fondo de Apoyo*, y que en el modelo elegido (el de la *Comisión Europea* y el *Fondo Social Europeo*) se refuercen, precisamente, la verticalidad, la centralización y, en definitiva, el control.

La argumentación explícita de los responsables del FAIRE se basó, como vimos, en la desconfianza hacia los agentes, una desconfianza financiera:

“‘No queríamos la fórmula de ‘*toma el dinero y corre*’. Es decir, no queríamos trasladar un dinero a las Comunidades Autónomas y que esto acabara, en el mejor de los casos, en carreteras.

(...) [R]ealmente, en el caso de Administración local... pues sabíamos que iba a haber dificultades en la cofinanciación. En las Comunidades Autónomas también, por el momento en el que llegaba. En las Comunidades Autónomas no habían previsto en la preparación de sus presupuestos el tener el dinero disponible y teníamos una serie de cautelas iniciales respecto a esta corresponsabilidad entre las tres Administraciones.'

Entrevista. Personal de la DGII" (Ibíd. 12).

Es, como ya comentamos, una argumentación que reproduce esquemas de tipo gerencialista: se solicita de los agentes una adhesión presupuestaria. Se espera que participen financieramente en la intervención (que sean corresponsables en el gasto) y que cumplan con la programación (que ejecuten el gasto en las áreas establecidas en el *Marco de cooperación*).

Sin embargo, más allá de esta argumentación, coherente con un modelo de gestión descentralizada de las políticas públicas, persiste una contradicción de fondo entre la reclamación de cooperación y la pretensión de poder. Esta contradicción apunta hacia algo no dicho, o que se escapa como lapsus en el decir de la DGII (que plantea una "*mayor centralización en el poder de la DGII respecto a Fondo Social...*"): la vocación de un poder que clausura discursos, pero que luego va a demandar participación. La cooperación postulada oculta una subordinación deseada: una cooperación entendida como acatamiento ante lo ya decidido.

*

Respecto a las incoherencias internas al conjunto del texto, ya indicamos en el capítulo anterior que hay contradicciones entre lo dicho en el análisis de organización y procesos (donde el discurso del evaluador se expresa con severidad respecto a la funcionalidad de la intervención) y lo dicho respecto a la eficacia político-institucional del FAIRE (donde se manifiesta el discurso de legitimación de la DGII). De ahí los esfuerzos discursivos que se observan en el capítulo dedicado a la eficacia para mantener la consistencia del texto, los cambios en la posición enunciativa del evaluador (que en ocasiones "se enfrenta" al decir de los agentes, corrigiéndolo) y, al final del informe, en las conclusiones, el restablecimiento de la coherencia entre las valoraciones de la organización y las concernientes a la eficacia del FAIRE (relativizando los logros de la DGII, y dando lugar a una valoración ambivalente y precaria de los efectos políticos alcanzados).

*

Las contradicciones internas al discurso político de la DGII, así como los problemas de coherencia general del texto, apuntan una última contradicción: la que se da entre ese discurso del poder que se cree (o se pretende) detentar y su materialización práctica: el poder que realmente se ejerce sobre los agentes. La posición de la DGII respecto de los agentes autonómicos se caracteriza, en la práctica, por su debilidad: la DGII reconoce que ha optado por no intervenir en la relación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales (una relación esencial en la concepción del FAIRE):

“En la relación de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales entendíamos que no debíamos entrar... No queríamos establecer la fórmula..., y de hecho cada Comunidad Autónoma sigue su esquema propio que mejor le funciona.’

Entrevista Personal de la DGII” (GPI, 2008a: 56).

En su valoración de la organización creada, el evaluador ya se ha dado cuenta de esta debilidad: no la interpreta en clave de deber o de voluntad (como hace la DGII) sino, ya lo señalamos, como una renuncia de ésta “*a dirigir propiamente la integración multinivel de la intervención*” (*Ibíd.*). De ahí se van a derivar, en último término, buena parte de las disfuncionalidades diagnosticadas en el capítulo de organización y procesos.

La realidad es que la posición de la DGII frente a las Comunidades Autónomas no es comparable a la que ocupa su modelo de referencia (la *Comisión Europea*, el *Fondo Social Europeo*...) frente a los Estados miembros. El *Fondo de Apoyo* no es como el *Fondo Social Europeo*. La pretensión de serlo es más bien una proyección desiderativa, una fantasía de poder. La posición de la DGII es, en realidad, una posición débil. Y, más allá de sus fantasías, su discurso es, asimismo, un discurso débil (en su coherencia lógica y en su fundamentación empírica).

El personal funcionario subordinado a los responsables políticos del FAIRE será más explícito que éstos en el reconocimiento de su debilidad frente a las Comunidades Autónomas. Lo veremos más tarde.

*

Todas estas incoherencias que se manifiestan en el plano del discurso (aunque remitan a las prácticas) son manifestaciones de la tensión que afecta a un modelo de gestión descentralizada que necesita, para evitar su desintegración, reforzar los mecanismos de control. Mecanismos que se tratan de aplicar sobre unos agentes que disponen -de hecho y, en buena

medida, de derecho- de recursos suficientes para contravenir los esquemas de conducta que la DGII quiere asignarles.

Sentido y legitimación

El discurso de la DGII es un discurso legitimador de su posición de poder y de su rol como instancia creadora de política estatal. Su contexto de enunciación (su *porqué*) y su intencionalidad (su *para qué*) es doble (se articula en dos estratos o dos niveles de sentido):

1. En un primer nivel (un nivel “de superficie”, el más obvio), su contexto es el de la implantación de un modelo de gestión descentralizada de las políticas públicas (un modelo de inspiración gerencialista, como venimos diciendo –aunque no sea un gerencialismo ultraliberal o extremo). Su intención, su sentido y su clave de inteligibilidad, es el control de los agentes. Se concede autonomía a éstos, que deben ser emprendedores, eficaces, eficientes... Pero su autonomía debe estar gobernada desde un centro, respecto al que los agentes deben conducirse de forma corresponsable, con el que deben “cooperar” (aquí enlazan el discurso de la DGII con el discurso del evaluador, cuya clave es la eficacia y su control).
2. Pero bajo este discurso de la autonomía y el control late otro sentido. Un sentido ligado al anterior (aunque no determinado necesariamente por él), cuyas raíces históricas son más profundas (es un sentido “más antiguo”): el discurso de la DGII pretende la conservación, o la recuperación, de unas relaciones políticas centralizadoras, amenazadas, o ya definitivamente perdidas, en virtud de la pauta de distribución territorial del poder de la España reciente (esa pauta es independiente de la implantación de una descentralización gerencialista de la acción de gobierno, obedece a otra lógica, su historia es otra).

Hemos visto que, en el discurso de la DGII, la configuración multinivel del Estado español se representa bajo la metáfora del “rompecabezas”. Este significante connota complejidad, caos incluso. La distribución territorial del poder en España plantea un problema de orden competencial que la DGII, en su esfera específica de acción, va a tratar de resolver: la DGII se impone a sí misma la tarea de “*definir el marco por nuestra parte, de empezar a cuadrar todas las piezas del rompecabezas*” (GPI, 2008a: 13). Frente al caos del desorden competencial, la DGII se representa a sí misma como instancia generadora de orden. En su decir se manifiesta un discurso resistente a las tendencias centrífugas derivadas del modelo de

distribución territorial del poder implantado en la historia reciente de España (aquí reside su contexto de enunciación, su *porqué*).

El discurso de los responsables políticos de la DGII es un discurso orientado a legitimar la propia posición de poder de la instancia gubernamental que representan, a reafirmar su derecho a desplegar su acción de gobierno sobre el resto de los agentes territoriales. El evaluador lo deja bien claro al reproducir este discurso:

“La Administración central fundamenta su Autoridad desde la visión consustancial a su posición en la articulación del Estado, y a sus roles en la determinación de prioridades y en la garantía de la coherencia interterritorial, asignados a dicha posición. Por otro lado es el “propietario” más importante de los recursos financieros, y en consecuencia quien mejor puede valorar cuál debe ser su distribución y destino final” (GPI, 2008a: 22).

Es un discurso reactivo, opera a la defensiva, como si estuviera presionado por el discurso de los agentes autonómicos. Se sitúa del lado de lo instituido. Pero es una institucionalidad pretérita, caducada, que trata de recuperar. El contexto del Estado de las Autonomías ha vaciado a la Administración General del Estado, de derecho y de hecho, de buena parte de ese poder que reclama. El sentido de la historia no está de su lado. Por eso es un discurso débil (al menos lo es en términos relativos: el discurso autonómico será, como veremos, un discurso pujante, seguro de sí).

Podemos decir que el discurso de la DGII es el discurso de la soberanía estatal. La soberanía que históricamente le corresponde (o le ha correspondido) al Estado central en la asignación de los recursos y en la determinación de los fines de la acción política en el conjunto de un territorio cuyos límites son los de la Nación.

El esfuerzo discursivo de los responsables de la DGII en legitimar su posición frente a los agentes (sobre la base de argumentos jurídicos, económico-patrimoniales y fácticos) apunta un sentido que va más allá de la cuestión, eminentemente instrumental, tecnocrática, del control gerencial de una intervención descentralizada. Hay en juego otras cosas, cuya raíz es históricamente más honda.

Ambos sentidos, el del control gerencial y el de la soberanía estatal, convergen, se alimentan recíprocamente, pero sus contextos históricos son diferentes. Aunque en la materialidad concreta del caso esos sentidos confluyan y se realimenten, lo cierto es que podrían existir el uno sin el otro.

El discurso de la DGII se corresponde, lógicamente, con el discurso de la demanda. Lo que la DGII quiere de la evaluación es que el evaluador, desde su posición de experto externo, corrobore su propia autoconsciencia institucional, la representación que se ha hecho de sí misma y del FAIRE, que ratifique sus logros, sobre los que ya tiene una idea formada: el requerimiento de *información técnica* encubría, recordemos, una demanda de *información mítica*, legitimadora, que el evaluador ha sabido interpretar y, hasta cierto punto (sólo hasta cierto punto), trata de satisfacer.

En el discurso de la DGII, los valores que se afirman poseen un carácter formal e instrumental: posición de autoridad, corresponsabilidad, control, coherencia interterritorial.

*

El marco de legitimación del discurso de la DGII es, como hemos adelantado, triple (jurídico, económico y fáctico):

1. Jurídicamente, la DGII se legitima desde una representación “clásica” del estatus y del papel político atribuido al Estado como instancia central de gobierno.
2. Como una derivada de lo anterior, se legitima sobre una base patrimonial, económica (casi empresarial): la DGII detenta la propiedad de los recursos del FAIRE, y por ello debe controlar su distribución y la eficacia de su gestión.
3. Por último, se legitima por la vía de los hechos, de los logros político-institucionales derivados de la creación y administración de los recursos del FAIRE (si éste no hubiera existido, dichos logros tampoco hubieran existido).

El discurso de la DGII toma por referencia de autoridad, como el discurso del evaluador, a la *Comisión Europea* y al *Fondo Social Europeo*: la DGII es al FAIRE lo que la Comisión es al *Fondo Social Europeo*. Las Comunidades Autónomas son los Estados miembro que reciben los recursos financieros del FAIRE, y cuyo uso deben justificar (aunque una parte deba ser redistribuida, según sus propios criterios, a los municipios). Pero ya hemos visto que esto es sólo una fantasía. Una proyección desiderativa de poder en la que, en realidad, nadie cree. Ni siquiera los funcionarios subalternos de la DGII.

VII. 3. 2. La escisión técnica: El discurso de la tecnoestructura

En el seno de la DGII se manifiesta un discurso particular: el de los funcionarios subordinados a los cargos de designación política responsables del FAIRE. Son Jefes de Sección, Jefes de Servicio o Consejeros Técnicos de la Dirección General. Se consideran a sí mismos como técnicos (componen "*la tecnoestructura de la intervención*", como se les denomina en el informe) y, en tanto tales, creen que sus capacidades han sido infrutilizadas por los responsables políticos de la DGII.

El discurso de estos funcionarios de nivel superior expresa, en primer término, un conflicto entre el plano técnico y el plano político de la Dirección General. Su posición discursiva es crítica con la gerencia y con el modo en que se ha desarrollado el proceso de planificación e implementación del FAIRE. No sólo porque reprochen a ésta que les haya marginado de funciones que les eran propias y que querrían haber desempeñado. También porque consideran que la DGII no ha hecho valer la posición de poder que, frente a los agentes, le correspondía en la intervención.

El discurso de estos funcionarios se recoge en el Capítulo III del informe, en los apartados dedicados a los procesos estratégicos y de soporte de la intervención. El evaluador reproduce directa e indirectamente su decir (predomina la reproducción indirecta), describe su malestar y lo presenta como indicativo de una disfunción en la gestión de los recursos humanos llevada a cabo en la DGII (la gestión de los recursos humanos es un componente de los procesos de soporte de la intervención). El discurso de los funcionarios sirve también al evaluador para fundamentar sus valoraciones técnicas acerca de la debilidad del control de eficacia implantado en el FAIRE (componente central de los procesos llamados estratégicos).

La reproducción del discurso del personal técnico de la DGII ocupa en el informe un lugar muy localizado. Su discurso no tiene la presencia que posee el de otros actores en el texto (los responsables de la DGII, los agentes autonómicos y locales). Sin embargo, en su decir se contienen implicaciones de cierta relevancia para la evaluación y para la comprensión del caso.

*

Como decíamos, el evaluador reproduce de forma predominantemente indirecta el discurso del personal funcionario de la DGII (también emplea la transcripción directa, a veces intercalando breves frases en el seno de una enunciación indirecta). Los principales enunciados e ideas-fuerza de este discurso son los siguientes:

El personal técnico posee experiencia y motivación respecto de su tarea de contribuir a la implementación del FAIRE y al desarrollo de la política de integración de inmigrantes, pero predomina en ellos una valoración negativa de los resultados logrados:

“La mayor parte del personal técnico asignado a la gestión del Fondo procedía de ámbitos de trabajo con los que los técnicos se sentían vinculados (debido a su objeto inmigración, cooperación al desarrollo...) pero en los que no siempre habían visto los frutos de su trabajo ('los resultados... un fracaso, como casi todo lo que hacemos'...)" (GPI, 2008a: 47).

En la determinación de sus funciones ha habido falta de definición, confusión incluso, y estas funciones han tenido, en todo caso, un carácter administrativo-financiero, reducido a la gestión de un presupuesto:

“Estos técnicos afirman que no siempre ha estado clara su misión ('nadie sabía muy bien en un principio qué es lo que queríamos'), que ésta más bien fue perfilándose con el desarrollo de la intervención, y que en cualquier caso les suscita algunas objeciones porque creen que su sentido es meramente instrumental ('una partida presupuestaria que hay que derivar...nada más') (Ibíd.).

A pesar de su experiencia en el ámbito de la integración de inmigrantes y su competencia en la gestión de intervenciones públicas, han sido desaprovechadas sus capacidades, predominando siempre la realización de tareas administrativas (que no les correspondían) o de carácter financiero. El asesoramiento que proporcionan es, casi siempre, ignorado por los responsables políticos:

“[L]os técnicos consideran que han sido infrutilizados, o no adecuadamente aprovechados, en tanto que no participan en funciones para las que se sienten capacitados (planificación) y en cambio se dedican a tareas que deberían ser realizadas por otros (tareas técnicas de perfil bajo, apoyo administrativo) (...). No reconocen haber participado en la elaboración del Marco de cooperación (sólo uno reconoce que se le pidió colaboración, tanto cuando se ha tratado de consultas sobre los contenidos, como para hacer una aplicación de los criterios de asignación financiera que permitiera ver los posibles escenarios que se configuraban) (...). Hicieron una propuesta de contenidos mínimos e indicadores que debían tener los Planes de acción, pero no se consideró (...).

[E]l análisis de estos planes [los Planes de Acción autonómicos] que realizaban los técnicos se reducía a determinar el cumplimiento formal de criterios, medidas por

eje... ('lo que no encajaba') y comprobar el ajuste a la asignación económica" (Ibíd.).

Los funcionarios reclaman participar en aspectos técnicos que consideran sustanciales para el desarrollo de la intervención (y no en tareas meramente formales, de carácter administrativo y financiero). Les preocupa la pertinencia de la intervención, el ajuste de los Planes de Acción autonómicos a las necesidades de sus contextos de operación:

"Consideran que nunca han podido entrar en aspectos del Plan de Acción que hubieran contribuido a la pertinencia de la aplicación que se derivaría del mismo (como ver si se corresponde con la realidad de su entorno, necesidades...), y sólo como sugerencia, en las Comisiones de Seguimiento, han tratado de convencer a los responsables de elaborar los Planes de la conveniencia de que participaran en su elaboración asociaciones concededoras de las circunstancias y problemas sobre los que iban a intervenir" (Ibíd.).

La DGII también ha desaprovechado el aprendizaje acumulado por el personal técnico, que hubiera permitido impulsar cambios en la organización y procesos de la intervención:

"Ya llevamos un tiempo de aprendizaje... de práctica. Sabemos cuáles son los errores..., las debilidades y fortalezas... Sabríamos donde tendríamos que rectificar..., no tanto del modelo, cuanto de la puesta en práctica y la gestión." Entrevista. Personal de la DGII" (Ibíd.: 45).

En el discurso de los funcionarios hay un reconocimiento muy explícito de su debilidad respecto a las Comunidades Autónomas, que se proyecta en varios planos:

Por un lado, a un nivel muy básico, confiesan su desconocimiento de lo que sucede en las Comunidades Autónomas:

"Para mí es una incógnita como elaboran las Comunidades Autónomas su Plan de Acción." Entrevista. Personal de la DGII" (Ibíd.: 24).

"Las Comunidades Autónomas, algunas más, creo que tienen poco conocimiento de lo que ocurre en su territorio. Nosotros tenemos menos todavía. Porque tenemos, o bien lo que nos dan las Comunidades Autónomas, que es escaso, o bien lo que nos llega por los Ayuntamientos." Entrevista personal de la DGII" (Ibíd.: 43)

Por otro lado, reconocen abiertamente su incapacidad para hacer responsables a los agentes autonómicos de sus acciones y del cumplimiento de lo pactado en los convenios. En parte, esa incapacidad se debe a los plazos establecidos para la gestión (que no les permiten

margen de acción), pero lo cierto es que las Comunidades Autónomas actúan de manera irresponsable (en el sentido de no estar afectados por ningún riesgo de penalización):

“‘Algunas Comunidades Autónomas ponen unos listados tremendos de indicadores sin el valor correspondiente. Y nunca, jamás nadie, ni en las Comisiones de Seguimiento, nos ha dicho que eso no lo podíamos pasar por alto. Eso se pasa por alto porque no hay tiempo... ni las Comunidades Autónomas lo admiten.’

Entrevista técnico de la DGII” (Ibíd.: 44).

“‘Hagan lo que hagan las Comunidades Autónomas no hay consecuencias... No pasa nada’.

Entrevista. Personal de la DGII” (Ibíd.: 28).

Al final, la burocracia autonómica se impone sobre los procesos de la DGII:

“‘Nosotros queremos firmar los convenios antes... y es imposible, porque las Comunidades Autónomas tiene sus propios sistemas de control financiero, de intervención... Tienen su propia estructura para poder llevar estos temas adelante, y tienen sus tiempos y embudos.’

Entrevista. Personal de la DGII” (Ibíd.: 50).

Registro discursivo, verosimilitud y coherencia

En el discurso de la tecnoestructura de la DGII se sustenta en un lenguaje técnico, pero –como en el caso de sus superiores políticos- predomina en él un registro expresivo. Los funcionarios enuncian su malestar, se sienten agraviados, marginados del desempeño de funciones que creen hubieran podido realizar con eficacia:

- Querrían haber podido aportar su experiencia y su capacidad, pero los responsables de la DGII no se lo han permitido, les han relegado a tareas más propias del personal administrativo (ellos se consideran técnicos, no auxiliares administrativos) o a la gestión de los aspectos formales de la intervención (cumplimiento de plazos, de la asignación financiera por ejes y medidas...).
- Desearían haber sido empleados en tareas que ellos asocian a lo técnico, relativas a los aspectos materiales de la intervención (entrar en el contenido de los *Planes de Acción*, valorar su adecuación a las necesidades del entorno, su pertinencia respecto de la problemática de la inmigración...).

En su discurso hay una manifestación de impotencia, que se proyecta verticalmente en dos direcciones:

1. Hacia arriba, frente a los responsables de la DGII, cuyas decisiones se les escapan y que no pueden contravenir.
2. Hacia abajo, frente a las Comunidades Autónomas, que escapan, a su vez, al control de la Dirección General y, finalmente, pueden hacer lo que quieran, sin que haya consecuencias.

No parece que los funcionarios esperen nada de unos u otros. Es un discurso "resignado", se conforma con aprovechar la oportunidad de hablar ante el evaluador para expresar su malestar y su impotencia.

*

El decir de los funcionarios está bien fundamentado en lo empírico (proporcionan ejemplos concretos, describen situaciones que proporcionan verosimilitud a la expresión de su malestar) y es coherente con el diagnóstico que el evaluador hace de la funcionalidad de la intervención (no ha habido propiamente una organización, ni un sistema de información para el control del FAIRE). Su discurso no plantea contradicciones internas al texto o en su relación con otros discursos.

De hecho, el decir de los funcionarios es utilizado por el evaluador como fundamento de su valoración, sobre todo en lo relativo a las debilidades del sistema de control de eficacia implantado en el FAIRE. Aunque, al transcribir el malestar del personal técnico, el evaluador parece distanciarse y presentarlo como el decir de un tercero, lo cierto es que ese discurso se inscribe coherentemente en la valoración que está haciendo de las disfuncionalidades de la intervención y, finalmente, le sirve para establecer su diagnóstico sobre la gestión de los recursos humanos efectuada en la DGII:

"Su capacidad de gestión [la de los funcionarios] se ha visto condicionada por el déficit de información motivada por la debilidad del sistema de seguimiento existente, por su multifuncionalidad involuntaria, y porque frecuentemente tienen que desarrollar actividades administrativas que piensan no les corresponderían" (GPI, 2008a: 47).

Sentido y legitimación

El discurso de la tecnoestructura de la DGII es, evidentemente, un discurso que reclama reconocimiento. El reconocimiento que demandan es, sobre todo, interno a la DGII. Los funcionarios quieren que los cargos políticos, sus superiores directos en la jerarquía de la Dirección General, reconozcan la posición que creen les corresponde: su posición como técnicos de alto

nivel, y que les permitan desempeñar las funciones de asesoramiento y ejecución ligadas a ese estatus. El marco de legitimación de su discurso es la experiencia y cualificación que han acumulado después de años de servicio en el ámbito de las políticas de integración social u otras afines.

Frente a los agentes autonómicos hay una reclamación distinta, quizá menos obvia (en cierto modo se invierten los términos). No reclaman tanto un reconocimiento de su estatus, como que los agentes cumplan su parte en lo pactado, que desempeñen el papel que se les ha asignado en los convenios y en el *Marco de cooperación*: quieren que los agentes cooperen en la gestión del FAIRE (en esto coinciden con sus superiores políticos). Reclaman a los agentes que cumplan con su rol, y a sus superiores políticos que les dejen a ellos desempeñar el suyo.

El contexto local de enunciación del discurso de los funcionarios es la implantación en la DGII de una pauta de distribución de posiciones, roles y tareas que introduce una separación muy marcada entre los planos político y operacional de la intervención. En virtud de esta demarcación, se produce una alta concentración de funciones decisionales en los cargos de designación política y, correlativamente, una relegación a tareas de gestión administrativa y financiera en los funcionarios subordinados. La esfera de actuación de los funcionarios se reduce a lo formal, no entran en los aspectos técnicos sustanciales de la intervención. En la situación *micro* de las conversaciones mantenidas con el evaluador, los funcionarios encuentran la ocasión de hacer valer su posición, o al menos de expresar su malestar, su reclamación de reconocimiento (además, el evaluador es también un técnico, y quizá ello le haga receptivo a sus quejas y a sus demandas).

En un contexto más amplio, esa separación de planos (el político y el de la gestión), y la correlativa degradación del estatus de los funcionarios, su marginación funcional, remiten a un rasgo característico de las reformas gerenciales del sector público: la sobre-concentración de las funciones estratégicas en los cargos de designación política. Éstos asumen las decisiones relativas a la definición de los objetivos de las políticas, la formulación de los programas de actuación y su evaluación. El personal técnico se ve privado de su función de asesorar esas decisiones: no se espera que lo haga; se espera de los funcionarios que ejecuten, que gestionen las decisiones que los responsables han tomado. Se pretende una adhesión "entusiasta" a las decisiones políticas, no que los funcionarios las cuestionen o las discutan desde la supuesta imparcialidad que les da su posición de funcionarios de carrera. La reforma gerencial de las

Administraciones públicas reposa sobre una separación tajante entre lo político y lo operacional²⁵².

Precisamente es en el espacio funcional del asesoramiento técnico donde ha irrumpido la figura del evaluador, junto a otro tipo de asesores externos procedentes del sector privado. Las funciones tradicionalmente desempeñadas por los funcionarios han sido marginadas o desplazadas por el efecto de concurrencia de otros actores (cargos de designación política, evaluadores, asesores externos...). Si, en el caso del FAIRE, esto tiene por función reforzar el margen de acción de los responsables políticos de la DGII, hacer más o menos intangible su esfera decisonal, es pronto todavía para decirlo (aunque, como veremos, el conjunto de la evidencia del caso apunta en esa línea).

En el malestar de los funcionarios y en el reconocimiento de su impotencia hay involucradas, en definitiva, distintas tensiones:

- La que se da entre el plano político y el plano técnico en la formulación e implementación de las intervenciones públicas (en esa tensión también está involucrada la práctica de la evaluación y la propia posición del evaluador –introduciendo, además, las dicotomías de lo público/privado y lo estatal/empresarial).
- La que contrapone lo técnico (el trabajo de ajuste “científico” de las actuaciones con las necesidades contextuales –la dimensión más propiamente sociológica de la intervención) a lo burocrático-financiero (la gestión administrativa de plazos, procedimientos y presupuestos, que finalmente se impone). Es una tensión que apunta a la dicotomía clásica entre lo sustancial y lo formal.
- La tensión territorial: aunque en el discurso de los funcionarios esta tensión es, quizá, secundaria, en su decir crítico se manifiesta, de forma más abierta que en el discurso de los cargos de designación política, la fragilidad de la posición de la Administración central frente a los agentes autonómicos.

²⁵² En su estudio de la reforma neoliberal de las burocracias estatales, y refiriéndose sobre todo al caso británico, Paul du Gay analiza este fenómeno, diagnosticándolo en términos de un reforzamiento gerencial de los dispositivos de control político implantados en las Administraciones públicas: “Bajo las rúbricas del ‘control público’ y el ‘imperativo gerencial’, los ejecutivos de la política han buscado desacoplar esta asociación entre ministros y funcionarios, reconstruyendo las personalidades de políticos y burócratas en términos de una dicotomía entre política y operaciones en la que los primeros son los creadores de las políticas y los segundos sus gestores” (Du Gay, 2012 [2000]: 242). Estudios empíricos previos, como los de Campbell y Wilson (1995), ya habían identificado el abandono progresivo de las funciones de asesoramiento político por parte de los funcionarios de carrera y su orientación correlativa a la mera implementación de las decisiones encomendadas por los cargos ministeriales.

VII. 4. Los agentes

El decir de los agentes autonómicos y locales aparece de forma constante en la trama central del informe. Normalmente, la posición discursiva de unos y otros se determina con nitidez, revelando sus mutuas confrontaciones, sus divergencias y sus intenciones particulares. Otras veces, sin embargo, no es posible distinguir las posiciones específicas de los agentes autonómicos y de los agentes locales. Sus discursos se presentan en el texto como un único decir, una especie de “se habla” cuyo criterio de delimitación es su condición periférica, centrífuga, su contraposición respecto al discurso centralizador e instrumental de la DGII.

En términos lingüísticos, la posición de estos agentes político-territoriales se corresponde con la de los *sujetos del enunciado*. Sus discursos son hablados por el evaluador, que ha llevado a cabo una labor de recepción y selección de sus hablas. El discurso del evaluador se teje, como hemos visto, con la fibra del decir de los agentes. Éste se entrelaza con el discurso experto de aquél (aunque se distancie y hable, en ocasiones, con voz propia).

*

El decir de los agentes aparece diseminado en los capítulos centrales del informe (*Organización y procesos, Eficacia y Pertinencia*) bajo distintas modalidades (muy frecuentemente mediante transcripciones directas). Atendiendo a su grado de diferenciación, sus discursos se llevan al texto bajo tres formas:

1. En su forma más nítida, como hablas que muestran el posicionamiento específico de cada uno de los actores respecto a la intervención. Son discursos que cuestionan el estatus y el rol que la DGII les ha asignado en la gestión del FAIRE y que se proyectan, finalmente, en la valoración negativa del modelo de cooperación creado y su aplicación práctica.
2. En una forma, por decirlo así, más degradada, como fragmentos discursivos utilizados por el evaluador para fundamentar empíricamente su propio discurso técnico: apoyan sus apreciaciones expertas sobre la organización y los procesos, o sobre el alcance de los efectos logrados, pero se usan en el texto como un material suplementario y fraccionado. Fragmentos de discurso que se entremezclan, se disuelven incluso, en el discurso gerencial del evaluador, al que prestan su verdad (a veces sólo como una frase o

un sintagma escindido de una enunciación más amplia cuya integridad no se restituye). No siempre aparecen como hablas expresamente diferenciadas según tipo de agente. Con todo, más allá de la forma que adopta su inscripción en el texto, es posible apreciar la especificidad de las posiciones autonómicas y locales.

3. Por último, aparecen como un habla indiferenciada, una especie de amalgama discursiva que cuestiona la pertinencia de la intervención y, en el límite, la propia Ley que regula el ámbito político de la inmigración. En este discurso crítico, las posiciones de los agentes autonómicos y locales se funden en una corriente discursiva única, aparecen en el texto como “el decir de los agentes”. No se delimitan las posiciones específicas de unos y otros (la modalidad indirecta de la transcripción impide la posibilidad de adscribir ese decir a su origen político-territorial).

El discurso de los agentes se hace dominante, sin embargo, en esta parte final del cuerpo del informe, en el capítulo dedicado a la pertinencia, sobre todo en su último apartado (*Desajustes identificados*). Sus hablas ya no tienen aquí por función el anclaje empírico de las apreciaciones del evaluador, puesto que, como vimos, éste no se pronuncia, sino que pasa a ser un receptor/canalizador del decir de los agentes. Unos agentes que hablan ahora con voz propia, en virtud de la apertura discursiva de la evaluación: el evaluador se limita, formalmente, a darles la palabra en el texto del informe.

Comentamos, en primer lugar, algunos aspectos generales del discurso de los agentes territoriales, para centrarnos después, con mayor detalle, en el análisis de las posiciones específicas autonómicas y locales.

*

Como acabamos de decir, en la parte final del cuerpo del informe, en la valoración de la pertinencia material de la intervención, el discurso de los agentes se hace dominante. Este discurso se lleva al texto de forma indirecta, sin que sea posible, además, distinguir posiciones específicas locales o autonómicas. La carga crítica que posee su discurso podría explicar esta especie de doble enmascaramiento.

En cualquier caso, es de suponer que ha habido cierta convergencia de sentido entre los agentes a la hora de valorar este aspecto clave y final de la intervención (su pertinencia, la relevancia de las actuaciones desarrolladas, su ajuste material con las necesidades de las poblaciones inmigrantes). Hay, probablemente, un discurso compartido con respecto a este tema. Y sus implicaciones son, sin duda, muy significativas, como ya

señalamos en el capítulo anterior. Merece la pena reconsiderarlas, antes de pasar a un análisis detallado de posiciones discursivas específicas.

En este discurso genérico, reproducido de forma indirecta, en el que no se distinguen posiciones específicas autonómicas o locales, los agentes valoran, en efecto, el ajuste de la intervención con las necesidades que se supone el FAIRE debía satisfacer. Para los agentes, la valoración es negativa: el *Fondo de Apoyo* no ha dado una respuesta programática y financiera ante determinadas situaciones de exclusión social que afectan a las poblaciones inmigrantes: barreras de acceso a los servicios sociales generales, falta de atención a los trabajadores temporeros agrícolas, integración laboral de los jóvenes egresados del sistema educativo, de las mujeres en situación de reagrupamiento familiar, etc. Estas apreciaciones se prolongan inmediatamente en una crítica de la *Ley de extranjería*. Recordemos:

- Las problemáticas de exclusión descritas se consideran una derivada del marco normativo vigente en materia de inmigración, que determina la situación de irregularidad de una parte significativa de la población inmigrante (en especial de las mujeres y los jóvenes).
- El marco normativo (la *Ley de extranjería*) constituye una barrera transversal a la participación de los inmigrantes en las actuaciones financiadas por el FAIRE, restringiendo sus oportunidades de integración social.
- La *Ley de extranjería* se proyecta negativamente sobre los diferentes ejes de actuación contemplados en el marco programático del *Fondo de Apoyo*, induciendo en algunos casos intervenciones parciales y sin resultados.

Los agentes describen, de este modo, situaciones de exclusión no resueltas que cuestionan la capacidad de la intervención para cumplir con su finalidad teórica: la integración de los inmigrantes. Más aún: la propia *Ley de extranjería* está en relación de contradicción con dicha finalidad. La Ley es un obstáculo para la eficacia del *Fondo de Apoyo*.

En este decir genérico y crítico de los agentes se produce la emergencia (la reclamación implícita) de criterios alternativos para la evaluación del FAIRE. Estos criterios se apartan de la axiología instrumental-formal hegemónica en la concepción del Fondo: remiten a los valores sustanciales, materiales, de la integración social y de la igualdad, que han permanecido silenciados en el discurso gerencialista y formal de la evaluación.

La reclamación de valores-criterio alternativos para juzgar la intervención, y, en el límite, la evaluación negativa de la *Ley de extranjería*, constituyen un modo de cuestionar la validez ética y práctica del ordenamiento establecido por el Gobierno central para gestionar el ámbito político objeto de la intervención. Ello implica, lógicamente, una puesta en cuestión de la labor desarrollada por la DGII, en tanto que componente fundamental de esa acción de gobierno.

En el decir de los agentes, se reproducen algunos de los planteamientos surgidos en los debates, normativos y materiales, que acompañaron el proceso de formación de la política de integración de inmigrantes: crítica de una concepción de la política esencialmente basada en el control de los flujos migratorios, crítica asimismo de un enfoque específico (no transversal) de la problemática inmigratoria, necesidad de atender las situaciones de riesgo de exclusión de determinados colectivos especialmente vulnerables (jóvenes y mujeres)... Todas estas cuestiones han permanecido, en lo esencial, excluidas del marco referencial, conceptual y axiológico de la evaluación. La apertura al discurso de los agentes provoca su reproducción: son llevadas del contexto, en el que nunca había dejado de habitar, de circular, al texto del informe. Perforan la capa gerencial-instrumental hegemónica en el discurso de la evaluación.

Tal vez por ello, debido a su alcance crítico, aparecen al final, bajo formas enunciativas que preservan al máximo el anonimato, mediante reproducciones indirectas de un decir indiferenciado. Y ante el que el evaluador no se pronuncia.

*

Al margen de este cuestionamiento de la pertinencia de la intervención, en el que no es posible distinguir las posiciones específicas de los agentes autonómicos y locales, lo más notable en el discurso de estos actores político-territoriales es su intento de impugnar el régimen de autoridad y responsabilidad establecido, su crítica de la asignación de los estatus y los roles asignados en el modelo de gestión del FAIRE:

En el diseño de la intervención, la DGII se ha reservado, como hemos visto, una posición y un rol dominantes: se sitúa en el vértice del sistema; es quien, en virtud de una concepción clásica de la autoridad que le corresponde al Estado central, asigna responsabilidades, funciones y recursos. Y se reserva, por supuesto, el control del uso de éstos por parte de los agentes. En el régimen que ha establecido para la distribución de funciones, la DGII ha asignado, no obstante, una responsabilidad especial

a los Gobiernos autonómicos: delega en éstos buena parte de la gestión del FAIRE; los agentes regionales se constituyen en su interlocutor principal, deja a su arbitrio las relaciones con las Corporaciones Locales.

El sistema descansa en un modo de gubernamentalidad descentralizada, en el que los agentes autonómicos poseen un estatus que podría considerarse privilegiado: la DGII firma los convenios con los gobiernos regionales y les asigna directamente los recursos del FAIRE, pero con una condición: que redistribuyan hacia las entidades locales una parte (no despreciable) de la financiación recibida. La DGII asume un rol de garante de esos convenios firmados con los gobiernos autonómicos, pero no quiere entrar en la “caja negra” de su relación con los Gobiernos municipales (considera que no debe hacerlo).

Este sistema, esta forma de gubernamentalidad, es cuestionada, en sentidos distintos, por los agentes autonómicos y los locales. Estos actores proponen otros regímenes de autoridad, nuevas centralidades nucleadas en torno a sus propios niveles de gobierno.

En el marco de este cuestionamiento del régimen de autoridad y responsabilidad establecido por la DGII para implementar la intervención es donde se observan con mayor nitidez las posiciones discursivas específicas de los agentes autonómicos y locales.

VII. 4. 1. El discurso autonómico

En el decir de los agentes autonómicos se observa:

- Una conciencia muy marcada de su estatus, acompañada de una reclamación de mayor protagonismo en la gestión de los recursos del FAIRE.
- Una valoración negativa de los procesos desarrollados desde la DGII para implementar la intervención.
- Una resistencia a reconocer los efectos políticos del FAIRE, seguida de una identificación de sus efectos perversos.
- Atravesando los tópicos anteriores, hay un cuestionamiento de los agentes locales: de la posición que les ha atribuido la DGII en la intervención, de su capacidad para gestionar la financiación del Fondo y de sus prácticas.

Los principales argumentos de los agentes autonómicos respecto a cada uno de estos temas son los siguientes:

En relación a su estatus en la jerarquía de la intervención, ya mostramos la posición discursiva de los gobiernos regionales al referirnos al efecto de cuestionamiento competencial que se produce en el informe. Recordemos:

Los agentes autonómicos reclaman mayor protagonismo en la gestión de los recursos del FAIRE. Con algunos matices, puede decirse que lo que quieren es, en definitiva, ocupar la posición de la DGII en la jerarquía. Esta demanda se fundamenta en argumentos jurídicos y políticos. Así se reproduce en el texto del informe:

"La Administración autonómica considera que su competencia en la materia establecida normativamente la debiera proporcionar más peso en la relación" (GPI, 2008a: 22).

"[Los agentes autonómicos] consideran que las prioridades en materia de integración de inmigrantes se deben definir en el ámbito autonómico (el competente al respecto) y que es necesario que la Comunidad Autónoma administre los recursos del Fondo con el fin de garantizar la coherencia territorial en el ámbito autonómico. El rol de la Comunidad Autónoma respecto a los Ayuntamientos sería análogo al del Estado respecto a las Comunidades Autónomas" (Ibíd.: 23).

En su lógica, la Administración central debería ser, básicamente, un proveedor de financiación (lo que la DGII no quiere ser: una mera caja pagadora). Para algunos agentes, esto es lo que, de hecho, ya es el FAIRE:

*"Para nosotros, el Fondo lo que supone es un dinero adicional que se da con bastante flexibilidad, ¿no?"
Reunión de grupo autonómico. Representante" (Ibíd.: 25).*

En el caso específico de las Comunidades Autónomas gobernadas por el partido de la oposición al Gobierno socialista, esta concepción del FAIRE y de la relación con la Administración central se expresa de forma especialmente enfática. El discurso de estos agentes se radicaliza, hace una exhibición de fuerza: se cuestiona íntegramente el estatus y el papel de la DGII en la planificación y el control de las actividades financiadas con los recursos del *Fondo de Apoyo* (incluida la evaluación misma). Recordemos, una vez más, el *verbatim* extraído de la reunión de representantes autonómicos, recogido en el texto del informe, donde se observa la rotundidad de este posicionamiento, su expresión casi desafiante:

"No estamos capacitados para permitir que la Administración pública de nivel nacional pueda fijar los objetivos de la política pública con el fin de procurar la integración de los inmigrantes. El señalamiento de los ámbitos de actuación, la oportunidad y prioridades, corresponde al parlamento regional de cada

Comunidad Autónoma (...). [N]o puede legítimamente indicarse si nuestro proceder de cara a la integración de los inmigrantes es oportuno o inoportuno. Si es pertinente o no.¹
Reunión de grupo autonómico. Representante" (Ibíd.: 22).

El discurso de los agentes autonómicos es un discurso pujante, seguro de sí. Llega incluso a rozar el cinismo cuando se refiere a la discrecionalidad con la que actúan frente a la DGII:

“Porque a nosotros nos dicen una cosa que tampoco nos parece que tiene mucho sentido... Luego lo justificamos de otra manera y lo aceptan.”
Reunión de grupo autonómico. Representante" (Ibíd.: 45).

*

Con respecto a los procesos desarrollados, los agentes autonómicos valoran negativamente la labor de ordenación general, coordinación y gestión llevada a cabo por la DGII para implementar la intervención. Señalan sus deficiencias: los desajustes temporales en los ciclos de planificación, financiación y ejecución, los problemas de gestión inducidos por la falta de tiempo, el carácter sobrevenido que tuvo la creación del FAIRE... Los procesos desarrollados desde la Administración central han introducido incertidumbre y desorden en el ciclo de los programas de actuación financiados con los recursos del *Fondo de Apoyo*.

En último término, han dado lugar a que la pauta principal haya sido recibir el dinero de la DGII y gastarlo cuanto antes, dejando de lado la cuestión de su aplicación eficaz con respecto al fin teórico de la intervención. Las disfuncionalidades en los procesos han pervertido la intervención, por eso “*el Fondo se ha convertido en una caja pagadora*” (y por eso no van a reconocer que haya habido efectos políticos relevantes):

“Creo que el objetivo de la Administración central estaba claro, pero al final el Fondo se ha convertido en una caja pagadora, porque un proceso del que tenemos conciencia que no siempre controlamos (de prisa, sobrevenido...) nos ha llevado al final a preocuparnos cada año fundamentalmente por cuánto íbamos a recibir y saber si seguía el Fondo...”

(...)

Creo que en aquellos lugares donde había una historia de intervención y clara la filosofía se incorpora el dinero que llega del Fondo a lo que están haciendo, y en los demás la preocupación es ejecutar lo que llega.”

Entrevista focalizada. Agente autonómico" (GPI, 2008a: 28-29)

Se cuestiona especialmente el formato temporal de la intervención, que impide evaluar lo realizado e introducir cambios de un año a otro: los agentes tienen ya interiorizada la lógica de la evaluación y la importancia

de esta práctica, pero reprochan a la DGII que no se pueda aplicar, que no sea posible evaluar lo realizado. Reclaman un horizonte temporal más amplio para desarrollar las actuaciones (quieren que los convenios y los planes de acción sean plurianuales, lo cual proporcionaría un horizonte de estabilidad que permitiría evaluar lo realizado y mejorar sus intervenciones, ser más eficaces):

“El carácter anual de la gestión del *Fondo de Apoyo*, que obliga a solapar las distintas fases, no permite analizar en profundidad el período anterior, perdiéndose de esta manera valiosas enseñanzas de errores y aciertos cometidos’.
Encuesta autonómica. Responsable” (Ibíd.: 45).

“El carácter anual de la gestión del *Fondo de Apoyo* nos hace perder efectividad y nos impide rentabilizar recursos invertidos, especialmente los de investigación, ya que produciéndose un solapamiento entre la fase de justificación final de las entidades ejecutoras y la fase de planificación, resulta muy difícil cuando no imposible revertir los productos obtenidos ni sopesar las experiencias positivas y negativas que hayan tenido durante la ejecución. Por el contrario, si se dispusiera de planes de carácter plurianual sería posible retroalimentar las actuaciones futuras a través de evaluaciones parciales y las propias aportaciones de los departamentos y entidades responsables y ejecutantes.’
Encuesta autonómica. Responsable” (Ibíd.).

En la valoración de los procesos ocupa, asimismo, un lugar especial el sistema de información establecido por la DGII para el seguimiento de la intervención. Los agentes autonómicos señalan la imprecisión sobre los datos requeridos y su solicitud a destiempo:

“Los datos fueron solicitados, por parte de la Secretaría de Estado, una vez ejecutadas las actuaciones, por lo que algunos datos no estaban recogidos por desconocimiento.’
Encuesta autonómica. Responsable” (Ibíd.: 31).

“[Necesitamos] conocer, en el momento de elaboración del plan, los datos requeridos o solicitados desde la Secretaría de Estado, así como indicadores para la evaluación. De este modo, desde la comunidad autónoma, podríamos diseñar instrumentos de recogida de datos con indicadores adecuados a los datos solicitados para su evaluación y darlos a conocer a las entidades que desarrollan los programas previamente a la ejecución de las actuaciones.’
Encuesta autonómica. Responsable” (Ibíd.).

También señalan problemas de conceptualización y orientaciones metodológicas comunes:

“A la hora de redactar la memoria, yo me preguntaba, de verdad, algo tan simple como eje prioritario, medida de actuación... y ¿qué es actuación? ¿Cómo la definimos? ¿Cómo lo estarán haciendo otros? ¿Qué entenderán por actuación?... Bueno, yo tenía dudas.’
Reunión de grupo autonómico. Representante” (Ibíd.).

“Necesitaríamos una guía metodológica armonizada para todas las Comunidades Autónomas.’
Encuesta autonómica. Responsable” (Ibíd.: 42).

Finalmente, se reconoce sin problemas que el resultado, la información remitida a la DGII desde las Comunidades Autónomas para el seguimiento de la intervención, es un artificio (y que la DGII no reclama nada al respecto):

“Porque la memoria es verdad que es un ejercicio de pura invención de cada uno de los técnicos que tenemos que hacerla. Porque hasta ahora nadie nos ha dicho nada. Las vas presentando. Se supone que está bien porque no te dicen que está mal.’
Reunión de grupo autonómico. Representante” (Ibíd.).

*

Respecto a la valoración de los efectos políticos del FAIRE hay cierta ambivalencia (ya comentada en el capítulo anterior). Aunque reconocen algunos efectos (sobre todo en el ámbito local), predomina la renuencia a aceptar que la creación del Fondo haya contribuido a la definición de las políticas autonómicas. Como acabamos de ver, los agentes reconocen que se ejecutan los recursos financieros recibidos incorporándolos a lo que ya se venía haciendo (no se hace nada nuevo, “*es un dinero adicional que se da con bastante flexibilidad*”). Al ser interrogados por lo que sucedería si el FAIRE desapareciera, su respuesta confirma que sus efectos políticos son dudosos o inapreciables. Recordemos un fragmento de entrevista, anteriormente citado, transcrito en el informe:

“Comparado con lo que de manera específica y a través de presupuestos generales venimos gastando, pues [el FAIRE] sirve de apoyo. Pero, ¿que desaparece? (...) Alguna gente y sobre todo a los trabajadores que han sido contratados por el Fondo les molestaría bastante. Pero más allá de esa circunstancia (...) no vamos a crear una política de integración en el ámbito territorial desde el Fondo. No hemos creado estructuras específicas a través del fondo, sino que sirve de complemento.’
Reunión de grupo. Responsable autonómico” (Ibíd.: 68).

Ahora bien, se reconocen los efectos del FAIRE en el medio local, y se admite, incluso, su contribución a ofrecer respuestas ante las problemáticas de integración que se experimentan en los municipios. Con todo, los agentes autonómicos se atribuyen, finalmente, ese logro. Son ellos quienes facilitan que los agentes locales den esas respuestas, incrementándoles la financiación que proviene de la DGII:

“¿Qué pasaría si el fondo desapareciera? Que desaparecería una parte importante de financiación, sobre todo para los municipios y para los entes locales. (...) Pensamos que son realmente los municipios los que están dando respuesta al proceso de integración, y estamos reforzando el dinero que viene de Madrid’
Reunión de grupo. Responsable autonómico” (Ibíd.: 64).

Pero, para las Comunidades Autónomas, el FAIRE ha sido más bien un complemento, un recurso adicional. No le atribuyen efectos de creación política. No sólo eso: puede inducir un efecto contrario, una cierta perversión en la concepción de las políticas de integración de inmigrantes. Como ya vimos, algunos agentes consideran que hay un riesgo en la existencia misma de un Fondo expresamente dirigido a la integración de inmigrantes: el FAIRE puede interpretarse finalmente como un instrumento específico para la población extranjera, lo que puede inducir efectos no deseados, contrarios a los principios de normalización del acceso de los inmigrantes a los servicios públicos generales y de transversalidad de la política de integración:

“El acceso de condiciones de igualdad y el principio de normalización es uno de los principios que casi todos recogemos. (...) Si vamos por un principio que la población inmigrante, como ciudadanos del territorio, tengan los mismos derechos y deberes que toda la población deberíamos de ir incorporando... [a los inmigrantes a los servicios generales]. Porque, si no, si vamos incrementando el Fondo en escala exponencial... al final parece que estamos [creando] un fondo para la población inmigrante. Y yo creo que tampoco es el objetivo de la política de integración.’
Reunión de grupo. Responsable autonómico” (Ibíd.: 74).

“En el Gobierno regional pensamos que para la integración de los inmigrantes no debemos articular dispositivos específicos excepto para la primera acogida, ya que una vez pasada esta fase, si presentan problemas de exclusión, deberían ir a los programas de lucha contra la exclusión, y, si no, a los servicios generales de la Comunidad.’
Entrevista focalizada. Responsable autonómico” (Ibíd.: 79).

*

Atravesando cada uno de los tópicos anteriores, se observa en el discurso de los agentes autonómicos un cuestionamiento muy acentuado de los Gobiernos locales: se cuestionan los “beneficios” que la DGII les ha concedido en la intervención, su capacidad de operación y su forma de trabajar, sus prácticas:

En línea con su reclamación de mayor protagonismo y mayor control sobre los recursos del FAIRE, los agentes autonómicos manifiestan su disconformidad con la norma, establecida por la DGII, que obliga a derivar un porcentaje de la financiación a los Ayuntamientos. Justifican esta

disconformidad en la falta de capacidad de ejecución de las entidades locales (niegan tener un interés económico: “no se trata de que queramos más dinero para la Administración autonómica”) (Ibíd.: 22). El evaluador reproduce de forma indirecta el malestar de los agentes al respecto, y sus propuestas:

“[L]as Comunidades Autónomas han planteado con cierta insistencia que las Corporaciones Locales tienen limitaciones para ejecutar lo que les corresponde obligatoriamente del Fondo de Apoyo. A algunas Comunidades Autónomas les hubiera gustado que la legislación les hubiera permitido intervenir más en lo que se hace en los Ayuntamientos” (Ibíd.: 23).

Ante esta incapacidad de gestión, la solución propuesta por los agentes autonómicos “es que su parte en el Fondo debería ser mayor en detrimento de los Ayuntamientos” (Ibíd.: 25).

Por otro lado, en relación a los procesos, desde las Comunidades Autónomas, se valora negativamente la relación establecida entre la Administración central y los Ayuntamientos. Se considera que, en ocasiones, es una relación bilateral, establecida al margen de los Gobiernos regionales, y que da lugar a problemas de coordinación de recursos y duplicidades en la oferta de servicios entre Consejerías y programas municipales:

“Y luego hay otra cuestión que a mí me plantea también algunas dudas. Que es la conexión o la coordinación de este fondo con otros fondos que existen, bien sea de Fondo Social o bien sea de propias convocatorias dentro del Ministerio, y que son líneas de financiación paralelas sin conexión entre ellas. Por ejemplo, hace poquito ha salido la convocatoria [de la DGII] para municipios y para entes locales en los cuales nosotros no tenemos conocimiento de cómo ha evolucionado esa convocatoria o cuáles son los programas que desde nuestras Comunidades Autónomas están presentando ahí y cómo están influyendo en la integración. (...) [S]í sería deseable que en algún momento nosotros [participáramos]... o se conectaran [con lo que hacen las Comunidades Autónomas].’
Reunión de grupo autonómico. Representante” (Ibíd.: 32).

Respecto al suministro de información para el seguimiento, también se valora negativamente la capacidad de los entes locales: “Los Ayuntamientos nos aportan poca y tarde la información sobre las actuaciones que ejecutan” (Ibíd.: 43).

Por último, los agentes autonómicos cuestionan las prácticas de los Ayuntamientos en materia de integración de inmigrantes: inducen rupturas en el principio de transversalidad y competencia social por los recursos públicos. Además, esas prácticas están ancladas en una “visión

asistencialista" (y desfasada) de las actuaciones a desarrollar con las poblaciones extranjeras:

"En la práctica no está bien resuelto el tema de la orientación transversal de las actuaciones, con lo que se generan servicios específicos de forma irreflexiva. Es importante clarificar y formar a los agentes al respecto: que el objetivo ha de ser la normalización, no la generación de servicios específicos que –como en el caso de vivienda- pueden provocar competencia por recursos y agravio social. La realidad en los municipios es que hay desorientación respecto a la política de inmigración a seguir. También persiste una cierta visión asistencialista en el tema de la inmigración.'

Entrevista focalizada. Responsable autonómico" (Ibíd.: 79)

Registro discursivo, verosimilitud y coherencia

Como hemos dicho, el discurso de los agentes autonómicos es un discurso fuerte, enérgico, seguro de sí. En ocasiones, se expresa de manera muy rotunda, llega a ser desafiante, cínico incluso (como cuando los agentes reconocen que la DGII no es capaz de reclamarles nada, ni de penalizarles en el caso de que contravengan sus instrucciones -que por otro lado son imprecisas-, cuando describen al FAIRE como un dinero que se da para gastarlo "*con bastante flexibilidad*" o cuando confiesan que las memorias de ejecución enviadas a la DGII son "*una pura invención*").

Es un discurso que se enuncia desde una posición, política y jurídica, de seguridad. De esa seguridad obtiene su energía. Su intencionalidad es, ante todo, política, pero en su argumentación predomina un registro técnico (la mayor parte de los agentes entrevistados proceden de las tecnoestructuras regionales, no son responsables políticos).

La verosimilitud de su discurso se construye entrelazando, con coherencia, hechos y argumentos normativos (principios, criterios de intervención):

- Los agentes autonómicos describen hechos: modos de interacción con otros agentes, disfunciones de la gestión, situaciones concretas que suceden en sus territorios...
- En su decir también se invocan normas (las propias que regulan la distribución territorial del poder en el Estado autonómico) y principios teóricos (los que deben regir la intervención: normalización, transversalidad...).

Entrelazando hechos, normas y principios, los agentes fundamentan empíricamente su discurso y dotan de coherencia lógica a sus reclamaciones.

El marco jurídico-político que regula la distribución territorial del poder en España fundamenta su reclamación competencial, su demanda de mayor protagonismo en la gestión de los recursos del FAIRE (tienden a reclamar una autonomía plena al respecto). Pero, sobre todo, muestran las incongruencias de la DGII y las Corporaciones Locales con respecto a los criterios de una gestión eficaz y a los principios asumidos en el campo sociopolítico de la integración de inmigrantes (transversalidad, normalización, universalidad...). De este modo, deslegitiman a estos actores, con los que compiten para gobernar la intervención:

Las disfunciones de la gestión, descritas detalladamente por los agentes autonómicos, contradicen los principios de funcionalidad, eficacia y eficiencia que deberían regir la intervención. Los agentes utilizan argumentos técnicos en contra de la DGII, que no es capaz de articular de manera operativa la intervención, ni permite desarrollar una pauta de seguimiento y evaluación que les permita mejorar progresivamente las actuaciones. La DGII no les dice cómo hacer las cosas, y se lo reprochan (aunque los agentes sí saben cómo hacerlas y resuelven a su manera).

Estas disfunciones han hecho del FAIRE una *caja pagadora*, no un instrumento de creación de una política interterritorial coherente. Esto no debería importar demasiado a los agentes autonómicos, pues lo que les interesa es extender su margen de control, no la coherencia interterritorial (en este sentido, prefieren que el Fondo sea *caja pagadora*). Pero, con este razonamiento, esencialmente técnico, estiran y retuercen el discurso de la DGII, lo vuelven contra ella (es una forma de deslegitimación lógica y práctica que se apoya, tácitamente, en los mismos principios y criterios que maneja el evaluador al analizar la organización y los procesos –por eso éste va a utilizar el decir de estos agentes como material de anclaje de su discurso gerencial).

También vuelven contra la DGII sus propias premisas teórico-políticas: la existencia del FAIRE encierra el riesgo de contravenir los principios de normalización y transversalidad que deberían regir la política de integración de inmigrantes. Los agentes autonómicos conocen perfectamente estos principios, sus modos de aplicación y sus posibles distorsiones. Y, desde este conocimiento, argumentan por qué la existencia del FAIRE puede ser perversa.

Las pautas de operación de las Corporaciones Locales reproducen hacia abajo las disfunciones e incoherencias que se producen desde el vértice: su capacidad de gestión es muy limitada, no son capaces de gastar el porcentaje de financiación que la DGII les ha reservado, incumplen los

plazos y los requerimientos de información, su enfoque de trabajo con los inmigrantes es obsoleto (promueven actuaciones específicas y de corte asistencialista, incumplen los principios de normalización y transversalidad...).

Los agentes locales quedan, así, desacreditados para gestionar los recursos del FAIRE. La norma establecida por la DGII de derivarles parte de la financiación no debería, por tanto, ser de aplicación. Los agentes autonómicos no contradicen abiertamente el tópico que sostiene que la integración se produce en el medio local, y que los municipios deben ser el "*destino natural*" de los recursos del *Fondo de Apoyo*. Sin embargo, al negar capacidad operativa a los agentes locales, les someten a su tutela (el problema no es tanto el destino final de los recursos como su control).

En consecuencia, ellos, los agentes autonómicos, son quienes deben administrar los recursos procedentes del Gobierno central: ellos son, realmente, los competentes para hacerlo. Su competencia no es sólo jurídica, la que le da el marco legal en materia de integración de inmigrantes. También se basa en su capacidad técnica y de ejecución, y en su cumplimiento de los principios de la intervención.

Mediante su discurso, los agentes autonómicos exhiben un grado muy elaborado de comprensión de los criterios metodológicos y teóricos que deberían aplicarse. Ponen en juego su *capital técnico*. Su discurso es, por decirlo de alguna manera, técnicamente "avasallador".

Una incoherencia atraviesa su discurso. Se consideran los administradores legítimos de la política de integración en sus territorios, y minusvaloran la aportación que supone el FAIRE (según ellos, si éste desapareciera, no pasaría gran cosa –al menos, no en el nivel autonómico). Sin embargo, no renuncian a la financiación de la DGII. Más aún: quisieran asegurarla mediante convenios plurianuales. Encubren esta demanda bajo un argumento técnico dudoso: un horizonte plurianual les permitiría evaluar, corregir la programación, etc. Pero lo cierto es que nada les impide hacerlo si, como dicen, "*se incorpora el dinero que llega del Fondo a lo que están haciendo*". Bajo su aparente autonomía asoma cierta dependencia o, cuanto menos, un interés que tratan de disimular (como veremos, el discurso de los agentes locales va a ser muy distinto).

Sentido y legitimación

Es evidente el sentido del discurso de los agentes autonómicos: reclaman más poder respecto a la Administración central y quieren despojar a la

Administración local de la financiación que aquélla le ha reservado: critican la gestión de la DGII, reclaman otro tipo de criterios para asignar los recursos; en el límite, quieren que la Administración General del Estado les provea de financiación sin que se les someta a ningún tipo de condición (ni de áreas prioritarias de actuación ni de control de eficacia, ni de derivación a los Ayuntamientos –quieren a la DGII, en efecto, como *caja pagadora*). Es, indudablemente, una posición discursiva orientada a la limitación de los poderes central y local y, correlativamente, al ensanchamiento de su propio margen de acción.

El marco de legitimación del discurso de los agentes autonómicos es, en la base, jurídico: se fundamenta en su condición de actores territoriales políticamente competentes en materia de integración de inmigrantes. La clave de inteligibilidad de su discurso es análoga a la del discurso de la DGII: el control es la clave (una clave simétrica y de sentido opuesto). De alguna manera, late también la cuestión de la soberanía. Aunque teóricamente, legalmente, no se pueda hablar de una “soberanía regional”, reclaman su autoridad (territorial) sobre los recursos destinados a la integración de inmigrantes: la autoridad que, en virtud del régimen de distribución de competencias del Estado autonómico, ahora les corresponde (el contexto político de su discurso es el mismo que el de la DGII -aunque a ellos ese contexto les favorece, les proporciona seguridad, les dota de energía).

Pero, como hemos visto, no sólo se legitiman jurídicamente. También lo hacen por la vía de la técnica y de los hechos. Con respecto a su legitimación técnica muestran, con su discurso, un conocimiento muy elaborado de cómo debería desarrollarse la intervención (exhiben su saber teórico y metodológico). Respecto a los hechos, su legitimación se basa, más bien, en una argumentación negativa: no describen tanto su excelencia en la gestión, sino las deficiencias de los otros. Aprovechan la evaluación para ejercer informalmente de evaluadores de la DGII y de las Corporaciones Locales. De hecho, proporcionan al evaluador buena parte de sus argumentos (aunque, a veces, éste les corrija en favor de su cliente).

VII. 4. 2. El discurso local

En cierto modo, el discurso de los agentes locales es un discurso simétrico y opuesto al de los agentes autonómicos. Es lógico que su decir se pronuncie sobre los mismos temas, pues unos y otros responden al mismo régimen interrogativo: el evaluador les ha instado a valorar la organización creada, la funcionalidad de los procesos, los efectos del FAIRE... Sus reclamaciones son análogas a las de los agentes autonómicos: al igual que éstos, los

agentes locales quieren un mayor reconocimiento de su estatus en la jerarquía de la intervención. También identifican las disfuncionalidades de la gestión y sus efectos no deseados.

Sin embargo, la valoración que hacen del papel desempeñado por los actores implicados (la DGII, las Comunidades Autónomas, ellos mismos...) es distinta. El sentido de su discurso se invierte: los agentes autonómicos ocupan el lugar que éstos les atribuían a ellos en su discurso, les imputan las mismas faltas o les asignan las que aquéllos asignaban a la DGII (los Gobiernos regionales son para las entidades locales lo que la Administración central era para aquéllos).

Sobre la DGII, los agentes locales proyectan otra valoración. Tratan de mantener con la Administración central otro tipo de relación. Su valoración del FAIRE es también distinta: no manifiestan ningún tipo de desprecio hacia el *Fondo de Apoyo*, sino todo lo contrario.

*

Respecto a su estatus, ya vimos en capítulo anterior qué representación tenían de sí mismos los agentes locales: se consideran los “*destinatarios naturales*” del FAIRE y, en consecuencia, creen que deberían establecerse “*unos mecanismos formales para ponerse de acuerdo en unos mínimos con la Administración autonómica*” (evocan el *Plan Concertado de Servicios Sociales*) (GPI, 2008a: 23). Desde las posiciones locales más críticas, se reivindica una autonomía prácticamente plena con respecto a los gobiernos regionales y una relación directa con la Administración central:

“¿Por qué es necesario el paso a través de la Comunidad Autónoma para que se gestione este dinero, cuando podríamos hacerlo directamente de una manera mucho más sencilla, gestionarlo mejor y gestionar efectivamente el dinero que el Estado quiere aportar a los Ayuntamientos?’
Reunión de grupo local. Representante” (Ibíd.).

Los agentes locales reclaman para sí un mayor reconocimiento de su posición en la jerarquía de la intervención, pues su responsabilidad en el ámbito de aplicación de las acciones financiadas con los recursos del FAIRE es, en la práctica, mayor que la de los agentes autonómicos: “*es a ella [a la Administración local] a quien se dirige en demanda de prestación el beneficiario último y debe darle una respuesta*” (Ibíd.).

Estos agentes valoran de manera diferencial a las Administraciones central y autonómica. La respuesta de un responsable municipal en una entrevista sirve al evaluador, recordémoslo, para distinguir de forma significativa su

posicionamiento respecto al estatus y el rol de estas Administraciones en el marco de la gestión del FAIRE:

“Al papel que la Administración central pretende jugar [el responsable local] dice ‘estoy de acuerdo’ (posición de conformidad) y en el caso de la segunda ‘no es discutible’ (posición de aceptación o acatamiento)” (Ibíd.).

Esta diferencia valorativa en el posicionamiento de los agentes locales respecto de las otras Administraciones se va a observar a lo largo de todo su discurso y respecto a los distintos temas tratados. Al igual que en el discurso de los agentes autonómicos se observaba un cuestionamiento transversal de la capacidad y de las prácticas llevadas a cabo por los agentes locales, éstos van a poner en cuestión constantemente a aquéllos (reconociendo, de paso, la importancia de la labor realizada por la DGII, sus positivos efectos en el medio local).

*

En línea con lo anterior, al referirse a los procesos desarrollados, los agentes locales ponen de manifiesto determinadas disfuncionalidades en su relación con las Comunidades Autónomas:

En primer lugar, problemas de comunicación, información y transparencia financiera. Tres *verbatim*s, extraídos de la reunión mantenida con representantes locales y llevados al texto del informe, lo subrayan:

“Tan solo nos habremos reunido con la Consejería una vez en tres años. Es decir, que el contacto entre técnicos es a través del teléfono y del correo electrónico. No nos vemos las caras.”

“Supongo que esos fondos vienen del Fondo de Apoyo. Pero realmente tampoco lo sabemos.”

“Yo desconocía el decreto sobre lo que las Comunidades Autónomas tenían que aportar a este Fondo.”

Reunión de grupo local. Representantes” (GPI, 2008a: 24-25).

Las disfuncionalidades en el ciclo de gestión de los procesos (el desajuste temporal entre la firma de los convenios con las Comunidades Autónomas, la puesta a disposición de los Ayuntamientos de los recursos del FAIRE y la ejecución de las actuaciones), que los agentes autonómicos situaban en la DGII, son atribuidas por los agentes locales a las Comunidades Autónomas:

“La orden sale durante el año que debe ejecutarse la subvención recibida por parte del Fondo, por lo que los Ayuntamientos, si quieren tener los programas de manera anual, tienen que adelantar el dinero, por lo que muchos de los

Ayuntamientos no ponen el programa en marcha hasta que no reciben la resolución del proyecto presentado.'
Encuesta local. Responsable" (Ibíd.: 49).

"'El proceso de gestión del convenio hace que los recursos financieros se hagan efectivos a final de año, el convenio de 2006 se firma en diciembre, lo que dificulta el incremento de recursos o cambios en los programas dentro de la propia Administración municipal.'
Encuesta local. Responsable" (Ibíd.).

Del mismo modo, los agentes locales atribuyen a las Comunidades Autónomas los problemas de coordinación de recursos que se dan en el ámbito municipal (duplicidades y solapamientos de oferta, que los agentes autonómicos imputaban a las prácticas de los municipios -y a la bilateralidad de sus relaciones con la DGII):

"'Hay muy poca coordinación... Nuestra relación con la Comunidad Autónoma es el reparto del Fondo, que va en relación a la población inmigrante que tenemos, no en relación a un proyecto ni en relación a la convocatoria de subvención. (...) [N]o hay ninguna relación en cuanto a qué acciones voy a realizar en el municipio ni que éstas se coordinen con la Comunidad Autónoma. El Plan de la Comunidad Autónoma se ha aprobado recientemente y tampoco ha tenido una participación por parte de los Ayuntamientos muy activa. Con lo cual eso también dificulta la coordinación de servicios.'
Reunión de grupo municipal. Representante" (Ibíd.: 32).

"'Estamos solapando proyectos (...). [S]i nosotros estamos trabajando en educación compensatoria con menores, están haciéndolo ellos [los agentes autonómicos] también. O sería competencia de ellos hacerlo y nosotros dedicarnos a otro tipo de proyectos.'
Reunión de grupo municipal. Representante" (Ibíd.: 33).

En el discurso de los agentes locales aparece un cuarto actor: las Organizaciones No Gubernamentales de acción social. Algunas de éstas están integradas en el medio local, colaborando con los municipios. Pero otras organizaciones proceden de fuera, desconocen "*la realidad de la ciudad*" y carecen de contacto con las entidades locales. Son organizaciones poderosas ("*muy fuertes*"), que disponen, a su juicio, de sobreabundancia de recursos; unos recursos que se aplican en el ámbito municipal, sin "*legitimación política*" y "*sin ningún control por parte de los Ayuntamientos*" (Ibíd.):

"'Y lo mismo pasa con el tema de las ONG (...). Entonces, muchas veces ellos disponen de más recursos que los propios municipios. Y eso significa que ellos pueden listar las políticas municipales en materia de inmigración. Y es muy fuerte. Porque no hay una legitimación política al respecto. O sea, hay organizaciones muy, muy fuertes (...) que gestionan un presupuesto bastante importante. Y están realizando proyectos al margen del ayuntamiento. Y ellos deciden que quieren

poner en marcha el proyecto X, da igual que tú lo estés desarrollando a nivel municipal. No hay ningún tipo de coordinación.'
Reunión de grupo municipal. Representante" (Ibíd.).

“'[H]ay un tejido asociativo en la ciudad muy rico que está haciendo trabajo de apoyo a la acogida, y de repente y porrazo te llega un 'champiñón' con una asociación con unos recursos allí, con unos recursos increíbles sin ningún tipo de contacto, con desconocimiento total de la realidad de la ciudad y sin ningún contacto con las otras entidades, haciendo megapolíticas y distorsionando un poco la realidad. Es porque crea... descoordinación. Y además con proyectos que van completamente en contra de los criterios de lo que nosotros como ayuntamiento estamos proponiendo con las entidades.'
Reunión de grupo municipal. Representante" (Ibíd.: 34).

*

Como ya vimos, las reclamaciones de reconocimiento de estatus y la descripción de disfuncionalidades efectuadas por los agentes locales convergen y se objetivan en la reivindicación del modelo descartado por la DGII para la gestión del FAIRE: el *Plan Concertado de Servicios Sociales*. Los argumentos utilizados por la DGII para desestimar este modelo no son, según los agentes, consustanciales al *Plan Concertado*. Además, este instrumento presenta numerosos elementos de valor y “puede ser aprovechable si se desarrollan las cosas que en él se dicen” (Ibíd.: 80).

En cualquier caso, los problemas de falta de control o de corresponsabilidad que pudieran darse no son generalizables, y podrían corregirse habilitando procedimientos de seguimiento y control adecuados:

“'Los problemas argumentados por la DGII para considerar el Plan Concertado como una experiencia fallida, básicamente la falta de control respecto al destino final de los recursos del Fondo (el famoso 'toma el dinero y corre'), pueden darse en pequeños municipios. En todo caso, son problemas que se pueden solventar si se implementan los mecanismos de seguimiento y control adecuados (no hay nada en el Plan Concertado que lo haga especialmente diferente de otros programas a efectos de control).'
Entrevista focalizada. Agente local" (Ibíd.).

Los agentes locales identifican una serie de ventajas en el modelo del *Plan Concertado* con respecto al modelo del *Fondo Social Europeo*, adoptado como referencia para el diseño del FAIRE. Ya las señalamos en el capítulo anterior. Recordémoslas, citándolas ahora en toda su extensión:

“1. Establece un modelo de relaciones más horizontal entre niveles de gobierno, pues requiere de acuerdos previos entre la Administración general, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP),

2. Promueve la igualdad en la prestación de servicios, al establecer unos compromisos mínimos (financieros y de contenido) a asumir por parte de las tres Administraciones implicadas, y definir con mayor claridad las prestaciones que deben asumir los Ayuntamientos,
3. Cada municipio organiza con relativa autonomía la gestión de las prestaciones asignadas (respetando los criterios básicos establecidos),
4. Garantiza la estabilidad de las intervenciones, al permitir prórrogas automáticas,
5. Permite una adecuada gestión del ciclo de proyecto: su firma se realiza con tiempo suficiente para adecuar el Plan a los presupuestos municipales y planificar las intervenciones" (Ibíd.).

Según los agentes locales, el modelo del *Fondo Social Europeo*, aunque es teóricamente más flexible que el del *Plan Concertado*, en la práctica favorece el margen de acción y la "discrecionalidad" con la que actúan las Comunidades Autónomas:

"El resultado es que no se dé prioridad a las demandas locales sino a las preferencias marcadas desde la Comunidad Autónoma. Además la experiencia les ha mostrado [a los municipios] que el proceso de gestión de la convocatoria y el convenio entre los diferentes niveles de la Administración hace que la financiación efectiva se retrase en exceso" (Ibíd.).

Por todas estas razones, los agentes locales consideran que la aplicación de un modelo similar al del *Plan Concertado* "resolvería las principales disfuncionalidades identificadas en los procesos de aplicación del Fondo" (Ibíd.)

*

Los agentes locales atribuyen más valor al FAIRE que los agentes autonómicos (si bien, como vimos, éstos reconocían efectos significativos precisamente en el nivel local –atribuyéndose de paso el mérito de reforzar las capacidades de operación de los municipios). Para los primeros, el Fondo aporta recursos financieros imprescindibles para dar respuesta a una serie de demandas sociales cuya presión sienten de manera acuciante:

"La mayoría de los Ayuntamientos sienten el impacto de la nueva inmigración, lo que nos supone a corto plazo un incremento de las necesidades de todos los servicios municipales. (...) Entonces, claro está, lo ideal es que la propia maquinaria de ingresos del Ayuntamiento, sus recursos, den respuesta. Lo que pasa es que en el corto plazo sí hay que atender a muchas personas y se producen tensiones. Por ello, creo que es muy importante que el Fondo pueda facilitar por un período transitorio estos recursos para que puedan ser utilizados en estos servicios normalizados y un poco dar respuesta a estas necesidades a corto plazo.'
Reunión de Grupo. Responsable local" (Ibíd.: 65)

En el marco de esta apreciación general, el informe recoge una larga serie de efectos de refuerzo y de institucionalización política. La descripción que hacen los agentes locales de estos efectos es la siguiente:

Por un lado, los agentes se refieren a efectos de transversalización en el tratamiento de la cuestión migratoria:

“[Se ha introducido] la perspectiva intercultural en otras Delegaciones municipales, implementando proyectos y actuaciones conjuntas entre el propio Plan Local de Inmigración y otras Delegaciones municipales, favoreciendo la práctica de la transversalidad como respuesta conjunta desde el Ayuntamiento (...) a situaciones concretas. [El Plan local] ha resultado un instrumento útil financieramente, que se ha traducido en buenas prácticas de coordinación e implementación de las propias Delegaciones municipales y ayudado a pensar e intervenir en clave Intercultural.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.: 70).

“El Fondo permite la contratación de un equipo técnico multidisciplinar que posibilita una acción integral y coordinada con el resto de profesionales de servicios sociales, con otros departamentos municipales, y con las asociaciones y entidades que operan en la zona.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.).

Se identifican asimismo efectos de reconocimiento, legitimación e institucionalización (el reconocimiento al que aluden los agentes locales procede de la Administración central, no de la autonómica):

“La principal aportación que ha significado a nuestro municipio la existencia del *Fondo de Apoyo* es el reconocimiento por parte de la Administración del Estado del trabajo realizado por los entes locales durante bastantes años. Un reconocimiento que por vez primera se ha traducido en una aportación económica importante, aunque aún insuficiente que nos ha permitido abordar los nuevos retos que plantea la llegada de población inmigrante.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.: 70-71).

“Éramos como unos que veníamos a pedir e íbamos llamando a las puertas de los demás departamentos sin ningún tipo de recursos que aportábamos a la casa común del Ayuntamiento, y se nos hacía poco caso. El Fondo de acogida [el FAIRE] nos ha venido muy bien para legitimarnos a nosotros mismos como oficina de inmigración dentro de la propia casa del Ayuntamiento.’
Reunión de grupo. Responsable municipal” (Ibíd.: 71).

También se describen efectos de continuidad y estabilización:

“[La existencia del Fondo] Ha supuesto activar actuaciones para la integración de los inmigrantes que planteen una continuidad en el tiempo, que en otras circunstancias hubiera planteado más dificultades.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.).

“El Fondo de Apoyo permite a nuestros Ayuntamientos dar continuidad y estabilidad a una serie de servicios y medidas cuyo éxito se basa precisamente en un planteamiento de la intervención a medio plazo. De otra manera tendríamos que limitarnos a realizar acciones puntuales que no darían una respuesta adecuada a las necesidades observadas.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.: 72).

*

En esta identificación de efectos, el discurso local concede una mayor atención a la problemática de la integración, a las necesidades de las poblaciones inmigrantes (prácticamente ausentes en el discurso autonómico). Se describen algunos aspectos materiales de la incidencia del FAIRE (aunque el texto del informe no incide en ellos, se limita a transcribir el decir de los agentes):

“Se ha producido una mejora sustancial en las condiciones de alojamiento de la población (erradicación de chabolismo). De acuerdo con los equipos directivos, se ha mejorado la acogida de los alumnos inmigrantes en los centros educativos, así como la relación con las familias de estos alumnos.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.: 65).

“A través de las actuaciones, en los servicios específicos, se evidencia una mayor confianza [de la población inmigrante] en las instituciones, en la medida que los servicios han tenido una demanda creciente, según se ha ejecutado el proyecto. Así como se ha constatado un mayor interés y participación en los servicios no específicos.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.: 65-66).

“Hemos agilizado y facilitado la atención sanitaria de un alto porcentaje de la población extranjera, beneficiando tanto al paciente como al propio centro de salud y el conjunto de usuarios del mismo.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.: 66).

“Se ha facilitado la orientación especializada y la derivación de ofertas de trabajo a demandantes de empleo según un itinerario individualizado de inserción.’
Encuesta responsables municipales” (Ibíd.).

*

También los agentes locales se refieren a los efectos no deseados del FAIRE. No obstante, la razón última de estos efectos se sitúa en las prácticas de los agentes autonómicos (quienes, por su parte, proyectaban sus causas sobre la DGII y los municipios):

Así, respecto a la cuestión de la ruptura de la transversalidad, los agentes locales describen un curioso efecto perverso, derivado de la artificialidad administrativa del *Plan de Acción* autonómico: los procedimientos de

seguimiento contable y de justificación de estos planes introducen “*distorsiones en los datos*” suministrados por los municipios a los órganos de control de las Comunidades Autónomas. La información proporcionada por los entes locales se ve obligada a “*crear artificialmente programas, actuaciones o servicios específicos para inmigrantes (cuando la realidad es que la mayor parte de los fondos van al refuerzo de servicios generales)*” (GPI, 2008a: 73).

Desde el medio local, la ruptura de la transversalidad es, por tanto, una suerte de efecto administrativo provocado por la Administración autonómica. El sistema de justificación²⁵³ “crea” programas para inmigrantes, donde en realidad no los hay (los agentes locales pasan por alto que la Comunidad Autónoma está, a su vez, aplicando los sistemas de justificación que la Administración central ha establecido):

“[E]l tema de la evaluación que se exige en los convenios (...) también me parece que es una cosa que se ‘saca de la manga’ la Comunidad. Es una evaluación que yo veo que no corresponde al plan real. Porque, como digo, si nuestra finalidad fundamental es que nos refuerza con personal, nos exige dar una respuesta de un programa concreto de atención que es imposible dar. Por ejemplo, ¿a cuántas personas atendemos con el Fondo? Es que no es con el Fondo. Es con la atención (...) en conjunto que se hace con el Ayuntamiento. Entonces, realmente se justifica porque evidentemente si no justificas pues... Pero tampoco es real del todo. Y entonces, acabas cargando a los trabajadores diciéndoles: ‘mándanos cuántos inmigrantes de esta... [actuación]’, y dicen: ‘pero bueno si el grupo está constituido por... [inmigrantes y autóctonos]’. Entonces, requiere un tipo de trabajo que no tiene ninguna relevancia y que además obliga a parcelar programas concretos cuando en realidad lo que estas financiando es el refuerzo global de la atención de los inmigrantes del Ayuntamiento y a la población en general.’
Reunión de grupo. Responsable municipal” (Ibíd.: 73).

“La justificación del Fondo y la evaluación provocan esta esquizofrenia (...) Todos creemos que hay que atender de forma normalizada pero acabamos generando recursos específicos. ¿Por qué? Porque al final hay que justificar con recursos específicos, con programas específicos. (...) Este era el problema que yo decía que podía crear el Fondo. La creación de recursos específicos incluso en contra de la voluntad e incluso de algunos Ayuntamientos que queremos apostar por la normalización.’
Reunión de grupo. Responsable municipal” (Ibíd.).

²⁵³ Los agentes locales identifican la justificación de lo realizado (la contabilización de beneficiarios y gastos exigida por la Comunidad Autónoma) con la evaluación. Es probable que ambas prácticas se apliquen en el marco de un mismo procedimiento, o simplemente que se confunda evaluación con seguimiento y justificación (algo muy frecuente, como vimos, en los estadios más “primitivos” de la implantación de la evaluación en España).

Finalmente, los agentes locales consideran que las Comunidades Autónomas no son corresponsables en el plano financiero y que están dando lugar a otro tipo de efectos no deseados: los llamados *efectos de sustitución* de fondos: la existencia del FAIRE ha servido a los gobiernos regionales "*para descargarse de lo que aportaban (o deberían aportar) a las entidades locales*" (Ibíd.: 74). Además incumplen la norma establecida por la DGII de derivar a los municipios el cuarenta por ciento de la financiación procedente del *Fondo de Apoyo*:

"'Con el Fondo de acogida [se refieren al FAIRE], pues claro, estos proyectos podemos dotarlos de más recursos materiales. Pero la Comunidad Autónoma se está ahorrando la subvención que ella nos daba. Entonces, sí que nos supone un alivio porque descarga un poco a los municipios en el tema presupuestario, pero sobre todo a la Comunidad Autónoma que se ahorra todo lo que estaba aportando. (...) Se supone que el cuarenta por ciento de ese fondo se distribuye entre los Ayuntamientos. Pero no se sabe bien qué pasa con el otro sesenta por ciento (...). A nosotros no nos consta que desde la Comunidad Autónoma se esté haciendo.'

Reunión de grupo. Responsable local" (Ibíd.: 74).

"'Muchos Ayuntamientos también tenemos la sensación de que la propia [Comunidad Autónoma] incluso se ha quedado una parte de ese cuarenta por ciento que nos debería llegar a nosotros. Entonces, no solo no ponen sino que encima no restan.'

Reunión de grupo. Responsable local" (Ibíd.).

Registro discursivo, verosimilitud y coherencia

El discurso de los agentes locales es un discurso defensivo. En su decir no se observa la energía, la rotundidad y la seguridad del discurso de los agentes autonómicos. Tal vez no pueda decirse que sea un discurso débil (su argumentación no carece de consistencia), pero lo cierto es que, en el esquema de la intervención, la posición política, jurídica y financiera de los agentes autonómicos es mucho más sólida, y eso no puede ser ignorado. Con respecto a éstos, y ante el evaluador, los agentes locales expresan sus quejas, sus agravios, y también una mayor necesidad de los recursos del FAIRE (una dependencia que los agentes autonómicos no reconocen).

La reivindicación del *Plan Concertado* que hacen los agentes locales es, más bien, una mera sugerencia, casi testimonial (aunque esté bien argumentada), de reconsideración del modelo elegido para la gestión del *Fondo de Apoyo*. No están en condiciones de exigir que se modifique el régimen de autoridad y responsabilidad de la intervención. La posibilidad de que prospere su reclamación es mínima: el *Marco de cooperación para la gestión del FAIRE* ya está definido y ha sido implementado, y

deben saber lo que cuesta cambiar los esquemas procedimentales de la Administración, una vez se han puesto en marcha.

El registro de su discurso sigue siendo técnico en su descripción de disfuncionalidades y efectos. Difícilmente podría ser de otro modo, pues los agentes locales, como los autonómicos, son, en su mayor parte, personal técnico y el contexto en el que se ha producido su discurso es, asimismo, un contexto técnico (una evaluación). Sin embargo, no se aprecia en el decir de los agentes locales la exhibición de saber que hacen los autonómicos: no prescriben, como hacen éstos, lo que debería hacerse, no llegan a “impartir doctrina”. Más bien se limitan a describir lo que consideran disfuncional, como mucho a sugerir la conveniencia o la posibilidad de una revisión del modelo.

*

Los procedimientos de creación de verosimilitud son similares a los empleados por los agentes autonómicos. Entrelazan la descripción de hechos (modos de interacción, disfuncionalidades, efectos...) con la invocación de principios, sobre todo uno: el tópico que afirma que la integración se produce en el medio local y que, por tanto, los municipios deben ser el destino natural de los recursos del *Fondo de Apoyo*.

Los agravios y las reclamaciones de los agentes locales se fundamentan, en último término, en esta noción, generalizada en el campo sociopolítico de la intervención. La DGII ha reconocido esta especie de “principio local” en su diseño del *Marco de cooperación*, pero ello no ha dado lugar a efectos jurídico-competenciales que refuercen el poder de los municipios. Es cierto que se ha adoptado la decisión administrativa de que un cuarenta por ciento de los recursos del FAIRE sean destinados a las Corporaciones Locales. Pero la gestión de esa decisión queda a cargo de los Gobiernos autonómicos: éstos controlan operativamente (a veces de forma arbitraria) esa asignación (y, además, como hemos visto, la cuestionan).

La subordinación de los agentes locales al poder autonómico y, en el plano operativo, su falta de participación en la planificación regional de las actuaciones contradicen el principio local de la intervención. Hay una especie de fisura, entre el tópico (el “principio local”) y el diseño del régimen de autoridad-responsabilidad implantado para gestionar el FAIRE. En esa fisura los agentes locales establecen el “perímetro defensivo” de su discurso. Desde él exponen sus agravios y sus demandas contra la Administración regional.

Es cierto que también los agentes autonómicos reconocen (teóricamente) el “principio local”, pero, como vimos, deslegitiman a los agentes locales cuestionando su capacidad operativa y describiendo sus malas prácticas. Por parte de estos últimos no hay una contra-argumentación de la falta de capacidad de ejecución que los agentes autonómicos les atribuyen. Tan sólo se defienden poniendo de manifiesto las fallas procedimentales, los retrasos a los que les avoca la gestión que el Gobierno regional hace de los convenios.

Su defensa de las acusaciones de malas prácticas (ruptura de la transversalidad) es, sin embargo, más sólida o más convincente: describen una perversión administrativa digna de estudio: el sistema de contabilidad y de justificación que la Comunidad Autónoma les impone crea artificialmente programas dirigidos a inmigrantes donde, en realidad, había refuerzo de servicios sociales generales. De cualquier modo, para el evaluador, todos estos despropósitos son el resultado último de un encadenamiento de disfunciones originadas en el vértice, en la DGII.

En efecto, en la enunciación de sus quejas, los agente locales pasan por alto que las disfuncionalidades que imputan a los agentes autonómicos tienen su origen en las prácticas de la DGII, en sus esquemas procedimentales. Su deslegitimación práctica, técnica, de los Gobiernos regionales adolece de un cierto déficit de verosimilitud. Cuanto menos, se construye sobre una apreciación parcial de los procesos de la intervención. Es probable que esa parcialidad de la mirada responda a un interés: los agentes locales, en su intento de afirmarse frente a los agentes autonómicos no pueden cometer la torpeza de cuestionar a la DGII (cosa que estos últimos hacen sin problemas).

Sentido y legitimación

El sentido del discurso de los agentes locales es, como en el caso de los autonómicos, bastante evidente: reclaman más poder respecto a la Administración regional, y también frente a algunas Organizaciones No Gubernamentales que escapan a su control y a las que deslegitiman en el plano político. En límite, quisieran disponer de un control pleno sobre los recursos del FAIRE (aunque esto sea casi una fantasía, un deseo que se plantea en la forma de una interrogación imposible: “¿Por qué es necesario el paso a través de la Comunidad Autónoma para que se gestione este dinero...?”). El discurso de los agentes locales despliega su sentido en oposición simétrica al discurso de los agentes autonómicos. Reclaman, como ellos, el control de los recursos del FAIRE.

En este esquema, necesitan a la DGII como árbitro que les preserve de las sujeciones que la Administración autonómica les impone. Y necesitan sus recursos (la financiación del FAIRE) para poder desarrollar sus políticas municipales de integración. Por eso, en su discurso, conceden un alto valor al *Fondo de Apoyo* y reconocen el trabajo realizado en favor de los municipios por la Administración central.

Sin embargo, el régimen de responsabilidades que la DGII ha establecido privilegia a los Gobiernos regionales y subordina a los locales. Y la realidad es que son ellos, los agentes locales, quienes trabajan cotidianamente por la integración de los inmigrantes; es en el espacio local donde se experimenta de forma más intensa y directa esta problemática y los conflictos de convivencia derivados.

Los agentes locales se legitiman, por tanto, sobre la base de un doble argumento fáctico (no es jurídico, no se invoca una legalidad positiva). Es un argumento que se desdobra en un argumento sociopolítico y otro práctico:

1. En el plano sociopolítico, los agentes locales se consideran los destinatarios naturales del *Fondo de Apoyo* y, por ello, sus recursos no deberían pasar por las Comunidades Autónomas, estar sometidos a su control inmediato (por ello sugieren la posibilidad de recuperar el modelo –más horizontal- del *Plan Concertado*).
2. En el plano práctico, los agentes locales se legitiman por su rol de ejecutores operativos de las actuaciones financiadas por el FAIRE: ellos son quienes realmente trabajan con los inmigrantes, responden a sus demandas con los recursos del Fondo (la gestión de esos recursos financieros debe residir en quienes “los trabajan”).

En esta legitimación se reproduce, como decíamos, uno de los tópicos que circularon más activamente en el proceso de formación de la política de integración de inmigrantes: la idea de que la integración social se produce en el medio local, el ámbito de “lo real”, el lugar donde se experimentan materialmente los conflictos derivados de la coexistencia entre extranjeros y autóctonos. Éste es un tópico asumido, generalizado en el campo (aunque los demás actores lo interpretan de manera distinta, modulando sus implicaciones, sus consecuencias políticas y financieras: la Administración central no quiere –o no puede- entrar en la relación Comunidad Autónoma-municipios, y la Administración regional considera que los Ayuntamientos carecen de capacidad operativa, por lo que deben tutelarles, administrar la financiación que la DGII les ha reservado).

De cualquier modo, el sentido del discurso local arraiga en dicho principio, se construye (defensivamente) desde él.

VII. 5. Integración estratégica

El informe se despliega como una sucesión e intersección de hablas producidas desde distintas posiciones, articuladas en diferentes planos. Está formado por un entrelazamiento de discursos, heterogéneos unos a otros. Sin embargo, en la heterogeneidad que los separa se encuentra, también, el principio que los articula, la clave de su integración.

Las posiciones discursivas que se dan en el texto remiten a otras posiciones. Quienes hablan en el informe hablan a otros actores. El sentido de los discursos es relacional: se comprenden por referencia a otras posiciones discursivas, a otros discursos que han sido dichos en el texto, que están inscritos en él, o que, ausentes de la positividad del texto, están presentes en el contexto y operan sobre el decir de quienes hablan en el informe.

Esta referencialidad cruzada de los discursos pone de manifiesto un juego estratégico, una articulación de intencionalidades recíprocas. La interpretación de este juego nos permite acceder al sentido general del discurso del informe entendido como un todo. Un todo compuesto por heterogeneidades que no se resuelven, sin embargo, en la síntesis de una unidad: su integración es posible a partir de una *lógica de las estrategias*.

Entre los discursos que circulan en el texto encontramos dos tipos de relación:

1. Los discursos de los agentes y de la DGII mantienen entre sí una "relación de vecindad", comparten un espacio político común, un campo de relaciones de poder. El control de los recursos del *Fondo de Apoyo* y, por extensión, la distribución territorial del poder es lo que se disputa en ese campo, lo que está en juego en el discurso de estos actores: es, a la vez, el principio de su diferenciación y la clave que hace posible su integración.
2. El discurso del evaluador mantiene con los otros discursos una relación distinta. Aunque el evaluador habita en el mismo espacio gubernamental que los demás actores, su relación no es de "vecindad política", no se disputa una cuota de poder territorial con ellos. La relación que mantiene con estos actores es más fundamental, se sitúa en otro plano. El discurso del evaluador está investido de poder. Se le ha otorgado el derecho a escribir el texto.

Desde ahí, en su condición de autor, el evaluador se constituye en receptor de los otros discursos, en árbitro del decir de los actores y, finalmente, en su juez. Como receptor y árbitro, da la palabra a unos y a otros, regula su aparición en el texto. Como juez, no llega a dictar sentencias, no condena (la eficacia de su discurso es limitada), pero valora y califica a los actores: dice lo que han hecho bien y lo que no, conforme a ciertos principios asumidos formalmente en el campo.

*

El discurso del evaluador es, por tanto, el discurso fundamental, la voz que domina el texto: por su condición de autor y por el sentido que pretende imponer su discurso técnico en el entramado del informe.

En su trabajo de imposición de una razón técnica, el discurso del evaluador distribuye valoraciones entre los diferentes actores que han participado en la gestión del FAIRE. Analiza y pondera sus discursos, y de ellos extrae una verdad, una valoración cuyo sentido es, en lo esencial, devaluativo: califica negativamente a la DGII, pues no ha sido funcional en su gestión, afectada de “*debilidades estratégicas*”, y además relativiza sus pretendidos logros; hace lo mismo con los agentes autonómicos, quienes tampoco han sido eficaces (su gestión ha estado atravesada por “*barreras a la coordinación*”), como no lo han sido los agentes locales (tampoco ellos pueden eludir su parte de responsabilidad en las malas prácticas que se han evidenciado).

Lo que el evaluador les dice a los actores es que no han sido ni eficaces ni eficientes (no han contribuido adecuadamente a los fines de la intervención, han solapado sus actuaciones, podrían haber aprovechado mejor los recursos...). El discurso del evaluador quiere imponer sobre todos ellos una elevación de su funcionalidad, quiere que se ajusten a un modo de gestión eficaz, a una *racionalidad gerencial*. Cuando el autor del informe distribuye y prescribe los valores de la racionalidad gerencial (eficacia, eficiencia, funcionalidad de la gestión) habla, en sentido propio, como evaluador. Con su discurso, se constituye en agente y en garante de esa racionalidad que inspira la reforma de las Administraciones públicas sobre el modelo del *management*, de la gestión empresarial. Es su prescriptor (aunque esa racionalidad no se manifieste en una forma pura o extrema y en su decir operen también otras lógicas, el discurso del evaluador lleva la marca del gerencialismo).

Pero hemos visto que el evaluador no es una figura unitaria, está sometido a un régimen de discontinuidades, se expresa desde diferentes planos,

cambiando la modalidad de sus enunciaciones, su posición ante lo dicho a lo largo del texto. A veces, parece que calla, "se esconde", deja entonces de atribuir/prescribir valores: pasa a ser, más simplemente, el narrador del relato evaluativo, un mediador: el que dice lo que otros dicen, sin más. Sin embargo, cuando hace esto, concede al discurso de los otros actores un "derecho a existir", una legalidad: da voz a los agentes cuando cuestionan la pertinencia de la intervención, el régimen de autoridad que se les ha impuesto, su negativa valoración de la Ley. El evaluador no se pronuncia en términos valorativos respecto a estos discursos, calla y se sitúa dentro de los límites de una *valoración descriptiva* (transcribe, sin más, el discurso valorativo de otros). Pero su silencio equivale a una ratificación de la legalidad de ese decir.

Podemos afirmar, incluso, que al callar como evaluador, el autor sigue evaluando (aunque lo haga de otro modo, de forma latente, oculta o disimulada). Ya dijimos que hay una especie de "desdoblamiento de la voz del evaluador", una voz "enmascarada en la voz de los otros", para así decir lo que no puede decir expresamente (oficialmente) como evaluador (por las consecuencias prácticas, comerciales, que ello podría tener para él –el evaluador no sólo es sujeto que juzga, también es sujeto-sujetado en una relación de dependencia mercantil). Pero, cuanto menos, al llevar el discurso de los agentes a la positividad del texto, el evaluador representa el objeto que ha de evaluar en términos de una problemática política y social que el cliente preferiría eludir, que le puede desacreditar y deslegitimar (y así es, de hecho, como éste lo va a interpretar).

El silencio del evaluador abre un vacío en la trama de sentido del texto. Un silencio interpretable en su relación con los otros discursos: sugiere cierto grado de complicidad con el discurso de los agentes, pero también un repliegue ante el discurso de la demanda. Este repliegue explica, asimismo, las ambigüedades y ambivalencias del texto: una estrategia discursiva, ya lo vimos, para responder, parcialmente al menos, a las expectativas del cliente respecto de la evaluación; una forma de atenuar el efecto de las valoraciones negativas proyectadas sobre la DGII.

El silencio del evaluador, su enmascaramiento en otras voces, las oscilaciones valorativas del texto, todo lo que acontece cuando el evaluador calla, o cuando se contradice, responde a la presión de los otros discursos. En la escritura del texto, el discurso del autor/evaluador tiene que encontrar un equilibrio, conjugar un compromiso entre distintas fuerzas: entre su sujeción a los principios de la racionalidad gerencial, con los que está vinculado y que debe aplicar para evaluar la gestión del FAIRE (presión del discurso dominante); entre la demanda que ha de satisfacer para poder seguir existiendo como profesional en el espacio de un

mercado (presión del discurso de la demanda); y, quizá también, entre su deber de llevar al texto el discurso de los agentes que él mismo ha convocado y cuyo decir ha valorado, en definitiva, como pertinente (aunque escapen de la lógica del discurso gerencial dominante y de las expectativas legitimadoras de la demanda).

*

El discurso de la DGII, en mayor medida que otros discursos llevados al texto, se da en una forma más simple: frente al discurso autonómico, reclama la posición de poder que cree le corresponde, su estatus de instancia central de autoridad, en cuya virtud pretende controlar el uso de lo que considera son sus recursos financieros (pero sin que sea capaz, en la práctica, de hacer valer la posición que se ha atribuido en la jerarquía de la intervención). Frente al discurso local, reconoce su verdad, la importancia de los municipios como agentes clave en la integración de los inmigrantes (aunque ello sólo se traduzca en la promesa de una concesión financiera -controlada, finalmente, por los gobiernos regionales). Frente al evaluador, reclama una ratificación de la legitimidad que pretende (ratificación que no va a conseguir del todo).

La DGII no entra en un juego de descalificaciones técnicas de los otros actores. Su discurso se limita a tratar de reafirmar sus logros y su estatus como instancia central creadora de política. Descalificar a los agentes podría volverse contra ella (evidenciar su debilidad o sus propias disfuncionalidades como responsable del FAIRE).

Pero en el discurso de la Dirección General hay una escisión técnica. No sólo los responsables políticos de esta dependencia administrativa han sido llamados a hablar. También los funcionarios subordinados a éstos han sido convocados. El evaluador les ha interrogado, ha recibido su discurso y lo lleva al texto. Su decir es crítico: la gerencia les ha excluido de las decisiones estratégicas, no les permite realizar la labor de asesoramiento que, como funcionarios técnicos de nivel superior, creen les corresponde. Han sido confinados al desempeño de tareas meramente formales de gestión y supervisión financiera, o a la ejecución de labores administrativas que deberían realizar otros. Querrían haber podido aplicar su experiencia y cualificación en trabajos de contenido técnico, valorar las necesidades de la intervención, la pertinencia material (no sólo financiera o formal) de lo programado y de lo realizado por los agentes autonómicos. Sobre estos últimos no tienen control, no pueden hacerles cumplir los compromisos suscritos. Reconocen, sin reservas, la debilidad posicional de la DGII ante los agentes autonómicos.

De algún modo, se alinean con el discurso gerencial del evaluador (aunque no parecen darse cuenta que éste les está sustituyendo en el desempeño de la función de asesoramiento técnico que quisieran ejercer).

*

El discurso autonómico es casi una inversión simétrica del discurso de la DGII: frente a ésta, cuestiona sus pretensiones de control y la posición de autoridad que se ha atribuido. Reclama más poder. Cuestiona, también, la validez de la Ley que, en último término, regula el ámbito político de la intervención (aunque en el informe no es posible discriminar si son los agentes autonómicos o los locales quienes producen este cuestionamiento, la ausencia de distinciones al respecto invita a pensar que se trata de una posición compartida por ambos).

Frente a los agentes locales, el discurso autonómico cuestiona su capacidad y sus prácticas. Si bien asumen el principio local de la intervención (la integración se produce en el medio local...), los agentes autonómicos consideran que los municipios no están en condiciones de administrar los recursos que la DGII les ha reservado (carecen de capacidad para ejecutar ese presupuesto, y además vulneran los principios de normalización y transversalidad del FAIRE). Por eso deben ser tutelados por los Gobiernos regionales. Y, por supuesto, no quieren que la DGII interactúe bilateralmente con los Ayuntamientos. Las duplicidades de servicios y el solapamiento de actuaciones que se dan en el territorio son interpretados desde el nivel regional como una consecuencia de esta relación bilateral que, en ocasiones, pasa por encima de los Gobiernos autonómicos. Éstos reclaman para sí un control pleno de la administración de los recursos del FAIRE en los ámbitos territoriales que están bajo su jurisdicción.

Su discurso es el que está investido de una mayor energía. Es un discurso vigoroso en sus reclamaciones de poder, a veces desafiante, seguro de sí (el ordenamiento jurídico-competencial está de su lado), técnicamente muy elaborado (exhiben su conocimiento de cómo deberían hacerse las cosas). En el límite, frente al evaluador, los agentes autonómicos llegan incluso a cuestionar su estatus y su legitimidad para evaluar una política que no puede ser fijada por la Administración central ni valorada, a instancia de ésta, por un agente privado. Consideran al evaluador como lo que formalmente es: una prolongación técnica de la DGII.

Ante el FAIRE, los agentes autonómicos mantienen una posición valorativa distante, cuando no despreciativa, ambivalente en todo caso (casi contradictoria). No le reconocen efectos significativos de creación política

en el nivel regional. La desaparición del Fondo no cambiaría demasiado las cosas en este nivel (aunque sí en los municipios). Consideran, además, que la existencia del FAIRE conlleva el riesgo de una perversión de los principios de normalización y transversalidad que deberían regir la política de integración. Aun así quieren un control pleno sobre sus recursos y una mayor seguridad respecto de los mismos (no quieren que su concesión esté supeditada a decisiones presupuestarias anuales, demandan un horizonte temporal más amplio para sus convenios).

*

El discurso local mantiene frente al discurso autonómico una relación asimilable a la que éste mantiene con el discurso de la DGII: cuestiona que sean los gobiernos regionales quienes administren los recursos del FAIRE. En su expresión más elaborada o extrema, plantea que estos recursos no deben estar mediados por las Administraciones autonómicas. Los agentes invocan el "principio local": la integración se produce en los municipios, y por tanto corresponde a éstos gestionar los fondos habilitados por el Gobierno central para esta finalidad social. La DGII debería relacionarse directamente con los municipios, sin que los recursos del FAIRE pasen por las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, es un discurso que opera a la defensiva. Probablemente se sabe derrotado. Como en el caso de la DGII, la configuración competencial del Estado autonómico está en su contra. Sólo puede expresar sus agravios o sugerir la reconsideración del modo en que se ha diseñado la intervención.

Frente a la DGII, el discurso local busca una aproximación. Ciertamente, los agentes locales también cuestionan la validez de la *Ley de extranjería* (es de suponer que convergen con los agentes autonómicos en este punto) y reprochan directamente a la Administración central no haber configurado su modelo sobre la base del *Plan Concertado* (cuestionan la verdad sobre la que se ha descartado dicho Plan como base para diseñar la intervención). Pero su discurso no desemboca, como en el caso autonómico, en una descalificación de la gestión llevada a cabo desde el Ministerio.

Al contrario: los agentes locales valoran positivamente la existencia del *Fondo de Apoyo* y el reconocimiento que la Administración central ha hecho de la labor de los municipios. Su intención es establecer una relación privilegiada, más directa, con la DGII (similar a la que ésta ha establecido con los Gobiernos autonómicos). Es la DGII la que puede (y debe) limitar el desarrollo de esa nueva centralidad regional que se

impone sobre los municipios (aunque la Dirección General considera que no debe hacerlo). En la lucha por la distribución territorial del poder, el discurso de las Corporaciones Locales busca una alianza con la Administración central.

El discurso local no cuestiona la evaluación ni el rol del evaluador. Hablar ante éste es una oportunidad de abrir un camino hacia esa alianza (muy difícil, por otra parte).

*

El campo de relaciones de poder en que se inscribe la evaluación se revela en el despliegue de los discursos y contra-discursos de los actores. Las principales tensiones se dan entre la posición de los agentes autonómicos y la Administración central, y entre la posición de los agentes locales y los autonómicos.

El lugar que ocupan los actores en los discursos que atraviesan el texto es, en ocasiones, intercambiable: en el discurso local, la Comunidad Autónoma ocupa el lugar asignado a la DGII en el discurso autonómico. Los agentes locales y autonómicos se intercambian, asimismo, la atribución de las mismas malas prácticas (ruptura de la transversalidad). Estos intercambios giran en torno a un mismo centro. Lo que está en juego es una centralidad política que los actores se disputan y que se concreta en el control de los recursos del FAIRE.

El vértice político en el que convergen estas tensiones es la DGII, a quien se dirigen los discursos de los agentes: como reclamación directa de más poder, en el caso de los autonómicos, o en busca de una alianza frente a éstos, en el caso de los locales (quienes son más débiles, evidentemente, que los primeros, y por eso querían esa alianza –los agentes autonómicos no parecen necesitarla).

Por supuesto, todos hablan ante el evaluador y a través del evaluador, pues él es quien les ha dado la palabra y ha recogido su discurso. Pretenden legitimarse ante él y que traslade su decir al texto, para que tenga validez y despliegue consecuencias (simbólicas o materiales). Hablan a los otros a través del evaluador como si éste fuera, en efecto, árbitro y juez (aunque no todos necesiten de su respaldo técnico y simbólico en el mismo grado).

*

Como decíamos, lo que está en juego en este entrecruzamiento de hablas es el control de los recursos del *Fondo de Apoyo* y, por extensión, la distribución territorial del poder. La gestión del FAIRE es un episodio de esa lucha competencial y la evaluación, un motivo táctico más de ella. En el discurso de algunos agentes autonómicos, bajo las reclamaciones competenciales y las críticas proyectadas sobre la DGII, late asimismo una voluntad de desgastar al partido que gobierna (las posiciones críticas más acentuadas proceden del principal partido de la oposición). También está en juego, entonces, el acceso al poder en el conjunto del Estado. Se cruzan una lucha competencial y una lucha de partidos (aunque esta última esté menos generalizada y sea menos obvia en el decir de los agentes).

Sólo marginalmente está en juego la integración de los inmigrantes. Casi se diría que no está en juego en absoluto en los discursos que atraviesan el texto. Pero lo cierto es que la problemática material de la integración emerge al final, a través del cuestionamiento que los agentes hacen de la pertinencia de la intervención y, en el límite, en la desacreditación de la *Ley de extranjería*, calificada como obstáculo a la integración. Son apreciaciones que ocupan una posición secundaria en el ordenamiento del texto, ya lo hemos dicho, pero van a ser analíticamente sensibles, muy relevantes en la lectura y recepción del informe por parte de la DGII.

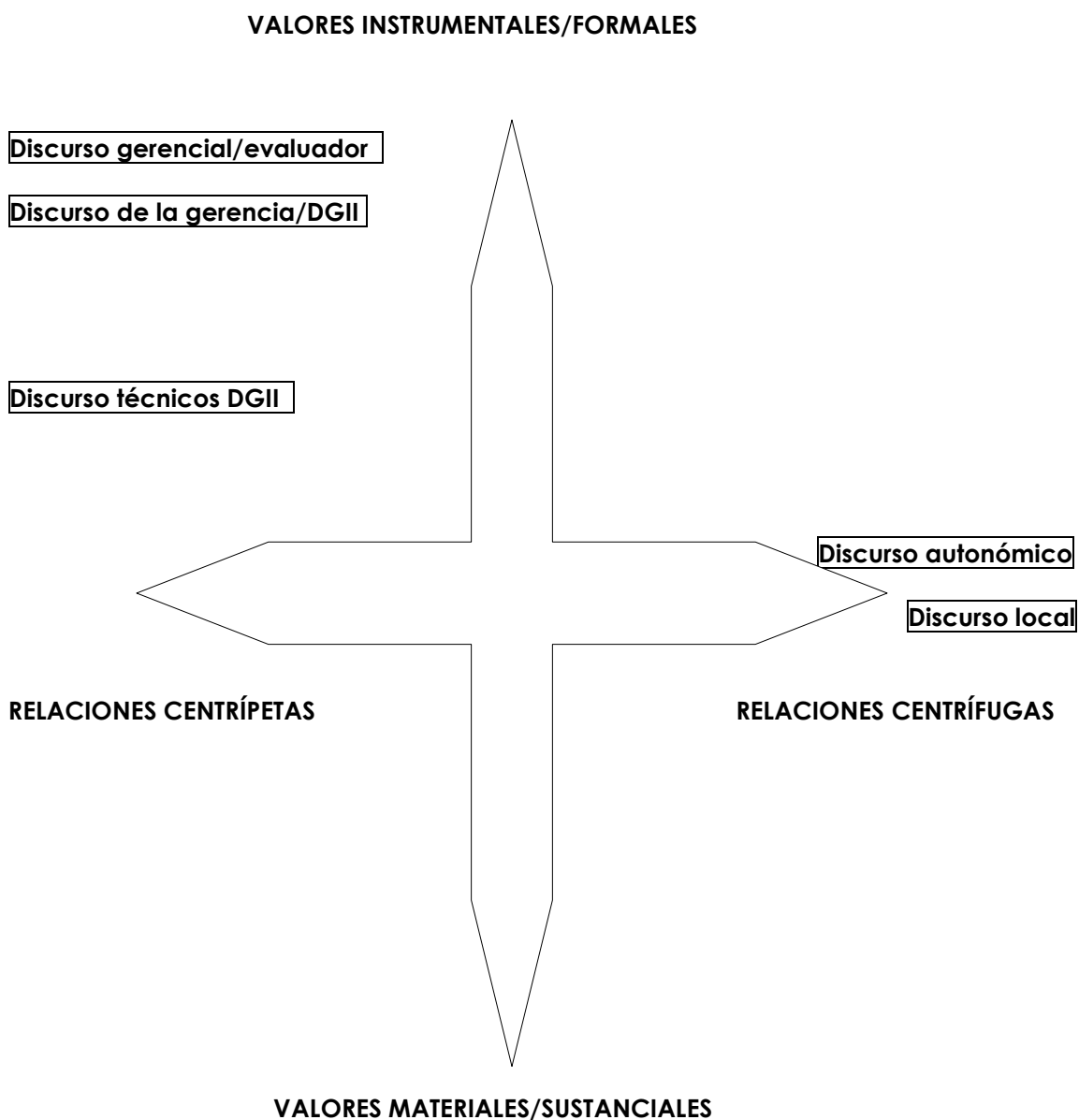
Así pues, los discursos que circulan en el texto definen dos ejes de tensión:

1. Un eje principal, eminentemente político, que remite al *locus* del poder, a su distribución territorial. Hay en el texto discursos centralizadores (centrípetos) y discursos descentralizadores (centrífugos), que se declinan, a su vez, en discursos que defienden posiciones competenciales prácticamente ya conquistadas, o que pretenden hacerlas avanzar aún más (el discurso de los agentes autonómicos), que tratan de preservar (o recuperar parcialmente) las que tenían (el discurso de la DGII, apoyado por el discurso gerencial del evaluador) o que quisieran constituirse en nuevas centralidades (el discurso local).
2. Un eje secundario, de orden axiológico, que contrapone valores instrumentales y valores materiales en torno al problema de la integración: el discurso gerencial del evaluador se sitúa en el primer extremo, junto con el de los responsables políticos de la DGII (su decir pone de manifiesto intereses formales, instrumentales, la integración social no aparece en su discurso); el de los agentes, apunta hacia el segundo (aunque sus principales intereses sean otros, son ellos –sobre todo los locales– quienes han hablado de integración y necesidades materiales). En su demanda de un papel técnico centrado en el

análisis de la pertinencia material de la intervención, los funcionarios subalternos de la DGII también han manifestado cierta orientación valorativa hacia lo sustancial (pero sin entrar en contenidos: es una especie de "discurso formal sobre la importancia de lo sustancial-material").

Los diferentes discursos pueden situarse, de manera aproximada, en un mapa de posicionamiento formado por estos dos ejes que acabamos de delimitar:

Figura 4: Mapa de posicionamiento discursivo.



VII. 6. Conclusión: los sentidos del informe

La unidad del texto es precaria, sólo una apariencia primera. Bajo la forma administrativamente codificada de *informe*, el texto se compone de una multiplicidad de voces llevadas a su superficie de inscripción por un autor que tampoco habla desde una posición unificada. En rigor, cada uno de los actores que hablan en el texto sería teóricamente susceptible de un análisis de posiciones enunciativas análogo al del evaluador. Un análisis (prácticamente irrealizable) que mostraría igualmente sus discontinuidades, la dispersión de los planos desde los que produce su discurso. Considerar que existe en el texto un único sentido es una ilusión. En el texto del informe anidan varios sentidos. Podemos, no obstante, tratar de jerarquizarlos, de encontrar, quizá, la regla que los ordena.

El texto es, materialmente, obra de un autor, el evaluador, que trata de dotar al informe de un sentido técnico y gerencial. Éste sería el sentido más obvio del texto, el que se corresponde con la positividad de lo dicho: coincide con lo establecido originalmente en el diseño de la evaluación y con los ajustes teórico-metodológicos acontecidos en el proceso de campo y de análisis (ajustes explícitos y justificados en el texto). El sentido general del informe está, así, determinado por el discurso técnico y gerencial del evaluador. (Aunque este sentido se modula a lo largo del texto, se va a transformar en función de los desplazamientos de posición del evaluador, de los cambios en sus modalidades enunciativas. A través de estos cambios otras hablas adquieren protagonismo en el texto e introducen otros sentidos.)

Tenemos, por tanto, un sentido primero y general, el más obvio. Como hemos visto, en el informe se afirman y prescriben los principios de una racionalidad gerencial. La intención manifiesta del evaluador, en su papel de autor del informe, es ajustar la funcionalidad de la intervención, hacerla más eficaz de acuerdo con los propósitos de control del cliente, de la DGII. Este es el sentido principal del texto, o al menos el más notorio y evidente. En el nivel *macro*, su contexto es la implantación de un nuevo estilo político en las Administraciones públicas. La intencionalidad manifiesta del informe es hacer efectivo, en relación con la intervención evaluada, este nuevo estilo de gestión orientado a la eficacia, la eficiencia y la vertebración de la acción de gobierno en un Estado descentralizado.

Junto a este sentido, hay otro, quizá menos evidente (en todo caso no explícito): responder al discurso de la demanda y legitimar a la DGII como instancia creadora de una política estatal. Un sentido legitimador que se apunta, de manera un tanto forzada, y que no llega a consumarse. Los

pretendidos logros políticos del FAIRE y de la DGII no se sostienen frente a la valoración gerencial de la intervención. Tampoco frente al decir de los agentes. Otros sentidos se imponen.

Lo cierto es que el texto va más allá de estos propósitos gerencialistas, vertebradores y legitimadores. Hay un tercer sentido o un tercer nivel de sentido. Al llevar a la superficie de inscripción del texto las problemáticas del cuestionamiento competencial y de la integración de los inmigrantes, y las valoraciones negativas de la Ley, el evaluador problematiza la representación del objeto:

- Por un lado, construye una representación del FAIRE que trasciende un análisis estrictamente gerencial de su funcionalidad y su eficacia: problematiza, en el plano político y axiológico, la intervención.
- Por otro, si la intención de la DGII con respecto al informe era legitimarse y legitimar su labor (discurso de la demanda), el texto lo que hace es poner en cuestión a la gerencia y a la intervención (y no sólo, como acabamos de decir, en el plano técnico).

El para qué, la intencionalidad última de esta problematización del objeto, contraria a los intereses políticos del cliente y a los intereses comerciales del evaluador, no es fácil de desentrañar. Tenemos, en todo caso, indicios que apuntan una explicación de ese tercer sentido:

El contexto material global del texto está formado por el campo de relaciones de poder en el que se inscribe el FAIRE y la evaluación. Su contexto discursivo es el formado por los discursos sobre la distribución de competencias y sobre la integración de los inmigrantes que circulan en el entorno técnico y político de la intervención. La problematización del objeto que se da en el informe está presionada por esos contextos materiales y discursivos.

El texto no contiene esa presión. De alguna manera, "se deja llevar" por el discurso de los agentes, les concede un *quantum* de legalidad. Podría no haberlo hecho, pero lo cierto es que lo hace, y con ello trasciende los límites de una valoración estrictamente gerencial del FAIRE (y, por supuesto, ahoga la posibilidad de una legitimación creíble de la DGII).

El texto se ha construido bajo la presión de múltiples fuerzas materiales y discursivas. Un enfoque estrictamente gerencial hubiera podido, tal vez, contenerlas, circunscribir el sentido del texto en los confines de una apreciación técnica de las disfuncionalidades de la gestión y de una estimación cuantitativa de sus logros. Pero la evaluación se ha construido, ella misma, sobre un espacio de tensión teórico-metodológica, en el cruce

entre enfoques evaluativos divergentes (teoría de la agencia/modelo constructivista-respondiente, gerencialismo/pluralismo). Al optar por un enfoque pluralista, constructivista y abierto la evaluación abre el texto a la problematización del campo en el que su objeto se inscribe.

El autor/evaluador ha optado por un enfoque de evaluación constructivista y, por ello, ha convocado a los agentes, les ha dado la palabra. Al llevar su decir al texto se muestra coherente con esa opción teórico-metodológica. Está presionado también por esa decisión, que introduce tensión en el texto y en sus sentidos.

CAPÍTULO VIII. RECEPCIÓN Y USOS

“De este modo, la apropiación pierde su carácter arbitrario, pues consiste en la recuperación de lo que está en juego en el texto, fraguándose, obrando, es decir, irrumpiendo como sentido. El decir del hermeneuta es un redecir que reactiva el decir del texto.

Al finalizar nuestra investigación, se pone de manifiesto que la lectura es el acto concreto en el que se cumple el destino del texto. La explicación y la interpretación se oponen y se concilian indefinidamente en el propio corazón de la lectura.”

PAUL RICOEUR, *¿Qué es un texto?*

“Entre lo visible y lo enunciable debemos mantener todos estos aspectos a la vez: heterogeneidad de las dos formas, diferencia de naturaleza o anisomorfía; presuposición recíproca entre ambas, presiones y capturas mutuas; primacía bien determinada de una sobre otra.”

GILLES DELEUZE, *Foucault*

Salimos del texto, de la materialidad de lo escrito, para adentrarnos en el espacio de la lectura. Al término de nuestro estudio de caso, nos preguntamos por el destino del informe: ser leído por aquellos que instaron su escritura y, más allá de la lectura, ser utilizado, motivar decisiones. Nos preguntamos por los usos que se hizo del texto, las prácticas a que dio lugar. Entre la lectura y los usos, acontecen la interpretación del texto y el diálogo en torno a él, las luchas por su apropiación.

En la recepción, hay una apropiación interpretativa del texto y una lucha por su apropiación material en la que observa el efecto que el poder quiere ejercer sobre la superficie de inscripción del informe. El destino del texto se resuelve en ese diálogo conflictivo que es la expresión final de los encuentros y los desencuentros entre el discurso de la evaluación y las prácticas de gobierno.

Metodológicamente, el estudio de la recepción encuentra su primera dificultad en la reconstrucción retrospectiva de un proceso que pertenece al pasado. La memoria de los informantes se ha enturbiado con el paso del tiempo. Su discurso sobre la lectura del texto y sobre las discusiones que tuvieron lugar en torno a él está, además, atravesado por las resistencias, por contradicciones y huecos del habla que hay que interpretar con cautela. Los registros documentales de ese proceso son muy escasos (aunque existen, y son esclarecedores). La recepción es una especie de

“caja negra” de la evaluación, pero tenemos que abrir esa caja para poder pronunciarlos, dentro de las fronteras del caso, pero proyectándonos también más allá, sobre las condiciones y los límites de la evaluación, y sobre sus efectos simbólicos y materiales.

Organizamos este último capítulo en tres partes:

1. En primer lugar, la reconstrucción del proceso de la recepción, comenzando por una aproximación retrospectiva a la lectura que se hizo en la DGII del texto del informe y analizando, en un segundo momento, los hechos que componen la trayectoria del proceso y los discursos que lo acompañaron: las reuniones que se mantuvieron, los intercambios verbales que se dieron en ellas y los acuerdos que, finalmente, se tomaron sobre la materialidad del texto.
2. En segundo lugar, analizamos los usos que se dieron al informe: la difusión de que fue objeto y las decisiones a que dio lugar, la utilidad que se le atribuye... y las posibles causas de todo ello.
3. Por último, consideramos el marco cognitivo y práctico en que pudo tener lugar la recepción. Es una reconstrucción proyectada hacia el pasado (y en cierto modo hipotética), elaborada a partir de la consideración, más allá del caso del FAIRE, del discurso normativo y descriptivo de los actores acerca de la evaluación. Salimos del caso para esclarecerlo, libre de algunas de las resistencias que obstruyen su comprensión, y para esclarecer también el sentido general de la evaluación y las contradicciones que encierra su práctica.

VIII. 1. El proceso de la recepción

VIII. 1. 1. Lectura del informe: Aproximaciones retrospectivas

El *Informe final de evaluación del Fondo de Apoyo 2006* se remitió a la DGII con fecha 23 de abril de 2008. En la memoria de las responsables entrevistadas (los cargos de confianza política de la DGII, encargadas de la puesta en marcha del FAIRE), no es fácil la reconstrucción de la lectura que en su momento hicieron del informe. Su apreciación retrospectiva del texto es más bien genérica, superficial -podríamos decir que poco comprometida. En ocasiones, su discurso sobre la recepción del texto parece estar bloqueado, desfigurado por diversas formas de resistencia.

De cualquier modo, en el discurso de las responsables del FAIRE encontramos, en síntesis, lo siguiente:

1. En primer lugar, una valoración negativa del informe, fundamentada, en líneas generales, en el argumento de que sus contenidos fueron "pobres" (por varios motivos, en cierto modo contradictorios entre sí).
2. En segundo lugar, una valoración positiva del texto, dado que éste contribuyó a objetivar lo que ya se sabía (intuitivamente) sobre los procesos de gestión del FAIRE y los aspectos más propiamente funcionales de la intervención.
3. Tal como hemos señalado, resistencias a hablar de una parte – relativamente indeterminada- del informe que no se recibió bien (no se explicita, como veremos, por qué razones esa parte del texto fue objeto, en definitiva, de rechazo). La primera y más obvia de estas resistencias es el apantallamiento tras los argumentos de la ignorancia y el olvido, dado el tiempo ya pasado desde que se presentó el informe (aproximadamente cinco años desde la realización de las entrevistas). Pero el silencio de la memoria no es el único vacío que se abre, como veremos enseguida, en el habla de las entrevistadas.

*

La primera apreciación que las informantes hacen del informe, y en general de la evaluación, casi cinco años después de la recepción del texto, lo primero que se enuncia en las entrevistas, es una valoración negativa, cierta insatisfacción respecto al producto final del proceso evaluativo. Las informantes hablan de lo que no se hizo en la evaluación y de lo que el informe no proporcionó: no se aprovechó la información disponible y no se descendió al terreno:

"[Y]o creo que en ese sentido resultó pobre el resultado final, en función del volumen de información que se había generado, que fue mucha (...)" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

"[Y]o sentía como que llegar al campo fue un poco escaso. No sé si ahí también influiría la parte presupuestaria económica, porque, claro, eso ya tiene un coste adicional (...). [Y]o sentí que hubiera sido mejor que la empresa hubiera llegado más al terreno, para contrastar cosas, para poder tener más elementos, porque realmente creo que los elementos eran para una evaluación muy por encima, no a fondo" (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Una de las informantes entrevistadas, en un segundo momento, matiza y corrige su primera apreciación acerca del informe, argumentando que la decisión de evaluar el FAIRE fue prematura: en 2007 y 2008, cuando se realizó la evaluación, el Fondo de Apoyo era un instrumento incipiente,

todavía débilmente organizado. Las deficiencias de la gestión, el seguimiento y el control, puestas de manifiesto en el informe, aparecen en su memoria como circunstancias que explican la falta de contenido de la evaluación, su relativa superficialidad. Unos años después, todo hubiera sido diferente: el FAIRE mejoró sus procedimientos de gestión y seguimiento, así como la disponibilidad de información. Por ello, una evaluación posterior hubiera sido mucho más rica que lo que fue en 2008:

“[Y]o creo que esa primera evaluación se hizo con las uñas... No sé, con muy buena voluntad, pero no estaba el Fondo tan organizado, digamos, institucionalizado. Sólo llevábamos, ¿qué teníamos? (...) No se pudo hacer casi nada. Entonces, el primer año, a efectos de tener información y tal, se podría considerar al 2006, que es cuando se empezaron a ver las dificultades en gestión y análisis, y seguimiento... que por eso (...) se fue mejorando. Por eso yo creo que si hubiera sido una evaluación en 2011, cogiendo a lo mejor el año 2010, hubiera habido una diferencia muy grande; no hablo de la participación de Comunidades Autónomas y entidades locales, que incluso (...) también tenían más recorrido, ya tenían ellos otro recorrido, pero en cuanto a documentación hubiera sido totalmente distinto, y en cuanto a facilidad de manejo de la información para el evaluador” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Hay una divergencia en las apreciaciones de las dos informantes entrevistadas: para una, el resultado final de la evaluación fue pobre, “en función del volumen de información que se había generado, que fue mucha”; para la otra, hubo, por el contrario, un déficit en la disponibilidad de información, y esto fue lo que empobreció la evaluación. Más allá de esta contradicción, en ambos casos, los argumentos desplegados parecen cumplir una función evasiva (si la evaluación fue pobre, es poco lo que se puede decir del informe), o incluso defensiva: la segunda de las informantes citadas elabora un circunloquio sobre la falta de información disponible y las “dificultades en gestión y análisis, y seguimiento”. En el informe, como vimos, estas dificultades se conceptúan como *debilidades estratégicas* en el dispositivo de control de eficacia del FAIRE. Son estas *debilidades estratégicas* las que, en definitiva, hicieron del Fondo una *caja pagadora*. En el discurso de la informante, tales debilidades (verbalizadas como “dificultades”, explicables por las circunstancias de la puesta en marcha) no aparecen como uno de los argumentos del informe, sino que sirven para vaciarlo de contenido y no hablar de sus resultados (porque “no se pudo hacer casi nada”). Y se asegura que después todo cambió. De cualquier modo, la evaluación del FAIRE se reconstruye retrospectivamente como una evaluación fallida de la que, de entrada, no hay mucho que decir.

En general, como veremos a continuación, no parece que las informantes quieran o puedan hablar del contenido del informe, entrar a valorarlo con cierto detalle²⁵⁴.

*

Más allá de estas primeras apreciaciones negativas sobre la calidad de la evaluación y su oportunidad, al profundizar en la valoración de los contenidos del informe, las personas entrevistadas reconocen que la evaluación objetivó, “puso en evidencia” lo que ya se sabía (informalmente) respecto a la aplicación del modelo de gestión del FAIRE y las interacciones institucionales que tuvieron lugar. Y eso fue bueno, cumplió con las expectativas de la DGII:

“VAMOS A VOLVER SOBRE EL TEMA DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN, NO TANTO AL TEMA DE LOS RESULTADOS EN CUANTO A LO QUE LA EVALUACIÓN DIJO SOBRE EL FONDO, SINO A LA PERCEPCIÓN VUESTRA O TUYA DE LA UTILIDAD DEL INFORME, SI EL INFORME SE AJUSTABA A VUESTRAS EXPECTATIVAS...

Pues, unas expectativas en cuanto al modelo de gestión del Fondo..., creo que sí, eeh..., cumplió bastante las expectativas, y lo que ya se venía percibiendo (...). [E]ntonces, eso sí, pues lo confirmó, muchas de esas cosas las confirmó la evaluación” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Las informantes convergen en que el texto confirmó lo que ya sabían (“creencias que teníamos a priori...”), pero con diferencias: en una, la memoria de lo que aportó la evaluación está muy sesgada hacia lo positivo (se identifican cosas que o no están en el texto del informe o que ocupan un lugar más bien marginal en él):

“La evaluación puso de manifiesto determinadas creencias que teníamos a priori, decir que se había buscado un modelo compartido y participativo y de aprendizaje mutuo, eeh..., y en segundo lugar que había iniciativas muy innovadoras –de unas Comunidades más que de otras- (...) y favoreció mucho, puso de manifiesto la innovación que había en todo el tema, y yo creo que más o menos es esa parte, a grandes rasgos y de lo que me acuerdo, que a veces te acuerdas más de impresiones que de rasgos concretos” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

La otra informante reconoce, sin embargo, que el texto puso en evidencia una realidad no acorde con sus expectativas originales respecto a lo que el Fondo debía haber sido (aunque esa discordancia ya se intuía):

²⁵⁴ En las entrevistas la disposición discursiva de las dos informantes fue distinta. Una de ellas (la de mayor rango jerárquico en la estructura de la DGII) se mostró más reacia a entrar a valorar la evaluación y el informe. Su discurso resultó “políticamente correcto”, superficial, protegido detrás de la enunciación de argumentos más bien obvios y banales. La otra fue más productiva, si bien, como veremos, al tratar de indagar en profundidad en ciertas cuestiones, emergen las resistencias.

“Ahora [a pesar de las carencias de la evaluación], si quierámos ver realmente, como primera evaluación, cómo estaba funcionando, o cómo había estado funcionando con las Comunidades Autónomas el modelo, y con las entidades locales, pues creo que sí, para eso sirvió, porque todos esos elementos ponían en evidencia una situación y una relación, y por otro lado las Comunidades Autónomas todas defendieron siempre y siguen defendiendo ese Fondo de Apoyo, porque era muy importante para ellas; pero, por otro lado, ellas, lo que se ve, se evidencia que lo que querían era el dinero y gestionarlo ellas sin injerencias. Eso es lo que se percibía, o lo que yo... percibo yo, que en algunos momentos esa evaluación puso eso en evidencia (...), que aquí no se quería ‘toma el dinero y corre’ (...) y eso, de alguna manera, la evaluación, con esas reuniones... [Pausa] LO PUSO EN EVIDENCIA.

Puso en evidencia, lo afloró” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Hay en este fragmento de entrevista una reafirmación del FAIRE, creado por la DGII y valorado positivamente por las Comunidades Autónomas (el Fondo “*era muy importante para ellas*”). Sin embargo, estas últimas querían administrar libremente los recursos del Fondo. Se reproduce en la entrevista el discurso auto-justificador de la DGII sobre la importancia del FAIRE y la lucha que se dio por su apropiación. Lucha territorial y política cuyo resultado, a luz del informe, fue contrario a las pretensiones políticas de la Dirección General: las Comunidades Autónomas querían el FAIRE para sí. No querían cooperar, sino gestionar sus recursos “*sin injerencias*” de la Administración central. Se reconoce ahora uno de los argumentos centrales del texto evaluativo: la DGII no quería una *caja pagadora*, un modelo de “*toma el dinero y corre*”, pero esto era lo que sí querían las Comunidades Autónomas. La cooperación pretendida fue más aparente que real.

*

Pero, más allá del reconocimiento (positivo) de la contribución del informe a objetivar lo que ya se percibía en la DGII sobre la gestión del FAIRE, el discurso de las informantes tiende a cerrarse. Su habla aparece bloqueada por declaraciones de ignorancia y afirmaciones banales, o atravesada por largas pausas, frases entrecortadas, silencios, enunciados que no terminan de cerrarse, e incluso por justificaciones no pedidas que apuntan ya que el informe fue objeto de ciertas prácticas poco confesables:

“¿TÚ DIRÍAS QUE EL INFORME DE EVALUACIÓN SE AJUSTÓ A LAS EXPECTATIVAS QUE TENÍAS...?”

Yo creo que sí, yo creo que sí... (...) Yo diría que se lo leyó todo el equipo, el informe nunca se ocultó, en interno y en externo. (...) El informe lo leyó mucha gente y lo valoró mucha gente.

¿QUÉ LECTURA SE HIZO...? (...)

No, yo no me acuerdo, pero, en general, lo que yo recuerdo es que resultó positivo, pero, como no era el momento quedó limitado, quedó muy limitado en el tema (...).

¿TÚ CREES QUE HUBO COSAS QUE NO GUSTARON...?

No, no lo recuerdo. No lo recuerdo..." (Entrevista cargo directivo de la DGII).

El análisis de las entrevistas muestra una suerte de catálogo de formas de resistencia a hablar de algo. En una de las informantes, los huecos del discurso apuntan que hubo contenidos en el informe ("cosas que se decían en la evaluación...") que no gustaron o que no convencieron, y de las que no se quiere hablar. Aquello de lo que no se quiere hablar, que no se termina de decir, remite a una parte del informe calificada, en principio, como "más cualitativa" y que se ubicaba en las conclusiones y recomendaciones del informe, al final del texto en todo caso. Esas partes finales -y, en principio, más cualitativas- no se recibieron bien, no se asimilaron ("no prosperaron"), quedaron dejadas de lado ("ahí se quedaron"):

"En la parte un poco más cualitativa, pues yo creo que... [Pausa larga]

EN LA PARTE MÁS CUALITATIVA...

... No, eeeh..., había cosas que se decían en la evaluación, porque, ya te digo, yo no la tengo delante y no la he cogido recientemente, entonces la tengo un poco ahí, en el disco duro, pero, ahí, más lejano... Había cosas que se decían y que... y recomendaciones, y algunas conclusiones... [Pausa larga]

RECOMENDACIONES...

... Y algunas conclusiones, pero no sé si prosperaron, por decírtelo de alguna manera... [Pausa larga]

SI PROSPERARON...

Que no..., que ahí se quedaron...

PORQUE NO GUSTARON, PORQUE NO...

No lo sé... [Inaudible], no lo sé, pero ahí se quedaron (...), no sé si en stand by, o porque no gustaron, o porque no se consideraba conveniente..., eeeh..., difundir, no lo sé... Ahí ya no..." (Entrevista Cargo directivo adjunto de la DGII).

No resulta fácil precisar qué aspectos del informe "no prosperaron", qué es lo que fue dejado de lado en la lectura del texto:

"LA PARTE MÁS CUALITATIVA, DICES... ¿A QUÉ TE REFIERES CON...?

Bueno, había, había una parte que era toda la parte más evidente de cómo se había gestionado [el FAIRE], toda esa parte que era, vale... todo eso estaba claro y bien, con las dificultades, sí, que ahí también lo sabíamos; pero bueno, que no teníamos indicadores y que era necesario lo de los indicadores... (...). Y el modelo en sí, la utilidad del modelo, ¿no? (...)" (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Los aspectos del informe relativos a la gestión, los componentes funcionales del proceso de implementación del FAIRE, y la utilidad del modelo, aparecen en el discurso como lo evidente del informe, lo que

“estaba claro y bien”. Esos contenidos no plantearon problemas ni de comprensión ni de aceptación, aunque pusieran de manifiesto las “dificultades” de la gestión (porque éstas “ahí también lo sabíamos”). No hubo problema con todo aquello que se refería a la funcionalidad de la intervención y que confirmaba lo que ya se sabía, aunque pudiera ser incómodo o desfavorable (como la insistencia, un tanto banal, en la falta de indicadores). Los contenidos relativos a lo funcional (“de cómo se había gestionado” el FAIRE, “que era necesario lo de los indicadores...”, etc.) son los que se aceptan, así como las apreciaciones acerca de “la utilidad del modelo” creado (un tanto forzadas en el texto del informe, pero en buena medida favorables a la DGII, recordemos).

La parte “en sombra”, lo que no se aceptó, remite a otra cosa, cuya determinación sólo puede hacerse en negativo. No porque la lectura que se hiciera fuese de rechazo, sino porque su delimitación primera se infiere a partir de fijar aquello a lo no se refiere esa parte rechazada: no se refiere, desde luego, a lo funcional (porque “todo eso estaba claro y bien”), y aparece en lo que la informante identifica como las conclusiones y las recomendaciones, al final del informe en todo caso, y que se categoriza en primer término, de forma sin duda confusa, como la parte cualitativa:

“¿Y LA PARTE CUALITATIVA...?”

Luego, la parte más que cualitativa de impactos y de... [No se entiende], pues algunas recomendaciones y... ahí, ahí, eso ahí quedó... Aquí se leyó, se vio..., pero la evaluación en sí, ya las recomendaciones que había, que eran ya para futuro, mediano o largo plazo, que creo que ahí se quedaron un poco como engavetadas... Que si luego se usaron un poco a nivel alta política, no lo sé. (...) Pero bueno, al llegar a esa parte, esta última parte, esa es la que se leyó, se vio, pero ahí quedó. Digamos, a estas alturas, decir qué se valoró o qué se dijo, yo ahí lo desconozco... (...) Pero ahí salían cosas..., pero tampoco tuvieron mayor eco fuera de la casa...

NO TUVIERON MAYOR ECO EN LA CASA...

Fuera de la casa [enfaticando el 'fuera']... (...). Fuera de la Secretaría, o del Ministerio, de la Administración central...” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

El discurso de la informante está estructurado por un código que contrapone:

- Por un lado, los contenidos del texto dedicados al análisis de procesos, la gestión, la utilidad del modelo: lo funcional/instrumental, los contenidos más propiamente gerenciales... Esta parte se asocia por la informante con lo claro y evidente del texto. Es, además, lo ya conocido: lo que ya sabían en la DGII y que el texto reproduce con claridad.

- Por otro lado, unos contenidos en primer término definidos como cualitativos (una calificación imprecisa y confusa, que apuntaría –sin duda erróneamente- que lo anterior era lo cuantitativo), que remiten al análisis de impactos, las conclusiones, las recomendaciones, lo que aparece en la última parte del informe. Esta parte se asociaría, por oposición a la anterior, con lo confuso del texto, lo menos evidente, y con los aspectos más propiamente políticos (la eficacia política del modelo, sus efectos imprevistos o no deseados, su pertinencia... aquello que no puede incluirse dentro de la categoría de lo funcional, de los aspectos relativos a la gestión). Parece remitir a lo que se tiene por más subjetivo, valorativo o incierto (se asocia con lo cualitativo, no se pueden asignar a esta parte los atributos de evidencia y claridad -que sí poseería la otra parte). Delimita el espacio de lo que no sabían o, en todo caso, de lo que no esperaban que apareciese en el texto.

La última parte del informe es la que fue objeto de exclusión, de rechazo, la que “*ahí quedó*”, “*engavetada*” (guardada en un cajón). El deíctico “*ahí*”, verbalizado varias veces, designa el espacio de la no apropiación, la exterioridad del rechazo, el confinamiento del texto, el cajón en el que se guardan los contenidos apartados para no ser distribuidos ni usados. Como justificando esta práctica, se dice que tampoco interesó a los agentes autonómicos o locales. No interesó a nadie, en definitiva: ni dentro ni “*fuera de la casa*”.

Lo que se aceptó fue lo que ya se sabía, lo que cabía esperar (aunque no fuera del todo favorable a la DGII) y que pertenecía al dominio de conocimiento de lo funcional y lo instrumental (lo gerencial). Se rechazó lo que no era evidente, o al menos lo que no se esperaba que se dijera. La lectura, el proceso de la recepción está condicionado por algo que se espera leer, que se espera que el texto ratifique, o que se da por descontado, que se asume que se va a decir. Algo que coincide con el campo de conciencia previo del lector.

En todo caso, la valoración de esa parte confusamente cualitativa no se expresa, se envuelve en la declaración de ignorancia (“*no lo sé...*”), en el silencio, en el suspense que sugiere un implícito (“*ahí quedó...*”) o, ya al final, en el reconocimiento, un tanto encriptado, del “ocultamiento” premeditado del informe (“*la parte, más que cualitativa, de impactos y algunas recomendaciones... ahí quedó... Un poco engavetadas. Al llegar a esa parte, ahí quedó...*”)²⁵⁵. Un ocultamiento que la otra informante se

²⁵⁵ El uso del verbo *engavetar* es significativo: porque es un término en desuso en España (se utiliza en algunos países de Centroamérica y del área del Caribe –donde la informante

había apresurado a negar, sin que se le preguntara al respecto (“*el informe nunca se ocultó... lo leyó mucha gente*”).

En las entrevistas, hay algo que no se puede confesar abiertamente y que da lugar al despliegue de todo un repertorio de huecos del habla. Hay algo, políticamente significativo, que no se quiere decir. Algo prohibido y silenciado. Por supuesto, el ocultamiento de un informe es, en sí mismo, una mala práctica (contraviene el principio de transparencia que debe informar la gestión pública, y al que la evaluación se supone contribuye). Pero, más allá –o más acá– de esta mala práctica está aquello que la motivó. La cuestión de los contenidos que motivaron que el informe fuera “engavetado”. Tal vez, la recepción del texto estuvo predeterminada, y el juego de la evaluación estuvo marcado desde el principio. De ser así, el uso político del conocimiento evaluativo tendría un límite poco confesable: estaría condicionado a su encaje con la imagen prefigurada que la institución tiene de sí misma y de su hacer, con las expectativas previas del cliente respecto a lo que el texto debe enunciar.

*

El discurso del evaluador converge, en algunos puntos, con el de la DGII. En todo caso, es más preciso: rellena los huecos, los silencios que atraviesan el habla de las responsables políticas entrevistadas. Y parece confirmar la hipótesis que acabamos de plantear.

La apreciación del evaluador respecto a la lectura que la DGII hizo del informe gira en torno a un argumento: el texto no respondió a las expectativas institucionales de la Dirección General. El texto del informe no confirmó la imagen que de sí mismas tenían las responsables del FAIRE, lo que provocó una reacción de rechazo y, finalmente, el archivo del informe.

pasó buena parte de su vida profesional). Engavetar denota, según la RAE, “*detener o paralizar un asunto o un documento voluntariamente*”, lo que resulta revelador de lo que pudo pasar con el informe: se guardó voluntariamente con el fin de paralizar o detener sus posibles efectos. Otro significado, más básico, es “*guardar algo en una gaveta*” (es decir en un “*cajón corredizo que hay en los escritorios*”: el informe “*quedó en un cajón*” – expresión coloquial que en el argot profesional indica falta de voluntad de dar utilidad a algo). La elección del verbo *engavetar* por parte de la informante no parece que sea casual, sino que podría revelar cierta voluntad de romper la censura institucional y explicitar que la difusión del informe se paralizó premeditadamente, pero para ello recurre a un término oscuro, por su falta de uso en España, una especie de arcaísmo cuya función sería asimilable a un tecnicismo o un eufemismo. Al llegar a ese punto, el discurso estaría ya en el espacio de lo prohibido, de lo censurado.

Por un lado, como ya vimos al tratar el proceso de formación de la demanda, ellas (las responsables políticas del FAIRE) creían haber desempeñado adecuadamente su labor, y además habían distribuido recursos financieros para desarrollar una política (lo cual se pensaba como algo bueno en sí mismo). Su posición cognitiva era de autosatisfacción con respecto a lo que habían hecho y lo que habían generado. El informe debía confirmar esa autoconciencia institucional. Recordemos:

“[E]llas partían del supuesto de que habían hecho las cosas razonablemente bien. Lo primero: creían que habían hecho las cosas razonablemente bien. Lo segundo: ellas partían de que habían repartido algo deseable, ¿no? Cuando alguien da dinero (...) eso es en sí un valor añadido. Y en tercer lugar ellas contaban que, a lo largo del proceso del Fondo, habían sido facilitadoras cuando los operadores les trasladaban problemas de justificación, de tramitación, de dilación (...), ellas, según contaban, habían sido facilitadoras del operativo. Entonces, una institución que en principio supone que ha hecho las cosas relativamente bien, primero; dos, que ha repartido algo deseable, como es dinero; y tres, que ha facilitado las operaciones, pues esperaba, yo creo, unos retornos positivos” (Entrevista consultor evaluador).

Además, según el evaluador, subyacía a la evaluación una demanda implícita de reconocimiento, que iba más allá de una necesidad de legitimación frente a los agentes autonómicos o locales. Las responsables del FAIRE necesitaban un reconocimiento interno, por parte de la propia Secretaría de Estado y del Ministerio:

“Yo sentí que ellas no se sentían suficientemente reconocidas. Tanto en la propia institución en la que estaban como con relación a las Comunidades Autónomas (...). Ese sentimiento tenía una base real, había un cierto cuestionamiento, la reunión de Madrid y tal... Sensación de falta de reconocimiento, de cuestionamiento competencial que, ahí, en el Estado de las autonomías hay siempre estos problemas de reconocimiento competencial, ¿eh? (...) Pero, claro, además, ahora que lo estoy pensando, ellas querían un poco, ellas querían reconocimiento de cara a su propia institución. Querían utilizar la evaluación, también, para que se las reconociera internamente. Que es también una de las funciones de la evaluación, por cierto, también en otras organizaciones, ¿eh? Para el reconocimiento interno, ¿eh? Un organismo o una jerarquía ya consolidada no lo necesita tanto (...), lo que necesita es un reconocimiento externo, no reconocimiento interno. En el caso nuestro, del Fondo, los que encargan el trabajo lo querían utilizar tanto de reconocimiento externo como de reconocimiento interno. Esto sí que creo que es interesante (...), que venía de este déficit suyo de legitimación” (Entrevista consultor evaluador).

La cuestión del reconocimiento interno es sin duda interesante, y no carece de lógica (las responsables del FAIRE estaban ensayando un instrumento nuevo en una Dirección General nueva), pero difícil de contrastar (no converge con otras apreciaciones, y parece sobrevenir a lo largo de la entrevista como algo que no se había pensado previamente –

“...ahora que lo estoy pensando...”). De cualquier modo, ante todo, lo que parece fuera de duda es que las responsables del FAIRE se consideraban a sí mismas como creadoras de una política. En la medida que el informe ratificaba esta imagen (de manera un tanto forzada, recordemos) el texto se recibió con satisfacción. Lo que se apartaba de esa confirmación produjo rechazo:

“Ellos sí que presentaban como un éxito, en la Dirección, que ellos habían consolidado o creado algo que no había. Lo que más les gustó del informe fueron las fortalezas, que habían obligado a los operadores a plantearse las cosas”
(Entrevista consultor evaluador).

Así, la recepción y la lectura del texto están condicionadas, predeterminadas por una situación cognitiva y un estado de necesidad previos, por unas demandas de reconocimiento y legitimación preexistentes. En este punto, las apreciaciones del evaluador muestran cierta convergencia con el discurso de las responsables del FAIRE, no en su valoración del informe (que para ellas resultó pobre), sino en lo que manifestaron al referirse al proceso original de la evaluación. Recordemos lo ya expuesto en nuestro análisis del proceso de formación de la demanda:

Como vimos, la DGII, desde su posición gerencial y a partir de su propia experiencia práctica, ya tenía elaborado un juicio intuitivo sobre la validez del modelo creado para la gestión del FAIRE. Por tanto, lo que probablemente deseaban de la evaluación era un dictamen técnico externo que reafirmase ese juicio previo (lo que ya sabían o creían saber). El requerimiento de información técnica expresaba, en realidad, la demanda de otra cosa: la DGII necesitaba legitimación procedente de un evaluador externo.

De hecho, en una de las entrevistas realizadas (cargo directivo de la DGII) emerge ese otro propósito, no estrictamente analítico, proyectado sobre la evaluación del Fondo. Las responsables del FAIRE querían que la evaluación hiciera visible la experiencia del *Fondo de Apoyo* como caso ejemplar. Algo que, invirtiendo la lógica evaluativa, ya había sido asumido por la Unión Europea. Esta instancia *“nos había seleccionado como un proyecto de buenas prácticas. Entonces, al ser un proyecto de buenas prácticas había que introducir elementos de evaluación”*.

Asimismo, se observa en el discurso de esta informante una inequívoca autosatisfacción respecto a lo que habían creado, la convicción de que la evaluación iba a ser, sin lugar a duda, favorable, que iba necesariamente

a confirmar la imagen (positiva) que se tenía en la DGII del modelo implantado para la gestión del Fondo:

“Había que hacer una evaluación a partir del modelo que habíamos creado (...). Contábamos con una ventaja importante, y era que había un fondo para la integración de inmigrantes. Entonces estábamos convencidos de que el resultado siempre iba a resultar positivo” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

Las responsables del FAIRE habían creado un fondo para la integración y estaban convencidas de que *“el resultado siempre iba a resultar positivo”*. Ante estas expectativas, la lectura del informe supuso, obviamente, una decepción. Una decepción que ellas -más allá de sus argumentos iniciales sobre la pobreza del texto- no reconocen, aunque los huecos de su discurso la apuntan, y que el evaluador confirma:

“[Y] entonces ellas, cuando vieron algunas cosas que habíamos escrito, no por nosotros, sino por boca de otros, pues no debió de ser muy, muy... no les debió de confirmar esa expectativa inicial. Esta fue mi impresión inicial, ¿eh? (...). Mi impresión fue que ellas tenían una expectativa de su papel muy positivo, ¿eh?, y por lo tanto esperaban una recepción y unos retornos al menos positivos. El informe nuestro no les debió confirmar esa expectativa y se quedaron un poco sorprendidas, perplejas, ¿no?” (Entrevista consultor evaluador).

La causa de la decepción que provoca la lectura del texto no está sólo, e incluso no está principalmente, en que el informe mostrara una imagen en ocasiones desfavorable de la labor realizada por la DGII, sino en que sorprendió, causó perplejidad. Lo que motivó el rechazo parece que no fue lo que ya se sabía que se podía decir (aunque fuera desfavorable: las dificultades de la gestión, el cuestionamiento competencial subyacente a todo...), sino lo que no se esperaba que apareciera escrito en el texto. Lo que no se sabía, pero que el texto, más allá de toda expectativa, y a partir del discurso de los agentes, relató (*“cosas que habíamos escrito, no por nosotros, sino por boca de otros”*). Eso fue lo que motivó el rechazo. En concreto, el evaluador hace referencia a los contenidos del informe que cuestionaban determinados supuestos políticos del modelo que se consideraban como intangibles:

“Sí que mostraron una oposición frontal a todo lo que fuera discutir el modelo y a la propuesta estratégica que gobernaban, por así decir, el Fondo (...). [L]a idea subyacente de quién era inmigrante, como cuáles eran los objetivos de esto, y eso sí que ellas, efectivamente, no sólo no querían discutirlo, sino que eso no era incorporable al informe ni a nada. Es más: ellas, yo creo que hubieran pensado que nosotros no teníamos que haber llevado eso al informe (...), que esto no formaba parte de la naturaleza evaluatoria (...). Eso se daba por supuesto, es decir: el modelo se daba por supuesto, el modelo subyacente, la explicación de qué es el inmigrante y cuáles son los objetivos de nuestra intervención es una

cuestión política, y las cuestiones políticas quedaban al margen de la evaluación”
(Entrevista consultor evaluador).

En el informe, es lo político, no lo funcional, lo que motivó *“una oposición frontal”*: la cuestión relativa a quiénes tenían derecho a acceder a los servicios financiados por el FAIRE (el problema que subyace a la determinación de *“quién era inmigrante...”*) y la cuestión de los objetivos de la intervención (que remite al problema de lo transversal y lo específico en la política). Es decir, lo que, a tenor del evaluador, provocó el rechazo fueron los contenidos del texto que se refieren a las exclusiones derivadas del marco normativo -que dejaba fuera de cobertura a los inmigrantes irregulares, perpetuando situaciones de exclusión y limitando la eficacia de las actuaciones-, la falta de transversalidad de la política de integración, la posible perversión derivada de crear servicios específicos para inmigrantes (inducida, paradójicamente, por la propia existencia del Fondo)..., todo aquello que aparece, al final, dicho *“no por nosotros, sino por boca de otros”*, en el capítulo de pertinencia.

El resultado, la reacción institucional fue el archivo del informe: la decisión de no difundirlo, y de no utilizarlo. Aquí, el discurso del evaluador converge con el de la DGII (*“ahí quedó, engavetado...”*). Pero éste es más explícito y consistente, no está ocluido por los silencios, bloqueado por las resistencias, como en el habla de las responsables políticas entrevistadas (si bien se observa que, en su arranque, el decir del evaluador debe también vencer la presión de cierta censura):

“Pues yo creo que... -igual digo una barbaridad de juicio, pero es que tengo una opinión que...-, creo que desgraciadamente esta evaluación entró en un cul de sac, sí, que yo creo que el cliente no vio que cumplió sus expectativas y la metió en un cul de sac, sí... (...). Yo creo que entró en un cul de sac, y entró en un cul de sac porque, y aquí viene, aunque sea un poco duro, pero no me importa, lo que hicimos no le interesó a nadie. Te voy a decir qué quiere decir esto y te lo voy a explicar: a los que lo encargaron, por los resultados, que no cumplían sus expectativas; pero es que las instituciones que formaban parte de la red tampoco estaban interesadas en la evaluación, eso lo habían hecho manifiesto a lo largo del proceso, ¿eh?, o por lo menos no en una evaluación de este tipo, que es carbas” (Entrevista consultor evaluador).

El informe fue archivado, enterrado, *“entró en un cul de sac”* (el evaluador acude, como en el caso de la responsable citada anteriormente, a una expresión un tanto encriptada -una expresión idiomática francesa) porque lo que se hizo, al final, *“no interesó a nadie”* (para la DGII, recordemos, el informe *“tampoco tuvo mayor eco fuera de la casa”*). Como decíamos, el evaluador, para decir esto, debe vencer la presión de cierta censura: es una valoración que le resulta difícil de expresar y debe justificarla (*“igual digo una barbaridad de juicio, pero es que tengo una opinión...”*),

acompañarla de declaraciones de suficiencia, armarse de valor (“...aquí viene, aunque sea un poco duro, pero no me importa...”), como si su decir comportara un gesto de desafío. Es quizá el elemento más sensible y crítico de su discurso sobre la recepción del texto: el informe fue enterrado, “entró en un cul de sac”, “lo que hicimos no le interesó a nadie...” Pero, a diferencia de las responsables de la DGII, el evaluador sí vence la censura institucional.

Hay, además, una categorización básica de las prácticas evaluativas, implícitamente clasificadas en evaluaciones que profundizan (“que escarbas”), como habría sido la del FAIRE, y otras que se supone son superficiales. Los agentes no estaban interesados en una evaluación en profundidad del Fondo (tampoco la DGII, aunque su primera valoración apunta superficialidad y pobreza informativa). Los agentes, a pesar de las críticas que verbalizaron, estaban, en realidad, acomodados al sistema de control que se había establecido, un sistema débil, como el informe de evaluación establece. No necesitaban de ninguna evaluación. Ésta, en general, no respondía a ninguna necesidad sentida como tal, más allá de las que pudieran derivarse de las expectativas de reconocimiento y legitimación de la DGII (que se vieron, además, defraudadas):

“Yo creo que estaban acomodados al proceso de control, que era que les mandasen unas fichas y que las rellenasen (...). Yo creo que al final la evaluación no cumplió las expectativas, no tanto de la naturaleza del producto, que la desconocían, sino que no cumplió las expectativas de reconocimiento que tenían (...), y por lo tanto, a quien nos lo encargaron, no tenían mucho interés en su proyección. Pero el resto de instituciones y operadores que estaban en el sistema tampoco estaban interesados en la evaluación, por distintas causas que analizamos en el proyecto: primero porque evaluar significa que alguien tiene una competencia superior sobre lo que están haciendo, y había ya un cuestionamiento competencial; pero, en segundo lugar, porque estaban ya habituados a unas prácticas diversas pero que les eran fáciles de cumplir, porque que no se te olvide que en muchas instituciones, en general, siguen confundiendo evaluación con control (...), y ellas creían que con el sistema de control que estaba ya establecido, o un poco mejorado, ya era suficiente. Y los que aceptaban el proceso de control (hay como dos objeciones: primero la negación de entrada: ‘que no es competencia vuestra, que nosotros ya decidiremos qué evaluar...’), y los que aceptaban que podían ser evaluados desde fuera, puesto que daban dinero, decían algunos, confundían muchos de ellos evaluación con control y lo único que proponían era mejorar el sistema de control que estaba establecido, con mejores indicadores. En resumen, no veían la pertinencia de nuestra evaluación” (Entrevista consultor evaluador).

El establecimiento de un repertorio de indicadores se supone que cumpliría con suficiencia las necesidades de evaluación de la intervención. La evaluación se asimila al control, y se sitúa en los límites primigenios de la medición. No es necesario nada más que disponer de buenos indicadores

para efectuar el seguimiento y la valoración de la eficacia de la política. El énfasis en la cuestión de los indicadores aparece como una demanda constante en el discurso de los actores institucionales entrevistados, como si todo el problema de la evaluación se redujera a la disponibilidad de indicadores²⁵⁶.

En el discurso del evaluador hay otra apreciación interesante: el cliente ignoraba en realidad qué era una evaluación (desconocían “*la naturaleza del producto*”). Algo reconocido por los responsables políticos de la DGII desde el principio (sabían que había que evaluar, tenían conciencia de ello, aunque no sabían muy bien para qué ni cómo hacerlo). Para el evaluador, lo veremos luego, este desconocimiento explica, al menos en parte, la perplejidad con la que se recibió el informe de evaluación y las reacciones subsiguientes.

*

Pero todo esto son apreciaciones retrospectivas del evaluador y de la DGII (aunque sean parcialmente convergentes y tengan cierta consistencia lógica). Veamos, con todo el detalle posible, cómo se desarrolló el proceso de la recepción: qué encuentros tuvieron lugar, qué intercambios discursivos se dieron en ellos y qué decisiones se tomaron sobre el texto. El análisis de estos aspectos permite contrastar sobre la base de elementos no sólo discursivos, sino también fácticos, las apreciaciones de la DGII y del evaluador, y completar la reconstrucción de la “caja negra” de la recepción.

VIII. 1. 2. Hechos y discursos: La presentación del texto y la discusión

Semanas después del envío del informe a la DGII, el 19 de mayo de 2008, tuvo lugar una reunión de presentación del texto en la sede de la Dirección General.

La reunión de presentación tuvo un alcance interno y restringido. A ella - además, lógicamente, del evaluador- asistieron los cargos de confianza política de la DGII responsables de la gestión del FAIRE: la Directora General de Integración de los Inmigrantes, así como la Subdirectora General de Relaciones Institucionales y su adjunta (estas últimas, principales interlocutores del evaluador durante el proceso evaluativo).

²⁵⁶ Unas concepciones prácticamente idénticas a las que existían cuando, en la “protohistoria” de la política de integración de inmigrantes, comienza a introducirse el discurso sobre la evaluación, tal como vimos en el Capítulo III.

Asimismo asistió el Jefe de la Unidad de Apoyo (una especie de gabinete u órgano asesor) de la Directora General. A diferencia de otras reuniones que tuvieron lugar al comienzo del proceso, y en contra de lo previsto en el diseño de la evaluación, no participaron representantes de las Comunidades Autónomas ni ningún otro actor ajeno a la DGII.

Interacciones e intercambios discursivos: “Esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio”

La reconstrucción de los intercambios discursivos que acontecieron en la reunión de presentación del informe se basa exclusivamente en el recuerdo del evaluador. En la memoria de las responsables de la DGII que asistieron a la reunión, estas interacciones verbales se han desvanecido. No obstante, como veremos después, las notas tomadas por el evaluador durante y después de la reunión, así como los acuerdos posteriores respecto a los ajustes a realizar en el informe, son mutuamente convergentes y parecen ratificar la reconstrucción retrospectiva efectuada por aquél.

En la reunión, como sucede en este tipo de actos de presentación, el evaluador expuso los principales resultados de la evaluación. Los responsables de la DGII mantuvieron una actitud receptiva, y en general más bien pasiva, interviniendo algunos de ellos ocasionalmente ante determinadas apreciaciones emitidas a lo largo de la presentación. No obstante, en el tramo final de la reunión, cuando se exponían los resultados relativos a la pertinencia del modelo y de los ejes de actuación del FAIRE, estas intervenciones dieron lugar a un intercambio discursivo especialmente intenso entre los evaluadores y los responsables políticos de la DGII:

“Hubo un punto [en la reunión de 19 de mayo], que había una pregunta en los cuestionarios [no se entiende] (...), que era si había elementos en el contexto normativo, tanto autonómico como estatal, que supusieran un obstáculo para el desarrollo de las políticas de integración y para la aplicación de los recursos del Fondo. Entonces, ahí salieron elementos que tenían que ver con la inserción laboral, con la transición del sistema educativo al laboral... Y hubo una apreciación, yo diría que de punto crítico [no se entiende] (...). El momento más sensible, más tenso... -y no sé si de la lectura del texto por parte de algunas personas que lo tuvieran (...)-, fue que la Ley de extranjería era un obstáculo para la integración de los inmigrantes” (Entrevista consultor evaluador).

En la memoria del evaluador, el momento crítico de la reunión de presentación fue la exposición de los resultados de la evaluación concernientes al capítulo de pertinencia. Más en concreto, el punto en el

que, al final del informe, se describe el cuestionamiento del marco normativo, de la *Ley de extranjería*, por parte de los agentes. Al llegar a ese punto, se produjo una pausa y un silencio tenso, roto finalmente por la Directora General:

"[P]or parte de la Directora General, cuando lee esa frase que está en el informe²⁵⁷, que es poner en el informe lo que están diciendo otros (...), la Directora General dijo algo así como: 'esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio'" (Entrevista consultor evaluador).

Merece la pena detenerse en esta declaración de la Directora General de Integración de los Inmigrantes: *"esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio"*. Es un enunciado clave. Condensa varios sentidos, particularmente reveladores del modo de concebir la práctica evaluativa por parte de la DGII:

- Por un lado, implica una voluntad de apropiación de la responsabilidad de la escritura del texto. La autoría del informe se desplaza del evaluador al cargo político que ha instado la evaluación. Hay una especie de apropiación de la escritura del texto, de la responsabilidad sobre lo dicho en el texto, que subvierte el principio de independencia y externalidad de la evaluación: se soslaya el hecho de que el informe está elaborado por un evaluador externo, que es responsable de lo escrito en el texto. La Directora General da por sentado que es ella quien, en último término, ha escrito ese enunciado que, sin embargo, no puede "poner" en el informe. El evaluador comparece como una especie de autor vicario, una prolongación de la Directora General.
- En línea con lo anterior, hay una apropiación política de la evaluación y de la totalidad del texto en que ésta se objetiva. El informe es propiedad de una instancia de gobierno superior a la DGII: el Ministerio. El texto le pertenece. Hay una colusión de posiciones: la posición del Ministerio como instancia que, en último término, encarga y financia la evaluación, y como instancia de la que, por extensión, habla el texto, se confunde con la posición de propietario del texto y de la función evaluativa.
- Junto a estas formas de apropiación, hay un rechazo de lo dicho en el informe, unido a una declaración retórica de impotencia, cuyo

²⁵⁷ La frase en concreto sería la siguiente: *"Según los agentes entrevistados, las intervenciones se han visto limitadas por un condicionante transversal: el marco normativo vigente en materia de extranjería, que da lugar a la situación de irregularidad de una parte significativa de la población inmigrante. Este condicionante opera como barrera a la participación en actuaciones y limita el acceso a los servicios, afectando de manera obvia a las oportunidades de integración social"* (Informe final, pág. 83).

sentido pragmático es el de una censura. Dado que la autoría del texto y su propiedad se han desplazado hacia las instancias político-administrativas de las que habla el informe, se tiene por imposible que el texto incorpore una valoración, políticamente crítica, cuyo alcance se considera inadmisibile: *"esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio"*. El enunciado implica un efecto de censura. Una censura que se plantea como ineluctable, determinada por una instancia de gobierno superior (el Ministerio).

Apropiación política de la evaluación y de la escritura del texto. Y rechazo (censura implícita) de los enunciados políticamente inadecuados. Subordinación del evaluador a (o disolución en) la instancia propietaria del informe y de la evaluación. Lo que acontece después, en los intercambios discursivos posteriores a esta declaración de la Directora General, comparece como una lucha discursiva por la verdad de lo dicho en el texto y, en cualquier caso, por su derecho a aparecer en la escritura del informe:

En efecto, a partir de la citada declaración de la Directora General, se suceden los intercambios verbales en torno al texto del informe:

"Eso es lo que produce las reacciones más fuertes, por así decir, más intensas de rechazo (...). Concretamente, habría que revisar las notas, pero una, por parte de la Subdirectora General, que viene a decir, viene a justificar la Ley de extranjería como una forma de facilitar la integración de los inmigrantes, 'eso son respuestas simples a problemas complejos', y una tercera lectura que [la Subdirectora] explicita es: 'eso son opiniones', 'son valoraciones'" (Entrevista consultor evaluador).

Al cuestionamiento de la Ley, la DGII responde negando frontalmente la verdad de lo escrito en el texto del informe: la *Ley de extranjería* se modificó para facilitar la integración de los inmigrantes, no es una barrera, sino todo lo contrario. Además, en esa contra-argumentación de la verdad del texto, se devalúa el estatus del enunciado crítico en torno al que gira la discusión: por su simplicidad (se reproduce una expresión tópica: *"son respuestas simples a problemas complejos"*) y por su carácter meramente opinático (las valoraciones de los agentes se consideran *"opiniones"* –no hechos objetivos, no poseen un valor de verdad).

Ante estas argumentaciones, la respuesta del evaluador es técnica (y defensiva: expresa una debilidad posicional, la asimetría relacional en que se inscribe la función evaluativa): *"son valoraciones, pero orientan comportamientos"*. Las valoraciones de la Ley incluidas en el informe pertenecen a los agentes, en efecto, no son apreciaciones del evaluador (se elude la responsabilidad sobre lo dicho en el texto), pero hay que

tenerlas en cuenta porque determinan la conducta de los agentes. Por eso, aunque fueran falsas, no pueden ignorarse.

Hay, además, un cuestionamiento por parte de la DGII de la procedencia de incluir esas valoraciones críticas en el texto del informe: el apartado relativo a los llamados *desajustes contextuales*, incluido en el capítulo de pertinencia del informe, estaba más allá del alcance de la evaluación, que debería haberse centrado exclusivamente en la valoración del modelo organizativo, de los procesos y los efectos del FAIRE:

"Había una persona, ahora no recuerdo quién, uno de los laterales, que debía ser un Jefe de Servicio o un Jefe de Gabinete, que (...) estuvo diciéndonos que no era... [lo que teníamos que decir en el informe]. Porque él planteaba que aquello no formaba parte de la evaluación. Él entendió que la evaluación debía ser una evaluación simple de efectos, o como mucho de análisis de algunos procesos. Pero un análisis de procesos y algo de impactos... Pero para esta persona (...), creo que él, para él, que fue quien más elaboró alguna de las intervenciones, ahora me estoy acordando, sí que formuló lo que él pensaba que debía ser nuestra evaluación, una parte de análisis de procesos, no todo, pero una parte de análisis de procesos, y la evaluación de algunos impactos, eso era" (Entrevista consultor evaluador).

Y de hecho, como veremos, la segunda versión del informe (encargada en esta reunión de 19 de mayo), no va a incluir el apartado relativo a los desajustes contextuales de la intervención, ni ninguna alusión a lo dicho por los agentes respecto al marco normativo de la inmigración.

*

Como señalábamos al comienzo, la reconstrucción de los intercambios discursivos que se produjeron en la reunión de presentación se basa exclusivamente en el recuerdo del evaluador. Estas interacciones verbales no han dejado huella –aparentemente– en la memoria de las responsables del FAIRE. Ni siquiera al contrastar con ellas los recuerdos del evaluador se reconocen las declaraciones que se hicieron en la reunión. Para los cargos entrevistados, el único "problema" de la evaluación reconocido finalmente como incómodo –en el plano político– es el más obvio: la tensión competencial que el proceso de la evaluación puso de manifiesto y que el informe fijó en su escritura:

"... No, yo, lo que sí sé, es más, es el tema competencial más, es por ahí, que ése es el tema que siempre se ha puesto un poco sobre la mesa cuestionando... y por las Comunidades Autónomas es [no se entiende] la parte competencial... ése es" (Entrevista cargo directivo adjunto DGII).

Para el evaluador, el momento crítico de la reunión, y probablemente de la lectura del texto, se dio en torno al capítulo de pertinencia, donde el habla de los agentes adquiere protagonismo cuestionando radicalmente el modelo de intervención y su marco legal. La apreciación del evaluador es, tal como hemos mostrado, muy precisa al respecto. Para las responsables del FAIRE, el problema fue siempre la cuestión competencial. Es una apreciación más genérica. Hay, por tanto, cierta divergencia en las apreciaciones. Una divergencia relativa, puesto que en la crítica del modelo y su marco legal enunciada por los agentes está involucrada también la cuestión competencial (aunque quizá de forma menos directa y con otras implicaciones). La divergencia radica, por tanto, en el grado de detalle de las apreciaciones retrospectivas del evaluador y de las responsables del FAIRE, en la resistencia (o simplemente el rechazo) de estas últimas a reconocer que el problema fuera la crítica radical de la pertinencia del modelo establecido para desarrollar la intervención y sus derivadas jurídico-políticas.

El conjunto de los datos recogidos invita, sin embargo, a conceder un plus de verosimilitud, de credibilidad, al recuerdo, más preciso, del evaluador. Por varias razones:

- En primer lugar, porque la cuestión competencial era algo ya sabido. Como vimos, ya emerge en los primeros momentos del proceso de la evaluación cuando la Comunidad de Madrid intenta impugnar dicho proceso (tuvo incluso reflejo en los medios de comunicación). El problema competencial era algo con lo que, probablemente, se contaba, como las propias responsables del FAIRE reconocieron (se daba “por descontado”, aunque no fuera grato a la DGII y, quizá, no se esperase que la evaluación lo hiciera tan patente).
- En el discurso de una de las responsables entrevistadas se hace referencia, como vimos, a otros contenidos, “cosas que se decían” en la parte final del informe (identificada, recordemos, como la parte más cualitativa), cosas “que no prosperaron”, “que ahí se quedaron”, sin que se precise con exactitud por qué (aunque, dubitativamente, se reconoce que pudo ser “porque no gustaron”).
- Las valoraciones que hicieron los agentes de la pertinencia del modelo creado y de su relación con el marco normativo vigente en materia de extranjería se ubican, ciertamente, en la parte final del informe y son apreciaciones eminentemente cualitativas (las referencias directas al problema del cuestionamiento competencial se ubican más bien al comienzo del texto, al inicio del capítulo dedicado a la organización y los procesos –la parte identificada como la más “evidente”, lo que “estaba claro y bien”).

Además, disponemos de una fuente adicional, de tipo documental, relativa a la reunión de presentación de 19 de mayo: el cuaderno del evaluador. Es una fuente que también procede del evaluador, esto es obvio. Con todo, las notas de este cuaderno constituyen el único registro documental que queda de la reunión de presentación del texto (y de otra posterior, de 2 de junio, acerca de los ajustes a realizar en la segunda versión del informe). Dichas notas confirman la reconstrucción de los intercambios discursivos que se dieron en la presentación y permiten objetivar el resultado de la reunión, los acuerdos tomados con posterioridad y, en definitiva, la posición de la DGII ante el texto y la evaluación. Finalmente, el examen de la segunda versión del informe muestra, más allá de las notas del cuaderno, la materialización en el texto evaluativo de todo ello.

En definitiva, las notas tomadas por el evaluador durante y después de la reunión de 19 de mayo, así como las decisiones posteriores respecto a los ajustes a realizar en el informe, materializados efectivamente en el texto, son convergentes y tienden a ratificar la reconstrucción retrospectiva efectuada por el evaluador.

Conclusiones de la reunión y decisiones tomadas: “Reflejar más lo positivo”

La reunión de presentación concluye con una especie de declaración imperativa por parte de la DGII. La Subdirectora General de Relaciones Institucionales, responsable directa del FAIRE, realiza una serie de observaciones, indica los ajustes a realizar en el informe e insta la elaboración de una versión reducida del mismo que incorpore las modificaciones solicitadas. Como decíamos, en el cuaderno del evaluador se recogen, de forma esquemática, esas observaciones.

Las observaciones de la DGII se orientaron en una doble línea (una más bien formal; la otra, centrada en contenidos):

En el plano formal, la DGII solicita confeccionar una versión “*más simplificada y más comprensible*” del informe (en la forma de un “*resumen ejecutivo*”), en el que se aligerara lo que se entendía como un exceso de información metodológica, se eliminaran reiteraciones y se hiciera “*más atractivo*” el texto, incorporando un mayor grafismo. A este respecto, las notas recogen, literalmente, lo siguiente:

- “Versión + [más] *simplificada, + comprensible (...)*;
- *Resumen ejecutivo*

- Reducir metodología
- Hay reiteraciones
- Formatear (hacer + atractivo)
- Mejorar la visualización"

(Cuaderno del evaluador: Evaluación del Fondo de Apoyo DGII. Lunes, 19 de mayo de 2008. Reunión DGII)

En un plano más sustancial, la DGII solicita atenuar contenidos considerados políticamente "*delicados*": hay una demanda explícita y directa de enfatizar lo favorable a la Dirección General y al FAIRE ("*lo positivo*"), así como, correlativamente, una solicitud (más indirecta) de atenuar (o incluso de eliminar) la presencia en el texto de las transcripciones del discurso de los actores entrevistados y sus valoraciones respecto al FAIRE y la DGII.

En este sentido, la Dirección General expresa su preocupación ("*miedo*") respecto a lo dicho en el informe sobre el *Plan Concertado de Servicios Sociales* (la reclamación efectuada por los agentes locales de reconsiderar dicho Plan como modelo para la gestión del FAIRE -recogida en el texto del informe, en su parte final), así como lo relativo al marco normativo (la crítica de la *Ley de extranjería* como barrera a la integración). Se plantea la posibilidad de eliminar, en su conjunto, el capítulo de pertinencia del informe, así como reducir o suprimir las valoraciones de los agentes y los *verbatim*s incluidos en el texto, reajustando la objetividad del mismo ("*ajustar [el informe] a la realidad*").

Concretamente, las notas recogen, al respecto, lo siguiente:

- "*Reflejar + [más] lo positivo (...)*
- *Miedo con:*
 - *Plan concertado*
 - *Marco normativo (...)*
- *¿Incluir tema pertinencia?*
- *Reducir o eliminar verbatim y valoraciones no ligadas a comportamientos*
- *Ajustar a la realidad"*

(Cuaderno del evaluador: Evaluación del Fondo de Apoyo DGII. Lunes, 19 de mayo de 2008. Reunión DGII)

La nota (y la demanda subyacente) que recoge el imperativo de "*Reducir o eliminar verbatim y valoraciones no ligadas a comportamientos*" resulta un tanto enigmática u oscura, tomada en su literalidad. La clave para comprender el sentido de esa anotación (así como, en general, del conjunto de las notas) la proporciona la reconstrucción retrospectiva del evaluador acerca de las interacciones verbales que tuvieron lugar en la reunión. Recordemos: una de las responsables de la DGII (la Subdirectora General de Relaciones Institucionales) señala que las apreciaciones de los

agentes respecto al marco normativo (*Ley de extranjería*) eran sólo valoraciones, algo puramente subjetivo, a lo cual el evaluador responde que son valoraciones, en efecto, pero que determinan comportamientos, razón por la cual deben tenerse en cuenta. Con todo, el evaluador recoge la demanda de la DGII de reducir esas transcripciones y valoraciones expresadas por los agentes, y ajustar lo dicho en el texto a una realidad supuestamente objetiva y fáctica ("*Ajustar a la realidad*"). Una realidad que debería coincidir con la imagen que la DGII tiene de sí misma y de su gestión del FAIRE (de ahí la anotación que conmina a "*Reflejar más lo positivo*").

*

En definitiva, las notas del cuaderno indican varias cosas, en línea con la memoria del evaluador:

- El espacio de fricción, de conflicto, se dio en torno a lo escrito en el capítulo de pertinencia, donde, como ya vimos, se degrada al máximo la imagen que la DGII tiene de sí misma: el relato evaluativo, en su resolución final, ofrece una imagen de la DGII y de su hacer que no coincide con su autoconciencia institucional (más aún: las valoraciones inscritas en el texto llegan a afectar al Gobierno del que depende la Dirección General, afectan a la legalidad por él instituida para regular el ámbito de la integración de los inmigrantes). Los momentos más tensos de la reunión (y debemos suponer que de la lectura del texto) se dieron en la exposición de esos contenidos transcritos del habla de los agentes (tal como el evaluador recuerda: "*...cuando vieron algunas cosas que habíamos escrito, no por nosotros, sino por boca de otros... no les debió de confirmar esa expectativa inicial*").
- La DGII rechaza esa imagen que el texto le devuelve, su respuesta es todo lo contrario de una apropiación interpretativa del informe: responde negando, rechazando lo escrito (aunque para rechazarlo e imponer su propio sentido sobre la escritura del texto debe apropiarse materialmente del informe y de la evaluación: "*esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio*"). El rechazo de lo escrito, y la imposición de un nuevo sentido sobre el texto, adoptan una doble forma:
 1. La puesta en cuestión de la verdad de los agentes, su falta de correspondencia con la realidad (de ahí las anotaciones acerca de reducir o eliminar *verbatim*s y valoraciones de los agentes, y "*ajustar*" el informe "*a la realidad*").
 2. En el límite, la censura total: se llega a plantear que el capítulo de pertinencia no es objeto de la evaluación (de ahí la

anotación interrogativa que plantea la posibilidad de incluir o no ese capítulo –en línea con la reconstrucción retrospectiva del evaluador: “...*la idea subyacente de quién era inmigrante, como cuáles eran los objetivos de esto..., no sólo no querían discutirlo, sino que eso no era incorporable al informe ni a nada... no formaba parte de la naturaleza evaluatoria*”).

El evaluador maneja, trata de poner en juego, otro concepto, más elaborado, de verdad: las valoraciones son en sí mismas, en tanto que valoraciones, verdaderas (reales) y, además, pueden provocar efectos materiales (conductas, comportamientos, hechos objetivos...). En la reunión está en juego una verdad (y una identidad político-institucional ligada a esa verdad). Hay una lucha por la verdad del texto. No sólo por determinar qué es verdadero y qué es falso, sino por establecer qué se debe considerar como verdadero y como falso (para la DGII, las valoraciones, en tanto que opiniones subjetivas no acordes con los hechos, son falsas; para el evaluador, la verdad no consiste simplemente en el ajuste del enunciado a la cosa; el enunciado valorativo en sí mismo es –o puede ser– verdadero: aunque su contenido proposicional sea empíricamente falso, contiene una verdad axiológica, subjetiva, un juicio de valor asumido por los actores que han producido el enunciado).

En todo caso, una cosa es cierta: lo dicho por los otros da “miedo”. La apertura intersubjetiva es políticamente peligrosa.

La última reunión y la posición del evaluador: “Una posición descriptiva respecto a las apreciaciones de los actores”

El 2 de junio de 2008, dos semanas después de la reunión de presentación, tiene lugar otra reunión en las dependencias de la DGII, esta vez entre el evaluador y las Subdirectoras de Relaciones Institucionales de la Dirección General. El propósito de la reunión es repasar las observaciones y las decisiones tomadas en la reunión de presentación de 19 de mayo. Los temas tratados y los acuerdos tomados en esta reunión nos permiten profundizar en el proceso de la recepción del texto, confirmar nuestra reconstrucción de los intercambios discursivos que tuvieron lugar en la presentación e indagar en su sentido.

Las observaciones de la DGII se resumen y se clasifican explícitamente en dos tipos: relativas a “Aspectos formales” y relativas a “Aspectos de contenido”. Respecto a estos últimos, una anotación del cuaderno del evaluador confirma el propósito de censura y de imposición de un sentido favorable por parte de la Dirección General:

- “Eliminar contenidos ‘delicados’”
 - *Alusiones al Pl. Concert.* [Plan Concertado de Servicios Sociales] como modelo descartado
 - *Críticas de los actores al marco normativo*
 - ^ [Aumentar] *Aspectos positivos*”
- (Cuaderno del evaluador: Evaluación del Fondo de Apoyo DGII. Lunes 2-VI-2008. Reunión DGII/Resumen observaciones reunión 19.05)

En el cuaderno, la anotación “*Eliminar contenidos ‘delicados’*” aparece subrayada en lápiz. Asimismo, los dos puntos en que se descompone –y que especifican– la citada anotación (“*Alusiones al Pl. Concert.*, etc.”) están también subrayados y enfatizados con una flecha. Estas marcas, inscritas en el cuaderno como si fueran fruto de una segunda lectura, parecen indicar que las anotaciones subrayadas delimitan los núcleos problemáticos de la evaluación, del informe y de la recepción del texto. Demarcan los límites de su aceptabilidad, de su apropiación por parte del poder político que lo ha instado y que constituye su principal destinatario.

Eliminar los “*contenidos delicados*”, políticamente sensibles, y destacar los “*aspectos positivos*”. Esto es lo que, ante todo, solicita la DGII ante la lectura del informe. Se observa en esa anotación la acción del poder gubernamental sobre la materialidad del texto, sobre su escritura: censurar lo que no puede ser dicho, enfatizar lo que, por el contrario, debe decirse, sobre-representándolo en la superficie de inscripción del texto. Actualizar el discurso de la demanda, en definitiva. Hay una determinación previa de lo que puede y debe ser escrito. Un sentido previamente pensado. Lo que no encaja en esa pre-determinación debe censurarse. Si la lectura es un acto de apropiación interpretativa del texto, en el que éste realiza su referencia en el lector, ampliando su campo de conciencia²⁵⁸, el caso muestra que esa apropiación se subvierte y se pervierte: no hay apropiación del sentido del texto, ni diálogo hermenéutico, sino violencia sobre él. Lo que hay es una posesión material de la evaluación y del texto en su conjunto.

Pero el evaluador se resiste a la acción de ese poder. Una última anotación, bajo el epígrafe “*Consideraciones*”, establece una especie de encuadre de la respuesta del evaluador ante las reclamaciones de la DGII, una especie de delimitación de su posición defensiva. Estas consideraciones llevan fecha de 2 de junio, son contiguas a las notas de la reunión de repaso de las observaciones, pero en página aparte, como si hubieran sido escritas después de la reunión (preparando una eventual respuesta), y se dividen en tres puntos:

²⁵⁸ En línea con la teoría del texto de Paul Ricoeur (1999 [1986]: 63 y ss.).

- “Es una evaluación externa
- [La evaluación] Responde a criterios formales usuales en evaluación (proporcionar información metodológica, uso de verbatim...)
- Dado que el enfoque es constructivista
 - Se asume una posición descriptiva respecto a las apreciaciones de los actores
 - Se identifican las divergencias y cuestiones a resolver en el futuro
 (Si el evaluador adopta valoraciones propias ‘fuertes’ –y/o la DGII- se altera la filosofía de la evaluación y se favorece el conflicto.)”
 (Cuaderno del evaluador: Evaluación del Fondo de Apoyo DGII. Lunes 2-VI-2008. Reunión DGII/Resumen observaciones reunión 19.05/Consideraciones)

Estas anotaciones ponen de manifiesto la resistencia del evaluador a obedecer las indicaciones de la DGII y modificar el informe. Esta resistencia se sustenta en tres argumentos que definen la posición del evaluador como sujeto productor de discurso, como autor del texto del informe:

1. En primer lugar, el evaluador hace valer la posición de independencia y autonomía que considera le debe corresponder como sujeto de productor de discurso: “Es una evaluación externa”. El argumento de la externalidad de la evaluación parece erigirse frente a las pretensiones de la DGII de apropiarse del texto e intervenir sobre lo escrito en él (supresión de “*contenidos delicados*”, enfatizar “*lo positivo*”...).
2. En segundo lugar, el evaluador defiende el uso de determinados esquemas procedimentales y retóricos habituales en la argumentación evaluativa (la evaluación, el informe, se ha escrito siguiendo “*criterios formales usuales en evaluación*”: “*proporcionar información metodológica, uso de verbatim...*”). Se presenta como sujeto que pertenece a una comunidad técnica que posee sus propias reglas de argumentación y producción de discurso. Se resiste así a eliminar la información metodológica contenida en el informe y a suprimir las transcripciones incorporadas en éste.
3. Por último, el evaluador aparece como un sujeto comprometido con la metodología que ha elegido (y por tanto con los actores a quienes ha dado la palabra): el enfoque constructivista-respondiente, que implica la asunción de una “*posición descriptiva*” ante los valores de los agentes entrevistados, la renuncia correlativa a prescribir valores (más teórica que práctica, en realidad) y la resistencia a que la DGII imponga los suyos propios. Las “*divergencias*” planteadas por los agentes se presentan como “*cuestiones a resolver en el futuro*” (no son algo a censurar, sino que definen una línea de trabajo, de diálogo podríamos decir).

Hay en esta argumentación, sobre todo en el último punto, una reivindicación, cuanto menos un recordatorio, del enfoque de evaluación

inicialmente asumido (la “*filosofía de la evaluación*” aprobada por la DGII, que quería una metodología participativa). Y, en esta misma línea, hay una resistencia a imponer “*valoraciones propias ‘fuertes’*”. El informe debe reflejar las constelaciones de valor de los agentes convocados a participar en la evaluación, abriendo así un espacio de diálogo que favorezca la resolución de los conflictos inherentes al campo de la política evaluada. Si se procede de otro modo, si el evaluador o la DGII proyectan sobre el texto “*valoraciones propias ‘fuertes’... se favorece el conflicto*”, no el diálogo y la búsqueda correlativa de consensos.

Esta contra-argumentación del evaluador, su resistencia ante las reclamaciones de la DGII, revela, una vez más, el efecto de poder que esta instancia quiere imponer sobre el texto: hacer del informe una superficie disponible para la inscripción de sus definiciones de la realidad y sus juicios de valor, convertir al evaluador en un autor vicario, apropiarse del informe y de la función evaluativa.

*

El resto de las notas del cuaderno (con fecha de 2 y 3 de junio) son simples esquemas técnicos sobre la estructura del llamado *Resumen ejecutivo*. Hay una alusión a una posible reunión entre el 16 y el 26 de junio, pero no consta que tuviera lugar. Da la impresión que el proceso de la recepción, y de la evaluación del FAIRE en su conjunto, concluyó con la remisión a la DGII del *Resumen ejecutivo* (cuya fecha es de 11 de junio). Éste, en efecto, se confeccionó como una versión abreviada del informe (aunque demasiado extensa para poder considerarse propiamente un resumen ejecutivo²⁵⁹), y políticamente menos incómoda, apta por tanto para su distribución institucional.

En el citado *Resumen ejecutivo*, se redujo la información metodológica, se eliminaron todos los *verbatim*s originalmente incluidos en el informe y se suprimieron íntegramente dos apartados particularmente “*delicados*”:

- En el capítulo de eficacia, el relativo a los efectos no deseados del FAIRE (ruptura de la transversalidad, efectos de sustitución de fondos...), que, obviamente, no ofrecían una imagen favorable (“*positiva*”) del *Fondo de Apoyo*.
- El último apartado del capítulo de pertinencia (*Desajustes contextuales*), en el que, en el informe original, se describían las valoraciones de los agentes respecto al marco normativo en materia

²⁵⁹ Su extensión fue de cincuenta y una páginas, algo menos de la mitad del Informe originalmente presentado.

de extranjería, así como sus efectos de exclusión sobre las situaciones de los inmigrantes y sobre la eficacia de las actuaciones financiadas por el Fondo (los contenidos que motivaron el momento más tenso de la reunión de presentación).

El proceso de la recepción parece cerrarse con una especie de compromiso entre las pretensiones de la DGII y las contra-argumentaciones del evaluador: el informe original no fue modificado (si bien, como veremos, tampoco será distribuido más allá de la DGII -y en la Dirección General su distribución fue muy limitada), pero el *Resumen ejecutivo* incorporó la mayor parte de los cambios solicitados por el cliente.

VIII. 2. Después de la recepción: los usos del texto

¿Qué consecuencias tuvo la recepción del informe de evaluación del FAIRE? Nos preguntamos por los usos que se dieron al texto, así como por los efectos derivados de dicho uso. Articulamos el análisis en una doble distinción de usos y efectos:

1. En primer lugar, el uso más básico: la difusión del texto, y sus correspondientes efectos de diseminación del conocimiento evaluativo y de transparencia de la acción de gobierno.
2. En segundo lugar, la incorporación práctica de dicho conocimiento en la toma de decisiones estratégicas y políticas.

El análisis de los usos del informe de evaluación apunta, ante todo, evidencias negativas. La difusión del informe fue muy limitada (no parece que haya habido difusión propiamente). Tampoco hay evidencia de su utilización en la toma de decisiones sobre el FAIRE o, en un sentido más amplio, sobre la estrategia en materia de integración de inmigrantes. Como veremos, los usos dados al informe fueron muy marginales, casi anecdóticos, paradójicos incluso: sirvió, ante todo, para comprobar lo que ya se sabía. La evaluación del FAIRE nació de una difusa toma de conciencia de que se debía evaluar el Fondo (sin saber muy bien para qué o cómo había que evaluar) y concluye con un efecto de conciencia. Fue, en definitiva, una evaluación sin uso.

VIII. 2. 1. Difusión del informe

Más allá del acto de presentación interna del informe (en la reunión de 19 de mayo), no hubo difusión del texto ni del resumen ejecutivo encargado tras la presentación. Sobre esto caben pocas dudas, aunque en ocasiones el discurso recogido en la DGII se expresa de forma contradictoria o tiene que vencer, una vez más, ciertas resistencias. La primera, ya lo adelantamos, es la negación de la ocultación del informe.

Como vimos, una de las responsables entrevistadas, ante la pregunta sobre si el informe se ajustó a lo que esperaba, responde casi inmediatamente con una especie de justificación no pedida (la pregunta era por la valoración del informe no por quiénes lo leyeron ni por su distribución):

“¿TÚ DIRÍAS QUE EL INFORME DE EVALUACIÓN SE AJUSTÓ A LAS EXPECTATIVAS QUE TENÍAS...?”

Yo creo que sí, yo creo que sí... (...) Yo diría que se lo leyó todo el equipo, el informe nunca se ocultó, en interno y en externo (...). El informe lo leyó mucha gente y lo valoró mucha gente” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

En principio, según la responsable directa del FAIRE, todo el equipo leyó el informe, mucha gente lo valoró, éste nunca se ocultó, ni en la DGII ni fuera de la Dirección General. Sin embargo, todo apunta que esta declaración es la negación apresurada (reactiva) de una evidencia: en realidad, el informe se ocultó, poca gente lo leyó, ni dentro ni, mucho menos aún, fuera de la DGII. Lo cierto es que la citada declaración contradice lo dicho por la misma informante en otro momento de la entrevista (así como lo dicho por otros informantes, pertenecientes al equipo técnico del FAIRE, que no reconocerán, como veremos, haber leído el informe):

“(...) [El informe] no quisieron ni presentarlo, lo manejaron en interno (...).”

¿NO TUVO DIFUSIÓN?

Yo creo que tuvo una difusión muy limitada” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

Según los testimonios recogidos, tanto de los cargos de confianza política de la DGII como de los funcionarios subalternos, la difusión del informe fue, en efecto, “*muy limitada*”. Podríamos suponer que se restringió al pequeño círculo de cargos de confianza que asistió a la reunión de presentación. Algunos de los funcionarios subalternos más implicados en las tareas de gestión del FAIRE no reconocen haber leído el informe:

“La evaluación del Fondo de Apoyo, la recuerdo perfectamente, sí, (...) se disponía de un presupuesto muy importante de lo que era hasta 2004, entonces era muy importante conocer, determinar el alcance que estaba teniendo, ¿no?, las políticas puestas en marcha tanto por las Comunidades Autónomas como por los Ayuntamientos, lo que estaba habiendo... Lo que pasa es que, bueno, eeh, o

sea, yo en esa época estaba trabajando de Jefe de Servicio, llevaba (...) estaba muy encima del Fondo, pero, vamos, la evaluación, la evaluación en sí, no... no... luego, los resultados de esa evaluación no los... no los analicé, no los leí incluso, vamos. Yo luego me fui. No recuerdo haber leído exactamente, estos, estos resultados, ¿no?, eeeh..., que se presentaron, ¿no?” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

El FAIRE era “*muy importante*” desde un punto de vista financiero, y por tanto lo era también obtener un conocimiento de su alcance, del impacto de las políticas impulsadas por medio de sus recursos en los ámbitos autonómico y local. El entrevistado estaba “*muy encima*” de la gestión de ese Fondo tan importante y cuyos resultados era necesario determinar (de hecho, fue uno de los principales suministradores de información estadística y documental para la evaluación). Y sin embargo, no tuvo ningún conocimiento del informe, según confiesa de forma un tanto sincopada, balbuceante incluso.

Otra Jefa de Servicio de la DGII, compañera del anterior, también muy implicada en la puesta en marcha del Fondo, confiesa asimismo, no sin dificultad, su desconocimiento de los resultados de la evaluación:

“¿Y EL CASO DE LA EVALUACIÓN DEL FONDO DE APOYO...? ¿QUÉ RECUERDO TIENES DE ESA EVALUACIÓN?

El caso es que yo no sé... (...), porque yo, la época que estuve, la verdad es que estuve poco tiempo” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII).

En ambos informantes, el argumento que justifica la ignorancia es la rotación, el haber dejado, en un momento dado, de prestar servicios en la gestión del FAIRE. De cualquier modo, ambos formaron parte de la tecnoestructura del *Fondo de Apoyo* en sus inicios (y continuaron en la DGII al menos hasta 2013, cuando se hicieron las entrevistas). Fueron los mismos informantes que, entrevistados en el proceso de evaluación, pusieron de manifiesto sus quejas ante lo que consideraban una subestimación de sus funciones. Participaron, por tanto, en la gestión del FAIRE y en su evaluación, pero no reconocen haber tenido acceso alguno al informe (confirmando, de paso, la rígida demarcación de funciones que distingue lo estratégico y lo político de lo operativo, de la gestión, que el propio informe de evaluación apuntaba).

Parece fuera de duda que ninguna versión del informe (ni la extensa ni la resumida) salieron del círculo de asistentes a la reunión de presentación. Ni siquiera se distribuyó entre el personal técnico de la *Subdirección General de Relaciones Institucionales*, dependencia encargada de la gestión directa del FAIRE. Y, por supuesto, en contra de lo inicialmente programado, no tuvo difusión alguna en el entramado de agentes

autonómicos y locales convocados a participar en la evaluación (y a los que, en su momento, se llegó a presentar su diseño metodológico).

*

Las razones de la falta de difusión no se verbalizan siempre con claridad (de nuevo, el discurso se ve atravesado en este punto por ciertas resistencias). Hay bastante convergencia en que las principales razones fueron políticas, aunque más bien circunstanciales: remiten a cambios estratégicos y administrativos, que transformaron el contexto de oportunidad de la difusión. Este argumento es el que más se desarrolla en las entrevistas:

“Yo creo que [la falta de difusión] fue debido a que no era el momento político para presentar resultados. (...) Ese fue un momento importante de cambio en España de las políticas de integración de inmigrantes (...). Yo me fui en 2005, no, en 2009 me fui; pues ahí ya hubo un cambio en el rumbo de la política de integración de inmigrantes, ya se empezó a hablar de retorno, se estaban haciendo determinadas... bueno, ya la integración se veía con otra perspectiva. Yo creo, yo no lo viví nada más que al principio, pero vi que ya no había ni el mismo interés ni el mismo criterio. Ni iba a haber pelea por sacar un fondo de estas características, ni por incrementarlo ni por utilizarlo. Nada” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

Las razones de la limitada difusión de informe se sitúan, sobre todo, en cambios políticos y administrativos que, en realidad, fueron posteriores a la recepción²⁶⁰. También hay alusiones, poco detalladas, a la conflictividad que la difusión hubiera podido generar con las Comunidades Autónomas. La informante citada reconoce que la difusión “*podía tener consecuencias en su relación con las Comunidades Autónomas*”. Otra informante confirma este punto:

“Y también había otras variables (...), las reacciones de las Comunidades Autónomas, si durante el proceso de evaluación sabemos cómo fueron, si en las conferencias sectoriales, en las que yo he asistido, es demencial, y en las reuniones de Directores Generales (...)” (Entrevista cargo directivo adjunto DGII).

Secundariamente, se señala la ya comentada falta de interés de los destinatarios potenciales del informe (“*...tampoco yo vi que hubiera reclamo por parte de los participantes de Comunidades Autónomas..., pasó al olvido, no sólo en la casa, por parte de todos*”). De este modo, se justifica la falta de difusión en el desinterés de los agentes. Como vimos, el

²⁶⁰ Hay cierta imprecisión en las fechas: el informe se discute en mayo-junio de 2008, los cambios en el equipo de la DGII se demoraron casi un año y sólo afectaron a la informante entrevistada, que cesó en su cargo, según su propio relato, en 2009.

evaluador coincide en esta apreciación sobre la actitud de los agentes hacia la evaluación (“*lo que hicimos no le interesó a nadie*”).

En el caso del FAIRE, la evaluación parece darse como una práctica importada, introyectada institucionalmente sin una auténtica asimilación. Es dudoso que responda a una necesidad sentida. De haberla, se ha disipado con el cambio de Gobierno de 2008 (aunque el partido gobernante fuera el mismo y la cúpula directiva de la *Secretaría de Estado de Inmigración* y de la DGII no fuera sustituida). Tal vez, como señala el evaluador, ya existía un dispositivo de gestión y de control (unas fichas con indicadores) en el que los actores se encontraban acomodados. No necesitaban nada más (“*no veían la pertinencia de nuestra evaluación*”).

De cualquier modo, los cambios político-administrativos, las implicaciones políticas del texto y la falta de interés de los agentes se aducen como las causas que disuadieron a los responsables de la DGII de dar difusión al informe. Volveremos sobre todo esto más adelante.

VIII. 2. 2. Contribución a la toma de decisiones y utilidad general del informe

Respecto a la contribución del informe de evaluación a la toma de decisiones sobre el futuro del FAIRE, o sobre la política de integración que se trataba de impulsar, nos encontramos también con evidencias negativas (aunque, en ocasiones, se sobre-afirma la utilidad de la evaluación de una forma casi compulsiva). De cualquier modo, los efectos del informe (y de la evaluación en general) parecen, en el mejor de los casos, marginales, casi anecdóticos, sin consecuencias prácticas o materiales identificables.

Como adelantábamos, la utilidad del informe fue una utilidad sin uso, sin práctica. Sirvió, antes que otra cosa, para “*tomar conciencia*”. Todo sucede, ciertamente, como en el principio, cuando se decide evaluar sólo porque había conciencia de que había que hacerlo.

*

En las entrevistas, la cuestión de la utilidad general del informe y de su posible contribución a la toma de decisiones se asocia o se diluye con la de la difusión, sobre todo en lo que hace a las causas “circunstanciales” (cambios políticos y administrativos, rotación de equipos...) que incidieron en los usos finalmente dados al texto evaluativo:

“¿QUÉ UTILIDAD TUVO LA EVALUACIÓN...? (...)

Yo creo que tuvo una utilidad, yo creo, de comprobación de premisas con las que había surgido el Fondo, eehh...; después, ya en reorientación de políticas, menos, y yo diría que ya, como se perdió el asunto, pues la, eehh..., la maduración de consecuencias, pues, claro, ya no podía ser aplicada, porque, claro, pues yo no estaba y el Fondo al poco tiempo desapareció²⁶¹. Es decir, el cambio de equipo hizo mucho; es decir, yo creo que con el equipo con el que salió todo esto estaba bien, eehh..., estaba bien dirigido, pero es que, al final, los equipos que siguieron, la evaluación no estaba tanto en sus líneas de trabajo, me refiero a nivel alto, en el Ministerio (...), por tanto yo creo que los resultados se perdieron un poco” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

La utilidad de la evaluación aparece como una utilidad débil, paradójica: se reproduce el argumento de que sirvió para confirmar lo que ya se sabía (“puso de manifiesto determinadas creencias que teníamos a priori”, “tuvo una utilidad... de comprobación de premisas...”). En ocasiones, se atribuye al informe un uso muy particular: sirvió, de forma casi personal, para dar respuesta a demandas informativas puntuales procedentes de la Unión Europea. Es, en efecto, un uso y una utilidad débiles, por oposición a lo que podrían considerarse un uso fuerte, político, inductor de decisiones y cambios, productor de prácticas (que de ningún modo se dio):

“Porque aquí, en la casa, yo sí me he servido de la evaluación, nos hemos servido (...) a veces para... eehh, información o temas. Por ejemplo, (...) a la Comisión, a la Unión Europea, le encanta empezar a mandarte informes y pedirte cosas y cosas, entonces yo... sí lo he utilizado. Yo, cuando estaba como Subdirectora... pues sí me ha servido, me ha servido para tema de integración, de política, para temas de cuestionarios y cosas y tal... Sí (...). O sea, que sí se ha utilizado” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

En esta misma entrevista, especialmente expresiva, inmediatamente después, al preguntar por otros usos (políticamente más sustanciales) dados al informe, el habla de la informante se desplaza hacia el relato de las restricciones presupuestarias sufridas a partir de la crisis:

“¿PERO [EL INFORME SE USÓ] PARA DAR FORMA A MEDIDAS CONCRETAS, PARA DAR LUGAR A ALGÚN CAMBIO...?”

Eso... es que... [Pausas largas], sí, ya en la fase que entramos, entramos ya en una fase que no había ya margen de maniobra para muchas cosas nuevas ni, ya te digo, ya luego vino... [Pausa larga], luego, en realidad en 2009 el Fondo nos lo recortaron un sesenta y cinco por ciento (...)” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

A continuación, como tratando de cerrar una brecha o una contradicción, la informante reafirma, casi compulsivamente, la utilidad

²⁶¹ En realidad, el FAIRE sufre una progresiva reducción presupuestaria desde 2009, llegando a quedar sin presupuesto en 2012, con el Gobierno del Partido Popular.

del informe (su habla llega a interrumpirse por una explosión de risa): no se usó para adoptar decisiones ni se difundió, pero sí se utilizó (debe entenderse que se utilizó para responder a las citadas demandas de información procedentes de la Unión Europea). La declaración de la informante concluye retornando al argumento de la ignorancia y a la reiteración de las posibles causas de la falta de difusión del informe (como si, en efecto, hubiera una contradicción entre la ausencia de difusión y la afirmación de la utilidad):

“Pero, vamos, que la evaluación fue útil, o sea, eso jamás se puede negar de su utilidad, eehh... Útil, utilización [Risa], por decir... yo creo que sí sirvió y se utilizó, lo que pasa es, yo ya no sé por qué razones no tuvo la difusión que al principio se pensaba, o cuando se ideó. Tal vez, pues habían cambiado muchas cosas... eehh..., estábamos en otro momento, eehh... las propias reacciones de las Comunidades Autónomas, había habido también un cambio de legislatura... SÍ, CLARO...

No sé, estoy ya un poco especulando, ¿eh?... Porque, como te digo, información, a mí nadie me dijo: ‘esto o lo otro’...” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

Al final, las decisiones sobre los usos dados al informe de evaluación se representan como algo impersonal, determinante pero indeterminado en su origen. Algo que acontece por encima de la informante, sobrepasándola. Hubo unas decisiones externas, un tanto anónimas, que lo alteraron todo.

Hay en esta entrevista una constante sobre-afirmación de la utilidad del informe. El decir de la informante parece estar en tensión con un discurso normativo sobre la finalidad de la evaluación, un discurso teórico y latente en conflicto con la experiencia vivida. De ahí, el esfuerzo por afirmar dicha utilidad frente a las evidencias indicativas de la falta de uso. Parece que se intenta negar la evidencia fáctica mediante la afirmación reactiva de una utilidad vacía, en realidad, de contenido, sin objeto, en contradicción con la experiencia de la falta de difusión y la indeterminación de las posibles formas de aplicación del conocimiento evaluativo: el informe sí fue útil, aunque no se difundiera; fue útil, aunque luego no se supiera cómo se iba a utilizar (en este fragmento de entrevista, la utilidad se afirma cuatro veces):

“¿Qué es útil? Pues sí. Porque eso mismo, independientemente que luego saliera a la luz pública el informe, se difundiera o no, útil era, porque era, pues tomar conciencia de eso. Que luego, ¿cómo se iba a utilizar? Pues... (...) se me escapa, pero vamos, que útil sí. Útil en todo caso y necesario” (Entrevista cargo directivo adjunto de la DGII).

La utilidad de la evaluación comparece como una utilidad vacía, sin objeto, abstracta. Una utilidad psicologizada: su efecto es, en último término, un efecto de conciencia: sirvió para “comprobar premisas”, “creencias que teníamos a priori”, para “tomar conciencia de eso” (de lo que ya se sabía o se esperaba). No se traduce en prácticas concretas, materiales. Es como si se reprodujera el marco cognitivo en el que tiene lugar la introducción de la evaluación en la política de integración de inmigrantes y la propia evaluación del FAIRE: en ambos casos, como vimos, había conciencia de que había que evaluar, aunque no se sabía muy bien cómo o para qué (el evaluador también va a insistir, lo veremos, en el desconocimiento de la naturaleza de la evaluación por parte del cliente, de lo que ésta podía proporcionar, de ahí la perplejidad que suscita, finalmente, la recepción del texto).

Ahora, después de la evaluación, se insiste en una utilidad sin uso, una utilidad sin práctica, basada en la adquisición de un conocimiento que no se traduce en ningún cambio significativo, ninguna decisión. Sólo una toma de conciencia “útil en todo caso y necesaria”.

**La interpretación del evaluador:
“No sé si ellas llegaron a entender qué era eso de la pertinencia”**

En la memoria del evaluador, tres núcleos problemáticos explican la actitud de los responsables de la DGII ante la evaluación, el informe y los usos dados al mismo:

1. La disposición de las Comunidades Autónomas, en particular la falta de apoyo de aquellas que la Dirección General consideraba “aliadas” en su propósito de implementar el FAIRE y de evaluarlo.
2. El desconocimiento de la DGII respecto a la naturaleza de la evaluación y del producto que, finalmente, se le iba a entregar.
3. La indeterminación de la política de integración de inmigrantes como objeto general de la evaluación, y las contradicciones inherentes a la concepción del FAIRE.

*

En primer lugar, la interpretación del evaluador es consistente con los argumentos de la tensión competencial y la problemática política subyacente a la gestión del Fondo de Apoyo como causas de que el informe no se difundiera y los resultados de la evaluación no se utilizaran. Sin embargo, introduce un matiz respecto a las apreciaciones, más gruesas, procedentes de las responsables de la DGII: para el evaluador, el

problema no fue tanto, ni principalmente, la actitud expresamente reactiva de las Comunidades gobernadas por el *Partido Popular* (con Madrid a la cabeza), sino la disposición de aquellas que se suponía políticamente afines. Éstas fueron, en definitiva, escépticas con respecto a la evaluación y al modelo subyacente al FAIRE, y eso es lo que desconcertó a la DGII:

“El problema no era Madrid, la Comunidad Autónoma. Yo descubrí que el problema no era Madrid. A Madrid se la había tenido que contestar políticamente y punto (...). Pero el problema eran otras Comunidades Autónomas que eran, entre comillas, ‘de la cuerda’; o muchos operadores que entrevisté, que podrían haber sido... que no se oponían al Fondo pero que sí cuestionaban la idea subyacente de quién era inmigrante [quién tenía derecho a acceder a los servicios financiados por el FAIRE], como cuáles eran los objetivos de esto [del FAIRE]” (Entrevista consultor evaluador).

El problema, por tanto, no eran las Comunidades Autónomas del *Partido Popular*, encabezadas por Madrid en su discurso de descalificación competencial. El problema era más amplio y más profundo: la fuente de malestar era más sutil y radicaba en que las Comunidades Autónomas que se suponía afines (gobernadas por el *Partido Socialista Obrero Español*, o vinculadas a la Administración central por un pacto de gobierno) se mostraran escépticas respecto a la evaluación, y más aún: se mostraron aprensivas respecto al modelo político subyacente al FAIRE. Eso no se esperaba y fue lo que desconcertó a la DGII. El evaluador se apoya en su memoria de las primeras reuniones mantenidas en el proceso de la evaluación (en particular la reunión de junio de 2007, en la que se presentó el diseño de la evaluación a las Comunidades Autónomas):

“La falta de colaboración [de las Comunidades gobernadas por el Partido Popular], la enmienda a la totalidad, la negación a colaborar era dentro de lo que esperaban. Sin embargo, las cosas que iban diciendo otras comunidades, Aragón, etc., etc., a lo mejor algunas de éstas no les gustaron (...). [el representante de la Junta de Andalucía] habló también del análisis de pertinencia, porque él [el representante de la Junta] cuestionaba que no estaba claro que se hubiera hecho previamente un intento de integrarlo [refiriéndose al FAIRE] con otros planes y que no se había hecho un análisis previo de necesidades. Él cuestionaba que se había puesto en marcha el instrumento, el Fondo, sin pensar que el instrumento tenía que tener una integración con otros planes. El principio de complementariedad tenía que haberse pensado, no enunciado, y, dos, que hacía falta un análisis previo de necesidades (...).

Una de las cuestiones sorprendentes de aquella reunión [de presentación del diseño de la evaluación] fue que nadie de los suyos les apoyó... digamos explícitamente (...). Los demás [las Comunidades no gobernadas por el Partido Popular] las apoyaron en la medida en que entraron en el tema. Porque Madrid decía que no había que entrar en el tema, cuestionaba la pertinencia [de la evaluación]... y que nosotros pudiéramos decirles algo a ellos. Las demás Comunidades Autónomas les echan un capote implícito porque entran en el tema

(...) ante la enmienda a la totalidad de Madrid, pero [enfaticando el pero] no recuerdo yo que, que eso me llamó la atención, ninguna manifestación explícita de apoyo alto al instrumento (...). O sea que sí, que en el tema político había todo un mar de fondo” (Entrevista consultor evaluador).

“En el tema político había todo un mar de fondo”. El campo de relaciones de poder en que se inscribe la política de integración de inmigrantes es, en efecto, un campo conflictivo. Un campo en el que se cruzan una tensión partidista y una tensión político-territorial. En ese espacio, la implementación del FAIRE, y su evaluación, han evidenciado la capacidad de respuesta/contra-respuesta de los Gobiernos regionales y la debilidad material del Gobierno central frente a aquéllos. Surgido de ese espacio de tensiones, un informe que da la palabra a las Comunidades Autónomas se convierte en un elemento potencialmente debilitador de la Administración central.

Sin embargo, la DGII no se había formado una idea precisa del producto que la evaluación le iba a ofrecer. Éste es el segundo problema que el evaluador identifica en su interpretación de la recepción y de los usos dados al informe. La evaluación proporcionó al cliente algo que no esperaba, porque ignoraba su naturaleza, las implicaciones políticas del enfoque de evaluación por el que se había optado:

“Yo, por ejemplo, me sorprende que si nosotros habíamos propuesto en la metodología de evaluación dar la palabra a los actores, ellas no se dan cuenta, hasta que presentamos los resultados, de lo que los actores van a decir. Eso me sorprendió (...). Yo creo que ellas no sabían qué es esto de una evaluación. (...) [E]s que un actor, en cuanto le das la palabra, además de las disfuncionalidades operativas, no puede sustraerse a emitir valoraciones y opiniones políticas..., juicios, juicios, y al establecer juicios, ¿eh?, está cuestionando la arquitectura del modelo. (...) [Y]o no sé si ellas llegaron a entender que qué era eso de la pertinencia; es decir, hay dos cosas que cuando, de la sorpresa de los resultados, que tienen que ver con que no tenían claro lo que íbamos a hacer ni que habían entendido lo que íbamos a hacer, ¿eh? La sorpresa podía ser el que estuvieran un poco disgustadas porque no se las había reconocido como ellas querían, pero, cuando la sorpresa supera todo eso, vemos que no habían entendido lo que se iba a hacer. Es decir, estaban formuladas dos cosas: el análisis de la pertinencia, y dos, que los actores iban a hablar (...). Querían que hablaran, pero porque ellas esperaban retornos positivos (...). Ese punto que era las valoraciones del modelo y del análisis implícito de lo que se estaba haciendo y del cual partían en la Dirección, es decir, qué es el inmigrante y el objeto, ¿no?, pues eso no” (Entrevista consultor evaluador).

Las responsables del FAIRE no entendieron dos cosas: en el plano metodológico, a qué podía dar lugar la apertura intersubjetiva de la evaluación; en relación con los criterios de valoración que se iban a manejar, no comprendieron en qué consistía un análisis de la pertinencia

de la intervención. No entendieron las implicaciones políticas de todo ello, de ahí la perplejidad de la recepción y sus consecuencias.

De algún modo, más allá del proceso de ajuste del requerimiento a la demanda que tuvo lugar al comienzo de los trabajos, los resultados de la recepción ponen de manifiesto un desacoplamiento entre las expectativas de la DGII y el producto final de la evaluación. Hubo un desencuentro.

Tal vez, como señala el evaluador, el cliente no entendió la naturaleza de la evaluación. A fin de cuentas, las responsables de la DGII habían asumido la necesidad de evaluar, aunque no sabían muy bien para qué ni cómo hacerlo. Pero, quizá, tampoco el evaluador supo interpretar la expectativa de legitimación que latía en la demanda de la DGII, y los riesgos políticos del enfoque evaluativo que iba a aplicar. O, tal vez, finalmente se impuso su propio celo profesional: el desempeño de su estatus de sujeto experto independiente, comprometido con una metodología por la que había optado. Esto es, como ya vimos, lo que apuntaba el análisis del texto evaluativo y que el estudio de la recepción parece confirmar.

Por último, más allá de este desencuentro y de la ignorancia de la DGII sobre las implicaciones de la evaluación, la propia naturaleza del objeto era problemática:

“[El problema de la evaluación] tiene que ver con la aprehensibilidad del objeto. Porque no está claro qué es, no está formado, y como todo aquello que no está formado es motivo de contradicción. O sea, el punto de arranque es que la inmigración forma parte de estos objetos hoy en día no consolidados, estos objetos todavía en proceso, flou, abiertos, donde sus propios protagonistas viven las tensiones de algo que no está definido, no está aclarado conceptualmente, y que por lo tanto también lo trasladan a su propio hacer (...). Entonces todos los instrumentos aquí son imprecisos, difusos, poliédricos. El propio Fondo, ¿qué es el Fondo en sí? Pero si es una caja pagadora. Aunque no quisieran, porque no está diseñado como un incentivo. El propio enunciado es contradictorio: dices que no quieres ser una caja pagadora, pero dices que eres subsidiario y complementario, pues, ¿qué quieres? (...). El conflicto de evaluabilidad nace de esto (...). Es que no está definido el objeto. Si no está definido el objeto, oiga, ¿qué es lo que evaluamos?’ (...)” (Entrevista consultor evaluador).

La integración de inmigrantes, o la inmigración en sentido amplio, constituye un ámbito de acción política indefinido, en formación. La propia definición del FAIRE como instrumento financiero es deficiente, contradictoria. El objeto de la evaluación es, en realidad, un fondo complementario y subsidiario de la Administración autonómica, una *caja pagadora*; pero quiere ser otra cosa, quiere ser un incentivo para la cooperación entre niveles de gobierno. Hay un conflicto entre lo que el

FAIRE es y lo que quiere ser. Las tensiones políticas y las correlaciones de fuerzas del campo hacen muy difícil la resolución de ese conflicto, que se traslada a la evaluación. Ya lo vimos. Al final, el evaluador reenvía el problema de la recepción (y de la evaluación en su conjunto) a la propia problemática que el texto evaluativo revela y define. La indeterminación y las contradicciones del objeto problematizan su evaluabilidad, la recepción del informe y sus usos.

En estas condiciones, el resultado de la evaluación difícilmente podía ser satisfactorio (justo lo contrario de lo que pensaban las responsables del FAIRE).

VIII. 3. Más allá del caso: El marco cognitivo y el campo de prácticas de la evaluación

Para comprender la recepción del informe de evaluación del FAIRE, realizamos un ejercicio de exoducción. Salimos del caso para tratar de alcanzar una comprensión más amplia de él. En la evaluación del *Fondo de Apoyo* se expresa, inevitablemente, una problemática más general.

A pesar de las resistencias discursivas que emergen cuando los actores de la DGII se refieren a los usos del informe, y a pesar de su supuesta ignorancia respecto a la evaluación, estos actores poseen una representación normativa acerca de esta práctica. Hay una suerte de “pensamiento administrativo²⁶²” sobre la evaluación, una teoría que está en relación de tensión con la experiencia vivida. Una serie de contradicciones separan la representación normativa de la evaluación y las vivencias relativas a esta práctica.

Cuando los actores entrevistados hablan del deber ser de la evaluación, su estilo discursivo cambia. El discurso está mucho más cristalizado y, a la vez, es más fluido, libre de silencios y resistencias, cuando se habla en general sobre evaluación, o cuando los informantes se refieren a otros casos, que al referirse al caso del FAIRE.

Buscamos la relación entre esas representaciones (normativas y descriptivas) acerca de la evaluación y el caso. Su análisis nos permite una

²⁶² La expresión está inspirada en Michel Foucault: “Hay pensamiento en la filosofía, pero también existe en una novela, en la jurisprudencia, en el derecho, incluso en un sistema administrativo (...)” (Foucault, 1966, cit. en Morey, 2014a: 30).

aproximación más amplia al marco cognitivo y al campo de prácticas en el que tuvo lugar la recepción del informe de evaluación del FAIRE.

VIII. 3. 1. La representación normativa de la evaluación

Como decimos, existe un discurso institucional sobre la evaluación y su finalidad, un discurso normativo relativamente cristalizado. La presión de ese discurso teórico puede explicar las resistencias a reconocer la falta de difusión y de usos del informe de evaluación del FAIRE, así como el mantenimiento de ciertas prácticas, de ciertas rutinas dotadas más de un valor simbólico que de un valor de uso (rutinas como la inclusión de fichas con indicadores en los modelos de planificación y control).

En la DGII, la representación normativa acerca de la finalidad de la evaluación se articula sobre una idea-fuerza central: la evaluación debe servir para ordenar las políticas, para reorientar las intervenciones públicas. Esta sería su finalidad principal, de la que se derivan otras dos utilidades que comparecen como variantes interrelacionadas de este principio básico:

1. Racionalizar el gasto público.
2. Justificar el cese de una intervención.

*

Lo más común es, decíamos, atribuir a la evaluación una finalidad de reorientación de las políticas, sobre la base de la formulación de un juicio empírico sobre lo logrado y lo pendiente de lograr (juicio de eficacia) o, más simplemente, sobre la utilidad de lo realizado:

“[U]na evaluación tiene que servir sobre todo para reorientar políticas, para ver esto (...). [S]encillamente [la evaluación debe ser] una comprobación de qué logros había tenido [un proyecto], de qué temas tenía pendiente lograr y sobre todo qué había que hacer para lograr eso no logrado” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

“[La evaluación] es la única manera de reorientar las políticas, ver qué había resultado, qué no había resultado... yo creo que era eso... (...) la posibilidad de reorientar esos programas, de ver qué había salido bien. (...) ¿Para qué ha servido este proyecto? ¿Para qué...? Es la pregunta clave” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII).

Evaluación como medio de introducción de orden en la práctica política, como instrumento de racionalización de las intervenciones públicas a partir

de los principios de utilidad y eficacia. También de la eficiencia, como veremos ahora.

Al referirse expresamente a la función que deberían cumplir los informes de evaluación, otros informantes elaboran con algo más de detalle estas ideas de la eficacia y la funcionalidad, incorporando el concepto de racionalización del gasto, de la eficiencia, en definitiva:

"¿CUÁL SERÍA LA... REALMENTE LA FUNCIÓN DEL INFORME DENTRO DEL CICLO... [DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS]?"

Bueno, la función del informe, por una parte es, bueno, conocer el efecto, ¿no?, del programa, ¿no?, qué incidencia ha tenido lo que has puesto en marcha, sobre todo teniendo en cuenta que estás utilizando un dinero de todos los ciudadanos, de los contribuyentes, y que... el Parlamento ha considerado conveniente que hay que gastarlo en lo que has estado gestionando, conocerlo, ¿no?, conocer qué se ha hecho, si se ha gastado bien, si los programas se han desarrollado, ¿no? Eso por una parte. Y, luego, por otra parte, ver, si no se han conseguido las cosas previstas, pues tratar de mejorar, de hacerlo mejor, ¿no?

ESO ES LO QUE... PARA LO QUE DEBERÍA SERVIR...

Yo creo que sí, ¿no?, para recibir feed-back, es para eso, para perfilar mejor los procedimientos" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Dar a conocer lo que se ha puesto en marcha con dinero público (y decidido con legitimidad democrática). Proporcionar evidencia del logro de los objetivos y, en caso contrario, tratar de mejorar lo realizado. En definitiva, racionalizar el gasto, introducir eficiencia en las intervenciones públicas ("*...conocer qué se ha hecho, si se ha gastado bien...*"). El contexto de la crisis refuerza este sentido eficientista atribuido a la evaluación, porque, en palabras de otra informante (cargo directivo de la DGII), "*en momentos de crisis no se puede crear tanto y hay que sacar mucha más rentabilidad a lo que hay*".

En este marco cognitivo, en el que la cuestión del gasto adquiere centralidad, la evaluación debe servir, finalmente, para justificar el cese de una intervención. La intervención pública se concibe dentro de una lógica temporal de proyecto. Se asume que las intervenciones deben tener un límite de tiempo, y que la evaluación es el instrumento técnico que sirve para justificar la decisión de dar por concluida una intervención. Es significativo que, en ocasiones, se hable más del cese de un programa de actuaciones que de su continuidad o su expansión. Así, la informante citada en el párrafo anterior afirma que la evaluación debe servir "*para reorientar fases de un proyecto*", pero esa reorientación se identifica inmediatamente con su supresión, "*porque los proyectos tienen que cerrarse, no puedes mantener un proyecto después de quince años de vida*".

El uso de la evaluación, ya lo vimos, está ligado a la forma-proyecto, caracterizada por unos objetivos, unos recursos y una temporalidad limitados. El ciclo de existencia de un proyecto está marcado por la provisionalidad y el control permanente de lo realizado. En la forma-proyecto, la continuidad de las intervenciones debe justificarse periódicamente. El caso del FAIRE se inscribe sin fisuras en esta lógica. Más aún: su supresión aparece como algo necesario, inevitable después de un cierto tiempo. Este formato de intervención, sometido (teóricamente) a la exigencia constante de demostrar su eficacia y su eficiencia, y abocado inexorablemente a su supresión, delimita el contexto normativo de uso de la evaluación también en el ámbito de la política estatal de integración de inmigrantes²⁶³.

De cualquier modo, lo cierto es que la finalidad teórica atribuida a la práctica de la evaluación por los entrevistados de la DGII no se cumplió en el caso del FAIRE.

*

En el plano metodológico, las normas que rigen (o deberían regir) el campo de prácticas de la evaluación se articulan en torno a la noción de objetividad. Son normas, muy elementales, que regulan la validez de lo que se hace en una evaluación y de lo que se puede escribir en un informe evaluativo:

- Las primeras se fundamentan directamente en la contraposición objetivo/subjetivo, proyectada sobre el sujeto que evalúa y sobre los datos que éste maneja para evaluar: distinguen la externalidad y la internalidad institucional del sujeto evaluador, así como lo cuantitativo (los hechos) de lo cualitativo (los discursos).
- Las segundas, establecen lo que tiene derecho a quedar fijado en la escritura de un informe de evaluación: hay un código (más tácito que explícito) que distingue lo que se puede escribir en un texto evaluativo de aquello que quedaría confinado a los límites de la expresión oral (lo que se puede decir, pero sin quedar fijado por la escritura, sin constituirse en texto).

La cuestión de la objetividad está, por tanto, en el centro de las normas que deben regir la práctica evaluativa. En este sentido, la evaluación debe ser externa a la entidad que desarrolla la intervención. La

²⁶³ En las entrevistas, tiende a reproducirse el discurso oficial de la *Agencia Estatal de Evaluación*, articulado, como vimos, en las nociones de rendición de cuentas, racionalización presupuestaria, transparencia, justificación de las decisiones públicas...

externalidad institucional del evaluador es la condición primera de su objetividad:

“La evaluación nunca debe hacerla el departamento que ejecuta, sino un externo, incluso externo a la Administración... Tiene que ser más objetivo, ajeno a la influencia de la Administración” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

A la exterioridad del sujeto que evalúa se añade, como condición de objetividad, la supuesta neutralidad y univocidad del dato cuantitativo. Éste es el que tiene pleno derecho a ser llevado a la escritura de un informe en calidad de “hecho contrastado”. Otras apreciaciones (impresiones subjetivas, valoraciones cualitativas...), carecen de esa legalidad fuerte. El relato de uno de los entrevistados acerca de una empresa de consultoría que elabora un informe y expone verbalmente, en una reunión posterior, apreciaciones que no han sido incluidas en el texto evaluativo apunta la existencia de una distinción entre lo cuantitativo y lo cualitativo, que desemboca en la contraposición tácita entre lo que se puede escribir y lo que no:

“Mira, hace poco, aquí tuvimos una reunión, eehh... donde una empresa dijo: ‘mira, he elaborado un informe, pero voy a contar lo que no he puesto en ese informe (...) y que quiero que conozcáis. No son ya tanto, pues, diríamos, hechos contrastados. Son impresiones nuestras’. Entonces, me parecía muy interesante, ¿no? Una empresa que, más allá de cumplir con el objeto de un contrato, de asistencia técnica, pues ha cumplido ya su contrato, ¿no?, hemos entregado, nos ha entregado el informe que tenían que entregar y tal, y además vienen una mañana a estar con nosotros para compartir información de sus impresiones, ¿no?, de su trabajo; y, además, al ser un trabajo, es un trabajo muy interesante, ¿verdad? (...) [No se entiende]. Y, entonces, bueno, pues, al mantener la reunión, manifestamos, ¿no?, manifestamos los que estuvimos en esa reunión que lo interesante sería que, ahora, con las notas que hemos tomado aquí, pues nos juntáramos y analizáramos y evaluaríamos todo (...).

¿POR QUÉ NO SE PUSO EN EL INFORME ESAS COSAS...?

Yo creo que no se puso, a lo mejor, porque no había, a lo mejor, datos, ¿no?, para defender lo que ahí se nos dijo, a lo mejor, era algo que (...) [No se entiende]. Se nos informó (...) de cómo veían el, la motivación del personal que lleva adelante estos proyectos, ¿no?, cómo ha bajado la motivación por la crisis, ¿no?, por un montón de asuntos y, bueno, está bien conocerlos, ¿no?

¿ERAN LOS ASPECTOS MÁS CUALITATIVOS...?

Yo creo que sí, que eran aspectos cualitativos, aspectos cualitativos, de los grupos de discusión que habían tenido, de las entrevistas, más allá de los datos. Entonces, ¿qué pasa? Que tienes ahí unos resultados también, que pueden ser tan útiles como los numéricos” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Los datos son, por excelencia, cuantitativos. Y sólo los datos tienen estatuto de verdad fáctica, argumentable, defendible. El contrato del evaluador se limita a llevar al texto esos datos. Ahí termina formalmente su trabajo. Lo otro, lo cualitativo, queda “más allá de los datos” y “más allá de cumplir el

objeto de un contrato": son "impresiones", que sin embargo parecen haber sido lo relevante (al parecer, más que lo que se incluyó por escrito en el texto del informe).

Hay, entonces, un código que opone los datos ("*resultados numéricos*", "*hechos contrastados*"...) a las "impresiones", los discursos, los "*aspectos cualitativos*"... Un código correlativo al que opone lo que se puede escribir a lo que (sólo) se puede decir. Las impresiones de un evaluador, extraídas de grupos o entrevistas, no tienen derecho a aparecer en la escritura del informe. Si aparecen, serán algo extraño, una anomalía en la superficie del texto. Deben quedar en la evanescencia del discurso oral, del "habla viva".

En el caso de la evaluación del FAIRE, se transgredió una norma (no escrita) sobre la escritura de un informe. Ciertas cosas no se debían haber llevado al texto: "*ellas pensaban que nosotros no debíamos haber llevado eso al informe*", "*eso no era incorporable al informe ni a nada*", recuerda el evaluador. "*Son valoraciones*", "*esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio*": según él, como vimos, ésta fue la respuesta de los cargos directivos de la DGII ante la lectura de las apreciaciones de los agentes autonómicos y locales entrevistados respecto a ciertas cuestiones consideradas políticamente sensibles (todo lo concerniente a la pertinencia del modelo). De cualquier modo, parece fuera de duda que hubo una conminación a suprimir los *verbatim*s del informe y las valoraciones de los agentes relativas a ciertos "*contenidos delicados*", contenidos que daban "*miedo*". Es un hecho que la segunda versión del informe suprimió esos contenidos (el que se tratara de una versión resumida no explica esa supresión).

La cuestión crítica es si lo que determina la interdicción sobre la escritura viene del carácter cualitativo del material empírico o de la referencia misma, de lo que muestran esas valoraciones cualitativas que carecen del estatus de hechos contrastados. De ser así, la atribución de falta de objetividad no sería más que un argumento para justificar la censura. Tal vez, ambas cosas se mezclen: el habla, el discurso abierto, tiene un mayor potencial de poner en cuestión lo que se tiene por supuesto o políticamente intangible. Esto es lo que parece haber sucedido en el caso. Ciertamente, en una evaluación cualitativa, el habla de los actores implicados tiende a ser crítica con la gerencia:

"Cualquiera que ha trabajado con estas técnicas [cualitativas] sabe que cuando los actores hablan, hablan, y además es que el habla es así, el habla es así. Un actor, cuando habla, no separa lo que es [contenido] funcional de lo que es... [contenido político]" (Entrevista consultor evaluador).

VIII. 3. 2. La representación descriptiva y las contradicciones de la práctica

El discurso teórico sobre la evaluación está en contradicción con la experiencia. La evaluación ocupa un lugar marginal en las prácticas de la Administración pública. Carece de fuerza vinculante frente a otras instancias de poder u otros instrumentos de control plenamente instituidos. Sobre la evaluación, la emoción que se proyecta es la decepción. Pero es una decepción tenue, se asume sin demasiados problemas (la falta de vinculación política y legal correlaciona con una baja vinculación afectiva, personal, profesional).

Las apreciaciones ante la evaluación adoptan énfasis distintos según el estatus de los actores entrevistados:

- Para los que desempeñaron una función técnica durante el proceso de formación de la política de integración de inmigrantes, la evaluación ocupa, en efecto, una posición secundaria en la práctica de las intervenciones públicas. La ubicación de la evaluación se muestra como algo forzado, y permanentemente postergado. Su encaje es difícil en una práctica administrativa supeditada a otras instancias y a otras lógicas (jurídicas, burocráticas y políticas).
- En el caso de los cargos de designación política, se proyectan sobre la evaluación otros problemas. En su discurso se observa una defensa de la esfera política de decisión: la evaluación no es útil por las propias deficiencias de los evaluadores y sus trabajos (sus textos), que resultan poco prácticos. Por otro lado, el alcance de las decisiones políticas las hace irreductibles a una racionalidad exclusivamente técnica.

De cualquier modo, la evaluación comparece, con carácter general, como un “debería” que no puede materializarse. Una práctica atravesada por una serie de contradicciones y ejes de tensión:

- En un plano que podríamos considerar estrictamente técnico, emerge la contraposición entre el conocimiento práctico y lo calificado, peyorativamente, como un saber “*universitario*”, teórico, sin utilidad.
- En el plano de la toma de decisiones, el conflicto entre la racionalidad técnica, propia de la evaluación, y la racionalidad política.

- En el plano de la gestión y sus dispositivos de control, la preeminencia de la racionalidad jurídico-burocrática y la correlativa marginación de la racionalidad evaluativa.

El discurso de los actores entrevistados respecto a estos ejes de tensión y conflicto nos sirve para situar la recepción del caso en un campo de prácticas más amplio. Buscamos esclarecer el caso sin que los actores entrevistados se refieran expresamente a él. Pero, también, el esclarecimiento del caso nos permite profundizar en las condiciones y los límites de la evaluación como saber y como práctica.

El plano técnico: lo práctico y lo teórico
“En la mayoría de las ocasiones son tratados-universidad”

El discurso de los cargos de designación política se centra, como decíamos, en el trabajo de los evaluadores y la naturaleza de sus informes. En este plano técnico de la práctica evaluativa, encontramos el argumento más banal acerca de la utilidad de la evaluación: las evaluaciones no son útiles porque no son prácticas:

“¿(...) PARA QUÉ SIRVEN REALMENTE, NO PARA QUÉ DEBEN SERVIR, LAS EVALUACIONES...?”
 (...) Bueno, a mí me resultan poco prácticas las evaluaciones” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

El carácter poco práctico de las evaluaciones explicaría la futilidad de sus usos. Formulado así, el argumento parece una tautología, pero se desarrolla en una categorización que opone explícitamente la formalidad de un conocimiento científico (“*universitario*”), finalmente inútil, a la materialidad de un conocimiento práctico que desciende al terreno:

“Yo creo que [la evaluación] es importante, pero sobre todo tiene que ser útil. Pero no tienen que ser tratados-universidad. Entonces, yo creo que, en la mayoría de las ocasiones, son tratados-universidad. Que sirven poco para la reorientación, el diseño, la planificación de las intervenciones.
 ¿POR QUÉ CRRES QUE TIENEN ESTE ENFOQUE LAS EVALUACIONES? PORQUE LA MAYOR PARTE DE LOS EVALUADORES SON MÁS BIEN CONSULTORES, ¿NO?
 Sí, pero da igual. Conocen muy poco el terreno. Es decir, yo creo que para conocer bien una cosa hay que haberse baqueteado muy bien el terreno, y entonces, bueno, pues a mí me parecen trabajos muy interesantes desde el punto de eeeh... bueno, pues de la teoría y eso, pero poco útiles para quien tiene que tomar decisiones (...).
 Entonces, bueno, pues realmente, eso, hay que hacer un planteamiento y diría dejar menos científico lo formal, y mucho más práctico, mucho más pegado al terreno. (...) [P]ero tienen que bajarse de los pedestales, tienen que aterrizar, quienes evalúan tienen que haber tenido una experiencia muy tremenda en

terreno, ¿sabes? Hombre, puede a lo mejor sesgar, pero yo creo que es la única forma en que sea útil y práctica" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

Ya vimos que las primeras apreciaciones de los cargos políticos de la DGII respecto al informe de evaluación del FAIRE atribuían al texto la debilidad de no haber descendido al terreno (y también no haber aprovechado toda la información empírica que se facilitó). Puede ser un argumento defensivo: las evaluaciones no se usan (todas en general y la del FAIRE en particular) porque no son prácticas (son teóricas: "tratados-universidad"). No es un argumento demasiado consistente (aparte de la comprobación de su adecuación a los hechos, después, la misma informante reconocerá que la índole de las decisiones políticas limita los usos de la evaluación).

Lo científico, lo universitario, lo teórico connotan pesantez, un rigor formal carente de utilidad. Atributos que se oponen a los propios de un conocimiento práctico, basado en la experiencia sobre el terreno, que permitiría una mejor aproximación a la comprobación de los logros de las intervenciones evaluadas. La informante relata una breve historia (posterior al caso del FAIRE) en la que defiende un enfoque de evaluación alternativo, supuestamente innovador:

"A mí no me resultan prácticas [las evaluaciones]. Y leí todo lo que había que leer en relación con el tema. Entonces, propuse un sistema que el equipo que lo hizo lo entendió muy bien. Es decir, no una evaluación pesada, rigurosa, sino sencillamente una comprobación de qué logros había tenido [el programa evaluado], y sobre todo qué había que hacer para lograr eso no logrado. (...) [S]obre todo con una idea: que no queríamos un estudio universitario sobre el tema. Lo que queríamos era, pues eso: un DAFO comentado y trabajado a fondo" (Entrevista cargo directivo de la DGII).

Para dotar de utilidad a la evaluación, está debe regresar a un enfoque de medición/comprobación de objetivos programados. Su encuadre metodológico es el del *análisis estratégico* (identificación de *debilidades, amenazas, fortalezas* y *oportunidades*, que se presenta en la forma final de la *síntesis DAFO*, un enfoque, profesionalmente muy extendido, tomado del *management*). La complejidad del juicio evaluativo, que históricamente se plantea a partir de la crítica del enfoque tyleriano de comprobación de objetivos, así como las problemáticas del pluralismo y de la participación, todas las difracciones teóricas que se dan en el campo de la evaluación desde los años '60, desaparecen de un solo golpe de voz en esta especie de regresión (gerencial) al modelo de Tyler ("decorado" con elementos procedentes del análisis estratégico).

Es obvio que en la evaluación del FAIRE no se optó por ese enfoque.

Lo político y lo técnico:
“La necesidad de saber qué he hecho, cómo lo he hecho y cómo lo puedo mejorar... eso el político no lo ve”

En el plano de la relación entre lo técnico y lo político, encontramos el argumento más obvio acerca de las condiciones y los límites de la evaluación. En el discurso de los funcionarios subalternos de la DGII, los límites de efectividad de la evaluación derivan de la contaminación política de la práctica: la evaluación es un ejercicio eminentemente técnico que se ve interferido por el político. Vuelve a aparecer aquí la cuestión de la objetividad:

“[Y]o creo que se necesita, a ver cómo lo digo sin que parezca..., es decir, yo creo que se necesita una separación muchísimo más clara, más objetiva, no sé cómo explicarlo, va siempre muy ligado al tema de la Administración con la que uno está... Tengo la sensación.

SEPARACIÓN CON EL PLANO POLÍTICO...

Yo tengo la sensación de que esos planos no están separados” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII).

La proximidad del político a la práctica de la evaluación debilita la objetividad de dicha práctica. En la base, hay un desequilibrio relacional entre el evaluador y el cliente, una acentuada asimetría en sus estatus respectivos. En estas condiciones, la actitud del político ante la evaluación oscila entre la interferencia sobre el hacer del evaluador, derivada de la vinculación/subordinación de éste a aquél, y la indiferencia hacia la evaluación misma: el político se considera depositario de una responsabilidad que no puede verse condicionada por consideraciones técnicas carentes de legitimidad para orientar la toma de decisiones (aunque acudirá a la legitimación científico-técnica cuando le convenga fundamentar sus decisiones en una fuente suplementaria de autoridad, como el propio caso del FAIRE muestra).

Lo más común es la indiferencia (al menos, es de lo que más se habla). El político, en efecto, parece mostrarse indiferente al dictamen técnico de los informes de evaluación. Se diría que ni siquiera los lee:

“Yo creo que [el uso de la evaluación] es cuestión de... primero, del que tiene que tomar decisiones, de los responsables, de... de dar sentido a eso (...): ‘mira, este informe lo tienes que aprender de memoria’, y entonces, claramente, eeh..., diríamos llevarlo a la práctica, ¿no?” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

De este modo, la evaluación constituye un elemento integrado formalmente en el ciclo de las intervenciones públicas, pero, en la práctica, carece de aplicación:

“Yo creo que la evaluación se entiende como una parte que... -o bien porque se ha puesto como un epígrafe del plan, o bien porque hay que cumplirlo como un objetivo- que hay que hacerlo... Pero la necesidad de saber qué he hecho, cómo lo he hecho y cómo lo puedo mejorar... yo creo que eso el político no lo ve (...). Desde ese plano no se ve” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII).

La evaluación no responde a una necesidad sentida por el político, aunque se haya asumido formalmente su incorporación al ciclo de gestión de las políticas públicas (*“se ha puesto como un epígrafe... hay que cumplirlo como un objetivo”*). Desvinculada de la necesidad, dicha incorporación estaría inducida por una instancia superior, externa e indeterminada (la Unión Europea, probablemente). Pero se trataría de una incorporación no asimilada, desacoplada de la práctica. Como ya apuntamos, sería una especie de introyecto, un “debeísmo”, algo *“que hay que hacerlo”*.

El político, de hecho, reconoce que en la toma de decisiones hay todo un juego de intereses que desbordan los límites de la evaluación. El alcance de las decisiones políticas que deben tomarse está mucho más allá del juicio técnico. En palabras de una de nuestras informantes (cargo directivo de la DGII): *“Hay que tomar muchas decisiones y esas decisiones son de índole muy gorda, porque hay muchos intereses en juego”*.

El problema, por tanto, no radica sólo en que las evaluaciones sean poco prácticas. El político reclama un conocimiento práctico (opuesto a un conocimiento teórico, universitario...), pero al final reconoce que la índole de las decisiones hace que éstas se tomen en función de los intereses en juego.

Como vimos, en la reunión de presentación del informe, ante la lectura de las valoraciones de los agentes, una de las asistentes dijo: *“son respuestas simples a problemas complejos”*. La mirada del político supera en alcance y sutileza a la del técnico: ve la complejidad de las cosas. El político está más allá de la técnica. Es una vieja y conocida cuestión. En todo caso, es evidente que la evaluación del FAIRE se desarrolló en un entorno gubernamental que condicionó la recepción y los usos del informe (como decía el evaluador: *“en el tema político, había todo un mar de fondo”*).

Lo técnico y lo burocrático:
“Se está muy preocupado de cómo hacer las cosas, de ajustarlas a Derecho, sobre todo a Derecho Administrativo”

Los límites de la evaluación no sólo se derivan de su tensión con la racionalidad política. Las barreras del régimen burocrático son probablemente decisivas –aunque sean, quizá, menos obvias. Una de las informantes entrevistadas identifica expresamente una actitud opositiva a la implantación de la evaluación procedente de los propios funcionarios, una especie de inercia burocrática que estaría interfiriendo la incorporación de nuevas prácticas de gestión en la Administración pública (la evaluación se sitúa, así, del lado de lo instituyente):

¿QUÉ LÍMITES VES TÚ A LA PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN, O QUÉ OBSTÁCULOS...?
Pues yo creo que uno sería los propios funcionarios, la propia casta funcional, que espero que se vaya poco a poco... amortizando en el tiempo. Porque yo sí creo que hay dentro de la Administración, hay una, no sé cómo explicarlo, ‘los locos de la evaluación’, hay cosas que les parecen pues muy novedosas, y hay gente que en un momento determinado pues no quiere entrar en esos, en esos temas...
RESISTENCIAS...
Resistencias, hay resistencia a esos temas que son nuevos, que pasa en Europa. Yo creo que ese es uno de los... [obstáculos]” (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII).

Más allá de esta apreciación -un tanto gruesa-, el problema de la relación entre el orden burocrático y el técnico es más complejo:

- En primer lugar, la incorporación de la evaluación en las prácticas de la Administración pública colisiona con el primado del régimen normativo: a pesar de la proclamada reforma gerencial de la Administración (en la que se inscribe, como vimos, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación*), la burocracia de cuño jurídico continúa siendo la racionalidad dominante en la gestión de las intervenciones públicas.
- En línea con lo anterior, el control de la gestión pública corre a cargo de instancias burocráticas de tipo jurídico-financiero. Sólo estas instancias poseen fuerza vinculante, capacidad de obligar, eficacia legal. La práctica evaluativa no encuentra su lugar en un espacio dominado por tales dispositivos de control.
- La consecuencia de lo anterior es la procrastinación de la evaluación, su postergación permanente (o su relegación a unas rutinas carentes de eficacia). Sin espacio propio, la evaluación tampoco encontrará su momento: no hay un tiempo para la evaluación.

- En el plano organizativo, en la Administración se da una compartimentación estanca de funciones que va a obstruir la difusión de los informes de evaluación, y por tanto la posibilidad de que se les dé un uso efectivo.

*

El imperio de la norma limita la implantación de la evaluación en la Administración pública. Uno de nuestros informantes desarrolla extensamente este argumento:

"PERO, ¿EN LA PRÁCTICA, DE HECHO...? ESO [que la evaluación sirva para reordenar políticas, mejorar procedimientos...] NO SE CUMPLE, ¿NO? No..., no... Ten en cuenta que en la Administración, además, hay muchas rigideces, porque el procedimiento es el que está previsto en la norma (...), el procedimiento es el que determina la Ley de subvenciones y su Reglamento de desarrollo. Entonces, ahí está, ahí está contemplado cómo se tiene que..., bueno, la Orden de bases, qué aspectos tiene que contemplar, claro, está ahí, cómo se tienen que desarrollar [las intervenciones] (...), pero es que es así, está muy trillado, pero hay que hacerlo conforme dicta la Ley (...). Por las rigideces de lo que es la gestión en la Administración, ya con procedimientos muy tasados, ¿no?, de acuerdo a la normativa, entonces es complicado" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

El margen de maniobra para introducir cambios en la gestión de las intervenciones públicas está muy limitado por lo que dicta la Ley y sus reglamentos de aplicación. Por otro lado, la actividad de la Administración está ya sometida a muchos controles: los del *Tribunal de cuentas*, los de la *Intervención General del Estado* (IGAE) y los de la *Abogacía del Estado*. Estos controles comparecen como las instancias desde las que es posible (y, llegado el caso, necesario) reformular las intervenciones. La evaluación comparece como un elemento más (de carácter técnico) en un campo dominado por dispositivos de control de carácter jurídico-financiero:

"Luego, también hay otro asunto, y es que, por una parte está la evaluación, de lo que estamos hablando aquí, pero en la Administración tenemos, lo hemos hablado antes, muchos controles. Por ejemplo, tenemos el Tribunal de cuentas, porque, aunque digamos, eeh... controla, a lo mejor, yo qué sé... convocatorias, convenios, de hace muchos años (...), pero analiza la gestión realizada y emite un informe, y ahí te va señalando qué asuntos hay que mejorar... atendiendo fundamentalmente a qué te atienes, a que te has saltado la norma... Te dice: 'mira, aquí la Ley la has aplicado mal, o aquí, por ejemplo, en asuntos económicos, esta entidad ha justificado mal'. Tenemos unos informes, por ejemplo del Tribunal de cuentas, donde ya te marca, ahí es una evaluación, una auditoría, es un control para ver si eso está, se ha ejecutado correctamente o no de acuerdo a la Ley, ¿no? Entonces ya te va marcando, ¿no? Lo del Tribunal de cuentas va a misa, por así decir. O sea: 'si esto lo ha dicho el Tribunal de cuentas, a partir de ahora no queda más remedio, a partir de ahora ya en la próxima

convocatoria, en los próximos convenios (...) esto hay que aplicarlo'. O sea, que tienes (...) vas mejorando pero ya tienes muchas fuentes de información que te obligan a esa mejora (...).

Luego está la IGAE, un control financiero, ¿no? Luego, puedes consultar a la Abogacía del Estado, puedes recibir consultas también, porque no sabes por dónde tirar, estás ahí, resolviendo temas y no sabes por dónde tirar. Entonces, consultas a la Abogacía del Estado y entonces, o sea, ya tienes otras fuentes para ir mejorando, reformulando, adaptando, ¿no?, la historia... O sea, que la evaluación sería un asunto más, ¿no?" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

La evaluación sería "un asunto más", una instancia adicional de control. Pero es la instancia más débil, en realidad, "lo más laxo", dado que, a diferencia de los otros controles, no está investida de fuerza jurídicamente vinculante. Carece de capacidad de obligar, no lleva aparejadas sanciones legales (sus sanciones son, en todo caso, más bien simbólicas). Al carecer de fuerza legal, la evaluación queda confinada al espacio de lo voluntario y de lo accesorio, de lo prescindible, en definitiva (las otras instancias son inexorables, necesarias: "están ahí"):

"¿Qué pasa? Que en todas estas instancias que están alrededor, ¿no?, nuestro, que están ahí, mirando como buitres, ¿no?, pues al final la evaluación es como si fuera lo más laxo. Al final, esto [refiriéndose a una evaluación hipotética] lo has financiado tú, ¿no?, esto es una cosa que queda ya de tu parte. Los otros [controles] no te queda más remedio porque están ahí...

LA EVALUACIÓN ES MENOS VINCULANTE...

En efecto, es menos vinculante" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

*

A la posición marginal y accesorio de la evaluación en las prácticas de gestión de las intervenciones públicas, le corresponde una postergación en el tiempo, la procrastinación indefinida de la evaluación:

"[Y]o creo que [la evaluación] es como algo que ya está, que es un término que a nivel europeo está de moda (...), pero yo creo que, más allá de eso (...), yo creo, sigo pensando que excepto en rarísimas excepciones se toma como algo... bueno, algo que va al final, algo que ya lo haremos" (Entrevista Jefa de Servicio de la DGII).

Ante todo, prima la gestión conforme a la norma. El cumplimiento de los procedimientos establecidos absorbe prácticamente todas las energías de los funcionarios responsables de gestionar las intervenciones públicas. Las problemáticas, específicamente evaluativas, de los efectos, la eficacia y la eficiencia se desvanecen en esta suerte de desplazamiento burocrático de metas:

"[L]o primero es salir del atolladero en el que vas a comenzar algo y tienes una responsabilidad. Los responsables, los subordinados, y todos, estamos ahí, pues

bueno, a ver cómo construimos esto, lo desarrollamos, de acuerdo a lo que dice la norma, porque en la Administración cualquier asunto que pongas en marcha, o se ponga en marcha, pues tiene que estar, pues obedeciendo a la norma correspondiente, ¿no?, que todo se haga conforme a lo establecido. Entonces, yo creo que estamos tan pendientes de estos asuntos, de los instrumentos (...), de las colaboraciones que llevamos adelante, de hacerlas tan conformes a la Ley, a la norma, pues que a veces nos olvidamos de eso, ¿no?, de cómo vamos a determinar los efectos, la eficacia, la rentabilidad de lo que estamos haciendo, ¿no? (...) Se está muy preocupado de cómo hacer las cosas, de ajustarlas a Derecho, sobre todo a Derecho Administrativo, ¿no?, de que te dé el visto bueno la intervención delegada, la Abogacía del Estado, todo esto, ¿no?, (...) y luego ya, muy posteriormente, yo creo que alguien se da cuenta que hay que conocer la incidencia de aquello que estás haciendo" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

El ajuste a la norma jurídica constituye el principio rector de la acción pública, su marco de inteligibilidad fundamental. No se observa, en el discurso del informante citado, una influencia significativa de la racionalidad técnica, basada en la observación empírica de los efectos de las intervenciones implementadas, ni siquiera de sus costes, de su rentabilidad o su eficiencia. Correlativamente, son las instancias burocráticas de control las que priman, no la evaluación. Los postulados gerencialistas de la Nueva Gestión Pública están ausentes de este discurso acerca de las prácticas efectivamente desarrolladas en la Administración.

La gestión conforme a los procedimientos establecidos absorbe, como decíamos, las energías de los funcionarios. Se apodera, por tanto, del tiempo. Además, la temporalidad del régimen procedimental de la Administración es diferente de la temporalidad técnica de los programas y de las evaluaciones. Por ello, la evaluación va a carecer de ubicación temporal. No tiene su momento. Nunca hay un tiempo para la evaluación:

"Siempre, eeeh... las evaluaciones caen en mal momento. (...) Yo creo que las cosas siempre caen a destiempo, o viene de repente unas auditorías de gestión (...).

Entonces, cuando viene un informe, pues yo creo que había que fijar incluso en qué época es más favorable para, eeeh... para redactarlo y para presentarlo. A lo mejor, mira, eeeh... a principios de año, a lo mejor es un mal momento; al final del año, es un mal momento, estamos agobiados de temas de intervención, de aprobación de un gasto (...).

Lo he visto muchísimas veces, ¿no?, llega una cosa valiosa, y no hay una voluntad de..., de... del (...) Secretario, del Director, yo que sé. Si no hay una voluntad por parte de estas instancias, se va dejando y entonces la dinámica, ¿no?, la dinámica de..., que tenemos aquí, ¿no?, pues al final se van posponiendo los asuntos, vaya.

LA DINÁMICA, DIGAMOS, DE GESTIÓN...

De gestión, sí" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

En el caso del FAIRE, se observa también esta desubicación temporal de la evaluación. Para algunas informantes, la decisión de evaluar el Fondo de Apoyo fue, como vimos, prematura. Por otro lado, el cumplimiento de los procedimientos administrativos que regían la elaboración y la firma de los convenios indujo retrasos en el proceso de las intervenciones, dificultando su planificación y su evaluación. La temporalidad administrativa se impuso, en efecto, sobre el tiempo técnico.

A pesar de todo, la evaluación mantiene un *quantum* de fascinación. Permanece en el discurso como un referente de la práctica ideal. Pero, en realidad, ahí se queda, sin que ese ideal se pueda materializar:

[L]os que hemos estudiado ciencias sociales sabemos que la evaluación es muy importante. Es lo que te enseñaban en la Facultad. Además, nos apetece hacer cursos de evaluación y diseñar un proyecto teniendo en cuenta que va a ser evaluado, con objetivos generales, con objetivos específicos, indicadores, todo esto, ¿no? (...) Pero bueno, todo esto en los documentos de trabajo que elaboramos, todo esto lo transmitimos. Por ejemplo, cuando (...) en las fichas de seguimiento ponemos los indicadores: 'señale los indicadores', ¿no?, 'los objetivos, el procedimiento de evaluación que vas a llevar a cabo', ¿no? (...) Luego, en la práctica, ¿no?, que es lo que aquí reitero, creo que, aunque sabemos que es necesario y es muy valioso, es un elemento más del desarrollo de un programa, creo que luego se queda para más adelante, siempre es para después. Más que evaluación, yo creo que hacemos seguimiento" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Es como si todo quedara finalmente en una especie de simulacro, básicamente reducido a la cumplimentación de fichas con indicadores de seguimiento. En línea con la apreciación del evaluador: no hay evaluación sino control (un control, por lo demás, deficiente, basado en fichas e indicadores).

*

En el plano organizativo, en el cruce de lo burocrático y lo político, encontramos alusiones a la existencia de una pauta de rigidez jerárquica, compartimentación funcional y falta de transparencia interna en la Administración. Ya lo hemos visto anteriormente en el discurso de los funcionarios subalternos entrevistados en la evaluación del FAIRE, y en sus declaraciones de desconocimiento respecto al texto del informe. Esa pauta organizativa determina a quién concierne la lectura de los informes y a quién no.

En general, sobre la difusión de los informes evaluativos las evidencias son negativas: no hay difusión. Los informes poseen carácter reservado. Su accesibilidad es restringida. La lectura de los textos evaluativos comparece

en el discurso casi como una atribución estatutaria, una competencia derivada de una posición y un rol en el orden jerárquico de la Administración:

“Una cosa interesante es que los informes no han pasado luego, no han pasado a los gestores, se han quedado ahí... (...). Los informes de evaluación se podrían haber dado a conocer, ¿no?, haberse tenido..., bueno, haberse dado más publicidad, ¿no? Los informes se reservan. Es una característica, ¿no?, de la Administración. Luego, los informes tienen acceso a ellos muy poca gente” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Pero, según el informante, no se trataría deliberadamente de ocultar los textos evaluativos, sino, simplemente, de la existencia de un régimen de estatus y funciones que asigna la lectura de los informes a unos actores y que excluye, correlativamente, a otros. De este modo se resuelve la amenaza de una posible acusación de ocultamiento (en cualquier caso, se trataría de una pauta completamente extraña al discurso oficial de la transparencia):

“¿POR QUÉ PASA ESTO –EN GENERAL O EN EL CASO CONCRETO DEL FONDO DE APOYO...?”

No sé, no creo que porque fueran negativos o porque la imagen de los, de los responsables vaya a salir mal parada. Yo creo que por... yo creo que es por... no sé... Los leen quien tiene que leerlo y punto. No sé, no se extiende, ¿no?, no se hace un trabajo, luego, pedagógico, ¿no?, de... de, bueno, del feed-back, ¿no? ‘Bueno: a partir de este feed-back a ver qué podemos mejorar’, ¿no? No sé, es un asunto de la concepción que se tiene de cuál es la función de cada uno. Entonces, tu función es acceder a esto y... ya está... y... tú estás en el otro lado y no accedes, no tienes por qué malgastar tu tiempo. Entonces pasa eso, ¿no? (...) Porque es que mientras estás leyendo esto no puedes hacer otra cosa, ¿no? Y es que tienes que trabajar, ya saben lo le espera... Yo creo que es por eso, ¿no? No porque haya... No creo que se ha visto que... se haya visto que haya que ocultarlo, que... me va en ello el cargo. No, no, yo creo que no es eso” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

El habla del informante se entrecorta al llegar a este punto. Su discurso insiste en la existencia de una parcelación estanca de funciones, que apunta a la ya comentada división entre el ámbito de lo político-estratégico y el ámbito de lo operativo. Con todo, la insistencia en negar que existan razones “perversas” que determinaran la falta de difusión de los informes parece un tanto reactiva (el entrevistador no le ha sugerido ni preguntado por posibles ocultamientos, pero el informante se apresura a negarlos –como ya ha sucedido en otras entrevistas con otras informantes).

La representación que el entrevistado hace del régimen de responsabilidades de la Administración pública apunta, en efecto, la distinción entre la esfera de la gestión (lo operativo) y el ámbito de lo

estratégico (lo político). A los funcionarios subalternos les corresponde el diseño de los instrumentos jurídico-administrativos de gestión. El establecimiento de los objetivos de las intervenciones públicas se hace fuera del ámbito estrictamente funcional de la gestión. Son los gabinetes quienes fijan las prioridades de actuación:

"Es fundamentalmente una subdirección que es de gestión [refiriéndose a la DGII]. No de pensar, de diseñar... Bueno, diseñamos nosotros lo que luego va a ser gestionado, ¿no? Diseñamos los convenios, diseñamos las convocatorias de subvenciones, las órdenes de bases, diseñamos todo lo que son nuestras herramientas de gestión, ¿no? Pero, salvo eso, no establecemos prioridades, no establecemos marcos para luego la política... Es gestión.

ENTONCES, ¿DÓNDE SE DISEÑAN LAS POLÍTICAS, POR ASÍ DECIR...?

En los gabinetes. Yo creo que son los gabinetes los que traen de fuera, pues los, los... las prioridades, ¿no?, el diseño" (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Se trata de una pauta de distribución de funciones que remite (en este caso, sí) a las prácticas de la *Nueva Gestión Pública*, en la que se establece una rígida demarcación entre lo que es político y lo que es operativo (ya lo analizamos en el capítulo anterior). Los funcionarios de carrera quedan relegados a la ejecución de tareas operativas, meros ejecutores de decisiones tomadas por los cargos de designación política y sus asesores externos. El asesoramiento técnico de los cargos políticos no descansa en los funcionarios, sino en los gabinetes. Éstos son los que "*traen de fuera... las prioridades..., el diseño*" de las intervenciones.

En el caso del FAIRE, los miembros del gabinete están aparentemente ausentes del proceso de la evaluación. No consta su presencia en ninguna de las reuniones, salvo en la reunión de presentación final del informe. Según el evaluador, fue precisamente el Jefe de Gabinete de la Dirección General quien realizó algunas de las intervenciones más elaboradas, quien señaló que las apreciaciones sobre la pertinencia no debían haberse incorporado al informe de evaluación.

Se apunta un rasgo interesante de la práctica evaluativa, en lo que hace a la red de sus comunicaciones: el evaluador no reporta (al menos no directamente) al gabinete, que permanece en la sombra. Sin embargo, al final, el gabinete se hace visible y se pronuncia, señalando lo que debe incorporarse al informe, y lo que no.

*

En este escenario, sin fuerza legalmente vinculante, y sin que haya voluntad política de llevarlos a la práctica, los juicios y prescripciones evaluativas no producen efectos:

“Y ENTONCES, ¿LOS EFECTOS DE LAS EVALUACIONES...? NO LA EVALUACIÓN DE EFECTOS, SINO LOS EFECTOS DE LAS EVALUACIONES...”

Sí, son mínimos la mayoría de las ocasiones. Son mínimos muchas veces” (Entrevista cargo directivo de la DGII).

Los efectos de las evaluaciones “son mínimos” (por no decir inapreciables). Ni siquiera parecen desplegar efectos en el sentido de fundamentar técnicamente la reducción de gastos ineficientes:

“No... yo no he visto en mi trabajo en la Subdirección General de Inmigración, ¿no?, que la evaluación haya sido un revulsivo, ¿no? ‘Vamos a ver con este tipo de programas, vamos a quitar esta piedra, ¿no?, vamos a eliminar esto porque se ha visto que no genera más que gastos’...” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Sin embargo, las evaluaciones se hacen, y consumen recursos. ¿Qué función cumplen, entonces? Más allá de las eventuales funciones, ya comentadas, de legitimación de la acción de gobierno o de justificación del cese de una intervención, parecen cumplir una función, cuasi-ritual, de clausura de ciclo de gestión de una intervención. La evaluación, la presentación del informe evaluativo, constituye una especie de acto simbólico mediante el cual se da por concluido el proceso de la intervención. Su efecto es el aquietamiento de la conciencia de los gestores:

“¿PARA QUÉ CREES TÚ QUE SIRVEN LAS EVALUACIONES? O SEA, EN TU EXPERIENCIA... (...)

Pues yo creo que es para tener la conciencia de que has hecho lo que técnicamente hay que hacer. (...) Con eso se cierra el proceso (...), el proceso técnico de realización de un programa, y con eso, y ya con eso te quedas con la conciencia tranquila” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

Con la evaluación “te quedas con la conciencia tranquila”. La alusión al aquietamiento de conciencia indica que la evaluación pertenece al orden del deber. Una práctica que se ha asumido, se ha interiorizado como técnica y éticamente necesaria. Responde a la introyección de un *ethos* técnico. Y poco más, puesto que no va a desplegar efectos materiales significativos. No puede hacerlo, en un espacio dominado por otras instancias y voluntades más fuertes. Queda, así, limitada a cumplir la función, cognitiva y moral, de cerrar la *Gestalt* abierta por una intervención, por un proyecto cíclicamente destinado a su clausura:

“ENTONCES, RETOMANDO UN POCO LO QUE DECÍAS, ME PARECE MUY INTERESANTE: ‘LA EVALUACIÓN SIRVE PARA CERRAR EL CICLO...’

(...) Sí, en función de lo que hemos estudiado –sociología, psicología, antropología...-, entonces, nos han mandado la planificación y termina con la evaluación y los resultados, y entonces ya cerramos, ya quedamos muy tranquilos,

ya tenemos el informe de evaluación... ya, bueno, alguien lo leerá (...). Hay una evaluación, un informe, y ya está” (Entrevista Jefe de Servicio de la DGII).

El efecto de la evaluación sería, ante todo, un efecto de conciencia. En un sentido cognitivo y en un sentido moral. No hay efecto político ni efecto de sociedad.

VIII. 4. Conclusión: Recepción, lectura y conflicto

En la recepción del informe de evaluación del FAIRE, acontecen dos procesos:

1. En primer lugar, se realiza el destino del texto: ser leído. Se produce la apropiación interpretativa del discurso evaluativo por sus destinatarios institucionales (los responsables del FAIRE en la DGII). Es el momento de la realización hermenéutica del texto.
2. En segundo lugar, más allá de la lectura/interpretación, en el plano de los regímenes de saber y de poder, en la recepción se cruzan, se encuentran materialmente, discursos y prácticas de gobierno.

De lo anterior, se derivan los usos del informe y sus efectos. Es el momento en el que se resuelve la realización política del texto.

VIII. 4. 1. La recepción como espacio de lectura, interpretación y conflicto

El sentido de los enunciados y los valores contenidos en el texto del informe no se decide en una apreciación unívoca y necesaria por parte de sus destinatarios. La lectura es un ejercicio interpretativo, abierto al conflicto entre exégesis rivales. Por eso decimos que la recepción es el momento de la realización hermenéutica del texto.

La interpretación del informe está condicionada por las disposiciones de interés de sus lectores. La lectura se inscribe, inevitablemente, en un *círculo hermenéutico*: el círculo configurado por “*el trabajo de la interpretación y el ser interpretado*”²⁶⁴. En la interpretación hay un momento reflexivo, un vínculo entre la comprensión del texto y la auto-comprensión del sujeto que comprende. Dentro del círculo hermenéutico, la objetividad de la interpretación es sólo un *desiderátum*.

²⁶⁴ Seguimos a Ricoeur (2003 [1969]: 26).

En la lectura de un texto evaluativo, el *círculo hermenéutico* se da en una forma especialmente pregnante, ineludible, perentoria incluso. Los lectores del informe de evaluación del FAIRE están inmediatamente involucrados, en términos de interés y de deseo, en la referencia del texto. El informe se refiere expresamente a los sujetos que leen y que interpretan el texto: los responsables del *Fondo de Apoyo* en la DGII están sometidos a un juicio de valor que les implica y que les constituye ante el evaluador y ante otros potenciales lectores del texto. Por eso están existencialmente expuestos, implicados (*interesados*) en su mensaje. Un mensaje que somete a crítica las ilusiones de su conciencia inmediata.

La recepción se inscribe en un esquema de relaciones de poder. La crítica de las ilusiones del sujeto operada por el texto no puede quedar sin respuesta, involucrará resistencias y reacciones no menos apremiantes e inmediatas: puesto que el informe dice algo sobre ellos mismos y sobre su posición en el campo gubernamental en el que se inscribe la evaluación, los receptores del texto van necesariamente a interpretar su mensaje en clave político-existencial. La lectura existencialmente implicada de los receptores del informe dará lugar a la censura del texto, la interrupción del ciclo dialógico en el que la evaluación pretendía políticamente inscribirse y la suspensión de sus usos.

El análisis de la recepción del informe no puede sustraerse al carácter hermenéutico de la evaluación. En el proceso de recepción/lectura del texto evaluativo, en los conflictos de interpretación y de apropiación que surgen en torno al texto, se encuentran las claves que hacen inteligibles las condiciones y los límites de la evaluación, la lógica que le es propia y los efectos que despliega.

*

En la recepción, se entabla un diálogo entre el autor del informe (el evaluador) y sus lectores (los responsables del FAIRE). La referencia de ese diálogo es el propio texto evaluativo. En la presentación del informe tiene lugar, materialmente, una discusión en torno al texto. Es un diálogo en el que se negocian, ante todo, dos cosas:

1. La relación veritativa entre el texto del informe y su referencia: se discute y argumenta la verdad del texto.
2. Lo que puede fijarse mediante la escritura y lo que no: se negocian los contenidos y el sentido general del texto.

El trabajo de la evaluación se resuelve en ese diálogo. El texto del informe se disuelve en él, recuperando el movimiento del discurso hacia la referencia propio del habla²⁶⁵. Pero es un simulacro de diálogo. No cumple en modo alguno los prerequisites de una comunicación simétrica, no distorsionada: el juego de intereses, estatus, roles y poderes en el que se inscribe la práctica de la evaluación hace de ese diálogo más un ejercicio de imposición de sentido, de control del discurso escrito, que un intercambio racional de argumentos, una discusión sobre los cursos de acción a adoptar o una práctica de transparencia política. La supuesta independencia del evaluador externo se revela más como formalidad, como ficción administrativa que como realidad material.

*

En todo caso, más allá de su asimetría, el diálogo deviene conflicto. Los objetos de ese conflicto se constituyen en el cruce de dos planos:

1. En un plano metodológico o formal, es la apertura intersubjetiva del texto lo que provoca el malestar de los lectores del informe y, correlativamente, lo que va a engendrar conflicto.
2. En el plano de los contenidos, es el cuestionamiento de la pertinencia de la intervención, y, sobre todo, de la Ley que constituye su soporte normativo, lo que provocará el conflicto.

La apertura intersubjetiva del texto da lugar a una crítica de la conciencia institucional de los responsables de la DGII. Lo dicho por los otros (por los agentes autonómicos y locales) acerca de la pertinencia del modelo de gestión FAIRE (su ajuste con respecto a las necesidades organizativas y materiales de la intervención) da lugar a un conflicto de interpretaciones (expresión de un conflicto de poderes y legitimidades).

El núcleo crítico del conflicto desborda, en realidad, al objeto de la evaluación: el cuestionamiento de la *Ley de extranjería* como marco normativo en el que se inscribe –y, en definitiva, se legitima– la intervención es el punto álgido de la discusión sobre el informe. Éste cuestionamiento constituye el límite de lo que se puede fijar por escrito en el texto. Tal vez sin quererlo conscientemente, al salir de una lógica estrictamente gerencial y de un enfoque meramente instrumental-funcional de análisis, al abrirse a la intersubjetividad y proyectarse sobre los aspectos materiales de la intervención (las necesidades de integración de los inmigrantes), el texto

²⁶⁵ “El sentido muere en la referencia, y ésta, en el acto de mostrar (...). El movimiento de la referencia hacia la acción de mostrar se ve interrumpido cuando el texto sustituye al diálogo” (Ricoeur, 1999 [1986]: 63).

pone en cuestión no sólo la eficacia del FAIRE, sino la legitimidad (ética y social) de una política y las señas de identidad de un Gobierno. Esto es lo que, finalmente, está en juego en la recepción, y lo que dará lugar a las reacciones de imposición de sentido y censura (más o menos explícitas).

Subyace a este conflicto la tensión entre una concepción jurídico-administrativa (formal) y una concepción socioeconómica (sustancial) del sujeto-objeto del FAIRE (el inmigrante) y de su integración. En el marco normativo vigente, las acciones financiadas por el *Fondo de Apoyo* quedan sin efecto. No puede apoyarse la integración de los inmigrantes. La Ley produce exclusión. Esto es lo que dicen los actores entrevistados, y lo que el texto transcribe. La apertura intersubjetiva deviene crítica radical que desborda las expectativas de la DGII y frustra sus intereses respecto a la evaluación. El límite de la escritura, la demarcación de lo políticamente aceptable, es la *Ley de extranjería*. La Ley es intangible (como lo fue en el momento de diseñar el *Fondo de Apoyo* y el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, a pesar de las críticas que ya entonces circulaban).

*

Lo que acontece en los intercambios verbales que se dieron en la presentación del informe es una lucha discursiva por la verdad de lo dicho en el texto y por su derecho a aparecer en su escritura. Los responsables de la DGII rechazan la representación que el texto les devuelve, responden rechazando lo escrito. El rechazo de lo escrito, y la imposición de un nuevo sentido sobre el texto, adoptan cuatro formas:

1. La degradación del estatus epistemológico de lo dicho por los agentes: “*son valoraciones*” no hechos objetivos. No tienen estatuto de cosas ciertas. Hay una lucha por el régimen de veridicción del texto.
2. En relación con lo anterior, la puesta en cuestión de la verdad de los agentes, su falta de correspondencia con la realidad: “*son respuestas simples a problemas complejos*”; la *Ley de extranjería* “*se hizo para facilitar la integración de los inmigrantes*”; el texto debe ajustarse “*a la realidad*”. Es una lucha por la verdad del texto.
3. La demanda directa de un sentido institucionalmente favorable: se solicita “*reflejar más lo positivo*”. Se lucha por el sentido general del texto.
4. En el límite, la censura: se plantea que la transcripción del discurso valorativo de los agentes debe eliminarse del texto y que el capítulo de pertinencia no es objeto de la evaluación. Hay,

finalmente, una lucha por el derecho de lo escrito a aparecer en el texto.

En estas reclamaciones se observa la acción del poder gubernamental sobre la superficie de inscripción del texto: suprimir lo que no puede aparecer por escrito, y sobre-representar lo que sí debe aparecer. Es una especie de ajuste retrospectivo, una actualización del discurso de la demanda: hay una pre-determinación de lo que debe ser escrito, un sentido previamente decidido. Lo que no encaja en esa pre-determinación debe desaparecer. No se observa una apropiación interpretativa del sentido del texto por parte de la DGII. El *círculo hermenéutico* parece quebrarse. Lo que se observa es una apropiación material de la función evaluativa y del texto que es su producto. Y hay, correlativamente, una disolución del evaluador en la instancia política que ha contratado su trabajo. Esta instancia tiende a erigirse en propietaria del texto y de la evaluación ("esto no lo puedo poner en un informe del Ministerio").

Con todo, el evaluador defiende su posición como sujeto productor de discurso, como autor del texto. De tres formas:

1. Haciendo valer su posición de independencia: la evaluación es una función externa y se debe respetar su autonomía como evaluador.
2. Reivindicando su pertenencia a una comunidad técnica que posee sus propias reglas de argumentación y producción de discurso (se resiste así a eliminar los *verbatim*s de los agentes).
3. Recordando su compromiso con la metodología que ha elegido (y por tanto con los actores a quienes ha dado la palabra). Una metodología que el cliente, en su momento, aprobó: el enfoque constructivista-respondiente. Ante el discurso valorativo de los actores entrevistados, el evaluador ha asumido una "*posición descriptiva*". Ha renunciado a prescribir valores y la DGII tampoco puede imponer los suyos. Las "*divergencias*" planteadas por los agentes son "*cuestiones a resolver en el futuro*". No pueden ser objeto de censura, sino que abren líneas de diálogo. Esto era lo pactado.

En este contra-discurso, se pone de manifiesto el espectro de posiciones ocupadas por el evaluador como sujeto productor del texto: es sujeto experto, pertenece a una comunidad técnica, y su discurso debe producirse en un régimen de independencia. Su posición no puede disolverse en el lugar de un sujeto-sujetado en una relación comercial asimétrica. Es un sujeto comprometido con otros a los que ha convocado y cuyo discurso ha pedido. Hay un compromiso metodológico que es,

también, un compromiso ético. Pero, sin embargo, cederá al efecto de poder que el cliente ejerce sobre él.

*

Decimos que no hubo, por parte de los lectores del informe, apropiación de sentido, apropiación interpretativa del texto, sino una voluntad de apropiarse materialmente de él, de reescribirlo -al menos parcialmente.

Quizá debamos aclarar o matizar esta apreciación. No todo el texto fue rechazado. Hubo partes rechazadas y partes aceptadas (apropiadas). Lo que, tras la lectura, fue aceptado, no rechazado, sino asumido como propio, fue lo que ya se sabía, lo se esperaba (o lo que cabía esperar). La lectura estuvo condicionada por una expectativa previa. Había algo que se esperaba fuera objeto de reproducción en la escritura del informe, o que se daba por descontado que iba a aparecer en él. Se aceptó lo que, en la escritura del texto, pertenecía al dominio de conocimiento de lo funcional y lo instrumental (lo gerencial), así como las valoraciones (forzadas pero positivas) acerca de la contribución del FAIRE a la creación de una política estatal de integración. Esto se esperaba (aunque lo primero no fuera del todo favorable a la DGII). Se rechazó lo que no se esperaba que se dijera: el discurso de los agentes sobre la pertinencia de la intervención y su marco legal.

La recepción y la lectura del texto estuvieron pre-configuradas por una situación cognitiva y un estado de necesidad previos, por unas demandas de reconocimiento y legitimación anteriores al texto. Los responsables de la DGII ya habían elaborado un juicio intuitivo sobre la validez del modelo creado para la gestión del FAIRE. Deseaban de la evaluación un dictamen que ratificase ese juicio previo. Como ya dijimos, el requerimiento de "*información técnica*" expresaba, en realidad, una demanda de "*información mítica*". Se esperaba que la evaluación cumpliera una "*función retórica*": legitimación científica procedente de un experto externo.

VIII. 4. 2. La recepción como espacio de encuentro entre discursos y prácticas

En la recepción acontece el encuentro entre el discurso y la práctica de la evaluación y el discurso y las prácticas de gobierno. El texto del informe circula materialmente en el interior del dispositivo que ha instado su producción. Pero el discurso evaluativo, tal como se objetiva en el texto, no es una mera producción de ese dispositivo o una reproducción tecno-

instrumental de su discurso político o gerencial. El discurso evaluativo mantiene una autonomía (cuanto menos parcial) con respecto a la dependencia administrativa que ha contratado la evaluación -aunque también haya, sin duda, un ajuste.

En la recepción se pone de manifiesto un haz de relaciones de encuentro y desencuentro, de acoplamiento y desacoplamiento de discursos y prácticas. Esas relaciones no se reducen a una dialéctica simple, diádica. En todo caso, más allá de la reproducción evaluativa de un discurso gerencial (asumido por el dispositivo gubernamental -aunque sólo formalmente) o del repliegue del evaluador (y del texto) a las demandas de la DGII, la recepción muestra, más bien, un espacio de dispersiones y desajustes:

1. En el nivel local del caso (nivel *micro*), hay un desajuste entre el discurso del evaluador, objetivado en el texto del informe, y el discurso de la demanda (las expectativas de la DGII, finalmente frustradas).
2. En un nivel de análisis más global (*macro*), hay un desacoplamiento entre el discurso general de la evaluación y los dispositivos de gobierno (y sus prácticas respectivas).

El desacoplamiento local es un reflejo del desacoplamiento global.

*

Como decimos, más allá del proceso de ajuste del requerimiento a la demanda que tuvo lugar al comienzo de los trabajos evaluativos, los resultados de la recepción ponen de manifiesto la existencia de un desajuste entre las expectativas de la DGII y el producto final de la evaluación. Las luchas en torno a la verdad del texto y a lo que debía aparecer en él indican, con poco margen de error, que hubo un desencuentro.

Parece cierto que el cliente no entendió la naturaleza de la evaluación. Como señala el evaluador, los responsables del FAIRE no entendieron a qué podía dar lugar la apertura intersubjetiva de la evaluación, ni tampoco comprendieron en qué consistía un análisis de la pertinencia. No entendieron las implicaciones políticas del enfoque teórico-metodológico por el que se había optado. De ahí la perplejidad de la recepción. Esperaban, lo hemos visto, otra cosa.

El desconocimiento de estas implicaciones teórico-metodológicas es sintomático de un desajuste, ciertamente. Pero el desacoplamiento entre

el discurso evaluativo y las expectativas institucionales sobrepasa lo que acontece en la recepción. Está en el origen. La evaluación del FAIRE se concibe y se decide sobre un fondo de indeterminación: los responsables de la DGII habían asumido la necesidad de evaluar, aunque no sabían muy bien para qué ni cómo hacerlo. La evaluación comparece, entonces, como una práctica que carece de un objeto y un propósito claros.

Es posible que tampoco el evaluador supiera interpretar la expectativa de legitimación que latía en la demanda de la DGII, y que no calculara los riesgos políticos del enfoque evaluativo que iba a aplicar. En cualquier caso, lo cierto es que tendió a imponerse el desempeño de su estatus de sujeto experto independiente, comprometido con una metodología por la que había optado y con unos sujetos a los que había dado la palabra. Esto se refleja en el texto evaluativo, y se va a reafirmar en la defensa que el evaluador hará de su trabajo durante las discusiones que atravesaron el proceso de la recepción. El cliente y el evaluador obedecían a lógicas diferentes y hablaban lenguajes distintos.

*

El análisis en el nivel *micro* de la recepción nos conduce, de forma tal vez más especulativa, a atribuir una autonomía relativa al discurso evaluativo y sus prácticas con respecto al discurso y las prácticas de gobierno. Éstas últimas son, obviamente, previas al discurso y las prácticas evaluativas. Unas prácticas que se introducen (de forma exógena) en el dispositivo gubernamental sin que termine de asimilarse su sentido y dando lugar, como en el caso del FAIRE, a efectos no previstos, no deseados o paradójicos (a la legitimación esperada el texto responde con la deslegitimación). La producción de los enunciados evaluativos, el saber de la evaluación, no parece que pueda reducirse, sin más, a una emanación del dispositivo de gobierno en el que se contrata y se espera utilizar ese saber.

Hay, además, un desajuste notable entre el discurso del deber ser de la evaluación y la práctica: la evaluación no sirve para lo que teóricamente debería servir (obtener un conocimiento técnico que permita reorientar las políticas, mejorar los procedimientos, etc.). Hay un conflicto entre el discurso teórico/normativo asumido por los actores institucionales y la experiencia, lo vivido. La evaluación no termina de encajar en las prácticas de administración y de gobierno: es un “debeísmo”, una especie de “ideal de la buena gestión pública” que no puede materializarse.

Una serie de contradicciones y ejes de tensión obstruyen esa materialización. Son expresiones de un desajuste múltiple, formas del desacoplamiento evaluación-prácticas de gobierno:

- En un plano que podríamos calificar como técnico, meramente instrumental, el saber evaluativo no puede aplicarse porque constituye todavía un saber teórico, académico, lastrado por formalismos de método, sin aplicabilidad práctica.
- En el plano de la toma de decisiones, la aplicación del saber evaluativo está en conflicto con una razón política que debe atender problemáticas y juegos de intereses que desbordan las consideraciones estrictamente técnicas de la eficacia o la eficiencia de las intervenciones públicas. Más allá de su afinidad con los postulados de una razón gerencialista, supuestamente asumida por los decisores públicos, la racionalidad técnica de la evaluación está en relación de tensión con la racionalidad política (o partidista) realmente imperante en la práctica de la toma de decisiones públicas (el propio caso del FAIRE muestra como los criterios de eficacia y eficiencia estuvieron supeditados a otras consideraciones, lo que hizo del Fondo de Apoyo un “fondo de cobertura”, una mera “caja pagadora” no un “incentivo de desempeño”).
- En el plano de las prácticas de gestión y control de la Administración pública, la evaluación carece de eficacia legal en un entorno en el que la razón jurídico-burocrática es hegemónica. Lo que impera es el ajuste a la norma, la reproducción de un régimen legal-procedimental. La evaluación carece de espacio y de tiempo en un régimen de gestión dominado por instancias de control jurídico-financiero que se imponen, vinculando de forma apremiante (“mirando como buitres”) a los funcionarios públicos.

En el interior del dispositivo operan, por tanto, diferentes racionalidades, discursos y prácticas. Cada una de ellas obedece a su propia lógica, tiene su propio centro: hay una razón jurídico-burocrática heredada, que sigue siendo dominante; una razón político-partidista, que debe respetar (aunque sea formalmente) los controles de la primera; una razón gerencial, un discurso de la *Nueva Gestión Pública*, que trata de abrirse camino desplazando a la “vieja” burocracia de cuño jurídico.

Ciertamente, el discurso de la evaluación es un discurso vinculado a la razón gerencial, al discurso de la *Nueva Gestión Pública* (el caso de la evaluación del FAIRE lo ejemplifica). Pero sólo es un discurso más, y el menos vinculante, que circula en un espacio policéntrico habitado por distintas racionalidades. Por lo demás, como vimos, la evaluación, como formación discursiva, está muy lejos de constituir un discurso unitario: está

atravesada por múltiples tensiones y difracciones teóricas. El enfoque de la evaluación del FAIRE reproduce esas tensiones al articular elecciones teórico-metodológicas divergentes (también el evaluador, como sujeto productor del discurso evaluativo, ocupa distintas posiciones en un espacio de dispersión y de tensión).

En este entorno policéntrico, centrífugo, los usos de la evaluación (no sólo la del FAIRE) van a ser mínimos.

VIII. 4. 3. La recepción y los usos del saber evaluativo

Los usos y los efectos de la evaluación del FAIRE fueron, ciertamente, mínimos. En contra de lo inicialmente previsto, no hubo difusión externa del informe (y su difusión interna fue muy limitada). Tampoco hay constancia alguna de que se utilizara el texto evaluativo en la toma de decisiones relativas al futuro del *Fondo de Apoyo*. Por supuesto, las divergencias valorativas de los agentes autonómicos y locales no se utilizaron para delimitar “áreas de reflexión y debate colectivo” que los promotores del Fondo hubieran debido “atender y estimular, con el fin de desarrollar y eventualmente redefinir algunos aspectos clave del modelo de intervención”. Éste era, recordemos, el propósito literalmente enunciado por el evaluador en el informe. Nada de eso sucedió.

La evaluación, según los responsables de la DGII, sirvió para la “comprobación de premisas con las que había surgido el Fondo”, para confirmar “determinadas creencias que teníamos a priori”, para “tomar conciencia de eso”, de lo que ya se sabía o se creía saber... Su efecto, de haber alguno, fue un efecto de conciencia. Una conciencia desacoplada de la acción. La evaluación no se tradujo en prácticas concretas, materiales. Al final, se reproduce la situación cognitiva en la que tuvo lugar la introducción de la evaluación en la política de integración de inmigrantes y la propia evaluación del FAIRE: entonces había conciencia de que había que evaluar, aunque no se sabía muy bien de qué modo hacerlo o qué sentido dar a la evaluación, para qué hacerla. Después de la evaluación, los responsables del FAIRE insisten en una utilidad sin uso, una utilidad sin práctica, basada en la adquisición de un saber que no se traduce en ningún cambio, ninguna decisión. Sólo una toma de conciencia “útil en todo caso y necesaria”.

La utilidad de la evaluación comparece como una utilidad vacía, sin objeto, psicologizada. La evaluación del FAIRE dio lugar a un efecto de saber sin efecto de poder. Un efecto de conciencia sin transformación de sí ni de los otros. Si hubo un efecto de conciencia, éste no fue tampoco un

efecto interpretativo. No hubo una toma de conciencia hermenéutica, una ampliación del mundo y de la comprensión de sí del lector. Lo que hubo, al menos lo que se declara que hubo, fue una especie de reproducción de la cognición institucional originaria. No produjo, aparentemente, una transformación de la conciencia inmediata del lector, el desmantelamiento crítico de sus ilusiones subjetivas. Si hubo otra cosa, ha quedado en la intimidad de un silencio que no se hace discurso ni tampoco práctica.

Y, sin embargo, cuesta creer que, después de la evaluación, se mantuviera en la DGII la fantasía desiderativa que está en el origen del FAIRE: ser, respecto a los agentes autonómicos, “como la Comisión Europea” respecto a los Estados miembro. No es aventurado suponer que el texto provocó una herida narcisista en sus destinatarios institucionales, una negación de su yo ideal, construido a partir de la imagen (el *fantasma*) del Fondo Social Europeo. En este sentido, las alusiones al efecto de conciencia serían, no sólo la expresión subjetiva del desacoplamiento evaluación-dispositivo, sino una más de las resistencias que envuelven el discurso de los responsables entrevistados. Una forma de negar, tras la pantalla del reconocimiento de un efecto banal, la latencia de otros efectos más hondos y más amargos.

Pero, ante todo, esas alusiones revelan algo más fundamental: la naturaleza disciplinaria de la evaluación. Su pertenencia al orden del deber. Su carácter de compromiso frente a una instancia de poder respecto a la que los promotores del FAIRE se sienten obligados.

TERCERA PARTE: FINAL

CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES: CRÍTICA Y HERMENÉUTICA DE LA EVALUACIÓN

"En la ciudad, sintió la nostalgia de aquellas tardes iniciales de la pradera en que había sentido, hace tiempo, la nostalgia de la ciudad. Se encaminó al despacho del profesor y le dijo que sabía el secreto y que había resuelto no publicarlo.

-- ¿Lo ata su juramento? -- preguntó el otro.

-- No es ésa mi razón -- dijo Murdock --. En esas lejanías aprendí algo que no puedo decir.

-- ¿Acaso el idioma inglés es insuficiente? -- observaría el otro.

-- Nada de eso, señor. Ahora que poseo el secreto, podría enunciarlo de cien modos distintos y aun contradictorios. No sé muy bien cómo decirle que el secreto es precioso y que ahora la ciencia, nuestra ciencia, me parece una mera frivolidad.

Agregó al cabo de una pausa:

-- El secreto, por lo demás, no vale lo que valen los caminos que me condujeron a él. Esos caminos hay que andarlos."

JORGE LUIS BORGES, El etnógrafo

Organizamos las conclusiones de esta investigación en dos secciones y niveles de análisis:

1. La primera se corresponde con el nivel particular del caso. Constituye un resumen de la evaluación del *Fondo de Apoyo*. La función de este resumen es, sencillamente, condensar en unas páginas la descripción realizada en los capítulos anteriores y facilitar el paso al siguiente nivel.
2. En la segunda sección ponemos en relación el caso con la problemática teórica, metodológica y política del campo evaluativo y con el marco conceptual de la investigación: la crítica foucaultiana y la ontología hermenéutica de Paul Ricoeur. Se corresponde con la generalización analítica del caso. En rigor, aquí estarían las conclusiones de la investigación, las respuestas al problema de las condiciones y los efectos del saber evaluativo. Aquí se encuentran, en definitiva, las aportaciones (*originales*, si se quiere decir así) del trabajo que hemos realizado.

IX. 1. Resumen del caso

“Como la navegación, la jardinería, la política y la poesía, el derecho y la etnografía son oficios de lugar: actúan a la luz del conocimiento local (...). Cualesquiera que sean los puntos en común que existen entre la antropología y la jurisprudencia –una erudición errante y una atmósfera fantástica-, ambas se hallan igualmente absorbidas por la tarea artesanal de observar principios generales en hechos locales. Como reza un proverbio africano, ‘la sabiduría se revela en un conjunto de hormigas’.”
CLIFFORD GEERTZ, *Conocimiento local*

Recordemos la estructura temática del caso: contexto, texto y recepción. El centro del análisis es el texto, pero partimos de unos contextos, que nunca están ausentes del texto y a los que se retorna materialmente al final, en la recepción del informe de evaluación.

IX.1. 1. Los contextos

El análisis de los contextos se organiza en dos niveles:

1. Un nivel *macro*, global, que remite a la formación del ámbito político de la integración de inmigrantes y a la introducción de la práctica de la evaluación en dicho ámbito.
2. Un nivel *micro*, local, que remite a la formación de la demanda de evaluación del *Fondo de Apoyo* y al proceso mismo de la evaluación. El producto de esos procesos será el texto del informe en el que el trabajo de la evaluación se objetiva.

La formación de la política de integración de inmigrantes

Para estudiar el caso, partimos de la formación de una política pública. En la constitución de este ámbito de acción de gobierno encontramos:

- La definición de unos problemas y de unos principios de actuación.
- La articulación de una tecnología de gobierno cuya aplicación delimita un campo de relaciones de poder. En el marco de esa tecnología y en ese campo político se inscriben el discurso y la práctica de la evaluación.
- La configuración de un escenario en el que se identifican unos ejes de tensión, discursivos y prácticos.

La definición de problemas gira en torno a una modalidad específica de gestión de las poblaciones: se trata de integrar la afluencia de inmigrantes en un entorno nacional que tradicionalmente ha sido emisor, no receptor, de población extranjera. La acogida y la integración de esta población se definen como un *desafío* que los poderes públicos, y la sociedad en su conjunto, deben afrontar. Hay un esfuerzo político por evitar su designación como *problema*, aunque bajo el eufemismo del *desafío* se enuncian diversas situaciones no deseadas. Las más significativas son: los conflictos vividos en el espacio local de los municipios, los déficits de identidad atribuidos a las segundas generaciones de inmigrantes, fuente potencial de disturbios sociales (negativamente ejemplificados en el caso francés), la incapacidad del sistema productivo para integrar, en un ciclo recesivo que se intuye probable, a los trabajadores extranjeros y la desigualdad de género, que se cree sobre-inducida por la llegada de gentes con otras costumbres y esquemas de conducta.

Los principios rectores de la política son, en el plano sustantivo, la *interculturalidad* y la *bidireccionalidad* del proceso de integración, la *universalidad* del acceso de las poblaciones extranjeras a los servicios públicos y su *normalización*. En el plano de la gestión, la política debe basarse en un enfoque que aborde todos los temas involucrados en la integración y que se proyecte sobre todos los ámbitos de acción de gobierno (principios de *enfoque integrado* y *transversalidad*), así como en la cooperación entre agentes públicos y privados (principio de *colaboración institucional*).

Estos principios se presentan como formando parte de un nuevo estilo de hacer política: es una política que se representa a sí misma como nueva y definitiva. Su referente de idealidad es la Unión Europea. Es esta instancia la que provee el fundamento conceptual y programático de la política de integración de inmigrantes (como también de otras intervenciones en distintos ámbitos gubernamentales, emergentes o ya maduros).

La tecnología de gobierno dispuesta para la gestión de esta política se basa en la descentralización y el establecimiento de una serie de relaciones de agencia entre la Administración General del Estado, las Administraciones territoriales (autonómica y local) y las organizaciones sociales. La primera fija las prioridades y los principios de la política, y proporciona los recursos financieros para desarrollarla. Las Administraciones autonómicas y locales, así como las organizaciones sociales, deben encargarse de ejecutarla operativamente. Este esquema configura el campo estratégico de relaciones de poder de la política de integración de inmigrantes.

*

La evaluación forma parte de esta tecnología de gobierno. La Administración central, en su estatus de donante de recursos, necesita de un instrumento técnico que le permita distribuir racionalmente las asignaciones financieras a los agentes, controlar su ejecución, conocer sus resultados. La evaluación es ese instrumento. Aparece, en su origen, asociada a las prácticas de justificación y certificación que regulan la concesión y la gestión de las subvenciones públicas, aunque introduciendo un plus de conocimiento, una ampliación de su dominio: no sólo se trata de justificar y certificar lo realizado por los receptores de ayudas, sino que también hay que medir sus resultados, la eficacia de esas ayudas. Esta medición de la eficacia debe servir para decidir las asignaciones futuras a los agentes, la renovación de las ayudas o su supresión.

El dispositivo establecido para el desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes está instalado en una concepción y unas prácticas evaluativas muy básicas. Se corresponden con estadios primitivos de la formación del discurso evaluativo: evaluar se asimila a medir y a comparar lo realizado con lo programado. Es una concepción "arcaica" de la evaluación que, en el plano metodológico, se sostiene sobre la cuantificación. La disponibilidad de indicadores constituye el problema central de esta concepción de la práctica evaluativa. En el plano político, responde a los intereses y puntos de vista del donante de recursos: la gerencia de la intervención evaluada, que, ante todo, quiere saber qué se ha hecho con los recursos que ha transferido. No contempla la participación del evaluando, los sujetos sometidos a evaluación, más que como suministradores de datos.

La evaluación del FAIRE va a tratar de introducir cierto grado de innovación en ese discurso y esas prácticas. Se planteará frente a esa concepción previa. Por eso, en su extrañeza, es relevante lo que acontece en el caso. No se limita a reproducir un discurso y unas prácticas ya existentes. Va a tratar de modificarlas, y en ese intento se harán patentes las tensiones propias de la evaluación, sus condiciones, sus supuestos y sus límites.

Más allá de esa concepción rudimentaria de la evaluación, hay un vacío. En el ámbito político de la integración de inmigrantes, la evaluación comparece como un discurso carente de práctica, o que, en el mejor de los casos, va acompañado de una práctica débil, de perfiles muy elementales. Sin embargo, en los actores encargados de poner en marcha la política ya ha penetrado un discurso sobre la necesidad de evaluar. Aunque estos actores reconocen su ignorancia técnica y metodológica

sobre la evaluación, han interiorizado que *hay que evaluar*. La evaluación aparece, casi desde un primer momento, como un deber, un compromiso, una cuestión de conciencia.

El vector de penetración de este discurso normativo sobre la evaluación coincide con la fuente que ha inspirado los principios de la política: la Unión Europea. Esta instancia es, al mismo tiempo, proveedora de conceptos e instrumentos de gestión, y de recursos financieros. El discurso de la evaluación circula por un circuito por el que fluyen, en un régimen de intercambio, financiación e información.

*

Desde su origen, tres ejes de tensión, discursivos y prácticos, van a atravesar el ámbito político de la integración de inmigrantes:

- El que opone lo global y lo local: la inmigración se define en el nivel global (nacional) como un *desafío* que se presenta, al mismo tiempo, como *oportunidad*; pero en el nivel local, en el ámbito de los municipios, se experimenta como *problema*, como conflicto de convivencia.
- La distribución territorial del poder en el Estado autonómico hace residir las competencias en materia de integración principalmente en las regiones y, secundariamente, en los municipios. Sin embargo, la política se diseña y se financia desde la Administración central, que va tratar de dotar de coherencia programática a las actuaciones llevadas a cabo por los agentes territoriales. Una tensión competencial atravesará la implementación de la política de integración de inmigrantes.
- La política se constituye frente a una concepción y unas prácticas de gobierno basadas en el control de los flujos migratorios. A la presión migratoria se ha respondido, ante todo, con el control de la frontera, la contención, la represión del flujo. La integración de los inmigrantes debe encontrar su espacio en el marco de una política de seguridad interior regulada por una Ley que determina las posibilidades de acogida y de exclusión de los extranjeros. Para muchos de quienes participaron en los debates previos a la formación de la política (profesores, juristas, representantes de organizaciones sociales...), la *Ley de extranjería* va a ser puesta en cuestión: es la Ley la que produce a los integrados y a los excluidos. Va a haber una tensión constante entre acogida-integración social y control de fronteras-represión de flujos.

La evaluación del *Fondo de Apoyo*, y la escritura del texto del informe, se producen en este marco contextual, en este campo de expectativas, discursos y prácticas que, excediendo al caso, lo contienen. Las características y las problemáticas del contexto van a determinar el proceso de la evaluación y sus resultados.

La formación de la demanda de evaluación del FAIRE y su proceso

Lo que hemos llamado contexto global constituye el marco de inscripción del contexto local del caso: el escenario en el que se produce la decisión de evaluar el FAIRE, se forma su demanda y se lleva a cabo la escritura del informe.

En la formación de la demanda de evaluación distinguimos:

- El requerimiento del cliente (la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes -DGII*).
- La demanda implícita o latente de la Dirección General.
- La constitución técnica de la demanda: el diseño de la evaluación operado por el evaluador.

En la formación de la demanda, y en el proceso material de realización de la evaluación, tiene lugar un juego de ajustes, de acoplamientos evaluación-dispositivo gubernamental. Bajo la capa de unos consensos más aparentes que reales, la transformación del requerimiento en diseño técnico encubre acoplamientos fallidos y desfases. En un principio, esos desfases resultan casi imperceptibles, pero se van a ir haciendo visibles en el proceso, en la materialidad del texto y en su presentación/recepción. El caso muestra la reproducción encadenada, progresivamente intensificada, de una serie de tensiones que se trasladan del contexto global al contexto local de la evaluación, a su proceso de realización y a la escritura del texto. Su manifestación más patente, más energética, se producirá en el momento de la recepción institucional del texto.

*

El requerimiento del cliente es muy genérico, poco definido, indeterminado: podría valer para cualquier evaluación de cualquier política; podría corresponderse con el índice de un manual de evaluación. Pero, bajo el esquematismo de ese requerimiento, late una demanda de visibilización y legitimación institucional, de modulación de las relaciones de poder que atraviesan el campo de la política de integración. Bajo el

requerimiento de “*información técnica*” se esconde “*una demanda de información mítica*”²⁶⁶.

La demanda latente es de transformación de las relaciones de producción de la política: modular las relaciones entre la Administración central y los agentes y legitimar a la primera. Hay un desajuste material de base, que ya hemos comentado: la DGII diseña la política y la financia, pero son los agentes territoriales quienes poseen las competencias y ejecutan la política. La tensión competencial va a condicionar todo el proceso de la evaluación y su resultado.

El evaluador interpreta el requerimiento y la demanda latente de la DGII y los convierte en demanda técnica, en diseño de evaluación. Trabaja en las distintas dimensiones del requerimiento: ¿quién va a utilizar la evaluación, para qué y cómo?

Respecto al *quién*, para el evaluador, todos los agentes involucrados en la política deben ser partícipes y usuarios de la evaluación. El cliente está de acuerdo. De hecho, quiere que la evaluación sea participativa, pero sólo hasta cierto punto y bajo ciertas condiciones. Los usos finalmente dados al texto del informe podrán de manifiesto quiénes son los propietarios del texto y de la función evaluativa, quiénes tendrán derecho a leer el informe y a usarlo.

Respecto al *para qué*, el evaluador reconsidera los fines del *Fondo de Apoyo* y propone una evaluación orientada a valorar la organización creada para implementar la intervención, sus procesos de gestión, las pautas de relación interadministrativa desarrolladas y los efectos políticos e institucionales derivados de todo ello. Se descarta valorar los efectos sobre la integración de los inmigrantes. Hay un acoplamiento parcial con la demanda de la DGII. Ésta quiere, ante todo y más simplemente, poner en valor el modelo establecido y legitimarse: frente a los agentes territoriales, la Administración central y la Unión Europea.

Asimismo, la evaluación debe servir para rediseñar la política en un proceso de negociación y diálogo con los agentes. Esto es lo que propone el evaluador. Hay un primer desencuentro: la DGII considera que la participación de los agentes no ha de llegar tan lejos. Éstos deben estar presentes en el proceso de la evaluación, pero no les corresponde participar en la redefinición del programa de la intervención.

²⁶⁶ La expresión, recordemos, está tomada de Ibáñez (1986: 34).

La resolución del cómo hacer la evaluación desemboca en la adopción de un doble soporte teórico-metodológico:

1. Por un lado, el evaluador propone realizar el análisis de la organización y los procesos a partir de una clave gerencial. La *teoría de la agencia* (Jensen y Mecklin, 1974) será el fundamento de este análisis.
2. Por otro lado, en un plano estrictamente metodológico, el evaluador propone un diseño participativo basado en el enfoque *constructivista-respondiente* de Guba y Lincoln (1989). La DGII quiere, en efecto, que los agentes participen. Pero el evaluador interpreta el requerimiento de participación del cliente en términos de máximos, sobre-ajusta el requerimiento: el enfoque constructivista lleva al límite la doctrina evaluativa de la participación al basarse en una concepción hiper-igualitaria de las relaciones entre los diferentes grupos afectados por una evaluación (House y Howe, 1999).

El evaluador ha sobre-interpretado lo que la DGII quiere: una participación limitada y controlada que, mediante la regresión a una grupalidad primaria, "acogedora", favorezca la cohesión del campo gubernamental, la atenuación de sus energías centrífugas, no su estímulo. La participación no se quiere para definir conjuntamente una realidad ni para modificar el modelo de intervención elegido para gestionar el *Fondo de Apoyo*. Se quiere a los agentes como suministradores de información, como testigos de un proceso que se desea validar.

Aparentemente, hay articulación entre el diseño técnico del evaluador y la demanda de modulación de las relaciones de producción de la política. Hay un acoplamiento entre el diseño y la tecnología de gobierno que rige la intervención evaluada:

- La teoría de la agencia correlaciona con una tecnología de gobierno descentralizada que necesita asegurar el control de la relación donante-receptor de recursos. Hay acoplamiento ideológico entre la teoría y los postulados de la *Nueva Gestión Pública*, base de la reforma gerencial de las Administraciones públicas que se está promoviendo a una escala más amplia en el conjunto del Estado.
- El enfoque constructivista-respondiente correlaciona formalmente con esa misma tecnología en el plano de la participación. En el marco de una gubernamentalidad descentralizada, se requiere la cooperación de los agentes, una participación activa en la ejecución de la política, cierto grado de corresponsabilidad

financiera (aunque todo ello en los límites de la adhesión a los objetivos y principios fijados desde la gerencia central).

Son ajustes aparentes, acoplamientos teóricos y formales. En el proceso de la evaluación se harán evidentes los desencuentros. En las primeras reuniones de grupo con representantes de las Comunidades Autónomas se pone de manifiesto el conflicto. La realización de los grupos desemboca en un intercambio de energías en el que se ponen en cuestión las atribuciones competenciales de la DGII y la pertinencia de la evaluación misma.

El resultado va a ser la alteración del diseño participativo original de la evaluación. Se suspenderán las reuniones con los agentes y, finalmente, se restringirá la difusión del informe al entorno gerencial de la DGII. El proceso pone de manifiesto lo que está en juego en la evaluación: el ejercicio territorial y partidista del poder y el lugar de la práctica evaluativa, de lo técnico, en la definición de la política de integración de inmigrantes. La problemática teórica, metodológica y política del pluralismo y la participación en evaluación se hace patente en este juego de desencuentros, que desemboca en una especie de regresión a un enfoque unilateral y gerencialista de evaluación.

El texto del informe va a reproducir las tensiones y los desfases que se revelan, con intensidad progresiva, en el proceso de formación de la demanda y en la realización de los trabajos de campo de la evaluación. El análisis del texto nos permite objetivarlos y detallarlos.

IX. 1. 2. El texto

Para comprender el caso, y para que el caso nos diga algo sobre la problemática teórica, metodológica y política de la evaluación, sobre sus condiciones y sus efectos, tenemos que ir al texto del informe. Hemos realizado un análisis intensivo sobre la materialidad del texto. Este esfuerzo analítico se justifica porque:

- Más allá de las operaciones iniciales de formación de la demanda, el diseño de la evaluación se fue transformando a lo largo del proceso a partir de esa primera formulación previa. Los cambios en el diseño sólo son observables en el propio texto, donde se explicitan y, con frecuencia, se sobre-justifican.
- Hay dimensiones del caso que sólo se observan yendo al texto, recorriendo su superficie enunciativa, describiendo el régimen que lo hace posible y desentrañando sus sentidos.

- La recepción será el momento en el que se hagan materialmente palpables las condiciones críticas y los límites de la práctica evaluativa, pero lo que acontece en la recepción sólo se entiende a partir del texto.

En el texto hemos buscado, por tanto, varias cosas:

- El régimen discursivo a partir del que se producen los enunciados de la evaluación.
- Los efectos textuales de creación de valor y de devaluación, de legitimación y deslegitimación.
- Su polifonía, la lógica estratégica que subyace al texto y los sentidos que de esa lógica se derivan.
- De forma transversal, la relación del texto con los contextos en los que se inscribe.

Régimen discursivo

En el texto del informe se observa la huella de una serie de operaciones que, en su conjunto, configuran el régimen que hace posible la formación de los enunciados evaluativos. Esas operaciones se refieren a:

- La formación de los objetos de los que "habla" el texto.
- La formación de los conceptos y criterios de valor a partir de los cuales se describen y califican esos objetos.
- La adopción de las elecciones teóricas y metodológicas que configuran el régimen epistemológico del informe.
- La articulación de las posiciones enunciativas del evaluador como autor del texto.

Los objetos del texto se constituyen sobre la superficie de inscripción de la política de integración de inmigrantes y su principal instrumento: el *Fondo de Apoyo*. Sobre este referencial genérico, los objetos del texto se delimitan desde las instancias tecno-científicas de la economía de la empresa, el análisis de las organizaciones y el *management*. Una serie de categorías y matrices de clasificación distinguen y especifican los objetos de los que trata el texto: procesos de gestión, aspectos organizativos, flujos de recursos, de información y operaciones, interacciones entre niveles de gobierno... La hipóstasis de lo formal-instrumental es el rasgo más llamativo de la construcción del mundo-objeto del texto. Lo organizativo y lo tecno-económico delimitan el dominio de validez de la evaluación.

Lo sustancial de la intervención evaluada, las necesidades de acogida de los inmigrantes, las problemáticas sociales de la integración, quedan marginadas del decir del texto. La integración de los extranjeros es una especie de referencial secundario, un telón de fondo sobre el que se proyectan y se despliegan los temas que se tratan en el informe. La integración social de los inmigrantes es casi un pre-texto para hablar de otras cosas. Es la re-integración de las agencias de gobierno, la vertebración de un dispositivo gubernamental, lo que se constituye en objeto de discurso, lo que está en juego en el texto. Los valores finales, sustanciales, de la intervención evaluada quedan desplazados por una serie de valores formal-instrumentales. La racionalidad formal es hegemónica en la escritura del texto (aunque finalmente no domine por completo en él).

Los conceptos y valores-criterio manejados en el informe se delimitan, lógicamente, desde las mismas instancias tecno-científicas de la economía y el management. Su aplicación sobre los objetos del texto produce los juicios evaluativos. El ajuste es la operación preconceptual que da forma a los enunciados de la evaluación. Los conceptos manejados (coherencia formal, funcionalidad de los procesos, eficacia, pertinencia) permiten establecer relaciones de ajuste entre los objetos. La verdad de la evaluación es la verdad lógica y empírica de esas relaciones de ajuste: entre objetivos, actividades y recursos programados (juicios de coherencia formal), entre procesos y resultados (juicios de funcionalidad), entre efectos logrados y objetivos (juicios de eficacia), entre objetivos y necesidades contextuales (juicios de pertinencia).

La utilidad, operacionalizada en el criterio de eficacia, es el concepto que subtiende el discurso dominante en el texto, el principio de racionalidad/inteligibilidad de la evaluación. Los demás conceptos y criterios remiten a la eficacia como valor principal que debe ser calificado.

Hay continuidad entre lo conceptual y lo axiológico: los conceptos manejados en el texto son, asimismo, los criterios de valor de la evaluación. Su aplicación sobre los objetos se representa mediante series de significantes y metáforas que pertenecen, dadas las instancias de delimitación manejadas, al campo semántico de lo económico y lo empresarial. La estructura axiológica del texto remite al gerencialismo. Los valores afirmados son los del emprendimiento, la competitividad, la eficiencia... Es una axiología que articula con el proceso de reforma que, en el momento de realización de la evaluación, se está implantando en las Administraciones públicas.

No obstante, el régimen teórico-metodológico desde el que se construye el texto es dual: trata de articular, en un mismo ejercicio, una perspectiva unilateral gerencial y una orientación pluralista, dialógica. Ello va a llevar a la escritura del informe otras constelaciones de valor.

*

En el plano teórico-metodológico, el texto ocupa un lugar difícil en el dominio discursivo de la evaluación. Se emplaza en un punto discreto en la onda continua de las teorías que circulan en ese dominio. Pero ese punto es una encrucijada, ocupa un espacio en el que se enfrentan y difractan dos concepciones de la práctica evaluativa: el gerencialismo, sostenido por la elección de la teoría de la agencia como perspectiva del análisis de la organización y los procesos, y el pluralismo, fundado en la elección del enfoque constructivista-respondiente como forma de articular la participación. Esta última elección induce una apertura descentradora de la unilateralidad del punto de vista gerencial. Desde ese lugar, en el que se cruzan dos elecciones teóricas divergentes, se trasladan al texto las tensiones y polarizaciones propias del dominio discursivo de la evaluación: tensión entre objetivismo y relativismo, entre dualismo y comprensión empática, entre reducción cuantitativa y apertura cualitativa, entre gerencialismo y pluralismo... La historia de la evaluación se proyecta sobre el texto, se actualiza en él.

Como decíamos antes, hay articulación aparente entre el régimen epistemológico y metodológico dual del texto y la práctica de una gubernamentalidad basada en la descentralización (controlada) y la participación (limitada). Pero es una articulación engañosa, encubre un acoplamiento fallido: es, en realidad, un sobre-ajuste. El discurso evaluativo va a llevar más allá de los intereses del cliente los criterios del análisis gerencial y de la participación constructivista.

La articulación de las posiciones desde las que el evaluador, en tanto que autor del texto, produce discurso posibilita y refleja este desacoplamiento. El evaluador no habla desde una única posición, se desplaza en el texto operando cambios en sus modalidades enunciativas. Esos cambios correlacionan con posiciones en un campo de fuerzas exterior al texto:

- El evaluador es un sujeto-sujetado en una relación comercial especialmente asimétrica. Por ello, debe plegarse a los intereses de legitimación del cliente y escribir un relato que reproduzca la representación que la DGII se ha hecho de sí misma.
- Sin embargo, el evaluador también es sujeto-experto, sujeto que sabe y que juzga la labor del cliente desde los criterios

tecnocoeconómicos de la racionalidad gerencial. Su discurso, en tanto que discurso experto, se autonomiza con respecto a los intereses de legitimación de la DGII. Está también obligado por esa racionalidad técnica a la que sirve y que habla a través de él.

- Por último, el evaluador está comprometido con la metodología constructivista que ha elegido y por unos actores, los agentes territoriales, a los que ha convocado. Debe llevar su discurso al texto, que será, finalmente, una especie de solución de compromiso entre esas fuerzas diversas que actúan sobre él.

Pero el resultado de este desacoplamiento entre el discurso evaluativo y los intereses del dispositivo gubernamental que ha instado la evaluación no se observa tanto en el régimen enunciativo del texto como en su actualización, en la materialización de su escritura: en los efectos de valor producidos por el texto y en su polifonía discursiva.

Los efectos de valor

En el plano paradigmático, los efectos de valor producidos en el texto pueden categorizarse a lo largo de un eje que va de la sobre-valoración a la infravaloración de las relaciones de poder que dimanan de la gerencia. Encontramos, así, cuatro clases generales de efectos: de legitimación política, de devaluación técnica, de cuestionamiento del modelo creado para implementar el *Fondo de Apoyo* y de cuestionamiento de la *Ley de extranjería* como instrumento de integración.

En el eje sintagmático, la secuencia expositiva del texto describe un encadenamiento de oscilaciones valorativas específicas, un régimen de alternancia entre la sobre-valoración y la infravaloración: el texto comienza con la legitimación histórico-política de la DGII, a la que suceden su devaluación técnica, su legitimación fáctica como instancia creadora de política, el cuestionamiento del modelo de intervención aplicado y, finalmente, la deslegitimación derivada de la puesta en cuestión de la Ley. Estas oscilaciones valorativas introducen ambivalencia en el texto. Su sentido es con frecuencia ambiguo, en ocasiones, contradictorio. La ambivalencia tiende a anular la producción de valor que el texto evaluativo está llamado a realizar.

Sin embargo, más allá de las oscilaciones valorativas y la relativa incoherencia del informe, su sentido principal, el *querer decir* del texto, es la devaluación y la deslegitimación. Los efectos de legitimación resultan un tanto forzados. Se contradicen con lo dicho, de forma lógicamente más consistente y empíricamente mejor fundamentada, en otras partes del

texto. En el informe se observa un esfuerzo discursivo muy acentuado por aplanar las contradicciones y mantener la coherencia de lo dicho, la cohesión de su escritura. Pero, en las conclusiones, va a predominar la devaluación técnica de la DGII, el relato sobre su incapacidad para gobernar con eficacia la política de integración de inmigrantes. Finalmente, el cuestionamiento del modelo creado para implementar el FAIRE y del marco jurídico que regula la inmigración deslegitiman políticamente a la gerencia, proyectándose, además, sobre el Gobierno del que esta instancia depende.

*

Los efectos de legitimación histórica y fáctica de la DGII se explican por la posición del evaluador-autor como sujeto mercantil que tiene que responder al discurso de la demanda y efectuar ciertas concesiones al cliente. Tiene que mantener el equilibrio de la *cozy relationship* en la que se inscribe, desde su propio origen, la práctica evaluativa. Sin embargo, son concesiones que no contienen ni contrarrestan del todo el decir fuerte, devaluativo y deslegitimador, del texto, determinado por el gerencialismo y el constructivismo propios de su régimen teórico-metodológico.

Así, la fuente de los efectos de devaluación/deslegitimación es doble:

- Por un lado, radica en la axiología dominante en el texto: hay un “estiramiento” de la lógica gerencial. En cumplimiento de su estatus-rol de sujeto experto, de agente de la racionalidad gerencial, el evaluador lleva al límite esta lógica, dando lugar a la devaluación tecno-instrumental de la DGII.
- Por otro, la apertura intersubjetiva: el enfoque constructivista-respondiente da lugar a una polifonía discursiva que “perfora” la axiología de la gerencia, haciendo que penetren otros valores e intereses. Hay correlación entre apertura metodológica y deslegitimación: la consecuencia última de la apertura intersubjetiva es la deslegitimación política. Su punto álgido se da en la valoración de la pertinencia de la intervención y de la Ley en la que ésta se inscribe, momento en que los agentes territoriales se constituyen en la voz dominante en el texto.

Pero, más allá de las determinaciones del régimen enunciativo del texto, sus oscilaciones valorativas son expresión de las contradicciones que atraviesan el campo político de la intervención evaluada. Mediante su ambivalencia, alternando valoraciones positivas y negativas, el informe trata de ofrecer una superación de esas contradicciones. Aunque dicha

superación no sea más que una ilusión retórica, un efecto último, finalmente banal, del texto.

La apertura intersubjetiva de la evaluación lleva a la superficie de inscripción del texto la polifonía y la lógica estratégica del campo político de la integración de los inmigrantes. El contexto se reproduce en el texto. La interpretación del sentido, de los sentidos, del informe sólo es posible mediante el análisis de esa polifonía discursiva y de la lógica estratégica en la que los múltiples sentidos abiertos en la trama del informe se integran.

Los sentidos del texto

El texto del informe de evaluación del FAIRE está construido desde una pluralidad de posiciones enunciativas y discursivas que trazan múltiples sentidos. Encontramos en el texto discursos centralizadores, el de la gerencia, la DGII, y el del evaluador, como sujeto-agente de la racionalidad gerencial, que se corresponden, en la exterioridad política del texto, con una fuerza centrípeta orientada al control de la intervención, de los recursos del FAIRE y de los agentes territoriales receptores de esos recursos. De forma correlativa, encontramos discursos centrífugos, los de estos agentes autonómicos y locales, que tratan de escapar de esa fuerza centralizadora proponiendo legitimidades y centralidades alternativas.

Estos discursos se contraponen y enfrentan entre sí, como el de la DGII y el de los agentes autonómicos y el de éstos y los agentes locales. A veces muestran alianzas, zonas de confluencia más o menos estables, aunque limitadas, como la que vincula los discursos de la DGII y del evaluador. Otras veces las alianzas sólo se pretenden, como la que buscan los agentes locales con la Administración central en su lucha, prácticamente perdida, contra los agentes autonómicos.

Los discursos que se dan en el texto se despliegan en un juego estratégico en virtud del cual se disputan el uso y el control del FAIRE. En este juego, en su lógica estratégica, los diferentes discursos se integran. En la polifonía discursiva del texto, en el entramado de discursos y contra-discursos que lo constituye, se reproduce el campo de relaciones de poder en el que se inscriben la política de integración de inmigrantes y su principal instrumento financiero, el *Fondo de Apoyo*.

*

No es posible encontrar un sentido único en este entramado polifónico contenido bajo la unidad convencional del informe. La lógica estratégica

que integra la heterogeneidad discursiva del texto no se resuelve en la síntesis de una unidad. Pero, considerando el informe como una totalidad formal, sí podemos distinguir tres sentidos generales, e incluso establecer una jerarquía entre ellos:

En primer lugar, encontramos un sentido manifiesto, aquel que, en el nivel de lo obvio, parece dominar el texto. Es el *discurso de la razón gerencial*. Su sentido se corresponde con el propósito hecho explícito en el diseño de la evaluación: valorar el *Fondo de Apoyo* desde la clave de la eficacia, prescribir conductas que eleven la funcionalidad de la organización creada y las operaciones realizadas en su interior. La devaluación técnica e instrumental que se proyecta sobre la DGII, y también, aunque con menor intensidad, sobre el resto de los actores involucrados en la gestión del Fondo, se corresponde con este sentido.

Hay un sentido secundario: la *legitimación de la gerencia*. No domina el decir del texto, pero está presente en él. Responde, como hemos visto, a la presión del discurso de la DGII, trata de actualizar el discurso de la demanda, conceder al cliente una satisfacción que, sin embargo, los otros sentidos ahogan.

Y encontramos, por último, un tercer sentido que, más allá del gerencialismo, la legitimación política de la gerencia y los intereses comerciales del evaluador, atraviesa el texto: la *problematización del objeto*. El *Fondo de Apoyo* y la política de integración de inmigrantes se representan en el informe como un referencial saturado de contradicciones, de tensiones administrativas, competenciales, jurídicas, sociales... En el texto, es indudable que el FAIRE aparece como un objeto problemático.

El sentido de esta problematización que, al exceder y contravenir tanto los intereses del evaluador como los de la gerencia parece un contra-sentido, hay que buscarlo en la presión de diferentes fuerzas exteriores al texto, que operan sobre él. El informe no enmascara los ejes de polarización y las tensiones que atraviesan el ámbito político de la integración de inmigrantes, no mitiga sus contradicciones, no contiene la presión de las fuerzas que operan en el campo de la intervención evaluada. Las reproduce discursivamente.

Más allá de la sujeción mercantil del evaluador y sus intereses comerciales, éste ha propuesto una metodología abierta y pluralista. Es un pluralismo limitado, pues no todos los actores implicados en el objeto participan en la evaluación (han quedado excluidos las organizaciones sociales y los propios inmigrantes). Sin embargo, el evaluador ha llevado el decir de los

agentes autonómicos y locales al texto. La problematización del objeto es también una derivada de la elección del enfoque constructivista-respondiente como metodología de la evaluación. El evaluador está presionado por esa opción y por los discursos que ha desencadenado. La aplicación de este enfoque traspasa la trama del discurso gerencial del evaluador y del discurso legitimador de la DGII. Es la vía por la que acceden al texto otras fuerzas, otros discursos. Induce aperturas por las que se instalan en el texto otros sentidos.

Será en la recepción del informe donde las tensiones reproducidas discursivamente en el texto se manifiesten de forma abierta y crítica. Salimos del texto y vamos hacia su realización en la lectura para observar las energías que va a concitar y desplegar.

IX. 1. 3. Recepción

En la recepción acontece el encuentro entre el texto y sus destinatarios, entre el autor y los lectores, entre el discurso evaluativo y la instancia de gobierno que ha promovido la evaluación.

Se reproduce la situación de partida, el encuentro que ya tuvo lugar en el proceso de formación de la demanda. Hay un reencuentro en el que se hacen materialmente evidentes las tensiones del campo y los desacuerdos, algunos latentes, casi imperceptibles, de ese primer encuentro. En el proceso de la evaluación, decíamos, hay un encadenamiento de desfases progresivamente amplificadas. Van del contexto a la recepción, donde se manifiestan como despliegue discursivo y material de fuerzas.

La recepción es un proceso de lectura y de diálogo en torno al texto del informe. Ese diálogo desemboca en una lucha por la apropiación del texto y por su verdad. La tensión de lo escrito da lugar a un intercambio de energías entre los destinatarios del informe y su autor. El diálogo se prolonga en una lucha que va a seguir cauces no dialógicos. La apertura intersubjetiva, lo dicho por los otros, las valoraciones de los agentes territoriales, son la fuente principal de un conflicto que se prolonga en intentos de imponer otro sentido al texto, de reescribirlo: presión del dispositivo de gobierno sobre el discurso, tentativas de captura del evaluador.

Estas luchas en torno al texto se resuelven de un modo incierto, sin un vencedor claro. Finalmente, el informe no se modificará. Sin embargo, se elaborará una segunda versión, abreviada, pensada para su difusión

institucional, que incorporará la mayor parte de los cambios solicitados por la DGII: eliminación total de las transcripciones del decir de los agentes, también de las referencias críticas al marco legal de la inmigración.

*

La recepción está condicionada por una expectativa previa, por un deseo de legitimación anterior al texto. En la lectura, se rechaza lo que no responde a esa expectativa previa, lo que no sirve para realizar ese deseo anterior. Se acepta lo que ya se esperaba, lo que ya se sabía o se quería saber.

El desfase del proceso de formación de la demanda, casi imperceptible bajo la capa de un falso consenso, se hace patente en la recepción: la DGII no había entendido realmente en qué iba a consistir la evaluación, las implicaciones políticas de la apertura metodológica. Se pone de manifiesto la desarticulación final entre el discurso evaluativo y el discurso de la demanda. Pero esa desarticulación apunta un desacoplamiento más amplio y más profundo entre evaluación y prácticas de gobierno. Ciertamente, el discurso evaluativo articula con el discurso y las prácticas de una gubernamentalidad gerencial que trata de implantarse en las Administraciones públicas. Pero el gerencialismo no es la única racionalidad que rige la acción de gobierno, ni siquiera parece que, en la práctica, sea la lógica dominante. Otras lógicas (de partido, jurídicas, burocráticas) se imponen en la toma de decisiones.

En estas condiciones, los usos de la evaluación del *Fondo de Apoyo* van a ser mínimos, en la práctica, inexistentes. El texto no será difundido, ni siquiera en su versión abreviada, estratégicamente modificada. Los usos del informe serán marginales, anecdóticos. La evaluación no dará lugar a ninguna decisión. No servirá para el fin teórico que se atribuye a esta práctica: reordenar las políticas, optimizar la acción de gobierno, racionalizar el gasto público.

El único efecto que los actores atribuyen a la evaluación es un *efecto de conciencia*: la evaluación sirvió para "*tomar conciencia*" y, también, para cerrar, administrativa y psicológicamente, el ciclo de la intervención evaluada, para aquietar la conciencia de los gestores, para, con la presentación del informe, "*quedar con la conciencia tranquila*".

IX. 2. El caso, la crítica, la hermenéutica

“Hay que olvidar la cuestión del origen y atender, en cambio, a los comienzos; hay que desestimar la búsqueda de ese mítico punto cero, hogar del sentido y la verdad, y buscar, por el contrario, el modo en que una serie de líneas azarosas, heterogéneas y dispersas coincidan en un punto determinado, forzando un desplazamiento en el equilibrio de conjunto; transformando la realidad.”
MIGUEL MOREY, *Lectura de Foucault*

“Dado que las ciencias sociales son géneros teóricos modernos, una hermenéutica de las ciencias sociales no es más que una aproximación a la hermenéutica de la modernidad, la cual intenta comprender la autocomprensión, o mejor dicho, la comprensión de la autoconsciencia de nuestra época.”
AGNES HELLER, *De la hermenéutica en las ciencias sociales a la hermenéutica de las ciencias sociales*

Finalmente, ponemos en relación el caso con la problemática del dominio evaluativo y con el marco teórico de la investigación. Nos movemos del caso a la teoría y de la teoría al caso, buscando una suerte de generalización analítica. No es una generalización estadística lo que buscamos, ni lo que podríamos encontrar en el caso.

El caso es el lugar de una observación particular en la que problemáticas teóricas y prácticas más amplias se materializan. El caso nos impone *“la tarea artesanal de observar principios generales en hechos locales”* (Geertz, 1994 [1983]: 195). Es el lugar de una inferencia que *“comienza con una serie de significantes (presuntivos) e intenta situarlos dentro de un marco inteligible”* (Geertz, 1973 [1987]: 36). El caso como conjunto de síntomas que *“se examinan en pos de sus peculiaridades teóricas”* (Ibíd.). Espacio en el que apreciar, de forma concreta y detallada, las condiciones epistemológicas y políticas de la evaluación, sus efectos, sus relaciones de tensión y sus límites. Enclave empírico de reflexión sobre la crítica del saber evaluativo y la hermenéutica de la evaluación.

IX. 2. 1. Crítica política del saber evaluativo

Condiciones epistemológicas y caracterización general de la evaluación

La pregunta por la crítica es la pregunta por las condiciones epistemológicas, políticas, históricas que hacen posible la formación y el uso del saber evaluativo. Inevitablemente, como llevados por una especie

de inercia intelectual, esa pregunta nos lleva a la cuestión del origen. Y, tal vez, en efecto, no haya un origen, un “*mítico punto cero*” en el que la evaluación se constituye súbitamente, “de un solo golpe”, como discurso y como práctica. Lo que sí hay son comienzos. Un lugar y un momento en el que se empieza a hablar de evaluación con respecto a ciertos objetos susceptibles de ser evaluados. El lugar, ya lo sabemos, es Estados Unidos, a principios del siglo pasado. Es ahí, y en ese momento, donde empieza a hablarse de evaluación, donde este término aparece, constituyéndose de forma positiva en objeto de discurso, en campo discursivo cuya superficie de emergencia es la práctica educativa y su punto de aplicación, la medición del aprendizaje.

Diferentes líneas coinciden para dar lugar a la formación de un discurso sobre la evaluación del aprendizaje: el desarrollo de las ciencias sociales, el movimiento del *gerencialismo científico*, la expansión de las políticas educativas, el auge de la psicometría. A partir de estas convergencias y sobre esa superficie de emergencia primera, el discurso evaluativo se proyectará, muchos años después, ya en la década de 1960, sobre el dominio de la política social y después, teóricamente al menos, sobre todo el campo de la acción de gobierno, sobre el dominio general de las intervenciones públicas.

Para dar razón del estatuto del saber evaluativo, es importante retener su vinculación con la medición del aprendizaje. Hay una conexión de partida entre evaluación y ciencias del examen. En su primera etapa, desde principios del siglo XX hasta la década de 1930, el problema es la medición del aprendizaje de los alumnos, sujetos individuales, casos objetivados por medio de test psicométricos. En su segunda etapa, denominada *descriptiva* (Stake, 1967) o de *evaluación de objetivos* (Guba y Lincoln, 1989), se produce un desplazamiento, una ampliación de su objeto: se pasa de la medición de las variables de aprendizaje en casos individuales a la valoración de los programas educativos en sí mismos. En esta etapa, el problema va a ser describir el nivel de logro, la eficacia del programa, concebido como un objeto cuya aplicabilidad también hay que valorar.

La redefinición del punto de aplicación del saber evaluativo hacia una entidad de carácter más abstracto, el *programa*, permite su “emancipación” del campo educativo, su constitución como saber autónomo. Esto es lo que va a permitir a la evaluación proyectarse sobre cualquier ámbito de intervención planificada, expandir sus métodos más allá del entorno educativo, su superficie de emergencia primera. La consideración de la *forma-programa* como objeto es, por tanto, condición de posibilidad del desarrollo del saber evaluativo, de su expansión discursiva e institucional.

Pero, más allá de esta ampliación en sus objetos y de su autonomía respecto a la problemática de la medición del aprendizaje, la evaluación va a retener su conexión "de origen" con las ciencias del examen. La evaluación va a ser siempre, bajo la aparentemente caótica dispersión de sus elaboraciones teóricas, una forma de examen. Con todas las implicaciones disciplinarias que esta conexión conlleva.

*

En sentido propio, el objeto del saber evaluativo no está constituido por un ámbito material homologable al de otras ciencias sociales. Su objeto es, ante todo, una actividad, una función de conocimiento: la función valorativa. La evaluación, en el plano de su teoría, se constituye como saber que produce discurso, enunciados teóricos y metodológicos sobre el acto de valorar, sobre la producción de un conocimiento valorativo, con todas sus implicaciones: ¿qué valorar, para qué o con qué criterios, quién puede participar en la valoración, a quién debe servir la evaluación...?

La evaluación se configura, de este modo, como un saber metodológico, instrumental, susceptible de aplicarse a diferentes objetos materiales: programas curriculares, proyectos educativos, servicios sociales, planes de empleo o de lucha contra la pobreza... Objetos diversos e intercambiables que en sí mismos no conforman el objeto principal del discurso evaluativo, sino sus puntos posibles de aplicación. Ni siquiera la acción de gobierno, tomada en abstracto, constituye el objeto de este discurso (aquella es ya objeto de otro saber: la ciencia política). La acción de gobierno es, en efecto, su campo de aplicación, un objeto secundario, como de segundo grado.

Lo que caracteriza sustancialmente al discurso evaluativo es, de modo un tanto paradójico, su carácter formal, su condición de disciplina esencialmente metodológica cuyo objeto fundamental es la valoración. En cierto modo, el discurso evaluativo es un discurso autorreferencial: los evaluadores producen un discurso sobre la evaluación misma. Evaluación como saber metodológico llamado a proyectarse sobre objetos materiales que se definen por su condición de obras sociales, políticas, de intervenciones directa o indirectamente públicas, prácticas gubernamentales que adoptan la forma de acciones planificadas, principalmente, aunque no sólo, de carácter social.

*

La evaluación es un saber instrumental de base científica. Aunque no pueda decirse que, en rigor, sea una ciencia, obedece a las mismas reglas que las ciencias sociales, nace, por decirlo así, de ellas. En su desarrollo histórico va a seguir las evoluciones que se dan en el ámbito de estas disciplinas, dependerá de sus "hallazgos" teóricos y metodológicos, será sensible a sus debates, se escindirá en diferentes enfoques a partir de las líneas de ruptura, de los giros paradigmáticos acontecidos en el campo de las ciencias sociales.

Así, sus reglas son las mismas que rigen la verificación científica. Aunque estas reglas puedan variar, incluso oponerse entre sí según las difracciones teórico-metodológicas del campo de las ciencias sociales, van a permanecer dentro de los límites de un régimen de veridicción que, en sentido amplio, podemos calificar de científico²⁶⁷. Lo hemos visto en el caso. No es el ajuste de la práctica gubernamental a la norma jurídica lo que conforma la verdad de la evaluación. La verdad que la evaluación proyecta sobre la acción de gobierno proviene del examen de los efectos derivados de dicha acción en el campo social de aplicación de una política.

En su aplicación a sus diversos objetos, la evaluación produce juicios relativos a las consecuencias de la acción de gobierno sobre la base de una observación técnica y empírica, de una razón científica. Básicamente, en esa aplicación del saber evaluativo, se trata de ajustar dos series: la de la acción de gobierno, con sus objetivos, sus procesos y sus costes, y la de los efectos. Los procesos deben ser funcionales, coadyuvar al logro de los objetivos de la intervención gubernamental, contribuir eficazmente a la producción de efectos. Éstos, por su parte, deben justificar los costes de esa intervención. La evaluación verifica el ajuste de esas series, y objetiva técnicamente, científicamente, la acción de gobierno.

*

²⁶⁷ Incluso en enfoques evaluativos que rechazan expresamente su adscripción a un régimen científico, como ocurre en el enfoque constructivista-respondiente, se observa la latencia de una veridicción atenta a la trazabilidad del dato, a su conexión con una fuente de la que las proposiciones evaluativas obtendrían su valor de verdad. Bajo la consideración de la evaluación como una forma de "*indagación disciplinada*", y no como actividad científica, lo que subyace es el rechazo de una modalidad concreta (objetivista, dualista, positivista) de ciencia. Como vimos, en el constructivismo la diferencia está en el estatuto otorgado a la realidad, en los procedimientos de acceso a ella y en los criterios de validación de unas proposiciones evaluativas que deben adecuarse, en términos de credibilidad y autenticidad, a dicha realidad (Guba y Lincoln, 1989: 236 y ss.).

De lo anterior se deriva ya que la utilidad, la funcionalidad, la eficacia en definitiva, constituyen las claves teóricas de inteligibilidad del discurso y la práctica evaluativas, como el propio caso de la evaluación del FAIRE muestra.

La evaluación eleva el grado de formalización del concepto/valor de la utilidad. Lo operacionaliza por medio del criterio de eficacia y su derivada económica, la eficiencia. Encontramos asentada la centralidad de estos criterios en el modelo de descripción/evaluación de objetivos programados (Tyler, 1950) y en su derivación más elaborada: el enfoque sistemático (Rivlin, 1971; Rossi, Freeman y Wright, 1979), que permanecerá como modelo hegemónico de la práctica evaluativa. Este modelo será importado en los procesos de recepción europea de la evaluación. En España, su huella es evidente en el discurso fundacional de la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios*. Y hemos visto la centralidad de la eficacia en el requerimiento de partida de la evaluación del *Fondo de Apoyo* y en el discurso gerencial del evaluador.

Condiciones políticas: Gubernamentalidad y evaluación

Es obvio que la evaluación, a la vez que instrumento de saber, constituye un medio para ejercer el poder. Depende, de forma más pregnante si cabe que en otras disciplinas, de una determinada gubernamentalidad. Una gubernamentalidad que es soporte y condición de posibilidad de un saber que, a su vez, se configura como instrumento de esa práctica de gobierno. Nos preguntamos qué forma de gubernamentalidad específica se hace visible desde el discurso evaluativo, qué juego de relaciones de poder posibilita la formación de la evaluación como instrumento de gobierno y cómo se manifiesta todo ello en el caso.

Decíamos al comienzo de esta memoria de investigación, en la exposición de su marco teórico, que la gubernamentalidad liberal, el régimen de verdad introducido por la economía política, y la evaluación como saber instrumental y tecnología de gobierno están estrechamente ligados. Esta apreciación, tomada de la genealogía del liberalismo de Michel Foucault (2004b), constituye, en el plano de la crítica, la principal hipótesis rectora de nuestra indagación.

Así, hemos tratado de examinar la práctica evaluativa, tal como se da en el caso objeto de investigación, en los hechos y en los discursos que lo constituyen, y observar qué tipo de régimen de verdad, qué racionalidad de gobierno, qué gubernamentalidad se hace inteligible y hace inteligible,

a su vez, la práctica de la evaluación. En el análisis del caso anticipábamos ya una primera respuesta: la articulación entre el enfoque teórico-metodológico de la evaluación del *Fondo de Apoyo* y el gerencialismo de la *Nueva Gestión Pública*, una específica tecnología de gobierno neoliberal. Se trata ahora de concluir si, en efecto, es la gubernamentalidad liberal, no sólo en su forma gerencialista sino más allá de esta modalidad concreta de neoliberalismo, la tecnología de gobierno que hace inteligible la práctica evaluativa y, de ser así, de qué modo, con qué particularidades e implicaciones.

Efectuamos ahora un movimiento en cierto manera inverso al realizado en los capítulos anteriores de esta investigación: ponemos en relación la concepción de Michel Foucault de la gubernamentalidad liberal, tal como se tematiza en su curso del *Collège de France* de 1978-1979 (*Nacimiento de la biopolítica*), con el discurso evaluativo y con esa manifestación discreta del mismo que se da en la evaluación del *Fondo de Apoyo*.

*

Comenzamos con una constatación general. Ya la hemos venido anticipando en las secciones anteriores: en el desarrollo del dominio evaluativo y en la concreción del caso, encontramos en obra tres rasgos fundamentales atribuidos por Foucault a la gubernamentalidad liberal:

1. La utilidad y el interés como claves o principios de racionalidad.
2. La distinción éxito/fracaso y el examen de los efectos como formas de establecer la verdad de la acción de gobierno.
3. La vigilancia sobre las intervenciones sociales, consideradas permanentemente bajo sospecha.

Son rasgos vinculados entre sí: la limitación de la acción de gobierno es el lazo que las une. Son condiciones básicas de las tecnologías liberales de gobierno y, también, mucho tiempo después de su aparición, harán posible la formación del discurso y la práctica evaluativas:

1. *Utilidad e interés*. Hemos argumentado que la utilidad, formalizada, reducida operacionalmente por medio del criterio de eficacia, constituye la principal clave de inteligibilidad del discurso evaluativo. Pero, mucho antes de que este discurso se constituya, la utilidad aparece como el problema fundamental del radicalismo político inglés. En esta concepción del arte de gobernar, el término *radical* designa una posición frente al poder estatal: “*la posición consistente en plantear de continuo al gobierno, a la gubernamentalidad en general, la cuestión de su utilidad o su falta de utilidad*” (Foucault, 2009 [2004b]: 54). El utilitarismo aparece,

entonces, desde el siglo XVIII, como una forma de delimitar la esfera de competencia del gobierno en términos de utilidad. Una tecnología de gobierno mediante la cual se va a procurar una limitación de *“la línea de pendiente indefinida de la razón de Estado”* (Ibíd.)

Esta tecnología de gobierno fundada en la utilidad se encuentra ligada a otro principio: el interés. El interés constituye, en los comienzos del liberalismo, desde sus primeros fundamentos en la filosofía empírica inglesa, el criterio de la utilidad:

“[E]l interés es principio de intercambio y criterio de utilidad. La razón gubernamental en su forma moderna, la forma que se establece a comienzos del siglo XVIII, esa razón gubernamental que tiene por característica fundamental la búsqueda su principio de autolimitación, es una razón que funciona con el interés. Pero éste no es, por supuesto, el del Estado íntegramente referido a sí mismo y que no busca más que su crecimiento, su riqueza, su población, su poder, como sucedía con la razón de Estado. Ahora, el interés cuyo principio debe obedecer la razón gubernamental es interés en plural, un juego complejo entre los intereses individuales y colectivos, la utilidad social y la ganancia económica, entre el equilibrio del mercado y el régimen del poder público; es un juego complejo entre derechos fundamentales e independencia de los gobernados. El gobierno, o en todo caso el gobierno en esta nueva razón gubernamental, es algo que manipula intereses” (Foucault, 2009 [2004b]: 55-56).

Es de este modo como, en el liberalismo, el sujeto se constituye como sujeto de interés, *“punto de partida de un interés o lugar de una mecánica de los intereses”* (Ibíd.: 270). En la intersección entre esta concepción empirista del sujeto como principio de interés y los análisis de los economistas clásicos se va a constituir el modelo del *homo oeconomicus*: *“un sujeto que es sujeto de interés y cuya acción tendrá valor a la vez multiplicador y benéfico en virtud de la intensificación misma del interés”* (Ibíd.: 274).

La utilidad y la concepción del sujeto como sujeto de interés se encuentran en la base de los diferentes enfoques que constituyen, más allá de sus difracciones y su dispersión teórica, el dominio discursivo de la evaluación: desde los modelos gerenciales y sistemáticos, en los que se busca la medición agregada de la función de satisfacción de una utilidad subjetiva, de un interés individual, a los enfoques democráticos y pluralistas, que precisamente acentúan el carácter diverso, plural, de los intereses, y la necesidad correlativa de una negociación, de un diálogo evaluativo, de una hermenéutica de la evaluación. Todo el esfuerzo taxonómico realizado por Ernst House a fin de ordenar el aparentemente caótico campo de los enfoques evaluativos encuentra su punto de anclaje, su zona de convergencia más básica, recordemos, en los principios de la competencia individualista y la libre elección de aquello que, mediante el

saber, “*hará de alguna manera felices o mejores a las personas*” (House, 2000 [1980]: 46).

Y asimismo, en el caso del *Fondo de Apoyo*, los principios de utilidad e interés, más allá incluso de la aplicación del principio de eficacia como criterio vertebrador del discurso evaluativo, se encuentran en la base de las dos elecciones teóricas desde las que se construye la evaluación: la teoría de la agencia, en la que se parte de la potencial divergencia de intereses del principal y los agentes, y el enfoque constructivista-respondiente, donde se atiende a la pluralidad de constelaciones de valor/interés de los actores involucrados en el objeto evaluado. Desde esta concepción de los sujetos de la evaluación como sujetos de interés, los actores se constituyen como sujetos *gubernamentalizables*²⁶⁸.

Ahora bien, el caso del *Fondo de Apoyo* presenta una especie de extrañeza, una anomalía aparente respecto de este esquema teórico de una razón de gobierno fundada en, y limitada por, la utilidad, por la conjugación de los intereses individuales y los colectivos, de los derechos de los gobernados y el poder público. Los intereses que están en juego en la evaluación del FAIRE son, principalmente, intereses de agentes gubernamentales, intereses de instancias de gobierno referidas ante todo a sí mismas y que tratan de limitarse recíprocamente. Lo que el texto del informe de evaluación pone de manifiesto es un juego estratégico entre agentes estatales que defienden sus esferas de competencia, que persiguen sus propias utilidades. Lo que predomina en el discurso evaluativo es una mecánica de intereses de Estado.

Sólo secundariamente, cuando los agentes autonómicos y locales hablan de los inmigrantes, casi como si asumieran el estatus de representantes de éstos, van a aparecer otro tipo de intereses, otros valores, el problema de los derechos de los gobernados en su relación con el régimen del poder público, su relación con una ley que produce exclusión, todo aquello que había quedado ausente del discurso de la gerencia y del evaluador. Ésta es una temática en cierto modo marginal en el texto del informe. Pero no es menos cierto que, al final, la apertura intersubjetiva, pluralista de la

²⁶⁸ Dicho sea de paso, una concepción utilitaria o funcional de la inmigración, entendida ante todo como mano de obra necesaria para el sistema productivo, late en el diseño de la política de integración de inmigrantes. Esa necesidad, antes que otra cosa, es lo que justifica y motiva la política. Y, asimismo, desde una concepción del inmigrante como sujeto de interés, éste se constituye en *homo oeconomicus* socialmente integrable, gubernamentalizable en definitiva: “*si el individuo va a llegar a ser gubernamentalizable, si se va a poder tener influjo sobre él, será en la medida, y sólo en la medida, en que es homo oeconomicus (...). El homo oeconomicus es la interfaz del gobierno y el individuo*” (Foucault, 2009 [2004b]: 253).

evaluación hace que esas cuestiones, más afines a eso que Michel Foucault considera "*la razón gubernamental moderna*", aparezcan.

2. *Distinción éxito/fracaso y examen de los efectos.* La evaluación proporciona a la práctica gubernamental una verdad no jurídica: la verdad de su utilidad, apreciada empíricamente mediante la observación de sus efectos. Esa verdad se articula sobre una dicotomía básica: la distinción éxito/fracaso, inherente al pensamiento de la gubernamentalidad liberal, construida a partir del siglo XVIII sobre la base de la economía política:

"La economía política reflexiona sobre las mismas prácticas gubernamentales y no las examina en términos de derecho para saber si son legítimas o no. No las considera desde el punto de vista de su origen sino de sus efectos (...). [E]l problema pasa por saber qué efectos tiene [una práctica de gobierno] y si son negativos (...). El éxito o el fracaso reemplazarán entonces la división legitimidad/ilegitimidad" (Foucault, 2009 [2004b]: 28-29).

La distinción éxito/fracaso y el examen de los efectos como formas de establecer la verdad de la acción gubernamental se constituyen en principio de autolimitación del gobierno. Éste debe limitarse a sí mismo por el principio de una verdad que se extrae de la observación empírica de las operaciones de gobierno y de sus consecuencias: "*un gobierno nunca sabe demasiado bien cómo gobernar lo suficiente y nada más*" (Foucault, 2009 [2004b]: 30). La "*autolimitación por el principio de la verdad*" fue, entonces, "*la cuña formidable que la economía política introdujo en la presunción indefinida del Estado de policía*" (Ibíd.).

Este principio es, para Foucault, el que caracteriza lo que denomina "*la era de la política*" (Ibíd.: 31). Su régimen de verdad y su dispositivo básico seguirían siendo hoy día –o, al menos, en 1979– los mismos:

"(...) [T]odo un sector de la actividad gubernamental pasará a un nuevo régimen de verdad, cuyo efecto fundamental es desplazar todas las cuestiones que, anteriormente, podía plantear el arte de gobernar. Cuestiones que antaño eran: ¿gobierno de conformidad con las leyes morales, naturales, divinas, etcétera? La cuestión, entonces, de la conformidad gubernamental. Después, en los siglos XVI y XVII, con la razón de Estado: ¿gobierno lo bastante bien, con la intensidad, la profundidad y el detalle suficientes para llevar al Estado al punto fijado por su deber ser, para llevarlo al máximo de su fuerza? Y ahora el problema va a ser: ¿gobierno bien en el límite de lo demasiado y lo demasiado poco, entre ese máximo y ese mínimo que me fija la naturaleza de las cosas, esto es, las necesidades intrínsecas a las operaciones de gobierno?" (Ibíd.: 31-32).

Ya lo hemos dicho: no es el ajuste de la práctica gubernamental al derecho lo que conforma la verdad de la evaluación. Ésta produce, ante todo, juicios relativos al éxito o al fracaso de la acción de gobierno sobre la

base de una observación técnica, de una razón científica mediante la cual se ajustan, en lo esencial, dos series de objetos: los relativos a la práctica gubernamental y los concernientes a los efectos de esa práctica. Y esto es, ciertamente, lo que acontece en el caso del *Fondo de Apoyo*. Aunque las cuestiones de orden jurídico afloran también en el texto del informe, el ajuste entre procesos y efectos, entre medios y fines, constituye el problema central de la evaluación: los enunciados evaluativos que aparecen en el texto son, básicamente, juicios (de coherencia, de funcionalidad, de eficacia...) acerca del ajuste entre esas series de objetos.

Hay, con todo, algunas particularidades: en la evaluación del FAIRE, los fines tienden a darse por supuestos e intangibles. El examen de los efectos de la intervención, la estimación finalmente ambigua de sus logros –que implica la afirmación de un fracaso cuanto menos relativo–, no desemboca en un cuestionamiento de los fines de la política ni parece obedecer, en primer término al menos, a un principio autolimitativo de la razón de gobierno.

En el caso, los fines del *Fondo de Apoyo* tienden a darse por supuestos: los objetivos últimos de la acogida y la integración de los inmigrantes, y, según la reformulación del evaluador, la meta de contribuir a la articulación de una política coherente al respecto en el conjunto del Estado, quedan fuera del “radio de acción” del discurso evaluativo. La existencia misma del FAIRE y de la política de integración de inmigrantes se emplaza a lo largo de la argumentación evaluativa en una suerte de espacio intangible. Ni siquiera al valorar la pertinencia de la intervención se cuestionan propiamente esos fines. Lo que se pone en cuestión son, más bien, los medios dispuestos para materializarlos, la adecuación del modelo de gestión/cooperación implantado, la distribución de competencias que le es propia y, más allá de todo esto, el marco normativo que regula la política, considerado precisamente como un obstáculo para el logro de los objetivos de integración del *Fondo de Apoyo*²⁶⁹.

²⁶⁹ Lo que los agentes cuestionaron fue, ante todo: “por debajo” de los fines del *Fondo de Apoyo*, el modelo elegido para su gestión y sus formas de aplicación; “por encima” de esos fines, el marco normativo de la inmigración. Estos aspectos son considerados un obstáculo para el logro de los objetivos de la intervención. Hay también, ciertamente, un cuestionamiento de la existencia misma de un fondo dedicado a la integración de los inmigrantes, en tanto que esa denominación podía resultar contradictoria respecto a los propios principios de normalización y universalidad del FAIRE, pero ésta es una apreciación secundaria en el conjunto del discurso de los agentes, y pasará prácticamente desapercibida en la recepción.

En el caso, los fines de la política constituyen algo dado, no son objeto de evaluación. Lo que se evalúa es el ajuste de los medios a esos fines, a través de un análisis organizativo y económico de la relación entre procesos y efectos. Los fines son intangibles: si la intervención fracasa es debido a las debilidades estratégicas de la organización dispuesta, a las disfuncionalidades del sistema de incentivos y de control, a las perversiones derivadas de una mala gestión o de una comprensión deficiente de los objetivos y los principios del FAIRE. Esto es lo que se evalúa, lo que constituye el argumentario principal del discurso gerencial del evaluador.

La intangibilidad de los fines apunta una legitimación implícita y previa de los mismos. No estamos ante una gubernamentalidad liberal “en estado puro”. De ser así, el discurso evaluativo hubiera abordado la posibilidad de descartar, finalmente, la existencia misma del *Fondo de Apoyo*. Hubiera llevado a cabo un análisis de pertinencia propiamente tal: la confrontación de los objetivos del FAIRE con las necesidades del contexto de la intervención. Lo que se hace al respecto es, en realidad, un sucedáneo en el que se invierte la lógica de aplicación de este criterio: lo que se valora es si el contexto se ajusta a los objetivos del *Fondo de Apoyo*, si ese contexto sociopolítico y normativo puede ser un obstáculo para el logro de los fines del FAIRE.

Esos fines no pueden cuestionarse. La voluntad de legitimación política, el principal componente de la demanda de evaluación, impide ese cuestionamiento, con todos los efectos limitadores que de él podrían derivarse sobre la acción del gobierno central, comprometido en una intervención a gran escala en materia de integración de inmigrantes. Hay en el caso una suerte de hipóstasis de la eficacia como criterio vertebrador de la evaluación. Y una valoración de la eficacia consiste, básicamente, en juzgar el ajuste de la serie procesos/efectos/objetivos. Si se verifica un desajuste, la causa de éste se busca en los procesos, que han sido disfuncionales, no en la posible falta de pertinencia de los objetivos. Hay en todo esto, en la intangibilidad de los fines políticamente establecidos, en su legitimación ya presupuesta, cierta latencia de la razón de Estado. Esto es lo que acontece en el caso. Y nos atreveríamos a decir que también en buena parte de la práctica evaluativa, donde el análisis de la pertinencia tiende a soslayarse²⁷⁰.

²⁷⁰ Ya lo señalamos en el capítulo dedicado al marco histórico, cuando comentamos la escasa importancia concedida en las evaluaciones de los Fondos Estructurales al criterio de pertinencia. Carol Weiss (1980), en su estudio, ya clásico, acerca de los usos de la evaluación, advierte de la intangibilidad de los fines de las políticas evaluadas y de la correlativa tendencia de los evaluadores a legitimarlos. Volveremos sobre el problema de la función legitimadora de la evaluación más adelante, al abordar la cuestión de los efectos de esta práctica.

Y sin embargo, en la voluntad de legitimación política que preside la demanda de evaluación subyace el implícito de que la intervención en su globalidad, incluidos sus fines, está obligada a justificarse. La demanda de la *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* es, en este sentido, una respuesta de Estado al riesgo de una posible deslegitimación técnica que pusiera límites a su propia acción de gobierno, que pusiera en cuestión la pertinencia misma del FAIRE y de la política de integración. El discurso de la demanda está, entonces, anticipándose a la amenaza, consustancial a la gubernamentalidad liberal, de una posible limitación de la política por la vía de la técnica, por medio del análisis de unos efectos susceptibles de revelar su fracaso.

La demanda de legitimación, la búsqueda de un suplemento de justificación fáctica y científica de la acción de gobierno, conectan con otro rasgo de la gubernamentalidad liberal: la sospecha permanente sobre las intervenciones de carácter social. Una derivada directa del principio de autolimitación de la acción de gobierno.

3. *La sospecha y la vigilancia sobre las intervenciones sociales.* En el desarrollo de la gubernamentalidad liberal, sobra decirlo, la intervención del Estado en el ámbito económico y en el ámbito, designado como por oposición o exclusión, de lo social han permanecido continuamente en el centro de los debates. Durante la depresión de la década de 1930, esos debates alcanzan uno de sus puntos críticos. Van a dar lugar a un replanteamiento del discurso liberal, confrontado con la crisis económica y con el surgimiento, a derecha e izquierda, de formaciones políticas fuertemente estatalizadas e intervencionistas. El keynesianismo y el *ordoliberalismo*, surgido este último en la Alemania de entreguerras en torno a la *Escuela de Friburgo*, replantearán, a lo largo de varias décadas, el problema de la intervención gubernamental y los presupuestos del liberalismo clásico. En esta revisión del pensamiento liberal, se va a reconsiderar el papel del Estado en la economía, la naturaleza misma del mercado y sus condiciones de existencia. Para Michel Foucault, alrededor de esta cuestión de la intervención económica se va a desarrollar un nuevo liberalismo:

"[A]lrededor de la política económica intervencionista que se perfeccionó entre 1930 y 1960, inmediatamente antes e inmediatamente después de la guerra, todas esas intervenciones indujeron algo que podemos denominar crisis del liberalismo, y es esa crisis del liberalismo la que se manifiesta en una serie de nuevas evaluaciones, nuevas estimaciones, nuevos proyectos en el arte de gobernar, formulados en Alemania antes de la guerra y ni bien terminada ésta, y formulados en Norteamérica en nuestros días" (Foucault, 2009 [2004b]: 79).

En el neoliberalismo, especialmente en su variante alemana, el llamado *ordoliberalismo*, la intervención gubernamental sobre el campo de lo social se va a plantear expresamente como condición de posibilidad del mercado, de la formación de los mecanismos de la competencia. El mercado ya no es un dato previo de la naturaleza que el *laissez faire* gubernamental haría aparecer, sin más. El mercado es una idea que hay que realizar, algo por construir. Y su elemento fundamental ya no es el libre intercambio, sino la competencia. Para que el mercado competitivo exista, para que se realice, para que despliegue sus efectos reguladores, es necesaria una “*política social activa*”. Pero no para compensar los efectos socialmente negativos del mercado, sino para que todo el entramado social coadyuve a su realización, para que la sociedad en su conjunto contribuya a la materialización de los efectos benéficos de la competencia. La política social activa, una intervención intensa, multiforme, sobre el espacio de lo social, se plantea como condición de posibilidad de la economía de mercado:

“Por lo tanto, economía de mercado por un lado, y política social activa, intensa, intervencionista. (...) [E]sa política social, en el ordoliberalismo, no tiene la función de ser una especie de mecanismo compensatorio destinado a enjugar o anular los efectos destructivos que la libertad económica pueda tener sobre la sociedad, sobre el tejido, la trama social. De hecho, si hay intervencionismo social, permanente y multiforme, no se dirige contra la economía de mercado ni está a contrapelo de ésta sino que actúa, antes bien, a título de condición histórica y social de posibilidad de una economía de mercado, a título de condición para que funcione el mecanismo formal de la competencia (...). La Gesellschaftspolitik debe entonces anular, no los efectos antisociales de la competencia, sino los mecanismos anticompetitivos que pueda suscitar la sociedad o, en todo caso, que puedan surgir de ella” (Ibíd.: 163-164).

De este modo, las intervenciones estatales se van proyectar a la vez sobre el espacio económico y sobre lo que se considera fuera de ese espacio: el campo de lo social. Pero, en la acción de gobierno, estas esferas de actuación deben mantenerse separadas, de modo que la intervención social no distorsione el proceso de formación del mercado competitivo:

“[L]a economía debe tener sus propias reglas [jurídicas] y lo social, sus objetivos específicos, pero es preciso desconectarlos de tal modo que los mecanismos sociales no perturben ni hagan mella en el proceso económico y tengan una limitación (...)” (Ibíd.: 206-207).

En el espacio económico, la intervención estatal “*debe tener sus propias reglas*”: se articulará a partir de regulaciones jurídicas formales. La ley debe regir el campo económico: a partir de una serie de regulaciones jurídicas de las relaciones económicas, el Estado debe dejar hacer. En el campo social, sin embargo, esas intervenciones van a tener contenidos,

finalidades materiales, objetivos específicos. En el campo de lo social, tienen cabida planes, programas y proyectos, cuyos efectos deben valorarse permanentemente para conjurar la amenaza, siempre presente, del exceso de gobierno. Éste va a ser el dominio de aplicación del conocimiento evaluativo.

La historia de la evaluación se inscribe en esta problemática, obedece a esta lógica y a la división de espacios estratégicos que le es propia. Se observa en la fase de expansión de la práctica evaluativa en los Estados Unidos, durante la década de 1960 (la llamada etapa del *optimismo frente a los programas y frente a la evaluación*) (Furubo et al., 2002). La evaluación desborda entonces su ámbito original de aplicación, el campo de la educación reglada, para proyectarse sobre los programas de educación compensatoria y de lucha contra la pobreza llevados a cabo por las administraciones demócratas de Kennedy y Johnson.

Si este proceso de expansión e institucionalización gubernamental de la práctica evaluativa acontece en los Estados Unidos es porque aquí ya se encuentra disponible un discurso sobre la evaluación, aunque su punto de aplicación haya sido hasta ese momento otro. Y es aquí, en los Estados Unidos, donde el liberalismo posee un enraizamiento sociopolítico fundamental²⁷¹. El discurso evaluativo, que ha atravesado ya las etapas de la medición y de la comprobación del logro de los objetivos programados, ya está disponible como saber y como instrumento de gobierno. Sólo hace falta transferirlo más allá del ámbito de la educación, su campo de aplicación original. Transferirlo, en teoría, sobre cualquier forma de intervención gubernamental. En la práctica, se va a aplicar preferentemente sobre el ámbito de las intervenciones sociales. Éstas son las que deben estar sometidas a un examen constante. Su configuración en la forma de planes o de proyectos, al estilo de los programas educativos, facilita ese examen.

La expansión del discurso evaluativo y la institucionalización de esta práctica en el ámbito de la Administración federal de los Estados Unidos están, de este modo, ligadas a la vigilancia de unas intervenciones sociales contempladas bajo la sospecha de dar lugar a un exceso de gobierno. La

²⁷¹ "En Norteamérica, el liberalismo es toda una manera de ser y de pensar. Es un tipo de relación entre gobernantes y gobernados mucho más que una técnica de los primeros destinada a los segundos. (...) [S]e trata de una suerte de reivindicación global, multiforme, ambigua, con anclaje a derecha e izquierda. Es asimismo una especie de foco utópico siempre reactivado" (Foucault, 2009 [2004b]). No es extraño, entonces, que los principales debates y difracciones teóricas del discurso evaluativo hayan tenido lugar en los Estados Unidos, en correlación, como Ernst House (1980) señala, con distintas versiones de la filosofía política liberal.

evaluación crece a la sombra de esta especie de tensión fundamental, de esta "sospecha constitutiva", como un instrumento más de una doctrina neoliberal que se desarrolla, precisamente, frente a los riesgos, a los posibles excesos de la política social²⁷².

Así, la Intervención gubernamental en el campo de lo social se plantea como condición de posibilidad del mercado. Y es, asimismo, condición de posibilidad de la evaluación, en tanto que instrumento de vigilancia y control de esa intervención. En esta lógica se inscribe la recepción europea de la evaluación y, finalmente también, el caso. Este discurso de la limitación, de la sospecha, de la vigilancia permanente, no es algo que esté, de forma necesaria, en el pensamiento de los planificadores de la política de integración de inmigrantes ni en el de los promotores del *Fondo de Apoyo*. Éstos, probablemente, creían ser artífices de otra cosa, de una política opuesta al neoliberalismo. Ni siquiera es evidente que estuviera en el pensamiento del evaluador del FAIRE²⁷³. Este discurso neoliberal opera como algo fundamental y previo, como un "pensamiento impensado" que los arrastra, que les hace hablar un lenguaje cuya historia y cuya gramática, tal vez, desconocen.

El caso nos muestra que el propósito político de la gerencia no fue, al evaluar el FAIRE, vigilar los posibles excesos de la acción de gobierno o contribuir al funcionamiento óptimo de los mecanismos de mercado. El propósito, la demanda de la DGII, era de modificación de las relaciones de producción de la política, vigilar y controlar, en efecto, a los agentes encargados de ejecutarla, evitar su dispersión. Pero no exactamente por el riesgo de un posible exceso de gobierno. Es la sospecha de una desviación respecto del programa establecido desde la Administración central lo que teme la gerencia²⁷⁴. Demanda, también, de legitimación técnica de una

²⁷² "[L]a política keynesiana, los pactos sociales de guerra y el crecimiento de la administración federal por medio de los programas económicos y sociales, constituyeron el adversario, el blanco del pensamiento neoliberal; éste apuntó a todo eso, se opuso a toso eso, para formarse y desarrollarse" (Foucault, 2009 [2004b]: 217).

²⁷³ Como no lo estuvo tampoco en los evaluadores norteamericanos durante la etapa de la expansión administrativa de la evaluación. Recordemos una expresiva cita atribuida a Carol Weiss: "Nos habíamos enrolado como evaluadores con la intención de contribuir a la mejora de los problemas sociales, pero parecía que íbamos a terminar por ayudar y tranquilizar a los bárbaros [los detractores de la política social]" (Weiss, citado en Shadis et al., 1990: 182).

²⁷⁴ Ciertamente, podríamos interpretar esto como una voluntad de limitación de la acción de los agentes territoriales. Pero lo que a la gerencia le preocupa es la desviación respecto de la norma que ella ha fijado: en primer lugar, no quiere que los recursos donados se dediquen a fines distintos a los programados, lo que podría interpretarse, en efecto, como una forma de exceso; pero también, en sentido inverso, le preocupa que los recursos no se apliquen a ningún fin, que los agentes no ejecuten la financiación concedida. En el caso del FAIRE, el grado de ejecución sobre lo programado se va a

acción de gobierno cuya utilidad se presupone y que se pretende, por tanto, incuestionable. Sin embargo, como ya hemos argumentado, esa voluntad de legitimación no es sino una consecuencia de la lógica de la sospecha, de la autolimitación del gobierno por el principio de la verdad, por el examen de los efectos de su intervención. La demanda de legitimación está, en realidad, empujada por esa lógica inherente a la gubernamentalidad liberal. Está convocada por ella. Y, también, la distorsiona.

*

Resumamos: los principios de la utilidad y el interés, la distinción éxito/fracaso y el examen de los efectos como formas de establecer la verdad de la acción de gobierno, su autolimitación por el principio de esa verdad, la sospecha y la vigilancia sobre las intervenciones sociales, todos estos rasgos, extensamente descritos por Michel Foucault en su curso de 1978-1979 como supuestos y condiciones de posibilidad de la gubernamentalidad liberal, constituyen, asimismo, las condiciones globales de posibilidad de la evaluación como saber instrumental y tecnología de gobierno. Hay un lazo entre la gubernamentalidad liberal, el desarrollo del discurso evaluativo y la institucionalización de esta práctica. Aunque, en el caso del *Fondo de Apoyo*, se manifiesten también otras racionalidades, razones de gobierno más antiguas que se superponen, o se contraponen, a aquélla.

De cualquier modo, tenemos que retener dos cosas:

1. El enfoque constructivista-respondiente, el pluralismo invocado en la evaluación, se constituye en factor de limitación del gobierno: son los agentes autonómicos los que quieren limitar el poder de la Administración central, al igual que los agentes locales quieren acotar el poder de aquéllos. Hay conexión entre liberalismo, pluralismo y relativismo/constructivismo²⁷⁵: en una sociedad concebida en términos de intereses diversos, que el gobierno debe

utilizar como indicador financiero de eficacia. La infraejecución de los recursos transferidos a los agentes operadores de una política es, asimismo, una de las principales inquietudes en las evaluaciones de Fondos Estructurales.

²⁷⁵ La apertura pluralista que descentra la axiología gerencial dominante en el texto, y que lleva a la escritura del informe otras constelaciones de valor y de interés, no es ajena a la filosofía política liberal. Más bien todo lo contrario: procede de una tradición, radicalmente liberal, mucho más antigua que el neoliberalismo de la Nueva Gestión Pública. La tradición que, siguiendo a House (2000 [1980]: 62), se correspondería con el ideal de un pluralismo democrático fundamentado en la *teoría del gobierno como suma de vectores y equilibrio de poder*.

conjugar, no puede haber una única verdad. Esto está presente en la evaluación del *Fondo de Apoyo*. De hecho, es la fuente principal de los conflictos que se darán en la recepción del informe.

2. La autorreferencialidad gubernamental del discurso evaluativo, el conflicto jurídico-competencial que se revela en la evaluación, el cuestionamiento que los agentes autonómicos y locales hacen de la *Ley de extranjería*, y la defensa que de ésta hace la DGII en la recepción del informe, indican la latencia, en el régimen de gobierno que ha producido la política de integración y que ha encargado su evaluación, de las viejas cuestiones de la razón de Estado, la soberanía y el ajuste del Gobierno a la verdad de la Ley. Estas viejas cuestiones no han sido abolidas, sino que permanecen, subyacen a esa otra razón gubernamental, “moderna” y liberal, que se superpone o se imbrica en ellas.

Hay en el caso toda una superposición de racionalidades gubernamentales que evoca las palabras con las que Michel Foucault daba por concluido, el 4 de abril de 1979, su curso dedicado al nacimiento de la biopolítica:

“[T]odas las políticas nacionalistas, las políticas estatales, etcétera, van a ser políticas cuyo principio de racionalidad se ajustará a la racionalidad o, si se quiere, en otras palabras, al interés y la estrategia de los intereses del individuo soberano o del Estado en cuanto constituye una individualidad soberana. Del mismo modo, podrá decirse que el gobierno ajustado a la verdad [jurídica] no es tampoco algo que haya desaparecido (...). Y en este aspecto vemos que en el mundo moderno, el que conocemos desde el siglo XIX, toda una serie de racionalidades se encabalgan, se apoyan, se rebaten, se combaten unas a otras. Arte de gobernar en la verdad, arte de gobernar en la racionalidad del Estado soberano, arte de gobernar en la racionalidad de los actores económicos y, de manera más general, arte de gobernar en la racionalidad de los mismos gobernados (...). ¿Qué es la política, en definitiva, si no el juego de esas diferentes artes de gobernar con sus diferentes ajustes y, a la vez, el debate que ellas suscitan? Es ahí, me parece, donde nace la política” (Foucault, 2009 [2004b]: 310).

Encabalgamiento de racionalidades que se apoyan o se enfrentan unas a otras en el campo de aplicación de una práctica, la evaluación, fundada, ante todo, en el examen de la utilidad y los efectos de una intervención gubernamental. Esto es lo que se da, a nuestro modo de ver, en el caso.

*

Ahora bien, de manera más concreta, ¿qué forma, qué variante o modalidad específica de liberalismo se reproduce fundamentalmente en el caso? Al analizar el régimen discursivo del informe de evaluación, argumentamos con cierto nivel de detalle la existencia de una relación

fuerte entre el régimen teórico y axiológico de la evaluación y los postulados de la reforma gerencial de las Administraciones públicas que, en el mismo momento en que se llevaba a cabo la evaluación, se estaba promoviendo a una escala más amplia en el conjunto del Estado. Una reforma basada en el ideario neoliberal de la *Nueva Gestión Pública* que incorporaba, como uno de sus instrumentos mayores, la evaluación de las políticas públicas.

Recordemos: en los Estados Unidos, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los criterios de valor y los procedimientos de gestión propios de las organizaciones empresariales se transfieren al ámbito de las organizaciones del sector público (Moya, 1972). Este movimiento neoliberal de reforma del Estado y la gestión pública ha recibido denominaciones diversas: *revolución burocrática*, *burocracia empresarial*, *organización gerencial*... *Gerencialismo* es, más allá de su polisemia, su denominación más sintética.

La implantación del modelo de la burocracia gerencial en el sector público delimita un contexto teórico y práctico en el que la evaluación de políticas va a encontrar un lugar y un sentido bien definidos. En este modelo, la maximización de la eficacia y la eficiencia de la organización estatal, su capacidad de controlar las disfuncionalidades de los procesos de cara al logro de los objetivos programados, se constituyen en criterios principales de valor. Los enfoques gerenciales de evaluación van a contribuir a apuntalar la superioridad técnica de los criterios de racionalidad empresarial frente a los principios jurídico-burocráticos como vectores de organización de la Administración pública neoliberal (Rivero, 2011).

En el seno de esta corriente, en la década de 1970, cristaliza un modelo de gestión que va a tener una influencia notable en las reformas neoliberales del Estado y el sector público: la llamada *Nueva Gestión Pública*. El caso británico representa su aplicación paradigmática. Su proyección más reciente es lo que se conoce como *gobierno empresarial* (Du Gay, 2000). Sobre la base de una analogía entre la administración privada y la pública, la *Nueva Gestión Pública* y sus derivaciones se han orientado a mejorar la eficiencia del sector gubernamental por medio de la reducción del aparato burocrático del Estado, el incremento de la productividad de los funcionarios y el uso de indicadores económicos de gestión y desempeño (González Tijerina, 2010).

En el análisis del caso, describimos y argumentamos la reproducción de los valores de esta gubernamentalidad neoliberal específica que, como una especie de saber implícito y anónimo, articulaba el discurso de la evaluación: estímulo del desempeño y la competitividad de los agentes,

control de su adhesión a los objetivos de la intervención, corresponsabilidad financiera, pretensión de hacer de los agentes una suerte de “*empresarios de sí mismos*”, voluntad de generalizar la “*forma empresa*” en el campo político de la intervención²⁷⁶...

Ciertamente, este discurso gerencialista, dominante en el texto del informe a través del discurso del evaluador, no es un gerencialismo neoliberal típico, no se da en su forma extrema. No solicita una reducción del aparato del Estado, ni la privatización de los servicios públicos, no se proyecta hacia agentes de naturaleza empresarial, sino hacia agentes estatales territoriales. Sin embargo, en los valores que proyecta y en el modelo de relaciones que postula, en este discurso está implicado un pensamiento y, en definitiva, una tecnología de gobierno gerencialista.

*

El elemento fundamental, la base de esta tecnología de gobierno, es la descentralización y el establecimiento correlativo de un contrato entre una instancia o gerencia central que fija los principios y objetivos generales de la acción de gobierno y encarga a una serie de agentes la misión de ejecutarla, proporcionándoles los recursos para hacerlo. Se establece, de este modo, un esquema de relaciones donante/receptor, un sistema de relaciones de agencia que se reproducen de arriba abajo a lo largo de una cadena operativa.

Para que este sistema funcione, los agentes deben, lógicamente, adherirse a los principios y los objetivos fijados por la instancia central: los agentes deben “cooperar” con la gerencia. Ello implica una normalización de sus prácticas. El logro de esta cooperación/normalización descansa en dos elementos:

1. El establecimiento de un cuerpo de incentivos, de refuerzos y recompensas que estimulen la cooperación.
2. El control de los procesos desarrollados por los agentes, de sus resultados y sus efectos. De ese control se deriva la aplicación de los incentivos.

Esquema de relaciones donante/receptor, búsqueda de la cooperación, aplicación de incentivos y establecimiento de un sistema de control. Estos elementos definen la forma específica, históricamente concreta, que

²⁷⁶ Como vimos en el capítulo dedicado a la polifonía discursiva del informe, esta idea de la “*generalización de la forma empresa*” ya aparece como uno de los rasgos atribuidos por Michel Foucault a la política social ordoliberal (Foucault, 2009 [2004b]: 239).

adopta la gubernamentalidad liberal en los límites del caso. Elementos que operan, asimismo, como condiciones de partida de la evaluación del *Fondo de Apoyo* (de ahí la elección de la teoría de la agencia como soporte conceptual del análisis de la organización y los procesos).

La elucidación de estos elementos nos muestra un rasgo de la evaluación que remite a una de las nociones mayores del pensamiento de Michel Foucault: la *disciplina*. En su aplicación gerencial, la evaluación se va a revelar, más allá de sus dudosos efectos sobre la toma de decisiones públicas, como una forma específica de disciplina cuyo sustrato es mucho más antiguo que el del gerencialismo.

1) *La relación donante-receptor*. Como decimos, la gubernamentalidad que se hace visible en el caso se basa en un esquema de relación donante/receptor. Un modelo de gobierno, relativamente descentralizado, regido por un contrato mediante el cual se establecen las condiciones de un intercambio.

Lo que el donante da, su don, son recursos financieros, pero no sólo: también proporciona objetivos, conceptos, principios, instrumentos de gestión. A cambio, el donante espera un retorno, un contra-don sin el cual la relación establecida quedaría interrumpida, sin efecto. Lo que espera el donante es, por supuesto, que los receptores ejecuten la tarea encomendada conforme a esos principios fijados por él, que los recursos se apliquen al fin con respecto al cual se han diseñado los programas, también espera cierto grado de corresponsabilidad financiera por parte del receptor, que contribuya a financiar el programa.

Y hay otra contraprestación, otra forma de contra-don: casi como si fuera el signo del resto de las contraprestaciones, el donante espera un retorno de información. Ese retorno de información adopta dos formas: la más básica es la incorporación de indicadores de seguimiento a una memoria de ejecución; su forma más elaborada es el informe de evaluación. El retorno de información, la evaluación, son, evidentemente, medios de control, como veremos luego. Pero también son signos de ejercicio del poder, "rituales de disciplina" que, a la vez, actualizan el mantenimiento del sistema, materializan el intercambio, cierran el circuito.

En España, la evaluación es, casi siempre, una exigencia del donante al receptor de una financiación (su paradigma está en las evaluaciones de los *Fondos Estructurales* comunitarios, claramente orientadas al control). Por medio de la información evaluativa, el receptor certifica lo realizado, demuestra su cumplimiento del contrato. En el caso, la evaluación es una exigencia que el donante, la *Dirección General de Integración de*

Inmigrantes, se auto-impone. Ésta es una particularidad del caso que lo hace especialmente interesante. Pero esa auto-exigencia es algo que el donante ha heredado de una instancia que tiene por superior y con la que se identifica. La ha heredado de una especie de "donante máximo": la Unión Europea.

Los principios, conceptos y objetivos del *Fondo de Apoyo* se han tomado, en efecto, de la Unión Europea. Aunque esta instancia no sea el financiador principal o directo del FAIRE, sí ha habido una donación indirecta de recursos financieros procedentes de la Unión Europea con destino al *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, y de ahí a la DGII. Y ha habido donación directa de discurso, de conceptos e instrumentos de gestión. La evaluación es uno de esos instrumentos. En las motivaciones que originaron la evaluación del FAIRE está la de justificarse ante esta instancia como caso de buena práctica. La evaluación ha de servir a la DGII para certificar su ejemplaridad ante la Unión Europea, fuente última de medios financieros y de discurso. La auto-exigencia encubre una exigencia derivada. Es una contraprestación diferida.

En el caso, la evaluación, la disposición a participar en la evaluación, es, asimismo, una exigencia a los agentes. Aunque la realización de la evaluación no le es solicitada directamente a éstos, al modo de las evaluaciones de *Fondo Social Europeo* -que serían su modelo ideal-, se les pide cooperar en la evaluación. El efecto de disciplina es asimilable al de realizar directamente su propia evaluación.

El cumplimiento de todo este conjunto de contraprestaciones es lo que, en este esquema de gobierno, el donante designa por medio del concepto/valor cooperación.

2. *Cooperación y normalización*. El efecto más inmediato, o más obvio, del modelo donante-receptor es la dependencia, la subordinación. La devolución de información es un componente de esta subordinación: el receptor prueba que ha ejecutado su tarea de acuerdo al programa. La evaluación es un elemento, el más elaborado, de este ejercicio de subordinación por la prueba de la verdad -aunque en su configuración histórica el discurso evaluativo sea algo más que eso y aunque, en el caso, la función evaluativa descansa en un evaluador externo que se encarga de capturar la verdad de los agentes, de provocar su confesión.

Cooperación es el término, el eufemismo²⁷⁷, con el que se designa esta forma de subordinación que es, también, un modo de normalización de agentes, de integración del sistema: en el caso, se trata de normalizar las organizaciones gubernamentales por medio de las que se ejerce el poder. Se trata de integrar relaciones de agencia, los eslabones del dispositivo de gobierno que tiene a su cargo la normalización de las poblaciones, la normalización de las relaciones de coexistencia entre autóctonos y extranjeros. Hay que normalizar relaciones de agencia para normalizar relaciones de coexistencia, integrar agentes en un dispositivo de gobierno para integrar poblaciones en un cuerpo social. La normalización poblacional es un supuesto asumido, un principio explícito de la política. Pero lo que la evaluación va a analizar y valorar es lo otro.

La apropiación política de las agencias de gobierno precede, en un sentido cuanto menos lógico, a su utilización como instrumento de normalización de poblaciones. La descentralización de la acción de gobierno requiere un dispositivo que integre y controle agencias. En el caso, se despliega, se pone en juego, una especie de economía política de las relaciones de agencia.

3. *Los incentivos.* En el caso, y en general en la práctica de la evaluación, el poder no se muestra en su vertiente negativa o represiva, sino que actúa fundamentalmente en una forma positiva, capacitadora. Es un poder que da recursos, conceptos, instrumentos... y que pide a cambio una adhesión y un retorno de información que pruebe esa adhesión, que certifique la cooperación.

En este esquema de gobierno no hay, al menos no en un sentido fuerte, castigos. Lo que hay, ante todo, son recompensas y denegaciones de recompensas: incentivos a la cooperación y al logro. Lo que se debe poner en juego para incentivar la cooperación es un sistema formado por refuerzos positivos y por la posibilidad de su extinción. En el caso, como también en otras intervenciones similares, los refuerzos positivos pueden ser de dos tipos: obtener más financiación en función de los resultados logrados (*incentivos de desempeño*) y destacar a los agentes en una jerarquía de eficacia, visibilización ejemplar de los más competentes (*incentivos de estatus*). La extinción de los refuerzos no constituye, en rigor, un castigo, una sanción punitiva en sentido estricto. Es, simplemente, la denegación de los refuerzos positivos, su omisión, la consecuencia inmediata de su ausencia: suspender la financiación que se había concedido (omitir o disminuir el incentivo financiero) y no aparecer como

²⁷⁷ El propio término, *cooperación*, connota una forma "blanda" de subordinación, horizontalidad en las relaciones, voluntariedad, disposición positiva.

ejemplos positivos (quedar señalados como menos competentes en la escala de la eficacia lograda). Se trata de una especie de pedagogía conductual, un “arte de los refuerzos”, aplicado a los receptores de ayudas. El *condicionamiento instrumental* es su paradigma.

En el plano estrictamente organizativo, como modo de gubernamentalidad en su sentido básico de forma de “*conducir la conducta de los hombres*” (Foucault, 2009 [2004b]: 188), el objetivo de esta modalidad de ejercicio del poder es la cooperación. El medio es el incentivo puesto a disposición de los agentes. En el texto del informe, los incentivos se designan por su propósito: *sistema de incentivos para la cooperación*. El mismo término, *incentivo*, lo opone a la disciplina, eminentemente represiva, negativa, del castigo. El incentivo produce efectos de capacitación que estimulan la cooperación: capacitar para cooperar²⁷⁸.

En este esquema de gobierno, la evaluación constituye otro medio de conducir la conducta de los agentes: en su faceta más positiva, capacitadora, es instrumento de aprendizaje, un medio para aprender de los éxitos y los fracasos, involucra toda una “pedagogía de los efectos”. En su vertiente más negativa es un instrumento de control y de disciplina, signo de acatamiento, de la cooperación basada en el retorno informativo. Mediante la evaluación se obtiene la información que ha de permitir conceder o denegar las recompensas, aplicar los incentivos. La evaluación es, o se espera que sea, un instrumento de conocimiento, un saber puesto a disposición de la gerencia que “*prolonga y refuerza sus efectos de poder*” (Foucault, 1992 [1975]: 36).

Pero, en su aplicación al caso, el discurso gerencial del evaluador pone de manifiesto, en primer término, la ausencia de ese sistema de incentivos del que depende la cooperación. Éste ha sido uno de los principales déficits del *Fondo de Apoyo*, una de las dos *debilidades estratégicas* que han hecho del modelo dispuesto para gestionar la intervención una mera *articulación institucional*, no una *arquitectura organizativa*. El evaluador considera que el FAIRE no ha sido un incentivo de desempeño y que no ha

²⁷⁸ En el *Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL* (MTAS, 2002), financiada por el *Fondo Social Europeo*, y desarrollada a lo largo del periodo 2002-2007 (coincidiendo con la puesta en marcha del FAIRE), se introdujo el principio de *empowerment*, que en España fue traducido, no sin dificultades, de diversas formas: como principio de *capacitación*, de *partenariado* o de *cooperación institucional*. La introducción de este principio en las intervenciones comunitarias y el modo en que fue traducido en España, más allá de su dudoso acierto, apuntan un modo de ejercer el poder que se presenta como positivo, capacitador, la existencia de un lazo entre la capacitación y la cooperación. Ese mismo enfoque es el que parece haberse trasladado al modelo de gestión del *Fondo de Apoyo*.

dispuesto tampoco incentivos de estatus. Al final, ha sido lo que no quería ser: un *fondo de cobertura*, una *caja pagadora*. La otra debilidad estratégica apunta a la evaluación misma: en la gestión del FAIRE no ha habido tampoco un sistema para el *control de eficacia* de la intervención.

En la falta de un sistema de incentivos y de un control de eficacia, y en la enunciación de sus consecuencias, se argumenta la devaluación técnica de la gerencia, el fracaso de la intervención, y se revela, asimismo, la forma de ejercicio del poder sobre la que ésta debería descansar.

4. *El control y la disciplina gerencial*. La evaluación es una técnica que permite comprobar qué ha pasado, qué se ha hecho, en el campo de observación delimitado por una intervención gubernamental. Insta una óptica retrospectiva, una mirada objetivadora cuyo propósito es el control. Es cierto que históricamente la evaluación es algo más que control, se ha pensado también de otro modo. Y, en la evaluación del *Fondo de Apoyo*, se desborda finalmente esta cuestión del control. Sin embargo, las alusiones continuas en el texto del informe a la disponibilidad de información, a la integración del sistema por la vía del flujo vertical y horizontal de ésta, así como la aspiración al modelo de una arquitectura organizativa basada, precisamente, en el control de eficacia y en la distribución subsiguiente de incentivos, ponen de manifiesto una relación fuerte entre control y evaluación, la inclusión de ésta en el orden de las disciplinas²⁷⁹.

La disciplina evaluativa, la disciplina gerencial, no se da, ciertamente, en una forma extrema, su aplicación no conlleva el exceso que se aprecia, por ejemplo, en la prisión o en otras de las llamadas *instituciones totales*. Pero sí preserva, positivamente transformados, proyectados sobre otros objetos, en otra escala, algunos de sus rasgos, de sus atributos operativos y funcionales. En la práctica evaluativa se cruzan la vigilancia sobre el receptor de una financiación y su sanción, que adopta la forma del incentivo, del refuerzo positivo y, llegado el caso, de su omisión.

Decíamos al comienzo que la evaluación es una forma de examen. Nace del examen. Surge históricamente de la reflexión sobre la medición del aprendizaje. El examen, que marcó el comienzo de la pedagogía como

²⁷⁹ Porque, ¿qué implica el ejercicio de una disciplina?: “un dispositivo que coacciona por el juego de la mirada; un aparato en el que las técnicas que permiten ver inducen efectos de poder y donde, de rechazo, los medios de coerción hacen claramente visibles aquellos sobre quienes se aplican” (Foucault, 1992 [1975]: 175). Y, ¿qué produce ese dispositivo de vigilancia? Hace del poder disciplinario “un sistema ‘integrado’, vinculado del interior a la economía y a los fines del dispositivo en que se ejerce” (Ibíd.: 181-182).

ciencia (Foucault, 1992 [1975]: 191-192), es su objeto primero y su función más persistente. Y, en tanto que examen, la evaluación “*combina las técnicas de la jerarquía que vigila y la sanción que normaliza*” (Ibíd.: 189).

Mediante la evaluación, los receptores de la financiación del FAIRE son capturados “*en un mecanismo de objetivación*” (Ibíd.: 192). La práctica evaluativa equivale, como el examen en las técnicas disciplinarias descritas por Foucault, a la ceremonia en la que esta objetivación se realiza y en la que se manifiesta el poder de la gerencia. Una objetivación que se inscribe, finalmente, en un “*campo documental*”, en una “*red de escritura*” (Ibíd.: 193-194) formada por informes de seguimiento, memorias de ejecución, informes de evaluación... Encontramos aquí una de las funciones más básicas del discurso evaluativo en las prácticas de la gubernamentalidad gerencial: objetivar la intervención evaluada, hacer de sus agentes operadores, de sus beneficiarios directos o indirectos, los evaluandos, un caso.

*

La evaluación introduce una disciplina de la verdad y de la voluntad: muestra la verdad de la acción de gobierno y la hace aparecer induciendo la confesión del agente, que debe revelar qué ha hecho con los recursos donados, cómo los ha gestionado, qué ha logrado con ellos, etc. El evaluador es el inductor de esa confesión y su certificador, el validador de su verdad o su corrector. De este modo se ejerce el control: haciendo aparecer la verdad de los agentes y validándola, suplementándola si es necesario. Y también se ejerce una disciplina de la voluntad: la de los agentes, que deben *querer cooperar*, mostrarse dispuestos a participar en la ceremonia en que revelan su verdad al evaluador y, a través de éste, a la gerencia.

En la resistencia de los agentes a participar en la evaluación del FAIRE, en la deslegitimación de ésta por parte de algunas Comunidades Autónomas, más allá de la coyuntura política en que tal resistencia aparece, encontramos una suerte de prueba del efecto disciplinario de la evaluación: el poder induce resistencia; la resistencia hace visible al poder²⁸⁰. También las (sobre)justificaciones dadas por el evaluador relativas al carácter pedagógico, participativo y no sancionador de la evaluación confirman, antes que negarla, esta naturaleza disciplinaria.

²⁸⁰ Allí donde hay poder hay resistencia: “[S]i no existiesen posibilidades de resistencia (...) no existirían relaciones de poder” (Foucault, 1994 [1984]: 126).

Y, por eso, finalmente, en el discurso de los actores, la evaluación va a ser, ante todo, una cuestión de conciencia.

Integración estratégica y acoplamientos

En perspectiva general, entre el saber evaluativo y las tecnologías liberales de gobierno hay, por tanto, un acoplamiento casi perfecto. Entre evaluación y gubernamentalidad gerencial, entre el discurso evaluativo y esa modalidad específica de neoliberalismo formada por los supuestos y las prácticas de la *Nueva Gestión Pública*, ese acoplamiento funciona casi como una máquina. Si la articulación no es perfecta es por dos razones:

1. La primera es interna a la evaluación como formación discursiva. Remite a su propia dispersión: el gerencialismo no es la única forma en que la evaluación ha sido pensada. El discurso evaluativo, ya lo sabemos, está atravesado por una difracción fundamental que separa los enfoques gerenciales de los pluralistas. Y esa difracción, que correlaciona a su vez con determinadas variantes históricas de la doctrina liberal, también está presente en el caso.
2. La segunda razón es interna al campo de la acción de gobierno, que posee también su propia dispersión. En el espacio de las decisiones públicas, la gubernamentalidad gerencial coexiste con otras racionalidades, está en relación de tensión con otras lógicas. En el caso de la evaluación del *Fondo de Apoyo*, el gerencialismo no es la única razón que circula en el campo gubernamental de la política de integración de inmigrantes. La racionalidad gerencial ocupa un lugar en un espacio policéntrico en el que habitan otras lógicas de gobierno.

Así, entre el discurso y la práctica evaluativas y entre los discursos y las prácticas gubernamentales no encontramos una homología estricta, un acoplamiento mecánico. Más bien, como diría Deleuze, lo que encontramos es su "*anisomorfía*", un juego de "*insinuaciones recíprocas*", de "*presiones y capturas mutuas*" entre formas que son heterogéneas, irreductibles entre sí (Deleuze, 1987: 95-96):

El discurso y la práctica de la evaluación mantienen su autonomía respecto al discurso y las prácticas de gobierno. En el caso, vemos que la evaluación se ha introducido en el dispositivo gubernamental, pero es una práctica importada, exógena. Su sentido no se ha asimilado plenamente, se desconocen sus implicaciones, sus posibles efectos. Con todo, se espera de ella una puesta en valor del trabajo llevado a cabo por la gerencia, su legitimación técnica; pero en el texto del informe va a predominar la

devaluación y la deslegitimación. El dispositivo quiere capturar para sí el saber evaluativo, va a presionar para ponerlo al servicio de sus propósitos de auto-legitimación y control, pero no lo logrará del todo. Las luchas en torno a la verdad del texto y a lo que debía aparecer en él van a evidenciar esta presión, este juego de capturas que acontecerá en la recepción del informe, cuando se haga patente la desarticulación final entre el discurso evaluativo y el discurso de la demanda, el desfase entre las expectativas de la DGII y el producto de la evaluación.

Por eso, el saber evaluativo no puede tomarse como una mera emanación, una reproducción simple del dispositivo de gobierno que ha solicitado ese saber, que lo ha contratado y espera utilizarlo. Dicho, una vez más, en términos deleuzianos: "*lo enunciable*" no es homologable a "*lo visible*", aunque dichas formas puedan insinuarse recíprocamente "*como en una batalla*" (Deleuze, 1987: 95).

En el interior del dispositivo operan racionalidades, discursos y prácticas más antiguos que la evaluación, el gerencialismo y la *Nueva Gestión Pública*. Lógicas de gobierno que tienen ya su espacio propio y que lo defienden frente a otras lógicas, frente a otros discursos y prácticas. Para poder llegar a ser, la evaluación debe abrirse camino frente a esas racionalidades previas:

- En el espacio estratégico de las decisiones gubernamentales, la aplicación del saber evaluativo está en conflicto con una razón política concernida por juegos de intereses que se sitúan más allá de lo técnico. Aunque los postulados de la razón gerencial han sido asumidos formalmente por los decisores públicos, el problema de éstos no es siempre, ni mucho menos, la eficacia o la eficiencia de las intervenciones públicas. El caso del FAIRE muestra que estos criterios fueron desplazados por consideraciones político-territoriales o partidistas (por eso el *Fondo de Apoyo* fue una *caja pagadora*, no un *incentivo de desempeño*). La racionalidad evaluativa es una racionalidad técnica que está en relación de tensión con una racionalidad político-partidista, una *gubernamentalidad de partido* que tiende a ser hegemónica en la toma de decisiones públicas.
- En el espacio operativo de las prácticas de gestión y control de la Administración, hay una razón jurídico-burocrática heredada que sigue siendo dominante. La razón gerencial, el discurso de la *Nueva Gestión Pública*, y con ellas la práctica evaluativa, tratan de abrirse camino desplazando a la "vieja" burocracia de cuño jurídico. Pero, en un entorno en el que esta razón jurídico-burocrática es hegemónica, en el que imperan el ajuste a Derecho Administrativo y la reproducción del régimen legal-procedimental que le es propio, la

evaluación no va a disponer de un espacio viable, ni de un tiempo oportuno. Las prácticas de gestión de las intervenciones públicas están dominadas por instancias de control jurídico-financiero que se imponen sobre los funcionarios de modo apremiante. Son instancias dotadas, por su propia naturaleza, de una eficacia legal de la que la evaluación carece.

Estos ejes de tensión, estos frentes abiertos por otras racionalidades y otras prácticas, obstruyen la materialización efectiva de la evaluación. Más allá de las proclamas gerencialistas, de la invocación oficial de los principios de la eficacia y la eficiencia, el caso pone de manifiesto las formas que adopta el desacoplamiento evaluación-prácticas de gobierno. La evaluación es sólo un discurso y una práctica más, la menos vinculante, la menos perentoria, que circula en un espacio ocupado ya por otras racionalidades.

Por eso, cuando los actores hablan, en general, sobre evaluación, su discurso expresa inmediatamente un conflicto entre la teoría y la experiencia, entre lo normativo y lo vivido. La evaluación no sirve para lo que debería servir. No despliega efectos. Es, en definitiva, un fracaso. Se mantiene como una especie de “ideal de la buena gestión pública”. Es, además, un deber exógeno, un “debeísmo introyectado” que no puede materializarse.

Los efectos del saber evaluativo

La evaluación es una forma de poder-saber con funciones y efectos esperados bien definidos en el plano teórico: reordenación de políticas, racionalización presupuestaria, justificación de decisiones sobre la continuidad de las intervenciones públicas, transparencia de la acción de gobierno... Sin embargo, el cumplimiento efectivo de esos fines se revela, en la práctica, más que dudoso.

El problema de los efectos del saber evaluativo es ya muy antiguo. La historia de la evaluación es, de algún modo, la historia de su fracaso, de la lucha persistente por dar un uso al conocimiento técnico proporcionado por la evaluación, por desbloquearla políticamente. Ya vimos que los trabajos de Carol Weiss (1980) pusieron en cuestión el supuesto de que la evaluación proporcionaba un conocimiento instrumental, que operaba, a su vez, como base de la acción política. El enfoque constructivista-respondiente de Guba y Lincoln trató también de ser una respuesta a la falta de usos de la evaluación. La crítica de House y Howe (1999) al constructivismo y sus variantes más radicales incidieron en el mismo

problema: el relativismo de estos enfoques, su exacerbación del igualitarismo y del pluralismo, dan lugar, paradójicamente, a efectos conservadores de inmovilización política, de reproducción de los intereses de los grupos más poderosos. La concepción democrática deliberativa de la evaluación se plantea precisamente como una forma de evitar esta parálisis ética y política.

En España, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación* partió asimismo del reconocimiento de las dificultades que presentaba la implantación de esta actividad (Garde, 2006). Sus artífices reconocieron abiertamente la falta de eficacia de la evaluación, su insuficiencia para influir de forma apreciable en el ciclo de gestión de las políticas -aunque esta limitación se redujera, esencialmente, según ellos, a un problema técnico.

En el caso específico del *Fondo de Apoyo* se reproduce este problema de la falta de usos y efectos de la evaluación. Una carencia que se proyecta más allá del caso cuando los actores entrevistados hablan, en perspectiva general, sobre los efectos de las evaluaciones. Ya lo hemos señalado: el espacio estratégico y operativo de la acción de gobierno está habitado por racionalidades políticas y jurídico-burocráticas extrañas a la racionalidad gerencial. Son previas a ésta y son las que dominan la toma de decisiones públicas. En este entorno policéntrico los usos de la evaluación, no sólo la del *Fondo de Apoyo*, van a ser mínimos.

Sin embargo, lo cierto es que la evaluación existe. Continúan haciéndose evaluaciones, la práctica evaluativa absorbe recursos públicos, permanece en la conciencia de los actores gubernamentales como un deber. Como hiciera Michel Foucault al tratar de explicar, más allá de sus disfunciones aparentes, la función profunda y efectiva de la prisión, nos preguntamos qué es lo que produce, finalmente, el saber evaluativo.

*

Su producto más obvio es la legitimación. La evaluación produce legitimidades. La legitimación es la función más comúnmente atribuida a los juicios evaluativos. Constatada, en la práctica, la marginalidad de su uso instrumental directo, su aplicación en la toma de decisiones, lo que permanece es esta función legitimadora. Los estudios de Carol Weiss sobre los usos de la evaluación ya muestran la preeminencia de esta función: las evaluaciones se utilizan, ante todo, como una "*capa ritual para legitimar posturas*", y los evaluadores tienden a aceptar las premisas políticas del programa evaluado, otorgando a éste "*un aura de legitimidad*" (Weiss, 1987: 57).

Pero para que esta función legitimadora se cumpla, para que se dé como un producto necesario, tiene que darse, cuanto menos, una condición: la apropiación gerencial de la función evaluativa, del evaluador y de su discurso.

Los enfoques de evaluación alternativos al gerencialismo se han erigido como formas de evitar esta especie de perversión de una práctica que, en teoría, debería buscar en los efectos de la acción de gobierno la fuente de una legitimación técnica posible, pero no necesaria, no dada de antemano. La evaluación democrática, el enfoque libre de objetivos, el modelo constructivista han propuesto formas de hacer evaluación que implican modos de apropiación no gerenciales, sino plurales, dialógicos. Como House plantea, si las decisiones se toman sobre la base de lo que la gerencia ya ha predeterminado unilateralmente y no sobre el diálogo, la deliberación racional y el consenso, entonces "*el poder decide las cuestiones y la evaluación es puro ornamento*" (House 2000 [1980]: 173).

*

En el caso, la función legitimadora de la evaluación no se realiza plenamente. Es un efecto que la gerencia pretende, pero que no termina de realizarse: una legitimación fallida. La autonomía técnica con la que el evaluador aplica los criterios de funcionalidad y eficacia del gerencialismo y la apertura constructivista de la evaluación desembocan, más allá de la ambivalencia del informe, en devaluación técnica y en deslegitimación política de la DGII. Ésta no termina de apropiarse de un texto que, en definitiva, no es susceptible de apropiación sin una desfiguración abusiva. Habría que haber planteado la evaluación de otro modo, haber establecido, desde el principio, otro contrato de evaluación. En consecuencia, no habrá difusión del informe evaluativo ni ninguna aplicación del mismo para la toma de decisiones sobre el *Fondo de Apoyo*. Si la apropiación no es posible, la alternativa es el silencio.

Pero la evaluación del FAIRE produce algo. Produce conciencia. Esto es lo que reconocen los actores que instaron la evaluación, lo que queda al final, el residuo último del proceso evaluativo. En la evaluación del *Fondo de Apoyo*, la conciencia está en el punto de partida, en la base de la decisión de evaluar, y en su resultado: se plantea como una cuestión de conciencia cuyo producto final es un efecto de conciencia.

Así, al final del proceso, se reproduce la situación originaria: la decisión de evaluar el *Fondo de Apoyo* se adopta, con algunas resistencias e intentos de postergación, sin que estuviera claro para qué llevarla a cabo. Pero

había conciencia de que había que evaluar el FAIRE. Los responsables de la política de integración de inmigrantes se habían comprometido a introducir la evaluación como un elemento más de sus instrumentos de gestión, la habían incorporado a su programación. La evaluación comparece como un deber, un compromiso, una especie de promesa determinada en último término desde una instancia exterior (la Unión Europea) que se incorpora sin que exista realmente una vivencia clara, bien definida, de su necesidad.

Aparentemente, la evaluación produce un efecto de saber vacuo, banal, paradójico. Al final, según los responsables de la DGII, la evaluación reafirmó lo que se sabía. Produjo una toma de conciencia de lo que ya se creía o se quería saber. Un efecto de conciencia que no dio lugar a práctica alguna, como si ese saber proporcionado por la evaluación no estuviera acompañado de un efecto de poder. Visto así, el desacoplamiento evaluación-práctica de gobierno es máximo. Pero bajo las alusiones al efecto de conciencia late la coacción de la disciplina. La evaluación comparece, entonces, más allá de sus fallidos usos materiales, como un ejercicio disciplinario proyectado sobre la conciencia de los gestores del FAIRE.

Por un lado, ya lo hemos visto, es una disciplina que se proyecta desde la gerencia a los agentes. Un examen que se exige, en el marco de una gubernamentalidad descentralizada, a los receptores de recursos a los que se encomienda ejecutar la acción de gobierno. Es la contraprestación de una donación: adherirse a los fines del programa, ejecutarlo y justificarlo técnicamente, objetivarlo documentalmente, fijarlo en una memoria técnica, en la escritura de un informe. De este modo se objetiva el contradon y se cierra el círculo del intercambio. Disciplina y ceremonia de una gubernamentalidad gerencial que quiere imponerse, sin lograrlo, ahogada en el espacio de una acción de gobierno policéntrica, dominada todavía, y quizá todavía por mucho tiempo, por otras racionalidades, por otras disciplinas.

Pero, por otro lado, también es una disciplina que el donante asume sobre sí mismo. El efecto de quietamiento de conciencia al que aluden los actores cuando se refieren a lo que produce finalmente la evaluación, cualquier evaluación en realidad, expresa el sentimiento de haber actuado formalmente conforme a esa disciplina tecnocrática, de haber obrado de acuerdo con la norma que prescribe controlar y certificar lo ejecutado, medir su eficacia, cerrando así, también para ellos, los donantes, el ciclo de la intervención. Una disciplina que, aunque no consiga ir más allá de su propio efecto ceremonial y disciplinario, opera

con la fuerza pragmática de una promesa mediante la cual los actores se han vinculado a sí mismos.

Y sabemos ya, con Nietzsche, que vincularse mediante una promesa es "*la astucia específica por la cual se efectúa nuestro sojuzgamiento, el gesto mediante el cual el poder nos toma a su cargo, nos disciplina*" (Morey, 2014a: 289).

La apropiación del discurso evaluativo

Volvemos sobre la cuestión de la apropiación, nexo necesario entre la crítica y la hermenéutica de la evaluación.

Hemos visto que, en la formación del dominio evaluativo, el informe de evaluación ha sido objeto de una problematización teórico-metodológica en la que se suceden y se proponen diversas modalidades textuales: desde el informe técnico clásico, propio de la evaluación sistemática y sus enfoques afines, al modelo *Report & Respond* del constructivismo transgresor de Stronach y McLure (1997), pasando por otras formas menos radicales, como el modelo del *consumers report* de Scriven (1973). La contraposición entre el *informe técnico convencional* y la narrativa constructivista del *estudio de caso*, efectuada por Guba y Lincoln (1989), sintetiza esta problematización teórica que es, asimismo, una problemática política: hay correlación entre los supuestos epistemológicos y metodológicos de estas dos formas divergentes de escritura evaluativa y los modos de apropiación que proponen:

- El *informe técnico convencional* se presenta como reflejo científico-positivo de un mundo dado, exterior al evaluador, su sujeto observador: muestra las cosas "como realmente son", se constituye en reflejo especular de la naturaleza. Es propiedad de la gerencia, que lo ha encargado y que lo usará como mejor crea que puede contribuir a orientar sus decisiones. En la práctica, el informe técnico tiende a legitimar, sobre la base de un saber científico-positivo que se da como inapelable, el punto de vista de la gerencia. La presentación del informe clausura el proceso evaluativo.
- En la *narrativa del estudio de caso*, tanto el proceso de elaboración textual como la relación entre el texto y el lector se plantean en términos hermenéuticos. El informe se centra en las representaciones (*construcciones*) de los actores implicados en el caso (*stakeholders*), haciéndolas emerger a lo largo de un proceso dialógico. El texto proporciona una experiencia indirecta, *vicaria*, de la intervención evaluada. Su finalidad es ayudar a los lectores a integrar las

construcciones de los actores para dar lugar, a su vez, a nuevas construcciones. El informe ya no es propiedad exclusiva de una gerencia. Tampoco es un factor de clausura del proceso evaluativo: la evaluación se abre a nuevas evaluaciones, a otros diálogos, a nuevas construcciones.

La contraposición de Guba y Lincoln es, probablemente, la formulación teórico-metodológica más elaborada del problema del texto en el campo de prácticas de la evaluación. Nos indica que, en este campo, se da una lucha especialmente acentuada por la apropiación del discurso evaluativo. En el caso de la evaluación del *Fondo de Apoyo*, esta problemática se va a hacer visible, se va a reproducir de forma concreta.

*

El texto de un informe de evaluación es la superficie sobre la que se inscribe la verdad de la acción de gobierno, de donde se derivan los efectos de poder de esa verdad. En el texto está en juego la legitimidad técnica y la existencia misma de una política, el estatus y la identidad de sus gestores. De ahí que el texto se constituya en objeto de interés y que pueda llegar a convertirse en campo de batalla de una lucha no ya teórica, sino práctica.

Los destinatarios institucionales de un informe de evaluación están existencialmente involucrados en la referencia del texto. El informe se refiere a ellos. Las proposiciones evaluativas conforman juicios de valor que les comprometen, que les constituyen como objetos ante el evaluador y ante otros potenciales lectores del texto. En el marco de un esquema relacional donante-receptor, como el que normalmente se da en la práctica evaluativa, los receptores, junto a los beneficiarios últimos de la intervención evaluada, son los sujetos más expuestos, directamente objetivados en la escritura de un informe. Pero el mecanismo objetivador de la evaluación también puede proyectarse sobre el donante, poner en cuestión los objetivos que ha fijado, los procedimientos de gestión que ha aplicado, etc. El grado de exposición del donante ante la evaluación y ante el texto del informe dependerá del tipo de intervención que se evalúe y del enfoque de evaluación adoptado.

En el caso del *Fondo de Apoyo*, la evaluación es una exigencia que el donante, la DGII, se impone a sí mismo. Pero, precisamente por ello, no se trata sólo de evaluar lo realizado por los receptores, los agentes. También la labor realizada por la Dirección General es objeto de evaluación. El estatus gerencial que la DGII asume en el caso del FAIRE, la demanda de legitimación que subyace al requerimiento de evaluación y, sobre todo, la

aplicación de una metodología constructivista intensifican su exposición ante lo escrito en el informe. En la recepción, el texto evaluativo se convierte en objeto de un diálogo que se va a prolongar en una lucha.

*

En los intercambios verbales que se dieron en la recepción del informe de evaluación del FAIRE, tuvo lugar, en efecto, una lucha discursiva por la verdad de lo escrito en el texto, por su derecho a aparecer en la escritura del informe. Los responsables de la DGII rechazaron la representación que el texto les devolvió: rechazaron lo escrito en el informe y reclamaron un nuevo sentido. Sobre todo, refutaron la verdad de lo dicho por los otros, las valoraciones expresadas por los agentes autonómicos y locales en virtud de la apertura plural de la evaluación. El poder gubernamental que había instado el texto evaluativo trató de operar sobre él: había que suprimir lo que no podía aparecer por escrito, y sobre-representar lo que sí debía aparecer, lo favorable a la gerencia. La DGII pretendió actualizar el discurso de la demanda: había una pre-determinación de lo que debía ser escrito, un sentido que ya se había decidido. Lo que no encajaba en esa pre-determinación debía ser borrado.

En la recepción, la gerencia trató de apropiarse materialmente de la función evaluativa y del texto, su producto final. Ello implicaba, correlativamente, la subsunción del evaluador en la gerencia, en la instancia política que había contratado su trabajo. La gerencia se pretendió propietaria del texto, de la evaluación y del evaluador. Pero éste estableció su línea de defensa. Las valoraciones de los agentes también eran una forma de verdad. El evaluador se reclamó como parte de una comunidad técnica que poseía sus propias reglas metodológicas y se había comprometido con unos agentes a quienes, de acuerdo con el cliente, había invitado a hablar. Se había comprometido a llevar su decir al texto y debía respetarse lo pactado: la aplicación de una metodología constructivista en la evaluación. Además, en tanto que evaluador externo, tenía derecho a un margen de autonomía frente a la gerencia. Se resistió, así, a ser subsumido en el lugar de un sujeto-sujetado en una relación comercial particularmente asimétrica.

El resultado de esta confrontación, en la que se revelan las distintas posiciones del evaluador como sujeto productor de discurso, fue una especie de solución de compromiso entre las pretensiones de apropiación de la gerencia y la defensa del evaluador, una suerte de pacto tácito: respetar, hasta cierto punto, la autonomía del evaluador para escribir, a cambio de que el texto no circulase más allá del límite estricto de la

gerencia (una pauta que Guba y Lincoln ya habían advertido, décadas atrás, en los Estados Unidos).

*

En las luchas discursivas de la recepción subyace un conflicto fundamental entre dos formas de acceso a la verdad que implican formas distintas de apropiación del discurso evaluativo. En esa lucha se contraponen:

1. Una verdad fáctica: la verdad de los hechos externos, objetivos, constatables. Es la forma de verdad en que se apoya la gerencia para desestimar, por falsas, por interesadas y por simples, las valoraciones de los agentes entrevistados. Estas valoraciones no constituyen hechos, no reflejan las cosas "tal como son", no son fuente de verdad. La verdad de la gerencia se corresponde con un régimen cientifista, positivista, objetivista, dualista. Una distinción fuerte entre lo verdadero y lo falso subtiende este régimen de veridicción. Su modelo de escritura sería el *informe técnico convencional*. Se corresponde con una apropiación gerencial del texto y de la función evaluativa. Se corresponde, asimismo, con un modo de intervención gubernamental que se plantea en términos unilaterales.
2. Una verdad discursiva, de raíz hermenéutica, que atiende a las constelaciones de valor/interés de los agentes entrevistados. El evaluador defiende la pertinencia de esta forma de verdad: las valoraciones de los agentes son, en tanto tales, verdaderas. Son verdades subjetivas, necesariamente relativas e interesadas, pero deben ser la base para una nueva definición, una reconstrucción plural del modelo de gestión del FAIRE y su problemática. Además, esas valoraciones subjetivas pueden dar lugar a hechos, pueden informar conductas. Una concepción de la verdad como producción intersubjetiva y dialógica, siempre relativa, subyace a este régimen, que se corresponde con el enfoque constructivista elegido para la evaluación y con la filosofía política pluralista que lo subtiende.

Ambos regímenes de verdad y de apropiación forman parte del dominio evaluativo, dependiente a su vez de la evolución epistemológica del campo de las ciencias sociales. El *giro interpretativo* ha irrumpido desde la década de 1970 en el campo de la evaluación, proponiendo criterios de validez y de verdad alternativos a los criterios positivistas y objetivistas dominantes. La polarización del campo de la evaluación en torno a las cuestiones de la objetividad, la validez, la distinción entre datos y valores, así como las cuestiones derivadas relativas al estatus y la función de los

informes evaluativos, todos los problemas teórico-metodológicos descritos en el Capítulo I de esta investigación, confluyen y se reproducen en el caso, donde provocan un conflicto, una lucha epistemológica que es, inevitablemente, una lucha política.

*

En el caso, la apertura constructivista produce un efecto de liberación discursiva, relativo y momentáneo, que hay que controlar. Si los inmigrantes, o sus representantes teóricamente más próximos, las Organizaciones No Gubernamentales, hubieran hablado, el nivel de conflicto podría haber sido mucho mayor. Es una apertura discursiva todavía muy limitada. Aun así, lo dicho por los agentes es fuente de peligro. Tal como consta en el diario del evaluador, las valoraciones de los agentes dan "miedo". De ahí los intentos de apropiación del texto y de censura que acontecen en la recepción del informe: negar la verdad de los agentes, delimitar lo que no se puede decir y lo que se debe decir.

Los agentes cuestionaron el modelo de gestión del *Fondo de Apoyo* y el marco normativo que regulaba la inmigración, la *Ley de extranjería*. En ese marco legal, las acciones financiadas por el FAIRE corrían el riesgo de ser ineficaces como instrumentos de integración social. Lo que dicen los actores entrevistados, y lo que el texto de la evaluación transcribe, es que la Ley produce la exclusión, que la Ley era contradictoria con respecto a los fines del FAIRE. La apertura plural de la evaluación dio lugar a una crítica que contravino por completo las expectativas de la DGII. Ese fue el efecto final de la apertura. Lo que provocó el miedo y la contra-respuesta de la gerencia, sus intentos de apropiación del texto.

El límite de la escritura, la frontera de lo políticamente admisible, estaba demarcada por la Ley. Como sucedió cuando se diseñaron el FAIRE y el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, a pesar de las críticas que ya entonces circulaban, la *Ley de extranjería* era intangible. Hay en todo esto otro conflicto, una desarticulación fundamental y latente que ya apuntamos antes: el conflicto, ya muy antiguo, entre una gubernamentalidad basada en la verdad de la Ley y otra, más propiamente moderna, aquella en la que la evaluación debiera encontrar su espacio, fundada en una veridicción técnica, en la observación de unos hechos, en la constatación de unos efectos.

De cualquier modo, la evaluación no debería haber servido para abrir discursos, para permitir que éstos "*prolifere indefinidamente*" (Foucault, 1971: 10), sino para controlarlos, para situarlos en los límites de lo decible

establecidos por la gerencia. El evaluador no calculó bien los riesgos políticos que implicaba la aplicación de una metodología constructivista.

El problema de la apropiación de los discursos evaluativos nos conduce directamente a la cuestión de la hermenéutica de la evaluación.

IX. 2. 2. Hermenéutica de la evaluación

En esta investigación hemos llevado cabo una interpretación de la evaluación como dominio de discurso y como práctica, y del caso del *Fondo de Apoyo* como manifestación históricamente concreta de ese discurso, de esa práctica. Hemos llevado a cabo, en definitiva, una *hermenéutica de la evaluación*. Una hermenéutica precedida y enmarcada en una crítica del saber evaluativo.

Hay articulación entre crítica y hermenéutica. Todo lo que hemos incluido en la descripción de las condiciones históricas de formación del discurso evaluativo, todo lo que hemos analizado en una perspectiva crítica como parte del régimen discursivo y gubernamental de la evaluación del *Fondo de Apoyo*, constituye el marco de la lectura del texto en el que se objetiva materialmente ese trabajo de evaluación, el espacio histórico en el que dan las condiciones epistemológicas y políticas de la producción y la recepción de ese texto, de su interpretación, de su hermenéutica. El marco que nos ha permitido, a nosotros también, acceder a una comprensión interpretativa no ingenua, no inmediata, del caso. Una interpretación parcialmente libre, aunque nunca pueda serlo del todo, de nuestros prejuicios y proyecciones.

El sentido que en esta investigación hemos dado a la noción de hermenéutica es, recordémoslo, doble:

1. Por un lado, con carácter general, la hermenéutica como perspectiva esencialmente metodológica que nos ha proporcionado unos procedimientos, unas prácticas para el análisis e interpretación de los textos evaluativos, en especial del texto de la evaluación del *Fondo de Apoyo*.
2. Por otro lado, la hermenéutica como perspectiva ontológica y epistemológica, como premisa teórica en la que situar el problema de la recepción, la apropiación y los usos de los textos evaluativos. Hemos asumido la concepción del texto, y de la acción social como texto, propia de la ontología hermenéutica de Paul Ricoeur. Desde esta perspectiva, la evaluación comparece, no ya como una

práctica accesible desde la hermenéutica, sino como una práctica constitutivamente hermenéutica.

*

Hemos visto que la interpretación de un informe de evaluación está determinada por las disposiciones de interés de sus lectores. En la interpretación hay un momento reflexivo, un lazo indisoluble entre la comprensión del texto y la auto-comprensión del sujeto que comprende: “*vínculo entre la comprensión de los signos y la comprensión de sí*” (Ricoeur: 2003 [1969]: 21). La lectura se inscribe, inevitablemente, en un *círculo hermenéutico*: el círculo configurado por “*el trabajo de la interpretación y el ser interpretado*” (Ibíd.: 26). El lector se interpreta a sí mismo en la interpretación. Dentro del *círculo hermenéutico*, la objetividad de la interpretación es un *desiderátum* irrealizable. Como mucho, una aspiración teórica. A veces, una ilusión.

Pero que la evaluación sea, en sí, una hermenéutica no implica que ésta se realice plenamente, que despliegue los efectos que convoca. También para esto hay condiciones. Interpretativas y políticas.

En tanto que círculo interpretativo, lo que hace posible la lectura hermenéutica de un texto es “*el juego que se establece entre la distancia y la co-pertenencia, tanto respecto al texto como respecto a uno mismo*” (Gabilondo y Aranzueque, 1999: 25). Si esto es así, podemos decir que en la recepción del informe de evaluación del *Fondo de Apoyo* no hubo lectura. No hubo apropiación en el sentido hermenéutico, ricoeuriano, del término: la exposición al texto/objeto exige un auto-distanciamiento, “*una crítica de las ilusiones del sujeto*” (Ricoeur, 2008 [1973]: 179). Este distanciamiento respecto a uno mismo es la condición de posibilidad de “*una comprensión no ingenua*”, reflexiva; condición de una apropiación auténtica “*de las proposiciones de mundo que la interpretación despliega*” (Ibíd.). Y todo esto, en el caso, no se dio.

Si en el caso del *Fondo de Apoyo* no hubo una apropiación hermenéutica, entonces, ¿qué hubo?

Todo texto evaluativo interpela al poder que lo ha instado, le solicita una respuesta que es “*un responder con otros, a otros, de otros, un corresponder*” (Gabilondo y Aranzueque, *op. cit.*: 26). El espacio de la recepción, de la lectura del texto, es un espacio de responsabilidad. En la recepción se delimita un espacio político que es, asimismo, un espacio ético. En el caso del FAIRE, la respuesta de la gerencia fue, en último término, la negación, el rechazo, el intento de imponer un sentido pre-

determinado. El texto fijó mediante su escritura lo que no se podía decir, lo que no se debía haber fijado por escrito. Y, en la medida en que dijo lo que no se podía decir, provocó, finalmente, la interrupción del ciclo dialógico en el que la evaluación había sido inicialmente pensada, la prohibición de la difusión del texto, la suspensión de sus usos. La condición del poder decir fue, en el caso, reproducir lo que el poder ya había pensado sobre sí mismo, escribir lo que ya había sido dicho por él: actualizar su demanda.

La apropiación hermenéutica se muestra impracticable en un espacio asimétrico marcado de entrada por el poder que ha instado el texto y que espera de él la respuesta que ese poder ya se ha dado a sí mismo. En ese espacio de intereses prefijados, en ese espacio cosificado por la gerencia no hay, en sentido hermenéutico, ni lector, ni lectura, ni realización del texto. No hubo lector corresponsable, ampliación de horizontes, co-participación en el mundo desplegado por el texto. No hubo lectura como reescritura de sí por parte de un lector que co-responde en el espacio de esa lectura, sino auto-reproducción/auto-afirmación de un *quien* "como alguien ya definido" (Gabilondo y Aranzueque, op. cit.: 31). No hubo, en definitiva, lectura "como recuperación de lo que está en juego en el texto (...), irrumpiendo como sentido", "redecir que reactiva el decir del texto", lectura como "acto concreto en el que se cumple el destino del texto" (Ricoeur, 1999 [1986]: 81).

La negación, el rechazo, la violencia sobre lo escrito neutralizaron la efectuación del destino del texto. Tanto en un sentido hermenéutico, como apropiación interpretativa, como en un sentido material: el texto se ocultó, "se engavetó", no fue difundido. No hubo apropiación hermenéutica, sino un intento de apropiación material y política de la evaluación, del evaluador y del texto.

*

Volvemos, para terminar, al régimen enunciativo del informe de evaluación del *Fondo de Apoyo*.

El texto se ha escrito desde un espacio que está en la frontera de la evaluación como práctica y dominio de discurso, en el margen en el que se delimitan las condiciones de posibilidad de valorar una acción de gobierno: el espacio formado por las constelaciones de valor y de interés de una pluralidad de actores que co-participan en un objeto y lo disputan.

En una sociedad concebida como agregación de intereses diversos, y en una práctica de gobierno pensada para conjugarlos, no se puede ignorar

esta pluralidad axiológica y política. De ella nace, en cierto modo, la necesidad de evaluar una intervención pública, de legitimarla, modificarla o suprimirla sobre la base de argumentos comunicables, persuasivos, racionales, también dialógicos, hermenéuticos... Esa pluralidad, consustancial al liberalismo más originario, es también condición de posibilidad de la evaluación. Atenderla se impone históricamente casi como una exigencia. La constitución de la evaluación como formación discursiva plantea muy pronto, lo hemos visto, los problemas de la apertura intersubjetiva y la participación plural. La cristalización teórico-metodológica de la evaluación es indisociable de estos problemas: son constitutivos de ella.

La pluralidad socio-política empuja y modela la formación del discurso evaluativo, lo abre en la difracción teórico-metodológica básica que enfrenta enfoques pluralistas y dialógicos con enfoques gerenciales. El pluralismo sociopolítico y la hermenéutica son, entonces, condiciones de posibilidad de la evaluación. Pero también establecen límites. Cuestionan las pretensiones de construir los argumentos evaluativos bajo las reglas excluyentes de una cientificidad positiva y desde la mirada unilateral de las gerencias en las que reside el poder de decisión sobre las intervenciones evaluadas. Como vimos, desde fines de la década de 1960, las rupturas introducidas en el dominio teórico-metodológico de la evaluación han puesto en cuestión al cientifismo y al gerencialismo originalmente dominantes en el campo. Han puesto límites, por tanto, a sus pretensiones hegemónicas, a la alianza tácita entre ciencia y poder.

Si la evaluación está llamada a ser una hermenéutica de la acción política, son necesarias otras formas de llevarla a la práctica. La evaluación tiene que encontrar, cuanto menos, una solución de compromiso entre la apertura intersubjetiva y axiológica y el cierre, la reducción objetivista y valorativa, entre el pluralismo sociopolítico y la unilateralidad gerencial. Éste es el vector-guía de las rupturas del campo evaluativo y lo que, con todas sus insuficiencias, se intentó llevar a cabo en la evaluación del FAIRE. Los resultados ya los conocemos.

Decimos que el informe de evaluación del *Fondo de Apoyo* se escribe en un espacio fronterizo: no sólo porque pretendiera articular perspectivas teórico-metodológicas divergentes, sino porque, al optar por un enfoque pluralista y hermenéutico, se situó allí donde la evaluación se constituye, cristaliza como práctica, y encuentra, a la vez, sus propios límites. La polifonía discursiva del informe, la tensión dialéctica y estratégica que el texto abre, y que no puede resolver, la neutralización de su lectura y la suspensión final de sus usos nacen en este espacio desde el que se ha escrito el texto.

BIBLIOGRAFÍA

Abril, G. (1997): "En torno al sentido", en F. Álvarez-Uría (ed.): *Jesús Ibáñez: teoría y práctica*. Madrid: Endymion.

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios) (2009): *La función evaluadora*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas.

Aguilar, M. J. y Ander-Egg, E. (1994): *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen.

Alkin, M. (1997): "Stakeholder concepts in program evaluation", en A. Reynolds y H. Walberg (eds.), *Evaluation for Educational Productivity*. Greenwich, CT: JAI.

-(2004): *Evaluation Roots: 'Tracing Theorist', Views and Influences*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Alkin, M. y Christie, C. (2008): "An evaluation theory tree revisited", en M. Alkin (ed.): *Evaluation Roots*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Alonso, L. E. (1994): "Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa", en J. M. Delgado y J. Gutiérrez (coords.): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.

-(1996): "El grupo de discusión en su práctica: memoria social, intertextualidad y acción comunicativa", *Revista Internacional de Sociología, Tercera Época*, nº 13, pp. 5-36.

-(1998): *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*. Madrid: Fundamentos.

Alvira, F. (2002): *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ander-Egg, E. (1984): *Evaluación de programas de trabajo social*. Buenos Aires: Humanitas.

Appiah, K. A. (1992): "Identity, authenticity, survival: Multicultural societies and social reproduction", en A. Gutmann (ed.): *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'*. Princeton: Princeton University Press.

Arango, J. (2005): "La inmigración en España: demografía, sociología y economía", en R. del Águila (coord.): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Arendt, H. (1963): *On Revolution*. New York: Viking Press.

Austin, J. (1962): *How to Do Things with Words*. Oxford: Oxford University Press.

Baubök, R. (1996): "Group rights for cultural minorities: justification and constraints", *Conferencia Multiculturalism, Minorities and Citizenship*, Instituto Universitario Europeo de Florencia.

Berry, J. (1992): "Acculturation and adaptation in a new society", *International Migrations*, 30, pp. 69-85.

Boruch, R.F. (1974): "Bibliography: Illustrated randomized field experiments for program planning and evaluation", *Evaluation*, 2, pp. 83-87.

Bourdieu, P. (1979): *La distinction*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, P. (1980): *Le sens pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Caldera, J. (2005): "Prólogo", en R. del Águila (coord.): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Callejo, J. (2001): *El grupo de discusión. Introducción a una práctica de investigación*. Barcelona: Ariel.

Campbell, C. y Wilson, G. (1995): *The End of Whitehall*. Oxford: Blackwell.

Campbell, D. T. (1969): "Reforms as experiments", en *American Psychologist*, 24, pp. 400-429.

-(1974): *Qualitative Knowing in Action Research*. Nueva Orleans: American Psychological Association.

-(1975): "Assesing the impact of planned social change", en G.M. Lyons (ed.): *Social Research and Public Policies*. Darmouth College, NH: Publics Affairs Center.

-(1982): "Experiments as arguments", en E. R. House, S. Mathison, J. A. Pearsol y H. Preskill (eds.), *Evaluation Studies Review Anual (Vol. 7, pp. 117-128)*. Beverly Hills, CA: Sage.

-(1994): "Foreword", en R. K. Yin (ed.): *Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.

Campbell, D. T. y Stanley, J. (1966): *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*. Chicago: Rand McNally.

Cohen, E. y Franco, R. (1993): *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI.

CE (Comisión Europea) (1997): "Mésurer la création d'emplois. Comment évaluer les effets des Fonds Structurals sur l'emploi", *Série Évaluation et Documents, n° 1*. Bruselas.

-(1999a): *Guías MEANS (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural)*. Bruselas.

-(1999b): *Orientations pour les dispositifs de suivi et d'évaluation des interventions du FSE période 2000-2006*. Bruselas.

-(2001): *Libro Blanco de la Buena Gobernanza*. Bruselas.

-(2002): *Note sur l'évaluation de la contribution des Fonds Structurals à la Stratégie Européenne pour l'Emploi*. Bruselas.

-(2006): *Non-discrimination mainstreaming instruments, case studies and way forwards*. Bruselas.

Conde, F. (2009): *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Cook y Reichardt (comps.) (1982): *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*. Beverly Hills, CA: Sage.

Cronbach, L. (1963): "Course Improvement through Evaluation", *Teachers College Record*, 64, pp. 672-683.

-(1980): *Toward Reform of Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cronbach L. y Suppes, P. (1969): *Research for Tomorrow's Schools: Disciplined Inquiry in Education*. New York: Macmillan.

Coussins, J. B. y Withmore, E. (1998): "Framing participatory evaluation", en E. Whitmore (ed.): "Understanding and Practicing Participatory Evaluation [Special Issue]", *New Directions in Evaluation*, 80, pp. 5-23.

De Lucas, J. (2005): "El derecho frente al fenómeno de las nuevas migraciones", en R. del Águila (coord.): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Del Águila, R. (coord.) (2005): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

-(2005): "Tolerancia, respeto y democracia ante la inmigración", en R. del Águila (coord.): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Deleuze, G. (1987): *Foucault*. Barcelona: Paidós.

Du Gay, P. (1994): "Making up managers: bureaucracy, enterprise and the liberal art of separations", *British Journal of Sociology* 45 (4), pp. 655-674.

-(2000): *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*. Londres: Sage. (Trad. cast.: *En elogio de la burocracia. Weber, Organización, Ética*. Madrid: Siglo XXI, 2012.)

Eisner, E. (1979): *The Educational Imagination*. New York: Macmillan.

Ferrater Mora, J. (2005). "Ontología", en J. Ferrater Mora: *Diccionario de filosofía*. Barcelona: RBA.

Fettermen, D., Kaftarian, S.J. y Wandersman, A. (eds.) (1996): *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Foucault, M. (1969) : *L'archéologie du savoir*. París: Gallimard. (Trad. cast.: *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI, 1997, 18ª ed.)

-(1971) : *L'ordre du discours*. París: Gallimard.

-(1975) : *Surveiller et punir*. París: Gallimard. (Trad. cast.: *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI, 1992, 8ª ed.)

-(1977): "Vérité et pouvoir. Entretien avec M. Fontana", en *L'Arc*, nº. 70, pp. 16-32. (Trad. cast.: "Verdad y poder. Un diálogo con M. Fontana", en M. Foucault: *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza, 2012.)

-(1981): "Omnes et singulatim. Toward a Criticism of 'Political Reason'" en *The Tanner Lectures on Human Values*. Salt Lake City: University of Utah Press. (Trad. cast.: "Omnes et singulatim. Hacia una crítica de la 'razón política'" en M. Foucault: *Tecnologías del yo*. Barcelona: Paidós/ICE-UAB, 1990.)

-(1994): "La ética del cuidado de uno mismo como práctica de la libertad", en M. Foucault: *La hermenéutica del sujeto*. Madrid: La Piqueta.

-(2001): *L'herméneutique du sujet. Cours au Collège de France. 1981-1982.* París: Seuil/Gallimard.

-(2004a) : *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978.* París: Seuil/Gallimard.

-(2004b): *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979.* París: Seuil/Gallimard. (Trad. cast.: *Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France (1978-1979).* Madrid: Akal, 2009).

Fraser, N. (1995): "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist age'", *New Left Review*, nº 212, pp. 68-93. (Trad. cast.: "¿De la distribución al reconocimiento?", *New Left Review*, nº 0 (ed. española), 2000, pp. 126-155.)

Furubo, J. E., Sahndal, R. y Rist, R. (eds.): *The evaluation atlas. Seventeen countries profiles.* New Brunswick, NJ: Transaction.

Gabilondo, A. y Aranzueque, G. (1999): "Introducción", en P. Ricoeur: *Historia y narratividad.* Barcelona: Paidós, ICE/UAB.

García, S. y Lukes, S. (1999): "Introducción", en S. García y S. Lukes (comps.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación.* Madrid: Siglo XXI.

Garde Roca, J. A. (2006). "La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España", *Papeles de evaluación*, 3.

Garraway, G. B. (1995): "Participatory evaluation", en *Studies in Educational Evaluation*, 21, pp. 85-102.

Geertz, C. (1973): *The Interpretation of Cultures.* New York: Basic Books. (Trad. cast.: *La interpretación de las culturas.* Barcelona: Gedisa, 1987.)

-(1983): *Local Knowledge. Further Essays in Interpretative Anthropology.* New York: Basic Books. (Trad. cast.: *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas.* Barcelona: Paidós, 1994.)

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. y Vermeersch, Ch. M. (2011): *Impact Evaluation in Practice.* Washington DC: World bank.

Giménez, C. (1998): "Integración social", en S. Giner, E. Lamo de Espinosa y C. Torres (eds.): *Diccionario de sociología.* Madrid: Alianza.

-(2002): "El planteamiento intercultural: su relación con la ciudadanía y las políticas públicas", *Seminario de Investigación para la Paz. La inmigración: Una realidad en España.* Zaragoza: Centro Pignatelli.

González Tijerina, S. A. (2010). "Evaluación, herramienta clave en la Administración pública", *SEE-valoración*, Año 3, 10, pp. 29-33.

Grice (1971): "Meaning", en D. Steinberg y L. Jakovits (comps.): *Semantics: an Interdisciplinary Reader in Philosophy, Linguistics and Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.

-(1975): "Logic and conversation", en P. Cole y J. Morgan (comps.): *Syntax and Semantics*, 3: *Speech Acts*. New York: Academic Press.

Guba, E. G. y Lincoln, B. S. (1986): "The Countenances of Fourth Generation Evaluation: Description, Judgement, and Negotiation", *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 11, pp. 70-80.

-(1989): *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.

Guttentag, M. y Snapper, K. (1973): "Plans, evaluations, and decisions", *Evaluation* 1, 2, pp. 58-74.

Habermas, J. (1992): "Struggles for recognition in the democratic constitutional states", en A. Gutmann (ed.): *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'*. Princeton: Princeton University Press.

House, E. R. (1979): "The objectivity, fairness, and justice of federal evaluation policy as reflected in the Follow Through evaluation", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 1, pp. 28-42.

House, E. R. (1980): *Evaluating with Validity*. Beverly Hills, CA: Sage. (Trad. cast.: *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata, 2000, 3ª ed.)

House, E. R. y Howe, K. R. (1999): *Values in Evaluation and Social Research*. Beverly Hills, CA: Sage. (Trad. cast.: *Valores en evaluación e investigación social*. Madrid: Morata, 2001.)

Ibáñez, J. (1985): "Análisis sociológico de textos y discursos", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 43 (1), pp. 119-160.

Ibáñez, J. (1986): "El diseño en la perspectiva estructural", en F. Alvira, M. G. Ferrando y J. Ibáñez (comps.): *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.

IUDC (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación) (1994): *El enfoque del marco lógico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Izquierdo Escribano, A. (coord.) (2008): *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Madrid: Fundación FOESSA.

Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976): "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure", *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305-360.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981): *Standards for the evaluation of educational programs, projects, and materials*. New York: McGraw-Hill.

Karlsson, O. (1996): "A critical dialogue in evaluation: How can interaction between evaluation and politics be tackled?", *Evaluation*, 2, pp. 405-416.

Kymlicka, W. (1995): *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Cambridge: Clarendon Press.

-(2001): *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

Lévi-Strauss, C. (1958): *Anthropologie structurale*. París: Plon.

López Sala, A. M. y Esteban, V. (2006): "Las políticas migratorias en las sociedades occidentales", en A. M. López Sala y V. Esteban (coords.): *Las políticas migratorias, Zona Abierta*, 116/117.

Lucas Marín, A. y García Ruiz, P. (2002): *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.

MacDonald, B. (1977): "A political classification of evaluation studies", en D. Hamilton (ed.): *Beyond the Numbers Game*. Londres: Macmillan.

MacDonald, B. y Walker, R. (1974): *Case-Study and the Social Philosophy of Educational Research*. Norwich: University of East Anglia.

MacLaughlin, M. W. (1975): *Evaluation and Reform*. Cambridge, MA: Ballinger.

Malgesini, G. y Giménez, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

Merino, M. (2010): *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

Merton, R.K. (1940): "Bureaucratic structure and personality", *Social Forces*, Vol. 18, pp. 560-568.

Merton, R. K., Fisk, M. y Kendall, P. L. (1956): *The Focused Interview. A Manual of Problems and Procedures*. New York: The Free Press.

Mokate, K. M. (2001): *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Moya, C. (1972): *Burocracia y sociedad industrial*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.

Morey, M. (2014a): *Lectura de Foucault*. México: Ediciones Sexto piso.

-(2014b): *Escritos sobre Foucault*. México: Ediciones Sexto piso.

Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (2013): "España: ¿país de emigración? La imagen del éxodo, a prueba de evidencia estadística", *Tema OPAM n° 8*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Justicia e Interior.

Olavarri, R. y Rivero, A. (2009): "La evaluación de planes de alcance estatal en un gobierno multinivel", *VI Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación*.

ONU (2003): *Development of an Integrated Strategy to Combat Racism, Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*. París.

Ortí, A. (1986): "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la reunión de grupo", en F. Alvira, M. G. Ferrando y J. Ibáñez (comps.): *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.

Osborne, J. P. y Gaebler, T. (1992): *Re-Inventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osuna, J. L. (2004): "Nuevas instituciones y prácticas de evaluación para la Administración pública", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración*.

Patton, M. Q. (1978): *Utilization-Focused Evaluation*. Beverly Hills: Sage.

Pereña, F. (1997): "Jesús Ibáñez: de la significación al sentido", en F. Álvarez-Uría (Ed.): *Jesús Ibáñez: teoría y práctica*. Madrid: Endymion.

Polanyi, M. (1958): *Personal Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

Rabinow, P. y Sullivan, W. (1979): "The interpretive turn: Emergence of an approach", en P. Rabinow y W. Sullivan (eds.): *Interpretive Social Science*. Los Angeles: University of California Press.

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap.

Reid, W. (1988): "Service effectiveness and the social agency", en R. Patti, J. Poertner y C. Rapp (comps.): *Managing for Effectiveness in Social Welfare Organizations*. New York: Haworth.

-(1997): "Research on task-centred-practice", *Social Work Research*, 21, nº 3, pp. 132-137.

Rey, F. (2008): "El marco normativo de la igualdad en España y en Europa", en F. Rey (coord.): *III Foro Tercer Sector: Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector. Cuadernos de debate*. Madrid: Fundación Luis Vives.

Ricoeur, P. (1969): *Le conflit des interprétations*. París: Seuil. (Trad. cast.: *El conflicto de las interpretaciones. Ensayos de hermenéutica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2003.)

-(1971): "The model of the text. Meaningful action considered as a text", *Social Research*, 38. (Trad. cast.: "El modelo del texto: la acción significativa considerada como un texto", en P. Ricoeur: *Hermenéutica y acción: de la hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.)

-(1973): "Herméneutique et critique des idéologies", en E. Castelli (ed.): *Démystologisation et idéologie*. París: Aubier. (Trad. cast.: "Hermenéutica y crítica de las ideologías", en P. Ricoeur: *Hermenéutica y acción: de la hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción*. Buenos Aires: Prometeo, 2008, 3ª ed.)

-(1980): "Pour une théorie du discours narratif", en D. Tiffeneau (comp.): *La narrativité*. París: Centre national de la Recherche Scientifique. (Trad. cast.: "Para una teoría del discurso narrativo", en P. Ricoeur: *Historia y narratividad*. Barcelona: Paidós. ICE/UAB, 1999.)

-(1985): *Lectures on Ideology and Utopia*. New York: Columbia University Press.

-(1986): "Qu'est-ce qu'un texte?", en P. Ricoeur: *Du texte á l'action. Essais d'herméneutique II*. París: Seuil. (Trad. cast.: "¿Qué es un texto?", en P. Ricoeur: *Historia y narratividad*. Barcelona: Paidós. ICE/UAB, 1999.)

-(2000): "Un parcours philosophique, entretien avec François Ewald", *Magazine Littéraire*, nº 390, pp. 20-26.

Rinken, S., Escobar Villegas, M. S. y Velasco Dujo, S. (2011): *Opiniones y actitudes de la población andaluza (III): Más allá del discurso funcionalista*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.

Rivero, A. (2003). *La evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2011): "Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español", *Revista Enfoques, Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. IX, nº 14, pp. 195-224.

Rivlin, A. M. (1971): *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, DC: Brookings Institution.

Rivlin, A. M. y Timpane, M. M. (eds.) (1975): *Planned Variations in Education*. Washington, DC: Brookings Institution.

Roiz, J. (1988): "Enfoque de investigación", en R. Reyes (dir.): *Terminología científico-social. Aproximación crítica*. Barcelona: Anthropos.

Rorty, R. (1979): *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rossi, P. H. (1982): *Standards for Evaluation Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.

Rossi, P. H., Freeman, H. E. y Wright, S. R. (1979): *Evaluation. A Systematic Approach*. Beverly Hills: Sage.

Rossi, P. H. y Williams, W. (eds.) (1972): *Evaluating Social Action Programs: Theory, Practice, and Politics*. New York: Seminar.

Sartori, G. (2000a): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

-(2000b): "Multiculturalismo contra pluralismo", *Claves de Razón Práctica*, nº 107, pp. 4-8.

Searle, J. (1969): *Speech Acts*. Cambridge: Cambridge University Press.

-(1979): "The classification of illocutionary acts", *Language in Society*, 5, pp. 1-24.

Seidman, S. y Alexander, J. C. (eds.) (2001): *The New Social Theory Reader. Contemporary Debates*. Londres: Routledge.

Scriven, M. (1967): "The methodology of evaluation", *AERA Monograph Series in Curriculum Evaluation*, nº 1, pp. 39-83.

-(1972): "Objectivity and subjectivity in educational research", en L. G. Thomas (ed.): *Philosophical Redirection of Educational Research*. Chicago: National Society for the Study of Education.

-(1973). "Goal free evaluation", en E. R. House (ed.): *School Evaluation: The Politics and Process*. Berkeley, CA: McCutchan.

-(1976): "Evaluation bias and its control", en G. V. Glass (ed.): *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 1. Beverly Hills: Sage.

-(1983): "Evaluation ideologies", en G. F. Madaus, M. S. Scriven y D. L. Stufflebeam (eds.): *Evaluation Models*. Boston, MA: Kluwer-Nijhoff.

-(1995): "The logic of evaluation and evaluation practice", en D. Fournier (comp.): *Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps*. San Francisco: American Evaluation Association/Jossey Bass.

Schwandt, T. A. (1997): "Evaluation as practical hermeneutics", *Evaluation*, 3, 69-83.

Shadish, W., Cook T. y Leviton, L. (1990): *Foundations of Program Evaluation. Theory of Practice*. Newbury Park: Sage.

Shaw, I.F. (1999): *Qualitative Evaluation*. Londres: Sage. (Trad. cast.: *La evaluación cualitativa. Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona: Paidós, 2003.)

Simon, H. (1987): *Getting to Know Schools in a Democracy*. Londres: Falmer Press.

Smith, E. y Tyler, R. W. (1942): *Appraising and Recording Student Progress*. New York: Harper & Row.

Stake, R. E. (1967): "The countenance of educational evaluation", *Teachers College Record*, 68, pp. 523-540.

-(1976). *Evaluating Educational Programmes: The Need and the Response*. Washington, DC: OECD Publications Center.

-(1978): "The case study method in social inquiry", *Educational Researcher*, 7, pp. 5-8.

-(1991): "Retrospective on 'The countenance of educational evaluation'", en M. MacLaughlin y D. Phillips (comps.): *Evaluation and Education at Quarter Century*. Chicago: University of Chicago Press.

Stake, R. E. y Easley, J. (1978): *Case Studies in Science Education*. Urbana: Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation, University of Illinois.

Stronach, I. y Maclure, M. (1997): *Educational Research Undone: The Postmodern Embrace*. Philadelphia: Open University Press.

Stufflebeam, D. L. (1969): "Evaluation as enlightenment for decision-making", en Beatty (ed.) *Improving Educational Assessment and an Inventory of Affective Behavior*. Washington, DC: Association for Supervision and Curriculum Development, NEA.

Stufflebeam, D. L., Foley, W. J., Gephart, W. J., Guba, E. G., Hammond, R. I., Merriman, H. O. y Provus, M. M. (1971): *Educational Evaluation and Decision Making*. Itaca, IL: Peacock.

Subirats, J. (2003): *¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales*. Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, UAB.

-(2005): "Incertidumbres y complejidades en la evaluación de políticas de inclusión social: Una mirada desde la Unión Europea", *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Administración y la Reforma del Estado*.

Subirats, J. y Gomà, R. (1998): "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis" en R. Gomà y J. Subirats (coords.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Taylor, Ch. (1989): *Sources of the Self. The Making of Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

-(1992): "The politics of recognition", en A. Gutmann (ed.): *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'*. Princeton: Princeton University Press.

Thoenig, J. C. (2000): *La evaluación fuente de conocimientos aplicables sobre las reformas de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Touraine, A. (1997): *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC.

Tyler, R. W. (1950): *Basic Principles of Curriculum and Instruction*. Chicago: University of Chicago Press.

Urteaga, E. (2010). "La evaluación de políticas públicas en el mundo", *SEE-valoración*. Año 3, 10, pp. 34-44.

Valverde, M. J. (2011): "El debate sobre el discurso identitario", en *Claves de Razón Práctica*, Nº 216, pp. 68-73.

Vallespín, F. (2005): "Inmigración y derechos: un enfoque liberal", en R. del Águila (coord.): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Van Dijk, T. (2000). El discurso como interacción en la sociedad, en T. van Dijk (comp.) *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

Weiss, C. (1980): "Knowledge creep and decision accretion", *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilisation*, Vol. 1, nº 3, pp. 381-404.

-(1987): "Where politics and evaluation meet", en D. Palumbo (comp.): *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage.

Wolf, R. L. (1974): "The use of judicial evaluation methods in the formulation of educational policy", *Education Evaluation and Policy Analysis*, 1, pp. 19-28.

Wolff, R. P. (1968): *The Poverty of Liberalism*. Boston: Beacon.

Worthen, B. R. y Sanders, J. R. (1973): *Educational Evaluation: Theory and Practice*. Worthington: Charles A. Jones.

Young, I (1990): *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zapata, R. (2005): "Bases para interpretar la multiculturalidad en España", en R. del Águila (coord.): *La inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Planes, programas e informes técnicos

ECOTEC (2005): *Informe de actualización de la Evaluación Intermedia del Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria de Fondo Social Europeo EQUAL*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

GPI (Gestión y Proyectos Internacionales) (1999a): *Marco metodológico para la evaluación de las acciones cofinanciadas por el FSE en España*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(1999b): *Informe de síntesis de la evaluación intermedia de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2002): *Guía metodológica para la evaluación de las acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2003a): *Informe de síntesis de la evaluación intermedia de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2003b): *Evaluación Intermedia del Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria de Fondo Social Europeo EQUAL*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2007): *Diseño del modelo de evaluación del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes-2006*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2007): *Informe de avance de evaluación del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los Inmigrantes-2006*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2008a) *Evaluación del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los inmigrantes-2006*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2008b): *Resumen ejecutivo de la evaluación del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los inmigrantes-2006*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

-(2008c): *Marco metodológico para la evaluación de políticas de integración de inmigrantes*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

IMEDES (Instituto Universitario de Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social) (2011): *Evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Ministerio del Interior (2001): *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e inmigración*. Madrid: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio de Asuntos Sociales (1994): *Plan de Integración Social de los Inmigrantes*. Madrid: Dirección General de Migraciones.

MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (2002): *Programa Nacional de la Iniciativa Comunitaria EQUAL*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

-(2005): *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los inmigrantes 2005*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

-(2006): *Marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de los inmigrantes 2006*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

-(2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

PWC (PriceWaterhouseCoopers) (2012): *Evaluación Estratégica Temática de Inmigración*. Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Red2Red (2002): *Guía metodológica para la evaluación de las acciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en España*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

