
La evaluación de programas y proyectos en el campo de la educación y el desarrollo social

Entrevista al Mgter. Nerio Neirotti

En el marco de la primera cohorte de la Maestría en Investigación Educativa que imparte la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Córdoba, en diciembre de 2009 el profesor Neirotti dictó el Seminario sobre "Evaluación de Políticas Educativas" en el marco del Curso "Investigación Sociopedagógica" a cargo de la doctora Susana Carena.

Previo a su clase, el reconocido especialista en evaluación nos concedió una entrevista¹ en la cual trazó un balance sobre la evaluación de programas y proyectos en el campo de la educación y en el campo del desarrollo social, reflexionó sobre las metodologías que se han empleado y que se emplean actualmente y cómo la educación ha tenido un papel central en ello.

Además, realizó valiosos aportes respecto al empleo de la evaluación en diferentes organismos y niveles de planificación e intervención.

- *La primera pregunta es general e introductoria: ¿cuál es el estado de situación o el balance que se podría realizar sobre cómo se ha ido desarrollando el campo de la evaluación, específicamente de programas de proyectos en América Latina y eventualmente en Argentina?*

En primer lugar creo que habría que ponernos de acuerdo sobre el concepto de evaluación. Voy a expresar mis

ideas a partir de una perspectiva de evaluación que la concibe como un proceso de aprendizaje, como una indagación sistemática, con todos los requisitos científicos, es una producción de conocimientos aplicada, pero esto va generando aprendizajes sobre la práctica que sirven para la toma de decisiones. Es decir, para mejorar la acción. Y si sirven para la toma de decisiones es

¹ Agradecemos la colaboración del magíster Esteban J. Cocorda para la realización de esta entrevista.

porque se supone que también facilitan el diálogo entre los distintos actores involucrados y todos aquellos que están concernidos en un programa o una política o un proyecto. De manera que les permiten conocer cuál es, luego de una evaluación, la ruta que hay que seguir teniendo en cuenta las responsabilidades de cada uno, porque ya no es una adjudicación antojadiza de responsabilidades sino que el conocimiento nos esclareció y el aprendizaje nos ayuda entonces para reformular estrategias, reformular cursos de acción y a veces también reformular objetivos. Entonces la evaluación genera aprendizajes, se emplea para la toma de decisiones, facilita el diálogo entre los actores, promueve mejores condiciones de responsabilización y finalmente también le da a la política o al programa mayor transparencia. Visto así, son muchos los beneficios que tiene la evaluación como para considerarla una tarea menor. Sin dejar de pensar que es una tarea de

apoyo. Lo importante es la política, el programa; la evaluación tiene digamos una razón instrumental, tiene una razón de ser que se podría definir en el servicio que se ofrece a todos los que están involucrados para esclarecer los procesos de acción.

Carlos Matus, que es algo así como el padre de la planificación estratégica en América Latina, plantea que cuando llevamos adelante cursos de acción, siempre hay cuatro momentos que emergen de acuerdo a las coyunturas, de acuerdo a las circunstancias. No hay etapas, dice, en la planificación, si no que hay momentos que están emergiendo, a veces un tanto desordenadamente, según las necesidades y según el juego que hay entre los distintos actores que, por otra parte, es un juego de poder también.

Estos momentos son el *analítico* que es cuando nos preguntamos qué pasa, qué ocurre, cómo está en este caso flu-



MGTER. NERIO NEIROTTI

Es Master of Public Affairs (University of Texas at Austin), Licenciado en Sociología (UNCu) y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

Es Vicerrector de la U. Nacional de Lanús y docente en la U. de San Andrés, U. Nac. de Lanús, U. de Buenos Aires, U. Nac. de Cuyo, FLACSO Argentina y U. Católica de Córdoba.

Fue Coordinador de programas y proyectos de evaluación del IPE UNESCO Buenos Aires, Gerente del Área Evaluación y Monitoreo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Argentina/Banco Mundial) y Subsecretario de Control de la Gestión Pública del Gobierno de la provincia de Mendoza. E-mail: nneirotti@unla.edu.ar

yendo nuestro programa. El *normativo* que es cuando nos planteamos qué quisiéramos obtener, hacia dónde querríamos ir. El *estratégico*, que es el que nos hace reflexionar sobre cómo reunir los mejores recursos para lograr nuestros objetivos y también cómo gestionar el consenso para que esto sea posible, cómo encontrar las condiciones institucionales para que esto sea posible. Finalmente el momento de la acción, es el momento *táctico operativo*.

El momento analítico en la evaluación, en este caso sería parte del momento analítico, se supone que no está en alguna circunstancia especial del tiempo del programa, por ejemplo sólo después, como era una práctica bastante habitual y sigue siendo todavía ahora. Sino que estamos reflexionando valorativamente, por eso evaluamos. Etimológicamente evaluar significa valorar, valorar el mérito, valorar la gestión, valorar los resultados, atribuir valor o mérito a un programa. Esto lo estamos haciendo permanentemente.

Como cualquier persona o cualquier grupo de acción lo está haciendo constantemente en su vida diaria. Reflexionamos, si nos va bien, nos va mal, cómo deberíamos mejorar esta situación. Y a partir de allí vamos corrigiendo el rumbo. Reitero, a veces nos replanteamos los objetivos, el momento normativo, a veces definimos nuevas vías de acción, el momento estratégico, y en la coyuntura cotidiana obviamente estamos permanentemente corrigiéndonos en función de lo que la evaluación nos dice.

¿Qué diría yo, desde esta perspectiva, qué ocurre hoy en América Latina? Que desde hace ya un buen tiempo, yo diría desde la década de los '80, de los '90, después de que transitamos el *boom* de la planificación de los años '60 en la educación y en otras áreas de gobierno también y en las áreas sociales también, comienza a visualizarse ya como una necesidad, como una tarea útil, esto de evaluar. Y yo creo que podríamos decir que hemos llegado hasta allí, que estamos en el inicio de una cultura. Más adelante podemos conversar por qué y profundizar sobre esto. No podríamos decir que se ha institucionalizado la práctica de la evaluación a nivel de estructuras públicas sino que hay al-

gunos embriones de institucionalización, no podríamos decir que hay un uso sistemático, pero hay algunas experiencias interesantes. Y también podemos decir que estamos empezando a ver que se produce cierto desarrollo de recursos humanos, porque sin masa crítica no se puede, en este caso, trabajar en la evaluación. Van configurándose, reuniéndose en torno a un campo, digamos. Hay como un campo profesional de evaluadores que se va abriendo. Todo esto es incipiente. Entonces yo lo que diría es que tenemos un estado incipiente pero promisorio, porque lo que voy viendo es una tendencia de crecimiento.

- *A partir de su experiencia y trayectoria, ¿cómo visualiza estas dificultades y posibilidades en la actualidad, para un mayor y más adecuado desarrollo del campo de la evaluación?*

«La evaluación genera aprendizajes [...], facilita el diálogo entre los actores, promueve mejores condiciones de responsabilización y también le da al programa mayor transparencia.»

Cuando se está evaluando, me estoy refiriendo a evaluación de políticas y programas, no a la evaluación de aprendizajes, aunque con los aprendizajes también, lo estamos haciendo para mejorar las decisiones. La evaluación al servicio, de esta perspectiva de servicio que decía, de la toma de decisiones. Yo voy a insistir con el tema del servicio porque a veces en el campo de la evaluación algunos profesionales tanto se entusiasman con el quehacer que pueden llegar a considerarla un fin en sí mismo y entiendo que lo más importante es que la evaluación sea útil, que sea oportuna, es decir que llegue antes del momento en que se toman las decisiones. Esos ritmos, por lo tanto, no son los ritmos de la investigación, no son los ritmos académicos, sino que son los ritmos de la política, en el sentido amplio, no cualquier área, los ritmos de las instituciones, los ritmos de las organizaciones, los ritmos y los impulsos que tienen los actores que están en el proceso decisorio. Si la evaluación no brinda información relevante y pertinente, no resulta adecuada y se puede perder de vista esto cuando a veces nos enamoramos de un trabajo, de un proyecto, que no importa ya si llegó a tiempo o no llegó a tiempo, si resulta útil o no resulta útil, lo importante es ofrecerlo en un seminario, lo importante es ofrecerlo en un ámbito académico. Bueno, en ese sentido, ahí es cuando yo digo que se pierde esta actitud de servicio que un evaluador debe tener. Por lo tanto el evaluador tiene que ser muy buen argumentador y muy hábil dialogador con los políticos o con

«No podríamos decir que se ha institucionalizado la práctica de la evaluación a nivel de estructuras públicas sino que hay algunos embriones de institucionalización.»

quienes toman las decisiones, con quienes tienen la responsabilidad de las decisiones. Y muy comprensivo también. Acá hay una relación entre técnica y política en la evaluación que es muy importante destacar. Pero como decía, estamos evaluando políticas educativas y sociales que tienen sus instancias operativas que son los programas, son los proyectos. Son nuestro objeto de evaluación. Qué ocurre cuando nuestro objeto de evaluación es un tanto difícil de asir, qué ocurre cuando nuestro objeto de evaluación es errático, tiene emergencias que son difíciles de explicar a partir de los razonamientos causales, tiene más que ver con las explicaciones relacionadas con la negociación política, contradictorios, con rumbos contradictorios en muchos de los casos. ¿Qué hacemos en esta situación? Bueno, ésta es nuestra materia prima. No le podemos pedir a la evaluación como actividad instrumental, como producción de conocimiento aplicado al servicio de la política, más de lo que las mismas políticas están dando. En este sentido, donde hay mejores condiciones de institucionalización, de políticas de estado, de continuidad, de permanencia, de consenso entre los actores, hay mejores posibilidades para evaluar. Y donde no, me preguntarían ¿qué hacemos, no evaluamos? Pues sí evaluamos esas condiciones precisamente, si la evaluación tiene como propósito ofrecer un conocimiento útil, tendrá que argumentar a favor de la necesidad de una mayor continuidad, de un mayor consenso, de una mayor institucionalización, etc., etc.

En segundo lugar, aparte de que tenemos políticas erráticas, también es necesario destacar que existen pocos dispositivos de diálogo entre los distintos actores. Una buena evaluación, una evaluación ideal, tendría que tener un alto grado de participación (no digo que las evaluaciones tengan que hacerse en asambleas, nadie produce conocimiento en esas condiciones, hay un rigor técnico y metodológico que hay que seguir cuando estamos trabajando en una evaluación, creo). Sí es importante tener presente, tener un mapeo de actores, conocer sus necesidades, sus inquietudes, sus valores, la forma que tienen de ver la realidad, sus representaciones y los recursos que pueden poner cada uno de ellos para facilitar un proceso, potenciar un proceso o para obstaculizarlo también, sea como fuere. Porque cada vez que tenemos relaciones entre sectores, reitero, tenemos relaciones de poder que pueden ser en parte armónicas o en parte de oposición. En estas circunstancias entonces es importante destacar que para que existan buenas condiciones de evaluación es menester contar con espacios de diálogo. En aquellos casos donde los espacios de diálogo están instalados es más sencillo poder avanzar con las evaluaciones.

Y finalmente, el desarrollo concomitante de actividades de planificación, implementación y evaluación. Entonces, lo que podemos encontrar es que en algunos países hay una práctica más sostenida de planificación, que no se ha interrumpido a lo largo del tiempo. Bra-

sil es un caso. No es el único que tiene sus sistemas de evaluación pública en América Latina, también lo ha desarrollado Costa Rica, también lo ha desarrollado Colombia, también lo ha desarrollado Chile, y en la Argentina tenemos importantes espacios ya que tienen que ver con esta institucionalización de la que hablaba. La Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa (DINIECE), en el Ministerio de Educación de la Nación, el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), que comenzó en el Ministerio de Desarrollo Social pero ahora depende de la Presidencia de la Nación, los avances que se han dado en la Secretaría de la Gestión Pública como las Cartas de Compromiso con el Ciudadano, que han tenido el mérito de mantenerse, de sostenerse, a lo largo del tiempo.

«Lo más importante es que la evaluación sea útil, que sea oportuna, es decir que llegue antes del momento en que se toman las decisiones.»

La tercer pregunta hace referencia a la frecuencia de empleo de la evaluación en el campo social versus el campo educativo. ¿A qué se debería, si

es que esto existe, este empleo más frecuente en un campo que en otro?

Creo que en este proceso que planteaba de emergencia de la evaluación, las primeras necesidades se han generado allí donde se estaba trabajando con nuevas experiencias. Entonces, en el plano social hubo grandes cambios a partir justamente de los cambios que hubo en la economía y la situación de los países: problemas de pobreza y exclusión crecientes, nuevos problemas sociales como el de la violencia, también

creciente, problemas de desintegración social y el fenómeno de la emergencia de las diferencias, de la diversidad y la necesidad de incorporar las diferentes perspectivas culturales, raciales en función de las necesidades que cada uno de los sectores de la población tienen.

Significa esto que en el plano social apareció el desafío de generar nuevas políticas. Y la generación de nuevas políticas, muchas de ellas con carácter de tipo experimental, innovador, suponía que había que, al menos, sistematizar y a demás valorar, es decir, evaluar cuáles eran los resultados que se estaban obteniendo y cómo se podían describir y cuáles eran las características de los procesos y cuáles eran los mejores caminos a seguir en estos procesos para transformar la realidad.

Entonces aparecieron como también distintas vertientes, distintas vertientes de política que tenían su trasfondo ideológico. Pero lo que quedó en claro fue que era necesario hacer una sistematización y una valoración, es decir una evaluación, de estas nuevas prácticas, de estas nuevas estrategias, de estas nuevas políticas.

En el campo educativo, teníamos una institucionalización que databa de mucho tiempo atrás. En realidad los sistemas educativos en América Latina, tal como nosotros los conocemos, fueron conformados todos a finales del siglo antepasado y además fueron conformados con tal intensidad de propósito, que tenían, entre otros propósitos, nada más ni nada menos que de constituir la

nación. Los sistemas educativos se erigieron a fin de conformar la nación, a fin de facilitar la constitución de la nación. Y estos sistemas educativos fueron altamente institucionalizados, se regularon, se desarrolló todo el sistema de regulaciones de los sistemas de educación, se desarrollaron los planes de educación, los currículum, se formaron los profesionales, los docentes y los profesores que debían enseñar en estos ámbitos. Se conformaron los sindicatos en defensa de los intereses de los agentes educativos.

Es decir, hubo no en el sentido peyorativo sino en el sentido de M. Weber, como proceso de desarrollo y división de funciones, una alta burocratización, una alta institucionalización. Teníamos actividades adjudicadas a responsables identificados con normas que dejaban establecido claramente cómo todo esto debía de funcionar.

Ocurre que los sistemas altamente institucionalizados también son más resistentes al cambio. Y hoy en día estamos viviendo en la educación que existe un proceso de cambio importante, por ejemplo, acá en nuestro país ha habido un anuncio y entiendo que va a ser noticia permanente durante los próximos años el cambio de la educación media, la educación secundaria en la Argentina, para tomar un ejemplo. Tenemos una educación primaria que, en gran medida, ha logrado cumplir con los objetivos de universalizar la cobertura, pero no ocurre lo mismo con la secundaria. Y tenemos todavía, hemos heredado una secundaria que estaba preparada para

«No le podemos pedir a la evaluación [...] como producción de conocimiento aplicado al servicio de la política, más de lo que las mismas políticas están dando.»

educar a unos pocos, a las elites, y ahora estamos pensando cómo hacer, no solamente en la Argentina, esto también ocurre en el mundo, para conformar una secundaria de inclusión, con un 100% de cobertura, al menos en términos ideales. Esta masividad, esta inclusión, significa que deberemos prestar una marcada atención a las diferencias que existen entre los distintos tipos de población, de alumnos. Porque la secundaria anterior estaba pensada, como todo el sistema educativo, más o menos para un alumno de origen urbano y de clase media. Y hoy día nos encontramos con que vamos a tener que resolver muchas cuestiones de diversidad, hay sectores más pobres, hay situaciones más críticas, hay nuevas culturas juveniles, hay migrantes y hay personas que son del lugar, hay mucha diversidad en este sentido. Esto se está pensando, esto se está discutiendo y, reitero, no sólo acá, se está discutiendo en el mundo. Entonces uno se podría preguntar ¿y por qué tanta lentitud?, bueno, porque tenemos un sistema que se institucionalizó tan bien que el cambio institucional, a este nivel, va a llevar tiempo, porque no se trata de cambiar normas, se trata de cambiar con los recursos humanos necesarios. A los recursos humanos hay que formarlos, pero no se trata solamente de formar recursos humanos sino también hay que transformar las representaciones que los recursos humanos, en este caso, los docentes y directivos de los centros educativos, tienen como para que puedan estar consustanciados con las necesidades particulares de los diferentes tipos de alumnos que tienen que integrar en el aula y para darles un tratamiento diferente acorde con las necesi-

dades de cada uno. Significa, finalmente, además de cambiar la formación, de cambiar las representaciones y los valores de los educadores, significa también cambiar las formas de relación, las formas de organización del trabajo en los centros educativos, y la formas de relación de la escuela con el medio. Todo esto lleva mucho tiempo y nos abre un gran desafío: que es que no se puede resolver esto a partir de una receta, de la misma manera que ocurrió antes en el plano de lo social, sino que se va trabajando por aproximación, a partir de acierto y error, y en este sentido la evaluación es fundamental. Es decir, tenemos el desafío de innovar, tenemos el desafío de probar, de explorar en la acción, y, en este sentido, la evaluación, esa producción de conocimiento que nos permite decir esto funciona así y de esta manera es mejor que de esta otra, es indispensable. Esto emerge en la educación un poco más tarde que en el plano social, porque, reitero, en el plano social la problemática social explotó, y donde no explotaba aparecía que la problemática social generaba desmoronamiento digamos, exclusiones. Por eso entiendo que hubo una inquietud por desarrollar las prácticas de las evaluaciones antes en el plano social.

- Volviendo a la distinción entre evaluación de programas y proyectos sociales versus educativos, en el plano de las metodologías de abordaje y trabajo ¿hay aspectos diferenciadores entre uno y otro? Si es así, ¿cuáles son ellos?, ¿en que se diferencian y en que se pueden unir o parecer?

Esto se da en ambos campos. Cabe destacar que, el campo educativo ha

sido pionero en el desarrollo de prácticas, metodologías y teorías de la evaluación más que el campo social. El campo educativo ha sido uno de los primeros en los que aparece la evaluación en el siglo XX. Y en este sentido debería marcar una diferencia, como en el campo educativo se trabajó mucho con pequeños espacios también, es decir, el aula, la institución escolar, esto de alguna manera obligó a tener más en cuenta los actores y a tener más en cuenta también, los procesos. Y así como fue Tyler quien primero plantea desde el campo educativo el tema de la evaluación por objetivos, es en el campo educativo donde empiezan a aparecer varias de estas críticas que yo señalaba antes también. Ahora es importante marcar también que no sólo en lo metodológico hay diferencias. Hay diferencias en los objetos de intervención y hay diferencias en los marcos teóricos.

El marco teórico es el marco conceptual, el planteo de análisis del evaluador se apoya en el marco conceptual que sostiene la intervención. Cuando digo que se apo-

ya, se puede apoyar críticamente. Cuando voy a trabajar con un programa, lo primero que hago es tratar de interpretar su modelo lógico; cómo se entiende que se produce el cambio de estrategia y de una teoría también.

Por eso digo que me resistiría un poco a hablar de evaluación solamente desde los aspectos metodológicos. Veamos qué objeto de evaluación tenemos y veamos los marcos metodológicos que tenemos de atrás. ¿A qué me estoy refi-

riendo con eso? Si hablamos de la política social, estamos pensando en propósitos tales como transferencia de ingreso, distribución del ingreso, generación de una mayor calidad de vida, constitución de ciudadanía, desarrollo comunitario, cuidado infantil, entre otros.

Cuando hablamos de estos aspectos estamos hablando de la política educativa. Hay varios aspectos, tal vez todos los mencionados y otros, hay redistribución del ingreso a través de la educación, la educación trabaja para una mayor calidad de vida y también para la constitución de ciudadanía. Pero, de manera muy especial, podemos decir que la educación tiene un objeto muy diferente, forma personas. Forma personas para vivir, para desarrollarse, para realizarse en sociedad, lo cual significa que forma personas para que tengan, armen, hagan y tengan su propio proyecto de vida, su propio proyecto individual y colectivo en el marco de un proyecto social más amplio. Esto significa que la educación es una gran formadora de sentidos en la sociedad que finalmente se apoya en

**«Ocurre que los sistemas
altamente
institucionalizados
también son más
resistentes al cambio.»**

valores. Obviamente hay, producción de conocimientos, hay una enseñanza del saber hacer, de la aplicación del conocimiento. Hay una enseñanza del saber actuar, trabajar y decidir con otros, convivir con otros, entender y respetar las diferencias de los otros. Y hay una enseñanza en relación con el ser, la proyección, la trascendencia, los valores, que reitero, es siempre en relación con la sociedad de la que es parte. Entonces estamos teniendo acá, objetos que aunque tengan un aspecto en co-

mún, tienen también una marcada diferencia como campos de acción, por lo tanto profesionales que se forman en uno y otros aspectos; es más hoy no podríamos pensar que la educación puede desarrollarse sin la política social y que por otra parte, la escuela no podría tampoco desarrollarse ni llevar a cabo su cometido sin la comunidad que la circunda, digamos, o sin el apoyo de las otras políticas sociales a nivel local, provincial. Sabemos la importancia que tiene a nivel de problemas de salud, los problemas de alimentación, los problemas de violencia que pueda haber en la comunidad en el proceso y como impacta ello en los resultados de educación de los niños y de los jóvenes. Pero reitero, hay objetos diferenciados, y también hay marcos teóricos y hay tendencias que planteaba recién, que son diferentes. En este sentido, si el evaluador, va a trabajar con valores, es necesario explicitar los valores. ¿Qué significa trabajar con valores? Que siempre en algún momento en las recomendaciones que surgen de la evaluación, porque no es simplemente un trabajo de producción de conocimiento, obvio, el diálogo con los tomadores de decisiones, luego viene la argumentación para que hagan uso de este conocimiento y viene el trabajo de convencimiento, es decir se empieza a entremezclar el rol más técnico, podría decir, del evaluador con el rol más político del decisor. El evaluador en cierta medida se pone en la piel del decisor. ¿Qué significa esto? Interpreta sus valores, trabaja con sus valores y recomienda opciones en función de sus valores que tienen que ser

coincidentes con los del evaluador, si no el evaluador, como decíamos recién, se retira. Si hay colisión de valores se retira. Cuando digo el decisor, es como una figura que hemos creado acá, ¿no? Son instancias de decisión en conjunto de actores que participan en la decisión.

Volviendo a los marcos teóricos, no es lo mismo en política social hablar de una orientación compensadora o de programas compensatorios, que hablar de la efectivización de un derecho. En este sentido hay un tipo de evaluación para programas compensatorios, y hay toda una emergencia muy interesante, una onda a nivel mundial, que está produciéndose ahora, de trabajar en consonancia con los derechos de las personas. Es decir, no es lo mismo decir "yo compensé el hambre de este grupo de población o la falta de alimentos que tenía", a decir, yo estoy trabajando para que el derecho a una buena alimentación, a la vejez digna o lo que fuera, como lo establece la Constitución, esté garantizado; y la evaluación deberá dar cuenta de eso también, al menos parte de la evaluación debe estar orientada, de las conclusiones debe estar orientada, por ese punto de vista. Y en la educación es lo mismo, no es lo mismo hablar de educación de elite, segmentada, asumiendo que, habrá desigualdad siempre, que una educación y una pedagogía inclusiva, para todos, obteniendo que todo niño, todo joven es educable en cualquier circunstancia, que fuera que lo que hay que hacer es trabajar de manera personalizada y diferente para cada uno.

«La evaluación [...] emerge en la educación un poco más tarde que en el plano social porque [...] la problemática social explotó.»

- Otro aspecto central de la evaluación remite al grado o frecuencia con la que se ha empleado la evaluación en distintos organismos. A uno le daría la impresión, sin que esa evidencia haya sido contrastada científicamente, de que es un recurso más "empleable" en ciertos organismos, con cierta estructura, que en organizaciones con menor nivel de estructuración, más locales, regionales, escolares, de la sociedad civil, pero que tienen también intervenciones concretas. ¿A que se debería este mayor o menor empleo en función del tipo de organización de la que se trate? ¿Es cierta esta percepción?

Dos diferenciaciones. No es lo mismo tomar decisiones en una empresa privada que en el Estado o en una institución pública. En una empresa privada las decisiones se conjugan, no hay que hacer tantas consultas, no hay que hacer tantos controles. En una organización, que puede no ser una organización empresarial, cualquiera de la sociedad civil, cuando hay que hacer algo, hay que hacer varias, muchas consultas más. También, es un grupo que es particular, aunque en muchos casos participa las actividades públicas.

En el Estado, el Estado, tiene algunos datos de la complejidad que le son propios. Primero tiene tres poderes, o sea que yo no decido cuando quiero, sino en función de determinadas normas institucionales, que en determinadas circunstancias están requiriendo de la decisión de un parlamento, que por otra parte, está representado por diversidad de partidos políticos, de perspectivas y que por otra parte tenemos para garan-

tizar el buen gobierno. Un Poder Judicial que tiene a su cargo todos los controles del buen cumplimiento de la ley. Pero aparte de eso, este Estado es complejo, porque es el Estado que fue burocratizándose, reitero en el buen sentido otra vez, y desarrollando diversidad de funciones que tomó y que antes el Estado liberal no tenía. Desarrolló funciones para lo cual tuvo que también desarrollar o contribuir al desarrollo de sus recursos humanos, a la formación de sus recursos humanos que de alguna manera, podríamos decir, aparecen ejemplificados en las facultades que hay en las distintas universidades, tienen sus propios estatutos profesionales y sus propios gremios que pujan, luchan por los intereses de estos propios profesionales. En ese marco hay que tomar decisiones. Entonces, efectivamente que allí no podemos decir de la noche a la mañana, evalúese y se evalúa, sino que hay que tratar un marco de consensos, por eso muchas de las decisiones que se toman, se dice que de acuerdo a un modelo de análisis de la toma de decisiones, siguen el modelo incremental, apenas algunos cambios en los márgenes,

algunas modificaciones que son las que se pueden ir haciendo sobre la base de la negociación política. Las negociaciones de todas estas partes diversas que están conjugadas allí.

Estoy comparando lo que podría ser una institución privada de una institución pública. Lo que podría ser un grupo de la sociedad civil de una escuela que es una institución pública o una jurisdicción escolar, un ministerio provincial, o el ministerio nacional o una dirección del mi-

«No es lo mismo tomar decisiones en una empresa privada que en el Estado o en una institución pública.»

nisterio. Vayamos ahora a lo internacional. Encontramos que los estados nacionales y las instituciones públicas de los estados están en desventaja en relación a los avances que, en evaluación, han podido dar los bancos multilaterales de crédito, los organismos internacionales, las agencias de cooperación y las organizaciones de solidaridad internacional de la sociedad civil. ¿Qué sucede entonces? Pese a que no son poco complejos ninguno de estos organismos, hay que tener en cuenta que la banca multilateral, la banca de los distintos gobiernos, se deben a sus directores, que a su vez representan un gobierno. Y todo el sistema de Naciones Unidas también es un sistema complejo de reglas, de orientaciones institucionales que hay que seguir al pie de la letra. En todos estos casos ha habido una obligación en función de su ubicación que ha sido la de tener que responder a sus mandantes y la de tener que responder a sus donantes. Esta necesidad de respuesta unida a la práctica de organización de un accionar por programa, ha facilitado y ha generado como una necesidad, mucho antes que en otros ámbitos el desarrollo de la evaluación. En el caso de la banca multilateral, ha sido previo todavía porque se han visto necesitados a tener que responder por los recursos aportados o destinados, por cada crédito que

se otorgaba. En el caso de las organizaciones de solidaridad internacional que debían responder a sus donantes qué uso se hizo de esos fondos. Esta demanda ha sido creciente en los últimos cuarenta años, entre 1980 y 2010, razón por la cual, primero se respondía por los fondos destinados a las obras públicas, tenía que aparecer la obra, pero luego cambió a partir de los 80 y los 90, y todo el apoyo fue destinado al fortalecimiento institucional, a la capacitación de recursos humanos, incluso al fortalecimiento de la sociedad civil y a programas sociales y educativos. En todos estos casos entonces, cada intervención, del mismo modo que anteriormente se había tenido que hacer cuando se brindaba crédito para una obra pública de infraestructura para el desarrollo, como escuelas, hospitales, puentes, de la misma manera que había que tener constancia de la obra realizada, ahora hay que tener constancia de algo y ya no teníamos un producto tangible como era una escuela, como era un hospital, como era una carretera, como era un puerto. Entonces debíamos construir, de manera abstracta, con un procedimiento científico este objeto y poder demostrar que hubieron logros. Y eso fue lo que incentivó, motivó antes el desarrollo de la evaluación desde estos distintos organismos.