



ISSN: 1989-0397

LUCES Y SOMBRAS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EDUCATIVOS

LIGHTS AND SHADES OF THE EVALUATION OF POLICIES AND PROGRAMS IN EDUCATION

Marcela Román

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2010 - Volumen 3, Número 3

<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/editorial.pdf>

Al despuntar la década de los noventa y con la llegada de gobiernos democráticos, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe implementaron importantes procesos de Reforma Educativa. Desde sus inicios, estos procesos fueron acompañados con estudios y evaluaciones que analizaban desde diferentes matrices y miradas los efectos y cambios acontecidos en los sistemas educativos, escuelas y desempeños escolares producto de sus acciones, regulaciones, insumos y programas componentes. Hacia mediados de esa década los sistemas disponían ya de un interesante acumulado de evaluaciones sobre las políticas y programas que delinearon y configuraron el escenario educativo, sus propuestas y cambios. En un principio, en tanto exigencia directa de los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes apoyaron financieramente a los distintos Estados para el diseño e implementación de tales innovaciones y cambios. La evaluación se convertía así (y aún lo es), en el principal mecanismo para rendir cuenta de lo invertido y logrado en términos de calidad y equidad de los sistemas, eje fundamental de las reformas educativas de la Región. Poco a poco la evaluación de programas y proyectos educativos se ha ido incorporando también a la cultura de investigadores, autoridades técnicas y políticas. Hoy no es posible pensar cambios o implementación de políticas, sin que ellas tengan evaluaciones o estudios pilotos previos, tanto como análisis de sus efectos en el mediano y largo plazo que permitan aventurar el cambio o la sostenibilidad buscada. Sin duda la evaluación de programas y, especialmente de los aprendizajes escolares, es el campo educativo de mayor crecimiento, expansión y sofisticación técnica de estas últimas dos décadas.

La evaluación de políticas, proyectos y programas en el campo educativo se constituye esencialmente en el juicio emitido sobre la estructura, el funcionamiento y los resultados de estas intervenciones educativas. Juicio que, aunque construido mediante un riguroso proceso investigativo y sostenido en ciertos principios y criterios preestablecidos, siempre será interpretativo y por ende discutible. A través de esta mirada, se describen y analizan así, etapas, acciones, estrategias, productos, efectos y distintos tipos de resultados implicados en la ejecución de dichos programas y proyectos. Ello con el propósito de determinar, entre otros aspectos, la pertinencia y logro de objetivos, la eficiencia, el impacto y/o la sustentabilidad de las acciones en el tiempo y para otras poblaciones similares.

Saber qué aprenden, qué son capaces de hacer y cuánto logran los niños, las niñas y los jóvenes estudiantes, se consolidan como aspectos esenciales y prioritarios desde donde la evaluación ha monitoreado la calidad educativa ofrecida en cada sistema y país de la región. Aunque menos visible y con menor debate técnico y escándalo público, se han evaluado también y, en más de una ocasión, las principales políticas y programas con distintos propósitos y por distintos agentes. Así por ejemplo, han sido sometido al escrutinio y rigor de la evaluación la casi totalidad de los programas focalizados emblemáticos: Escuela Nueva en Colombia, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en las Escuelas Básicas de Sectores Pobres -P900 de Chile, EDUCO de El Salvador o Bolsas Escolares en Brasil, para mencionar sólo algunos. Las diversas evaluaciones que se han realizado a las propuestas pedagógicas de Fe y Alegría en los distintos países donde ella actúa, es otro ejemplo de evaluación de estrategias de focalización, pero desde la Sociedad Civil. Han sido evaluados también las políticas de supervisión, formación docente y fortalecimiento directivo, así como diversas iniciativas y estrategias más nuevas e integrales que han buscado el cambio y la mejora hacia escuelas y sistemas eficaces. Entre ellas destacan por su creciente protagonismo,

las asistencias técnicas externas a cargo de entidades y organismos privados o en alianzas público-privadas.

Estas evaluaciones, así como las comparaciones y balances entre países y la propia región, han sido desarrolladas por organismos técnicos internacionales, centros de investigación, institutos y universidades. Destacan entre los primeros, la OEA, PNUD, UNICEF, CEPAL, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, el IPE UNESCO y el Programa de Educación para América Latina (PREAL). Entre los Institutos y centros de investigación y estudios a nivel nacional, es posible mencionar en primer lugar a los propios Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad; a la Asociación Brasileña de Evaluación Educativa, Abave, (Brasil); al Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP) de Cuba; al Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú; al Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, en Chile, al Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE) de Venezuela; Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFE de Colombia; al Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas (CENAISE) de Ecuador, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE (México, entre tantos otros.

Desde todos ellos, así como desde otras entidades similares, se han realizado importantes investigaciones, mediciones y evaluaciones de los distintos programas y componentes que han acompañado la implementación de las Reformas, en sus distintos momentos, contextos y países ya sea por iniciativa propia, o respondiendo a peticiones y demandas desde los propios Ministerios de Educación o entidades financieras internacionales. A pesar de los innegables aportes de esta línea en evaluación, son del todo escasas las publicaciones que dan cuenta de los resultados que han arrojado las diversas evaluaciones de los tantos programas y proyectos mediante los cuales los estados y gobiernos han buscado mejorar la calidad y equidad de sus sistemas educativos. Ello debido fundamentalmente, al carácter reservado y de embargo que caracteriza la mayor parte de estos estudios evaluativos.

¿Quién podría discutir que las evaluaciones realizadas han sido pilar y referente para la toma de decisión en política educativa? Sin embargo, es del todo discutible y opinable su aporte al mejoramiento de la calidad y justa distribución de ella, en tanto fin o propósito esencial de tal práctica analítica. Ciertamente entre las principales funciones de la evaluación, está en poder ofrecer información que permita tomar buenas decisiones y, ello se facilita cuando se aporta además al conocimiento que fundamenta las políticas y programas que se busca evaluar. Así, con más o menos éxito, estos juicios y miradas han permitido no sólo tomar decisiones en relación con la administración o desarrollo de estas políticas e intervenciones en el campo educativo, sino que han contribuido, de manera importante, al conocimiento que las fundamenta y define. Desde ellas se han podido ampliar y enriquecer las perspectivas conceptuales y estrategias de implementación de tales iniciativas, focalizar acciones y controlar de mejor manera las relaciones, dimensiones y factores que inciden en los resultados o en los cambios que se promueven y esperan lograr. La evaluación de un programa o proyecto, será siempre un proceso de construcción de conocimiento acerca del objeto o problemática educativa evaluada, al mismo tiempo que un espacio de reflexión y puesta a prueba de las hipótesis desde donde el programa o proyecto asume dicha problemática y ofrece soluciones.

Tal como lo hemos venido repitiendo en otros escritos, la evaluación es un arma poderosa en educación. Al mismo tiempo que desde sus potencialidades se le respeta y concibe como un aliado en el avance y mejoramiento educativo, se le mira con desconfianza y temor. Su rigor metodológico y creciente sofisticación técnica, hace que sea muy difícil contra argumentar con su evidencia. Su voz, que siempre retumba fuerte en el escenario educativo y social, casi siempre anuncia malas noticias por sobre orientaciones y caminos mejores por donde avanzar. Por eso se le teme. Desde ella se desnudan y reflejan especialmente las debilidades e ineficiencias, con las inevitables sanciones sociales y consecuencias políticas, profesionales e institucionales que ello implica y supone.

No obstante ello, es necesario insistir una y otra vez en evaluamos para aprender y mejorar y no solo para sancionar o encontrar culpables. La mirada evaluativa es rica en posibilidades y herramientas conceptuales y metodológicas para analizar y emitir juicios sobre ciertas iniciativas o políticas, tanto desde sus diseñadores e implementadores como desde sus beneficiarios o destinatarios. Su atenta mirada, visibiliza y deja expuestas las hipótesis y supuestos de las reformas y decisiones técnico políticas, mostrando flaquezas y fortalezas o lo adecuado o riesgoso de sus negociaciones y consensos, pero al mismo tiempo puede y debe entregar elementos, criterios y orientaciones que permitan corregir aquello que se ha mostrado débil e ineficiente, tanto como fortalecer y replicar las prácticas y estrategias que están en la senda adecuada.

Aprovechemos en tal sentido, la interesante diversidad de tipos y modelos de evaluación de programas y proyectos en el campo educativo: cuantitativas y cualitativas de acuerdo con el enfoque o referente metodológico; ex-ante, intermedia y ex-post, según el momento de su realización; internas o externas, en relación a la perspectiva del observador o, también evaluaciones de diseño, proceso, efectividad e impacto, en función del foco u objeto de dicha evaluación. Por último, y si de costos se trata, el campo distingue entre evaluaciones costo-beneficio y costo-eficiencia.

El potencial es enorme. La evaluación de proyectos y programas en educación, combina como pocos procesos investigativos, la voz y percepción de los actores, con la acción y práctica de usuarios y beneficiarios; la reflexión y análisis sobre trayectorias y procesos, con la identificación y cuantificación de productos y resultados; lo cultural o simbólico, con lo económico y estructural; la efectividad con la eficacia o la sustentabilidad; los diseños, con los impactos o los recursos y el tiempo con lo posible y logrado. Probablemente debido a ello, esta práctica analítica se ha constituido en objeto de estudio y conocimiento específico y propio. Así, se discuten, analizan y comparan las bondades de distintos tipos de evaluación en función del tipo de intervención educativa que se busca evaluar o la oportunidad de su desarrollo, tanto como la pertinencia y relevancia de sus enfoques y modelos para dimensionar y dar cuenta de objetivos, logros y resultados buscados.

Con este telón de fondo, la Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, dedica este número a la Evaluación de políticas, programas y proyectos en educación. En ella hemos intentado reunir los principales aportes y aprendizajes surgidos desde múltiples evaluaciones desarrolladas en distintas partes de Iberoamérica, desde distintas perspectivas conceptuales, paradigmas y estrategias metodológicas. El resultado ustedes los podrán apreciar al recorrer

la riqueza de sus textos, en donde investigadores y académicos de innegable prestigio comparten su mirada y experiencia en este campo analítico.

María do Carmo, doctora en Política Social y Educativa, comparte su rica y vasta experiencia en evaluación en un excelente texto que permite recorrer y dimensionar todo la dinámica, procesos y aprendizajes de las políticas de evaluación de escuelas en su país, Portugal, del cual fue Subinspectora General de Educación. El artículo enmarca las distintas iniciativas públicas y privadas de evaluación de escuelas en el contexto socio político en que ellas fueron emergiendo, permitiendo comprender sus características y aportes sobre el sistema y las propias escuelas. Dicho texto se detiene en el actual Sistema de Evaluación de Escuelas, próximo a completar cinco años y que se encuentra en un proceso de análisis y evaluación para ajustar el modelo, sus componentes y estrategias antes de iniciar un nuevo ciclo.

Comprender la evaluación, su objeto, estrategias y aportes desde los procesos de reformas educativas en América Latina, es la propuesta que nos ofrece Sergio Martinic, doctor en Sociología e investigador de la Universidad Católica de Chile. El artículo analiza las características de las reformas educativas en los últimos 25 años en la región, dejando en evidencia su incidencia en el objeto, método y uso de los procesos evaluativos que las han acompañado. El recorrido se detiene también en los cambios sociales que han afectado directamente a las reformas y a la organización de los sistemas educativos, entregando a la evaluación un nuevo lugar y otras funciones, no exentas de tensiones teóricas y metodológicas que ponen importantes desafíos a los países para producir y usar el conocimiento que emerge desde dichas evaluaciones para mejorar los procesos y resultados educativos.

Joan Mateo, Catedrático de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Barcelona y de amplia experiencia en medición y evaluación educativa, junto con Dimitris Vlachopoulos, investigador de la Universidad Autónoma de Barcelona, profundizan en el desafío que le pone a la formación y a la evaluación, la nueva naturaleza del aprendizaje sostenida desde el enfoque y desarrollo de competencias. En un sólido texto, los autores presentan la respuesta europea a esta problemática y desafío, dando cuenta del tránsito desde los modelos educativos basados en la transmisión del conocimiento a los centrados en el desarrollo competencial. Desde esta mirada, los autores sostienen que *“toda actividad de aprendizaje debe ser evaluada y toda actividad evaluativa no es sino una actividad de aprendizaje de lujo”*. Desde allí entonces, el lugar central que ocupa la evaluación en la reflexión y el análisis en el texto y sus conclusiones.

El análisis de los efectos de la capacitación docente en el desempeño de los alumnos y su aporte al diseño de nuevas Políticas Públicas que buscan mejorar la Calidad de la Educación Básica, se constituye en el núcleo de la atención y reflexión del artículo de Nilma Santos y Rubén Klein, coordinadora de Evaluación en Larga Escala y Consultor respectivamente, de la Fundación Cesgranrio en Brasil. El texto entrega evidencias y argumentos que permiten explicar el mejoramiento de los aprendizajes de estudiantes brasileños de primaria, a partir de la mejora de la calidad de los profesores de Lengua portuguesa y Matemática que participaron de un riguroso Programa de Capacitación entre los años 2003 al 2008. Interesante artículo que muestra cómo procesos formativos largos y sistemáticos, que atienden la calidad profesional de los docentes y se acompañan de evaluaciones periódicas

sobre el progreso de los estudiantes, afectan positivamente los aprendizajes y desempeños escolares.

Tabaré Fernández, profesor de la Universidad de la República del Uruguay y ex coordinador del Programa PISA en dicho país, ofrece cuatro desafiantes hipótesis para reflexionar sobre el proceso de institucionalización de la evaluación educativa en América Latina y desde allí analizar lo acontecido en Uruguay. Supuestos de profundizan en las fortalezas y debilidades de tales procesos, a partir de las reformas de segunda generación, la orientación liberal de los partidos de gobierno, la utilidad pedagógica de las pruebas de medición de aprendizajes y del control ejercido por las agencia encargadas de la evaluación.

La elaboración y validación de un modelo jerárquico lineal para dar cuenta del rendimiento académico en Lengua Española de estudiantes de Educación Secundaria mexicanos, es el foco y propuesta del artículo de Luis Lizasoain y Luis Joaristi, ambos profesores e investigadores de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (España). En un riguroso y claro recorrido, los autores avanzan hacia un estudio diferencial de subgrupos extremos de centros y estudiantes. Aportan con evidencia para sostener que dentro de las variables que se pueden considerar como clásicas predictoras del rendimiento académico, hay algunas que inciden sobre el rendimiento de todos los estudiantes y centros mientras que otras sólo afectan a determinados subgrupos de la población. Sus hallazgos señalan así, la necesidad de contar con modelos específicos para los estudiantes más desfavorecidos debido a que las enormes diferencias socioeconómicas y culturales modifican, en este grupo, los predictores y las variables relevantes.

Por último, Mario Alas y Germán Moncada, docentes e investigadores de Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras, comparten una panorámica sobre las desigualdades y brechas de equidad del sistema educativo hondureño. Sus análisis profundizan en las diferencia de acceso, así como de los niveles de aprendizaje alcanzados por los estudiantes según características socioculturales, geográficas y de género. Desde allí, se concluye que la propia lógica de operación del sistema es responsable también de reproducir y acentuar las ya importantes brechas existentes.

Cierra la revista, el comentario de Zulma Perazzi, investigadora de la U. de Buenos Aires, Argentina, al reciente libro de Robert Stake (2010), dedicado a la Investigación Cualitativa. Stake, reconocido experto en evaluación educativa y Director del Centro de Investigación Instruccional y Evaluación Curricular en la Universidad de Illinois (USA), retoma la característica interpretativa de la investigación, para relevar la importancia que adquiere la habilidad de observar, definir y redefinir el sentido y significado de lo percibido.

Como siempre, les invitamos a leer cada uno de estos artículos y a reflexionar desde la información y evidencia que ellos ofrecen, respecto de cuánto han aportado las evaluaciones en mejorar la pertinencia y relevancia de lo enseñado en nuestras escuelas y liceos, o para dotar de mayor justicia el campo educativo. Discutir y debatir si la evaluación y los evaluadores, son también responsables de los pendientes, brechas y desigualdades que lamentablemente aún exhibe la mayoría de nuestros sistemas educativos.