



Evaluación y educación: la experiencia de trabajo en REDS

PRESENTACIÓN

La ponencia se refiere a un tema específico: la importancia del trabajo en red para poder construir realmente una cultura de la evaluación, a partir de la experiencia concreta de la construcción de la Red Colombiana en Evaluación del Desarrollo Social -REDS-.

ANTECEDENTES

¿Nuestros programas se dirigen a la niñez haciendo una real diferencia en la calidad de vida de nuestros niños y niñas?, ¿nuestros niños y niñas, nuestros jóvenes aprenden en las escuelas y colegios los conocimientos, habilidades, destrezas y valores que se necesitan para ser sujetos autóno-

mos, creativos, productivos y felices en las nuevas condiciones que se abren para el futuro de nuestras sociedades?, ¿nuestros programas de salud crean conciencia respecto al autocuidado de la salud, al desarrollo integral, físico y psicosocial del ser humano?, ¿los programas de ciencia y tecnología, centros de investigación, programas de formación profesional y de postgrado nos preparan

* Economista, sociólogo y doctor en Educación. Se desempeña como Director de la Unidad Social de CINDE y como Coordinador Nacional del Área Social de los Programas de Postgrado que adelanta dicha institución en convenio con varias universidades del país.

Este artículo corresponde a su exposición en la sesión sobre "La construcción de una cultura evaluativa y su relación con la ciudad", el 26 de noviembre de 1997.



EVALUACIÓN Y EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN REDS

para el nivel de exigencia y de competitividad que requiere la sociedad contemporánea?, ¿se ha creado una conciencia ambiental en el país?, ¿estamos reduciendo la pobreza, modificando las causas estructurales y coyunturales del ciclo de la pobreza? En síntesis, ¿nos estamos preparando para el siglo XXI que ya llega?

Estas preguntas cobran especial vigencia a partir de los nocivos impactos de la crisis de los 80, de los procesos de ajuste y de reforma. Tienen que ver con la conciencia que ganamos día a día, en cuanto a que los modernos desarrollos logrados por la humanidad en todos los campos de su desenvolvimiento nos ofrecen posibilidades de desarrollo insospechadas, pero sólo si sabemos actuar como individuos y como naciones. Pues, al mismo tiempo, tenemos evidencia de que el proceso de reestructuración –en cuyo marco se producen tales cambios– muestran que la globalización y el inicio de nuevas formas de organización económica, social, política y cultural no dejan iguales resultados para todos los participantes en el juego de las relaciones internacionales. Por el contrario, los países que no sepan entender los escenarios de corto y largo plazo que se abren y que no sepan actuar de manera acorde con las nuevas realidades, verán cómo sus esfuerzos por el desarrollo se traducirán en su tránsito al siglo XXI en condiciones de desigualdad y pobreza aún mayores que las de esta centuria que agoniza.

Estas circunstancias dan un nuevo contexto y un nuevo sentido a la evaluación, particularmente a la evaluación del desarrollo social y dentro de ella a la evaluación en educación, la cual cobra un carácter claramente estratégico para nuestras naciones, si reconocemos que se esbozan las tendencias hacia la aparición de formas de organización social, económica, política y cultural, centradas en

el conocimiento y la información, y por tanto en el ser humano. Y en la comprensión de esta contradicción y de su traducción en políticas de desarrollo, radica la actual crisis de las teorías sobre el desarrollo, de las políticas para promoverlo y del rol que se asigna a la educación. Como parte de dicha crisis conceptual y política en cuanto al desarrollo, la evaluación hace también crisis por la necesidad de encontrar nuevas perspectivas conceptuales, metodológicas y técnicas.



as instituciones y personas que iniciamos el núcleo gestor de REDS, cuando reflexionamos respecto a estos temas nos encontramos con que en Colombia, pese a que se han realizado importantes avances en materia de evaluación, sus resultados sólo son conocidos por quienes hicieron tales evaluaciones. No hay fuentes de información, bases de datos o espacios de reflexión y de intercambio de experiencias en el campo de la evaluación, especialmente cuando nos referimos a la evaluación del desarrollo social y de la educación. Sabemos que en el país hay núcleos de evaluadores formados en los más altos niveles de exigencia internacional, varios de los cuales permanecen conectados a comunidades científicas de evaluadores en el mundo, pero el país en su conjunto, es bastante insular respecto al tema. Por ello se pierde parte del beneficio potencial de compartir los avances internacionales y de confrontar los que construimos en materia de evaluación con lo que se hace en otras latitudes.

Esta falta de intercambio y contrastación interna y con el resto del mundo impide el aprendi-



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

zaje horizontal, la divulgación de experiencias exitosas y fracasos, la claridad respecto al estado del arte y de la práctica, acerca del perfil de los evaluadores y de las instituciones con evaluación, o de evaluación. Y por tanto, no se identifican los campos problemáticos que exigen esfuerzos investigativos o de sistematización, a fin de que evolucione un cuerpo conceptual, metodológico y técnico que –basado en el acervo de experiencias evaluativas del país– sea el fundamento de una cultura de la evaluación en las instituciones públicas, privadas, no gubernamentales y comunitarias comprometidas con el desarrollo social y con la educación.

Estas claridades nos llevaron a crear hace dos años una organización social al servicio del fortalecimiento de una cultura de la evaluación en el país: la Red Colombiana en Evaluación del Desarrollo Social –REDS–.

¿POR QUÉ EL TRABAJO EN RED?



os procesos de globalización, basados a su vez en una creciente importancia de lo local, lo regional y lo nacional; la multiplicación de las formas y calidades de la comunicación y de la participación; la preeminencia de la información y el conocimiento en las nuevas formas de organización económica y social y otra serie de fenómenos contemporáneos hacen del trabajo en red, simultáneamente, una necesidad y una realidad. Tal vez por ello mismo y tal como suele ocurrir con muchas palabras que se ponen periódicamente de moda, puede perder su sentido y convertirse en algo vacío y carente de significado. Por ello en REDS queremos creer que

el surgimiento de la *red* no es una concesión a la moda, o una estrategia de algunos para posicionarse en el creciente mercado del desarrollo social y la pobreza.

A esta conciencia del rol de la evaluación se une la existencia de numerosas experiencias exitosas y fallidas –de las cuales no se ha podido aprender suficientemente–, la creciente demanda porque la evaluación se incorpore en la formulación, gestión y monitoreo de políticas, programas y proyectos, los esfuerzos que a nivel internacional se hacen para consolidar corrientes en la evaluación del desarrollo social y numerosas instituciones y organizaciones interesadas en consolidar los nuevos enfoques evaluativos.

Ello sólo se puede hacer trabajando en red, pero no es tan fácil en las condiciones culturales de Colombia. Se reconocen discursivamente las ventajas de la coordinación interinstitucional e intersectorial del trabajo en red, y una de las modas del momento es hablar de la articulación del Estado y la sociedad civil con toda la carga de implícitos que le subyacen. Pero al realizarse, los obstáculos y las dificultades son múltiples.

Experiencias de tales características nos dejan muchas enseñanzas, lo mismo que el estudio de redes en América Latina. En una investigación adelantada por Marta Arango, María Cristina García y Lydia Hearn, de Cinde,¹ sobre las redes

¹ Cinde es una ONG de desarrollo especializada en la generación de innovaciones en desarrollo social y humano a partir de la atención a la niñez, en la realización de investigaciones al respecto, en la formación de recursos humanos de diferentes niveles para dichos programas, en la producción de materiales y en la diseminación de tales experiencias. En la actualidad Cinde tiene el rol de Secretaría Pro-Témpore de la Red Colombiana en Evaluación del Desarrollo Social –REDS–.



EVALUACIÓN Y EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN REDS

que trabajan con niñez en América Latina (1994), se llegó a la conclusión de que un trabajo exitoso en red necesita de las entidades y personas participantes, actitudes que permitan pasar del cambio del discurso al cambio de práctica por:²

- La habilidad para escuchar a los otros, la apertura para entender y aceptar las opiniones y las experiencias de las demás instituciones, la disposición para compartir, la habilidad para confrontar de manera que se puedan plantear alternativas, disentir y llegar a acuerdos;
- La habilidad para relacionar la teoría con la práctica, y
- La habilidad para mantener la identidad de cada institución.

Una red no funciona más que integrada por instituciones y personas singulares que tienen su propia razón de existencia y de ella desprenden su interés por la evaluación. De esta manera se puede lograr que el discurso sobre evaluación dé paso a un real enriquecimiento de la práctica en el país.

¿POR QUÉ UNA RED EN EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL?



el conocimiento, hacer más transparente los pro-

e reconoce en diversos contextos que la evaluación en el país se desarrolla en muchas ocasiones como una estrategia de control y vigilancia, –propia de estructuras jerárquicas y centralizadas o como estrategia de legitimación– y por tanto, no ha podido contribuir suficientemente a hacer públicos los logros, fracasos y errores de las políticas y proyectos, de manera que permita democratizar

cesos y promover el aprendizaje horizontal. Aquí hay varios problemas asociados: el primero, que se realicen evaluaciones; el segundo, que se usen los resultados, y el tercero –en nuestra opinión el más importante–, por quién son usados los resultados de las evaluaciones y para qué.

La educación también se ve afectada por este sesgo en su concepción y en su práctica. En la Constitución de 1886 y la Ley 39 de 1903 que definió la estructura del sistema educativo y señaló como criterios claves la supervisión y la inspección, a cargo de la nación y del poder ejecutivo (Salazar y Quintero: 1993). La misma ley estableció la práctica tradicional en evaluación educativa, entendida más como una revisión de los aprendizajes de los estudiantes. No se ha logrado aún, por ejemplo, que la evaluación institucional deje de ser una estrategia formal con énfasis en aspectos administrativos y orientada a la aprobación de planes de estudio o a la obtención de licencias de funcionamiento. Tanto que el MEN propone que

En este contexto la evaluación de un centro educativo debe tener como propósitos comprender y valorar sus prácticas y relaciones sociales-pedagógicas, su discurso educativo y su coherencia con la acción, la toma de decisiones, la creación y ampliación de teorías acerca de la vida escolar de tal manera que se desarrolle una dialéctica permanente de renovación entre teoría y práctica (Ibid.: 9).

Esta percepción de la insuficiencia de la evaluación en la educación se percibe con claridad por todos los sectores, de acuerdo con su lógica. Por ejemplo, para la Misión de Racionalización del Gasto, en el sector educativo existe una gran confusión e incoherencia en las competencias, en las funciones –unida a una gran debilidad administrati-

² Adaptado de: Cinde *et al.*, 1994.



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

va- de los diferentes niveles; partiendo del Ministerio de Educación, pasando por los departamentos, municipios e instituciones escolares. Esta situación se traduce -en opinión de dicha comisión- en que nadie responde por los resultados. Además reconoce que es imposible hacerlo con los sistemas de información que en el país se caracterizan por:

la recolección de una exagerada e innecesaria cantidad de datos; la designación de gran parte de la burocracia a su manejo; y el gasto creciente de recursos en la dotación de sistemas, pero con la incapacidad de generar informes de gestión que permitan a sus ejecutivos una eficiente toma de decisiones. (Ibid.: 17).



odos ellos problemas claramente relacionados con la evaluación. De ahí la importancia del tema planteado en el Plan Decenal de Educación, en cuanto a la necesidad de una evaluación integral, cuyo logro requiere un gran esfuerzo conceptual, metodológico y técnico.

La evaluación enfrenta estos mismos problemas en los diversos campos del desarrollo humano y social. En primer lugar, la evaluación económica ha hecho crisis en dos sentidos: uno, respecto de la calidad de sus resultados desde el punto de vista económico, y dos, en la imposibilidad de dar cuenta de toda la gama de dimensiones del desarrollo social humano, apenas con instrumental económico.

La crisis del análisis económico en la evaluación de proyectos se acepta, ya no sólo en los ámbitos académicos y en los entornos institucionales críticos del rol de los bancos y entidades multilaterales, lo más importante es que es aceptada por ellos mismos.

Un estudio realizado por el Banco Mundial en 1987 sobre 192 proyectos terminados en el mundo entero, identificó que un 20% presentaba resultados inciertos o claramente negativos. Con dos precisiones adicionales:

- La rata de fracaso para Africa fue de 50%, es decir, las consecuencias negativas de la inconsistencia de los análisis son más gravosas precisamente para los más pobres, y
- El período analizado sólo tuvo que ver con la fase de ejecución de los proyectos. No se tuvo en cuenta su sostenibilidad en términos de si continuaron entregando sus servicios a partir de la finalización de la operación con el Banco Mundial (Valadez y Bamberger, 1994: 32).

De ahí que se realice un gran esfuerzo a todos los niveles y en todas partes por reconceptualizar el rol, el sentido, la utilidad y utilización, así como la calidad de la evaluación económica. A las ya tradicionales inquietudes, empieza a crearse un consenso en cuanto a los enfoques tradicionales de evaluación económica, que fallan en dos cuestiones centrales para el desarrollo: definir si pertenece o si es pertinente para el sector público o para el privado, y precisar el tipo de efecto que tiene la asistencia externa en el proyecto sobre el desarrollo de un país (Devarajan *et al.*, 1997).

Estas inquietudes llevan a reflexionar sobre la utilidad de superar en la evaluación el énfasis en la tasa de retorno y hacer análisis sectoriales y del gasto público más amplios. Pohl y Dubravko condujeron en el 1992 para el mismo Banco Mundial una revisión de 1.015 proyectos financiados por esta institución en el mundo entero. Compararon la tasa de retorno estimada en las evaluaciones *ex-ante* para el diseño de los proyectos con sus reformulaciones una vez terminados cinco o diez años más tarde. Concluyeron que los proyectos de desarrollo están sometidos a una amplia



EVALUACIÓN Y EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN REDS

gama de factores que explican sus variaciones. Incertidumbre que puede ser explicable en mínima parte por métodos tradicionales como el de la tasa de retorno (Phol y Dubravko, 1992: 255).

Vale decir que se trabaja en superar lo que podríamos llamar una evaluación economicista y avanzar más en la dirección de una verdadera evaluación económica. Devajaran y asociados en sus informes para el Banco Mundial enfatizan en la necesidad de considerar la racionalidad de la intervención pública, el impacto fiscal de los proyectos y el carácter fungible de los mismos. Hasta ahora, el Banco empieza a aceptar cuan perjudicial ha sido para los países construir sus planes de desarrollo sobre la base de préstamos para proyectos específicos, definidos gracias a complejos y técnicamente refinados procedimientos, pero que no consideran la situación de conjunto de la economía del respectivo país.

No se trata de olvidarse de la evaluación económica, sino de reenfocharla, pero cuidando de que no se limite a definir perspectivas de evaluación más consistentes con las necesidades de las propuestas de desarrollo orientadas al mercado, sino de avanzar en la dirección de superar el análisis economicista por un real análisis económico. Por esta razón, al lado del reenfoque de la evaluación financiera y económica, que tradicionalmente se creyó la más evolucionada, hoy la atención se centra en la evaluación del desarrollo humano, del desarrollo social, ambiental, a la evaluación de la educación y; en todas ellas, a la perspectiva de género.

En las dos décadas anteriores –en buena parte como resultado del esfuerzo de numerosas ONG y centros de investigación– se inició la promoción de lo que algunos autores llaman la *promoción de objetivos*, con propósitos menos materiales y cada vez más cualitativos en términos de de-

sarrollo social (Oakley, 1996). Las experiencias que dieron origen tales esfuerzos colocaron el énfasis principal en la consideración del desarrollo, como un *proceso* y en temas como *participación, organización, autonomía y empoderamiento*.

Estas tendencias también fueron asumidas por numerosas agencias bi y multilaterales en la segunda mitad de los 80 y para esta segunda mitad de los 90, el tema del desarrollo comunitario está en la agenda de la mayoría de instituciones.



Estas búsquedas en el campo del desarrollo social se acompañaron de un creciente esfuerzo por conformar un nuevo enfoque del monitoreo y la evaluación, consistente con las nuevas concepciones del desarrollo. Algunos de los enfoques más conocidos desde esa época son: La evaluación iluminativa de Hamilton y Parlett (1979), la evaluación sin objetivos de Howard Richards (1985), la evaluación participativa de Feuerstein (1987), la autoevaluación de Neggus y Wills (1987), la evaluación cualitativa de Patton (1989), la evaluación como interpretación de Marsden y Oakley (1990), la evaluación como análisis crítico de Marsden, Oakley y Pratt (1994) y el monitoreo y evaluación con perspectiva de género de Walters (1995).

Lincoln y Guba clasifican esta evolución de la evaluación como un proceso que permitió a la evaluación pasar por varias generaciones, así: primera generación: orientada a la medición; segunda generación: orientada a la descripción; tercera generación: orientada al juicio, y cuarta generación: orientada a la negociación.



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

La exposición anterior explica que REDS tome como opción ser una red en evaluación del desarrollo social, y no se límite a la evaluación económica –aunque se le reconoce toda la importancia que tiene, articulándola a las demás dimensiones de la evaluación–.

¿POR QUÉ PROMOVER UNA CULTURA DE LA EVALUACIÓN?

La relación entre evaluación y cultura es considerada en REDS desde dos perspectivas básicas: en la primera, la evaluación en sí misma requiere del fortalecimiento de una “cultura de la evaluación”. La evaluación es un proceso que exige una fundamentación teórica, un diseño metodológico y una instrumentación técnica. Pero no es sólo un problema científico y técnico. Es en sí misma un complejo proceso social –por la interacción entre sujetos con intereses, necesidades, conocimientos y experiencias que les son propias y diversas y con distintos grados de acceso a los servicios y a las diferentes estructuras de poder–. Por tanto, para que la evaluación se convierta en parte integral del desarrollo de una experiencia, debe formar parte de la cultura del grupo, de la institución, del sector.

En la segunda, la evaluación requiere ser contextualizada y pertinente culturalmente. Es decir, tanto en su concepción como en su desarrollo metodológico y técnico tiene que ser coherente con el mundo cultural de los actores involucrados. Que se convierta en parte de la cultura de dichos actores.

Desde REDS impulsamos algunas líneas de trabajo muy sencillas, orientadas a que la evaluación no sea vista como un proceso externo al desarrollo social, sino como algo intrínseco al mismo. Para decirlo con toda claridad, que *la evalua-*

ción es una de las formas en las cuales el desarrollo social aprende de sí mismo.

Entre estas líneas de acción está promover que todas las políticas, programas y proyectos sociales tengan un componente de evaluación, que los profesionales de las ciencias sociales entiendan qué es la evaluación y tengan una formación básica en ella, que los resultados de las evaluaciones se usen como base para la formulación de políticas y programas y para su reformulación; que los resultados de la evaluación se usen para la toma de decisiones programáticas y gerenciales, que se democratice el uso de los resultados de la evaluación y se desmitifiquen los procesos evaluativos, y que se diseñen programas educativos utilizando diferentes estrategias, dirigidas a formar en evaluación.

CONCLUSIONES



in referirnos a temas como la competitividad, la pobreza, la gobernabilidad o el desarrollo humano y los modelos de desarrollo –temas vitales como marco de referencia para cualquier análisis de la educación– sí es evidente que en la región hay un gravísimo crecimiento de la población en condiciones de pobreza, una diversificación de las formas de ésta, así como un reciclaje y multiplicidad de causas estructurales y coyunturales. Y esta situación impide que países como Colombia aprovechen las oportunidades, para acumular inteligencia social, capital humano, capital social y dispongan de mejores condiciones para participar, crear y ser felices. Éste es el nuevo contexto para la educación y para la evaluación en educación.



EVALUACIÓN Y EDUCACIÓN:
LA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN REDS



El gran cuestionamiento es si la evaluación y sus resultados seguirán siendo usados sólo por las estructuras directivas de organizaciones jerarquizadas y centralizadas, con fines de control y ejercicio de su autoridad o para la consolidación de los espacios de poder de los tecnócratas y de los burócratas. O si también los usarán los actores de los procesos que son evaluados, de modo que aprendan de sus logros y errores, y esclarezcan alternativas para crecer como personas, grupos, instituciones o municipios.

Lo que podría parecer paradójico a algunos, en un mundo cada vez más globalizado, donde priman los procesos de internacionalización por una vía desintegradora de las identidades, es que dicho control sólo se puede dar a partir del fortalecimiento de lo local.

En síntesis se trata de volver a preguntarnos si la evaluación debe ser concebida como un ejercicio tecnocrático externo a los procesos de desarrollo, o como una estrategia de desarrollo en sí misma y que como tal, hace parte de los procesos de desarrollo social y humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cinde-OPS-Consultative Group-IIN-Unice, *Hacia el fortalecimiento de acciones e interacciones en*

favor de la niñez. Informe Primer Encuentro sobre Redes de Niñez en América Latina y el Caribe, Santa Marta, Colombia, agosto de 1993, Santa Fe de Bogotá, Gente Nueva Editorial, 1994.

Devarajan, Shantayanan; Squire, Lyn; Suthiwart-Narueput, Sethaput, "Beyond Rate of Return", Reorienting Project Appraisal, en: *Research Observer* Vol. 12, No. 1, The World Bank, febrero 1997.

Pohl, Gerhard; Dubravko, Mihaljek, "Project Evaluation and Uncertainty in Practice, a Statical Analysis of Rate-of-Return Divergences of 1.015 World Bank Projects", en: *The World Bank Economic Review* Vol. 6, No. 2, Washington, The World Bank, mayo 1992.

Salazar Ramírez, Alba; Quintero Gutiérrez, Regina, *Una mirada cualitativa a la institución escolar*, Santa Fe de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional. Dirección General de Educación. Subdirección de Evaluación de la Calidad de la Educación. División de Análisis de Evaluación de la Calidad Escolar, (s.f.); Unesco, 1993.

Valadez, Joseph; Bamberger, Michel, *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researches*, Washington, Economic Development Institute of the World Bank-the World Bank, 1994.