

La importancia de evaluar los programas educativos

Lucía Castro y María Pía Pirelli

Julio de 2014

En ediciones anteriores de *Aristas* se ha reflexionado sobre distintas dimensiones de la evaluación en educación. En esta ocasión nos detendremos en los programas educativos y la importancia de su evaluación.

Durante 2011 y 2012 el MIDES realizó una consulta a todos los organismos estatales para que reportaran las intervenciones que realizaban en materia de educación. En total los organismos reportaron cerca de 100 intervenciones dirigidas a cubrir diversos intereses educativos y edades. De hecho, durante el 2013 el INEEd completó este registro y llegó a identificar 132 intervenciones. Como la decisión de qué incluir como política quedó a criterio de los organismos, hay algunas dificultades para realizar un análisis de política pública. En cualquier caso, la información relevada muestra la existencia de una amplia diversidad de iniciativas, de distinta envergadura y con objetivos en diferentes niveles. Todas ellas involucran múltiples actores, recursos económicos y humanos, pero no todas incluyen diseños de evaluación que permitan valorar si están contribuyendo al logro de los objetivos que se proponen.

Toda intervención pública, es decir, incentivada desde algún organismo del Estado, busca modificar algún aspecto de la realidad. Esquemáticamente, el proceso debería en un principio ser el siguiente: en primer lugar, se identifica un aspecto de la realidad social que se desea modificar, valorando otro escenario como mejor, en tanto respuesta a una necesidad o demanda de cambio. En segundo lugar, los decisores de políticas tienen una teoría (a veces explícita, otras veces implícita) sobre cómo ciertas acciones podrían modificar esa realidad en el sentido deseado (teoría del cambio). Por último, se crea una intervención pública (a través de una ley, un programa u otro medio) que parece resultar la mejor opción posible para realizar ese cambio.

En este contexto, la evaluación de programas se entiende como necesaria y fundamental al menos por tres razones:

1. los programas públicos buscan cambiar algún aspecto de la realidad y es importante recoger evidencia que permita saber si lo están logrando (eficacia);
2. se ejecutan con fondos públicos que por definición son limitados, por lo que si uno los utiliza otro no puede hacerlo, y en este contexto se busca maximizar los resultados a partir de dichos recursos finitos (eficiencia);
3. hay una responsabilidad sobre los fondos que utilizan, ya que provienen generalmente de los ciudadanos o de deuda externa, e involucran expectativas sociales sobre sus resultados, especialmente las de un conjunto de beneficiarios (ética).

Las evaluaciones pueden ayudarnos a responder preguntas acerca de qué intervención es más eficaz para cumplir ciertos objetivos, cuál brinda los mayores

beneficios para la sociedad, cómo y por quién debería ejecutarse, y si una determinada intervención es más provechosa que otros usos de la misma cantidad de dinero en intervenciones de la misma índole.

Si se considera que un programa es el mejor uso que se puede dar a ciertos recursos destinados a la educación, en un contexto dado, habría que enfocarse en su ampliación.¹ Pero carece de sentido ampliar un programa si no se tiene evidencia suficiente acerca de sus efectos. Por el contrario, puede ser necesario cuestionar la pertinencia de continuarlo o identificar la necesidad de modificarlo. Para poder discernir entre varias opciones, como la ampliación, la modificación, la fusión o la supresión de un programa, es necesario tener información pertinente, relevante, útil y a tiempo.

En este sentido, es posible identificar tres modalidades principales de generación y tratamiento de la información de los programas: informes de actividades, monitoreo y evaluaciones. Cada una de ellas implica distintos criterios de construcción de los datos, formas de recolección y análisis, y conclusiones a las que permiten arribar.

Un informe de actividades es un reporte de todas las actividades realizadas en un determinado periodo de tiempo por el programa, por unidad de implementación o por beneficiario. Implica cierto grado de sistematización de la información existente. Los informes suelen ser de tipo descriptivo-narrativo y con algunas cuantificaciones básicas. Las memorias son un ejemplo de esto. De todos modos, hay diversidad de criterios para el registro de la información.

Es importante diferenciar el monitoreo de la evaluación, términos que muchas veces son usados indistintamente. Por monitoreo se entiende el seguimiento sistemático de las acciones del programa y sus productos o resultados, a efectos de hacer ajustes para mejorar la gestión y dar cuentas en forma pública de lo realizado. Implica el relevamiento de información y su reporte en forma continua y sistemática. El punto de referencia para el monitoreo es el plan de acción establecido para el programa bajo el supuesto de que este es el mejor camino para alcanzar los objetivos buscados.²

Una evaluación, en cambio, involucra la construcción de juicios valorativos más amplios sobre el programa, a partir de la información recogida, orientados a la toma de decisiones. La evaluación se puede entender como un proceso para determinar el mérito o el valor de algo, por lo que involucra la identificación de criterios de referencia relevantes que proporcionen un elemento de comparación para el análisis y la construcción de juicios de valor. La evaluación se extiende más allá del monitoreo porque reconoce que el plan de acción de un programa es una hipótesis con respecto al camino hacia el logro de los objetivos.³

¹ Jessica Goldberg, "The R-World is No Dirty", en *Center for Global Development*, <http://www.cgdev.org/blog/r-word-not-dirty>.

² Marie Karen Mokate (2000), "El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social", en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, BID-INDES, p. 3.

³ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

El monitoreo sin la evaluación permite juzgar la ejecución de una iniciativa, afirmar si esta se ajusta o no al plan previsto, pero no permite hacer valoraciones con respecto a la bondad de la iniciativa y a la sensatez de continuarla o suspenderla.⁴ Asimismo, la evaluación de un programa es inviable sin la información generada por el monitoreo de los procesos y productos, aunque las evaluaciones en general requieren generar nueva información. Por otro lado, la evaluación también puede emplear información proveniente de los informes de actividad, sobre todo para contextualizar los resultados obtenidos.

En síntesis, las diversas modalidades de tratamiento de información de los programas tienen distintos objetivos y pueden nutrirse una a la otra. No obstante, para abordar los temas de eficacia, eficiencia y ética de los programas, como fueron definidos anteriormente, es imprescindible realizar una evaluación. Únicamente evaluando podemos responder preguntas como: ¿estamos cambiando la realidad en el sentido y la dirección que esperábamos?, ¿estamos afectando todas las dimensiones que habíamos planificado?, ¿con la intensidad que buscábamos?, ¿es la mejor alternativa para conseguirlo?, ¿qué tipo de efectos no previstos (positivos o negativos) genera?

A la luz de algunos de los resultados arrojados por el proyecto *Inventario de programas educativos y sus evaluaciones*⁵ realizado por el INEEEd, y a partir de los conceptos introducidos en este artículo, podemos describir y reflexionar sobre el escenario existente acerca de la información sobre los programas educativos en Uruguay.

Para definir el campo de estudio, en el proyecto se analizan los programas educativos que se ajustan a la siguiente definición: toda intervención pública o mixta, de iniciativa estatal, orientada a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos, dirigida a satisfacer un objetivo de mejora o una necesidad de los niños o jóvenes de 4 a 24 años, asociada a uno o varios niveles del sistema educativo formal, a través de acciones que son adicionales o se agregan a las actividades regulares del sistema educativo. Esta definición involucra a 18 de las más de 100 intervenciones relevadas por el MIDES y el INEEEd.⁶ De estos 18, solo 7 fueron evaluados alguna vez entre 2008 y 2013, 9 cuentan con dispositivos de monitoreo y 5 de ellos poseen conjuntamente evaluación y monitoreo. Por otra parte 9 presentaron informes de actividades o registros más básicos de información, de los cuales 6 exclusivamente utilizan este tipo de informes. Ninguno de los programas posee los tres niveles de manejo de la

⁴ *Ibíd*em, p. 4

⁵ Desde abril de 2013 en el INEEEd se está elaborando un inventario de programas educativos y sus evaluaciones. Este proyecto busca brindar un panorama de los programas educativos públicos que se implementan en Uruguay. En particular se focaliza en aquellos que buscan fortalecer el vínculo con la educación obligatoria, orientándose a la permanencia, la revinculación o la finalización de los distintos ciclos educativos. El estudio se propone describir el estado de situación de las evaluaciones de estos programas.

⁶ Alimentación Escolar, Aulas Comunitarias, Becas de acceso a la continuidad educativa, Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media, Campamentos educativos, Centros de Lenguas Extranjeras, Compromiso Educativo, Gol al futuro, Huertas en centros educativos, Interfase, Inter-In, Maestros Comunitarios, Maestro más Maestro, Programa Educativo de Verano, Programa Impulso a la Universalización, Puente de Acreditación, Tránsito Educativo y Uruguay Estudia.

información. Además, algunos de ellos han sido estudiados por grupos de investigadores independientes o para diversas tesis de grado y postgrado, en todo caso iniciativas externas al sistema educativo.

En las entrevistas mantenidas con los responsables de los programas⁷ fue habitual que se mencionase que efectivamente se recoge algún tipo de información, más allá de que luego se sistematice o no. Los programas que poseen monitoreo son algunos de los creados luego de 2005, en los que este estaba previsto desde su diseño. Los programas surgidos antes de ese año no adoptaron esa modalidad de manejo de la información.

Sin embargo, en la mayoría de los casos estudiados no se tiene suficiente información como para saber si están dando la mejor respuesta a las problemáticas que les dieron origen. Si bien es cierto que evaluar implica un esfuerzo grande en materia de tiempo y recursos, termina siendo más costoso sostener en el tiempo intervenciones de las cuales se desconocen los efectos.

Un elemento importante, que es condición de posibilidad para la implementación de buenos dispositivos tanto de evaluación como de monitoreo, es que la intervención pública haya sido bien especificada y descrita, esto es, que se hayan especificado los objetivos y metas, la teoría del cambio involucrada y sus supuestos, así como la metodología de trabajo. Estos aspectos son cruciales en el momento de establecer el diseño de la evaluación y los criterios de referencia para la construcción de juicios de valor.

Si bien la mayoría de los programas seleccionados para el estudio tiene un documento marco, fundacional o de creación, en algunos casos este es de carácter administrativo, o sea, declara la creación del programa y su carácter institucional, pero no profundiza en los cometidos o en su estrategia para abordar el problema en cuestión. En la mayoría de los casos se establecen objetivos generales y específicos, pero no se incluyen metas concretas, porque en muchos el grado de abstracción en el planteo de los objetivos no es seguido por una operacionalización que permita luego contrastarlos con la realidad. En otros casos la formulación de los objetivos sí permitiría la comparación y la sistematización, pero aparentemente no existe la práctica de operacionalizarlos con el fin de definir metas. Ambas situaciones dificultan la delimitación del objeto de evaluación.

Una premisa al momento del diseño de los programas educativos es tener en consideración todas las opciones de medios posibles para alcanzar los fines deseados. Los medios elegidos no pueden justificarse solo por los objetivos que persiguen, ya que otros medios podrían producir iguales o mejores resultados, sino, entre otras cosas, por la teoría del cambio que se esgrime. La bondad de las acciones de un programa solo puede evidenciarse por medio de una evaluación rigurosa.

⁷ Información brindada por los equipos responsables de los programas en entrevistas realizadas entre febrero y abril de 2014.

La evaluación de programas puede aportar a las discusiones sobre educación en cuatro puntos. Por un lado, en ayudar a ver si los medios son apropiados a los fines del programa o habría mejores caminos para conseguir ese objetivo. Por otro, en ayudar a comparar lo que aporta el programa con relación a otros programas o acciones posibles con los mismos recursos. Es necesario saber cuán bueno es un programa en relación con otras cosas que se podrían hacer con la misma disposición de fondos. Un tercer punto es ayudar a analizar si el programa está logrando lo que se propuso por sí mismo. Es decir, es fundamental poder identificar si a través del programa en cuestión se ven afectadas las variables o dimensiones sobre las que se quería actuar desde un principio: ¿hay seguridad de que lo logró el trabajo del programa y no otras intervenciones o dinámicas sociales o económicas que se estuvieran dando en simultáneo? Por último, ayudar en la identificación y análisis de otros efectos no planificados que el programa pueda estar teniendo, tanto positivos como negativos.

Sería deseable que todas las intervenciones públicas en el ámbito educativo incluyeran, desde antes del inicio de las acciones, un diseño de evaluación. Ello contribuiría a que la prioridad de las intervenciones sean los efectos buscados sobre sus destinatarios, antes que los medios empleados o la permanencia de las estructuras creadas. Estos últimos son simplemente herramientas para mejorar la realidad de los beneficiarios, que es el fin de toda política pública.

Cómo citar este artículo: Castro, Lucía y Pirelli, María Pía (2014), "La importancia de evaluar los programas educativos", en *Boletín del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, julio, INEE, Montevideo.