

Las evaluaciones sobre programas educativos del Ministerio de Educación Nacional¹

Rodrigo Losada Lora

I. INTRODUCCION

Colombia está perdiendo valiosos elementos de juicio para mejorar sus servicios educativos oficiales porque los resultados de éstos rara vez se evalúan con rigor, amplitud y precisión, y porque las pocas evaluaciones que se realizan no se les da la suficiente difusión.

No hay absoluta claridad sobre la totalidad de los programas educativos y de sus características, desarrollados o apoyados por el Ministerio de Educación Nacional y por sus organismos adscritos. En el último informe del Ministerio de Educación al Congreso Nacional se mencionan 56 planes, programas o proyectos (estos términos se emplean con frecuencia caprichosamente), bajo la responsabilidad directa del ministerio, informando básicamente sobre los programas que a juicio del actual gobierno tienen una mayor prioridad². Estas actividades van desde el Plan para la Universalización de la Educación Básica Primaria, hasta el Plan de Cooperación Cultural y Científica entre la República Democrática Alemana y Colombia para los años 1988 y 1989, pasando por el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (PEFADI), el Programa de Educación de Adultos, el Programa de Etnoeducación, el Programa de Renovación

Curricular, el Proyecto de Reorganización Curricular, Administrativa y Técnica de las Escuelas Normales y el Programa Nacional de Bibliotecas Escolares.

De otra parte el Ministerio de Educación Nacional está desarrollando directamente muy diversas actividades educativas que tienen categoría de "programa", llámese efectivamente así o no, tales como las de Escuela Nueva, los Centros Experimentales Piloto (CEP), los Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD), la estrategia de administración llamada Mapa Educativo, los varios tipos de Institutos Técnicos, los Institutos de Promoción Social y otros.

Con este listado lo que se quiere destacar es que, atendiendo el Ministerio de Educación un conjunto tan amplio y variado de actividades, sólo muy pocas de ellas son objeto de estudios evaluativos

¹ Este estudio está siendo auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL), y se ha beneficiado de valiosas sugerencias y críticas formuladas por funcionarios del Ministerio y por Carlos Gerardo Molina de FEDESARROLLO, con quienes se ha comentado.

² Ministerio de Educación Nacional, *Memoria al Congreso Nacional 1988-1989* (Bogotá: Edit. MEN, 1989).

sistemáticos y completos. Ello es indicativo de vacíos importantes, que encuentran una justificación parcial en la complejidad de actividades atendidas por el ministerio. Convendría generar los mecanismos que permitieran que la amplia gama de evaluaciones requeridas por el sector fuera emprendida.

II. LOS PROGRAMAS Y SUS FORMAS DE EVALUACION

Se entiende aquí por “programa” (plan o proyecto) no sólo un estado de cosas comprensivo y relativamente en gran escala, que un individuo u organización se propone realizar, sino un conjunto de recursos, humanos, financieros y materiales, asignados para su realización. La “evaluación” denota la confrontación deliberada entre los objetivos y las realizaciones o logros de los mismos. Adviértase que el contexto en que se habla aquí de “evaluación” se refiere a programas, o sea, a un estado de cosas más amplio y completo que un currículo o un producto específico, como lo puede ser un texto escolar o una ayuda didáctica³.

Todo programa implica, por tanto, un enunciado de objetivos y su evaluación está relacionada directamente con el logro de esos objetivos. Conviene, sin embargo, distinguir entre “evaluación” (en general) e “investigación evaluativa”. La primera se refiere al proceso de generar información sobre la operación y el impacto de un programa. La segunda es más restringida y alude a la aplicación de métodos de investigación científica para estimar con rigor y precisión hasta dónde y cómo un programa está logrando, o logró, los objetivos que se propuso⁴. Supone una definición clara y operacional de las variables principales y un sondeo sistemático, sobre posibles nexos de causalidad. La investigación evaluativa es, pues, un tipo específico de evaluación.

Se suele, además, distinguir entre “evaluación formativa” y “evaluación sumativa”. La primera, similar a la que algunos llaman evaluación de proceso, pretende suministrar información a quienes manejan un programa, acerca de la forma como se está

desarrollando a fin de que aquellos hagan los ajustes del caso. Es pues, una evaluación sobre el funcionamiento del programa para asegurar que las cosas marchen como se las había planeado y que se están produciendo los resultados esperados. Por el contrario, la evaluación sumativa está orientada a determinar qué tan bien el programa logró sus objetivos y cuáles consecuencias o efectos colaterales se siguieron, por lo cual ésta tiene mucho en común con lo que algunos denominan evaluación de impacto⁵. Si un estudio efectúa los dos tipos de evaluación recién mencionado se la considera “comprensiva”.

Las dependencias del Ministerio de Educación y del Departamento Nacional de Planeación adelantan, en diferentes momentos, algunas actividades de diagnóstico y otras de evaluación formativa, o de proceso, pero muy rara vez realizan evaluaciones sumativas o de impacto.

Este artículo se refiere fundamentalmente a las principales evaluaciones de programas educativos desarrolladas o contratadas por el Ministerio de Educación, que han sido relativamente amplias y sistemáticas, de forma que hayan terminado en un

³ Se toma, por tanto, el término “evaluación” en un sentido más restringido que el utilizado por algunos autores, vgr, K.M. Hennigan, B.R. Flay y R.A. Haag, quienes la definen como “el proceso de generar información acerca del funcionamiento y del impacto de un programa o de una política que está siendo llevada, o fue llevada, a la práctica” (p. 389: nuestra traducción). En este caso, cualquier tipo de información sobre la actividad en cuestión es útil, aluda o no dicha información a los objetivos manifiestos del programa o de la política. Ver el artículo de los autores titulado “Clarification of Concepts and Terms Commonly Used in Evaluative Research”, en Robert E. Klein et alii, *Evaluating the Impact of Nutrition and Health Programs* (New York: Plenum, 1979), pp. 387-432.

⁴ A esta investigación parece referirse G. Briones bajo el término “estudios evaluativos”, los cuales define como “los procesos de investigación destinados a medir las consecuencias o efectos, deseados o no, de una acción o conjunto de acciones emprendidas con el fin de lograr ciertos objetivos”. Ver su *Metodología de la investigación evaluativa* (Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 1975), p. 3.

⁵ Ver, al respecto, G.D. Borich (ed.), *Evaluating Educational Programs and Products* (Englewood Cliffs, N.J.: Educational Technology Publications, 1974), pp. 271-278.

documento escrito, alcancen o no la categoría de investigación evaluativa.

III. LAS EVALUACIONES CONOCIDAS

Tras un difícil rastreo, difícil porque los ejemplares disponibles son algo así como incunables, se logró identificar 39 evaluaciones sobre los programas educativos que adelanta el ministerio. Se limitó la búsqueda a los estudios realizados entre 1976 y la fecha.

Los estudios identificados son los siguientes:

1. Investigaciones Evaluativas (IE):

a. Sobre los INEM:

- IE1 – E. Vélez y C. Rojas, *Bachilleres colombianos: Aspiraciones y logros*. Bogotá: Instituto Ser de Investigación, 1989.
- IE2 – E. Vélez y G. Psacharopoulos, *"The External Efficiency of Diversified Secondary Schools in Colombia"*. 1987 (traducido al español en 1988).
- IE3 – G. Psacharopoulos y A. Zabala. "El efecto de las escuelas diversificadas sobre el empleo y los ingresos en Colombia". 1985 (original en inglés de 1984).
- IE4 – E. Vélez y C. Rojas. "Evaluación de la Educación Media Diversificada". 1984.

b. Sobre Escuela Nueva:

- IE5 – C. Rojas, "Evaluación del Programa Escuela Nueva: Características de los planteles, docentes y alumnos. Logros de sus estudiantes en matemáticas, español, comportamiento cívico social y creatividad, en comparación con sus compañeros de escuelas tradicionales". 1987.
- IE6 – E. Nieto y L.N. Vásquez, "Análisis de creatividad de los niños-Programa Escuela Nueva". 1982.
- IE7 – J. Rodríguez, "El logro en matemáticas y lenguaje en la educación primaria en Colombia". 1982.
- IE8 – "Análisis de auto-concepto de los niños-Programa Escuela Nueva". 1982.
- IE9 – "Resultados de la evaluación del desarrollo

de actividades (nivel de desarrollo socio-afectivo) en los niños del Programa Escuela Nueva". 1982.

c. Sobre otros programas:

- IE10 – E. Vélez y otros. "Evaluación del rendimiento externo del bachillerato colombiano: Cohorte 1978". (Ministerio de Educación Nacional, Banco Mundial e Instituto Ser de Investigación), 1982.

2. Otros tipos de evaluaciones (E):

a. Sobre los INEM:

- E1 – Banco Mundial: "Colombia: Perdurabilidad del Primero y Segundo Proyectos Educativos" (Anteproyecto). 1989.
- E2 – J. Vega, L. Rueda, y otros, "Segundo informe sobre evaluación curricular de los INEM". 1976.
- E3 – ICCE, "Evaluación curricular de los Institutos Nacionales de Educación Diversificada". 1976.

b. Sobre Escuela Nueva:

- E4 – M. Gómez de Cortés y J. Guáqueta, "Logros y perspectivas del Programa Escuela Nueva". 1985.
- E5 – L.N. Vásquez, "Evaluación del Programa Escuela Nueva". 1984.
- E6 – "Resultados de la evaluación sobre cambios de actitudes entre maestros y supervisores del Programa Escuela Nueva". 1982.
- E7 – "Aplicación de las metodologías de desarrollo de la clase por los maestros del Programa Escuela Nueva". 1980.
- E8 – "La metodología inductiva en el desarrollo de la clase". 1980.
- E9 – "La evaluación del rol del supervisor Programa Escuela Nueva". 1980.

c. Sobre otros programas:

- E10 – R. Agudelo, M. Baracaldo y otros. "Evaluación de los Programas de Alfabetización de Camina" (Informe parcial). CIUP, 1985.
- E11 – MEN (OSPE), "Informe final global del Programa Colombia - PNUD-UNESCO 1978-

- 1983 Primera Parte". 1983.
- E12 – A. Enciso y G. Briones, "Evaluación del Bachillerato Comercial en Colombia". 1981⁶
- E13 – G. Briones, "Evaluación de los Programas de Educación Agropecuaria y de Promoción Social". 1981.
- E14 – M. Vizcaíno y N. Jaramillo, "Los usuarios evalúan el bachillerato por radio". 1981.
- E15 – G. Briones, "Evaluación de los Institutos Técnicos Industriales". 1980.
- E16 – A. Avella de Osorio y G. Briones, "Evaluación de la educación básica para adultos". 1979.
- E17 – G. Briones, "Evaluación de la educación contratada con la Iglesia Católica en Territorios Nacionales". 1981.
- E18 – G. Briones, "Evaluación de los Planteles cooperativos de Colombia". 1978.
- E19 – G. Briones, "Evaluación de las Escuelas Normales de Colombia". 1978. E20
– C. Urrego y G. Briones, "Evaluación del Programa de Jornadas Adicionales". 1978.
- E21 – G. Briones y otros, "Educación para el desarrollo rural". 1978.
- E22 – MEN, "Informe preliminar de evaluación del programa de concentraciones de desarrollo rural". 1976.
- E23 – ICETEX, "Evaluación de los programas para financiación de estudios de posgrado". 1976.
- E24 – ICETEX, "Evaluación del crédito educativo". 1976.

d. Sobre la estructura administrativa de la educación:

- E25 – A. Sarmiento y otros, "Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros". 1986.
- E26 – R. Heredia y A. Sarmiento, "Incidencia de recursos humanos en la administración del sector educativo oficial". CCRP, 1985.
- E27 – H. Navarro Leyes, "Evaluación del Programa Mapa Educativo". 1983.
- E28 – H. Díaz B. y otros, "Evaluación de la programación y ejecución del presupuesto de los Fondos Educativos Regionales". 1980.
- E29 – C. Ramírez Cardona, "Análisis y evaluación del funcionamiento del Decreto 88 de 1976"⁷.

El estudio "Bachilleres colombianos: aspiraciones y logros" (IE1) aparece como relacionado exclusivamente con los INEM, pero en realidad, además de estos institutos, que constituyen su punto preferencial de análisis, se evalúan allí otros programas o actividades educativas, tanto oficiales como privadas.

Todas las investigaciones evaluativas arriba mencionadas pueden también considerarse como evaluaciones sumativas. En cambio, las otras, E1 hasta E29, tienen los rasgos propios de la evaluación formativa.

En algunos casos, por ejemplo, en el de la evaluación del bachillerato comercial (E12), no cabría hablar de un "programa" en propiedad, al menos en el sentido atribuido atrás a esta palabra. Se encuentra allí, más bien, una descripción de las actividades ejecutadas por varias entidades educativas, tanto oficiales como privadas. Estas descripciones buscan, en buena parte, suministrar elementos de juicio para una reglamentación atinada de las actividades en cuestión.

Como se habrá observado, son pocas (10) las investigaciones evaluativas propiamente dichas y casi todas referidas a sólo dos programas de la educación oficial, los INEM y Escuela Nueva. Dado que estas investigaciones pretenden, ante todo pero no exclusivamente, medir con metodología científica los efectos reales de los programas analizados, ellas caen dentro de la categoría de evaluaciones sumativas. De lo anterior se sigue que, con respecto a la inmensa mayoría de los programas educativos desarrollados por el gobierno nacional central

⁶ Este y los estudios mencionados con las referencias E13, E15, E16, E17, E18, E19, E20 y E21 fueron desarrollados como parte del Proyecto Col. 76/003 del MEN-PNUD-UNESCO. Ver la referencia E11.

⁷ No se incluyen en este listado algunos estudios considerados a menudo como evaluaciones, porque según las definiciones propuestas clasifican como diagnósticos, por ejemplo, el "Estudio sobre Facultades de Educación" realizado por G. Briones y D. Eder de Zambrano en 1982, y la obra de A. Franco y C. Tunnermann, *La educación superior en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, 1978).

no se sabe con seguridad si con esos programas se están logrando los objetivos propuestos. Esta es una situación que plantea serias inquietudes y que merece discutirse ampliamente.

En la lista presentada arriba se puede apreciar que si se tiene en cuenta todo tipo de evaluación (E + IE), las evaluaciones tuvieron un auge en cierta época, años 1978-1983, en buena parte bajo la dirección de Guillermo Briones y como parte de un proyecto de asistencia técnica proporcionado al país por el PNUD y la UNESCO. Veintiuna de las 39 evaluaciones bajo consideración tuvieron lugar en los años mencionados. Desde 1984 hasta la fecha se han publicado sólo nueve, aunque, valga aclararlo, generalmente con visiones más comprensivas.

Los estudios evaluativos de los INEM también están relacionados, de manera significativa, con compromisos del país con agencias internacionales, en esta ocasión, con el Banco Mundial (que financió la creación de los INEM). Ello es indicativo de la importancia que han desempeñado las agencias internacionales, en el apoyo a las evaluaciones de proyectos educativos.

La mayoría de las evaluaciones designadas con la letra E suministran información sobre la distribución de los planteles del programa respectivo en las diversas regiones del país, el número de alumnos egresados del programa, el número y posición en el escalafón docente de los profesores que los atienden, el costo anual del funcionamiento de los planteles, a veces se calculan costos por alumno y se lo compara por regiones, y las opiniones de los directores y profesores sobre fallas de la administración y del programa. Algunos añaden datos sobre el éxito de los egresados del programa según los exámenes Servicio Nacional de Pruebas del ICFES, analizan tasas de deserción y otros indicadores de eficiencia interna, o entrevistan los egresados para conocer su situación y ubicación laboral y sus opiniones sobre el programa en el que se formaron.

Cumple mencionar que, entre las evaluaciones formativas consultadas, muy pocas entran a evaluar

aspectos pedagógicos o curriculares de los programas. Sólo unas cuantas adelantan análisis de eficiencia en el uso de los recursos disponibles, y cuando lo hacen generalmente se limitan a unas comparaciones de costos unitarios por departamento o por zona urbana o rural. No se encontró ninguna evaluación del uso eficiente del profesorado, del personal administrativo, del material didáctico o del espacio físico.

Ninguna de las evaluaciones consideradas compara la eficiencia de los planteles oficiales con la de los planteles privados equivalentes. Tampoco se confrontan, sistemáticamente, los resultados de las evaluaciones colombianas con los de otros países. Lo anterior hace que se pierdan elementos de juicio importantes para apreciar hasta dónde la eficacia y la eficiencia de los establecimientos educativos del país están llegando a los niveles que, por la experiencia de otras naciones, cabría esperar.

Es frecuente encontrar en las evaluaciones consideradas una clara insatisfacción con la tarea de los supervisores de programas educativos. Se insiste en que ella suele reducirse a aspectos puramente formales, relacionados con la expedición de una licencia de iniciación de labores, la aprobación de unos estudios o la atención de quejas provenientes de los padres de los alumnos. Se descuida así, gravemente, la evaluación de tipo pedagógico.

Excepto por el estudio "Colombia, perdurabilidad del primero y segundo proyectos educativos" (E1), las evaluaciones no se preocupan por el estado de la infraestructura física de los establecimientos ni por la de los equipos, biblioteca y material didáctico.

Finalmente, importa llamar la atención sobre el hecho de que el Ministerio de Educación Nacional, máximo rector de los servicios educativos del país, parece haber concentrado toda su atención evaluativa sobre la educación primaria, educación secundaria y media vocacional, pero no se ocupa de evaluar la educación universitaria, ni las actividades científicas y culturales financiadas con recursos públicos. Ha dejado esta tarea evaluativa en

manos de los organismos descentralizados correspondientes (ICFES, COLCIENCIAS, COLCULTURA, etc.). Ello, dada la complejidad del sector educativo, no es criticable siempre y cuando las evaluaciones realizadas por estas instituciones sean del conocimiento y reviertan en las decisiones de política que el ministerio debe tomar. La realidad es que el ministerio se ha visto algo alejado de estas evaluaciones lo que pone en peligro su papel de supremo coordinador de los múltiples agentes que participan en dicho proceso.

IV. CONCLUSIONES

Una gran cantidad de programas educativos oficiales parece no haber recibido evaluación sistemática de orden formativo o de impacto. Tal es el caso del uso de los aportes transferidos por el SENA a los institutos de carácter técnico, los cuales en el curso de tres años suben a \$1.789 millones y del Programa de Educación Básica Popular para Adultos que tiene presupuestados para este año \$507 millones. ¿Qué está pasando con el Programa de Renovación Curricular? ¿Cuál es su verdadero impacto? ¿Qué consecuencias reales está teniendo la estrategia de la Promoción Automática? Estos son algunos ejemplos, entre muchos, que se podrían aducir. Pero, hablando en términos más generales, lo que urge es

una amplia serie de investigaciones evaluativas, de proceso y de impacto, sobre la calidad de la educación que imparten los diversos programas oficiales.

Los vacíos aludidos hacen pensar que la actividad evaluativa no ha tenido la suficiente importancia en el Ministerio de Educación Nacional. A propósito de esto cabe preguntar, ¿qué tan seriamente se tiene prevista una evaluación formativa temprana del Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, que contempla hasta 1994 el costo nada despreciable de US\$182 millones, equivalente a \$75.000 millones en pesos de hoy?

Queda un interrogante final: ¿hasta dónde las evaluaciones realizadas han sido tenidas en cuenta por quienes toman decisiones sobre los programas evaluados? A juzgar por el desconocimiento en que se las tiene, la respuesta probablemente sería negativa. Sin embargo, otros indicios sugieren que algunas evaluaciones, especialmente las de mejor calidad, han contribuido por lo menos a crear un clima de opinión favorable a algunos cambios. Pero el interrogante planteado requiere todavía estudio antes de poderse responder con confianza. Este estudio ambiciona dar algunos pasos próximamente en esta dirección.