

Taller sobre metodología para la evaluación de programas de educación popular y promoción social en áreas suburbanas y rurales

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México, vol. VII, núm. 3, 1977, pp. 135-146)]

*Informe preparado por:
Centro de Estudios Educativos, A. C.
y Fomento Cultural y Educativo, A. C.*

El taller tuvo lugar en Oaxtepec, Morelos, del 14 al 18 de febrero del año en curso. Las razones que nos movieron a organizarlo fueron tres: el incremento que ha habido en México de grupos independientes de promotores, que en una u otra forma, desarrollan programas de tipo económico, educativo y social en favor de la población marginada tanto en la ciudad como en el campo; la relación cada vez más frecuente de estos grupos con algunas instituciones de investigación que se han ido involucrando en la evaluación de este tipo de programas, y la comprobación práctica de que existen diferencias en los planteamientos teóricos, en los objetivos y en los métodos que emplean promotores y evaluadores, a partir de sus propios contextos.

Era, por tanto, conveniente y necesario empezar a construir algún mecanismo de comunicación, confrontación y complementación de estas experiencias para evitar la dispersión de esfuerzos y lograr la integración de hallazgos valiosos en este campo de la evaluación.

Por este motivo se invitó a participar en el taller a representantes de grupos promotores y de instituciones de investigación, cuyos objetivos, métodos y planteamientos teóricos nos parecía que eran diferentes, y en algunos casos discrepantes.

Para evitar un tratamiento demasiado teórico de los problemas que presenta la evaluación o una discusión meramente académica, se recurrió a una metodología que permitiera confrontar las dificultades reales a las que se enfrentan los equipos de promoción, en la práctica, con los métodos e instrumentos usados hasta ahora por los evaluadores, en diversos contextos.

El taller empezó a partir de una exposición que hizo el grupo de promotores, de los problemas y necesidades que experimentan para evaluar los resultados de su acción, así como la forma en que han usado la evaluación o se han visto sometidos a ellas.

El grupo de personas con experiencia en evaluación presentó, a su vez, un resumen de sus experiencias en evaluación, describiendo el tipo de metodología y los instrumentos que utilizaban en sus trabajos de evaluación.

A partir de estas exposiciones, se discutió la problemática presentada por los equipos que trabajan directamente en la promoción, se sistematizaron los problemas y se trató de descubrir: primero, si había lagunas dentro del espectro de problemas tanto en su planteamiento como en las prioridades asignadas a la problemática; y segundo, si existían herramientas de trabajo que pudiesen responder a las preguntas planteadas por los promotores, dentro de las metodologías que usan los evaluadores.

Como consecuencia de esta confrontación se elaboró una síntesis con todas las aportaciones, se construyó un esquema-inventario de procedimientos de evaluación y se perfilaron algunos puntos oscuros detectados en las metodologías de evaluación presentadas en el taller.

De los problemas expuestos por los equipos de promotores destacan los siguientes:

1. La evaluación del marco teórico y de los objetivos derivados de éste, que lógicamente determinan la acción promocional: concretamente, su confrontación con otros marcos teóricos, su viabilidad, su evolución y modificaciones a lo largo del proceso de la acción, el grado de comprensión y asimilación del marco teórico por parte de los promotores y de los sujetos mismos de la promoción.
2. El análisis del medio: la dificultad principal en este aspecto reside no tanto en la sistematización de los datos cuanto en la invención de tipologías adecuadas para realizar análisis sincrónicos y diacrónicos que sean útiles efectivamente para la implementación de estrategias y acciones.
3. La proposición de objetivos coherentes con el marco teórico y con el análisis del medio:
4. Las dificultades principales en este aspecto se refieren, por un lado, a la operacionalización de los objetivos, la justificación de ésta y el grado en que la acción de los equipos sobre el medio va permitiendo precisarlos. Y por otro lado, a su viabilidad en función de los recursos, los obstáculos, los riesgos y la coyuntura local y nacional.
5. Las características del personal que forma los equipos de promoción: sus niveles más apropiados de formación e información; sus potencialidades para la promoción, cómo descubrirlas, cómo desarrollarlas.
6. Las acciones del proceso de promoción, no tanto en sí mismas cuanto en su concatenación con los procesos del pueblo y su congruencia con el marco teórico y los objetivos.
7. Los resultados de las acciones, muy particularmente su grado de eficacia en contraposición con su nivel de eficiencia.
8. Finalmente, la invención de la metodología para la investigación proyectiva, orientada a la toma de decisiones y a los aspectos que tienen relación con la planificación de los proyectos.

De las discusiones de las mesas redondas en relación con la forma en que los participantes habían sido sujetos o actores de la evaluación, merecen destacarse estas observaciones:

En primer lugar, debe precisarse el concepto de evaluación al servicio de la acción. Ésta abarca tres dimensiones que no son excluyentes ni independientes, sino que más bien deben considerarse como "tiempos diferentes" del proceso global de evaluación.

Estas dimensiones son:

- a) *la investigación evaluativa* propiamente tal, que incluye tanto la evaluación sumativa (estudio de los resultados de un proyecto al cabo de un tiempo determinado) con la formativa (insumos, procesos, eficiencia, eficacia y resultados);
- b) *la investigación descriptiva* o de ubicación, que abarca los estudios exploratorios o de diagnóstico, así como el análisis coyuntural; y

- c) *la investigación proyectiva*, que se refiere fundamentalmente a la planificación y toma de decisiones.

En segundo lugar, se indicó que es necesario distinguir entre la evaluación *per se*, que pretende un aporte específico a un proyecto determinado, y la investigación evaluativa, que se sitúa dentro de un contexto más amplio, en tanto que pretende llegar a generalizaciones y elaboraciones teóricas.

En tercer lugar, se hicieron notar algunos problemas detectados a través de las experiencias de evaluación. Los principales son:

La ausencia de claridad en el planteamiento teórico-ideológico y en los objetivos de los equipos de acción, suele ser fuente de obstáculos para la evaluación.

La recolección de datos suele toparse con serias dificultades cuando los sujetos de la evaluación no la han solicitado directamente, amén de las dificultades inherentes a la elaboración de instrumentos y técnicas adecuadas a la estructura de pensamiento y códigos de expresión del pueblo.

Los resultados de la evaluación, si no son descodificados en un lenguaje accesible para los destinatarios de la promoción, no surten sus efectos ni repercuten efectivamente en la población.

Finalmente, otra dificultad que se ha constatado en la práctica es la ambigüedad con que los equipos de acción plantean sus requerimientos de evaluación.

Todos estos problemas teóricos y metodológicos se sistematizaron en forma de un esquema-guía, que contiene nueve etapas o niveles. Para cada etapa se sugiere métodos e instrumentos concretos según fueron propuestos por las instituciones con experiencias en evaluación (ver esquema al final del informe).

Como se podrá observar, las metodologías e instrumentos sugeridos se refieren a dos maneras de realizar la evaluación: la auto-evaluación y la hetero-evaluación.

Es importante destacar estas dos maneras de llevar a cabo la evaluación, porque puede haber malentendidos al respecto.

Como se puede ver en el esquema, aun cuando casi todos los aspectos del proceso evaluativo pueden ser cubiertos por medio de métodos auto-evaluativos, la práctica recomienda, sin embargo, que haya un acompañante o animador externo que ayude a mantener la objetividad del proceso evaluativo. Además, generalmente, los procesos auto-evaluativos tienen como finalidad primordial la retroalimentación de los proyectos de promoción, con base en recomendaciones concretas y encaminadas a la praxis inmediata. Mientras que la finalidad de la investigación evaluativa no termina ni en los proyectos ni en el análisis de los procesos contextuales, sino que trata de acumular evidencia empírica para llegar a la formulación de teorías y estrategias más amplias de cambio social estructural.

Algunas observaciones finales

Ni la evaluación ni el evaluador pueden ser neutros respecto al marco de referencia operativo desde el cual se plantea la evaluación. Éste es fundamental y de él dependen los criterios de evaluación y los indicadores que se utilicen. En este sentido, no es útil, ni siquiera posible, emprender una evaluación si no hay suficiente acuerdo y claridad sobre el marco de referencia.

En relación con este punto, es indispensable que haya completo acuerdo sobre el ámbito que se desea que abarque la evaluación: por ejemplo, si ésta se limita solamente a las acciones y resultados, al funcionamiento del grupo promotor, o a la consistencia entre teoría y acciones, etcétera.

La naturaleza de los objetivos de la evaluación y los motivos por los que se realizan son decisivos para determinar la buena marcha de la evaluación y los instrumentos que se empleen. Si no hay claridad a este respecto, se pueden crear falsas expectativas o procesos inoperantes.

Una dificultad hasta ahora no superada es encontrar la fórmula operativa y el marco teórico que la sustente, para distinguir la eficiencia de la eficacia. La primera se apoya en acciones que pueden medirse con relativa facilidad mientras que la segunda es menos aprehensible porque mira a la inserción y relevancia de las acciones dentro de procesos amplios, a veces muy ambiguos y generalmente de tipo político.

Finalmente, se recalcó que no conviene limitar las evaluaciones a proyectos en sí, porque esta perspectiva restringe el ámbito de la evaluación y no permite abrir nuevas interrogantes sobre los procesos populares reales y operantes.

Como conclusión práctica, se decidió que se intentaría poner a prueba los métodos e instrumentos que se resumen en el esquema adjunto y acompañar a los equipos que desearan implementarlos, en su proceso de evaluación, con el objeto de ir remodelando los procedimientos sugeridos en el taller.

Descripción esquemática de las metodologías e instrumentos sugeridos en el taller para cada una de las etapas que comprende la evaluación

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
I. MARCO TEÓRICO				
a. Formulación	Investigación documental	Confrontación del M. T. de evaluador con el M. T. del evaluado	- Estudio de solidaridades (cfr., Mapa relacional de INODEP). ¹	- Estudio de documentos del equipo promotor (Récorde de crisis y revisiones)
b. Asimilación	Confrontación Interna		- Documento del equipo promotor: (récorde de crisis y revisiones)	- Seminarios
	Confrontación con otros grupos		- Esquemas guías (cfr. FCE, ¹ AC; Ajusco)	- Medición de utilidades con atributos múltiples (MUAM: cfr. CEE) ¹

¹ Cfr. Instituciones y equipos... al final del informe.

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
c. Evaluación	Reconstrucción histórica	<i>Idem</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Confrontación con la instancia económica, política e ideológica (Cfr. INODEP) - Seminario del equipo - Reportes del equipo - Documentos del equipo (récor ds de crisis y revisiones) 	<i>idem</i>
d. Operancia	Constatación de que en las reuniones periódicas de los equipos se reflexiona sobre la eficacia externa de los mismos, y no sólo se tratan asuntos de interés inmediato.			
COMENTARIOS:				
<ol style="list-style-type: none"> 1) La auto-evaluación se considera más pertinente que la hetero-evaluación para esta primera etapa. 2) La posibilidad de implementar adecuadamente esta etapa estará en relación directa a la capacidad del equipo para sistematizar su información y llevar récords ordenados de sus acciones. 3) Aun en el caso de la auto-evaluación, la presencia de un acompañante externo es imprescindible para el buen funcionamiento del método. 				
II. ANÁLISIS DEL MEDIO				
	Diagnóstico actual del equipo promotor respecto al diagnóstico de entrada.	Diario del equipo evaluador (basado en investigación objetiva)	<ul style="list-style-type: none"> - Cuestionario al equipo promotor sobre la metodología empleada para conocer el medio - Aplicación del lenguaje total (cfr. IMDEC) 	- Capacitación del equipo promotor en el manejo de los instrumentos adecuados para este objetivo (cfr. análisis diagnósticos del CEE)

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
COMENTARIOS:				<ul style="list-style-type: none"> - Confrontación del diagnóstico del evaluador con el conocimiento del equipo evaluado
		<ol style="list-style-type: none"> 1) Puede ser necesario, en el momento de la evaluación, rehacer un análisis del medio. En este caso, existe un instrumento amplio, <i>cfr.</i> Estudio del medio (INODEP), la construcción de tipologías (<i>cfr.</i> FCE, Ajusco), el uso del análisis coyuntural (<i>cfr.</i> Promoción del Desarrollo Popular) y el Surrey-Descriptivo-diagnóstico usado en varios proyectos del CEE y ESAC² 2) A partir de un sondeo preliminar, obtenido con instrumentos muy sencillos, el conocimiento más profundo del medio se obtendrá con base en las reacciones producidas en el medio por las acciones del mismo equipo 3) Se considera que el marco que sirve de guía para la recolección, análisis e interpretación de los datos, debería ser de tipo genético-estructural y no funcionalista. 		
III. OBJETIVOS				
a. Adecuación	Comparar la formulación de los objetivos contra el M. T. y el análisis del medio	Confrontar la formulación del equipo evaluado vs lo que hace el evaluador	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de la acción (<i>cfr.</i> INODEP) - Cuestionario (<i>cfr.</i> FCE, Ajusco) 	<ul style="list-style-type: none"> - Seminario con el equipo evaluado (<i>cfr.</i> CEE) - Entrevistas enfocadas a diversos estratos del equipo
b. Viabilidad	<p>Análisis de recursos, obstáculos y de oportunidad (análisis de la coyuntura)</p> <p>Análisis de la experiencia acumulada por el equipo</p> <p>Expresión por etapas del camino</p>	<i>Ídem</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Inventario de recursos - Confrontación contra la experiencia propia y ajena, en cuanto a obstáculos, riesgos y fuerzas de apoyo 	

² Instituciones y equipos... al final del informe.

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
c. Evolución	hacia los objetivos, en términos de cantidad y calidad de logros		- Relación con el análisis del medio (cfr. Esquemas-Guía de FCE)	
	Reconstrucción histórica	<i>Ídem</i>	- Análisis documental referido a la justificación de las acciones (cfr. FCE)	- Entrevista a informantes cualificados
d. Asimilación	Confrontación interna del equipo	<i>Ídem</i>	- Justificación individual de acciones (cfr. Cuestionario de FCE)	- Entrevistas a informantes cualificados
			- Tormenta de ideas por tarjetas (cfr. IMDEC)	Seminario con el equipo promotor MUAM
e. Operacionalización	Búsqueda de contradicciones en la operacionalización para checar consistencia interna	<i>Ídem</i>	- Examen de la justificación de las acciones a través de los récords, documentos, etc., del equipo	- Guía de autoestudio de universidades del CEE
	Comparación de la extensión de los objetivos vs la extensión de las acciones	<i>Ídem</i>	- Esquema de elaboración de la acción (INODEP)	
COMENTARIOS:				
<p>La auto-evaluación tendría una limitante, que consiste en el peligro de que los equipos promotores tiendan a justificar sus acciones por su valor intrínseco más que por su relación con el marco teórico, el análisis del medio y los objetivos derivados de ambos. Por esta razón se considera conveniente el acompañamiento externo.</p>				

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO- EVALUACIÓN	HETERO- EVALUACIÓN	AUTO- EVALUACIÓN	HETERO- EVALUACIÓN
IV. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO				
	<p>Análisis de organigrama en cuanto a la distribución de poder, la red de comunicaciones, políticas de financiamiento y manejo de fondos</p> <p>Análisis de las políticas de selección y desarrollo del personal</p> <p>Análisis del presupuesto por actividades y prioridades, de acuerdo con los objetivos</p>	<p>Chequeo de congruencia entre actividades y características de los actores del proceso de promoción</p> <p><i>Ídem</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama de INODEP - Construcción de un plan de trabajo (usando el PERT, p. ej., u otro) - Análisis lingüístico aplicado a significados (<i>cfr.</i> FCE, Ajusco) - Estudio de puestos (<i>cfr.</i> INODEP, CEE) - Análisis de contradicciones (claves de lectura del INODEP) - Métodos de selección del personal (IMDEC) - Inventario de habilidades de toda la institución 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuestionario para el estudio de puesto del CEE - Entrevistas
COMENTARIOS:				
Hay una laguna en cuanto a instrumentos para evaluar las características del promotor.				

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
V. ACCIONES Y RESULTADOS				
	Comparación de acciones vs objetivos, hipótesis vs resultados y acciones vs acciones en distintos contextos	Método cuasi-experimental con seguimiento Análisis ex post (<i>cf.</i> CEE)	- Observación - Cuestionamiento (FCE Ajusco) - Estudio de cadenas de actividad (INODEP)	- Cuestionarios - Entrevistas - Observación participante, - etc. (<i>cf.</i> CEE)
COMENTARIOS:				
<p>1) En la autoevaluación hay todavía una laguna para lograr un buen control de resultados.</p> <p>2) En la hetero-evaluación ha faltado un acercamiento más preciso para analizar la marcha de las acciones.</p> <p>3) Es probable que los actuales instrumentos de evaluación sean cada vez menos útiles a medida que las acciones de los equipos se vayan desplazando de las actividades fijas, cerradas y planeadas hacia coyunturas más de tipo político de alianza con los movimientos del pueblo. Sin embargo, dichos instrumentos siempre serán útiles para apreciar los efectos que los proyectos generan a largo plazo —aun en un contexto sociopolítico más amplio—, ya que la relevancia de los proyectos no puede medirse sólo en términos de las acciones muy concretas que se pueden observar en un limitado periodo de tiempo.</p>				
VI. EFICIENCIA				
	No se propuso ninguna metodología en concreto	- Análisis de costo-beneficio - Efectividad de costos - Estimación de costos de oportunidad	<i>Ídem</i>	- Contabilidad del proyecto - Comparación con otros proyectos o con diversas instancias dentro del mismo proyecto

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
COMENTARIOS:	<p>1) Algunos piensan que, si se acepta de antemano que la lógica del sistema social vigente es diferente a la lógica del proyecto que pretende el cambio de dicho sistema, no se podrían encontrar parámetros de eficiencia de acuerdo con la racionalidad del mismo sistema. Sin embargo, siempre será necesario determinar en la medida en la cual el proyecto "contradice" en efecto la lógica del sistema ya que, por un lado, tal contradicción puede existir solamente en la mentalidad de los autores del proyecto y, por el otro, será indispensable demostrar que con el tipo de "contradicciones" en que se incurre, se está contribuyendo a cambiar el sistema. Nadie ha demostrado en forma genérica que basta actuar "irracionalmente" —según los cánones del sistema— para propiciar el cambio social.</p> <p>2) Deben distinguirse la eficiencia propia de una etapa exploratoria y la que correspondería a una etapa propiamente experimental (cuando ya el proyecto ha madurado en cierta forma).</p> <p>3) El concepto de eficiencia está vinculado esencialmente con el logro de los objetivos intrínsecos del proyecto (p. ej., cumplimiento de los planes de trabajo). Por lo tanto, es un concepto interesante para todos los tipos de acciones.</p>			
VII. EFICACIA				
	Método de reconstrucción histórica (FCE)	Análisis cuasi-Experimental Enálisis <i>ex-post</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de las reacciones del pueblo frente a los conflictos - Consulta a los testigos cualificados del medio (INODEP) - Niveles de conciencia (INODEP) - Entrevistas dialógicas y dramatizaciones (IMDEC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Medición de actitudes, valores, alianzas y efectos no previstos - Entrevistas enfocadas - Diario de campo
COMENTARIOS:	<p>1) Para no confundir la eficiencia de acciones aisladas con la eficiencia del proceso propiamente tal, se sugiere hacer una referencia constante a la teoría y al análisis coyuntural. Esto debería realizarse en diferentes momentos para confrontar las acciones con la situación sociopolítica cambiante.</p>			

ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	METODOLOGÍA		INSTRUMENTOS	
	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN	AUTO-EVALUACIÓN	HETERO-EVALUACIÓN
2) La evaluación de la eficacia debe situarse en el análisis de coherencia entre acciones, objetivos, medios externos, táctica, estrategia y coyuntura.				
VIII. ANÁLISIS DE LA CONGRUENCIA				
1) En la hetero-evaluación, esta etapa consiste propiamente en analizar e interpretar los datos recabados a través del método cuasi-experimental.				
2) En la auto-evaluación se sugiere simplemente analizar la metodología global que caracteriza y define a todo el equipo o institución.				
IX. INVESTIGACIÓN PROYECTIVA				
- Reconstrucción histórica	Métodos matemáticos de toma de decisiones (cfr. teoría de los juegos)	- Interpretación global de las reconstrucciones históricas (FCE) - Esquema de evaluación de INODEP, en su etapa "creatividad"	- MUAM (CEE) - Técnicas de toma de decisiones.	

NOTA: Instituciones y equipos que participaron en el taller de Metodología de Evaluación.

- FOMENTO CULTURAL Y EDUCATIVO, A. C. (FCE) (México, D. F.)
- CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A. C. (CEE) (México, D. F.)
- ESTUDIOS SOCIALES, A. C. (ESAC) (México, D. F.)
- INSTITUTO ECUMÉNICO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS (París)
- INSTITUTO MEXICANO DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (IMDEC) (Guadalajara, Jal.)
- PROMOCIÓN DEL DESARROLLO POPULAR (México, D. F.)
- SERVICIOS POPULARES, A. C. (Zirizicuaro, Mich.)
- FUNDACIÓN MEXICANA PARA EL DESARROLLO RURAL (México, D. F.)
- PROYECTO SANTA MARGARITA: SERVICIOS POPULARES DE OCCIDENTE (Guadalajara, Jal.)
- CENTRO DE PLANEACIÓN Y REFLEXIÓN EDUCATIVA (en calidad de observador) (Caracas).