

## IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN EL PROCESO DE LA PLANIFICACION

Gustavo A. Muñoz C.  
I.U.P.E.R.A.E.L.

### INTRODUCCION

Como aporte a la temática que se ha planteado en los cursos de Teoría de la Planificación desarrollados en la maestría del I.U.P.E.MAR., se presenta un conjunto de ideas que deben ser meditadas y profundizadas y que pretenden enriquecerse con los aportes que se le hagan.

Se conjugan en este trabajo dos aspectos considerados interesantes; por un lado la planificación, y por otro la evaluación, en una interrelación que determinó el tema escogido; la importancia de la evaluación en el proceso de la planificación.

No se pretende desarrollar una metodología o un sistema de evaluación para la planificación. En esta primera etapa se quiere hacer una reflexión motivante de la importancia y necesidad de la evaluación, particularmente en lo que respecta a la planificación.

El trabajo está estructurado en cuatro partes, la primera de ellas, la justificación e importancia del tema en donde se enuncia el problema, se plantea la referencia bibliográfica y se conceptualiza el proceso de planificación y la evaluación.

La segunda parte, correlaciona los conceptos expuestos de planificación y evaluación, y define tres aspectos operativos.

La tercera y cuarta partes se refieren a las conclusiones y recomendaciones pertinentes, respectivamente.

## 1. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA

En una conferencia dictada en la Universidad Simón Rodríguez, el 1ro. de Abril de 1981, el Dr. Eduardo González Reyes de CINTERPLAN, señaló el conjunto de ideas, fuerza que definen la acción de la institución, en esa oportunidad y en conversación posterior, se señaló la importancia de la evaluación de planes y programas y la necesidad de establecer un proceso de evaluación que determine la pertinencia, la efectividad y los alcances de lo que se ha planificado, lo que se está ejecutando, y lo que se ha de planificar.

De mi experiencia como docente de la asignatura "Teoría de la Planificación", he resumido conclusiones que apuntan hacia la necesidad de definir operacionalmente la evaluación de planes y programas, ya que no es suficiente la concepción y realización de un buen plan, si el mismo no se puede ejecutar o si ya ejecutado, no se tienen los métodos y procedimientos que permitan valorarlo y evaluarlo.

Para ilustrar este planteamiento se puede retomar al go de lo escrito en el prólogo del libro de Giordani (1980) cuando José Silva Michelena señala la angustia o "esquizofrenia" que sienten los docentes de planificación al enseñar modelos y técnicas en los cuales no se creía, indicando además... "el profesor podía hacer las más lúcidas críticas a la teoría y a los métodos de planificación, pero era incapaz de proponer alternativas que pudieran serle útiles a los estudiantes o a las mismas oficinas de planificación". La pregunta evidente de por qué se enseña algo en lo que no se cree la responde el Dr. Silva Michelena al indicar que eran los modelos y técnicas que se utilizaban en las oficinas de planificación.

Particularmente creo que como docente, debemos dar toda la información posible en cuanto a la realidad que nos ocupa. En el caso concreto de la planificación, es muy importante señalar el pasado y el presente de la teoría y la práctica, y evidentemente se debe exponer lo que para el momento se está haciendo en materia de planificación. Lo que no debe ser, es quedarse en simples señalamientos o juicios sin trascendencia, debe despertarse criticidad y motivar la valoración tanto de fondo como de forma.

Referido concretamente a la planificación creo oportuno recordar lo planteado por Ahumada (1960) con relación a que la planificación es neutra, no es ni buena ni mala en sentido ético. "En virtud de su neutralidad la planificación no lleva en su esencia ningún fin último implícito, se puede planificar para la libertad o para la esclavitud, planificar para la cultura o para la ignorancia, para la libertad de empresa o para la centralización de decisiones económicas".

Podría pensarse que el valor ético de la planificación depende fundamentalmente del planificador y de las políticas que inspiren y orienten a la planificación.

Por todos es conocido, los grandes esfuerzos hechos en planificación; sabemos que no todo lo que se ha planificado se ha ejecutado, y que no todo lo ejecutado ha dado los frutos esperados. Podríamos preguntarnos ¿dónde está la falla? La neutralidad de la planificación señala y la poca disposición a presentar alternativas de solución que se ha enunciado, podría hacer pensar que la culpa recaería en quien planifica o tiene de algún modo en sus manos el proceso de planificación; afirmarlo o negarlo nos haría caer en un plano de reflexión ética-moral muy profundo.

Se puede creer en la buena fe y dedicación de los planificadores y del equipo que les acompaña, ya que se han hecho grandes esfuerzos, y se han escrito buenos tratados tendientes a lograr la efectividad de los procesos de planificación. Como ejemplo de ello podríamos señalar el trabajo bajo que en materia de planificación educativa se realiza

en CINTERPLAN, o cualquiera de las últimas publicaciones hechas por ese gran número de profesionales que cada día se interesan más por la planificación.

Siempre he sostenido que toda planificación es buena hasta que no se demuestre lo contrario, en términos concretos; antes de aprobarla o improbarla debe evaluarse, desde el punto de vista de su concepción, alcances y posibilidades de realización, y una vez aprobada y puesta en práctica, debe evaluarse permanentemente su ejecución a fin de poder garantizar su validez.

Para desarrollar esta idea, es oportuno señalar el proceso de la planificación, establecer el hecho y condiciones de la evaluación, y luego correlacionar planificación y evaluación, para señalar no sólo la importancia de la misma, sino los requisitos y condiciones que la operacionalizan en el proceso de la planificación.

### 1.1. El Proceso de la Planificación.

Como se enuncia en la introducción, la intención de este trabajo es señalar la importancia de la evaluación del proceso de planificación; es por ello que debemos identificar primero qué entendemos por dicho proceso.

Para evitar la polémica de si la planificación es una técnica o una ciencia, si es un instrumento o una metodología, se enuncia como un proceso, ya que independientemente de la connotación ética o filosófica que se le quiera dar, la planificación debe estar estructurada en fases o etapas, secuencialmente lógicas, con un punto de partida y una supuesta finalidad, que se da en el tiempo y en el espacio y se nutre de insumos que producirán un resultado final.

No debe el planteamiento anterior hacernos perder de vista el fondo y la forma de la planificación, o tal como lo plantea Friedman (1963) en sus dos interpretaciones que señala como diferentes pero complementarias; desde el punto de vista técnico y desde el punto de vista ideológico, ya que como técnica concibe a la planificación como un pro-

cedimiento que conduce hacia la definición y esclarecimiento de las metas de una organización, para luego reducirlas a programas y métodos específicos de acción; y desde un punto de vista ideológico lo concibe como un instrumento para obtener un importante grado de dominio sobre el destino del hombre.

Por otro lado, debemos resaltar las concepciones últimas que puedan estar presentes en la planificación. En términos didácticos he utilizado la contraposición de autores no sólo para diferenciar estructuralmente la planificación social y la planificación económica sino más que eso, la idea central conceptual que el desarrollo de sus obras presenta.

Para ejemplificar pudiéramos señalar a Schiefelbein (1974) como un romántico de la planificación, quien centra en el hombre la razón y el motivo de la misma, y contrapuesto a él, pudiéramos destacar a Friedman (1963) y el propio Ahumada (1966) quienes le dan un tratamiento más pragmático a la planificación. La importancia de esto, o bedece a que se debe tener presente, el fin conceptual, la utilidad, razón y motivos que genera el hecho de planificar, y los propósitos que el mismo contenga deben estar muy presentes al estructurar el proceso y al querer definir su efectividad.

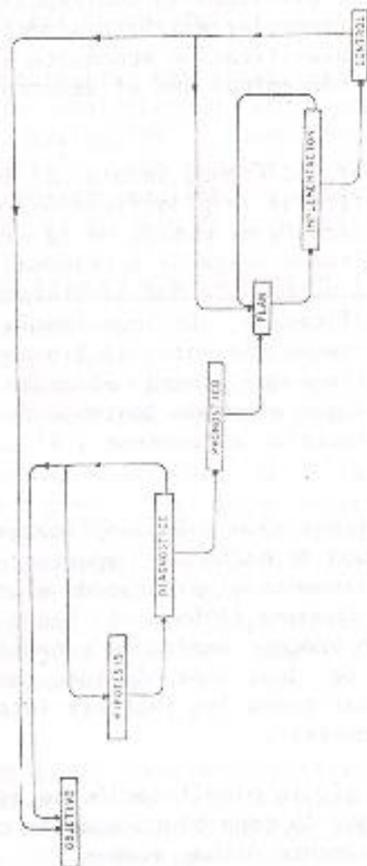
La posición o disposición del planificador, su concepción y filosofía son de hecho muy importantes. La planificación no es simplemente el proceso de elaborar un plan, según sostiene Ahumada (1966). El hecho de planificar involucra todo un proceso mental de estructuración y elaboración racional de ideas o propósitos, con el fin de ordenar y correlacionar todos los factores intervinientes y determinantes del proceso.

Como proceso en sí, la planificación se estructura según etapas o fases; por lo general cada autor o planificador define operacionalmente dichas etapas.

Ahumada (1966) describe cinco etapas: el diagnóstico,

la discusión, la ejecución y la evaluación. Por otro lado, Schiefelbein (1974) previo a describir el proceso de planificación, se plantea un diagrama de flujo que ilustra el proceso (ver diagrama) y desprende de él la necesidad de establecer doce etapas, que van desde el momento previo hasta la evaluación de los resultados, indicando además como muy importante la etapa de la organización del equipo del planificador.

DIAGRAMA DE FLUJO QUE ILUSTRAR EL PROCESO DE PLANIFICACION SEGUN SCHIEFELBEIN



•Schiefelbein. Op. Cit. p. 42

Desde un enfoque sistémico, Kaufman (1973) define a la planificación como un proceso para determinar "a donde ir" y establecer los requisitos para llegar a ese punto de la manera más eficiente posible. Basado en la estructura sistémica de misiones, funciones, tareas, métodos y procedimientos, plantea una posible taxonomía de la planificación educativa que podríamos resumir en términos de: identificación del problema, determinación de los requisitos de solución, selección de las estrategias de solución, implantación, determinación de la eficiencia en la ejecución y revisión.

Resumiendo podríamos decir que la planificación es el proceso ético filosófico que fundamentado en un conjunto de objetivos que obedecen a fines y políticas preestablecidas, determina un conjunto de hechos y acciones que se concretan en un instrumento operativo denominado plan.

### 1.2. La Evaluación.

La evaluación como concepto se presta a muchas acepciones. Se evalúan tareas, programas, ejecuciones, acciones, y se pretende por medio de la evaluación justificar hechos y procedimientos.

Más que definir el concepto de evaluación, nos ocuparemos de operacionalizar la acepción que interesa a los fines de este trabajo. Una de las formas más didáctica de introducir a su concepción, es la de contraponer a la evaluación con el concepto de medición. En una primera aproximación, tanto medir como evaluar indican una comparación, una determinación de resultados, la gran diferencia radica en el hecho de que la medición se expresa en términos cuantitativos y la evaluación en términos cualitativos.

La cualitatividad asignada a la evaluación la hace pensar como un proceso que a la par de reportar contraposición de resultados, debe dar toda la retroalimentación valorativa necesaria para permitir ajustes o cambios, cuando los resultados no sean los deseados.

De ser un simple instrumento para resumir información de resultados obtenidos, la evaluación se ha transformado en toda una disciplina que justifica la toma de decisiones de hechos y procesos buscando cada día más la racionalidad de dichas decisiones.

Para encauzar el análisis del tema, es oportuno destacar lo que sobre objetivos de la evaluación señaló en su obra Carol Weiss (1978). La autora se plantea dos interrogantes: ¿Está justificada siempre la evaluación? Siendo buenos programas, ¿debieran todos los programas someterse a evaluación? Dando a éstos una respuesta negativa, aclara que la evaluación está consagrada al principio de utilidad, si la misma no influencia en las decisiones resultará una tarea en vano.

La evaluación, según Weiss, probablemente no valdrá la pena de darse en cuatro clases de circunstancias:

1. Cuando no hay nada que preguntar acerca del programa. Se está realizando y las decisiones sobre su futuro, o no se van a tomar o ya se han tomado.
2. Cuando el programa carece de clara orientación. El personal del programa improvisa sus actividades de un día para otro, basándose en pocas reflexiones y menos principios, el programa cambia y se va transformando. Vagabundea y se orienta como puede. Hay poca razón para llamar a esto "programa".
3. Cuando las personas que deberían saberlo no pueden ponerse de acuerdo en qué es lo que está tratando de realizar el programa. Si existen grandes discrepancias en las metas pensadas, la evaluación carece de fundamento sobre el cual levantarse.
4. Cuando no hay suficiente dinero ni personal lo bastante calificado para realizar la evaluación. Esta es una tarea exigente que requiere tiempo, dinero, imaginación, tenacidad y destreza.

Para poder evaluar se deben tener claros los objetivos que se pretenden, conocer claramente la realidad existente y tener una visión muy precisa de los logros que se esperan. Saber donde se está y a dónde se quiere llegar es muy importante; de lo contrario, se corre el riesgo de partir del punto equivocado, de confundir el camino, o de llegar al lugar no deseado.

La contraposición del "es" y el "debe ser" puede ser otra forma de abordar el problema, al igual que lo señalado anteriormente, se requiere una clara visión de lo que se desea obtener (el debe ser). Pero además es necesario el planteamiento de una metodología de trabajo que permita determinar la situación existente (el es).

La evaluación moderna se puede plantear como un sistema, como una metodología de investigación, como una disciplina científica o como un operativo racional, lo que debe quedar claro es su utilidad, la necesidad de que se defina operacionalmente, que cuente con los recursos y personal necesarios y capacitados, que en todo momento su validez esté garantizada por el deseo de hacer las cosas cada vez mejor.

## 2. LA EVALUACION Y EL PROCESO DE LA PLANIFICACION

Enunciada la planificación como un proceso y señala da la importancia, condiciones y requisitos de la evaluación, se puede establecer la correlación entre la planificación y la evaluación desde tres referencias:

- Planificación de la evaluación.
- Evaluación de la planificación.
- Ejecución y evaluación.

Desarrollaremos operacionalmente estos tres aspectos, tratando en todo momento de dar respuesta al enunciado de este trabajo.

## 2.1. La Planificación de la Evaluación.

Lafourcade (1974) al igual que otros autores, ha señalado que las instituciones u organizaciones modernas re quieren determinar lo más exactamente posible la relación existente entre las metas establecidas, los esfuerzos empuñados y los resultados obtenidos, y esto no es otra cosa, que la necesidad sentida de evaluar el desarrollo ins titucional, con el objeto de determinar las mejores alter<sup>n</sup>ativas o cursos de acción.

No puede pensarse en una evaluación aislada, a destajos o desorganizada, se requiere de la determinación del objetivo de la evaluación, el señalamiento de las estrategias y ritmo de acción, y el diseño y montaje de toda la infraestructura que garantice el logro de los objetivos propuestos. En pocas palabras, hay que planificar la evaluación que se ha de realizar.

Weiss (1978), además de plantear las circunstancias en las cuales no vale la pena desarrollar una evaluación, hace planteamientos interesantes sobre: los objetivos pre sentes y encubiertos, el uso que le quiera dar a la evaluación, desde el punto de vista de quienes esperan obtener respuesta y lo que esperan, la compatibilidad de los fines, la evaluación formativa y sumativa, quienes la utilizarán, y en términos de la estructura señala la evaluación interna en contraposición con la evaluación externa, indicando además el nivel en la estructura. Todo esto, plantea un ordenamiento de hechos y efectos, un sistema de evaluación, lo que permite enfatizar en la necesidad expresada y la realidad planteada de la planificación de la evaluación.

## 2.2. Evaluación de la Planificación.

La planificación como proceso tiene tres grandes momentos: su concepción, su diseño y su ejecución.

Su concepción parte desde el momento mismo del planteamiento o deseo de planificar y contiene las etapas de determinación de las orientaciones iniciales, el diagnóstico, el pronóstico, y evidentemente, la organización del

equipo del planificador. En su momento de diseño está de terminado por la elaboración del plan, los programas co rrespondientes y los proyectos que fuesen necesarios. La ejecución tiene como proceso inicial la toma de decisiones y posteriormente, la puesta en práctica del plan.

¿Se podrían dar estos tres momentos en forma aislada, sin correlación alguna? Evidentemente no, por más claramente diferenciados que sean, su interacción es necesaria. La pregunta que no tiene una respuesta tan categórica es la del tipo y manera de evaluación que debe estar y está presente en cada uno de estos momentos con el objeto de garantizar una eficiente interacción.

Como se señaló en la introducción, el propósito de este trabajo no es el de desarrollar un modelo o esquema de evaluación, ya que en este primer intento se quiere dejar sentada la inquietud por el tema y la necesidad de desarrollarlo profundamente. Lo que si se debe recalcar, es el hecho, de que de no existir un mecanismo de evaluación que garantice una correcta interrelación de estos momentos, no se puede asegurar la efectividad del proceso, o por lo menos, no a la luz de un sistema integrado de evaluación.

No es tampoco la idea, dejar en el aire el planteamiento, en este sentido se puede expresar, que la evaluación del primer momento, puede y está determinada por la realización o concepción del segundo, es decir, toda la etapa de investigación previa, diagnóstico y pronóstico, puede evaluarse en la concepción y pertinencia del plan propuesto.

En una interpretación sumativa de la evaluación, se puede estructurar una evaluación del plan que pueda indicar la validez del mismo y los hechos y condiciones que lo generan y así se estaría evaluando los dos primeros momentos descritos inicialmente.

Esta evaluación estará centrada en lo que pudiéramos llamar análisis de consistencia o estudio de factibilidad del plan, que en resumen no es otra cosa que la determi-

nación de la consistencia del plan en sí mismo y la factibilidad de su relación o ejecución, con todos los requisitos que le sean pertinentes.

### 2.3. Ejecución y Evaluación.

No tiene sentido hacer un diagnóstico que no permita el pronóstico, ni tiene sentido tener la intención, el deseo y la necesidad de planificar y no hacerlo, y lo que es más importante, no tiene razón de ser la planificación si el plan que ella genere no se puede ejecutar.

Se establece que el análisis de consistencia o estudio de factibilidad, evaluará el plan de tal forma, que suministre toda la retroalimentación necesaria, que haga factible la realización del mismo, ¿pero la buena concepción de un plan, y su factibilidad de realización garantizaría la efectividad del mismo? La respuesta es no. El planificador, en el estudio de factibilidad debe presentar la planificación en términos realizables, con todas las alternativas y situaciones previstas y señaladas, pero debe estar seguro de poder tener los mecanismos que le permitan si lo planificado se está ejecutando.

Esto plantea la necesidad de establecer un sistema de evaluación que suministre la retroalimentación necesaria para el chequeo, reajuste y control de lo que se está ejecutando.

Es aquí donde debe terminarse esa marcada diferencia entre la planificación y la ejecución, o como se le suele señalar, la incongruencia entre la teoría y la práctica. Se sabe que no es el planificador el que ejecuta o pone en práctica los planes, pero si corresponde al planificador, definir el conjunto de acciones que le permitan ver su tarea culminada, a través de una correcta y concreta ejecución de la planificación hecha, y esto no se podrá lograr, en la medida en que no se defina un efectivo sistema de evaluación de la ejecución.

### 3. CONCLUSIONES

Al revisarse los documentos que se analizaron en el XIII Congreso Interamericano de Planificación, y los documentos producidos en CINTERPLAN, se resume un común denominador: la necesidad de hacer más operativa a la planificación, la necesidad de que rinda los frutos deseados y que se transforme en el instrumento que realmente permita a los países salir del subdesarrollo y estructurar su acción política, económica y social en términos de una planificación racional, coherente y efectiva.

Es curioso que en muy pocas oportunidades, salvo en los textos didácticos, se mencione la necesidad de establecer un sistema de evaluación de la planificación, y quien menciona a la planificación como una etapa integrante del proceso en sí, no la operacionaliza suficientemente.

Si en última instancia, la planificación permite la racional toma de decisiones, si la acción evaluativa no está presente, esta toma de decisiones será poco efectiva.

Llama la atención, como todos los ensayos que sobre planificación se hacen en América Latina y en particular el caso venezolano, apuntan hacia el fracaso de la planificación, puesto que se le ha utilizado como simple instrumento burocrático, se le ha dado la característica de haber sido implantada sólo a manera esnobista. Mucho se habla de la inconsistencia, irrelevancia, desfasaje de la realidad, inoportunidad y otra cantidad de adjetivos más, pero muy pocas veces por no decir ninguna, estos juicios obedecen a una evaluación sistemática y concreta.

Es muy fácil criticar, destruir, denigrar; lo difícil es hacerlo sobre bases reales, demostrables, sistemáticamente válidas y por otro lado, es simple planificar sobre planes no ejecutados y mucho menos evaluados.

La evaluación, que debe ser un hecho cotidiano en todo el desarrollo humano, es aún más importante en un hecho que organiza y orienta ese desarrollo, como lo es la

planificación. Si importante es planificar, tanto o más lo es evaluar esa planificación, de lo contrario, su efectividad estará muy lejos de ser la deseada.

No deben, quienes exploran y desarrollan el campo de la planificación, permitir que los desalienten los fracasos y desaciertos sufridos por los planes y programas, y aún cuando no se pueda afirmar que la solución de todos los problemas que se generan alrededor de la planificación, quedarán resueltos con el establecimiento de un sistema racional de evaluación, por lo menos se puede afirmar que así la planificación, dejará de ser en sí un problema más.

#### 4. RECOMENDACIONES

Es necesario desarrollar una metodología sistemática de evaluación del proceso de planificación. La misma deberá estar orientada a facilitar el proceso en sí, permitiendo la información necesaria para los ajustes que sean necesarios.

Deberá ser un sistema continuo, flexible, permanente y pertinente, que no se constituya en una carga más para el proceso de la planificación, sino que al estar presente en todas las etapas del mismo, lo agilice, convirtiéndose en una fuente recurrente para el mejor logro de los objetivos propuestos.

La formación de recursos en el cuarto y quinto nivel (Maestría y Doctorado) es una valiosa oportunidad para orientar a los participantes en el desarrollo de la tarea propuesta, correlacionando la evaluación no sólo con la planificación, sino con cualquier área de estudio en la cual sea pertinente.

La tarea propuesta puede parecer muy amplia, pero su estudio, formulación, concepción y desarrollo sistemático partiendo de enunciados concretos, hasta llegar a la generalidad deseada, puede ser una buena metodología.

Debe aprovecharse en todo momento los esfuerzos institucionales y el aporte permanente de las personas que

de alguna manera han desarrollado el tema.

#### BIBLIOGRAFIA

- Ahumada, Jorge. Necesidad de planificar y objetivo de la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. IV N° 4 - 5 1966, 18-25.
- Ahumada, Jorge. Notas para una teoría general de la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. IV N° 4 - 5, 1966, 27 - 61.
- Ander-Egg, Ezequiel. Introducción a la Planificación. Buenos Aires: El Cid Editor, 1979.
- Contastí, Max. La Capacidad Epistémica Como Factor Político y Metodológico Relevante en el Proceso de Planificación. Ponencia presentada en el XIII Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, 26 - 31 octubre 1980.
- CINTERPLAN. Bases de una Estrategia para la Acción de CINTERPLAN. Caracas, 1981.
- CINTERPLAN. Bases para la Programación de CINTERPLAN en la Perspectiva del Desarrollo de la Educación en la Década del 80. Brasilia 11 - 14 Agosto 1980.
- Friedman, John. La vocación de la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. III, N° 7 - 8, 1963, pp 1 - 51.
- Giordani, Jorge. La Planificación como Proceso Social. Valencia: Vadell Hermanos Editores, 1980.
- Kaufman, Roger. Planificación de Sistemas Educativos. México: Editorial Trillas, 1973.

Lafourcade, Pedro. Planeamiento, Conducción y Evaluación en la Enseñanza Superior. Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1976.

Mendez, Jorge. El Estudio de la Planificación en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el XIII Congreso Interamericano de Planificación. Caracas, 26 - 31 de octubre 1980.

Schiefelbein, Ernesto. Teoría, Técnicas, Procesos y Casos en el Planeamiento de la Educación. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 1974.

Weiss, Carol. Investigación Evaluativa. México: Editorial Trillón, 1978.

## ALGUNAS IDEAS ACERCA DE UN PROGRAMA DE EVALUACION INSTITUCIONAL

Hernando Salcedo  
Escuela de Educación  
Universidad Central de  
Venezuela

### INTRODUCCION

El considerar el proceso de evaluación como aspecto prioritario en la realización de un diagnóstico global de una institución, orientado a proponer soluciones a los problemas más urgentes dentro de la misma, sugiere un enfoque adecuado de la situación existente, puesto que reconoce por adelantado la presencia de dificultades que interfieren un funcionamiento más eficiente, pero al mismo tiempo, prevé la superación de tales dificultades mediante el uso de técnicas propias de la investigación educativa.

El contar con una actitud positiva y un clima institucional favorable, constituyen condiciones esenciales para llevar a efecto un diagnóstico y evaluación de una institución, considerada ésta en su totalidad o bien de alguno de sus componentes. Esto es así, por cuanto el suscitar aprehensión, cuando no el rechazo por parte de las personas responsables de programas o entidades a evaluar, parece ser una característica inherente al proceso de evaluación. En efecto, aún el estudio más técnicamente concebido, tendrá serias dificultades para lograr sus propósitos si previamente no se cuenta con una actitud