

Aprender de la evidencia

Investigación **ESCUELA DE GOBIERNO**
GESTIÓN PÚBLICA

Aprender de la evidencia
Usos de la información en la gestión
de organizaciones educativas

Sergio Cárdenas, José Danilo González y Edgar Ramírez



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo



Nombre: Cárdenas Denham, Sergio, autor. | González Peña, José Danilo, autor. | Ramírez de la Cruz, Edgar E., autor.

Título: Aprender de la evidencia : usos de la información en la gestión de organizaciones educativas / Sergio Cárdenas, José Danilo González, Edgar Ramírez

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes ; México : Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 2022. | xx, 108 páginas : ilustraciones ; 17 x 24 cm. | Investigación EGOB. Gestión pública

Identificadores: ISBN 9789587982770 (rústica) | 9789587982787 (electrónico)

Materias: Evidencia | Sistemas de información en educación | Toma de decisiones | Política pública | Instituciones públicas – México – Estudio de casos

Clasificación: CDD 352.38–dc23

SBUA

Primera edición: abril del 2022

© Sergio Cárdenas Denham, José Danilo González Peña, Edgar E. Ramírez de la Cruz

© Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Ediciones Uniandes
Carrera 1.ª n.º 18 A - 12
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: +57 (601) 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.
Sede Santa Fe, Ciudad de México
Carretera México-Toluca 3655,
Col. Lomas de Santa Fe.
Distrito Federal, CP 01210.
México
Teléfono: +52 (55) 5727 9800
<https://www.cide.edu/>

ISBN: 978-958-798-277-0
ISBN *e-book*: 978-958-798-278-7
DOI: <http://dx.doi.org/10.51564/2022.37>

Corrección de estilo: Marcela Garzón Gualteros
Diagramación interior: Luz Samantha Sabogal
Diseño de cubierta: Angélica Ramos
Imagen de cubierta: <https://pxhere.com/es/photo/595249>

Impresión:
Xpress Estudio gráfico y digital S.A.S.
Carrera 69 H n.º 77-40
Teléfono: 601 602 0808
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Lista de figuras y tablas	IX
Introducción	XI
Capítulo 1 Un modelo de análisis	1
Capítulo 2 ¿Cómo se define la oferta de información y evidencia?	21
Capítulo 3 ¿Qué explica la adopción de diferentes tipos de uso?	47
Capítulo 4 ¿Es factible lograr un equilibrio entre oferta y demanda?	69
Conclusiones	89
Referencias	97
Sobre los autores	107

Lista de figuras y tablas

Figuras

Figura 1.	Oferta y demanda de evaluación	16
Figura 2.	Características de los estudios del INEE	26
Figura 3.	Uso instrumental de la información de evaluación para fines operativos	57
Figura 4.	Uso simbólico para beneficios particulares	60
Figura 5.	Uso simbólico para fomentar la efectividad	62
Figura 6.	Conocimiento de la información	74
Figura 7.	Validación de conocimiento	75
Figura 8.	Uso de materiales para la interpretación de los resultados (profesores)	77
Figura 9.	Distribución de la información	78
Figura 10.	Actividades realizadas durante reunión con profesores	79
Figura 11.	Actividades desarrolladas por directores	79

Tablas

Tabla 1.	Elementos que determinan el uso de una evaluación	24
Tabla 2.	Criterios para el análisis de la oferta de información	24
Tabla 3.	Análisis de evaluaciones del INEE (2004-2016)	38
Tabla 4.	Menciones a los distintos tipos de uso de la información proveniente de evaluaciones	50
Tabla 5.	Atributos que inciden en el uso de información	53
Tabla 6.	Vínculo con atributos	53
Tabla 7.	Características del informe de resultados Enlace (porcentajes)	73
Tabla 8.	¿Enlace refleja el desempeño de los alumnos?	75
Tabla 9.	¿Qué hace con profesores que no obtuvieron resultados satisfactorios?	80
Tabla 10.	Actividades de monitoreo realizadas por directores, según los profesores (N = 60)	81
Tabla 11.	Actividades realizadas con los resultados de la prueba Enlace, según los profesores	82

Introducción

Promover un uso adecuado de la información y la evidencia como parte de los múltiples mecanismos de toma de decisiones que tienen lugar en las organizaciones educativas resulta fundamental para mejorar los procesos de diseño, instrumentación, adaptación y terminación de las políticas de distribución de oportunidades educacionales. Los efectos positivos del uso de información en los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en el interior de este tipo de organizaciones se relacionan con la reducción de la incertidumbre (Ongaro y Andreotti, 2021), la posibilidad de acercar innovaciones y aprendizaje externo, y con el brindar evidencia sobre intervenciones eficaces, lo que, en conjunto, significa disponer de nuevas herramientas y medios que contribuyan a mejorar la gestión.

Las personas responsables de diseñar e instrumentar programas educativos por lo general tienen ante sí diversas rutas y mecanismos para recopilar, organizar y utilizar evidencia e información útil para los procesos de toma de decisión. De la ruta que elijan, las fuentes de las que dispongan, la relevancia y la confiabilidad que concedan a la información y la evidencia disponibles, así como de los conocimientos, experiencias y herramientas a los que recurran para interpretarlas, dependerá muy probablemente la manera en que definirán los problemas públicos que buscan resolver y, por tanto, la orientación y continuidad de sus decisiones y acciones.

En este sentido, aquellos responsables de guiar las distintas agencias educativas, sea de manera intuitiva o modelada, interpretan constantemente la muy diversa evidencia disponible en torno a sus organizaciones. Las variaciones que se observan en la forma en que los decisores usan dicha evidencia para guiar sus decisiones, por lo general ligadas a la forma en que se conceptualiza o define la evidencia y a la forma en que se percibe un decisor puede usarla en procesos decisorios, vuelven relevantes los esfuerzos por estudiar los factores que determinan los criterios y las prácticas de uso en cada organización. Adicionalmente, se vuelve una prioridad comprender los potenciales efectos que tendría el uso adecuado de evidencia e información, entendido como una adopción de procesos intencionales y ordenados de conocimiento adquirido, con el fin de influir decisiones dentro de la organización, sin incurrir en una “subutilización, uso inadecuado, uso prematuro o un sobreuso” (Loera-Varela,

1987). Comprender la manera en que el uso de evidencia e información disponible resulta en mejores decisiones que, a su vez, inciden en el grado de eficacia de los programas es, por tanto, una potencial fuente de mecanismos e intervenciones que contribuirían a incrementar la efectividad de los sistemas educativos.

La preocupación por que los responsables de organizaciones gubernamentales hagan un mejor uso de la evidencia y la información disponibles no es un tema reciente ni reducido al ámbito educativo. Por décadas esta preocupación ha sido un tema recurrente de estudio para el campo de la administración y las políticas públicas, como lo destacaron Arellano y Hernández (2014), al señalar que

luego de más de medio siglo desde el surgimiento de las políticas públicas bajo la égida de Harold Lasswell, seguimos enfrentando el desafío [...] de cómo lograr proveer a los decisores la mejor información disponible para ayudarles a optar por las mejores alternativas. (p. 8)

Es decir, este tema ha sido objeto de estudio y preocupación práctica desde el origen de las políticas públicas como disciplina de estudio, ya que se asumió un interés por identificar constantemente procesos, herramientas y prácticas que incidieran positivamente en el desempeño de las personas responsables de la gestión de las agencias gubernamentales (De Lancer, 2006; Parkhurst, 2016).

No obstante, asumir que esta constante orientación y preocupación ha resultado en una práctica generalizada, en la que en todas las organizaciones gubernamentales prevalece un modelo racional y lineal de uso de información y evidencia, es algo alejado de la práctica (Marmot, 2004). Contrario a la aspiración reflejada en múltiples discusiones sobre cómo acercar herramientas para mejorar los procesos de decisiones, en la práctica se observa un uso muy limitado de información y evidencia para tomar decisiones en las organizaciones gubernamentales (Askim, 2007; Heinrich y Marschke, 2010; Hojlund, 2014; Mikkelsen *et al.*, 2021; Moynihan, 2005, 2010; Weiss, 1982, entre otros).

Este contraste entre conceptualización y práctica ha sido una constante desde que se registró un interés por mejorar los procesos de gestión en las organizaciones públicas en los años sesenta. Como señaló Sorensen (1963), esta discordancia se asoció en su momento a la existencia de expectativas explícitas distintas con respecto a la forma en que se gestionan las organizaciones públicas, ya que, desde su perspectiva, en los procesos de toma de decisiones de estas agencias

el ideal es la excepción. Cada paso no puede tomarse en orden, los hechos están en duda o en disputa, muchas de las políticas, todas buenas, están en conflicto. Muchas opciones, todas malas, son las únicas realizables. Los juicios sobre las opciones difieren. Los objetivos son imprecisos. Puede haber muchas interpretaciones de lo que es correcto, lo que es posible y lo que es el interés nacional. (pp. 19-20)

En este contexto, presumir la existencia y la adopción generalizadas de un proceso lineal de uso de evidencia e información que determine, de forma clara y explícita, rutas de acción factibles y fuera de controversia, resulta todavía lejano. Sin embargo, esta restricción y dificultad no ha reducido el interés por disponer de evidencia e información que influya decisiones en las organizaciones gubernamentales, de manera que se contribuya a mejorar su gestión.

Una revisión de la literatura disponible permite advertir que el impulso de la evaluación y el uso sistemático de la información en agencias gubernamentales ha pasado por distintas justificaciones e intensidad en cuanto a grados de interés y objetivos. Por ejemplo, en los años treinta del siglo pasado se promovió la evaluación como una parte fundamental de los procesos de políticas públicas, incluyendo las relacionadas con la educación pública (Rossi *et al.*, 2004). En otro ejemplo, a finales de la década de los setenta, se renovó el interés en el uso de información para la toma de decisiones tras la expansión del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), con el cual se priorizó de manera notoria la rendición de cuentas en la gestión de las organizaciones públicas (Hood, 1995), además de la gestión por incentivos y la medición de desempeño, consolidando un énfasis en procesos evaluativos como herramientas clave para incrementar la efectividad y la eficiencia en el sector público (Lapuente y Van de Walle, 2020; Spekle y Verbeeten, 2011).

El principal supuesto de este último enfoque es muy relevante para comprender la manera en que las personas que encabezan distintas organizaciones gubernamentales hacen uso de la información, debido a que se asume que la información obtenida por medio de evaluaciones facilitará conocer la demanda de servicios, generando incentivos para que los funcionarios mejoren su desempeño mediante la implementación de procesos que rediseñan y reorientan la gestión institucional, sustentados en la evidencia disponible gracias a la puesta en marcha de evaluaciones de desempeño. En años recientes, particularmente, se ha observado un interés por justipreciar las distintas acciones que buscan evitar que los funcionarios tomen decisiones que resulten en una interpretación errónea de los mandatos aprobados en las instituciones políticas, preocupación de larga data. Asimismo, se ha observado un interés por evitar el uso inapropiado de los recursos públicos, impulsando para ello mecanismos destinados a controlar el grado de discrecionalidad de los decisores con el fin de incrementar su eficacia. Entre estos esfuerzos de control ha predominado la promoción de evaluaciones de desempeño o de impacto, con el fin de contribuir al aseguramiento de una gestión gubernamental más efectiva, bajo el supuesto de que existirá una consecuencia de continuidad de programas ante resultados favorables y de terminación en caso contrario.

No es novedad, por tanto, resaltar que durante las últimas décadas una perspectiva de tipo racional ha permeado aparentemente la forma en la que se gestionan las organizaciones públicas. Esta circunstancia se hace evidente en los importantes esfuerzos llevados a cabo en distintos países para diseñar e implantar sistemas de