



Fotografía: Marianela Núñez.

Niveles de análisis en la evaluación de políticas educativas

Insumos para reflexionar en la EPJA

Teresa Bracho González

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) | Ciudad de México
tbracho@inee.edu.mx

¿Qué podemos preguntar sobre una política pública en un ejercicio de evaluación? Esta pregunta tiene muchas respuestas posibles. La presente contribución es un esfuerzo por sistematizar los distintos niveles de preguntas que pueden estar involucrados en una evaluación de políticas, proveniente de mi propia experiencia como evaluadora externa en el ámbito de las políticas educativas, y de lo que he incorporado de la literatura especializada en evalua-

ción de políticas sociales, particularmente de los trabajos de Frank Fischer y Carol Weiss, ambos expertos reconocidos en el tema que nos ocupa.

Antes de entrar al tema de los distintos niveles de la evaluación, valga exponer dos cuestiones fundamentales: qué entendemos por evaluación de políticas y por qué es importante explicitar la naturaleza de las preguntas que nos formulamos sobre la política.

Ya sea que se esté evaluando una política educativa o cualquier otra materia del quehacer público, siempre se realiza una estimación o un juicio sobre el mérito o el valor de la acción pública sujeta a evaluación. Se trata de un ejercicio de argumentación sobre la base de información pertinente que permite emitir un juicio de valor sobre las decisiones en materia de acciones públicas.

Lo que propongo aquí es distinguir los tipos de evaluación en función de la naturaleza de las preguntas que nos formulamos sobre estas acciones públicas, reconociendo que toda evaluación implica un juicio de valor sobre la política. Adicionalmente, recordemos que, al igual que en cualquier ejercicio investigativo, la naturaleza de las preguntas determina la clase de respuestas y su posible interpretación y uso en la acción política.

En este documento busco, en primer término, sistematizar las distintas preguntas que se pueden plantear en una evaluación de política pública, y que corresponden a los niveles analíticos y metodológicos posibles en un ejercicio de evaluación, para luego construir un ejemplo hipotético de aplicación al caso de la educación con personas jóvenes y adultas.

Niveles de análisis para evaluar una política pública

La discusión metodológica que presento aquí consiste en distinguir las interrogantes que pueden plantearse a la política partiendo de los aspectos más concretos y cercanos a los instrumentos a través de los cuales se expresan las decisiones públicas (planes y proyectos generalmente), hasta llegar a los aspectos más filosóficos, relacionados con los valores pertenecientes a un determinado orden social. Los cuatro niveles que revisaremos serán: el nivel técnico analítico, el nivel contextual, el nivel sistémico y el valoral. De todos ellos exploraremos brevemente el sentido que asume la evaluación, así como las preguntas fundamentales que los evaluadores pueden formularle a las políticas en cada caso.

Nivel técnico analítico

El nivel técnico analítico representa la pregunta más común que los administradores públicos plantean al evaluador: ¿cuáles son los resultados de las acciones instrumentadas en un programa gubernamental?, ¿se alcanzan los objetivos que se buscaban con la política? Se trata del análisis de los elementos más evidentes de los programas públicos, representados por sus planes y proyectos, sus acciones concretas y sus objetivos explícitos. Estos objetivos normalmente se expresan en cifras de bienes, servicios u oportunidades brindadas a una población de beneficiarios. El grueso de las evaluaciones externas que se aplican en políticas públicas —y las educativas no son la excepción— se concentra en este nivel de análisis.

Nivel contextual

Seguidamente identifico el nivel contextual, que refiere a interrogar a la política en relación ya no con sus resultados inmediatos, sino con la problemática que pretendió abordar en primer lugar, por lo que se busca una validación situacional, es decir, busca valorar los cambios registrados en una situación concreta, que es aquella sobre la cual se realizó el diagnóstico que sirvió de base para la formulación de la política. En este nivel la evaluación busca determinar si los logros de la política, o sus mecanismos (programas, planes y proyectos) son pertinentes en relación con el diagnóstico del problema (o problemas) que se presentó como justificación de la acción pública. En este caso la pregunta de evaluación podría expresarse como: ¿el objetivo enunciado por la política o programa es relevante a la situación identificada en el problema que se atiende? Este tipo de preguntas es importante para el análisis del diseño de las acciones públicas, pero también es sustantiva en la evaluación de sus impactos.

Nivel sistémico

Los dos niveles siguientes, el sistémico y el valoral, suelen ser poco tratados como productos de evaluación y más comúnmente los encontramos referidos



Fotografía: Ollín Rodríguez.

en la investigación socio-educativa en general. Sin embargo, la posición que aquí sostengo es que se trata de dos niveles de evaluación que debemos atender para poder dar un sustento firme a las evaluaciones técnicas y contextuales que solemos implementar.

El tercer nivel de cuestionamientos que puede abordar un ejercicio de evaluación de políticas es el denominado *sistémico*; en este nivel lo que se busca es identificar la relación entre la política particular evaluada y el sistema social donde se inserta. La evaluación consiste en explicitar el entramado social en el que se identifica el problema que atiende la política concreta, junto con sus objetivos, para poder identificar su posible contribución a la sociedad en su conjunto. La pregunta para este nivel sería: ¿los fines de la política o del programa contribuyen a la sociedad en su conjunto? La diferencia con el nivel anterior (el *contextual*) es que aquí se busca señalar los impactos posibles del programa o política pública en el marco de la sociedad en que tiene lugar el

problema y la acción pública. En el caso de la educación cabe preguntarse, por ejemplo, si la política en cuestión contribuye efectivamente a la movilidad social de los sectores en condiciones de pobreza y/o exclusión.

Nivel valoral

El cuarto y último nivel que me he propuesto plantear aquí es el *valoral*, y tiene que ver con la pregunta: ¿cuáles son los valores, explícitos o implícitos, que están detrás de las políticas, planes o proyectos? Estos valores refieren a los “ideales” que cada sociedad asume para lograr gobernabilidad y paz en su interior, tales como derechos humanos, igualdad, justicia y equidad, por citar algunos, y que dan un sustrato a la resolución de conflictos de manera pacífica. Frecuentemente están consagrados en instrumentos jurídicos. En este nivel, lo que la evaluación pregunta sobre la política es qué tan capaz está siendo, a través de sus instrumentos, de materializar esos valores considerados legítimos en esa sociedad particular, y de propiciar mecanismos para la resolución de juicios en conflicto. Más adelante se presentan algunos ejemplos.

Veamos la lógica de los niveles en orden inverso, con el fin de resaltar la clase de problemáticas que atiende cada uno de ellos:

- En el nivel *valoral* se busca identificar los valores (ideales) que dan sustento a las decisiones públicas, como orientadores de la acción, como marco que otorga significado a la acción pública.
- En el nivel *sistémico*, lo que se busca explicitar es la justificación social de la política, preguntándose por sus grandes *objetivos* y su relación con el sistema social en su conjunto.
- En el nivel *contextual* las preguntas centrales se orientan a clarificar las *metas* específicas de la acción pública, así como su relevancia en el contexto problemático al que la política intenta dar solución.
- En el nivel *técnico analítico* la evaluación refiere a los *resultados* particulares de las acciones

públicas, es decir, se trata de señalar si lo que se buscaba con la política particular se expresa en resultados concretos (bienes, servicios, oportunidades creadas, etc.), como productos de la acción pública.

Un ejemplo de análisis de política en educación

Construyamos un ejemplo hipotético muy general de evaluación para destacar los distintos niveles de análisis involucrados. Pensemos en una política educativa que busca atender la desigual distribución de los servicios educativos para distintos grupos sociales. Estamos ante un ejemplo clásico de posibles juicios en conflicto, que pudieran conducir a dilemas (a veces falsos), que aflorarían en una evaluación de políticas; nos referimos al posible conflicto entre los valores de la igualdad (entendida como dar a todos lo mismo) y la equidad (darle más, y primero, a los menos favorecidos en el reparto de bienes, servicios y oportunidades). Aquí se interroga a la política en torno a qué valor va a priorizar de acuerdo a la problemática que decidió atender. Veamos qué pasa en cada nivel:

- en el nivel *sistémico* se estaría frente al reconocimiento de la desventaja inicial en la distribución de bienes, servicios u oportunidades de algunos grupos, y sus impactos sobre la organización social;
- en el nivel *contextual*, se trataría de una política dirigida a esos grupos menos favorecidos (que debería tener como valor principal la equidad) y la evaluación debería buscar evidencias de que la política efectivamente trasciende “el discurso” (valoral y societal) para materializar la equidad en la práctica. Esto debiera expresarse en intervenciones donde se implementan mecanismos de compensación, por ejemplo, a través de la llamada “acción afirmativa” o discriminación positiva (programas o acciones que buscan beneficiar especialmente a ciertas poblaciones para

disminuir las desigualdades, por ejemplo, otorgar becas escolares de montos mayores a las niñas que a los niños para compensar la práctica tradicional de no mandar a las niñas a la escuela y a los niños sí). El propósito de la evaluación aquí sería identificar el impacto posible sobre la desigualdad original que dio pie a la formulación de las acciones;

- la evaluación *técnica* tendría que identificar los resultados concretos de dichas acciones (los servicios o bienes orientados al grupo social particular, como las becas, por ejemplo), así como el aumento en el acceso o en el logro escolar para los grupos atendidos.

De esta manera, aunque aparentemente se esté atendiendo en forma desigual a diversos grupos sociales (porque los beneficios de las acciones implementadas por las instituciones públicas no serían iguales para todos), la equidad no entraría en conflicto con la igualdad porque la meta final sería justamente lograr, en nuestro ejemplo, oportunidades iguales para niños y niñas. Éste es el tipo de razonamiento que puede arrojar el analizar las políticas en los distintos niveles analíticos considerados.

Veámoslo ahora desde la perspectiva de la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA). De un lado, las acciones de evaluación buscan identificar los avances en cuanto a cobertura y otorgamiento del servicio o los bienes públicos considerados como instrumentos de la política, esto es, los resultados inmediatos de la implementación de las acciones públicas previstas en el diseño del programa o de la política pública.

Usualmente estos resultados se contrastan con las expectativas de cobertura explícitas en el programa (por ejemplo, población a atender en los programas de alfabetización; número de sujetos alfabetizados, acreditados en primaria, en secundaria, etc.). Pero la evaluación puede ir más allá al analizar el impacto de estos programas, es decir, si el programa está aportando los beneficios esperados en términos de superación de los problemas y mejora

de la calidad de vida de la población objetivo. En este caso la evaluación tendría que dar cuenta de los cambios ocurridos en materia de capacidades de aprendizaje de los participantes, resultados de aprendizaje, continuación de estudios, etc.

Pero estas metas adquieren sentido en proyectos sociales mayores, que son los que permiten dar una validación social a la decisión de atender el problema educativo particular (ejemplos de estas metas son la mejora en la incorporación laboral, en la nutrición infantil y en la participación política). Más aún, detrás de todo programa educativo para personas jóvenes y adultas podemos ubicar una imagen de lo que se espera que produzca la educación para los sujetos, en términos de su desarrollo personal, de su participación en la vida pública, etcétera. Ésta es la misión de la evaluación en el nivel valoral.

Reflexiones finales

La razón primordial para sostener la importancia de considerar todos los niveles posibles de evaluación de una política radica en que seamos capaces de identificar los juicios de valor implicados en la evaluación, y de analizar cómo se expresan en todos los niveles o aspectos involucrados en la política pública. Reitero, toda evaluación de políticas públicas tiene que explicitar los valores desde los cuales parten tanto la entidad que formula las políticas como el evaluador. Es probable que no todas las evaluaciones busquen identificar todos los niveles, y de hecho pocas veces lo hacen; pero es indispensable saber en qué nivel de preguntas estamos ubicando cada evaluación en concreto para poder reconocer los límites de los juicios emitidos a través del proceso evaluativo.

Para poder identificar el nivel en que se ubicará la evaluación, lo más razonable es que se parta de un diálogo abierto entre el evaluador y los tomadores

de decisión, tanto los que tienen la responsabilidad de la política o el programa a evaluar, como los que están interesados en el resultado de la evaluación. Es decir, el evaluador debe buscar explicitar los posibles análisis que juzga pertinentes para cada caso particular, tanto a los diseñadores y ejecutores del programa, como a quien solicita la evaluación; éstos no siempre son el mismo sujeto, aunque puede darse el caso que los ejecutores sean quienes solicitan la evaluación.

La primera responsabilidad de la evaluación es, por lo tanto, explicitar los parámetros de valoración con que emitirá sus juicios, discutirlos con los involucrados y someter a un juicio objetivo las acciones y valores del programa en cuestión.

Lecturas sugeridas

FISHER, F. (2006), *Evaluating Public Policy*, Estados Unidos de América, Thomson Wadsworth.

ROTH, A. (2002), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Colombia, Ediciones Aurora.

TORRES, R. M. (2009), "De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Síntesis del Reporte Regional", CONFINTEA VI, UNESCO. www.unesco.org/en/confinteavi/

WEISS, C. (1997), *Evaluation Methods for Studying Programs and Policies*, segunda edición, New Jersey, Prentice Hall.

NOTA: artículo publicado en el número 25 de *Decisio*, enero-abril de 2010.