

Evaluación: entre la academia y la política educativa

PRESENTACIÓN

En la actualidad, existe en los sistemas educativos de la región una permanente demanda por evaluar y monitorear procesos, fundamentalmente aquellos que articulan las reformas educativas presentes en América Latina. Estas reformas se inscriben en el ámbito de la política educativa, lo que implica una demanda diferente y una nueva mirada sobre el proceso de evaluación de aquella que, por tradición, está presente en las instituciones escolares. Puesto que la evaluación se instala en la sala de clase, vinculada al rendimiento escolar o a la valoración del aprendizaje de los alumnos o con un sentido más macro, como parte del desarrollo de la planificación anual institucional.¹

Uno de la tarea de la evaluación es el de proporcionar información sobre los procesos educativos que se están desarrollando en las instituciones, para que esta información sea utilizada en la toma de decisiones que permitan mejorar la calidad de la educación.

Una de las características fundamentales en los instrumentos que se utilizan en la evaluación es la objetividad, es decir, que los resultados que se obtienen sean independientes de la opinión de los evaluadores.

La evaluación es un proceso que permite conocer el nivel de logro de los estudiantes en los aprendizajes que se les espera que alcancen.

ARACELI DE TEZANOS*

* Consultora del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación para la Enseñanza Media -Mece-Media- del Ministerio de Educación de Chile.

Este texto corresponde a su intervención en la sesión sobre "Naturaleza y desarrollo de los discursos evaluativos en educación", el 24 de noviembre de 1997.

¹ En este contexto, la evaluación interpela al manejo de instrumentos que permitan dar cuenta de los logros alcanzados por niños y jóvenes, cumpliendo con el requisito fundamental de la objetividad, para ello se recurre tanto a pruebas estandarizadas como a aquellas denominadas "objetivas" diseñadas por el propio maestro. Más aún, como no se trata tan sólo de dar cuenta de la situación final sino también y del proceso, la evaluación presenta dos modalidades básicas: sumativa y formativa, cuyas condiciones son bien conocidas por los docentes en ejercicio y por tanto, no parece necesario extendernos más en



EVALUACIÓN: ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

La ampliación del horizonte evaluador desde la sala de clase al de la política educativa, produce la emergencia de interrogantes tanto sobre la forma, el contenido y la finalidad de la evaluación como de aquello que nombra la expresión política, y en particular, cuando se adjetiva como educativa. En consecuencia, los argumentos que desplegamos en este documento se articulan a través de los siguientes ejes temáticos:

- Una aproximación de significado al concepto de política educativa y el espacio de su emergencia.
- El papel de la evaluación y el seguimiento en el desarrollo de políticas.
- Los instrumentos cualitativos y sus incógnitas.

POLÍTICA EDUCATIVA: SU SIGNIFICADO Y EMERGENCIA

El contexto de la argumentación

La idea de *política* tiene, como casi todas nuestras ideas, su origen en el mundo griego. Está esencialmente ligada a la acción y al discurso público, inscritos en el mundo de la *polis*, diferenciándose del ámbito privado.² Sin embargo, en la actualidad, la idea de política se asocia a la necesidad de distribuir entre los habitantes de una nación o pequeña comunidad, bienes escasos y en competencia producto del desarrollo histórico y la complejización de las formaciones sociales, manteniendo la condición de acción pública que trae desde su nacimiento y que la transforma, en el "*arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados*" (Rae, 1970) que —a través del o los gobiernos que lo concretan— son los encargados de gestionar y promover la distribución equitativa y razonable de los bienes. Entre éstos, y como consecuencia del desarrollo socio-económico cultural, está la educación, considerada a partir de la Revolución Industrial, como un bien común al cual debieran tener acceso todos los ciudadanos.



in embargo, en el mundo contemporáneo este vínculo entre Estado y educación se cuestiona, desde los fundamentos de la teoría social de mercado. En este contexto, surge la pregunta acerca de la condición de la educación planteando la dicotomía: bien público o mercancía? (Grace, 1989). Estos cuestionamientos surgen a partir de la interpelación que el mercado le hace al sistema educativo sobre las oportunidades que éste ofrece.³ La tradición sustentada por el liberalismo democrático, desde fines del siglo pasado, asume la educación como un bien público que se concreta en el sistema público de educación. Esta tradición se cuestiona considerando que "*la fuerza del mercado produce mejores servicios educativos que las políticas*" (Wells, 1991: 137) abriendo una mayor libertad de elección

este punto. Por otra parte, y en el ámbito macro de la planificación, en general, a los establecimientos educativos se les hace dificultoso encontrar el tiempo necesario, aunque aparece nombrado en los documentos donde se despliegan las acciones a realizar durante un año escolar. Estas dos modalidades de comprender y practicar la evaluación aparecen ligadas e inscritas históricamente en las propuestas de política educativa y su implementación surgidas en los años 60 en América Latina, vinculadas en lo instruccional a la "*tecnología educativa*" y al convencimiento existente, en esos momentos, que la planificación resolvería alguno de los problemas endémicos de los sistemas educativos nacionales.

este punto. Por otra parte, y en el ámbito macro de la planificación, en general, a los establecimientos educativos se les hace dificultoso encontrar el tiempo necesario, aunque aparece nombrado en los documentos donde se despliegan las acciones a realizar durante un año escolar. Estas dos modalidades de comprender y practicar la evaluación aparecen ligadas e inscritas históricamente en las propuestas de política educativa y su implementación surgidas en los años 60 en América Latina, vinculadas en lo instruccional a la "*tecnología educativa*" y al convencimiento existente, en esos momentos, que la planificación resolvería alguno de los problemas endémicos de los sistemas educativos nacionales.

² Para ampliar la comprensión de este significado ver Arendt (1993).

³ Esta interpelación se sustenta en el significado que la teoría social de mercado le asigna al Estado (Jovanovich, 1979).



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

sobre el tipo de escuela o liceo. Sin embargo, el argumento sobre la condición de mercancía transable de la educación no se remite tan sólo a la libertad de elección, sino a sus propias características puesto que éstas no coinciden con las determinantes de un bien público.

Siguiendo la argumentación de Grace –que recoge las propuestas de algunos economistas de la educación– un bien público posee la condición de no ser selectivo, es decir, los individuos no pueden ser excluidos de ella. Tampoco es competitivo, es decir, el costo marginal para que otro individuo goce del bien es cero. Por último, no es posicional; es decir, el valor del bien público no se funda sobre una entrega restringida. Al analizar la educación, desde esta aproximación de significado asignado a la categoría *bien público*, se argumenta que

la provisión de educación formal y de las calificaciones educativas asociadas no caen en estas categorías. Los individuos pueden ser excluidos de la provisión y las personas que están por fuera de la edad de la escolaridad obligatoria son excluidas. El costo marginal de la provisión no es cero. El valor de las calificaciones educativas descansa, al menos en parte, en su escasez. Por lo tanto, la educación comparte las características más importantes de otras mercancías que se transan en el mercado (citado por Grace, 1989: 213).

En esta perspectiva se pierde la condición de bien común de la institución social educación, ligada al principio que la considera un derecho fundamental de todos los ciudadanos sin considerar su clase social, raza, género o nacionalidad. Estos argumentos marcan un cambio sustantivo, puesto que

una vez que lleguemos a ver la educación como una mercancía más que como un bien público, esto tiene importantes consecuencias acerca de nuestra visiones sobre el papel legítimo del gobierno en la educación (Grace, 1989: 209).

La educación deja de ser una responsabilidad del Estado para transformarse en una función de producción, que

sigue una lógica donde los alumnos devienen inputs –insumos–, el ciudadano educado es un output –producto– y donde las experiencias ricas y variadas de su formación se transforman en una función de producción (Grace, 1989: 212).



os comentarios sobre este argumento de Grace: el primero remite a la idea de escasez asociada única y exclusivamente a la mercancía, en tanto un bien público también puede serlo. El otro: el hecho que la economía considere a la educación una función de producción no la transforma necesariamente en una mercancía. Por tanto, en este documento la educación la asumo como un *bien común escaso*, como todos los bienes existentes en la sociedad y a los cuales quieren acceder los ciudadanos.⁴ En consecuencia, cómo se resuelve la distribución de este bien es el eje central de las preguntas que debe responder la política educativa.

Las condiciones de las preguntas sobre política educativa

El tema de la política surge por la necesidad de distribuir aquellos bienes que quieren obtener los ciudadanos de una nación o comunidad. En

⁴ A este respecto es interesante el planteamiento de Green (1994) cuando sostiene que sólo en el Paraíso no existe la escasez de bienes y además, que “no hay escasez de aquello que nadie quiere”.



EVALUACIÓN: ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

consecuencia, la pregunta de dónde surge la política educativa se inscribe en la demanda por líneas de acción que puedan asegurar un ajuste óptimo de la distribución de un bien –la educación– que en general entra en conflicto con otros, en tanto todos se requieren pero no todos pueden ser maximizados. En consecuencia, las preguntas que originan la política educativa tienen un carácter eminentemente práctico.⁵ Vale decir, en el ámbito de la política se trata de *hacer* y no de *conocer*. Por tanto, los acuerdos que aquí se alcanzan se centran y se orientan hacia la acción y, por esta razón, la toma de decisiones en el terreno de la política educativa, en general, nunca se sustenta en un conocimiento acabado. Como sostiene Green (1994),

en materia de política, estamos confrontados con la indecisión no porque nos falten conocimientos o facilidades técnicas, sino porque estamos enfrentados con un tipo de pregunta que, en principio no puede ser respondido simplemente a través del aumento o mejoramiento de nuestro conocimiento. Las respuestas a los interrogantes políticos pueden ser mejorados por una mejor información o mejores análisis, en tanto estos aportes puedan hacer nuestras respuestas racionales más persuasivas.

Dos condiciones iniciales de las preguntas en el dominio de la política educativa: su *orientación a la acción* y su *enquadre práctico* que sostiene que no siempre un conocimiento profundo contribuye a una mejor y más pertinente toma de decisiones.

Otras dos condiciones del contenido de estas preguntas se articulan a las ideas de *escasez* y *competencia*. La primera también se vincula con el interés, puesto que un bien se vuelve escaso cuando todos los miembros de una sociedad lo demandan, como la educación. Y un ejemplo de ello es la diferencia que en la actualidad se presenta respecto de la demanda por la enseñanza secundaria. En la primera mitad de este siglo la política

educativa en América Latina se centró fundamentalmente en satisfacer el acceso equitativo a la escuela primaria. Los esfuerzos realizados por los iniciadores en el siglo XIX y los procesos de modernización de las sociedades pusieron en jaque la satisfacción por una buena educación básica, tal es así que fue entendida como la “*educación del pueblo*”. Es decir, era un bien escaso por su alta demanda, en cambio la enseñanza secundaria no reclamaba mucho de la atención de los administradores del sistema educativo en tanto no existía una demanda real por ella. Situación que ha cambiado sustancialmente. La idea de escasez no está significada por la abundancia de un bien, sino más bien por la demanda que se establece sobre dicho bien que lo transforma en escaso. Por otra parte, en este horizonte de la política educativa hay bienes que entran en competencia, por ejemplo: equidad y altos logros de los alumnos, que es un modo de concretar la calidad de la educación.



or último, la política educativa necesita responder a preguntas enraizadas en el desarrollo de las formaciones sociales, como acontece, durante los últimos años, en América Latina. En tanto la demanda que la sociedad contemporánea hace sobre los aprendedores permanentes emerge como consecuencia de una historia compleja, donde América Latina se en-

⁵ Es importante establecer la distinción entre la finalidad de la pregunta que orienta la política y la pregunta que orienta la investigación, en tanto esta última tiene una condición teórica y su énfasis está puesto en el proceso de construcción y producción de conocimiento en un horizonte disciplinario específico.



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

frentaba a ser parte de un proceso marcado por el deterioro de los términos de intercambio en la relación periferia-centro, generando una situación de dependencia que instaló en los países de la región una situación de crisis y estancamiento.

Estos procesos se enfrentan, en la década actual, al reto de la globalización y la instalación de economías abiertas que implican a su vez, retos fuertes a los sistemas educativos en estos países. Este nuevo escenario reclama que el sistema educativo desplace sus propósitos finales desde los aprendizajes significativos y para toda la vida a la noción de *saber aprender* entendida como la caja de herramientas del *conocer*. Y esto, porque el desarrollo económico de las sociedades de tamaño intermedio no puede basarse en la venta de mano de obra barata, que es eje central de la teoría de las ventajas comparativas, sino en la capacidad de adecuación, re-entrenamiento y re-orientación de la mano de obra en función de la generación de trabajos cada vez mejor remunerados con capacidades para un trabajo más sofisticado que permita elevar el bienestar de las personas y mejorar la calidad de vida. Esto implica que el promedio de las capacidades, competencias y habilidades tiene que ser cada vez mayores –*life-long learning*– para adaptarse críticamente al cambio en la duración de los ciclos económicos e industriales que son cada vez más cortos. Esta capacidad de adaptación –en el sentido piagetiano y biológico del término de transformación– depende de la variabilidad interna de la sociedad. En otras palabras, de su heterogeneidad y está relacionado con los modos de procesar y apropiarse de los procesos de cambio. Por otra parte, la dinámica del mercado no tiene control –al igual que los fenómenos climáticos–, y las poblaciones con mayor capacidad de adaptación-transformación enfrentarán de mejor manera el camino que va de la necesidad

de certeza a la incertidumbre del cambio permanente. Y en este proceso la educación, en todas sus modalidades, juega un papel esencial.⁶ Éste es un buen ejemplo, sobre el punto de partida de

⁶ A este respecto parece interesante reflexionar sobre la situación siguiente: Se podría afirmar, entre jocosa y radicalmente, que *América Latina está en reforma educativa*. Si bien en algunos países de la región se inician los procesos y en otros sólo se ha recorrido parte del camino, está muy claro que todos han decidido que el sistema educativo que han construido y desarrollado históricamente, necesita transformarse para adecuarse a las demandas que le impone la globalización y la transformación de las relaciones económico-productivas. Esta intencionalidad surge como una consecuencia cuasi “natural” si se considera que los sistemas educativos latinoamericanos han logrado cumplir las metas de cobertura definidas al inicio de los años 60, conjuntamente por Unesco y la Oficina de Educación de la Organización de Estados Americanos. Y aunque esta afirmación no siempre cuenta con las evidencias empíricas necesarias para sostenerse, los gobiernos de la región, más allá de sus distinciones ideológico-políticas, coinciden que ha llegado, ahora que están todos o casi todos los niños y jóvenes en edad escolar en algún tipo de establecimiento escolar, el tiempo de la *calidad* y la *equidad* para la educación. De esta forma, estos dos conceptos se constituyen en el eje y la meta en la formulación de la política para esta institución del Estado. En este contexto, surgen los diferentes programas nacionales o regionales, cuyos nombres siempre incluyen otra palabra clave: el mejoramiento. Otro aspecto en el cual se manifiestan coincidencias es en los componentes, ejes, líneas de acción o subprogramas, los que en general apuntan a: fomentar procesos de descentralización administrativa, y financiera a partir de un patrón de Estado subsidiario, el re-diseño de un marco curricular regulatorio, la gestión pedagógica que promueva cambios en las prácticas docentes en sala de clase como en las formas de operar de los estamentos directivos de los establecimientos educativos, la profesionalización docente que incluye a la formación inicial y la capacitación-en-servicio, la instalación de bibliotecas y el aprovisionamiento de material didáctico a las escuelas y liceos.



EVALUACIÓN: ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

la formulación de políticas educativas que optimicen el acceso a bienes en conflicto. Por ello, la política educativa va más allá de un conjunto de enunciados, en tanto implica el diseño de estrategias, entendidas como una estructura de acciones que permitan alcanzar los logros propuestos para maximizar la distribución de un bien con alta demanda. En tanto están comprometidas acciones y metas a lograr, surge la necesidad de establecer ciertos criterios sobre su cumplimiento así como sobre los modos que asume la implementación de las acciones proyectadas. Más aún, cuando estas estrategias y sus acciones correlativas aparecen financiadas por organismos internacionales, que desde su propia perspectiva socio-cultural reclaman sobre la pertinencia de “*el dar o rendir cuenta*” –*accountability*–. Esta situación interpela los procesos de seguimiento y evaluación y también la pertinencia de los instrumentos que pueden emplearse.

EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO: DOS PALABRAS INQUIETANTES PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA

Una aclaración idiomática y una conjetura histórico-cultural

En realidad las palabras del acápite son tres. Sin embargo, no encontramos el significado en castellano de la palabra *accountability*, que a mi juicio ocupa el tercer lugar de las demandas inquietantes y que desde el mundo sajón, según el diccionario de Oxford, reclama la responsabilidad de aquellos que están a cargo de la *res pública*. Frente a esta ausencia, la imaginación cuestionadora se echa a correr y en su camino encuentra pequeños detalles históricos que permiten conjeturar sobre esta dificultad de traducción. Estos detalles se inscriben en:

- El origen y la motivación-razón diferente de la colonización en América Latina y América del

Norte. Mientras la primera tiene el extraño privilegio de constituirse en el Nuevo Mundo encontrado a partir de la financiación de la corona española, la segunda fue el camino elegido por aquellos excluidos y perseguidos por razones religiosas. Quizá por esta razón, los primeros siempre recibieron dineros del imperio originario, el cual, en general pedía cuentas de cuando en vez –en muchas ocasiones los pergaminos de la rendición de los gastos e inversiones de las colonias se perdía en la mar océano–. En cambio, los segundos tuvieron inicialmente que conseguirse su propio sustento comunitario, en consecuencia, era necesario dar cuenta –*account*– de en qué, por qué y para qué se empleaban los aportes de cada miembro de la nueva sociedad.

- Los herederos de los peregrinos que llegaron al Norte leyeron los derechos del hombre y descubrieron las bondades de la democracia republicana y representativa antes de la Revolución Francesa, bajo la influencia del *Manifiesto del sentido común* de Thomas Paine, un sastre pionero del internacionalismo de las ideas y encontraron una excelente razón para independizarse: dejar de pagar al imperio británico el impuesto al té. Los nueve Estados nacientes eran pequeños y comunales. Se mantuvo, por tanto, la obligación de dar cuenta de la inversión y el gasto en el uso de los dineros públicos. Obligación aún presente y que puede visualizarse en los informes que producen las distintas oficinas estatales de *Educational Accountability* que se encuentran en diferentes sitios del internet. En cambio, la separación de las colonias hispanas del imperio matriz se inició por aquellos hombres que la historia reunió en torno a la masonería británica que apoyó por razones, no precisamente humanitarias, la voluntad independentista. Este apoyo trajo de la mano un modelo de gobierno que se superpuso a aquel donde nadie



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

da cuenta y quizá, por haber llegado doscientos años después del primero, la esencia borbónica originaria se mantiene aún hasta hoy, detrás de aquellas formas republicanas que regaló la independencia –que acompañaron y acompañan las buenas intenciones de nuestros reformadores del sistema educativo–.

• Por último, si ésta no es la justificación científico-histórica de la ausencia de la traducción de *accountability*, por lo menos, podría considerarse como bastante plausible. Los argumentos que despliego a continuación acotan al seguimiento y la evaluación, en ausencia de una racionalidad histórica que permita sustentar el “*rendir cuenta*” en la implementación de las políticas educativas.

Las distinciones necesarias



Los conceptos de seguimiento y evaluación tienen el mismo lugar de emergencia en la historia de la educación: la sala de clase. La *evaluación*, aún con formas diferentes de nombrarla, ha estado prácticamente desde el inicio de la tradición pedagógica, a la búsqueda de valorar aquello que los alumnos aprenden en la sala de clase. Aunque quizá sus formas más refinadas surgen

en el territorio y aplicación de la tecnología educativa, en tanto conforma un elemento central en el control de la ejecución del diseño instruccional. Sin embargo, la evaluación se hace presente en el horizonte de la política educativa, ligada al papel preponderante que juega, en el momento actual, la economía y los términos en ella inscritos como *inversión*, *gasto* y *rentabilidad*. En consecuencia, los sistemas o enfoques evaluativos

trascienden el micro espacio de la sala de clase, para instalarse en un nivel de orden macro.

Una situación similar se hace presente en relación con el *seguimiento*. En el ámbito restringido de la sala de clase, el maestro llevado siempre un registro de los avances en el aprendizaje –tanto cognitivo como social– de sus alumnos. Hoy en día, este registro se inscribe como un elemento clave en el desarrollo de las estrategias que articulan las políticas educativas. Si bien en ambos casos, el seguimiento reclama del registro minucioso de la marcha de las acciones –la de los alumnos o la de las líneas de acción de los programas– en el caso de la sala de clase, la toma de notas por parte del docente, tiene un carácter más espontáneo y presenta una menor complejidad que aquellas que corresponden al orden macro de las acciones enmarcadas en el logro de metas de la política educativa.

En cuanto a su origen y camino recorrido los dos conceptos no parecen presentar mayores diferencias. Sin embargo, éstas surgen al interpelar a su *función*, su *finalidad* y su *ejecución*, desde el campo de la política educativa. En este contexto –que delimitará nuestros argumentos de aquí en adelante– la función de la evaluación es dar cuenta del *resultado* de un proceso, en tanto aquella asignada al seguimiento es la de dar cuenta del *proceso* propiamente tal. La finalidad de la primera es indicar los logros alcanzados y aquellos que han presentado dificultades de diversa índole, en cambio la intencionalidad del seguimiento es la retroalimentación y ajustes cuasi inmediatos de las acciones que articulan las estrategias diseñadas. La evaluación, en el orden macro de las políticas educativas, reclama de ejecutores diferentes y externos a quienes la llevan a cabo. En cambio, el seguimiento reclama un entrenamiento riguroso de los mismos operadores



EVALUACIÓN:
ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

de las acciones. Por último, la evaluación puede encuadrarse en el horizonte de la investigación, en relación con los interrogantes que la guían, en tanto éstos se inscriban en el dominio de lo teórico. Por el contrario, el seguimiento se instala en el territorio de la práctica y los procedimientos metodológicos, puesto que aquello que analiza son los pasos que estructuran el desarrollo de las acciones que concretan la política, que permiten los cambios cuando se visualizan como necesarios.

Desde esta aproximación inicial, las distinciones entre *evaluación* y *seguimiento* se pueden sintetizar en la Tabla 1:

Tabla No. 1
Evaluación y seguimiento

	Función	Finalidad	Ejecución
Evaluación	dar cuenta del resultado de un proceso	indicar logros alcanzados	externa
Seguimiento	dar cuenta del proceso propiamente tal	retroalimentación y ajuste	interna

Características de la evaluación de políticas y/o programas

Las estrategias que soportan la implementación de políticas educativas se instalan en una multiplicidad de escenarios. En consecuencia, una primera característica de la evaluación es su contextualización. Es necesario considerar la naturaleza del grupo social afectado por la línea de acción o el programa que concreta una política determinada, desde qué perspectiva se tomaron las decisiones, en el ámbito geográfico donde se inscriben y en el uso que se hará de la información que se entregue. Puesto que *“los evaluadores descri-*

ben e infieren acerca de asuntos prácticos, acerca del significado y los logros de las experiencias concretas que han tenido los diversos actores involucrados en un programa o línea de acción” (Green, 1994: 531). Por tanto, la propia tarea de evaluación adquiere necesariamente una condición política, en tanto se valora y se juzga la eficiencia de programas inscritos en el dominio público, lo que implica involucrar también las condiciones de financiación y los procesos de toma de decisiones que interpelan a los espacios de poder. Estas delimitaciones –propias de la tarea evaluadora– condicionan el tipo de preguntas que puede formular el evaluador, en tanto tendrá que negociarlas no con sus pares científicos o académicos, sino con aquellos sujetos a quienes servirá su trabajo. Esto no implica la emergencia permanente de sesgos sino más bien la necesidad de un resguardo y cuidado de la independencia del proceso evaluativo.

Estas primeras características de la evaluación traen de la mano la complejidad de la elaboración de los estándares contra los cuáles se juzgará un programa. A su vez la determinación de dichos estándares interpelará a los procesos metodológicos que se adopten. En tanto, estos últimos tendrán que estar orientados hacia las necesidades de información requerida, tanto a nivel macro relaciones costo-beneficio- como micro –el significado que asignan al programa los participantes–. En esta misma línea de argumentación, en la elección de los procedimientos metodológicos serán consideradas las audiencias posibles y diversas que accederán a los resultados de la evaluación.⁷

⁷ En la actualidad, la discusión metodológica sobre los diferentes enfoques en la evaluación ha logrado zanjar algunos problemas iniciales, fundamentalmente vinculados a la confiabilidad y legitimidad de los denominados “métodos cualitativos”. Para profundizar sobre este aspecto véase: Green, 1994.



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

Múltiples condicionantes del seguimiento

Ésta es una de las herramientas más poderosas, a mi juicio, en la implementación de las estrategias que articulan y concretan la política educativa. Sin embargo, se enfrenta con una dificultad sustantiva: la ausencia de una tradición que valore y legitime la metódica como eje central de los procesos de intervención educativa. El seguimiento se instala en cada una de las acciones que se realizan en la cotidianidad de la concreción de las estrategias diseñadas para alcanzar los logros establecidos en la toma de decisiones de la política educativa.



Una premisa inicial es que la estrategia en sí –a partir de las acciones que la articulan– se constituye en un sistema, donde las relaciones entre sus elementos se autorregulan a partir de la definición de un conjunto de estándares, que permiten su funcionamiento. En el proceso de autorregulación se inscribe el seguimiento, en tanto aporta el aspecto clave de la retro-alimentación. Esta

herramienta debe considerarse desde el propio diseño de las estrategias. Las preguntas que guían al seguimiento interpelan las prácticas, para dar cuenta de cada uno de sus momentos, en relación con el contenido y significado de los mismos, a la luz del propósito que guía a las acciones del espacio micro en el horizonte de la política que se pretende poner en marcha. Este énfasis en el dominio práctico⁸ tiene implicaciones metodológicas que cuestionan por una parte a los tiempos y por otra, a la elección de los instrumentos de recolección de datos.

En relación con los primeros, el seguimiento es una herramienta que reclama de la *inmediatez*. No es posible hacerla funcionar cuando ya las acciones han transcurrido, sino que debe ser puesta en marcha en su transcurso. Si ocurre, la primera situación, el proceso se denomina *evaluación*. La relevancia del seguimiento está dada sustantivamente por la inmediatez que tiene el proceso como tal. En tanto debe ser realizado durante el desarrollo de las acciones. Esta característica de actuar sobre lo que está sucediendo, interpela fuertemente al tipo de instrumentos que se emplean para recoger la información. Mientras la evaluación puede recurrir a instrumentos marcadamente cuantitativos, a partir de una buena definición y acotamiento de indicadores, el proceso de seguimiento reclama de la condición cualitativa en la recolección de datos –que permiten dar cuenta en forma rigurosa del camino que recorre el proceso, aún cuando éste se desvíe de su diseño inicial–. Y recurrir a instrumentos cualitativos es quizá lo que marca la complejidad de esta herramienta, sobre todo en lo relacionado con la exposición de sus hallazgos y el rigor que se exige a la misma, para evitar el azaroso y errático camino de la opinión que en nada contribuye a un buen proceso de retroalimentación, imprescindible para alcanzar las metas y estándares definidos para una política educativa.

LOS INSTRUMENTOS CUALITATIVOS: INCÓGNITAS Y DESAFÍOS

El conjunto de los instrumentos cualitativos para la recolección de datos, entroncados en las tradiciones antropológicas, ya se han ganado un lugar en el espacio de la investigación educativa.

⁸ Nunca lo práctico y lo teórico se asumen de forma excluyente en ese continente que llamamos realidad. Es simplemente un asunto de énfasis.



EVALUACIÓN:
ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

Sin embargo, su aplicación en estos ámbitos de la evaluación y el seguimiento, recién comienza a abrirse camino. Por tanto, inicio con una breve caracterización de estos instrumentos: *observación* y *entrevista*.

Observación

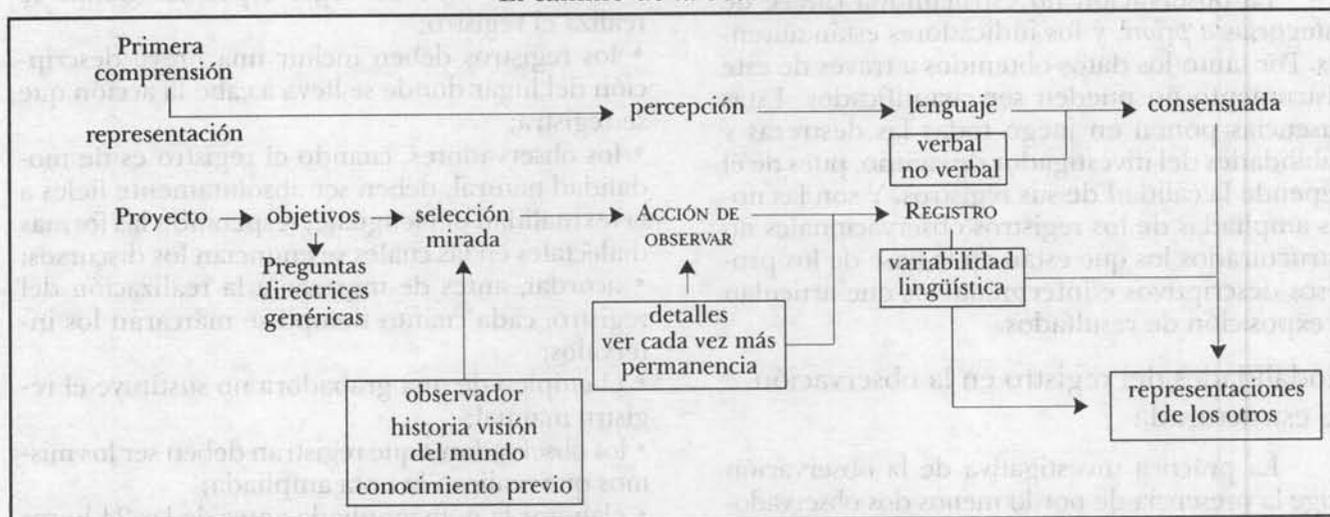
A continuación se presenta el camino de la observación (Gráfico 1):

Modalidades de registro de observación

En las metodologías del trabajo en terreno, que es lugar particular y específico del seguimiento y donde se concretan los procedimientos de recolección de datos, la observación puede asumir dos modalidades: estructurada y no estructurada.⁹

- La observación estructurada

Gráfico No. 1
El camino de la observación



Este tipo de instrumento para la recolección de datos tiene poca aceptación en los estudios enmarcados en el enfoque cualitativo-interpretativo, puesto que la forma en que se desarrolla es contradictoria con una de las premisas fundamentales del enfoque en cuestión; aquella que sostiene que el objeto de estudio es producto del proceso de investigación.

La observación estructurada se concreta en un formato elaborado a partir de categorías defi-

nidas *a priori*, que al convertirse en variables se le asignan los indicadores pertinentes. Por tanto, la observación estructurada muestra la recurrencia o ausencia de una determinada conducta en el caso de estudio o unidad de análisis. Esto permite procesos de cuantificación, y la contrastación de hipó-

⁹ Respecto de los tipos de observación se presentan sólo las ideas fundamentales, puesto que sobre este tema se encuentra una voluminosa información en los textos sobre enfoques cualitativos de la investigación social.



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

tesis. Cuando se decide hacer uso de este tipo de observación existe una determinación y delimitación *a priori* del objeto de estudio, a través de la formulación de las hipótesis pertinentes.

- La observación no estructurada

Este tipo de observación es el instrumento *propio* de la investigación cualitativa-interpretativa, y surge en el contexto de la tradición antropológica. Más aún, esta herramienta en la recolección de datos es lo que transforma al investigador en el principal instrumento del trabajo de campo.

La observación no estructurada carece de categorías *a priori*, y los indicadores están ausentes. Por tanto los datos obtenidos a través de este instrumento no pueden ser cuantificados. Estas ausencias ponen en juego todas las destrezas y habilidades del investigador de campo, pues de él depende la calidad de sus registros. Y son las notas ampliadas de los registros observacionales no estructurados los que están en la base de los procesos descriptivos e interpretativos que articulan la exposición de resultados.

Modalidades del registro en la observación no estructurada

La práctica investigativa de la observación exige la presencia de por lo menos dos observadores, cualquiera sea la modalidad de registro asumida por la investigación. En algunos casos, cuando se trata, por ejemplo, de reuniones donde participan numerosas personas, se hace necesaria la presencia de más observadores. Esta exigencia, ausente en las concepciones iniciales del trabajo de campo antropológico, se plantea como un resguardo para lograr la objetividad del registro y el control de la subjetividad de los investigadores.

La observación de las experiencias de los otros que se lleva a cabo durante el trabajo de campo reclama de la adopción de modalidades dife-

rentes de registro. La selección de la modalidad de registro necesariamente se articula al *seguimiento* y a las preguntas que lo guían.

En resumen, los aspectos fundamentales a tener en cuenta para la realización de un buen trabajo de registro observacional, narrativo o natural, son:

- claridad en la relación con las personas que van a ser observadas;
- la presencia de *por lo menos dos observadores* durante el registro;
- dibujar el *mapa* del lugar específico donde se realiza el registro;
- los registros deben incluir una breve descripción del lugar donde se lleva a cabo la acción que se registra;
- los observadores, cuando el registro es de modalidad natural, deben ser absolutamente fieles a la textualidad del lenguaje, respetando las formas dialectales en las cuales se enuncian los discursos;
- acordar, antes de ingresar a la realización del registro, cada cuánto tiempo se marcarán los intervalos;
- el empleo de una grabadora no sustituye el registro manual;
- los observadores que registran deben ser los mismos que realicen la nota ampliada;
- elaborar la nota ampliada antes de las 24 horas siguientes a la toma de notas.

Entrevista

Cuando al enfrentarse al seguimiento se decide emplear la entrevista en el trabajo de campo, es porque se pretende poder dar cuenta exhaustiva y rigurosamente del pensar del otro.¹⁰

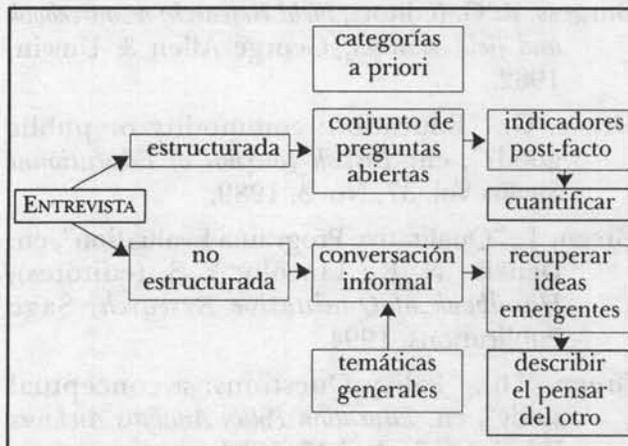
¹⁰ La entrevista comenzó a emplearse como instrumento en la etnometodología para la indagación sobre historias de vida. Para ampliar sobre este tema véase: Mandelbaum, 1982: 146-151.



EVALUACIÓN: ENTRE LA ACADEMIA Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

Para que ello sea posible se necesita construir un contexto de confianza con el entrevistado, situación que permite establecer un diálogo sobre temáticas generales y relevantes para el estudio. Este diálogo adquiere la condición de una “conversación informal”.¹¹ Sin embargo, en el contexto de los argumentos metodológicos, la entrevista no siempre tiene este carácter, puesto que se distinguen dos tipos de entrevista, cuyas características se esbozan en el Gráfico 2:

Gráfico No. 2
Tipos de entrevistas



Por último, cuando se lleva a cabo una entrevista es necesario:

- Hacer mapa de las relaciones jerárquicas de las personas que se encuentran en el lugar donde se lleva a cabo el trabajo de campo;
- establecer una relación transparente con el entrevistado, antes de iniciar el proceso de registro;
- vigilar el respeto por el otro;
- cuidar la forma de presentación para no sobrevalorar las diferencias ni las igualdades;
- la presencia de dos entrevistadores;
- formular las preguntas de manera global;

- mantener la atención sobre los enunciados del otro para poder repreguntar;
- planificar sesiones cortas, de no más de treinta minutos, para evitar el cansancio del otro;
- realizar las transcripciones y las notas ampliadas durante las 48 horas siguientes a la entrevista;
- transcribir textualmente las formas enunciativas del entrevistado;
- registrar las conductas no verbales;
- entregar una copia de la nota ampliada al entrevistado antes de realizar la sesión siguiente, para su revisión y corrección;
- aceptar todas las correcciones del entrevistado.

Y después de registrar, ¿qué?

Los registros, sean de observación o de entrevista, tienen valor como datos aislados. Cada uno por sí mismo sólo es una evidencia de algo que está sucediendo. Es decir, que para realizar rigurosamente la tarea de seguimiento, o de evaluación, es necesario trabajar sobre estos materiales en bruto.

Se recomienda para el análisis que los registros sean ampliados de observaciones o de entrevistas, una vez ordenados el siguiente procedimiento:

- Lectura individual de los registros. Cada miembro del equipo hace su propia revisión de los documentos, buscando –a la luz de las metas establecidas por el programa y los objetivos que se propone alcanzar– los temas relevantes que surgen en las percepciones de los participantes y ejecutores de las acciones. La presencia de las metas y objetivos evitan que los temas se transformen en un asunto de opinión.

¹¹ Para profundizar sobre el significado de la entrevista como conversación informal véase: Burgess, 1982: 131-135.



III ENCUENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DESARROLLO PEDAGÓGICO EN EL DISTRITO CAPITAL

- Socializar los resultados del análisis con los miembros del equipo de trabajo. Esto implica un proceso de justificación sobre la elección de los temas, que evita un nivel excesivo de subjetividad por parte de los encargados del seguimiento.
- Discusión y negociación sobre aquellos temas no compartidos, en tanto todos ellos serán considerados en la producción del texto descriptivo donde se da cuenta del cómo se concretan las acciones que se llevan a cabo. Las categorías sobre las cuáles se construirá la descripción surgirán desde los propios registros.

A MODO DE CONCLUSIÓN

- Enmarcado y delimitado el tema de la política educativa, en cuanto a su contextualización y su función como optimizadora de la distribución de bienes demandados, maximizando las oportunidades y resolviendo la competencia entre los mismos;
- Aclaradas las distinciones entre evaluación y seguimiento, a lo que se agrega la ausencia de una tradición, fundamentalmente en el seguimiento de un registro minucioso de las metodologías empleadas en la puesta en marcha de políticas. Esto dificulta el proceso de retroalimentación en la ejecución de las acciones.
- Expuestas las formas que asumen la observación y la entrevista, como los más reconocidos instrumentos de recolección de datos con carácter cualitativo.
- Explicado –quizá con demasiada brevedad– qué es posible producir con el producto de estos instrumentos;

Sólo resta concluir que una distinción sustantiva entre evaluación y seguimiento consiste en que la primera permite abordarla desde una mul-

tiplicidad de enfoques investigativos, en cambio el segundo reclama sustantivamente de un enfoque cualitativo que permita dar cuenta de las metodologías que hacen posible replicar, reconociendo las diferencias contextuales, procedimientos aplicados en la implementación de los diversos programas que conforman y concretan a la política educativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arendt, H., *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós, 1993.
- Burgess, R. G. (editor), *Field Research: a sourcebook and field manual*, George Allen & Unwin, 1982.
- Grace, G., "Education: commodity or public good?", en: *British Journal of Educational Studies* Vol. 37, No. 3, 1989.
- Green, J., "Qualitative Programa Evaluation", en: Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (editores), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, 1994.
- Green, Th., "Policy Questions: a conceptual study", en: *Education Policy Analysis Archives* Vol. 2, No.7, abril 15, 1994.
- Mandelbaum, D. G., "The study of Life History", en: Burgess, R. G. (editor), *Field Research: a sourcebook and field manual*, George Allen & Unwin, 1982.
- Stuart Wells, A., "Choice in Education: examining the evidence of Equity", en: *Teachers College Record* 93, 1991.
- Varios, *Free to choose: a personal statement*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979.