



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación

Número 10 - Enero Abril 1996

Evaluación de la Calidad de la Educación

Datos Artículo

Título: Evaluación y calidad

Autor: Lilia Toranzos

Evaluación y Calidad

Lilia Toranzos (*)

Desde finales de los años '80 y en los '90 se ha producido un marcado clivaje en los análisis sobre la educación. La preocupación ha dejado de estar centrada exclusivamente en el acceso y la extensión de los servicios para, sin dejar de lado lo anterior, centrarse en los contenidos de los sistemas educativos, en lo que ocurre al interior de ellos, en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Basta comparar las metas estrictamente asociadas a la ampliación de la cobertura que se proponían las conferencias de Ministros de Educación y la UNESCO en los años '60 y '70 con la Conferencia de Quito o la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien. Existe un consenso creciente acerca de que es necesario, no sólo que todos los niños asistan a una escuela sino, además, que esa escuela incorpore efectivamente los conocimientos y competencias necesarios para desempeñarse y participar en la sociedad en la que viven.

63

1. El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa

El artículo 4º de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien, titulado «Concentrar la atención en el aprendizaje», es más que elocuente al respecto:

«Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdadera-

(*) Lilia Toranzos está a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, cuyo equipo técnico ha colaborado en la realización de este trabajo.

mente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados»¹.

Es así que el concepto de calidad ha pasado a estar en el primer plano de la agenda educativa y a cobrar una mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos. En ese sentido, se puede afirmar que de la misma manera que la utopía de la universalización de la escuela primaria de fines del siglo XIX fue la base sobre la que se construyeron los sistemas educativos de la región a lo largo del siglo XX, sobre el final de éste parecen estar dadas las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía, la de brindar una educación de calidad en condiciones de equidad, utopía que podría constituirse en la idea-fuerza aglutinadora de los consensos sociales y políticos indispensables para el desarrollo de nuestros sistemas educativos en el próximo siglo.

2. Distintos enfoques de la calidad

El significado atribuido a la expresión «calidad de la educación» incluye varias dimensiones o enfoques, complementarios entre sí.

Un primer sentido del concepto es el que surge por oposición a los fenómenos de vaciamiento anteriormente anotados. En este sentido la calidad es entendida como «**eficacia**»: una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender -aquello que está establecido en los planes y programas curriculares- al cabo de determinados ciclos o niveles. En esta perspectiva el énfasis está puesto en que, además de asistir, los niños y adolescentes aprendan en su paso por el sistema. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementario del anterior, está referido a qué es lo que se aprende en el sistema y a su «**relevancia**» en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuada-

mente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona - intelectual, afectiva, moral y físicamente-, y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad -el político, el económico, el social-. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños y contenidos curriculares.

Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los «**procesos**» y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente adecuadamente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.

Obviamente las tres dimensiones del concepto son esenciales a la hora de construir un sistema de evaluación de la calidad de la educación.

La puesta en primer plano del problema de la calidad de los aprendizajes torna absolutamente insuficientes los indicadores tradicionalmente empleados para evaluar el desempeño de los sistemas educativos: evolución de la matrícula, cobertura, repetición, deserción, etc. Dichos indicadores respondían al supuesto implícito de que dentro de la escuela se aprendía, supuesto que ha dejado de tener vigencia.

En el pasado se presuponía la calidad de la enseñanza y el aprendizaje dentro del sistema. Se presuponía que éstos básicamente ocurrían dentro del sistema y efectivamente así era. Se daba por sentado que más años de escolaridad tenían necesariamente como consecuencia ciudadanos mejor preparados y recursos humanos más calificados y productivos. Del mismo modo, en el plano político se postulaba que más años de educación significarían más democracia y participación ciudadana. El sistema educativo era una suerte de «caja negra»: lo que sucedía en su interior no era objeto de análisis, bastaba con preocuparse de que la población accediera.

En el presente la preocupación central ya no es únicamente cuántos y en qué proporción asisten sino quiénes aprenden en las escuelas, qué aprenden y en qué condiciones aprenden.

En este contexto un sistema de evaluación de la calidad que provea de información sistemática acerca de los aprendizajes alcanzados por los

estudiantes adquiere una importancia estratégica vital: un sistema que, a partir de la definición de cuáles son los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo alumno debería haber desarrollado al cabo de ciertos ciclos de enseñanza formal, tenga como eje la producción de información sobre el grado en que dichos aprendizajes han sido logrados.

Si se asume que de la calidad de la formación de las personas dependen en buena medida las posibilidades de desarrollo económico y social de un país, si se asume que existe una marcada pérdida de centralidad del acceso al conocimiento como función primordial de los sistemas educativos, si se asume el desafío de que éstos no queden relegados a un rol de guarderías que cuidan de los niños y jóvenes mientras sus padres trabajan, si se asume que para los sectores más desfavorecidos de la sociedad las escuelas no deben reducirse a ser un espacio de asistencia social al que se recurre únicamente en busca de alimentación o atención sanitaria; si se asumen estas premisas, entonces un sistema nacional de evaluación que produzca información acerca de los aprendizajes efectivamente incorporados por los alumnos en su paso por el sistema educativo adquiere una importancia estratégica central para la política educativa.

3. **Un desafío crucial para mejorar la calidad: la reforma de la gestión educativa**

El propósito de brindar una educación de calidad a contingentes sociales cada vez más amplios implica, necesaria e inevitablemente, asumir el desafío de reformar sustancialmente la organización y la gestión de los sistemas educativos. Junto con el tema de la calidad, la gestión educativa ha pasado en los últimos años a ocupar un lugar privilegiado en los estudios y esfuerzos por el mejoramiento de la educación. Existe una conciencia creciente en torno a que la reforma de la educación no puede reducirse, como ha sucedido con demasiada frecuencia, a la modificación de los planes y programas de estudio, sino que es necesario procesar una profunda reestructura en los modelos de organización y conducción de los sistemas educativos. De no encararse adecuadamente este desafío, difícilmente pueden los sistemas de enseñanza salir de su situación de crisis de larga duración e ingresar en un proceso sostenido de mejoramiento de la calidad.

En términos generales es posible afirmar que los sistemas educativos se constituyeron originalmente sobre la base de un modelo de organización fuertemente centralizado, con una importante concentración de las decisiones de todo tipo en las instancias centrales de conducción y con una propuesta curricular homogénea y poco diversificada.

Estas características respondieron a condiciones sociales y culturales vigentes un siglo atrás, pero han dejado de ser adecuadas en el presente. En efecto, a lo largo de este siglo se ha producido un conjunto de modificaciones sustanciales en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos, que reclaman modificaciones también sustanciales en las formas de organización y gestión de los mismos.

Ante la situación de crisis de la gestión educativa la discusión alternativa suele centrarse en falsas antinomias tales como «centralización vs. descentralización» o «gestión pública vs. gestión privada». Al respecto cabe señalar que la solución es harto más compleja que dichas formulaciones y que ninguna de esas alternativas garantiza por sí misma la mejora de la gestión, la calidad y la equidad en los sistemas de enseñanza. En ese sentido, la construcción de nuevas modalidades de gestión educativa es una tarea ardua y compleja, para la que no existen recetas universalmente válidas, ya que depende fuertemente de las condiciones concretas de cada sociedad y de cada sistema educativo. Sin embargo, la revisión de la literatura sobre el tema permite identificar los principales problemas que enfrenta hoy la conducción de los sistemas educativos y señalar algunas prioridades estratégicas para la construcción de una gestión educativa orientada a mejorar la calidad.

3.1. Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema

La primera modificación sustancial que se ha producido en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos radica en el hecho de la masificación. Como consecuencia de ella, los sistemas han crecido en tamaño, medido en cantidad de alumnos, establecimientos y docentes, lo que trae aparejado un problema de escala. Para cualquier organización de gran tamaño, que debe diariamente prestar un servicio a varios millones de personas, se hace imprescindible contar con instancias intermedias con una alta capacidad para procesar información y tomar decisiones pertinentes. En ese sentido cabe afirmar que ya no es posible gobernar centralmente todos los aspectos de la vida de los sistemas educativos -lo que no significa carecer de conducción central-. Ello es así en cualquier sistema de grandes dimensiones donde las instancias centrales rápidamente se «saturan» y no pueden manejar toda la información necesaria y con la velocidad suficiente como para responder adecuadamente a las múltiples necesidades y problemas que se producen en las diversas zonas del sistema.

Pero además, la masificación no sólo supone mayor cantidad de alumnos sino nuevos alumnos -nuevos tipos socioculturales de destina-

tarios- y, por lo tanto, diversificación de las realidades sociales y culturales en las que el sistema debe operar. Ello tiene como consecuencia una compleja ecuación en la que, por un lado, se debe brindar una formación básica homogénea y una base común de conocimientos y valores que permita a los educandos reconocerse como formando parte de una comunidad nacional, que garantice la equidad y que contribuya a la construcción de una sociedad democrática. Por otro lado, el sistema debe poder desarrollar cierta variedad y diversificación de propuestas que le permitan valorar y dar cabida a la diversidad de «puntos de partida» sociales y culturales, atender a la creciente diversidad de intereses y demandas de formación de los alumnos individualmente considerados, así como desarrollar estrategias diferenciales que le permitan discriminar positivamente a quienes por su situación económica y social de origen se encuentran en desventaja en lo que refiere al dominio de las capacidades cognitivas indispensables para el aprendizaje en la escuela. Obviamente, los mecanismos de organización y gestión idóneos para atender a una población escolar relativamente más homogénea, como lo era la atendida en las primeras etapas del desarrollo del sistema, no son los mismos que se requieren para resolver la mencionada ecuación en las actuales circunstancias.

A lo anterior se agrega el hecho de que el entorno cultural, científico y tecnológico se ha transformado también de forma sustancial tornándose altamente dinámico y cambiante, en contraste con la situación imperante algunas décadas atrás, en que los cambios en el conocimiento y la tecnología eran relativamente más pausados. El conocimiento se torna cada vez más dinámico, vasto e inabarcable, lo cual torna inviable la pretensión típicamente escolar -heredada de la edad media- de establecer un currículum que dé cuenta de la totalidad del conocimiento humano.

De la situación descrita se desprende la necesidad de aplicar un doble movimiento, a la vez descentralizador y rearticulador, en el rol desempeñado por las instancias centrales encargadas de la conducción del sistema.

Ante todo aparece como imprescindible llevar adelante procesos de descentralización que impliquen acercar la toma de decisiones a los lugares en que se desarrollan las acciones, sobre todo en aspectos de carácter administrativo, curricular y pedagógico. De este modo se incrementa la capacidad del sistema de responder a las demandas del entorno, se diversifican las propuestas educativas, se abre un importante campo a la experimentación e innovación educativas y se crean las condiciones para un incremento del compromiso de los actores con los resultados de la acción educativa. Ello implica asumir la necesidad de

mayor flexibilidad y dinamismo en los currículos, así como una exigencia de mayor diversificación de la oferta de formaciones posibles.

En las dos últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización educativa en la mayor parte de los países de la región. Bajo esa denominación han ocurrido diversos procesos que básicamente han consistido en el traspaso de funciones administrativas, curriculares y/o económicas (en diversas combinaciones) desde los Ministerios de Educación nacionales a gobiernos regionales o municipales. Los estudios e investigaciones indican que no necesariamente los resultados han sido los esperados. En muchos casos se ha constatado que se produce un fenómeno de re-centralización en los niveles descentralizados, es decir, se ha reproducido la estructura centralizada a escala local.

En relación con este problema cabe señalar que uno de los objetivos estratégicos centrales de los procesos de descentralización es **el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema - los centros de enseñanza- y el incremento de su responsabilidad por la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte**. En otras palabras, es necesario hacer de los centros educativos instituciones más responsables de su propio funcionamiento y de los resultados de su desempeño institucional.

De lo que se trata es de promover y desarrollar la capacidad de los establecimientos educativos para hacerse cargo de los problemas a los que cotidianamente se enfrentan. En la actualidad quienes se desempeñan como docentes y directores constatan día a día el fracaso de la enseñanza pero no tienen los medios -medios en sentido material pero también entendidos como capacitación y potestades de decisión- para hacerse cargo de él y buscar los caminos para superarlo. El resultado es la «notificación» a las instancias superiores, la dilución de las responsabilidades y un creciente sentimiento de escepticismo y frustración. Resulta entonces necesario idear un conjunto de políticas dirigidas, **a la vez, a posibilitar y exigir** que sean los propios centros de enseñanza y quienes en ellos se desempeñan, los responsables de crear, a partir de su propia experiencia y práctica cotidianas, los proyectos de cambio y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

En este punto conviene alertar que lo anterior no se logra simplemente «reglamentando» la responsabilidad, «decretando» el traspaso de potestades y exigiendo su cumplimiento. El problema no pasa únicamente por modificaciones en la normativa. Es imprescindible crear las condiciones para que dicha asunción de responsabilidad sea posible, lo que implica capacitación, apoyo técnico, autonomía, mayor dotación y mejores condiciones de trabajo para el personal, etc.

3.2. Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema educativo

Simultáneamente, es imprescindible señalar los riesgos de cualquier proceso de descentralización y diferenciación que no vaya acompañado de un proceso simultáneo de fortalecimiento del rol de coordinación y articulación por parte de las instancias centrales del sistema -tanto nacionales como regionales-.

En primer lugar, es evidente que las comunidades que *a priori* se encuentran en una situación sociocultural más desfavorecida, son las que estarán en peores condiciones para hacer uso de los espacios para una mayor autonomía y diversificación de las propuestas educativas. En ese sentido, se corre el riesgo de favorecer los procesos de segmentación interna del sistema, aumentando las distancias en las posibilidades de acceso al conocimiento por parte de los diversos sectores sociales, incrementando así la calidad para algunos al costo de la equidad.

En segundo lugar, existe el riesgo de que la diferenciación lleve a la excesiva fragmentación del sistema educativo y a la pérdida de su función esencial de construir en los ciudadanos las bases de la integración nacional.

70

En tercer lugar, y en estrecha relación con lo anterior, nada garantiza que la gestión fortalecida de los centros de enseñanza se oriente hacia el mejoramiento de la calidad entendida como jerarquización de la función de distribución de conocimiento socialmente válido. Por un lado, porque es factible que se privilegien otras lógicas, por ejemplo de carácter afectivo o de formación en valores. Por otro lado, porque muchas veces en el afán de innovación se adoptan modas pedagógicas que conllevan implícitamente una desvalorización del conocimiento o que, por haber sido producidas en los países centrales, resultan desestructuradoras de las prácticas pedagógicas concretas cuando se las transfiere acríticamente a otros contextos sociales. Finalmente, porque suele suceder que, en el afán de incorporar todas las demandas que la sociedad y las familias hacen al curriculum, se pierde de vista cuáles son los aprendizajes básicos que es necesario fortalecer y garantizar antes de incorporar nuevos contenidos y actividades curriculares.

De lo anterior se desprende la necesidad imperiosa, según se señaló un poco más arriba, de que los procesos de descentralización vayan acompañados de un movimiento rearticulador del sistema, lo que implica fortalecer ciertas funciones propias de la conducción central, en particular la de orientar globalmente las políticas educativas, generando los imprescindibles acuerdos sociales y políticos en torno al objetivo de

la calidad y a los significados básicos del concepto. Al respecto cabe señalar que el mejoramiento de la gestión y de la calidad educativa no es un problema de carácter únicamente técnico sino que requiere, como condición de posibilidad, un conjunto de consensos mínimos en los actores involucrados en la tarea educativa.

En ese sentido, corresponde a las instancias de conducción del sistema articular la definición de los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo educando debe haber alcanzado al culminar ciertos ciclos de aprendizaje y garantizar su logro homogéneo por parte de toda la población, para lo cual se deberán diseñar y poner en marcha políticas específicas de compensación y discriminación positiva focalizadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables, orientando hacia ellos mayores recursos y apoyo técnico. Al respecto Tedesco señala que las experiencias de descentralización y regionalización llevadas adelante en las últimas décadas en América Latina muestran que para que dichos procesos cumplan con sus objetivos democratizadores y dinamizadores del sistema, deben estar acompañados por la presencia de una administración central fuerte. Señala asimismo que las funciones de la administración central no deberán ser las mismas que en el modelo de organización tradicional, sino que tendrán que estar centradas en dos áreas principales: la evaluación de resultados y la compensación de diferencias.

3.3. *Producción y difusión de información sobre el desempeño del sistema*

La gran mayoría de las propuestas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativas incluyen la producción de información relevante sobre el desempeño del sistema -en particular sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos- como uno de sus elementos principales.

En tal sentido, puede afirmarse que la construcción de un sistema nacional de evaluación constituye un instrumento central para habilitar una estrategia de mejora de la gestión y la calidad educativas. En la medida en que la información es uno de los principales recursos de poder en las sociedades contemporáneas, la producción y difusión de información relevante sobre el desempeño del sistema educativo es una manera de apostar a la participación y compromiso con la educación del conjunto de los actores involucrados en ella. Implica, además, apostar a incrementar la capacidad de aprendizaje del propio sistema en todos sus niveles: capacidad para saber qué está sucediendo, para innovar y desarrollar estrategias alternativas, y para evaluar sistemáticamente sus resultados.

4. El sistema nacional de evaluación como instrumento estratégico para el mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación

4.1. Las dificultades de la retroalimentación en los sistemas educativos

Para todo sistema u organización social resulta vital contar con información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados. Ello permite al sistema introducir modificaciones en su modo de operar y reorientar adecuadamente sus acciones. En términos de teoría de sistemas a este fenómeno se lo denomina «retroalimentación» o «feedback».

Uno de los problemas centrales de los sistemas de enseñanza, consustancial a la naturaleza misma de la actividad educativa -dado que, como es obvio, no es lo mismo producir bienes que formar personas-, es la dificultad para contar con información pertinente sobre los avances y carencias en la acción del sistema, tanto en relación al logro de sus objetivos como a la adecuación de éstos a los requerimientos de los individuos y de la sociedad. Ello determina que el deterioro de los sistemas educativos no sea percibido en forma inmediata, por lo cual pueden funcionar durante largo tiempo con un alto nivel de desvinculación de sus finalidades básicas y de las necesidades sociales. En la medida en que hay un vacío de información pertinente sobre su desempeño, los sistemas educacionales en cierta forma escapan de los controles externos por parte de los usuarios y no «rinden cuentas» ante nadie, lo cual permite que su rumbo se determine fundamentalmente en función de los intereses y lógicas corporativas internas. Por ejemplo, no es raro que muchas decisiones curriculares se tomen atendiendo más a la defensa que los profesores hacen de la carga horaria de su asignatura que al derecho de los jóvenes a la actualización del currículum.

Como se destacó anteriormente, los indicadores tradicionalmente empleados como retroalimentación sobre el desempeño del sistema -matrícula, repetición, deserción, etc.- proveen de información que en el presente resulta absolutamente insuficiente para orientar la toma de decisiones y la definición de políticas. Apenas permiten saber si el sistema se está expandiendo en tal o cual nivel o área geográfica y dónde los alumnos presentan mayores dificultades para avanzar en el sistema. Por otra parte, dicha información considerada aisladamente, puede llevar a ciertas formas de autoengaño: las autoridades educativas y la sociedad civil y política quedan satisfechas porque el servicio se expande. Pero el sistema carece de información sobre el grado en que está alcanzando sus objetivos específicos y cumpliendo con su contrato fundacional con la

sociedad: que los niños y adolescentes, en determinados períodos de tiempo, desarrollen ciertas capacidades cognitivas e incorporen ciertos conocimientos y valores considerados relevantes para su desempeño en la sociedad y para su desarrollo como seres humanos. Como es obvio, en el presente el deterioro de los sistemas educativos está alcanzando un nivel tal que se hace cada vez más visible para todos.

4.2. *La práctica de la evaluación en los sistemas educativos*

En este punto cabe detenerse en una serie de consideraciones sobre la evaluación en los sistemas educativos. Además de la información sobre matrícula, repetición y deserción, la única forma de evaluación que se practica en la mayoría de los sistemas educativos de la región es la que efectúa el docente sobre el desempeño de sus alumnos. Existen también evaluaciones del desempeño de los docentes por parte de inspectores o supervisores, que suelen ser sumamente esporádicas y, o bien tienen el carácter de un trámite administrativo, o bien se reducen a un conjunto de recomendaciones de carácter artesanal por parte del supervisor al docente -si bien es justo reconocer que pueden existir excepciones, esta suele ser la práctica corriente-.

Lo que interesa destacar en este lugar es que los sistemas educativos continúan operando sobre el supuesto de que la evaluación del rendimiento individual de los alumnos, realizada por los docentes, se efectúa a partir de criterios y modalidades homogéneos. Si esto fuera así, sería válido asumir la repetición y aún las calificaciones de los alumnos, como indicadores de los niveles de aprendizaje alcanzados y, por lo tanto, del logro de los objetivos del sistema. Probablemente el supuesto anterior se cumplía, dentro de márgenes razonables, en las etapas iniciales del desarrollo de nuestros sistemas de enseñanza, cuando éstos aún no se habían masificado, por lo que tanto el alumnado como el cuerpo docente tenían una composición relativamente más homogénea.

Con la masificación de los sistemas educativos dicho supuesto ha dejado de cumplirse radicalmente. En la medida en que el sistema enseña con un cuerpo docente de formación muy heterogénea y que enseña a un alumnado de extracción sociocultural también muy heterogénea, inevitablemente las evaluaciones del rendimiento individual obedecen a criterios y niveles de exigencia también diversos. La alta heterogeneidad de las evaluaciones efectuadas por los docentes obedece simultáneamente a múltiples razones:

a) Es bastante común que los docentes empleen las calificaciones no sólo para evaluar el rendimiento del alumno sino, además, como

instrumento de control disciplinario, calificando con una nota más alta a alumnos cuya conducta en clase consideran adecuada y que apliquen calificaciones más bajas a aquellos alumnos cuyo comportamiento perturba el clima en el aula.

b) Del mismo modo, muchos docentes utilizan la calificación para estimular el esfuerzo realizado por alumnos con mayores dificultades, independientemente de los logros alcanzados. Sin poner en tela de juicio la legitimidad pedagógica de tal procedimiento, lo que interesa destacar es que la evaluación realizada por el docente a través de la calificación no refleja necesariamente los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos.

c) Por otra parte, los procedimientos empleados para la evaluación no siempre son sistemáticos. En general predomina la evaluación del tipo «juicio de experto», llevada adelante mediante procedimientos artesanales.

d) A ello se agrega el alto grado de generalidad que suele caracterizar a los objetivos programáticos y la inexistencia de metas de aprendizaje claramente definidas en términos de competencias cognitivas a desarrollar y susceptibles de ser evaluadas.

e) Finalmente, cabe destacar de manera especial que, en general, se produce un fenómeno de adecuación de los niveles de exigencia académica a las características socioculturales de la población atendida. Cuando el docente percibe que sus alumnos, debido a su situación socioeconómica y cultural, mayoritariamente no logran alcanzar ciertas metas de aprendizaje, opta por ser menos exigente, permitiendo la promoción para evitar una probable deserción.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema educativo adquiere una gran opacidad para los alumnos y sus familias, en la medida en que carecen de señales claras acerca de sus reales conocimientos y capacidades, así como acerca de sus carencias. De esta manera el sistema suele alimentar falsas expectativas e ilusiones acerca de la formación adquirida y de las potencialidades reales para el desempeño posterior, tanto en el plano académico como en el laboral. Alumnos y familias legítimamente creen que los primeros se encuentran adecuadamente capacitados, en la medida en que han ido avanzando con calificaciones de suficiencia -salvo en los estratos de mayor nivel sociocultural, que son los que cuentan con mayores posibilidades de percibir el deterioro en la formación recibida por sus hijos-. En función de estas falsas señales, la población se desplaza masivamente hacia los niveles superiores del sistema, que empiezan a recibir una población estudiantil que carece de los instrumentos indispensables para desempeñarse en ella, decayendo la calidad general de la educación superior.

La puesta en práctica de evaluaciones nacionales de aprendizajes da mayor «transparencia» al sistema educativo, haciendo «visible» para docentes, alumnos y familias el vaciamiento de conocimientos en ciertos sectores del sistema, en la medida en que todos los actores contarían con señales y puntos de referencia más claros. Permite, asimismo, transformar la demanda por expansión en demanda por calidad.

4.3. *El rol estratégico de un sistema nacional de evaluación*

Un sistema nacional de evaluación que proporciona en forma periódica información comparable sobre los aprendizajes alcanzados por los educandos en todo el país -pero no sólo sobre los aprendizajes sino, además, acerca de las características socioculturales de la población atendida y acerca del contexto institucional en el que se desarrolla su escolarización, aspectos estos sobre los que se profundizará más adelante en el texto-, tiene los siguientes efectos en la mejora de la gestión y la calidad de la enseñanza:

a) Aporta a las instancias nacionales y jurisdiccionales de conducción del sistema educativo una base de información imprescindible como instrumento para el diseño de políticas confiables de mejoramiento. Permite saber en qué medida los aprendizajes considerados primordiales son logrados en grado satisfactorio y cuáles es necesario reforzar. Pero, sobre todo, permite identificar las áreas o conjuntos de establecimientos que están atendiendo a la población más desfavorecida y/o alcanzando los peores niveles académicos y diseñar estrategias focalizadas de intervención compensatoria, brindando a dichos establecimientos mayores recursos, apoyo técnico-pedagógico, material didáctico, etc. De esta manera es posible evitar o atenuar los riesgos de la descentralización, anteriormente explicados, evitando una excesiva segmentación del sistema educativo nacional. Se cuenta, además, con un instrumento sumamente útil para lograr una asignación más equitativa y racional de los recursos.

b) La devolución de información sobre el desempeño de los alumnos tiene un papel clave para fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión de las unidades escolares. Cada centro de enseñanza puede saber en qué situación se encuentran sus estudiantes en relación al resto de los establecimientos de su zona y a los del resto del país. A cada establecimiento le corresponde profundizar en la investigación de las causas y explicaciones de los resultados obtenidos, evaluando así su propia acción educativa y definiendo las acciones o proyectos de mejoramiento que se consideren pertinentes.

c) En el mismo sentido, la devolución de la información acerca de los resultados de los alumnos a los profesores y maestros contribuye a

mejorar el ejercicio profesional. Los docentes pueden contar con mejor retroalimentación sobre los resultados de su acción pedagógica y estarían en mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas en procura de mejorar el aprendizaje de los alumnos. Tienen, además, un valioso punto de referencia para su evaluación del desempeño individual de sus alumnos.

d) Un papel no menos trascendente en la mejora de la gestión y la calidad del sistema educativo radica en la entrega de la información a las familias de los estudiantes y a la sociedad en su conjunto. Ello permite elevar considerablemente las posibilidades de participación de las familias, incrementar su capacidad de control del desempeño del sistema y efectivizar una demanda más activa respecto a la calidad de la formación que se brinda a sus hijos.

e) Finalmente, la presentación de la información a la sociedad en general, al sistema político y al mundo académico, permite colocar el tema de la calidad de la educación en el centro de la agenda social, propicia el debate sobre las finalidades sociales esenciales atribuidas al sistema educativo y facilita la construcción de los consensos sociales indispensables para sostener un proceso de mejoramiento de la calidad del sistema educativo en el largo plazo.

5. El modelo argentino: creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC)

En los últimos años se han llevado adelante en la Argentina diversas experiencias y proyectos referidos a la evaluación de la calidad educativa, tanto desde instancias nacionales como jurisdiccionales. Dichos proyectos constituyen valiosos antecedentes que han permitido acumular experiencia y reflexión en torno al tema y han preparado el camino para que, en el marco del proceso de reforma del sistema educativo argentino actualmente en curso, se iniciara en 1993 la construcción del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica y Media (SINEC).

5.1. El marco legal

La Ley Federal de Educación, votada por el Congreso de la Nación Argentina el 14 de abril de 1993, marca un jalón en el proceso de reforma del sistema educativo de cara al siglo XXI. El texto de la Ley establece una serie de conceptos fundamentales para la construcción de un nuevo sistema educativo. Entre ellos merecen especial atención la preocupación por la calidad de la educación impartida y su evaluación permanente,

preocupación que se traduce en la dedicación de un título de la Ley al tema. El título IX, «*De la calidad de la educación y su evaluación*», establece que «*El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo...*», para lo cual el MCE «*deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas*» (Art.48°).

Importa destacar que la Ley no se queda en una mera declaración de buenas intenciones, sino que específicamente establece que el MCE de la Nación deberá «*evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación*» (Art. 53°), así como «*enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas cámaras del Congreso de la Nación donde se detallen los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecen en la presente Ley*» (Art.48°).

La Ley también define un concepto de calidad de la educación, que incluye las tres dimensiones anteriormente analizadas, al establecer que «*la evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente*» (Art. 49°).

5.2. *El papel del SINEC en el proceso de reforma del sistema educativo argentino*

En el contexto de este proceso de reforma, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa adquiere una importancia estratégica central. En primer término, porque responde directamente al énfasis en la calidad y al mandato legal de evaluar anualmente al sistema educativo. Pero, además de ello, el SINEC tiene un papel central en relación con los demás ejes de la estrategia de reforma, en la medida en que:

- fortalece el proceso de descentralización aportando información relevante a cada jurisdicción sobre su situación educativa en el contexto

nacional, potenciando de esa manera la capacidad de gestión y toma de decisiones pertinentes por parte de las jurisdicciones;

- produce información comparable a nivel nacional que es de vital importancia para la integración y articulación del sistema, dado que permite detectar oportunamente los procesos de segmentación y diferenciación excesiva entre las distintas jurisdicciones;

- proporciona información indispensable para la formulación de políticas compensatorias y de equidad, en la medida en que permite identificar adecuadamente los sectores del sistema en peor situación, focalizar la asignación de recursos especiales hacia dichos sectores más desfavorecidos y evaluar el impacto, en términos de aprendizaje, de las políticas compensatorias implementadas;

- permite cualificar la participación de los diversos actores involucrados en la gestión de la actividad educativa, aportándoles información relevante y permanente sobre el desempeño del mismo.

En este marco, la misión del SINEC puede ser definida, en forma sintética, como producir en forma permanente información relevante acerca de los aprendizajes alcanzados por los alumnos en todos los niveles, ciclos, regímenes y modalidades del sistema educativo argentino y las variables institucionales y socioculturales asociadas a dichos aprendizajes; así mismo, retroalimentar los procesos de evaluación y toma de decisiones por parte de las diversas instancias y actores involucrados en la acción educativa: las autoridades y Oficinas de Planeamiento nacionales y jurisdiccionales, los supervisores y directores de centros de enseñanza, las unidades escolares, los docentes y sus organizaciones, las universidades y centros de investigación, las familias de los alumnos y la comunidad en general. Esta información permitirá fortalecer la capacidad de gestión e incrementar la responsabilidad por los resultados en todos los niveles de decisión del sistema, proponer lineamientos de política educativa para promover una dinámica de mejoramiento de la calidad de la educación, e identificar a los sectores del sistema en situación más desfavorable para desarrollar políticas compensatorias.

Nota

(1) **Declaración Mundial sobre Educación para Todos**, artículo 4º.; Jomtien, Tailandia, 1990.