



# Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa

en América Latina y el Caribe



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Laboratorio Latinoamericano  
de Evaluación de la Calidad  
de la Educación

# Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa

en América Latina y el Caribe



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Laboratorio Latinoamericano  
de Evaluación de la Calidad  
de la Educación

ADVERTENCIA: El uso de un lenguaje que no discrimine ni reproduzca esquemas discriminatorios entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas acerca de la manera de hacerlo en castellano.

En tal sentido, y para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano o/a; los/las y otras formas sensibles al género con el fin de marcar la presencia de ambos sexos, hemos optado por usar la forma masculina en su tradicional acepción genérica, en el entendido que es de utilidad para hacer referencia tanto a hombres y mujeres sin evitar la potencial ambigüedad que se derivaría de la opción de usar cualesquiera de las formas de modo genérico.

#### AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer, de manera especial, a Francisco Javier Murillo y Marcela Román quienes, mientras trabajaban en el LLECE como coordinador y consultora, respectivamente, elaboraron un documento base sobre estas materias, e identificaron y convocaron a un grupo de expertos regionales para discutirlo en conjunto. Las ponencias de los especialistas asistentes a la reunión de trabajo “¿Hacia dónde deben avanzar las evaluaciones de calidad en América Latina y el Caribe?” dieron origen a este libro.

DIRECTORA (a.i) OREALC/UNESCO Santiago

Rosa Blanco

#### EQUIPO LLECE

Héctor Valdés (Coordinador)

Carmen Gloria Acevedo

Sandra Carrillo

Roy Costilla

Mauricio Castro

Silvia Ortiz

Ernesto Treviño

#### JEFE UNIDAD DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES

Marcelo Avilés

#### SUPERVISIÓN EDITORIAL

Sandra Carrillo

#### EDICIÓN

María Eugenia Meza

#### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ximena Milosevic y Ana María Baraona

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente y no se utilice para fines lucrativos. Los autores y las autoras son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

ISBN: 978-956-322-000-1

Impreso por Salesianos Impresores S.A.

Santiago, Chile; septiembre, 2008

# índice

Presentación	4
Introducción	6
Información, participación y enfoque de derechos / <i>Sergio Martinic</i>	13
Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina / <i>Margarita Poggi</i>	35
Reflexiones desde la experiencia mexicana en evaluación educativa / <i>Guadalupe Ruiz</i>	49
Hacia una evaluación del desarrollo y formación corporal, racional y emocional del ser humano. El caso cubano / <i>Héctor Valdés</i>	67
Bibliografía	91
Glosario	94
Anexo	95

# presentación

Hace algunos años, el debate educativo estaba centrado, principalmente, en la cobertura y el acceso a la educación básica. Actualmente, se presta mayor atención a los resultados de aprendizaje alcanzados por los estudiantes, lo cual es un avance importante.

Sin embargo, es posible constatar la necesidad de promover cambios sustantivos en los modelos de evaluación usados en la región para que sean coherentes con la concepción de calidad de la educación adoptada por los Ministros de Educación en la II Reunión del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, (Buenos Aires, 2007).

Por ello, el 11 y 12 de octubre del 2007, y gracias al aporte de la Fundación Ford, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) convocó a una reunión de trabajo para abordar la problemática y reflexionar sobre este tema, en la ciudad de Santiago de Chile. Un grupo de evaluadores expertos del ámbito educativo regional debatieron para responder a la pregunta de “¿Hacia dónde deben avanzar las evaluaciones de calidad en América Latina y el Caribe?”. Y consensuaron en torno al sentido, los elementos y características esenciales que debiera contemplar un modelo o modelos alternativos de evaluación de la calidad educativa. El objetivo central de esta reunión fue proponer diversos enfoques para ella, acordes con el concepto previamente explicado.

De esta manera, el LLECE abrió un espacio de encuentro de ideas para empezar a consolidar las bases de un proceso de discusión y reflexión permanente sobre el tema. El objetivo de este trabajo no es prescribir modelos, ni llegar a acuerdos unánimes, sino empezar a pensar la evaluación de una manera más crítica y ofrecer orientaciones y marcos conceptuales que permitan avanzar hacia el desarrollo de sistemas de evaluación de la calidad más integrales, que proporcionen información relevante para la toma de decisiones de políticas y prácticas educativas.

Todo este primer esfuerzo se concreta en esta publicación, que recoge las principales ideas discutidas por el grupo de expertos, organizadas en cuatro títulos y una introducción. Esperamos que estas reflexiones sirvan de insumo para seguir buscando alternativas, respetando las diferentes necesidades y realidades de los países.

El presente texto reúne las reflexiones de Sergio Martinic, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en relación con la información, participación y enfoque de derechos; de Margarita Poggi, directora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE/UNESCO) Buenos Aires, con respecto a la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina; de Guadalupe Ruiz, directora de Evaluación de Escuelas del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México, quien

reflexiona sobre lo que implican estos nuevos modelos evaluativos. Y finalmente, la de Héctor Valdés, como director del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP) de Cuba, sobre la evaluación del desarrollo y formación corporal, racional y emocional del ser humano, desde la experiencia cubana<sup>1</sup>.

Las ideas de estos cuatro expertos convierten la presente publicación en un documento útil como marco para reorientar el diseño y la implementación de sistemas educativos más pertinentes para la evaluación de la calidad educativa en la región. Se busca así contar con propuestas que contemplen e integren la evaluación de distintos actores educativos (alumnos, docentes, directores y administradores/sostenedores entre otros), así como de centros educativos, programas y políticas relevantes, con el fin de hacerlos dialogar en pro de mejorar la calidad educativa asumida.

El desafío que se nos presenta es el de construir modelos de evaluación coherentes con un enfoque amplio de calidad, en el que los resultados de aprendizaje sean un elemento importante para la formulación e implementación de políticas. Y de esta manera, poder acercarnos a las metas educativas propuestas como países y como región.

Rosa Blanco  
Directora (a.i.)  
Oficina Regional de Educación  
de la UNESCO para América Latina y el Caribe  
OREALC/UNESCO Santiago

|||||

1 En esta reunión participaron también, como parte del LLECE, Javier Murillo (coordinador) y Marcela Román; y como experto invitado, Francisco Soares, de la Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), Universidade Federal Minas Gerais (UFMG), Brasil.

# introducción<sup>2</sup>

Si bien son significativos los esfuerzos que el conjunto de los países de la región han venido desarrollando en relación a instalar sistemas nacionales y subnacionales de evaluación educativa, aún resultan insuficientes en términos de proporcionar insumos efectivos, que orienten el desarrollo de políticas educativas para el mejoramiento de la calidad de la educación.

El auge de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, con el fin de determinar el grado de eficacia de los sistemas educativos y mejorar la calidad de la educación, obedece también a la importancia otorgada en la sociedad actual al uso de la evaluación para demostrar en qué medida han sido logrados los objetivos educativos; siendo fundamental que los estudiantes aprendan lo que está establecido en los diferentes niveles.

No obstante, muchas de estas mediciones se han reducido al desarrollo de grandes evaluaciones nacionales centradas en el desempeño de los alumnos en áreas del aprendizaje tales como Lengua, Matemática, Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales (Ferrer, 2006). Asimismo, esta evaluación masiva del rendimiento de los estudiantes, en términos de aprendizaje, no siempre ha estado acompañada de una definición consensuada de lo que implica calidad educativa, así como tampoco de una claridad en la finalidad de estas acciones para orientar el uso y aprovechamiento de la información generada y las consecuencias de la misma en términos de acciones educativas.

Por ello, es necesaria una mirada amplia e integradora a la calidad, así como la identificación y desarrollo de estrategias variadas de evaluación, en especial aquellas destinadas a captar indicios sobre el funcionamiento del sistema educativo, las instituciones escolares, el desempeño de los docentes, entre otras, y no sólo sobre el aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, las evaluaciones estandarizadas son una alternativa que responde a determinados objetivos y finalidades, pero no necesariamente son la mejor alternativa metodológica en todos los casos.

Partiendo del consenso de que “*la educación es un derecho humano fundamental y un bien público irrenunciable*”<sup>3</sup>, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) propone una primera aproximación de lo que es calidad de la educación. La concibe como un medio para que el ser humano se desarrolle plenamente como tal, ya que gracias a ella crece y se fortalece como persona y como especie que contribuye al desarrollo de la sociedad, transmitiendo y compartiendo sus valores y su cultura.

|||||||

2 Esta Introducción ha sido elaborada a partir del documento base de la OREALC/UNESCO Santiago. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: OREALC/UNESCO Santiago, 2007.

3 OREALC/UNESCO, 2007. op.cit.

La educación es, por tanto, un proceso permanente que facilita el aprendizaje, el desarrollo de competencias, la experiencia y la incorporación plena de los valores, afectos y de sus potencialidades, tanto individuales como sociales. Así, tiene un valor en sí misma y no únicamente como herramienta para el crecimiento económico o el desarrollo social. La misión de la educación es el desarrollo integral de ciudadanos que también sean capaces de transformar la sociedad actual, haciéndola más justa, inclusiva y democrática, más que la formación de sujetos capaces de integrarse y ‘funcionar adecuadamente’ en ella.

Sobre esta base, la OREALC/UNESCO Santiago plantea un concepto de calidad de la educación conformado por cinco dimensiones esenciales y estrechamente imbricadas, al punto que la ausencia de alguna implicaría una concepción equivocada de la calidad de la educación dentro de un enfoque de derechos humanos<sup>4</sup>.

Estas cinco dimensiones son equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Conocerlas e incorporarlas es lo que permitirá abordar de una manera más acertada la evaluación de la misma.

## EQUIDAD

Una educación de calidad debe ofrecer los recursos y ayudas para que todos los estudiantes, de acuerdo a sus capacidades, alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles. Ello significa poner a disposición de todas las personas, y no sólo a quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes, el conocimiento, los recursos y condiciones que desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. De este modo, calidad y equidad son indisolubles, convirtiéndose la equidad en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación.

Si bien equidad e igualdad son conceptos estrechamente relacionados, no significan lo mismo. La asimilación entre ambos ha traído como consecuencia tratamientos homogéneos para todos, lo que en algunos casos ha profundizado las desigualdades.

La equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, ya que tan sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad. Desde esta mirada, evocar la equidad y no la igualdad supone que

|||||

4 Ibid, op.cit.

determinadas desigualdades, además de inevitables, deben ser tenidas en cuenta. La equidad es sensible a las diferencias de los seres humanos por lo que, para garantizar igualdad de oportunidades, es necesario apoyar con mayores recursos a los grupos más vulnerables. El principio de diferencia de la equidad establece que las desigualdades existentes no son permisibles si no contribuyen al beneficio de los menos aventajados.

El pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos exige garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, es decir, proporcionar más a quien así lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas.

Sin embargo, no basta con brindar oportunidades. En este contexto, el desafío de los sistemas educativos es la generación de condiciones y recursos para que sus miembros tengan efectivamente una experiencia educativa de calidad, cuyo resultado se vea reflejado en el acceso igualitario al conjunto de oportunidades disponibles en esa sociedad. Es preciso así, generar las condiciones para que éstas sean aprovechadas por cualquier persona, de modo que puedan participar, aprender y desarrollarse plenamente (Blanco, 2006).

## RELEVANCIA

Desde un enfoque de derechos es preciso preguntarse cuáles son las finalidades de la educación y si éstas representan las aspiraciones del conjunto de la sociedad, y no sólo las de determinados grupos de poder dentro de ella. La educación será relevante en la medida que promueva aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y del desarrollo personal, lo cual difícilmente ocurrirá si ésta no es también pertinente; es decir, si no considera las diferencias para aprender que son fruto de las características y necesidades de cada persona; las cuales están, a su vez, mediatizadas por el contexto social y cultural en que viven.

La relevancia se refiere al 'qué' y al 'para qué' de la educación; es decir, a las intenciones educativas que condicionan otras decisiones, como las formas de enseñar y de evaluar. Desde el 'para qué', la principal finalidad de la educación es lograr el pleno desarrollo del ser humano en su doble realización: individual y social. Ello implica fortalecer y potenciar el desarrollo de capacidades y habilidades cognitivas y socio-afectivas, promoviendo la dignidad humana, el respeto de los derechos y libertades fundamentales. La pregunta entonces es qué tipo de educación permite lo anterior; pero no existe una única respuesta a esta interrogante, porque depende de lo que cada sociedad priorice o establezca como relevante. Y porque hay contextos, tiempos e historias que enmarcan y orientan la formación de las personas.

De este modo, el juicio respecto de la relevancia de la educación debe ser capaz de dar cuenta del tipo de aprendizajes establecidos como indispensables, y también de la posibilidad de conocer, vivenciar y respetar los derechos y libertades humanas fundamentales.

## PERTINENCIA

El concepto refiere a la necesidad de que la educación sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, libertad y su propia identidad.

En coherencia con un enfoque de derechos, la pertinencia significa que el centro de la educación es el estudiante, por lo que es ineludible considerar su propia idiosincrasia en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De esta manera, se asume la diversidad de educandos que hoy integran los sistemas educativos, en sus distintos niveles, haciéndose cargo de la gran heterogeneidad de los mismos para construir una propuesta educativa que permita la apropiación de aprendizajes significativos para todos.

Es así que la educación debe ser flexible y adaptarse a las necesidades y características de las personas, en sus diversos contextos sociales y culturales. Para ello es necesario, por ejemplo, flexibilizar el currículo y la organización del tiempo escolar para responder al hecho de que muchos jóvenes requieren y necesitan trabajar, al mismo tiempo que seguir estudiando. Así también, la presencia importante en nuestra región de grupos étnicos que se diferencian por valores, creencias, religión y lengua, demanda implementar estrategias educativas que recojan e integren esta diversidad en el ámbito del conocimiento y los derechos de las personas.

La pertinencia demanda así, la inclusión del otro como legítimo e igual, respetando y valorando los universos simbólicos y, por tanto, los paradigmas que los sostienen. No asumir diferencias culturales en las poblaciones atendidas transforma estas diferencias culturales iniciales en desigualdades de acceso al conocimiento, de aprendizajes, de éxito escolar, de oportunidades sociales y, por tanto, construye y legitima la exclusión social. Con esta mirada, la educación intercultural, la educación bilingüe, la educación multicultural resultan ser soluciones posibles e impostergables.

## EFICACIA

La eficacia se pregunta por la medida y proporción en que son logrados los objetivos de la educación establecidos y garantizados en un enfoque de derechos; es decir, respecto de la equidad en la distribución de los aprendizajes, su relevancia y pertinencia.

Por ejemplo, la eficacia debe dar cuenta sobre en qué medida los niños logran acceder y permanecer en la escuela; si son atendidas las necesidades educativas de todos, incluidos los adultos; del egreso oportuno de los estudiantes y de si éstos concluyen la educación obligatoria. Así mismo, del logro de los aprendizajes correspondientes en cada etapa educativa y de que los recursos y procesos educativos están asignados y organizados de manera en que sean favorecidos

aprendizajes relevantes y pertinentes; entre ellos, que los estudiantes participen, se apropien, experimenten y promuevan valores y derechos fundamentales.

En conclusión, da cuenta de si las metas educativas son alcanzadas por todos y no reproducen diferencias sociales de partida, traducidas en una inequitativa distribución de oportunidades y capacidades.

## EFICIENCIA

La eficiencia se pregunta por el costo con que dichos objetivos son alcanzados. Por lo tanto, es definida con relación al financiamiento destinado a la educación, la responsabilidad en el uso de éste, los modelos de gestión institucional y de uso de los recursos. Compromete un atributo central de la acción pública: que se ejecute honrando los recursos que la sociedad destina para tal fin, por lo que la obligación de ser eficiente toca a la garantía de un derecho ciudadano clave. Desde esta perspectiva, la eficiencia no es un imperativo economicista, sino una obligación derivada del respeto a la condición y derechos ciudadanos de todas las personas.

Existe una importante interacción entre las dimensiones de la eficacia y la eficiencia, ya que los problemas de la primera impactan negativamente sobre la capacidad para asegurar algunas metas básicas. Las dificultades expresadas en los problemas de operación del sistema (referidas al no logro de metas e ineficiencias) se distribuyen de diferente manera entre los diversos grupos poblacionales, reproduciendo patrones de desigualdad, exclusión y marginación social que, en último término, definen una operación inequitativa de los sistemas educativos. Así, eficiencia y eficacia como dimensiones que atañen a la instrumentación de la acción pública, se engarzan de modo indisoluble con las dimensiones sustantivas de relevancia, pertinencia y equidad las que, en conjunto, definen una educación de calidad para todos.

Desde esta perspectiva, evaluar la calidad de la educación exige un enfoque global e integral, en el que la valoración de sus diferentes componentes esté interrelacionada y se alimente mutuamente. De esta forma, una evaluación desde este enfoque implica hacer un juicio de valor sobre cómo se desarrolla, y qué resultados genera, el conjunto del sistema y sus componentes; es decir, desde la estructura, organización y financiamiento, el currículo y su desarrollo, el funcionamiento de las escuelas, el desempeño de los docentes y lo que aprenden los estudiantes en el aula y sus consecuencias en el acceso a oportunidades futuras y movilidad social. Un juicio de valor que alimente la toma de decisiones dirigida a la mejora de los niveles de calidad y equidad de la educación.

Esta perspectiva está basada, igualmente, en el reconocimiento de que la educación es una tarea compartida y desarrollada en un sistema que implica interacciones entre diferentes actores, contextos y organizaciones. De esta forma, no es posible considerar a los estudiantes sin pensar

en sus docentes, en las escuelas, en los programas educativos, en la administración y en el sistema educativo como un todo indisoluble. La realidad evaluada debe ser referida en su conjunto, no centrándose en algunos aspectos aislados.

Es así que el desafío para la región consiste en construir y fortalecer sistemas de evaluación que abarquen diferentes ámbitos de los sistemas educativos y generen información significativa que permita identificar aquellos aspectos que están limitando el aprendizaje y la participación de los estudiantes, el desarrollo de las instituciones educativas y del funcionamiento del sistema educativo. Una evaluación, en suma, que sirva para proporcionar a cada escuela los recursos y apoyos que requiere para atender adecuadamente las necesidades de su alumnado y oriente el diseño de políticas que atiendan al mandato de la calidad de la educación.

En este marco institucional, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC/UNESCO Santiago asumió el desafío de generar un espacio de debate y reflexión para desarrollar modelos de evaluación de la calidad más pertinentes para la región que, sustentados en un concepto más amplio e integral de calidad, respondan a las necesidades y demandas actuales.

De este modo, el LLECE revitaliza su función de ser un espacio de intercambio de nuevos enfoques en evaluación educativa, generando nuevas ideas, modelos y perspectivas de evaluación de la calidad de la educación, que orienten a los sistemas de evaluación de la región. Y, siendo consciente de que éste es un campo de acción que aún tiene mucho por desarrollar, pone a disposición de la sociedad en general las reflexiones, debates y opiniones vertidas en esta reunión esperando que el presente documento sea útil en la búsqueda de rutas para seguir impulsando mayor reflexión y debate sobre el tema.



## INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ENFOQUE DE DERECHOS



**SERGIO MARTINIC**

Académico de la Pontificia Universidad  
Católica de Chile



Frente a los desafíos actuales de los sistemas educativos, la evaluación no puede quedar reducida a una simple medición, ni menos a una tarea del profesor de aula que califica en forma solitaria el desempeño individual de los alumnos.

Todos los ámbitos de los sistemas educativos en que las personas deben tomar decisiones exigen la producción de conocimientos para que éstas sean informadas. Esto es válido ya sea para la selección de escuela por parte de los padres de familia, la calificación del progreso de un alumno, las inversiones en infraestructura que realiza una escuela, o las prácticas pedagógicas en el aula, por ejemplo.

La producción de información y conocimiento por medio de la evaluación es el camino más seguro para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación en América Latina. Gracias a la evaluación a las personas —en sus distintos niveles de trabajo— es posible desarrollar un aprendizaje sobre los logros y los problemas que presentan los procesos de reforma.

Por ello, la evaluación no debe ser entendida como una actividad marginal, o que ocurre al final del año o de los procesos educativos. Por el contrario, para el éxito de las reformas en esta área es necesaria una nueva cultura de evaluación, centrada en el aprendizaje, y que acompañe todo el proceso de cambio en los distintos niveles y áreas del sistema.

La preocupación por la calidad de los procesos y resultados ha ampliado la mirada sobre los aspectos de la realidad que son objeto de evaluación. Ya no basta con medir aquello que es cuantificable: los nuevos enfoques llaman la atención sobre dimensiones simbólicas y culturales de la escuela, interacciones, pensamientos y discursos que inciden y dan sentido a las prácticas pedagógicas. Además, los cambios educativos han transformado el centro de la decisión y de la acción. Sin embargo, en la mayoría de nuestros países los sistemas y los Estados limitan sus funciones a la regulación.

Por otra parte, de una sociedad o comunidad entendida como receptora de beneficios se ha pasado a una sociedad activa, con demandas, y cada vez con más poder para exigir cuentas y participar en las decisiones de las unidades educativas y en las políticas que le afectan. Todos estos cambios inciden en la evaluación y le otorgan, a la vez, un nuevo lugar y otras funciones.

Invitados por el LLECE a pensar sobre la evaluación del futuro, en este artículo abordaremos parte de los desafíos y de los problemas y tendencias que es preciso tener en cuenta como parte de esta transformación. Nos centraremos en las nuevas exigencias de evaluación y los cambios de ciclo de las reformas; la necesidad de evolucionar en aspectos relacionados con el foco y el método; así como en las nuevas funciones y usos de la evaluación. Y concluiremos con una propuesta en torno a la evaluación de la calidad, en el marco de un sistema más amplio de rendición de cuentas.

## CICLOS DE REFORMAS Y EVALUACIÓN

Siguiendo los planteamientos de Oscar Oslak (1996), es posible afirmar que las reformas educativas del último tiempo han tenido 'dos generaciones'.

La primera corresponde a los años 80, contempla las reformas institucionales y se ha dirigido a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema; la segunda ha abordado los problemas que afectan la calidad de los procesos y resultados de los sistemas educativos. Se trata de reformas pedagógicas.

Ahora, a comienzos del siglo XXI, estamos en los inicios de una 'tercera generación' de reformas que modifican el modo mismo de pensar y hacer la educación.

Las reformas institucionales, o de primera generación, buscaron producir cambios estructurales en la provisión de los servicios sociales y educativos. Se trató de reformas 'hacia fuera'. La mayor parte de nuestros países vivían un ajuste estructural que, entre otras consecuencias significó que los Estados y gobiernos centrales transfirieron al sector privado lo que podía ser privatizado; y, a los estados, provincias y comunas la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos, tradicionalmente centralizados.

En casi todos los países, este proceso fue acompañado de una reducción del aparato público y una reasignación, disminución y racionalización de los recursos públicos del sector. Los énfasis de la política estuvieron concentrados en la accesibilidad y cobertura de la educación básica o primaria; y en el mejoramiento de la eficiencia de los servicios educativos, por medio de los procesos de descentralización y asignación de recursos según criterios de focalización (Bresser, 1991).

En los 90 surge un nuevo acento en las políticas educativas que dio origen a las reformas de 'segunda generación'. Estas se dirigen 'hacia adentro', y están centradas en la escuela y calidad de la educación. Promueven cambios en el proyecto y gestión de los establecimientos, en la pedagogía, los contenidos culturales que transmite la escuela, los currículum, procesos pedagógicos y sistemas de evaluación hacia los modos de gestión y evaluación del sistema. Es decir, a la 'caja negra' de la educación. Estas reformas suscitan políticas que otorgan mayor autonomía y poder a directores y maestros; que implican cambios curriculares y en las prácticas pedagógicas, así como el diseño de sistemas de incentivos para maestros, según desempeño. Igualmente, suponen mayores inversiones en infraestructura, textos y otros insumos, especialmente destinados a las escuelas más pobres de los países de la región.

En la actualidad, observamos señales de la aparición de una 'tercera generación' de reformas, que redefinen las relaciones entre Estado y sociedad. Estudios y experiencias de la Oede plantean que estas reformas de 'tercera generación' tienen unidades más autónomas; pero, a la vez, con mayor interconectividad y colaboración en red. Ponen el acento en los resultados más que en las estrategias o caminos para lograrlos; promueven organizaciones escolares efectivas y con un fuerte liderazgo. Son reformas basadas en los centros educativos, los que tienen e integran, a su vez, múltiples relaciones con su entorno. En definitiva, son reformas que descansan en

amplios consensos y en responsabilidades compartidas de todos los involucrados. Las unidades rinden cuenta, y la sociedad y sus comunidades —a la vez— tienen mecanismos y autoridad para exigirles.

Estas generaciones de reformas no suceden de un modo lineal ni, menos, mecánico. En sus particulares contextos históricos, los países deben vivir estas tendencias resolviendo simultáneamente problemas del pasado y avanzando en la agenda de futuro.

Las primeras reformas tienen consensos más fáciles y obtienen resultados claramente observables en el tiempo. En las segundas, en cambio, los acuerdos son más difíciles de construir y de mantener, debido a las distintas interpretaciones y sentidos que tienen los procesos pedagógicos y el mismo concepto de calidad. Cada uno de estos movimientos de reforma está caracterizado, a su vez, por preguntas y preocupaciones evaluativas particulares, las que son tratadas con el desarrollo teórico y metodológico propio de su tiempo.

El cuadro siguiente describe los principales rasgos de estos movimientos de reformas.

CUADRO 1

**PERFIL DE LOS CICLOS DE REFORMA**

	<i>Primera ('80)</i>	<i>Segunda ('90)</i>	<i>Tercera (2000)</i>
Movimiento	Hacia fuera	Hacia adentro	Hacia afuera
Control	Recursos	Curriculum	Resultados
Actor clave	Privados/Municipios/Prov	Estado/Universidades	Escuelas/Ciudadanos
Política eje	Descentralización	Cambio curricular	Calidad/Regulación
Procesos clave	Gestión	Interacción aula	Rendición de cuentas
Gestión Unidades	Desconcentradas	Descentralizadas	Autónomas
Decisiones	Dependientes	En consulta	Autónomas
Curriculum	Información	Conocimientos	Competencias
Pedagogía	Directiva	Directiva-Flexible	Flexible
Profesor	Funcionario/Dependiente	Profesional/Regulado	Profesional/Autónomo
Evaluación	Eficiencia	Resultados absolutos	Resultados relativos
Medición	Normas	Criterios	Estándares

La primera generación de reformas estuvo centrada en la oferta del sistema y en la eficiencia de su funcionamiento. El foco fue su cobertura y gestión descentralizada; por ello, la evaluación de las políticas tuvo como eje los costos y beneficios de las acciones emprendidas. Desde el punto de vista de los resultados, el rol de evaluación ha estado dirigido hacia la función de certificar cuántos pasaban por la escuela y se graduaban. *“La medición se refirió a normas y la distribución del rendimiento se concibió como normal”* (Froemel, 2001). Es un periodo, a la vez, de diseño y validación de sistemas de evaluación en varios países de América Latina.

En la segunda generación de reformas, la evaluación ha estado centrada en los resultados de aprendizaje y en los factores que parecen explicarla; los estudios tienen por objeto

la medición de rendimiento y las principales variables explicativas de las diferencias, mientras que el foco evaluativo está puesto en la escuela y en los factores asociados que inciden en sus resultados.

Desde los 90, se asume que el problema no es sólo explicar las diferencias sino que también buscar la forma de eliminarlas. Son desarrollados nuevos modelos teóricos y herramientas metodológicas que permiten evaluar el progreso y el 'valor agregado' por la escuela; de un modo contextualizado —es decir, ajustado a su realidad familiar— es analizado el avance de los estudiantes y los factores asociados al rendimiento. Se asume que el aprendizaje es un proceso que ocurre a lo largo del tiempo (longitudinal) y que la naturaleza multivariada de los factores incide en el rendimiento.

En la tercera generación de reformas —surgida en una época de grandes desafíos metodológicos y de intenso uso de los sistemas de información—, los énfasis están puestos en los resultados y en la rendición de cuentas. La calidad de los resultados sigue siendo el foco de la evaluación; pero, al mismo tiempo, son ampliadas las materias y los contenidos que ella implica y surge con fuerza la necesidad de evaluar la calidad de los procesos educativos en el aula, el desempeño de los profesores y el trabajo de los directivos, entre otros aspectos. Frente al mejoramiento de la capacidad de control y de gestión del Estado aparece en esta generación de reformas una fuerza de equilibrio que favorece el empoderamiento de la sociedad y de sus actores. Los sujetos no son entes pasivos y receptores sino sujetos de derecho.

En ese contexto, la evaluación pasa a convertirse en un dispositivo técnico y político no sólo para el Estado sino también para la sociedad, y constituye una herramienta que contribuye al control que los actores pueden ejercer sobre las autoridades y las políticas. El seguimiento y la evaluación, al auspiciar la deliberación y el debate político, son instrumentos de aprendizaje y, a la vez, de empoderamiento de los sujetos. Paralelamente, contribuyen al desarrollo del capital social al favorecer la credibilidad y las confianzas públicas.

## CAMBIOS EN EL FOCO Y MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN

El desarrollo de las ciencias cognitivas y de la metodología de investigación ha incidido en los sistemas y prácticas de evaluación. Como efecto de estos desarrollos, y de los requerimientos de cada generación de reformas, han variado los diseños, estrategias, mediciones y los instrumentos empleados en la evaluación. A continuación, destacaremos algunos de estos cambios y los desafíos que permanecen vigentes.

### FOCO

Hasta ahora el foco, o el qué de las evaluaciones, ha sido el rendimiento; y las pruebas han estado concentradas en dos materias: matemática y lenguaje.

Ello implica, al menos, dos problemas. En primer lugar, se reducen los objetivos educativos al concentrarse las materias en los contenidos a evaluar; en segundo lugar, las pruebas descansan, por lo general, en un concepto de rendimiento asociado a conocimiento adquirido. La evolución del foco está marcada por la ampliación de las materias y dimensiones a ser evaluadas y por un tipo de constructo más relacionado con las teorías de aprendizajes actuales, que valoran las competencias y los desempeños.

Por otra parte, las tendencias indican que la calidad de la educación no debe ser medida solo en función de los rendimientos. También importa que los directivos y los profesores tengan particulares procesos de evaluación, que exista una evaluación institucional y un trabajo más directo de observación y estudio de las prácticas en la sala de clases.

Es importante promover la generación de conocimientos sobre los procesos y la cultura escolar, ya que aquí es posible encontrar las claves para producir los cambios y contar con establecimientos más efectivos. La falta de este tipo de información puede hacer creer que la escuela no tiene nada que hacer frente al peso de los factores estructurales. Y es necesario considerar que la realidad educacional es compleja y multivariada.

## INSTRUMENTOS

Desde el punto de vista técnico, las pruebas están basadas en respuestas de opción múltiples, más fáciles de medir y de procesar, aunque existe una discusión sobre la calidad y validez de este tipo de instrumentos para la medición de los aprendizajes (Pini, 2000).

Se ha constatado que, frente a alternativas de respuesta múltiple, los estudiantes aprenden estrategias para responder, y que predomina el aprendizaje de rutinas, lo que limita la comprensión y profundidad del conocimiento; las habilidades comunicativas orales y escritas pierden importancia, del mismo modo que la capacidad de procesamiento, planeamiento y perseverancia. Y la principal carencia es que los aprendizajes no son evaluados en función de la capacidad de raciocinio y de resolución de problemas (Kelleghan, 2001).

La ampliación del foco y del tipo de constructo para la evaluación de los aprendizajes requiere de instrumentos que den cuenta de los desempeños. Para ello, es importante definir estándares que permitan valorar los aprendizajes en función de los grados de dominio o nivel de logro alcanzado por los estudiantes (Ravitch, 1996; Baker y Linn, 2002; Darling-Hammond, 2004).

Lo anterior supone también la existencia de otros instrumentos que permitan, por ejemplo, evaluar el desempeño docente y directivo, las prácticas en la sala de clases y la escuela como institución. Es recomendable, a su vez, que estos recojan información cuantitativa y cualitativa para dar cuenta de la cultura escolar en toda su complejidad.

## ANÁLISIS Y COMPARACIÓN

Por lo general, los sistemas nacionales de medición comparan escuelas muy diferentes entre sí. Diversos estudios han demostrado lo inadecuado de este tipo de comparaciones al

relacionar realidades de establecimientos y de familias distintas entre sí, ya que la efectividad de la escuela no puede ser medida en términos absolutos, sino en función de los alumnos con los cuales trabaja.

La tendencia internacional apunta al diseño de estrategias que consideren el 'valor agregado' del establecimiento, con el fin de comparar lo comparable y no aquello que no lo es —como establecimientos privados con públicos—, sin establecer reglas justas de comparabilidad.

El enfoque de 'valor agregado' mide los resultados en función de los 'resultados ajustados', según el tipo de alumnos que la escuela atiende, y no términos absolutos. El supuesto de este enfoque es que, al trabajar con términos absolutos se confunde los efectos propios de las escuelas con aquellos relativos a la selección de los alumnos que atiende (Ravela, 2000). En los sistemas de comparación actual no está claro si los mejores niveles de logro se deben a una buena enseñanza o, más bien, a la selección de los mejores estudiantes.

Los análisis, por lo general, buscan relaciones explicativas unidireccionales entre insumos y productos, dejando los procesos intermedios y pedagógicos en una 'caja negra'. Por otra parte, los datos suelen ser presentados como promedio, lo que impide reconocer la heterogeneidad al interior de un mismo establecimiento y la falta de información sobre los factores asociados, lo que no permite identificar las variables sobre las cuales podrían intervenir las escuelas para mejorar sus resultados.

## MEDICIÓN, DESIGUALDAD Y DIVERSIDAD

La creciente desigualdad en el origen social de las personas, en sus condiciones de vida, trayectorias y pertenencias culturales cuestiona la pertinencia de una oferta de educación igual para todos. En una sociedad homogénea, la educación tiene la tendencia a promover una movilidad social ascendente; pero en sociedades heterogéneas, la oferta educativa 'igualitaria' deja de tener efectos integradores y, frente a las desigualdades sociales, la evaluación estandarizada puede reforzar situaciones de discriminación social.

Esta realidad, apreciable en la mayoría de los países de la región, debe ser considerada desde las políticas de evaluación: en contextos heterogéneos, la evaluación en función de estándares y criterios únicos favorece a quienes tienen una mejor posición social.

Las pruebas no pueden resolver las desigualdades; pero sí legitimarlas. Como señala Reimers (2002) un orden desigual y excluyente puede adquirir legitimidad gracias a un sistema de evaluación y de medición que crea la impresión de que la desigualdad es resultado de diferencias en los méritos y esfuerzos de las personas, y no de condiciones sobre las que ellas no pueden ejercer control.

## CAMBIOS EN EL USO Y LUGAR DE LA EVALUACIÓN

Los ciclos de reformas han tenido una influencia importante en los cambios e institucionalización de los sistemas de evaluación. En este proceso de transformaciones es reconocido hoy que no basta la

legitimidad técnica de la evaluación, y que la propia calidad de los procesos de mejoría y de obtención de datos necesitan legitimidad política.

En Chile existen buenas experiencias del debate político en torno a evaluaciones. Por ejemplo, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce) ha estado sometido a distintas revisiones como fruto de la discusión pública; organizándose una comisión para abordar diversas problemáticas que requerían cambios importantes.

Por otro lado, el amplio debate que rodeó la renovación de las pruebas nacionales para el ingreso a las universidades expresa, de manera clara, el impacto social que poseen las pruebas estandarizadas en educación. El caso es particularmente interesante, tanto por la intensidad de la discusión, como por la conciencia que creó en la sociedad acerca de los múltiples aspectos asociados a las mediciones estandarizadas.

Sin embargo, pese a los avances técnicos y a la difusión de los resultados de las evaluaciones, existe poco uso de estas herramientas por parte de los actores estratégicos. Hay muchas bases de datos disponibles, pocos estudios sobre ellas y, menos, aún, utilización de las mismas para generar políticas educativas que puedan estimular los procesos de mejoría en la escuela.

Estas dos cuestiones no están aisladas: la legitimidad política es condición previa para la utilización posterior de los resultados, con vistas a modificar la escuela. Si no se cuida la legitimación política, la evaluación puede ser percibida como una amenaza por los profesores y otros actores. Por otra parte, si ésta no deja espacio suficiente para el ejercicio de la autonomía de la escuela, puede verse afectado el interés y el uso de la información en el mismo establecimiento.

En las etapas iniciales del desarrollo de los sistemas evaluativos, equilibrar ambas dimensiones supone un gran cuidado sobre dos aspectos claves. En primer lugar, en la definición de los constructos y parámetros a ser considerados, y que estarán en la base de los instrumentos de medición y análisis. En segundo lugar, en la creación de consensos y de vínculos con los actores del sistema y, particularmente, con las escuelas, para garantizar el acceso a la información y la utilización de los datos en los contextos de trabajo de directivos y profesores.

## TEORÍA DE LA ACCIÓN Y EVALUACIÓN

La puesta en marcha de los sistemas de evaluación tiene como uno de sus supuestos el hecho de que una vez conocidos los resultados, éstos serán ampliamente empleados por los usuarios, en distintos ámbitos decisionales. La teoría de la acción subyacente es que la información produce cambios cognitivos y en la práctica de los sujetos.

Desde esta perspectiva, la mayoría de los sistemas de evaluación están organizados con el objetivo de aportar información, al menos, a cuatro públicos específicos que la usarían para su toma de decisiones: autoridades, directivos, docentes y familias. Los usos pueden ser de altas o bajas consecuencias. En el primer caso, las consecuencias son acompañadas por incentivos y sanciones

por medio de los sistemas de gestión o del mercado. En el segundo, la evaluación tiene un carácter formativo y de aporte a la toma de decisiones y no va acompañada de premios ni de castigos.

#### AUTORIDADES

Tradicionalmente, los tomadores de decisiones o a la alta burocracia de los ministerios han sido definidos como principales destinatarios de las evaluaciones. Se asume que estos funcionarios son los que toman las decisiones –o aconsejan a quienes las toman– y, por tanto, deben tener la mejor información posible.

A su vez, este tipo de enfoque supone que las decisiones descansan sobre una base objetiva y racional de argumentación: mientras más información y evidencia empírica, mejor fundamentada estará la decisión. La evaluación es la base racional de la decisión y está concebida como una actividad neutral y objetiva, por encima de los intereses particulares en juego en cualquier decisión política. En cierta medida, la investigación evaluativa, como señala Lindblom (1994), ofrece 'datos duros' al tomador de decisiones para responder contra las opiniones opuestas a la política o a la opción asumida por la autoridad. La investigación y evaluación es usada más como 'munición' que como método de análisis y de argumentación.

Esta tradición descansa en una 'racionalidad técnica' que ha hecho crisis (ver Winogrood, Schon, Flores). Está demostrado que no existe una relación directa y automática entre información y toma de decisiones. Por otra parte, las decisiones, o la fuerza del consejo, no siempre están en la cúspide del sistema, sino también en la base y en el involucramiento de los grupos de interés de la sociedad civil en la definición y discusión de la agenda pública.

De este modo, entre información y toma de decisiones existen importantes mediaciones. Sobre la base de la información y de los estudios realizados, los investigadores elaboran las opciones técnicas y entregan las orientaciones para que la autoridad decida. La autoridad, a su vez, no basa la decisión sólo en la racionalidad técnica: una buena decisión descansa en el apoyo y consenso que pueda encontrar en los grupos de interés de la sociedad. La evaluación que de este apoyo realiza la autoridad, junto a sus propias opciones valóricas y políticas, son fundamentales en el momento de la decisión, la que descansa más en la interpretación que en el 'dato duro' que pueda entregar una evaluación o estudio determinado.

#### DIRECTIVOS Y DOCENTES

En otra escala del sistema, esta teoría sostiene que los datos de las evaluaciones importan a directivos y docentes para producir cambios en sus procesos de trabajo y calidad de resultados. Las políticas insisten en las evaluaciones externas de los resultados como un medio de plantear metas exigentes, que muevan al sistema hacia mejores logros de aprendizaje. Es un objetivo del sistema que los indicadores de evaluación sean utilizados para conocer los logros de aprendizaje de los alumnos de cada establecimiento educacional, permitiendo hacer comparaciones en relación con otros y con el país en su conjunto. Y, potencialmente, evaluar la efectividad de las acciones

ejecutadas en el establecimiento para mejorar la calidad del aprendizaje, al comparar los resultados actuales con aquellos obtenidos en las mediciones anteriores.

Este punto de vista plantea que, cuando las pruebas o mediciones educacionales están asociadas o alineadas con el marco curricular, se producen incentivos adecuados para estimular la elevación de los aprendizajes, movilizandolos a los principales actores del proceso educativo (docentes y estudiantes) hacia el logro de metas comunes y convergentes. La disociación entre pruebas y currículo, en cambio, representa un gran riesgo pues, independientemente de la calidad técnica o métrica de estas pruebas, sus señales educacionales son equívocas o ambiguas.

Entre los efectos positivos de los exámenes externos está el hecho de que definen explícitamente los objetivos de aprendizaje: tanto profesores como alumnos realizarán el esfuerzo necesario para garantizar que tales dominios sean aprendidos (Centro de Estudios Públicos de Chile - CEP).

Sin embargo, como lo demuestran otros estudios, este tipo de evaluaciones también tiene consecuencias negativas. En investigaciones recientes, Darling-Hammond ha encontrado que las pruebas de consecuencias fuertes tienen resultados inesperados. Otros trabajos revelan que llevan al estrechamiento del currículo, impulsando la instrucción hacia destrezas cognitivas de más bajo nivel, y pueden distorsionar los puntajes (Klein, Hamilton, McCaffrey y Stetcher, 2000; Koretz y Barron, 1998; Koretz, Linn, Dunbar y Shepard, 1991; Linn, 2000; Linn, Graue y Sanders, 1990; Stetcher, Barron, Kaganoff y Goodwin, 1998). Por otra parte se simplifica o reduce el currículum, ya que los profesores comienzan a enseñar las materias que serán evaluadas por el test y entrenan a los estudiantes en ejercicios y rutinas de respuesta (Kelleghan, 2001, Ravela, 2001).

Finalmente, existe evidencia de que las pruebas de altas implicancias —que recompensan o sancionan a las escuelas sobre la base de los puntajes promedio de los alumnos— pueden incentivar tanto a la transferencia de estudiantes con bajos puntajes a la educación especial como a la retención de ellos en el mismo grado, o alentar a dichos alumnos a abandonar el establecimiento, de manera que los puntajes promedio de las escuelas luzcan mejor (Allington y McGill-Franzen, 1992; Darling-Hammond, 1991, 1992; Figlio y Getzler, 2002; Haney, 2000; Koretz, 1988; Shepard y Smith, 1988; Smith et al., 1986).

Los puntajes promedio de las escuelas son sensibles, en cualquier medición, a los cambios en la población de alumnos que está rindiendo la prueba; y tales cambios pueden ser inducidos por medio de la manipulación de las admisiones, los abandonos y las clasificaciones de los alumnos. Por ello, las políticas que utilizan los puntajes promedio de las escuelas para asignar sanciones tienen consecuencias negativas imprevistas.

En Chile, por ejemplo, está demostrado que las evaluaciones son muy poco utilizadas por directores y profesores y tienen poca consecuencia práctica en los cambios en la enseñanza y en los aprendizajes. Parte importante de los profesores y de los directivos de los establecimientos no conocen el significado de los resultados de la prueba. Simce de las escuelas en la que trabajan.

## PADRES

Si la información no es comunicada en forma clara a los padres, éstos no pueden comprender los alcances e importancia de los resultados alcanzados. En el caso chileno, por ejemplo, los estudios de opinión pública demuestran que los padres no utilizan el Simce como una información relevante al momento de seleccionar un colegio para sus hijos: según el último estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2006) sólo la mitad de los padres dijo saber cómo le fue a sus hijos en esta prueba, la que es mencionada en octavo lugar como antecedente para tomar la decisión de elección de un establecimiento. Pese a ello, existe una demanda generalizada por mayor conocimiento de los resultados Simce y a más del 90% de los padres les gustaría recibir más información sobre él.

La comunicación de resultados supone una serie de habilidades cognitivas del adulto que no siempre existen entre los padres de los estudiantes. Entre ellas, las de comprensión de lectura (incluyendo alfabetización digital); así como comprensión/uso de conceptos matemáticos claves (promedio, porcentaje; lectura de tablas y gráficos, niveles de agregación de la información, entre otros). Por último, son necesarias también habilidades metacognitivas, tales como las capacidades de análisis y síntesis de información, que posibilitarían el uso de información anexa a la mera hoja de resultados del Simce (Martinic, et al. 2008).

En síntesis, pese a la abundante información, faltan buenas interpretaciones que ayuden a los actores a comprender los problemas que verifican los datos reunidos. En otras palabras, faltan conocimientos que permitan interpretar los problemas para actuar adecuadamente en la solución de los mismos. Los informes no incluyen advertencias acerca de los usos válidos de la información y de sus limitaciones (Ravela, 2001).

Por lo general, directores y profesores hacen una baja utilización de la información para diseñar planes de mejoramiento en las escuelas, o para comunicar a los padres los logros y los problemas que afectan a la educación de sus hijos. La producción de información se convierte así en un acto rutinario sin sentido ni relevancia práctica para la mayor parte de los maestros de nuestros países.

En los ministerios ha aumentado el volumen de estudios y evaluaciones sobre los programas y proyectos implementados en el marco de las reformas educativas. Por lo general, ellos se realizan para cumplir con obligaciones de los préstamos otorgados a los países; pero, en la mayoría de los casos, los ministerios no tienen la capacidad analítica para comparar los estudios realizados ni para integrar, en un marco más general de interpretación, los aportes que –desde distintos ámbitos y escalas– hacen este tipo de estudios.

## HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE LA EVALUACIÓN

Los ciclos de reformas han incidido en el concepto y lugar de la evaluación en las políticas y en la sociedad. Estas transformaciones coinciden, a su vez, con cambios en las teorías y desarrollo

metodológico de la evaluación, abriéndose un amplio campo de problemáticas y de estrategias para abordarla.

El paradigma que ha predominado en las evaluaciones está inspirado en el positivismo: la evaluación mide el cumplimiento de objetivos y el estudio, por excelencia, es el experimental. Desde el punto de vista teórico, los resultados de las políticas quedan explicados, en gran parte, por los factores de contexto; y el aprendizaje de los estudiantes, por variables que responden al conductismo (Shepard, 2000; Tylor y Lyons, 1996).

Una de las críticas frecuentes a este paradigma va dirigida al sistema de relaciones causales establecidas y a la falta de discusión teórica sobre las mismas. Según Reynolds (1988), esta perspectiva ha puesto especial atención en los factores de entrada, o de contexto, que inciden en los resultados, manteniendo en el desconocimiento los factores asociados a los procesos de aprendizaje que ocurren en la escuela. La comunicación de resultados de aprendizaje en América Latina suele subrayar este tipo de relaciones. Por lo general, los resultados educativos y de los aprendizajes son presentados solo en relación con las características de la realidad social de los alumnos, y no en relación con los procesos educativos que ocurren en el establecimiento (Ravela, 2000).

Las interrelaciones han sido estudiadas y medidas, en ocasiones a la perfección; sin embargo, todavía no ha podido ser desarrollada una teoría que permita comprender de un modo sistémico cómo funcionan estas relaciones. Como señalan Stoll y Fink (1999), varios modelos han aportado al rompecabezas teórico; pero ninguna teoría es bastante completa como para incorporar todas las variables que inciden en la calidad de resultados de las escuelas (citado por Arancibia, 2000).

Frente a este paradigma surge otro, de tipo interpretativo y comunicativo. La acción social no es entendida como una derivación lógica de estructuras anteriores y externa a la propia acción e interacción de los sujetos. La atención está puesta en los procesos internos, en los sistemas de interacción, en el lenguaje y en los sentidos que motivan a los sujetos para implementar las acciones que propone un proyecto.

Esta perspectiva establece relaciones complejas, directas e indirectas, entre los distintos niveles y dimensiones contextuales e interactivas que inciden en los aprendizajes y en la calidad de la educación. Pone el acento en los procesos y factores asociados al aprendizaje, vinculados a la cultura escolar y a las prácticas pedagógicas (Selden, 1990; Oakes, 1986). La teoría del aprendizaje experimenta un profundo cambio como resultado de los avances de las ciencias cognitivas y el desarrollo del constructivismo pedagógico (Shepard, 2000).

El nuevo paradigma redefine, a su vez, las relaciones entre lo cuantitativo y lo cualitativo; pero no niega la especificidad que cada estrategia tiene en función de su objeto, ni tampoco la articulación o triangulación cuando es necesaria (Minayo, 2005).

Los métodos cuantitativos son aplicados con mayor complejidad, asumiendo que las variables no actúan de un modo lineal y aditivo, sino que con una fuerza sinérgica, como una red de interrelaciones entre factores en un contexto determinado. En los '90 este tipo de enfoques alcanzó

un mayor desarrollo gracias a la aplicación de nuevas técnicas estadísticas, basadas en los modelos jerárquicos lineales y en el diseño de modelos analíticos más amplios y comprensivos.

Por su parte, la evaluación cualitativa también alcanza un importante desarrollo en la década pasada. Diversos estudios han demostrado la importancia de las representaciones, las interacciones y los contextos culturales, entre otros factores en los que se desenvuelven las políticas y programas. Estas investigaciones han constatado, por ejemplo, que el *ethos* de la escuela, las expectativas de los profesores respecto de sus alumnos y el clima interno, entre otras dimensiones simbólicas, constituyen importantes factores de calidad (Carlson, 2000; Martinic, 2003, 2005; Muijs, 2003; Bellei; Racynski y Mella en Murillo). El desarrollo de los enfoques etnográficos, de los estudios del discurso y el uso del video como registro han favorecido la comparación y las investigaciones cualitativas de los procesos de enseñanza y las prácticas en el aula en distintos contextos culturales (Estudio Timss).

De este modo, desde un énfasis en los insumos y factores externos se pasa a una preocupación central por los procesos escolares y las prácticas pedagógicas desarrolladas en la sala de clase. De una teoría del aprendizaje basada en el conductismo, a otra basada en el constructivismo.

La evaluación no solo experimenta cambios conceptuales y metodológicos sino también en el lugar y uso que tiene en la sociedad. Desde una función asociada directamente a quienes diseñan y toman decisiones, llega a constituir una herramienta para actores diferentes, en distintos momentos del diseño y ejecución de las políticas. Es decir, se convierte en un dispositivo técnico y político de la sociedad, en una herramienta que contribuye al control que los actores pueden ejercer sobre las autoridades, por medio del conocimiento y gestión de la información sobre políticas y programas.

En la actualidad, el seguimiento y evaluación son concebidos como instrumentos de aprendizaje y, a la vez, de empoderamiento de los sujetos (Patton, 1997; Scriven, 1997). La evaluación es fundamental para quien toma decisiones y, además, favorece la deliberación y el debate político.

## CALIDAD, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Existe un amplio consenso en que, a futuro, los sistemas evaluativos deben ampliar el foco y abordar los problemas de calidad, en el sentido amplio de la palabra. Por otra parte, las tendencias indican que la evaluación, como decíamos, debe estar al servicio tanto de la autoridad como de los actores la sociedad civil.

Es por ello que las reformas de 'tercera generación' redefinen la relación del Estado con la sociedad, lo que en parte implica una re-distribución del saber y del control del conocimiento evaluativo. En efecto, el sistema educativo debe dar cuenta pública de la calidad de sus resultados, mostrando la eficiencia, efectividad y equidad de los aprendizajes por medio de indicadores de desempeño y de calidad.

Dado que la calidad implica un juicio subjetivo y de valor, es muy importante que exista una interpretación compartida sobre los niveles de logro básicos que todo estudiante y establecimiento debe alcanzar. La sociedad, por la vía de sus autoridades y de las instituciones definidas para ello, debe exigir que dichos niveles sean alcanzados y los proveedores del servicio educativo, asumir la responsabilidad por los resultados.

Estos niveles de logro precisan incluir indicadores de aprendizaje, y otros que den cuenta de la efectividad de los procesos educativos desarrollados en los establecimientos, permitiendo ver los que conducen a mejores aprendizajes. Por sobre estos indicadores básicos y criterios de calidad, cada establecimiento y comunidad educativa puede fijar otros logros para ser evaluados, de acuerdo a su particular proyecto.

#### RESPONSABILIDAD POR LOS RESULTADOS

La preocupación por los resultados educativos da origen a los sistemas de 'rendición de cuentas' que, por lo general, implican el establecimiento de objetivos y la definición de responsables de los resultados (alumnos, padres, directores de escuelas, sostenedores y el propio sistema educativo).

Los nuevos sistemas de rendición de cuentas son bastante diferentes a los anteriores, que estaban centrados en el cumplimiento de normas. La preocupación actual es lograr que las escuelas se preocupen y se hagan responsables de la calidad de los procesos y resultados educativos, más que del cumplimiento detallado de normas y de reglamentos.

Por lo mismo, deben rendir cuenta a una autoridad interna y/o externa. Ello implica, por ejemplo, informar a instancias de supervisión, a organizaciones de más alto nivel tales como una superintendencia, u otra instancia, y a los propios padres y comunidad educativa. Por otra parte, tienen claras consecuencias e incentivos que estimulan el desempeño a un nivel profesional adecuado, así como marcos de interpretación y de información para que los actores del sistema conozcan los resultados, se involucren en el logro de los mismos y exijan la calidad prometida.

La experiencia indica que promover la rendición de cuentas en la educación requiere, al menos, definir parámetros y estándares de calidad, instrumentos de evaluación e información, así como consecuencias para distintos actores, niveles y sistemas de autoridad.

#### ¿QUÉ ES CALIDAD?

No existe un concepto único de calidad. Su definición cambia de acuerdo al punto de vista teórico y valórico utilizado. Dado que el concepto de calidad es complejo y tiene muchas acepciones es conveniente asumir una definición acotada y operacional. La mayoría de las reformas asocian el concepto a resultados y al trabajo que realizan las escuelas. Lo importante es que la educación logre que los alumnos aprendan y desarrollen habilidades superiores.

Ahora bien, como hemos señalado, el aprendizaje no debe reducirse a los contenidos de las materias sino que también a la incorporación y desarrollo por parte de los estudiantes

de habilidades sociales y comunicativas; de valores y de su participación como ciudadanos. Una visión centrada exclusivamente en los resultados académicos no releva la importancia del sujeto que se educa, el contexto en el que está situado el proceso formativo y el sentido o el 'para qué' de la educación. Al no considerar estas dimensiones, la noción misma de calidad y los resultados de los procesos formativos de las escuelas resultan empobrecidos.

El Informe Delors (1996) destaca cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir con los demás, y aprender a ser. Y la UNESCO, en el último informe de monitoreo de la Educación para Todos (2005), establece tres elementos para definir una educación de calidad: el respeto de los derechos de las personas; la equidad en el acceso, procesos y resultados; y la pertinencia de la educación. Estas dimensiones están estrechamente relacionadas entre sí y es su conjunto el que define una educación de calidad.

No es fácil integrar estas dimensiones o pilares a la educación real, ni tampoco existe un camino único para hacerlo. Los proyectos educativos de los establecimientos ofrecen la oportunidad para definir diferentes estrategias para alcanzarlas, de acuerdo a las realidades de los estudiantes, los contextos y los sentidos asumidos para la educación.

#### PARÁMETROS DE CALIDAD Y SISTEMA DE INDICADORES

Determinar si una educación es de calidad implica, en última instancia, hacer un juicio en función de determinados criterios y valores. Los criterios dan cuenta de áreas y parámetros a ser considerados; y los valores, por su parte, definen los niveles deseables que el sistema debe alcanzar en las distintas dimensiones consideradas.

El tema de fondo a abordar, entonces, es cuál es el contenido exigible a los agentes públicos o privados que prestan el servicio, en relación al derecho a la educación y la calidad. Por tanto es necesario acordar un concepto de calidad y un conjunto de criterios que permitan objetivarla gracias a variables e indicadores que deben responder a una estructura e integración conceptual precisa.

Los sistemas de indicadores existentes (UNESCO, EFA, Ocde, entre otros) son resultado de procesos largos y responden a marcos de referencia explícitos. Los informes de la Ocde (*Education at Glance*) por ejemplo, establecen cuatro tipos de actores (alumnos, aulas, escuelas y sistemas educativos) y elementos sistémicos tales como productos o resultados, procesos y contextos institucionales. Distinguen, además, tres grandes categorías de criterios: calidad, equidad y eficiencia.

En nuestros países tenemos buenos sistemas de información estadística educacional y existen abundantes datos que permiten dar cuenta del acceso, procesos y resultados de nuestros sistemas educativos con mayor amplitud y rigurosidad. Existe así una buena base para la construcción de un sistema de rendición de cuentas que objetive los niveles de calidad esperados del sistema educativo de cada país.

El cuadro siguiente ha sido adaptado de Martínez Rizo (2004) y, sobre la base de la estructura de los indicadores de la Ocde, presenta aquellos parámetros o áreas que pueden formar

parte de un sistema público de rendición de cuentas. Los subrayados pueden ser objeto de rendición pública.

CUADRO 2

**PARÁMETROS / SISTEMA DE INDICADORES**

	<i>Resultado</i>	<i>Procesos</i>	<i>Contexto/insumos</i>
Alumnos	<u>Calidad y distribución de logros de aprendizaje y otros</u>	Actitudes individuales, compromiso con la escuela	Entorno y contexto social de los alumnos
Aulas	<u>Calidad de la enseñanza (niveles de desempeño, evaluación docente)</u>	<u>Prácticas pedagógicas; clima de aula</u>	Condiciones de trabajo de profesores y alumnos
Establecimientos	Desempeño institucional	<u>Liderazgo director, clima interno y gestión</u>	Dependencia institucional
Sistema Educativo	<u>Desempeño general</u>	<u>Recursos asignados; políticas y programas focalizadas</u>	Contexto demográfico Políticas macro

En función de lo señalado, la evaluación de la calidad de la educación puede considerar los resultados de aprendizaje en sentido amplio, los procesos educativos, considerando los aspectos que facilitan o limitan el aprendizaje de los alumnos, los contextos de aprendizaje y las características de los estudiantes en cuanto a sus motivaciones, autoestima y ritmo de aprendizaje. De este modo, los estándares para el desempeño escolar pueden complementarse con otros destinados para los maestros (desempeño), con la disponibilidad de libros de texto y materiales pedagógicos; o, entre otros factores, por el acceso a laboratorios de ciencias y computadoras.

Además, es importante distinguir niveles y estándares comunes para todos (que sean pocos, relevantes, y que abarquen grandes aspectos), así como otros distintos, de acuerdo al contexto y necesidades especiales. La operacionalización considerará pisos diferentes, de acuerdo a contextos y realidades educativas. Para algunos serán ideales o muy exigentes y para otros, pisos básicos.

Aunque es posible tener estándares diferentes de acuerdo a las realidades específicas, aparece el problema de cómo resolver la diversidad. Una respuesta es trabajar con medidas de progreso de mejoramiento; otra, establecer graduaciones o diferenciaciones.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### LO PÚBLICO Y LA EVALUACIÓN

Las reformas educativas actuales viven un cambio de ciclo. Después de la reorganización institucional de los sistemas y del cumplimiento de la fase de cobertura, el foco de los cambios está en los procesos educativos y en los factores que inciden en la calidad de los resultados.



que inciden en las definiciones de políticas (ministros, legisladores, académicos, medios de comunicación, entre otros). Por esta razón es muy importante democratizar el acceso a la información y aumentar la transparencia en los procesos de rendición de cuentas.

### SISTEMAS DE EVALUACIÓN

La mayoría de los sistemas de evaluación de nuestros países ha sostenido un importante progreso en su fase de desarrollo e institucionalización. Pese a ello, se sabe poco sobre los efectos y uso de la información generada en la toma de decisiones y en la práctica de trabajo de las escuelas.

Las pruebas nacionales e internacionales han demostrado ser muy útiles para dar una visión del país, o comparar un conjunto de naciones. Pero esta información no es suficiente para buscar soluciones y definir líneas de trabajo en escalas intermedias y locales de acción como lo requieren las provincias, los municipios y las escuelas. En estos niveles es necesario tener información sobre los factores asociados al logro de los aprendizajes y, a la vez, un modelo de análisis apropiado para la realidad local que ayude a definir prioridades y opciones para producir cambios en la gestión administrativa y pedagógica de las escuelas.

Por ello es importante promover procesos descentralizados de evaluación que aborden, con la diversidad requerida, los contextos y factores asociados a los logros. Este tipo de práctica puede complementar las evaluaciones nacionales y aportar información que permita a los propios actores educativos (directivos y maestros de cada escuela) tomar medidas que mejoren la educación en sus planteles.

### USOS DE LA INFORMACIÓN

Un diagnóstico de lo ocurrido al respecto indica que ha habido una tendencia a confundir evaluación con medición; que su uso puede ser formativo (cambios en la escuela), político (definición de recursos públicos y de orientaciones) y de elección (selección de establecimientos); que es necesario analizar si de los sistemas evaluativos son esperables consecuencias bajas o fuertes.

Nuestra hipótesis es que el problema no se reduce sólo a la entrega de más y mejor información, porque las políticas son más complejas y difíciles.

Si asumimos que son hechos comunicativos, dejan de ser un mero acto de entrega de información directiva que va de un emisor hacia un receptor. Por el contrario, son procesos de intercambio y de diálogo, donde sus beneficiarios tienen —a su vez— ideas propias e interpretaciones sobre los mensajes y contenidos que entregan los programas.

Por ello, los métodos de trabajo deben lograr que lo comunicado le haga sentido al otro, y que las interpretaciones y representaciones que los sujetos tienen en forma previa sean expresadas, para que constituyan objeto de la misma reflexión educativa.

Si las políticas y programas son muy abstractos, muy informativos, o muy desconectados de lo que es la experiencia cotidiana, es muy probable que no tengan sentido y efecto en las

interpretaciones y prácticas de los sujetos a los cuales están destinados. Para que ello no ocurra es necesario aplicar métodos dialógicos que favorezcan la conversación y el intercambio, dando, al mismo tiempo, confianza para la expresión de las opiniones en espacios de respeto real a las diferencias.

Lo importante es que esta información tenga sentido para quienes la reciben y, por tanto, deje de ser un mero dato para transformarse en un conocimiento que permita comprender y actuar en la realidad. El proceso de transformación de la información en conocimiento es complejo e implica, entre otros aspectos, la contextualización de la información y su interpretación a partir del marco referencial propio, y en función de acciones en su contexto de trabajo y de decisión.

Es importante que en el desarrollo institucional de los centros educativos exista un buen uso de la evaluación, porque la experiencia internacional demuestra que es un factor clave en el mejoramiento de la educación (Tiana, 1998). La evaluación institucional de escuelas (al nivel del municipio) y el aporte de datos de las evaluaciones de sistema a nivel nacional pueden ser una articulación que permita avanzar en la introducción de procesos de mejora, permitiendo que la escuela reflexione sobre sus prácticas.

## INSTRUMENTOS

Es necesario, también, mejorar la calidad y validez de los instrumentos. No basta la perspectiva psicométrica. Hay que evaluar aspectos especialmente difíciles de medir; pero claves para la evaluación del rendimiento, y que no son susceptibles de analizar sino con herramientas cualitativas. Los procesos de aula, en particular, pueden ser primero trabajados cualitativamente y después llevados a indicadores y sometidos a un modelo explicativo, que contenga los demás indicadores de resultados y factores asociados.

En lo cuantitativo, es preciso ser más innovador y diferenciar cuál es la responsabilidad del establecimiento y cuál la del contexto. Esta distinción permite aclarar qué puede ser exigido a la escuela y que no; para ello, los sistemas modernos de medición de la calidad de la educación están utilizando técnicas de multinivel jerárquico.

Igualmente, es recomendable contar con sistemas mixtos de evaluación donde, por una parte, el Estado trabaje centralizadamente con una muestra representativa de nivel nacional que dé cuenta del ritmo de los aprendizajes del país y, por otra, con mediciones descentralizadas a partir de iniciativas de los propios establecimientos, donde sea respetado el peso de la vinculación entre la diversidad y el resultado escolar. En este segundo caso, los propios establecimientos deben hacerse cargo del proceso, poniéndose de acuerdo sobre aquello que les interesa medir, en un proceso donde los actores educativos, posteriormente, se involucran en la reflexión sobre los resultados.

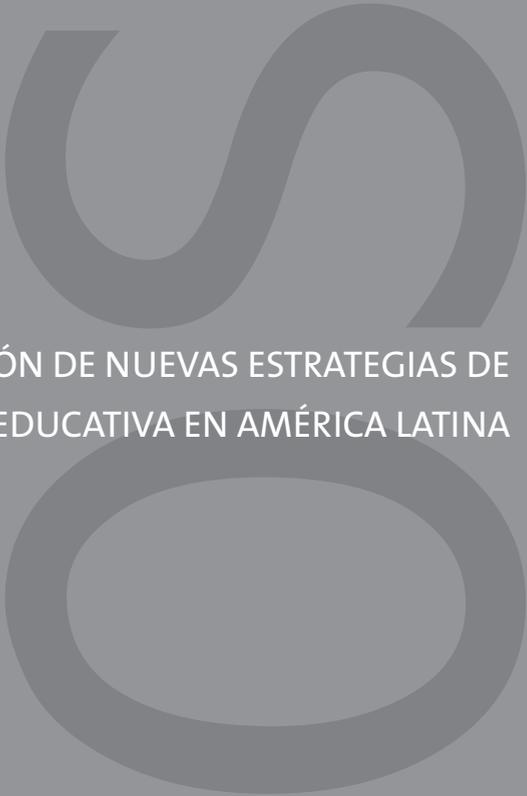
Es fundamental promover estudios de carácter longitudinal, de tipo panel. En ellos, una misma muestra de alumnos (que componen el panel) es observada durante varios años con el objetivo de estudiar los cambios en su desempeño y los factores que inciden en él. Este tipo de estudios permite contar con curvas específicas de desempeño para cada alumno, y la selectividad 'natural'

del sistema es controlada por medio del análisis del abandono de alumnos pertenecientes al panel. La medición puede ser más amplia y variada, al considerar el tiempo. La obtención de datos debe ser sólo cuantitativa, por lo que es conveniente integrar técnicas cualitativas como entrevistas, observaciones y grupos focales, entre otras.

Para enfrentar el problema de las comparaciones de alumnos con realidades muy desiguales, es importante trabajar la técnica del valor agregado. De amplio desarrollo en Inglaterra y Francia, entre otros países, este procedimiento analiza los resultados de aprendizaje considerando el progreso de cada uno de los estudiantes e identificando los factores o variables asociadas a los estudiantes que observa. Esta información es de gran utilidad para reconocer, en cada uno de los establecimientos, la diversidad propia en los progresos de aprendizaje. Al mismo tiempo, sirve para conocer los principales factores en los cuales habría que intervenir para mejorar los resultados, los que pueden variar de un establecimiento a otro, o de acuerdo a perfiles y características de los propios estudiantes. El sistema de valor agregado permite cuestionar la comparación injusta realizada a establecimientos que trabajan con realidades sociales y culturales diferentes.

Finalmente, y en general, se requiere más análisis e interpretación de los sistemas de evaluación, con el fin de validar sus conclusiones e interpretaciones, así como de una formación permanente de sus usuarios.





HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS ESTRATEGIAS DE  
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

**MARGARITA POGGI**

Directora del Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
IIPE-UNESCO Buenos Aires

La invitación a pensar en nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina ofrece distintas posibilidades de abordaje y requiere un análisis de la experiencia construida en la región en las últimas décadas, atendiendo tanto a sus logros como a sus dificultades.

Al mismo tiempo, exige clarificar las concepciones teóricas que subyacen a las múltiples perspectivas que, en evaluación, podrían desarrollarse. Sobre este último aspecto, una de las principales dificultades que –aún en la actualidad– sigue presentándose en este campo, está relacionada con el elusivo concepto de calidad.

Mucho está escrito sobre la cuestión, por lo que no es necesario presentar las múltiples acepciones que puede tener. No obstante, dado que la OREALC/UNESCO Santiago ha construido una posición con cierta trayectoria en esta temática, plasmada en la concepción de calidad educativa propuesta en la última reunión del PRELAC, y en documentos allí difundidos, vale la pena destacar algunos de sus principales rasgos, los cuales están en sintonía con los planteos que serán abordados en este artículo.

En primer lugar, es importante tener presente la definición de calidad propuesta por OREALC/UNESCO Santiago:

*“La calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativa. Ejercer el derecho a la educación es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos”.* (OREALC/UNESCO Santiago, 2007a).

Esta concepción supone una mirada más amplia y compleja al tema de la calidad y, en consecuencia, al de la evaluación educativa. De entrada, subraya el derecho a la educación –esto es, el derecho de aprender a lo largo de la vida– el cual está fundado en los principios de obligatoriedad, gratuidad y no discriminación.

Otra cuestión mencionada en la definición transcrita es la relevancia, cuestión que remite a distintos aspectos; principalmente, al desarrollo de saberes y competencias necesarias para participar en los diferentes ámbitos de la vida social y construir proyectos con relación a los otros. La relevancia también puede ser analizada en conexión con las finalidades educativas que, propias de un momento y contexto dados, están enmarcadas en un proyecto político y social y dan sentido a las prácticas desarrolladas en las escuelas que integran un sistema educativo.

Por otra parte, pertinencia y equidad suponen atender, en el primero de los casos, a la diversidad de necesidades de los individuos y de los contextos, para que la educación sea significativa

para personas con diferentes capacidades y provenientes de distintos estratos sociales y culturas; en el segundo, significa afianzar la igualdad de oportunidades (en una región con marcadas y profundas desigualdades sociales) para acceder a una educación de calidad para toda la población, asegurando las condiciones (recursos y ayudas) requeridas.

La preocupación por estos aspectos más amplios que los tradicionalmente considerados en la concepción de la calidad educativa (eficacia y eficiencia) supone —en consecuencia— un interesante replanteo de base para diseñar nuevas propuestas de evaluación.

## REVISIÓN GENERAL SOBRE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN

Es importante reconocer la diversidad regional y los diferentes recorridos que, en materia de evaluación educativa, han sido transitados en América Latina durante las últimas décadas. En ellos es posible reconocer ciertas tendencias, aun atendiendo a la diversidad de situaciones de los países y de sus sistemas educativos.

En primer lugar, ya no está en discusión la importancia —o no— de evaluar los sistemas educativos. Ello, en parte, es producto de los desarrollos de sistemas nacionales de evaluación en los distintos países, aunque tengan matices variados en cuanto a sus propósitos, alcances, metodología y usos. Detrás de la heterogeneidad de experiencias y enfoques existe, en muchos casos, un esfuerzo de reflexión y construcción de un modelo a nivel nacional, consolidado a lo largo de los años.

En segundo término, ha aumentado progresivamente la participación de los países en los estudios de evaluación regional e internacional. En este sentido, el primer y segundo estudio realizados por el LLECE dan evidencia de ello, al comparar el número de países participantes en ambas investigaciones.

Con respecto a otros estudios internacionales, la experiencia en la región es un aún dispar, pero es posible constatar una consolidación de países que se integran progresivamente y participan, principalmente, en el estudio Pisa de la Oede. En otras investigaciones internacionales la incorporación y permanencia de los países ha sido más incierta.

Sobre esta mirada muy general pueden señalarse también algunos problemas comunes, detectados en las experiencias sobre este tema, y destacados en diversos estudios e informes.

En relación con los sistemas nacionales de evaluación, hacia fines de la década de los '80 y, fundamentalmente, durante la de los '90, en su creación y difusión subyace un concepto evaluativo restringido a ciertos resultados académicos, en determinadas áreas o disciplinas curriculares. Como ha sido señalado por distintos análisis, esto ha tenido un efecto restrictivo observable en el *currículum* real, especialmente cuando ellos tienen consecuencias fuertes para las escuelas, los docentes y/o los alumnos. El documento de la OREALC/UNESCO Santiago menciona un sesgo (la normatividad engañosa) para referirse a este efecto restrictivo en el *currículum*, que consiste en atribuir tal importancia a las mediciones que el tipo de preguntas y los temas que éstas plantean terminan por

desplazar, en las prácticas de los educadores, los objetivos más generales que la educación tiene en un país, en un determinado contexto histórico.

Por otra parte, y en relación con la concepción recién mencionada, pueden destacarse algunas cuestiones vinculadas con los instrumentos utilizados en los estudios evaluativos. A partir de un momento inicial —donde era posible constatar una limitada potencialidad para medir aprendizajes complejos— ha tenido lugar un desarrollo cada vez mayor de herramientas que permiten avanzar en este sentido, en parte debido a la experiencia colectiva acumulada. No obstante, persisten dificultades para la generación de evaluaciones más variadas, en cuanto a cobertura curricular<sup>6</sup>, y a procesos de aprendizaje complejos. A ello hay que sumar que las áreas medidas y los criterios que sustentan la evaluación han sido poco innovadores, aunque en este punto pueden reconocerse avances interesantes en los últimos años.

Tanto la reducción de la calidad a una perspectiva exclusivamente eficientista como la concepción restringida de la relevancia están vinculadas con dos cuestiones centrales sobre las que alerta el documento citado de la OREALC/UNESCO Santiago, en relación con el hecho de definir la calidad de la educación solamente por los resultados de aprendizaje en determinadas áreas.

Como ya fue mencionado anteriormente, surge el riesgo del reduccionismo instrumental, que supone entender la calidad sólo a partir de aquellos aspectos mensurables mediante pruebas estandarizadas. La principal consecuencia de este sesgo es el olvido o desprecio de aprendizajes de vital importancia, que difícilmente pueden evaluarse con estas herramientas. Si en contextos donde prima el reduccionismo instrumental fueran implementadas políticas basadas en incentivos ligados con los resultados de pruebas estandarizadas, existe el riesgo de empobrecer el sentido de la educación, en particular en las áreas curriculares más alejadas de las mediciones; pero que contemplan aprendizajes esenciales para el desarrollo integral de las personas y de las sociedades. Este aspecto plantea, especialmente, el desafío de generar prácticas evaluativas más comprensivas.

Otros problemas que pueden ser mencionados en relación con los instrumentos (pruebas) están vinculados con el cuestionamiento sobre la calidad de la información que generan, tanto de parte de los propios docentes como de otros actores del sistema educativo. Pareciera que, en algunos casos particularmente en el de los docentes, existe un cuestionamiento a los contenidos y capacidades que, se presume, pretenden apreciar los instrumentos de evaluación. Se trata de un problema de validez. Ahora bien, esta cuestión tiene implicancias en cuanto al uso de la información sobre los resultados de la evaluación, particularmente para orientar mejoras en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si bien no explicaría en su totalidad las razones de su mayor o menor uso —ya que en ello intervienen otras cuestiones— es un factor importante a la hora de analizar la implicación de los docentes en los procesos de mejora.

|||||

6 Restringidas hoy a las llamadas áreas básicas: matemática, lengua, ciencias sociales y ciencias naturales.

La falta de consideración de la diversidad social y cultural de un país es otro aspecto necesario a considerar: la estandarización de los instrumentos —necesaria para comparar unidades evaluadas (sean aprendizajes de los alumnos, escuelas, subsistemas, etc.)— plantea dificultades para tener en cuenta las particularidades de distintas poblaciones, ya sean culturales (por ejemplo, relativas a las lenguas y culturas originarias) o individuales (alumnos con necesidades educativas especiales, entre otros casos). No obstante, ésta es una cuestión que genera mucha controversia, ya que existe un límite a veces muy difuminado entre la necesaria atención a la diversidad en cualquiera de sus manifestaciones y los aprendizajes comunes que el pasaje por el sistema educativo debe garantizar al conjunto de niños, jóvenes y adultos que transitan por él. Esta cuestión está en el nudo de la discusión relativa a la pertinencia de la evaluación de la calidad educativa, anteriormente mencionada.

En relación con los usos de la información provista por los sistemas nacionales, especialmente en aquellos que han promovido mecanismos de competencia entre escuelas, el hecho de que en un comienzo no fueran consideradas las variables contextuales y familiares del alumnado ha tenido un efecto desmoralizador, en algunos casos y, en otros, de generación de mecanismos selectivos para la población de estudiantes.

Para poner en perspectiva algunos de los problemas señalados en los sistemas nacionales de evaluación es necesario también reconocer que, muchas veces, se les exige desarrollar muchas más acciones de las que realmente pueden hacer, especialmente si son considerados los recursos con los que cuentan (financieros, capacidad técnica, etc.).

En cuanto a los estudios internacionales, en ellos aparece otra problemática vinculada al hecho de que muchos países comenzaron a participar en ellos sin contar con los equipos, presupuesto y suficiente discusión sobre los usos de sus resultados. La situación está siendo superada en los últimos años, en que esfuerzos nacionales y regionales permiten poner en evidencia un cambio en este sentido.

También pueden señalarse algunas cuestiones que es necesario mejorar en evaluación, tanto en lo que concierne a los estudios nacionales como a los internacionales.

Por un lado, es importante avanzar con mayor detenimiento en una reflexión sobre los fines, alcances y límites de estos estudios. Sin pretensión de exhaustividad, es posible mencionar diferentes propósitos: conocer la situación educativa de un sistema y el impacto de las políticas adoptadas; ayudar a las escuelas y profesores a mejorar la calidad de la educación; saber en qué medida están siendo alcanzados los objetivos o estándares propuestos; rendir cuentas para reducir la opacidad del sistema educativo; establecer sistemas de incentivos; certificar o acreditar instituciones o estudiantes; contar con elementos de racionalidad en el debate público y en la construcción de políticas, etc.

Cada uno de estos propósitos requiere estrategias y metodologías propias; pero algunas opciones son incompatibles entre sí: esto es, no pueden ser atendidas sólo por la vía de un dispositivo de evaluación. Por ello este aspecto llama la atención, fundamentalmente, sobre la dimensión po-



Precisamente uno de los problemas es que, si bien existe evidencia sobre los factores que hacen que una institución educativa promueva aprendizajes relevantes en el conjunto de alumnos que a ella asisten, éstos no explican los procesos por los cuales una institución cambia para que ocurra efectivamente de ese modo. Y ello está en parte relacionado con los usos que los actores escolares (principalmente directivos y maestros o profesores) puedan hacer de una evaluación, así como de la movilización de otros conocimientos profesionales, para desarrollar las estrategias didácticas requeridas para tal finalidad.

El conjunto de aspectos mencionados en este apartado parecería confluir en una sensación de agotamiento con los límites de ciertos enfoques que sustentan las experiencias desarrolladas. Ésta queda de manifiesto en distintos actores aunque con matices, y se evidencia en un cierto efecto desmoralizador en los actores escolares, así como también en los funcionarios responsables de las políticas educativas promovidas. En el primer caso, puede destacarse el desaliento de docentes, que se desempeñan comprometida y eficazmente en las aulas, en relación al impacto de su acción cuando atienden una población perteneciente a los niveles socioeconómicos y culturales más pobres; en el segundo, en relación con los efectos de las políticas, porque en el corto plazo los cambios no resultan necesariamente evidentes en los resultados de las evaluaciones realizadas.

## **ALGUNAS LÍNEAS PARA FORTALECER LA EVALUACIÓN EDUCATIVA**

Partiendo de la experiencia construida en esta materia en la región, a continuación son enunciadas algunas propuestas cuyo propósito general es subrayar la concepción de evaluación como producción de conocimiento sobre los sistemas educativos (o algunos de sus aspectos). Igualmente están dirigidas a fortalecer ciertas líneas en desarrollo, potenciando sus logros y tratando de minimizar algunos efectos no deseables, así como a definir otras cuestiones que orienten la generación de nuevas herramientas en esta materia.

Es importante volver a destacar que el punto de partida es una perspectiva donde lo político y lo técnico deben estar articulados. Este aspecto requiere, en consecuencia, revisar los propósitos u objetivos que orientan las prácticas evaluativas, ya sean sistemas nacionales o estudios internacionales, como las experiencias realizadas por los docentes en las instituciones y sus aulas.

En todos los casos, los objetivos definidos y priorizados plantean límites que impiden a una evaluación responder o dar cuenta de todos los aspectos de un sistema educativo, ya que siempre supone un recorte. Y éste es un punto importante para comunicar al conjunto de actores involucrados con dichas propuestas. Aún más, algunos objetivos son incompatibles y contradictorios; por ello, es imprescindible su claridad para que los efectos de estas prácticas tengan cierta coherencia y sean concurrentes entre sí.

Sería importante incrementar los esfuerzos que produzcan una mayor sinergia y articulación entre los sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa de los países de América Latina. En este sentido, es necesario seguir fortaleciendo el proceso de cooperación regional en el tema, en función de proponer innovaciones en evaluación. Distintas experiencias de intercambio, que ya viene promoviendo el LLECE, deberían ser incrementadas en la medida de las posibilidades y los recursos disponibles, para profundizar el rol de articulación que éste viene desarrollando.

A partir de estos supuestos generales, mencionamos a continuación distintos aportes para una discusión orientada a mejorar los procesos de evaluación. Algunos están enmarcados en una mirada macro, ya sea que refieran a estudios nacionales o internacionales; otros abordan más la relación entre evaluación y la institución escolar, a nivel micro. Por último, y para continuar con la reflexión, aparecen algunas perspectivas sobre la relación entre la evaluación y las políticas educativas que requieren aún importantes niveles de discusión.

- Dada una cierta sensación de agotamiento, sería interesante llevar a cabo algunos estudios en profundidad, focalizados exclusivamente en las innovaciones que desarrollan los diferentes sistemas nacionales y/o subnacionales de evaluación. Detectar y analizar cuáles son los principales aspectos en los que se innova permitirá encontrar formas para avanzar en esta materia, respondiendo a los problemas y desafíos de los sistemas educativos de la región. Para fortalecer la acumulación de experiencia en esta materia, es fundamental difundir dichos cambios regionales, por lo menos en dos grupos de actores: el más alto nivel político, para discutir en relación a los grandes planteamientos sobre este tema (propósitos u objetivos, uso de la información de la evaluación, vínculo con la toma de decisiones en el proceso educativo, etc.) y los equipos político-técnicos, responsables de los diseños e implementación de este tipo de estudios.
- Uno de los puntos que evidencian las dificultades para la construcción de políticas integradas, radica en la articulación de las políticas de evaluación con las otras políticas educativas<sup>8</sup>. Al respecto, las experiencias que realizan los países de la región han tenido una suerte dispar. Por lo tanto, puede resultar interesante analizar las 'lógicas' de funcionamiento de los equipos responsables de las políticas curriculares y los de evaluación, sin desconocer la especificidad de la tarea de cada cual. En el caso de la formación docente —tanto inicial como continua— es baja o nula la utilización de los resultados de los estudios evaluativos. Algunos de los aspectos en los que sería importante profundizar son comprender sus potencialidades y límites, y cómo pueden o no retroalimentar la evaluación en escuelas y en aulas a su cargo.

|||||

8 Fundamentalmente en desarrollo curricular y en formación docente inicial y continua.

- Es importante la implicación de otros actores, como por ejemplo los sindicatos de maestros; especialmente si son promovidos otros niveles, tipos y ámbitos para estas mediciones. Un gran tema pendiente es el de la evaluación docente, incluso cuando algunos países de la región vienen realizando experiencias en este sentido. Aun partiendo de una concepción no inscrita en una perspectiva de control sino de mejora de la práctica docente, es preciso reconocer la sensibilidad que genera esta cuestión. Al mismo tiempo, es importante considerar tanto las historias y culturas propias de cada país, y de sus sistemas educativos, como las coyunturas políticas para el desarrollo de propuestas en este sentido.
- Con respecto a las evaluaciones cuya unidad de análisis e intervención es la escuela, su desarrollo constituye un aspecto clave porque está vinculado directamente con el tema de la mejora de procesos y resultados. Esta cuestión aparece relacionada con la literatura sobre la *accountability* o rendición de cuentas. Es importante que, al respecto, se tengan presentes tanto las posiciones favorables como las críticas y denuncias sobre los presupuestos, políticas e implicaciones de estas propuestas, como así también que sean explorados algunos de los márgenes de posibilidad que conllevan. Es necesario profundizar en este aspecto y buscar otros sentidos para la *accountability*. En otro registro, Guillermo O' Donnell (1998) trabaja el concepto de *accountability* horizontal, en términos de políticas y aparatos de gobierno; sería importante producir algo equivalente y específico para abordar esta cuestión en este ámbito, porque está relacionada con el concepto de la educación como derecho y con el Estado como su garante. No se trata de un ejercicio meramente intelectual, sino de la búsqueda de sentido en un enfoque conceptual que oriente prácticas concretas, donde distintos niveles de gobierno de un sistema educativo generan las condiciones y se responsabilizan por los procesos y resultados.
- Vinculado con lo anterior, pero a la vez con una especificidad propia, resultaría necesario revisar el papel que desempeñan los supervisores escolares en la cuestión de la evaluación. Tienen, generalmente, una base territorial que les permite desarrollar, a la vez, una mirada externa e interna a las instituciones. Pueden, asimismo, hacerse cargo del diseño de estrategias de mejoramiento a nivel de un distrito, zona o sector, para desarrollar procesos en una escala más pertinente desde la perspectiva de las políticas educativas. Según ha sido señalado en numerosos estudios, tienen un rol clave en todo sistema educacional; pero a los países de la región les falta aún avanzar en la generación de las condiciones y en la formación específica, para que estos actores puedan desarrollar esta perspectiva en sus prácticas habituales.
- Más allá de las discusiones sobre los puntos anteriormente mencionados, la rendición de cuentas externa sólo puede ser efectiva para mejorar si va precedida, y reconstruida, sobre



- Con respecto a la relación entre evaluación y políticas educativas, puede mencionarse la necesidad de un trabajo específico y de mayor interacción entre el nivel de las políticas educativas y el uso de los resultados que muestran los estudios de evaluación. No son pocas las variables que, en este punto, pueden mencionarse. En primer lugar, están vinculadas con la interpretación que pueden proveer estas investigaciones para explicar procesos y resultados. Al respecto, y simplificando el esquema a los fines exclusivos de este análisis, puede afirmarse que los máximos niveles políticos responsables de las políticas educativas legítimamente exigen a la evaluación una cierta simplicidad para informarse, e informar a otras audiencias, sobre los resultados, y esperan también que los estudios provean algunas respuestas concluyentes en relación con algunos de los procesos contemplados.

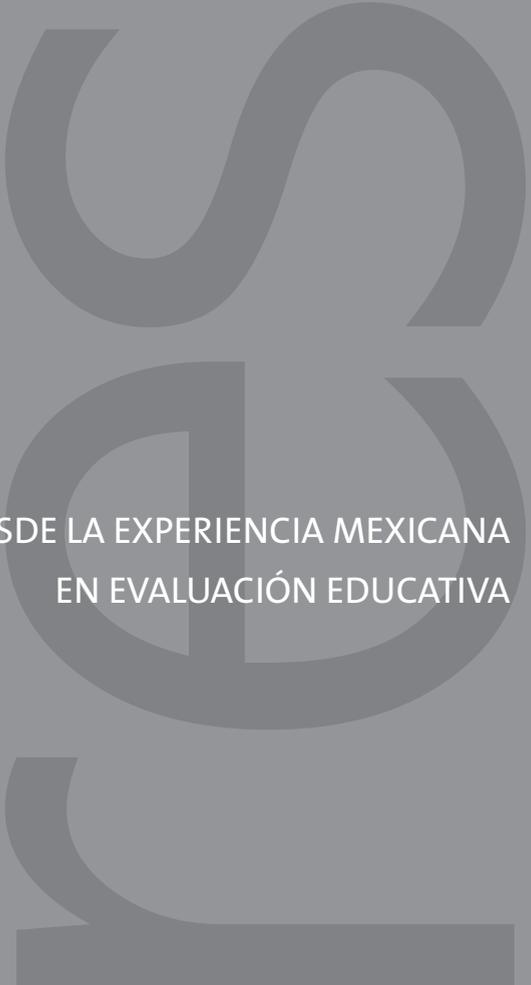
Son típicas en ese sentido ciertas preguntas como *‘¿qué aspectos destacados por las investigaciones tienen efectos para mejorar la calidad educativa?’*, interrogante que requiere no sólo una respuesta interpretativa sino, fundamentalmente, proveer pistas para orientar las políticas de mejora. Ahora bien, los estudios evaluativos serios y rigurosos aportan, en general, complejidad en el análisis y relaciones probabilísticas, del siguiente tipo: *si en las escuelas de un sistema educativo tienen lugar los procesos a y b, asociados con los resultados c y d, los cuales –a su vez– están vinculados con ciertas condiciones, entonces de ser generadas condiciones y procesos similares, es probable que ocurra x o y*. Dado que no existen explicaciones generales que desconozcan los contextos específicos en los que éstas se producen, la mejor apuesta en este sentido es entender las razones por las cuales algo pasa del modo en que ocurre, lo que remite a una perspectiva de análisis de condiciones tanto objetivas como subjetivas. En nuestro caso, de por qué los resultados de aprendizajes presentan los valores brindados por las evaluaciones.

- Otra faceta de la relación entre evaluación y políticas remite a los procesos de definición e implementación de éstas, las que –si bien pueden considerar los resultados de trabajos internacionales o nacionales de evaluación– suponen incluir complejas redes de actores que dialogan y negocian entre sí, con intereses a veces coincidentes, opuestos en otras ocasiones. El diálogo y la negociación constituyen, entonces, una parte importantísima del proceso de formulación de políticas. Y en esto exceden largamente a estas mediciones, porque permiten comprender aquello que los actores piensan y valoran y aprehender los contextos políticos de desarrollo de las prácticas que pretenden ser promovidas.

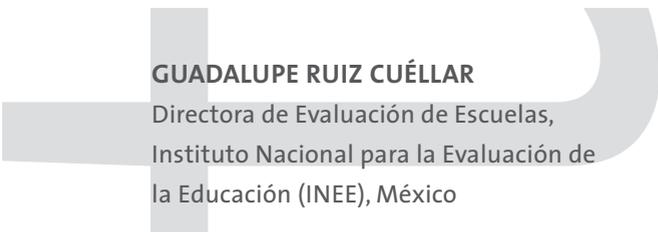
El conjunto de cuestiones anteriormente enunciado abre sólo algunas de las perspectivas posibles para la discusión en relación con la generación de otras estrategias de evaluación que ofrezcan nuevas alternativas, partiendo de la experiencia acumulada en la región.

Tal vez, para pensar también en una estrategia que marque la diferencia con los estudios evaluativos implementados en las últimas décadas, las nuevas iniciativas que sean promovidas en esta materia deberían incluir desde el inicio en el proceso de discusión a un conjunto más amplio de actores y no sólo a los especialistas en el campo. Sobre todo si se quiere evitar que la evaluación llegue a ser un fin en sí mismo: el fin está vinculado con la mejora de la calidad educativa (en las distintas dimensiones a la que ésta remite), y la evaluación –cualquiera sea su fundamento teórico y metodología– no debería perder de vista esta cuestión.





REFLEXIONES DESDE LA EXPERIENCIA MEXICANA  
EN EVALUACIÓN EDUCATIVA



**GUADALUPE RUIZ CUÉLLAR**

Directora de Evaluación de Escuelas,  
Instituto Nacional para la Evaluación de  
la Educación (INEE), México

Este documento responde a una convocatoria del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) para pensar en enfoques alternativos para la evaluación de la calidad de la educación, acordes con el concepto de calidad planteado recientemente por OREALC/UNESCO Santiago (2007a) en el documento de discusión *Educación de Calidad para Todos: un Asunto de Derechos Humanos*.

La convocatoria está fundamentada, al menos, en dos razones: en la constatación de que, pese a sus logros, lo realizado hasta hoy en materia de evaluación educativa admite mejorías; y en el reconocimiento de que estamos lejos de contar con mecanismos de evaluación cuyos resultados arrojen información suficiente para valorar a satisfacción la calidad de la educación y sustentar, sobre la base de ella, acciones de mejora.

El tema de la calidad educativa ha sido desde tiempo atrás, y continúa siendo, escenario de debates no del todo resueltos. Sin embargo, resulta indispensable asumir una forma de entenderla si se aspira a medirla. Desde la perspectiva de la OREALC/UNESCO Santiago (2007a), la calidad de la educación —en tanto derecho humano fundamental de todas las personas— ha de reunir las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia. Esta postura es coincidente en lo sustancial con las concepciones que, desde años atrás, han orientado los esfuerzos de evaluación en varios países de la región.

Concebir la educación de calidad como un derecho humano trae consigo retos específicos en materia evaluativa, particularmente si se aspira a que sus resultados ofrezcan elementos de información que den sustento a la definición de políticas públicas tendientes a garantizar que la educación sea de calidad para todos.

“*Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*” (OREALC/UNESCO Santiago, 2007b) presenta un diagnóstico de la región. Para obtener una primera aproximación a aspectos vinculados con la relevancia y pertinencia de los programas educativos, fue preciso realizar un estudio documental específico sobre la normatividad relacionada con el tema, además de analizar los recursos de información disponibles, que permitieron la generación de indicadores sobre las dimensiones de eficacia, eficiencia y equidad.

El resultado es un panorama complejo y rico sobre el estado de la educación, que permite reconocer la realidad de las facetas susceptibles de ser descritas sobre la base de esa información y, a la vez, identificar los vacíos existentes producto, en buena medida, de la insuficiencia de acciones de relevamiento y producción de información significativa.

Siguiendo el propio itinerario de las políticas educativas que han puesto el acento, de modo sucesivo, en la atención de la cobertura, luego en la eficiencia terminal y, más recientemente, en el nivel de aprendizaje alcanzado por los alumnos y en la equidad del servicio (Martínez, 2003), los sistemas de información educativa generan indicadores valiosos para documentar aspectos como el creciente acceso de la población a la educación obligatoria, la reducción del analfabetismo, los avances en la consecución de la meta de universalización de la educación primaria, o el rezago en las que refieren a otros niveles de este sector.

Concibiendo la equidad como una dimensión de la calidad, transversal a las demás, los indicadores educativos y los resultados de evaluaciones del aprendizaje actualmente disponibles permiten una aproximación informativa y valiosa, aunque no exhaustiva, a las dimensiones de eficacia y eficiencia, en la perspectiva asumida en "*Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*" (OREALC/UNESCO Santiago, 2007b), que se aleja del enfoque característico de los análisis tradicionales de eficiencia interna, y por supuesto, a la propia equidad. Pero son necesarios aún muchos esfuerzos para producir información que complemente los diagnósticos susceptibles de construir sobre la base de indicadores como los mencionados. De hecho, aún queda mucho por hacer para documentar, de manera más satisfactoria, la medida en que cada país está logrando los aprendizajes pretendidos, y el estado más integral de las dimensiones de relevancia y pertinencia.

En este tenor, ¿qué falta aún por desarrollar para tener mayor certeza de que contamos con elementos de información suficientes para juzgar la calidad de nuestros sistemas educativos en un sentido más amplio? ¿Cómo puede aportar a este conocimiento la evaluación de los distintos ámbitos de la educación? ¿Qué estrategias alternativas o adicionales a las que se desarrollan en la actualidad conviene contemplar? Estas son tan sólo algunas de las preguntas que surgen ante la convocatoria del LLECE.

El presente documento desarrolla dos apartados. El primero no pretende ser un diagnóstico exhaustivo en ningún sentido, pero sí busca apuntar algunas cuestiones fundamentales sobre las que sigue siendo preciso reflexionar para avanzar en la evaluación de la calidad de la educación.

Un segundo apartado plantea las ideas básicas, muy generales aún, sobre lo que parece conveniente considerar como nuevos derroteros para la evaluación educativa en América Latina; destaca allí la propuesta de situar, como una idea clave, evaluar las condiciones de la oferta educativa, sin desmedro de lo que ya se realiza en el terreno de la medición de resultados de aprendizaje.

El documento concluye con un conjunto de reflexiones y líneas de trabajo que es necesario desarrollar para darle mayor concreción a estas ideas. Quizá, habría que decir, terminamos con más interrogantes que respuestas ya que la pretensión no puede ser, de entrada y de un solo golpe, resolver dudas sino, más bien, hacerlas aflorar.

## EL PUNTO DE PARTIDA

La evaluación es una práctica consustancial a la tarea de educar. Destaca, desde luego, aquella que realizan los docentes de sus alumnos; pero también ellos son objeto de evaluación, al igual que los centros escolares o los programas de intervención. Y todas pueden hacerse desde una perspectiva micro; o bien a nivel macro, del sistema como tal y no de los individuos que lo integran.

Ahora bien, ¿sobre qué tipo de evaluación —de las múltiples realizadas al interior de los sistemas educativos— situar las ideas que plantea este documento? La convocatoria del LLECE estableció, además de la invitación a reflexionar sobre nuevos modelos, la expectativa de plantear criterios y lineamientos a considerar en la organización de los sistemas nacionales de evaluación de los países de América Latina y el Caribe, en congruencia con los nuevos enfoques que se formularan. De ahí que resulte indispensable hacer referencia a aquellos y a algunas de sus características, al igual que a sus alcances y limitaciones frente a la tarea de evaluar una realidad tan compleja como la calidad educacional, tal y como es entendida por la OREALC/UNESCO Santiago y abordada —al menos discursivamente— en la mayoría de los países de la región.

Los sistemas nacionales de evaluación, también llamados sistemas nacionales de medición de la calidad educativa, o evaluaciones estandarizadas y de aprendizaje, son dispositivos institucionales, técnicamente complejos, que desarrollan acciones sistemáticas y periódicas; por lo general, inicialmente centradas en la medición de los aprendizajes de los alumnos a gran escala (Toranzos, sf).

En el origen de los sistemas nacionales —pero igualmente como su componente fundamental hoy—, destaca la apuesta por las evaluaciones de aprendizaje: en todos los casos de que se dispone información, estos la ponen como centro (Schmelkes, 2002). La preocupación por saber qué tanto aprenden en su paso por el sistema educativo ha resultado de la mayor relevancia en un mundo en que el conocimiento y las capacidades de los sujetos son cada vez más importantes, tanto para las oportunidades individuales de vida, como para las posibilidades de los países de desarrollarse en diferentes aspectos (Ravela, 2006).

El interés por los aprendizajes se explica también en la medida en que los avances en la cobertura de los servicios permiten dirigir las preocupaciones hacia otros ámbitos, y debido a que —por las propias transformaciones de los sistemas educativos— actualmente no puede seguir dándose por descontada la equivalencia entre permanencia en la escuela y acceso al conocimiento y a las capacidades simbólicas (GTEE, 2007).

Dado que la evaluación del aprendizaje realizada por los docentes obedece a criterios y niveles de exigencia heterogéneos, las calificaciones que asignan no pueden ser el insumo fundamental para la valoración del sistema en su conjunto; de ahí que la evaluación externa sea indispensable para la generación de un conocimiento válido y comparable sobre su desempeño. De acuerdo con Ferrer y Arregui (2003), en muchos países del mundo la evaluación comparativa y cuantitativa de

los logros de aprendizaje de los alumnos ha llegado a ser una de las herramientas principales de gestión educativa.

Desde la última década del siglo pasado —periodo en el que son instaurados en la mayoría de los países de la región—, los sistemas nacionales de evaluación han experimentado un notable desarrollo. Los avances logrados son patentes tanto en lo referido a su diseño técnico-metodológico como a la difusión de los resultados. Paradójicamente, son estas mismas categorías las que agrupan las debilidades que siguen caracterizando a la mayor parte de ellos.

Entre estas falencias destacan: ausencia de propósitos claramente definidos y diseños congruentes a ellos; falta de claridad sobre lo que todos los alumnos deben aprender, conocer y ser capaces de hacer, lo que se traduce en referentes poco claros tanto para la evaluación como para la enseñanza; desarticulación entre evaluación y áreas clave de formulación e implementación de políticas como el desarrollo curricular y la formación inicial y continua de los docentes en servicio; insuficiencia en materia de divulgación y uso de resultados, particularmente por parte de los docentes, y diversos desafíos de carácter técnico (GTEE, 2007).

Ferrer (2006) documenta ampliamente tales sistemas y, sobre la base de su análisis, formula algunas recomendaciones para la planificación o ajuste de los mismos. Entre ellas incluye la necesaria reflexión sobre los propósitos de las evaluaciones, y los usos pretendidos de sus resultados; los referentes para estas acciones; el estatus institucional de las agencias evaluadoras; y diversas consideraciones de orden técnico, a la luz de las experiencias ya existentes en la materia. El Comité Gestor del Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (Ravela, 2008) ofrece un conjunto de recomendaciones para la renovación, actualización o diseño de los sistemas de evaluación educativa ahí donde no existen aún.

En resumen, interesa destacar que hoy existen importantes aprendizajes derivados de las experiencias desarrolladas durante los casi veinte años que han transcurrido desde que surgió la mayor parte de los sistemas nacionales de evaluación educativa en la región. Hay un diagnóstico amplio de los alcances y limitaciones de éstos y son identificables los núcleos problemáticos a atender, al igual que los cursos de acción posibles y sus implicaciones.

Ahora bien, pese a sus indudables contribuciones, es también cierto que han sido capaces de aportar sólo una mirada parcial de la calidad educativa. En efecto:

*“no todos los objetos valiosos de la educación están incluidos en una evaluación estandarizada. Hay una gran cantidad de saberes, actitudes, valores y aprendizajes relevantes que no pueden —por la dificultad para realizar una medición— o no deben —porque son propios de cada entorno local y, por tanto, no son exigibles a todos los estudiantes en una evaluación nacional— formar parte de una evaluación estandarizada. Lo anterior implica que no puede reducirse la ‘calidad educativa’ a los resultados de las pruebas, y que una evaluación estandarizada aporta información fundamental sobre la ‘calidad educativa’, pero no es un indicador completo de la misma” (GTEE, 2007: 5).*



## ¿HACIA DÓNDE ENFOCAR LOS NUEVOS DESARROLLOS EN EVALUACIÓN DE LA CALIDAD?

En la conciencia de que reflexionar sobre estos aspectos supone reconocer y reforzar lo que ya se viene haciendo bien desde años atrás, al mismo tiempo que adelantar escenarios deseables de desarrollo, esta parte del documento plantea las ideas fundamentales que me parece de interés aportar para contribuir a la mejora de los escenarios de evaluación educativa en la región. Y en la conciencia, también, de que no es esperable ni lógico suponer que los sistemas nacionales de evaluación adopten modelos y estrategias uniformes, ya que los diversos propósitos que los pueden animar, así como los diferentes usos que es posible hacer de los resultados que generan, determinan distintas características en ellos.

Desde esta perspectiva, y en alcance a lo dicho en el apartado anterior, una primera cuestión es que se considera que las mediciones de aprendizaje deben seguir siendo un componente central de los sistemas de evaluación educativa; pero, que a la vez es deseable que reúnan ciertos rasgos.

Una idea ampliamente compartida por el grupo convocado por el LLECE para la elaboración de estos aportes, es que toda propuesta sobre nuevos escenarios para la evaluación de la calidad de la educación debe tener como eje central la reflexión en torno a los propósitos y usos de la información generada por dichas acciones. Estos usos pueden ser diversos y no necesariamente conciliables entre sí, en buena medida porque a los distintos objetivos están asociados diferentes mecanismos y diseños de evaluación (cobertura curricular y poblacional, tipos de consecuencias, etc.). Sin embargo, los sistemas de evaluación educativa de los países de la región parecieran debatirse en dilemas relacionados con la intención de alcanzar varios propósitos a la vez: valorar la calidad y sustentar en sus resultados las acciones de mejora; rendir cuentas a la sociedad; asignar estímulos a docentes y escuelas; certificar o seleccionar individuos.

La distinción básica estriba entre propósitos de diagnóstico o formativos y de certificación o sumativos (Schmelkes, 2002; GTEE, 2007). Sin desconocer que, para determinados efectos, estas prácticas con propósitos de este último tipo son necesarias creo<sup>11</sup> que hay que poner en el centro la evaluación para la mejora, la de diagnóstico sobre la calidad del sistema educativo, y aquella de bajo riesgo (PREAL, 2002; Ravela, 2006).

Como bien documenta el GTEE (2007), son varias las ventajas de los sistemas de evaluación de tipo formativo: costos menores de aplicación de pruebas, dado que pueden tener carácter muestral y aplicarse sólo en algunos grados y cada cierto número de años; mayor cobertura curricular, mediante el diseño de pruebas matriciales; y posibilidad de definir estándares exigentes, entre otras.

|||||

11 En particular para el caso de las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje.



Ahora bien, es deseable que una evaluación de esas características esté acompañada de una estrategia de aplicación autónoma por parte de los maestros, que permita a cada escuela y a cada docente conocer el desempeño de sus alumnos en esas pruebas y cómo se comparan con los logros en la muestra nacional (GTEE, 2007).

Mediante una estrategia así, sería posible atender la creciente demanda social por resultados a nivel de cada establecimiento escolar; pero de manera especial estaría favorecido el aprovechamiento de las evaluaciones y sus resultados para el diagnóstico fino de los logros escolares, la identificación de dificultades de aprendizaje y la aplicación de acciones de mejora pedagógica. Desde luego, estas últimas no se desprenderían en forma automática de las evaluaciones mismas; por ello la importancia —y el desafío— de su articulación con el desarrollo profesional docente.

Frente a una aplicación censal, esta alternativa permitiría hacer realidad *el derecho de todo alumno a ser evaluado*. Esta idea, aportada al grupo convocado por el LLECE por Francisco Soares, es de suma importancia y especialmente sugerente en el marco de la apuesta por una educación pertinente, sensible a la diversidad y responsiva a las diferencias individuales. Javier Murillo y Marcela Román apuntaban también en esta dirección cuando, en la reunión del grupo en Santiago de Chile durante octubre de 2007, señalaron el principio de equidad-diferenciación. Esto es, que sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad. Pero, ajustar la educación a las necesidades individuales no parece posible sin evaluaciones adecuadas de cada alumno.

Por ello, dotar a los maestros de herramientas adicionales para valorar el aprendizaje de sus estudiantes es un detalle no menor, considerando que la evaluación realizada cotidianamente por los docentes en el aula es tan importante como la externa. La complementariedad entre ambas es necesaria para la mejora de los sistemas educativos: mientras que la primera puede ofrecer un panorama de lo que ocurre a nivel del conjunto, la segunda puede ser mucho más rica en su apreciación de los procesos de aprendizaje de educandos específicos (Ravela, 2006; Martínez, 2003).

En alcance de la idea anterior, parece crucial que —desde una concepción amplia de los sistemas nacionales de evaluación— se entienda que en realidad todas las acciones evaluativas realizadas al interior del sistema deberían formar parte de una estrategia integral de mejora de la calidad. De esta suerte, es imprescindible mejorar los mecanismos de evaluación externa, tanto como perfeccionar los procedimientos que llevan a cabo los maestros, a fin de que puedan realizar cada vez mejor esta tarea y cuenten con elementos que fundamenten sus decisiones pedagógicas (Schmelkes, 2002)<sup>13</sup>.

|||||

13 "... [Los docentes] manifiestan que la tarea de evaluar es de las que más dificultades les generan dentro del repertorio de las que implica su propio trabajo. En este sentido, parece interesante observar el hecho de que ellos mismos parecen requerir una reflexión más profunda sobre para qué evaluar y cómo hacerlo, y esa reflexión no debería estar divorciada de la que se formula alrededor de los operativos de evaluación en un sentido más general, como política global del sistema" (laes, 2003: 31).

Una mejor evaluación a cargo de los profesores es también importante porque, como hemos dicho, si no todos los aprendizajes relevantes son aprehensibles mediante las mediciones estandarizadas, en todos los ámbitos formativos sobre los que aspiran a incidir los sistemas educativos, el docente es quizá el único agente educativo que cuenta con las condiciones necesarias para valorar los aprendizajes de sus alumnos. Es el único, también, que puede hacerlo de manera permanente y oportuna, para informar y mejorar su propia actuación.

La evaluación debe mejorar desde la base del propio sistema, desde el aula: si progresa y contribuye —como debería ser— a la identificación puntual por parte del maestro del avance de sus alumnos y de sus dificultades en el proceso de aprendizaje, contará con más elementos para contribuir a su mejor desempeño. Al menos desde ella misma, sería necesario que los docentes tuviesen más herramientas para enfrentar las crecientemente diversificadas demandas de atención de una población escolar heterogénea; de ahí también la importancia de la articulación entre esta materia y el desarrollo profesional de los profesores. Todo lo anterior, a la postre, repercutirá en los resultados de las evaluaciones externas.

Volviendo al argumento inicial de este apartado, debo agregar que la idea de determinar la calidad del sistema educativo por medio de los resultados de aprendizaje logrados por los educandos es, en mi opinión, correcta pero insuficiente. Sobre todo si la aspiración es que los esfuerzos realizados en materia de evaluación tengan impacto en su mejora. En buena medida ello será posible si se avanza en la comprensión de los factores que explican los diferentes niveles de rendimiento que las mediciones estandarizadas suelen identificar, además de saber en qué medida los alumnos están aprendiendo lo que se espera de ellos al finalizar ciertos ciclos o niveles, y cuál es el grado de equidad o inequidad en el logro de dichos aprendizajes.

Por esta razón, la indagación de los factores asociados a los resultados escolares es también una acción indispensable, incluyendo desde luego los que son atribuibles al propio origen social de los estudiantes —mismos que, como ha demostrado ampliamente la investigación, contribuyen con el mayor peso explicativo— pero también, los intrínsecos: los que remiten a la escuela y a sus docentes.

Ahora bien, lo cierto es que en el marco de los operativos nacionales de evaluación de aprendizajes —como hemos señalado en este mismo documento— el acercamiento a los factores asociados suele quedar en cierto nivel de superficialidad en lo que respecta al relevamiento de aspectos clave de la organización, funcionamiento, condiciones, recursos y otros factores propios de las instituciones educativas y de sus actores fundamentales. Importantes aportaciones en este sentido han sido realizadas por la investigación sobre eficacia escolar y docente y mejora escolar, al igual que por los desarrollos en ámbitos como la evaluación de escuelas y de docentes.

El problema deriva no sólo de las limitaciones brevemente señaladas en relación con los EFA, sino del hecho mismo de que éstos forman parte de operativos cuyo foco está puesto en la medición de resultados de aprendizaje, y es ahí donde es probable que estén concentrados los mayores esfuerzos de diseño y conceptualización. Por lo demás, la necesidad de cubrir una amplia gama de factores asociados (extrínsecos e intrínsecos al sistema educativo) redundará en ese

acercamiento más superficial a los aspectos de interés desde la perspectiva de la evaluación de las condiciones de la oferta educativa.

Por ello, lo que aquí planteamos es que la evaluación de la calidad del sistema educativo debe ampliar expresamente sus alcances, a fin de incluir no sólo aquello que da cuenta de sus resultados (tan dependientes, por lo demás, de factores externos), sino otros elementos igualmente importantes y, en última instancia, susceptibles en mayor medida de intervenciones de política educativa.

A estos factores hace referencia este documento como condiciones de la oferta educativa. En otras palabras, desde un enfoque también característico de los sistemas nacionales de evaluación, es lo que se identifica como los recursos y procesos de las escuelas y el sistema. La consideración del quehacer educativo, institucionalizado como un sistema, deriva de manera natural en la formulación de mecanismos de evaluación que aspiran a cubrir sus distintos elementos.

En el caso de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) plantea que sus acciones deben incluir los elementos del contexto en que está situado el sistema educativo, los recursos con que cuenta, los procesos que tienen lugar a su interior y los resultados que logra. Además, tratándose de un sistema artificial, deben ser considerados también sus objetivos.

De manera general, la idea central es que dentro de los esfuerzos nacionales de evaluación de la calidad de la educación debería considerarse el estudio de los recursos humanos y materiales y de las condiciones organizativas con que cuentan las escuelas y el sistema, en un sentido más amplio; así como el de los procesos de gestión que tienen lugar en las instituciones escolares y en distintos niveles de operación del sistema educativo; por último, el de los procesos pedagógicos que se desarrollan al nivel del aula.

Desde mi perspectiva, el asunto no es meramente terminológico, ni implica simplemente concebir operativos adicionales a los de evaluación de aprendizajes y factores asociados. El asunto de fondo es evaluar la calidad del sistema educativo, sobre todo por lo que él mismo ofrece a los alumnos y no tanto —o no sólo— por los aprendizajes que ellos logran. En otro ámbito discursivo, pero pertinente para lo que aquí quiero argumentar, dice Bonilla:

*“(...) aunque nos aferremos como nos aferramos al principio cardinal de que es necesario educar para la equidad, no podemos por ello renunciar a las evaluaciones educativas aunque sus resultados puedan aparecer como demostrativos de que una equidad estricta no reina en la educación. En primer lugar, porque el principio de educar para la equidad se basa en la idea de brindar igualdad de oportunidades mediante la educación y no en la de la igualdad de resultados de los aprendizajes y, en segundo lugar... porque la herramienta de las evaluaciones educativas constituye un componente fundamental para el desarrollo de cualquier sistema educativo moderno” (Bonilla 2003: 52-53).*

La pregunta central en esta óptica es ¿ofrecen nuestros sistemas educativos iguales oportunidades de aprendizaje a todos sus alumnos? Dentro de un país, de un contexto a otro, de un





interés para valorar la calidad de la docencia, identificar las variaciones presumibles entre distintos contextos de trabajo y enseñanza y sustentar acciones que tiendan a equiparar las oportunidades educativas a que todo alumno tiene derecho, y no para efectos de evaluar a los profesores.

¿Cuáles factores habrá que considerar para delimitar las acciones de evaluación de las condiciones de la oferta educativa? Varios son los criterios que sería deseable conjugar; entre ellos, cabe considerar los siguientes:

- Esa decisión debe estar sustentada en las experiencias internacionales en la materia, así como en los aportes de campos teóricos clave para la comprensión del funcionamiento de las escuelas y de sus agentes; concretamente, los de la eficacia escolar y docente, y su mejora, reestructuración y cambio escolar y, como hemos señalado, los de evaluación de escuelas y de docentes. Las muy ricas y diversas líneas de indagación que derivan de estos ámbitos de estudio deberían conjugarse de forma enfática con el propósito más fundamental de evaluar la calidad de la educación, en particular en aquellas dimensiones que sólo es posible juzgar adecuadamente mediante un acercamiento profundo a la dinámica de la vida de escuela. En concreto, pienso en dimensiones como la relevancia, la pertinencia o la equidad, a partir de los vacíos que “*Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*” (OREALC/UNESCO, 2007b) documenta bien.
- Debe ser considerado el conocimiento ya existente sobre estos aspectos en los países de la región, de forma tal que los estudios que sean realizados desde los sistemas nacionales de evaluación contribuyan a incrementarlo y no sólo a replicar los trabajos ya realizados.
- Un tercer elemento de central importancia está constituido por los planteamientos normativos, o de política educativa, contenidos en diversos documentos que regulan la organización y funcionamiento de los centros escolares y/o formulan, incluso, estándares de una educación de buena calidad. Estos planteamientos seguramente diferirán de un país a otro, y por ello constituyen un criterio de mayor variación.
- Por otro lado, la aproximación a los factores o condiciones de la oferta educativa debe aspirar a combinar en forma integrada tanto el diagnóstico y evaluación de los aspectos básicos para la operación regular de las escuelas y el sistema (la ‘normalidad mínima’), como el de otros que permitan identificar rasgos más complejos y novedosos de su accionar.
- Por último, pero no por ello menos importante, la aspiración a contribuir a la identificación de aspectos que puedan informar la toma de decisiones en el sistema educativo para la mejora de la calidad es un elemento más para decidir sobre los recursos y procesos específicos a abordar por las evaluaciones sobre condiciones de la oferta educativa.

Una última consideración es necesaria. Expresa, al igual que lo planteado en relación con la medición del aprendizaje, mi convicción de que también en el terreno de la evaluación del sistema educativo *por lo que ofrece y no por lo que logra*, la externa es sólo una más de las diversas acciones que es posible desarrollar. Es fundamental para contar con un panorama sistémico, que permita comparaciones válidas entre diferentes realidades escolares; pero insuficiente aun bajo el enfoque aquí propuesto de combinar estudios de gran y pequeña escala. La evaluación interna de las condiciones de la oferta educativa es pues, indispensable. En última instancia, es la que cuenta con el potencial para reconocer, de manera fina y más exhaustiva, el conjunto de condiciones que configuran la acción educativa en cada escuela y cada aula.

En materia de valoración de escuelas y de docentes, los desarrollos pueden ser sumamente orientadores para emprender esta tarea, pues ilustran la diversidad de aspectos que tiene sentido abordar en ejercicios de esta naturaleza, las estrategias que es posible desarrollar a lo largo de todo el proceso y el uso que se puede hacer de la información obtenida. Sin embargo, estos marcos conceptuales deberían ser enriquecidos, llenarse de sustancia y contenido desde la pretensión fundamental de iluminar nuestro conocimiento sobre la calidad de la educación ofrecida en las diferentes dimensiones que dan cuenta de ella.

Pienso, por ejemplo, en los acercamientos al trabajo docente en el aula: creo que no se trataría de hacer evaluación interna para determinar qué tantos rasgos de una enseñanza eficaz caracterizan la actuación docente, sino más bien en qué medida construye iguales oportunidades de aprendizaje para *todos* sus alumnos; en qué medida su enseñanza es sensible a las características y necesidades que plantea *cada uno* de ellos; en qué medida es capaz de atender la diversidad presente en las aulas; en qué medida respeta y valora las diferencias entre sus alumnos... Preguntas como estas son sólo una pequeña muestra de las que, desde la perspectiva planteada por la OREALC/UNESCO Santiago (2007a; 2007b), contribuyen a dotar de un significado distinto todo el quehacer evaluativo desarrollado en los países de América Latina y el Caribe.

## REFLEXIONES FINALES

A manera de cierre de este documento, resulta inevitable señalar que su elaboración hizo evidente el enorme desafío que planteó la convocatoria del LLECE a quienes fuimos invitados a participar de esta reflexión: proponer nuevos modelos de evaluación de la calidad de la educación para América Latina; contar con estrategias alternativas que contemplen e integren la evaluación de distintos actores educativos, así como de centros educativos, programas y políticas relevantes; formular propuestas que ayuden a los países a decidir cómo organizar sus sistemas de evaluación y a dar los pasos para la planificación futura.

Las ideas aquí planteadas, probablemente, responden poco a todas estas expectativas y son apenas un piso sobre el cual montar un ejercicio mucho más arduo de reflexión e intercambio

de ideas, que permita de verdad proponer nuevos modelos, estrategias alternativas o lineamientos precisos de organización para los sistemas nacionales de evaluación educativa. Pero son, desde mi propia experiencia en este contexto, elementos necesarios como punto de partida para transitar progresivamente hacia otros órdenes de formulación de propuestas.

En buena medida, mis aportaciones a este ejercicio común se afincan en mi convicción de que, en la relativamente corta historia de esta práctica en América Latina, hay buenas experiencias en curso. Ellas han puesto en evidencia que, cuando hay diseños consistentes y estrategias sólidas de devolución de la información asociados a propósitos claros, la evaluación puede realmente aportar a la mejora de la calidad de la educación.

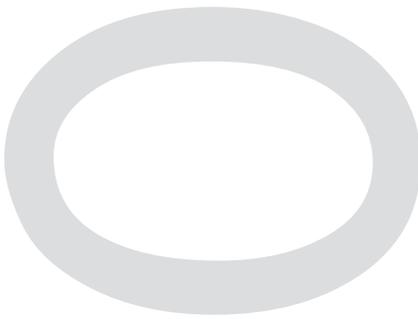
También es útil considerar las deficiencias o debilidades advertidas por los estudiosos del tema en algunos sistemas de evaluación, en la medida en que llaman la atención sobre los núcleos problemáticos a atender y sobre las opciones a considerar. Siempre y cuando la clara definición de los propósitos que habrá de animarlos sea el principio fundamental de todo esfuerzo por diseñar o reformular estos sistemas (Ravela, 2001, 2002, 2006; Schemelkes, 2002; Tiana, 2003; GTEE, 2007).

Hoy, producto de los diversos análisis y propuestas para la mejora de la evaluación educativa que es realizada en la región, hay muchas pistas para avanzar, para pensar en el futuro deseable de estos sistemas. En mi opinión, estos diagnósticos deben ser reconocidos y sus recomendaciones aprovechadas para la formulación de nuevos escenarios sobre la materia.

En este documento me he referido expresamente a algunas de sus aportaciones, sobre todo a aquellas que han resultado útiles para construir y sustentar los argumentos centrales que aquí presento; pero creo que hay mucho más por recuperar, analizar, y resituar en aras de avanzar en la concreción de los propósitos que intenta lograr el LLECE: la difusión de los resultados, la promoción de su uso por los docentes y la articulación eficaz entre evaluación interna y externa de forma que realmente ofrezcan visiones complementarias sobre la calidad de la educación y vías para mejorarla. Estos son, desde mi punto de vista, asuntos cruciales a atender. Particularmente desafiante, el de la articulación.

Pero, como paso previo a cualquier otra acción, creo que es necesario reconocer que la evaluación tiene que replantear sus marcos de referencia, si queremos mejorar la calidad de la educación y hacer pleno el derecho de todo individuo a una educación de calidad. Quizá, de hecho ésta sea, por lo pronto, mi conclusión principal.

Al margen de las indudables mejoras de orden técnico o metodológico que, pese a ello, siguen constituyendo áreas de oportunidad para el desarrollo de la evaluación educativa en la región, el viraje de fondo es más bien conceptual y tiene que ver con la comprensión que asumamos de la calidad de la educación. La OREALC/UNESCO Santiago nos ofrece un excelente material de referencia para identificar lo que sabemos y lo que falta aún por saber para lograr una visión mucho más integral de la calidad educativa, y de las oportunidades de aprendizaje que nuestros sistemas ofrecen actualmente a la población a la que atienden.



HACIA UNA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO Y FORMACIÓN  
CORPORAL, RACIONAL Y EMOCIONAL DEL SER HUMANO.

EL CASO CUBANO

**HÉCTOR VALDÉS**

Al momento de escribir este texto  
era director del Instituto Central de  
Ciencias Pedagógicas (ICCP) de Cuba.



## “No hay vientos favorables para aquel que no sabe a dónde quiere ir”

Séneca

Me han invitado a realizar una reflexión prospectiva sobre la evaluación de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. Consciente de que una reflexión de tal naturaleza debe constituir un hito y una oportunidad para superar las limitaciones y contradicciones que nos plantea el corto plazo, procuraré evitar hacer una ruptura antidualéctica con el pasado y presente de esta materia en nuestra región. Más bien, trataré de adoptar apuestas que emanen del análisis crítico de lo realizado y de asumir nuevos y más elevados sueños.

Es importante aclarar que en este trabajo nos referiremos a la ‘evaluación del sistema educativo’, no a la ‘evaluación en el sistema educativo’. Es decir, hablaremos de la medición, esencialmente externa, que realizan las unidades expertas en el tema que forman parte de los ministerios o de institutos especializados que tienen esa misión con respecto los sistemas educativos de nuestra región; y no nos referiremos a la que realizan en sus aulas los docentes como componente de la didáctica.

En nuestra opinión, una reflexión prospectiva no tiene por objeto predecir el futuro, ni siquiera llegar a desvelárnoslo como si se tratara de algo que ya está escrito de antemano. Su misión es más bien ayudar a construirlo. El futuro es —en parte muy importante— fruto de nuestros esfuerzos, sacrificios, anhelos y, en buena medida, de nuestra voluntad.

Un esfuerzo intelectual de este tipo en el contexto de la evaluación de la calidad de la educación, pudiera seguir cualquiera de los siguientes caminos:

- Desarrollar un discurso complejo y abstracto acerca de la evolución y connotaciones actuales de este importante tema en América Latina y el Caribe.
- Seguir el camino opuesto al anterior; esto es, reducir el foco de atención solamente al análisis, construcción y elaboración de propuestas concretas destinadas a mostrar y ejemplificar una serie de nuevas metodologías e instrumentos.
- Seguir el camino muy socorrido de tratar de dar respuestas a las preguntas ¿para qué?, ¿qué?, ¿cuándo?, y ¿cómo evaluar? en nuestra región, en este caso en el mediano y largo plazo.
- Procurar hacer un análisis crítico del pasado y presente, inferir ideas generales, principios y criterios para mejorar lo realizado en el futuro e ilustrar tales abstracciones tratando de convertir las ideas prácticas en útiles.

En este trabajo trataremos de seguir el último de los caminos antes referidos.

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

### ¿QUÉ ES UN SER HUMANO?

Hemos sentido la necesidad de partir de la pregunta anterior porque, cualquiera sea el rol que circunstancialmente nos toque desempeñar en la vida (alumno, docente, padre de familia, directivo educacional, etc.), lo que todos tenemos en común es el hecho de que somos seres humanos. Por eso me parece útil, y al mismo tiempo necesario, iniciar el presente trabajo tratando de responder esta pregunta crucial.

Con independencia de la diversidad existente entre todos los seres humanos, tenemos la misma estructura biológica que nos hace pertenecer a la especie humana. Cada integrante de la especie humana posee tres dimensiones:

- Corporal
- Racional
- Emocional

Por tanto, somos seres físicos que pensamos y sentimos. Cuando esas tres dimensiones están en perfecta armonía y equilibrio, el ser humano está en condiciones de formarse y crecer de manera adecuada.

Una buena educación debe propiciar que el individuo se desarrolle y forme de acuerdo a sus potencialidades según lo esperable en cada etapa o momento de crecimiento. Un buen sistema de evaluación de la calidad de la educación debería tener ese enfoque holístico, que permite identificar cuál o cuáles de esas dimensiones del ser humano está(n) afectada(s) y por qué.

La reflexión anterior nos lleva a la necesidad de profundizar en relación a qué entendemos por calidad de la educación.

Habitualmente en el campo de la pedagogía, y de las ciencias sociales en general, existe una indefinición y ambigüedad de términos que permite a cada individuo atribuir un significado diferente a un único significante o palabra. Es decir, cada uno interpreta de manera personal un mismo vocablo, y ello lleva a manifiestas dificultades en la comunicación. Más importante aún, limita la integración de esfuerzos para la consecución de metas, como pudiera ser —en este caso— la de conseguir una educación de alta calidad.

A veces nos parece que se sabe qué es calidad de la educación; pero no es posible expresarlo. Por esa razón, en la primera parte de este trabajo pretendemos, muy humildemente, definir qué entendemos por ella.

Pareciera que lo más lógico es comenzar por abordar y estudiar, con toda profundidad, el concepto de calidad. Pese a la dificultad que tal empresa comporta, aceptamos el reto de ofrecer definiciones de este concepto que ayuden a clarificar su contenido y extensión.

Etimológicamente, calidad viene del latín *quálitas*, derivación del latín *qualis*. El Diccionario Etimológico Castellano e Hispánico de Corominas y Pascual (1997) señala: “En latín *qualis*, ‘tal

*como*, *como*, *de qué clase*, *indicaba la cualidad, el modo de ser*". De las lecturas de los diccionarios de la Real Academia de la Lengua Española, de Uso del Español de María Moliner (2007) y el Ideológico de la Lengua Española Julio Casares (1966) es posible inferir las siguientes acepciones para dicha palabra:

1. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permite apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.  
Ejemplo: Esa tela es de calidad inferior.
2. En sentido absoluto, buena calidad, superioridad o excelencia.  
Ejemplo: La calidad del vino jerez ha conquistado todos los mercados.

Como vemos en las acepciones anteriores, por una parte calidad —entendida como cualidad— es una palabra neutra, que no implica juicios de valor y a la que debe añadirse un calificativo, un adjetivo. Por otra parte, entendida en términos absolutos como superioridad o mayor bondad de algo, es un término ambiguo, al que cada uno puede dotar de un significado muy particular. Éste último es el sentido con el que más frecuentemente aparece en la literatura al uso sobre calidad de la educación, si bien a nosotros nos parece inconveniente.

Ahora consideramos necesario definir qué entendemos por 'educación'. En tal sentido, asumimos la definición que nos brinda el Grupo Pedagogía del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba cuando dice que:

*"La educación es un proceso conscientemente organizado, dirigido y sistematizado sobre la base de una concepción pedagógica determinada, que se plantea como objetivo más general la formación multilateral y armónica del educando para que se integre a la sociedad en que vive y contribuya a su desarrollo y perfeccionamiento. El núcleo esencial de esa formación ha de ser la riqueza moral".* (Colectivo de Autores, 1997: 29).

La calidad de la educación es prioritariamente un problema social y político —y no sólo pedagógico y técnico— por lo que resulta improbable encontrar una definición universalmente consensuada.

## **TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA DEFINIR CALIDAD EDUCATIVA**

Un análisis minucioso de la literatura disponible en Cuba, y en otros diez países latinoamericanos, acerca del tratamiento dado al concepto de calidad de la educación, nos lleva a la conclusión de que, en general, existen tres tendencias claramente diferenciadas al abordarlo: una procura discutirlo

y definirlo en forma constitutiva o conceptual; es decir, definirlo teóricamente. La segunda trata de definirlo operacionalmente, por medio de un conjunto de indicadores; y la tercera elude definirlo.

Basados en ejemplos concretos, a continuación analizaremos cada una de las tendencias referidas.

#### PRIMERA TENDENCIA

El autor argentino Pedro Lafourcade señala que:

*“una educación de calidad puede significar la que posibilite el dominio de un saber desinteresado que se manifiesta en la adquisición de una cultura científica o literaria, la que desarrolla la máxima capacidad para generar riquezas o convertir a alguien en un recurso humano idóneo para contribuir al aparato productivo; la que promueve el suficiente espíritu crítico y fortalece el compromiso para transformar una realidad social enajenada por el imperio de una estructura de poder que beneficia socialmente a unos pocos, etc.”* (Lafourcade, 1988).

Este autor procura ofrecer una definición teórica del concepto. En nuestra opinión, cuando habla de ‘educación de calidad’ utiliza la acepción del vocablo calidad que da al concepto un carácter adjetivo, presuponiendo la existencia de otra educación, ‘sin calidad’. Comete así, en nuestra opinión, un error filosófico pues la calidad de todo objeto (la educación, en este caso) está enlazada con dicho objeto, lo engloba por completo y es inseparable de él. El concepto calidad se vincula con el ser del objeto que, siendo el mismo, no puede perder su calidad. Desafortunadamente, la mayoría de los autores prefieren esta acepción que le confiere un carácter absoluto, lo que consideramos inconveniente e impreciso.

Por lo tanto, toda educación tiene una determinada calidad. Ahora bien, esta puede ser mayor o menor (cantidad), en la medida en que sus características se acercan o alejan de los paradigmas filosóficos, pedagógicos, psicológicos y sociológicos que imperen en una sociedad histórico-concreta.

Para nuestra sociedad el objetivo esencial de la educación no es la formación de un ‘recurso humano’ idóneo sino que cada hombre y mujer se desarrolle plenamente, en correspondencia con sus potencialidades, y esté en capacidad y disposición de poner su talento y energías al servicio de la sociedad a partir de los valores universales y nacionales de los cuales se ha apropiado. Además, la educación no sólo debe posibilitar el dominio de un ‘saber’, sino también de un ‘saber hacer’ y de ‘saber ser’. Esto último está determinado por la formación de un conjunto de cualidades de la personalidad —no reducidas a poseer un determinado espíritu crítico— que posibilitan que el individuo aprenda a vivir junto a los demás seres humanos, aceptándolos como legítimos ‘otros’.

Al interior de esta primera tendencia, podemos significar la existencia de varias subtendencias, la principal de las cuales es aquella que plantea *“definiciones centradas en el proceso versus definiciones centradas en el producto”*.

La mayor parte de las definiciones teóricas encontradas relacionan la calidad con los resultados. Una de ellas es la siguiente:

*“Una educación será de calidad en la medida en que todos los elementos que intervienen en ella se orientan a la mejor consecución posible” (Cobo, 1995).*

La educación, entendida como una simple revisión de los productos finales, hace perder de vista la consideración del centro como un ecosistema que permite explicar y dar sentido al funcionamiento general, y a los procesos mediante los que es desarrollada la actividad docente educativa.

Esteban y Montiel (1990) muestran un ejemplo de definición teórica del concepto calidad de la educación, centrada en el producto: *“Proceso o principio de actuación que no apunta exclusivamente a la obtención de unos resultados inmediatos o finales, sino, fundamentalmente, a un modo de ir haciendo, poco a poco, las cosas para alcanzar los mejores resultados posibles en orden a lo que se nos demanda y a las posibilidades y limitaciones reales que se tienen”.*

Nosotros entendemos la calidad de la educación como tendencia, como trayectoria, como proceso de construcción continuo y como perfeccionamiento eterno de los productos.

Otra importante subtendencia agrupa a un conjunto de autores que, en el intento por brindar una definición teórica del concepto de calidad de la educación, proponen centrarla en uno de los elementos que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje o influyen en él. Así, encontramos quienes otorgan la primacía al currículo, al alumno, al docente, a la institución en su conjunto, etc. Algunos ejemplos son los siguientes:

Centradas en el profesorado

*“El propósito del estudio de la calidad de la educación consiste en entenderla mejor, en aclarar cómo puede alcanzarse y en canalizar los recursos para ayudar a todos los profesores a perfeccionar un nivel actual de rendimiento y a satisfacer así las expectativas públicas de la inversión en el sistema educativo” (Wilson, 1992).*

*“La calidad de la enseñanza se concibe como el proceso de optimización permanente de la actividad del profesor que promueve y desarrolla el aprendizaje formativo del alumno” (Carr, 1988).*

Centradas en el alumno

*“El esfuerzo por mejorar la calidad de la educación tiene como últimos destinatarios a los alumnos. Son ellos quienes, finalmente, han de verse beneficiados por el mejor funcionamiento de los centros docentes. Lo que se intenta conseguir es que los alumnos, todos los alumnos, y de acuerdo con sus posibilidades, aprendan más y mejor, aprendan a aprender*

*por sí mismos, desarrollen el gusto por el estudio, el deseo de saber más, y alcancen progresivamente una madurez personal, social y moral que les permita actuar de forma responsable y autónoma” (MEC, 1994).*

Centradas en el currículum

*“La calidad consiste en planificar y evaluar el currículum óptimo (según los criterios de optimalidad de cada país) para cada alumno, en el contexto de una diversidad de individuos que aprenden” (Wilson, 1992).*

Centradas en el establecimiento educativo

*“La calidad de la educación, en cuanto se manifiesta en un producto válido, dependerá fundamentalmente de lo que acontece en la escuela, de las estructuras y procesos de las instituciones educativas” (De la Orden, 1993).*

Cada una de las definiciones anteriores da luz sobre esencialidades que deben lograrse en el quehacer de cada agente educativo, y en elementos vitales del sistema como son la escuela y el currículum. Pero resulta necesario construir una visión más holística del concepto calidad de la educación, para poder lograr ‘atrapar’ sus elementos esenciales como un todo.

## SEGUNDA TENDENCIA

La autora mexicana Silvia Schmelkes asegura:

*“En países como los nuestros, en los que la universalización de la educación básica todavía no es una realidad, es importante precisar que por calidad de este nivel educativo estamos entendiendo un concepto complejo que incluye cuando menos los siguientes componentes:*

*a) La relevancia: Un sistema educativo, para ser de calidad, debe ser capaz de ofrecer a su demanda real y potencial aprendizajes que resulten relevantes para la vida actual y futura de los educandos y para las necesidades actuales y futuras de la sociedad en la que estos se desenvuelven. La relevancia de los objetivos y de los logros educativos se convierte en el componente esencial de esta manera de entender la calidad de la educación, fundamentalmente porque ella tiene mucho que ver con la capacidad de asegurar cobertura y permanencia de los alumnos dentro del sistema educativo.*

*b) La eficacia: Entiendo la eficacia como la capacidad de un sistema educativo básico de lograr los objetivos –suponiendo que estos son relevantes– con la totalidad de los alumnos que teóricamente deben cursar el nivel, y en el tiempo previsto para ello. Un sistema educativo será más eficaz en la medida en que se acerque a esta finalidad. Este concepto incluye el de cobertura, el de permanencia, el de promoción y el de aprendizaje real.*

*c) La equidad: Un sistema de educación básica –que es el nivel que se presenta como obligatorio para toda la población en una determinada edad– para ser de calidad, debe*

*partir del reconocimiento de que diferentes tipos de alumnos acceden a la educación básica con diferentes puntos de partida. Al hacerlo, se propone ofrecer apoyos diferenciales a fin de asegurar que los objetivos de la educación se logren, de manera equiparable, para todos. La equidad implica dar más, apoyar más, a los que lo necesitan. La equidad se verá reflejada en la eficacia.*

*d) La eficiencia: Un sistema será de mayor calidad en la medida en que, comparado con otro, logre resultados similares con menores recursos” (Schmelkes , 1997).*

Esta autora asume la misma postura, ya comentada anteriormente, en relación con el uso de la expresión ‘educación de calidad’. Si bien desde el inicio del presente trabajo aclaramos que esta acepción es muy usual, en nuestra opinión no resulta filosóficamente conveniente. Además, partir de una definición operacional del concepto de calidad de la educación sin una precedencia de su definición teórica, nos hace perder el vínculo entre teoría y práctica, y quedan por lo tanto muchas preguntas esenciales sin respuesta. Por ejemplo, cuándo podemos decir que es relevante un aprendizaje, un objetivo o un logro educativo.

### TERCERA TENDENCIA

En su libro *Claves para una Educación de Calidad*, los autores chilenos Juan Casassus y Violeta Arancibia plantean: “*Calidad de la educación es uno de esos conceptos significantes, movilizadores y cargados de fuerza emotiva que se manejan extensivamente en la sociedad. Su riqueza radica precisamente en su ambigüedad*” (Casassus y Arancibia, 1997).

Desde el punto de vista filosófico, en general, y lógico en particular, consideramos inadecuada esta postura a los efectos de poder penetrar en la esencia de este complejo objeto que es la calidad de la educación (en adelante, CE). Definir, caracterizar, ejemplificar, dividir, limitar y generalizar un concepto son operaciones lógicas del pensamiento que deben ser realizadas con el mismo para poder conocerlo con profundidad. Y no cabe dudas de que, si no hay suficiente claridad acerca de la esencia de este concepto, poco puede hacerse para diseñar un adecuado sistema que permita evaluarlo.

¿Qué posición debemos asumir entonces? ¿En qué tendencia debemos incluirnos? Si bien, los esfuerzos por conocer qué es CE son todos válidos, y aportan a la penetración en su esencia, nosotros partimos del criterio de que, pese a ser infinito el camino del conocimiento de un objeto, existen rutas que facilitan llegar a él, mientras otras lo dificultan.

## DEFINICIÓN TEÓRICA Y OPERACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CUBA

En su obra *Cuadernos Filosóficos*, Lenin asegura que “*el conocimiento es la aproximación eterna, infinita, del pensamiento al objeto. El reflejo de la naturaleza en el pensamiento del hombre debe*

*ser entendido, no en forma inerte, no en forma abstracta, no carente de movimiento, no carente de contradicciones, sino en el eterno proceso del movimiento, en el surgimiento de las contradicciones y en su solución” (Lenin, 1914-1916 ).*

De sus palabras se desprende la comprensión del problema del conocimiento como un proceso en el cual el ser humano, como sujeto cognoscente, va en busca de la verdad objetiva por medio del camino dialéctico de infinitas verdades absolutas y relativas. Esto refleja la naturaleza del carácter contradictorio del conocimiento; mientras que su carácter infinito e inagotable permite aproximarnos, cada vez más y mejor, a la esencia del objeto o fenómeno que pretendemos conocer.

Por todo lo anterior, nos parece necesario partir aquí de una definición teórica del concepto de CE y derivar de ella una definición operacional, cuya efectividad sea posible de corroborar en la práctica educativa por medio de múltiples análisis multivariados. Sistemáticamente, estos nos permitirán ir aumentando lo que conocemos y disminuyendo lo que desconocemos sobre CE.

Como no nos satisfacen las definiciones teóricas encontradas en la literatura consultada, construimos la nuestra, que exponemos a continuación:

Calidad de la educación se refiere a las características del contexto, insumos, procesos y resultados de la formación del ser humano. Está condicionada histórica y socialmente y toma una expresión concreta a partir del ideario filosófico, pedagógico, sociológico y psicológico imperante en una sociedad determinada. Es medida por la distancia existente entre la norma (el ideario) y el dato (lo que ocurre realmente en la práctica educativa). Ese ideario se concreta en el fin y los objetivos de la educación

La definición anterior nos conduce a un modelo evaluativo de discrepancia (Provus, 1971 en Astorga, 1984), pues está orientado fundamentalmente hacia dos propósitos: la toma de decisiones y la de responsabilidades, que constituyen la base de un sistema de indicadores como el que se quiere construir. Ella sirve de marco conceptual general de partida; pero, naturalmente, nos obliga a precisar —a lo menos— qué es un paradigma y cuáles son los paradigmas filosóficos, pedagógicos, psicológicos y sociológicos que, en el caso de Cuba, representan el modelo ideal, el deber ser para la educación de estos tiempos en el país.

Existen diferentes criterios sobre el concepto de paradigma. Kuhn (1964) plantea que constituye el marco referencial para generalizaciones, valores, creencias, normas y actitudes ante la vida y el conocimiento de cada individuo y de los diferentes grupos sociales. Veinte años después, el propio Kuhn (1984) consideró que los paradigmas son realizaciones científicas universales y reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. Nosotros nos adscribimos a esta última definición.

#### SÍNTESIS DEL PARADIGMA FILOSÓFICO PARA LA ESCUELA CUBANA ACTUAL

*“El sustento filosófico de la educación cubana es el marxismo, pero como expresión más alta de la evolución del legítimo desarrollo del pensamiento nacional, principalmente del ideario martiano con el que se conjuga creadoramente” (Colectivo de Autores, 1998: 4).*

Al asumir esta importante afirmación del Grupo Pedagogía del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas, lo hacemos con las consecuencias que ello entraña en relación con los tres cuerpos teóricos esenciales de la filosofía: la ontología o teoría del ser, la lógica y la teoría del conocimiento.

La filosofía de la educación propicia el tratamiento acerca de la educabilidad del ser humano y da respuestas a interrogantes tan importantes como qué es la educación y por qué y para qué se educa. Por lo tanto, para evaluar su calidad resulta muy importante partir de identificar la naturaleza de las respuestas que maestros y directivos dan a esas interrogantes en teoría y –sobre todo– en la práctica, pues determinan en gran medida el fin y los objetivos de la educación, brújula orientadora de toda acción en esta área:

*“La educación cubana se identifica con un proyecto social que tiene como finalidad la prosperidad, la integración, la independencia, el desarrollo humano sostenible y la preservación de la identidad cultural del pueblo. Luego todo proyecto educativo de nuestras instituciones escolares deben partir de la ponderación de tales valores y de la lucha tenaz contra cualidades negativas tales como: el egoísmo, el divisionismo, la ineficiencia, la desnacionalización, etc.”. (Colectivo de Autores, 1998: 5-6).*

La educación debe ser concebida de forma que el educando desarrolle su espíritu crítico, sea favorecida la expansión de su creatividad, y de un adecuado equilibrio entre la formación científico-técnica y el pleno desarrollo espiritual del ser humano. Debe ser un proceso donde la explicación vaya complementada con la comprensión del mundo social y natural.

#### SÍNTESIS DEL PARADIGMA PSICOLÓGICO PARA LA ESCUELA CUBANA ACTUAL

Sabido es que el concepto asumido sobre desarrollo psicológico ejerce una importante influencia en la concepción del proceso de educación de las personas. Por ello, la fundamentación psicológica juega un papel muy importante en el diseño educativo, en el proceso de enseñanza y, por lo tanto, en su evaluación. Esta influencia no debe ser determinística: para ser aplicada a esta práctica, toda concepción psicológica precisa ser pasada rigurosamente por un ‘tamiz pedagógico’, de modo de evitar caer en el psicologismo, mal presente en no pocas prácticas pedagógicas de nuestra región geográfica.

En la educación cubana actual, la concepción del desarrollo histórico cultural de la psiquis humana –elaborada por Vigostky y desarrollada por la sicología soviética– constituye la teoría psicológica que fundamenta la pedagogía. Claro está que, a partir de esta concepción, la psicología cubana ha tenido un amplio desarrollo y ha hecho importantes aportes que atemperan a nuestro contexto ese importante paradigma psicológico.

El paradigma histórico cultural tiene una esencia humanista y está basado en la concepción ontológica de la filosofía marxista. Además, es coherente con las ideas educativas de nuestros

principales maestros de este siglo y del pasado. El enfoque histórico cultural de la psicología pedagógica ofrece una profunda explicación acerca de las grandes posibilidades de la educabilidad del ser humano, constituyéndose en una teoría del desarrollo psíquico, íntimamente relacionada con el proceso educativo, y que es posible de ser calificada de optimista y responsable.

Este enfoque demuestra al maestro las indudables posibilidades que tiene de influir en la formación y desarrollo de las nuevas generaciones, y lo persuade de lo determinante que resulta la acción educativa en todos los ámbitos en que el alumno vive.

La principal categoría de esta teoría psicológica es la *apropiación* por parte del ser humano de la herencia cultural elaborada por las generaciones precedentes, entendida como las formas y recursos por medio de los cuales el sujeto, de forma activa y en íntima relación con sus pares y con los adultos, hace suyos conocimientos, técnicas, actitudes, valores e ideales de la sociedad en que vive y los mecanismos mediante los cuales se autodesarrolla. Es decir, entiende esta herencia no como una copia o reflejo pasivo de la realidad, ni como es comprendida por los biologicistas.

Al mismo tiempo que el sujeto se apropia de la herencia sociocultural, la construye, desarrolla, enriquece y transforma, convirtiendo su aporte en su propio legado para las generaciones futuras.

En esta teoría psicológica está muy clara la unidad entre instrucción y educación, la cual presupone que el proceso de apropiación está vinculado, a la vez, al plano cognitivo y al afectivo. Al evaluar la efectividad de esta concepción en la práctica educativa, debemos ver su aplicación no de manera directa, sino mediada por una reflexión pedagógica creativa y dialéctica.

#### SÍNTESIS DEL PARADIGMA PEDAGÓGICO PARA LA ESCUELA CUBANA ACTUAL

Diversos estudios realizados en Cuba, entre los que destacan los del Grupo Pedagogía del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas, han revelado la existencia de una valiosa tradición pedagógica cubana que, al ser sistematizada tomando en cuenta las ideas universales, contribuye a una concepción autónoma de la educación y de la escuela cubanas.

Para expresar de manera sintética la esencia de nuestra concepción pedagógica, en principio resulta necesario definir un conjunto de sus principales categorías, así como identificar sus interrelaciones fundamentales.

Como expresamos en el capítulo anterior, entendemos la educación como un sistema de influencias conscientemente organizado, dirigido y sistematizado sobre la base de una concepción pedagógica determinada, cuyo objetivo más general es la formación multilateral y armónica del educando para que se integre a la sociedad en que vive y contribuya a su desarrollo y perfeccionamiento, a partir de que el núcleo esencial de esa formación deben ser los valores morales.

*“El proceso instructivo se refiere básicamente al sistema de información, a los conocimientos y a los procedimientos que los estudiantes deben alcanzar en función de la concepción curricular en que se inserten”.* (Colectivo de Autores, 1997: 31).

La pedagogía cubana actual valora la necesaria integración de la didáctica como una sola rama de la pedagogía, abarcadora de los procesos instructivos y no respondiendo dicotómicamente a las teorías de la enseñanza y de la educación. En otras palabras, considera que la instrucción está incluida en el proceso educativo y, por lo tanto, no puede darse de forma aislada del resto de las influencias que integran este último. Sin desconocer las especificidades metodológicas determinadas por el contenido y el tipo de actividades que sean realizadas en él.

La categoría 'objetivo' tiene un papel rector de todo el proceso educativo y por ello, a partir de las reflexiones anteriores referidas a la relación que existe entre educación e instrucción, consideramos que carece de sentido que en la práctica educativa sean utilizados, dualmente, objetivos instructivos y educativos.

Por su parte, comprendemos la enseñanza como la dirección, organización, orientación y control del aprendizaje; incluyendo el autoaprendizaje como autodirección y autocontrol del proceso por el propio alumno, aspectos cada vez más posibles como resultado del desarrollo de las técnicas de educación, y también de nuevas relaciones, más democráticas y cooperadoras, entre maestro y alumno.

El aprendizaje, posiblemente la categoría más compleja de la pedagogía, ha sido por lo general monopolizado por la psicología, particularmente por el conductismo y el cognitivism, las que lo enfocan en términos muy técnicos, pragmáticos y cientificistas.

La comprensión del aprendizaje en el contexto pedagógico puede expresarse como:

*“un proceso en el cual el educando, bajo la dirección directa e indirecta del maestro, en una situación especialmente estructurada para formarlo individual y socialmente, desarrolla capacidades, hábitos y habilidades que le permiten apropiarse de la cultura y de los medios para conocerla y enriquecerla. En el proceso de esa apropiación se van formando también los sentimientos, intereses, motivos de conducta, valores, es decir, se desarrollan simultáneamente todas las esferas de la personalidad”.* (Colectivo de Autores, 1997: 33).

Al concebir la relación entre la enseñanza y el aprendizaje a partir del enfoque histórico cultural, asumimos que la educación y la enseñanza guían el desarrollo y, a su vez, toman en cuenta las regularidades de él. Se trata de un producto de la enseñanza, de la actividad y de la comunicación del alumno con dicho proceso.

Entre los rasgos que deben caracterizar el proceso de enseñanza-aprendizaje, según nuestra concepción pedagógica, están su carácter social, individual, activo, comunicativo, motivante, significativo, cooperativo y consciente en determinadas etapas evolutivas.

Entender la educación como desarrollo, implica reconocer que es —en primer lugar— un proceso de cambios y transformaciones cuantitativos y cualitativos, que ocurren en el individuo, la sociedad y los grupos, los cuales constituyen premisa, condición y resultado de la propia educación. Sin determinadas bases biológicas y sociohistóricas no es posible el desarrollo humano pleno, el que tampoco se consigue sin la acción formativa consciente, facilitadora y dirigida a lograr determinado

tipo de desenvolvimiento.

La formación es un concepto que llega desde la filosofía y que hoy toma mucha fuerza. Algunos lo proponen como el concepto principal de la pedagogía, porque destaca la dimensión axiológica de la educación y define lo educativo, que radica en ser un proceso de humanización, de creación de un tipo de ser humano acorde a determinados ideales y fines sociales. El ser humano no nace, se 'hace' y, por lo tanto, es necesario formarlo; es decir, dotarlo de valores y de un sentido de la vida.

El desarrollo y la formación deben ser vistos en su unidad: toda formación implica un desarrollo y todo desarrollo conduce, en última instancia, a una formación psíquica de un orden superior.

## DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL CONCEPTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Una vez expuesta ampliamente nuestra definición teórica del concepto de CE, estamos en condiciones de derivar de ella nuestra definición operacional, entendida esta última como un sistema de indicadores.

Al procurar una definición operacional de un concepto complejo —como el de CE— agruparemos las variables o elementos que lo integran, de tal manera que se haga evidente la relación causa-efecto por medio de la relación variables incidentes-variables de resultado.

Del marxismo tomamos aquí la categoría 'causalidad', entendida como categoría filosófica que designa la conexión genética necesaria de los fenómenos, uno de los cuales (llamado *causa*), condiciona al otro (llamado *efecto* o *acción*). Se diferencia la causa completa de la específica. La causa completa es el conjunto de todas las circunstancias cuya concurrencia produce necesariamente el efecto. La causa específica es el conjunto de varias circunstancias, cuya aparición (estando presentes otras muchas circunstancias que existían ya en la situación dada antes del surgimiento del efecto y que constituyen las condiciones de la acción de la causa) conduce a la aparición del efecto.

A partir de las ideas expuestas anteriormente, es claro que —en el caso del concepto de CE— sería poco menos que imposible procurar una definición operacional precisando la causa completa de una educación de buena calidad. Más bien resulta aconsejable, aunque muy difícil, precisar la causa específica; no sólo al plantear las variables involucradas en este concepto, sino también —y sobre todo— al operacionalizarlas en dimensiones e indicadores. El establecimiento de la causa completa sólo resulta posible en casos relativamente simples y este, evidentemente, no lo es.

La medición y evaluación de la CE alcanzada por un sistema educativo, en general, o por una institución escolar en particular, no es tarea fácil, lo que se puede inferir de la propia definición de este concepto. Además hay un sinnúmero de determinantes que la afectan: unas, dependientes

de las condiciones internas de las instituciones; otras, relacionadas estrechamente con el contexto global en que ellas están.

El concepto de CE que hemos definido al responder la pregunta sobre qué es, presupone hacer un juicio sobre la distancia relativa entre el modo de realizar los procesos educativos de la institución, los resultados de su gestión y el óptimo que corresponde a su naturaleza, según el fin de la educación y los objetivos del nivel y el momento del desarrollo de los educandos. Para lograrlo, resulta necesario definir con claridad el modelo de evaluación a ser utilizado, las variables que lo integran y sus definiciones operacionales por medio de un conjunto consistente de indicadores.

El problema primario consiste en determinar cuáles son las variables que tienen una mayor incidencia en el proceso y producto de la formación de un individuo. En la búsqueda de su solución, concluimos que ante todo es necesario contar con un conjunto de criterios que sirvan de guía orientadora para la identificación de las variables. Tales criterios pueden enunciarse así:

- El carácter universal de la educación, en tanto derecho de todos los seres humanos.
- La necesaria unidad entre enseñanza y educación.
- La necesaria integración de variables de contexto, insumo, proceso y producto.

Además de ellos, consideramos importante tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- Para juzgar la calidad de la educación se requiere una multiplicidad de índices. Algunos de ellos pueden desarrollarse en forma relativamente simple a partir de datos censales y de algunas de las estadísticas básicas de nuestro Sistema Nacional de Estadística. Otros, en cambio, son difíciles y costosos de recoger, predominando en algunos un carácter cualitativo.
- Las variables aisladas proporcionan información muy limitada y, por lo tanto, es preciso organizarlas en un esquema que proporcione la representación más válida y coherente posible de la condición en que está la institución escolar a ser evaluada. Una aproximación tal suele proporcionar mejor información que el uso de la simple agregación de variables. Por esa razón, el uso de modelos de análisis multivariados —como los Modelos Jerárquicos Lineales y los Modelos No Lineales— puede ayudar a comprender mejor la proporción de la variación de las variables de producto, explicada por las variables de insumos, contextos y procesos.

En nuestra opinión, la dirección del sistema educativo desde el nivel macro social debería propiciar que los contextos y los insumos entregados a todas las escuelas tendieran a igualarse. De esa manera, los resultados que alcanzaran las instituciones en su gestión educativa dependerían, básicamente, de la calidad de los procesos educativos que fueran capaces de diseñar e implementar.

Es decir, en tal caso el contexto y los insumos no harían una contribución importante a los resultados de la gestión educativa.

Siguiendo esa línea de pensamiento, en Cuba hemos estado utilizando un sistema de indicadores que constituyen, en sí mismos, la definición operacional del concepto de CE que es empleado en el país y que en esta edición aparecen como Anexo, en una tabla que contempla las variables, dimensiones e indicadores *in extenso*.

## LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CUBA

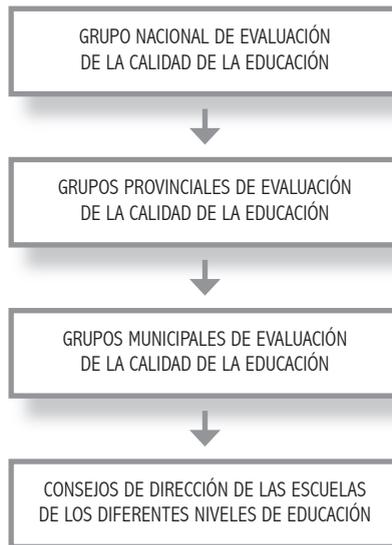
Un análisis autocrítico de lo acontecido en Cuba, en los últimos doce años en que hemos estado dedicados a este tema, nos permite concluir que nuestro sistema de evaluación ha adolecido de un exhaustivo plan que, por una parte, precise qué dimensiones e indicadores deberán ser tomados en cuenta en cada nivel del sistema educativo (nacional, provincial, municipal y escolar). Y que, por otra, indique en qué momento ha de ser evaluada cada una de las dimensiones e indicadores incluidos en la definición operacional anterior.

Definamos, entonces, qué es para nosotros evaluar la calidad de la educación: es un proceso sistemático de obtención de datos válidos y fiables acerca del contexto, los recursos, los procesos y los resultados de la educación, constatando así la naturaleza de la práctica educativa para compararla con el ideal plasmado en el fin y los objetivos de la misma, precisando las diferencias entre ambos y sus posibles causas.

Si comprendemos, y somos consecuentes, con la definición anterior podemos concluir que en nuestra región hasta el momento no hemos evaluado la CE, pues las acciones de este tipo comúnmente realizadas han resultado ‘fotografías’ de un momento del desarrollo del ciclo escolar en cuestión; y no una valoración sistemática, permanente, del desempeño de directivos, docentes y alumnos.

Resulta necesario, entonces, analizar si las estructuras de las unidades de medición existentes hasta ahora en los diferentes países de nuestra región están en capacidad de realizar acciones evaluativas sistemáticas.

Cuba ha ido organizando la siguiente estructura, que se ocupa periódicamente de realizar estas acciones:



El Grupo Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación está integrado por los Viceministros, que tienen entre sus funciones la atención a las diferentes educaciones de nuestro sistema; por los Directores Nacionales de éstas, así como por el Director del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas y el Jefe del Grupo de Investigadores de esta última institución, quienes realizan el diseño y ejecución de las principales investigaciones evaluativas que son realizadas en el país.

Este grupo de trabajo diseña e implementa los operativos nacionales de evaluación de la CE, efectivos cada año en el mes de abril, dos meses antes de concluir cada ciclo escolar.

Los Grupos Provinciales y Municipales están integrados por docentes de los Institutos Superiores Pedagógicos (existen 16 en todo el país, uno en cada provincia y dos en la capital) y funcionarios de las Direcciones Provinciales y Municipales de Educación.

Periódicamente, diseñan y realizan comprobaciones de conocimientos a los alumnos, observaciones de clases a los docentes y otras acciones evaluativas sistemáticas. Sus resultados son registrados en bases de datos creadas a tales efectos, de manera que cada escuela tiene un expediente que contiene los resultados alcanzados en cada acción de esta índole. Estos grupos cumplen además las siguientes funciones:

- Apoyar la organización y ejecución, en las provincias, de los Operativos Nacionales, cooperando con los Orientadores Nacionales en su realización.
- Realizar el procesamiento de los datos provinciales derivados de los Operativos Nacionales; utilizarlos para inferir la situación de la provincia y confeccionar un Informe Provincial con el análisis de los mismos, el que presentan al Consejo de Dirección Integrado, en los días subsiguientes a la conclusión de los operativos.

- Efectuar eventos evaluativos similares a petición provincial y municipal, previo encargo del Consejo de Dirección Integrado Provincial.
- Organizar, procesar y enviar al Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP) el parte trimestral de enseñanza y aprendizaje, establecido sobre la base de las Resoluciones Ministeriales 106/04 y 04/05 y las Precisiones para Evaluar el Proceso de Enseñanza-Aprendizaje del ICCP, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento del Personal Pedagógico (DFPPP) y las Direcciones Nacionales de las diferentes educaciones, del 06.11.04.
- Sistematizar los resultados de las evaluaciones académicas y formativas en los territorios; identificar regularidades y recomendar asignaturas, contenidos escolares e instituciones educativas donde realizar entrenamientos metodológicos-conjuntos, visitas especializadas o estudios de profundización, con vistas a elevar la calidad de la educación en el territorio, a las Comisiones de Asignaturas provinciales y municipales, a los Subdirectores Provinciales de las diferentes educaciones y al Consejo de Dirección Integrado Provincial.
- Elaborar bancos de preguntas, en conjunto con los responsables de asignaturas provinciales y municipales, para contribuir a la ampliación del banco nacional de preguntas de las asignaturas priorizadas.
- Ejecutar las actividades encargadas en el contexto de la construcción del Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación.
- Asistir a los Seminario-Talleres Nacionales convocados por el ICCP para el perfeccionamiento del trabajo territorial en el área de la evaluación de la CE.

Estos grupos provinciales y municipales cuentan con la estructura siguiente:

- Un jefe de grupo, que puede ser un docente con experiencia y preparación suficiente para conducir las acciones derivadas de las funciones referidas, y que disponga del cien por ciento de su fondo de tiempo laboral.
- Al menos un representante para cada una de las educaciones (primaria, secundaria básica, preuniversitaria, ETP, adultos e Institutos Superiores Pedagógicos-ISP); que sea un docente universitario o un metodólogo integral con experiencia y preparación suficiente, y con una disponibilidad de no menos del setenta y cinco por ciento de su fondo de tiempo laboral.
- Al menos un especialista en informática con experiencia y preparación para asistir a los restantes miembros en la captura y procesamiento de los datos de las evaluaciones realizadas, con una disponibilidad del cien por ciento de su fondo de tiempo laboral.

Los Consejos de Dirección de cada escuela diseñan y ejecutan un plan de evaluación anual, cuyos resultados quedan también registrados en bases de datos que incorporan los datos de las acciones de este tipo, internas y externas.

Toda la información generada en esas acciones evaluativas alimenta la toma de decisiones en cada nivel de dirección del sistema educativo. El énfasis fundamental de ellas se enrumba en la dirección de la mejora del funcionamiento del sistema educativo.

## ALGUNAS IDEAS AXIOMÁTICAS SOBRE EL FUTURO DE LA EVALUACIÓN DE LA CE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A continuación expresaremos brevemente algunas ideas que nos parecen axiomáticas o que constituyen principios que deberán tenerse muy en cuenta para la planificación y ejecución de la evaluación de la CE que alcanzan los sistemas educativos en América Latina y el Caribe en los próximos años.

Sobre la evaluación del aprendizaje de los alumnos

- *‘Si quieres medir el cambio, no cambies la medida’*: este principio obliga a pensar muy bien cuando diseñamos un plan de evaluación en el sentido de si son convenientes las pruebas construidas bajo los supuestos de la teoría clásica del test, o los de la teoría de respuesta al ítem; si las pruebas se harán con referencia a normas o a criterios; si lo mejor es —o no— elaborarlas en bloques incompletos balanceados. Estos elementos de carácter técnico tienen una importancia capital y determinan la posibilidad de la comparabilidad de los datos obtenidos a través del tiempo y, por lo tanto, la posibilidad de determinar ‘el movimiento’ de la calidad de la gestión del sistema educativo.
- *Tránsito de una evaluación centrada en resultados a una que examina, de manera prioritaria, el estado de los procesos*: pensamos que, en el futuro inmediato, la medición de los aprendizajes de los alumnos deberá moverse hacia una mejor aproximación a las causas del estado de su aprendizaje y, para ello, será necesario centrarse con mayor énfasis en la evaluación de los procesos educativos.

Sobre la evaluación del desempeño profesional de los docentes

- *Hacia el entrenamiento en la autoevaluación*: al valorar el desempeño profesional de los docentes debemos ponderar la función desarrolladora de la evaluación, lo que presupone tratar que el diálogo intersíquico entre evaluadores y evaluados llegue a ser una asimilación intrapsíquica por parte de este último, por la vía del diálogo consigo mismo (monólogo) que ocurre, sobre todo, cuando el método principal utilizado es la autoevaluación.
- *Tránsito de sistemas evaluativos muestrales a censales*: conscientes de que cuando se trata de la CE el profesor y su desempeño hacen la principal diferencia, en adelante debemos concretar esfuerzos destinados a evaluar anualmente el desempeño de todos y cada uno de los docentes de nuestros sistemas educativos. Para ello será necesario potenciar el esfuerzo evaluador de los directivos de las escuelas y de los propios docentes,

a partir de elevar sustancialmente su preparación y disposición para realizar una buena evaluación.

Sobre la evaluación de la efectividad de las políticas educativas

- *Hacia el uso de métodos experimentales basados en el control más riguroso posible de las principales variables involucradas en las políticas educativas en cuestión:* en el futuro será necesario utilizar de manera más rigurosa los métodos experimentales que garanticen, en la mayor medida posible, que los cambios favorables que tienen lugar en las variables dependientes (resultados del proceso educativo) pueden ser atribuidos al efecto de las variables independientes involucradas en las políticas educativas cuya eficacia ha sido puesta a prueba. Para ello será necesario realizar un mejor y mayor control de las variables concomitantes o ajenas involucradas en tales políticas educativas.
- *Las variables dependientes involucradas en las políticas educativas no deberán restringirse al rendimiento escolar de los alumnos:* y deberán contener elementos del crecimiento personal y/o profesional de los diferentes agentes educativos: generalmente las políticas educativas diseñadas e implementadas en nuestra región están dirigidas a la elevación del rendimiento académico de los alumnos. Sin embargo, esa no debería ser la única ni la principal variable dependiente (de resultado) a atender en ellas; el crecimiento personal de alumnos, docentes, directivos y padres de familia es un objetivo de mayor alcance y, por tanto, muy deseable.

Sobre la evaluación institucional

- *Tránsito de una evaluación de carácter absoluto a una de carácter relativo:* en la escasa evaluación institucional realizada hasta el momento en nuestra región ha prevalecido una comparación, en términos absolutos, de los resultados de las distintas instituciones evaluadas, desconociendo sus diferentes niveles de partida y sin saber a qué atribuir las diferencias de tales resultados. Una acción evaluativa más justa requiere del uso de modelos de valor agregado, los que sí propician la realización de comparaciones de los resultados de cada institución con respecto a sí misma.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los sistemas de medición de la CE de América Latina han alcanzado un alto desarrollo en lo relativo a cuantificar los logros cognitivos de los alumnos. Sin embargo, hay que buscar la identificación de las posibles causas de tales logros, en primer lugar, en la calidad de la enseñanza, tema que ha estado –y aún está– ausente en la mayoría de los sistemas antes referidos.

Por otra parte se va haciendo necesario que el rendimiento escolar, o los logros cognitivos, no sean el único foco de las mediciones. Estamos urgidos de una evaluación con enfoque holístico, para lo cual es imprescindible que comprueben el crecimiento corporal, racional y emocional de los seres humanos involucrados en el acto educativo.

Obviamente, un esfuerzo de esa naturaleza deberá estar antecedido de nuevos desarrollos teóricos, metodológicos e instrumentales. Ese es, a nuestro juicio, el principal reto que deberemos enfrentar en los próximos años.

Sirva este trabajo de motivación para asumir esos nuevos y más elevados empeños.



BIBLIOGRAFÍA  
GLOSARIO  
ANEXO

# bibliografía

- Anderson, Lorin W. y T. Neville Postlethwaite** (2006). *Evaluación de programas: estudios de gran escala y de pequeña escala. Algunas generalizaciones*. Serie Políticas Educativas. Academia Internacional de la Educación/IIPE-UNESCO. México: Ceneval/DIE/Comie/INEE/UPN.
- Arancibia, Violeta** (1992). *Efectividad escolar. Un análisis comparado*. Documento de trabajo N° 174. Santiago de Chile: CEP.
- Astorga, Héctor** (1984). *Modelo de evaluación curricular de Provus*. Caracas: UNA.
- Baker, E. L., & Linn, R. L.** (2002). *Validity Issues for Accountability Systems* (Tech. Rep. No. 585). Los Angeles, CA: University of California, Center for the Study of Evaluation.
- Blanco, Rosa** (2006). La equidad y la inclusión social: Uno de los desafíos de la educación y de la escuela de hoy. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación*, 4 (3).
- Bonilla, Javier** (2003). Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina. En: IIPE-UNESCO. *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Cabrero, E.** (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. En: *Revista gestión y política pública*. México: Cide, IXI (2), pp.189-231.
- Carlson, B.** (2000). ¿Qué nos enseñan las escuelas sobre la educación de los niños pobres de Chile? En *Revista de la Cepal*, 72, pp.165-184.
- Carnoy, M; Elmore, R. y Siskin, L.** (2003). *The New Accountability*. New York and London: Routledge Falmer.
- Casares, Julio** (1966). *Diccionario ideológico de la lengua española*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Casassus, Juan y Arancibia, Violeta** (1997). *Claves para una educación de calidad*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Cobo, Juan Manuel** (1995). El reto de la calidad en la educación. Propuesta de un modelo sistémico. En: *Revista Educación*, 308, p.358.
- Colectivo de Autores del Grupo Pedagogía** (1998). *Marco conceptual para la elaboración de una teoría pedagógica*. Cuba: Instituto Central de Ciencias Pedagógicas.
- (1997). *Principales categorías de la pedagogía como ciencia*. Cuba: Instituto Central de Ciencias Pedagógicas.
- Corominas, Joan y Pascual, José A.** (1997). *Diccionario etimológico castellano e hispánico (DECH)*. Madrid: Gredos.
- Darling-Hammond, Linda** (2004). Standards, Accountability, and School Reform. En: *Teachers College Record*, 106 (6), 1047-1085.
- De la Orden, Arturo** (1993). La escuela en la perspectiva del producto educativo. Reflexiones sobre evaluación de centros docentes. En: *Bordón*, 45 (3), p. 264.
- Delors, Jacques** (1996). *La educación encierra un tesoro*. UNESCO: París.
- Esteban, M.C., Montiel, J.U.** (1990). Calidad en el centro escolar. En: *Cuadernos de Pedagogía*, 186, p. 75.

- Ferrer, Guillermo** (2006). *Sistemas de evaluación de los aprendizajes en América Latina. Balance y desafíos*. Santiago de Chile: PREAL.
- Ferrer, Guillermo y Arregui, Patricia** (2003). *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación. Criterios para guiar futuras aplicaciones*. Santiago de Chile: PREAL.
- Froemel, Juan Enrique** (2000). *Evaluación de la calidad de la educación con equidad. El modelo de valor agregado*. (m.s.).
- GTEE** (2007). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Santiago de Chile: PREAL.
- laes, Gustavo** (2003). Evaluar las evaluaciones. En: IIPE-UNESCO. *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Kuhn, Thomas Samuel** (1984). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Lafourcade, Pedro** (1998). *Calidad de la educación*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información, Difusión Estadística y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación y Justicia.
- Laville, J.L.** (2005). *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*. Paris: Eres.
- Lenin, Vladimir I.** (1974). *Cuadernos filosóficos*. Cuba: Progreso.
- Martínez, Felipe** (2003). Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa. En: *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Martinić, Sergio** (2003). Representaciones de la desigualdad en la cultura escolar. En: *Revista Persona y Sociedad*, XVII (1), pp.129-146.
- Martinić, S., Sebastián, C., Cortes, F., Salinas, V., Larráin, T.** (2008). Estrategia de comunicación y análisis de resultados Simce para la acción. En: PUC, *Camino al Bicentenario: propuestas para Chile*. Santiago de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones, pp. 19-46.
- Mény, Y y J-C Thoenig** (1989). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.
- Minayo, M.C.S.** (2005). Concepto de evaluación por triangulación de métodos. En: Minayo, M.C.S., Goncalves, S. y E. Ramos, *Evaluación por triangulación de métodos*. Buenos Aires: Lugar, pp. 17-50.
- Ministerio de Educación y Ciencia** (1994). *Centros educativos y calidad de la enseñanza*. Madrid: Centros de Publicaciones del MEC.
- Moliner, María** (2007). *Diccionario del uso del español*. Madrid: Gredos.
- Muijs, D.** (2003). La mejora y la eficacia de las escuelas en zonas desfavorecidas: Resumen de resultados de investigación. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 1 (2).
- Murillo, F. Javier.** (1996). ¿Son eficaces nuestras escuelas? En *Cuadernos de Pedagogía*, 246, pp. 66-72.
- O'Donnell, G.** (1998). Accountability Horizontal. En *Agora*, 8.
- OREALC/UNESCO Santiago** (2007a). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- (2007b). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Santiago de Chile, OREALC/UNESCO Santiago.
- Patton Quinn, M.** (1997). Toward Distinguishing Empowerment Evaluation and Placing it in a Larger Context. En: *Evaluation Practice*, 18, (2), pp. 147-163.

- Pestoff, V., Osborne, S.P., et T. Brandsen** (2006). Patterns of Co-production in Public Services. Some Concluding Thoughts. En: *Public Management Review*, 8 (4), pp. 591-595.
- Pini, Eva Mónica** (2000). Lineamientos de política educativa en los Estados Unidos: debates actuales. Significados para América Latina. En: *Education Policy Análisis Archives*, 8 (18). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n18.html>
- PREAL** (2002). *La divulgación de los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizajes*. Formas & Reformas de la Educación, N° 13. Santiago de Chile: PREAL.
- Ravela, Pedro** (ed.) (2001). *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* PREAL: Santiago de Chile.
- (2002). *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?* Santiago: PREAL.
- (2006). *Fichas didácticas para comprender las evaluaciones educativas*. Santiago de Chile: PREAL.
- (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Documentos N° 40, Santiago de Chile: PREAL
- Ravitch, D.** (1996). *Estándares nacionales en educación*. Documentos PREAL. Santiago de Chile: PREAL.
- Reimers, Fernando** (2002). *Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas*. Documento preparado para el Diálogo Regional en Educación. BID, junio.
- Schmelkes, Silvia** (1997). *Documento 3. Programa Evaluación de la Calidad de la Educación*. Cumbre Iberoamericana.
- (2002). Las necesidades de la evaluación del aprendizaje en educación básica en México, a la luz de un análisis comparativo. En: Varios autores. *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Scriven, M.** (1997). Empowerment Evaluation Examined. *Evaluation Practice*, 18 (2), pp. 165-175.
- Shepard, L.** (2000). The Role of Assessment in a Learning Culture. *Educational Researcher*, 29, (7), pp. 4-14.
- Tiana, Alejandro** (1998). Introducción al dossier. *Perspectivas*, XXVIII (1).
- (2003). ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación?. En: IIPE-UNESCO, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Tiana, Alejandro y Gil, Guillermo** (2002). Oportunidades regionales en la participación en estudios comparativos internacionales de evaluación educativa. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, 28, pp. 159-193.
- Toranzos, Lilia** (sf). *Una visión latinoamericana de los sistemas nacionales de evaluación. Programa Calidad y Equidad de la Educación*. Recuperado del sitio: <http://www.oei.es/calidad2/toranzos3.htm>, consultado el 9 de enero de 2008.
- Taylor, C. y L. Lyons** (1996). Theory-based Evaluation. En: *Evaluation Practices*, 17 (2), pp 177-184.
- UNESCO** (2005). *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo. El imperativo de la calidad*. UNESCO: París.
- Vaillancourt, Y.** (2007). *La co-construction des politiques publiques avec l'apport de l'économie sociale* (m.s.).
- Wilson, J.D.** (1992). *Cómo valorar la calidad de la enseñanza*. Madrid: Paidós/MEC.

# glosario

Abave	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
CEP	Centro de Estudios Públicos (Chile)
DFPPP	Dirección de Formación y Perfeccionamiento del Personal Pedagógico (Cuba)
EFA	Educación para Todos (por su sigla en inglés <i>Education for All</i> )
EPT	Educación para Todos
GTEE	Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación (Preal)
ICCP	Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (Cuba)
IES	Institute of Education Sciences
IPE/UNESCO	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)
ISP	Instituto Superior Pedagógico (Cuba)
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias (España)
Ocde	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OREALC/UNESCO Santiago	Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
Pisa	Programme for International Student Assessment (de la Ocde)
Preal	Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe
PRELAC	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
Rinace	Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar
Sece	Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (Cuba)
Simce	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Chile)
Timms	Trends in International Mathematics and Science Study (del IES)
UFMG	Universidade Federal Minas Gerais (Brasil)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

# anexo

## SISTEMA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN / CUBA

### VARIABLES DEL PROCESO

ORGANIZACIÓN Y CLIMA ESCOLAR			
DIMENSIONES	Condiciones físicas	<p>Estado constructivo de la institución escolar.</p> <p>Cuidado de los muebles e inmuebles de la institución.</p> <p>Espacios para el receso, clases de Educación Física y Biblioteca escolar.</p> <p>Completamiento de las dotaciones de talleres y laboratorios.</p> <p>Adecuación y conservación del mobiliario escolar.</p>	INDICADORES
	Condiciones higiénico-escolares	<p>Iluminación.</p> <p>Aislamiento acústico de los locales docentes.</p> <p>Ventilación.</p> <p>Disponibilidad de agua.</p> <p>Alimentación.</p> <p>Servicios sanitarios.</p> <p>Conservación de las pizarras.</p>	
	Clima sociopsicológico	<p>Modales y tono de voz de alumnos y trabajadores.</p> <p>Grado de satisfacción y compromiso con la institución.</p> <p>Participación de docentes, alumnos y padres en la toma de decisiones y en la evaluación de sus resultados.</p>	
	Organización escolar	<p>Cumplimiento del horario docente y de vida.</p> <p>Distribución racional de los recursos humanos y materiales.</p> <p>Asistencia y puntualidad de alumnos y docentes.</p> <p>Disciplina y cuidado de la base material de estudio.</p>	

DIRECCIÓN ESCOLAR			
DIMENSIONES	Emocionalidad de los miembros del equipo de dirección	Vocación pedagógica de sus miembros. Satisfacción laboral. Expectativas con respecto al desarrollo de sus alumnos. Sentido de justicia y tacto pedagógico.	INDICADORES
	Funcionamiento de los órganos de dirección	Liderazgo político y técnico del director. Preparación del sistema de reuniones y efectividad de sus acuerdos. Conocimiento, interpretación y aplicación de la política educacional, ajustada a sus condiciones. Conocimiento de sus deberes funcionales (diagnóstico de logros y deficiencias, conducción de las acciones para erradicar estas últimas, control y evaluación de las responsabilidades y tareas de sus miembros). Relaciones de integración que establece con otros miembros u órganos en función de los objetivos de la institución. Grado de autonomía en relación con otros niveles de dirección.	
	Estilo de dirección	Combinación de la exigencia con el reconocimiento para el cumplimiento efectivo de las funciones del colectivo. Otorgamiento al grupo de la posibilidad de establecer sus metas y evaluar críticamente su cumplimiento. Promoción de estrategias de autovaloración y valoración crítica de su desempeño y del de los subordinados. Establecimiento de relaciones interpersonales francas y cooperativas. Promoción de intercambios para la retroalimentación sobre el grado de satisfacción que genera su estilo de dirección.	

DESEMPEÑO DE LOS DOCENTES			
DIMENSIONES	Conducción del proceso docente - educativo	<p>Grado de dominio de los contenidos que imparte, de la Teoría de la Educación, de la Didáctica General y de la especialidad (incluye el dominio del fin y los objetivos a lograr en los alumnos, de acuerdo al momento del desarrollo en que están).</p> <p>Grado de conocimiento y tratamiento de las características psicológicas individuales de los alumnos.</p> <p>Grado de información actualizada sobre la marcha del aprendizaje de sus alumnos.</p> <p>Motivación que logra durante la clase, y grado de implicación que logra en el alumno, de modo que el proceso tenga significado y sentido para él, en los diferentes momentos de la actividad.</p> <p>Desempeño adecuado en los diferentes momentos de la actividad docente: orientación, ejecución y control.</p>	INDICADORES
	Otras capacidades pedagógicas	<p>Calidad de su comunicación verbal y no verbal.</p> <p>Capacidad para planificar adecuadamente el proceso docente - educativo.</p> <p>Contribución a un adecuado clima sociopsicológico en el aula y en la escuela.</p> <p>Utilización de variedad de prácticas educativas.</p> <p>Poseción de una adecuada representación sobre su encargo social y el de la institución.</p> <p>Efectividad de su capacitación y autopercepción.</p>	
	Emocionalidad	<p>Vocación pedagógica.</p> <p>Autoestima y autoeficacia.</p> <p>Capacidad para actuar con justicia y tacto pedagógico.</p> <p>Nivel de satisfacción profesional y laboral.</p>	
	Responsabilidad laboral	<p>Asistencia y puntualidad a la escuela y a sus clases.</p> <p>Grado de participación en las sesiones metodológicas, o en otras jornadas de reflexión entre docentes.</p> <p>Cumplimiento de la normativa.</p> <p>Nivel profesional alcanzado.</p> <p>Implicación personal en la toma de decisiones de la institución.</p> <p>Grado de autonomía profesional relativa.</p> <p>Cumplimiento de lo programado en el currículo, adaptado a las necesidades de los alumnos y a las condiciones de la escuela.</p>	
	Relaciones interpersonales con sus alumnos, padres, directivos y colegas Resultados de su labor educativa	<p>Nivel de preocupación y comprensión de los problemas de sus alumnos.</p> <p>Nivel de expectativas respecto al desarrollo de sus alumnos.</p> <p>Flexibilidad para aceptar la diversidad de opinión y sentimientos de los alumnos y respeto real por sus diferencias de género, raza y situación socioeconómica.</p> <p>Se mide en correspondencia con la operacionalización que hacemos de la variable "desarrollo de la personalidad de los alumnos".</p>	

FUNCIONALIDAD FAMILIAR			
DIMENSIONES	Tipología familiar	Inserción socioclasista (obrero, profesional). Estructura o composición (nuclear, extendida, completa, incompleta). Zona de residencia (urbana, rural). Situación laboral de los padres o tutores. Situación económica de la familia. Nivel escolar de los padres. Condiciones de vida en el hogar.	INDICADORES
	Comportamiento social, político y moral	Participación en tareas comunitarias. Filiación política. Creencias religiosas. Antecedentes penales. Percepción existente en la comunidad del ambiente político ideológico del hogar.	
	Cumplimiento de la función biosocial	Funcionamiento de la pareja. Comunicación y relaciones en la familia.	
	Cumplimiento de la función educativa	Procedimientos educativos de control utilizados. Estilo de autoridad. Atención a la vida familiar de los hijos. Atención a la formación espiritual y cultural del niño. Valoración de las relaciones con la escuela. Expectativas respecto al futuro de los hijos.	

GESTIÓN EDUCATIVA DE LA COMUNIDAD			
DIMENSIONES	Características físicas, demográficas e históricas del Consejo Popular donde está la escuela	Extensión y ubicación geográfica del Consejo Popular. Características predominantes de las viviendas. Orígenes de la comunidad, sucesos y personajes históricos.	INDICADORES
	Aspectos relevantes del desarrollo económico, cultural, deportivo y recreativo del Consejo Popular	Características económicas de la comunidad. Principales producciones. Instituciones culturales, recreativas y deportivas que existen en el Consejo Popular. Apoyo que brindan al desarrollo del Proyecto Educativo de la escuela.	
	Aspectos políticos y sociales más relevantes	Ambiente político y funcionamiento de las organizaciones políticas y de masas. Problemas delictivos. Religiones y sectas religiosas predominantes y su influencia en la comunidad. Identificación y seguimiento de los niños con factores de riesgo en situación de desventaja social y proclives a delinquir.	

## VARIABLES DE RESULTADO

EFICIENCIA INTERNA DE LA ESCUELA			
DIMENSIONES	Aspectos cuantitativos del servicio educativo	Escolarización. Porcentaje de retención y de alumnos de una cohorte que abandonan la escuela.	INDICADORES
	Eficiencia	Tiempo promedio que requiere la institución para obtener un titulado del nivel. Escolaridad media de los alumnos que abandonan la escuela. Porcentaje de alumnos con retraso escolar. Porcentaje de alumnos egresados de la escuela que ingresan en el próximo nivel escolar. Eficiencia bruta.	

DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD DE LOS ALUMNOS			
DIMENSIONES	Cognitiva	Cantidad de conocimientos asimilados expresados en el porcentaje de respuesta correcta que logra en pruebas estandarizadas de las disciplinas que cursa. Grado en que logran operar con el conocimiento expresado en el nivel de desempeño que alcanzan en dichas pruebas.	INDICADORES
	Reflexiva - reguladora	Presencia de procedimientos dirigidos al análisis reflexivo de las condiciones de las tareas y la búsqueda de estrategias para su solución, así como las acciones de control valorativo colectivas e individuales sobre su conducta.	
	Afectivo - motivacional	Motivación del estudiante por su aprendizaje, su autovaloración, sus expectativas. Efectos apreciables en la formación de normas, sentimientos, orientaciones valorativas.	

EFICIENCIA EXTERNA DE LA ESCUELA			
DIMENSIONES	Beneficio familiar	Mejoramiento del funcionamiento familiar. Elevación del nivel de vida de la familia. Ocupación más sana del tiempo libre.	INDICADORES
	Beneficio social	Grado de satisfacción de los empleadores con los egresados (enseñanzas terminales). Disminución del índice de delitos.	

---

El 11 y 12 de octubre de 2007, y gracias al aporte de la Fundación Ford, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), convocó a una reunión de trabajo para reflexionar sobre este tema, en Santiago de Chile.

Un grupo de evaluadores expertos del ámbito educativo regional debatió para responder a la pregunta “¿Hacia dónde deben avanzar las evaluaciones de calidad en América Latina y el Caribe?”. El objetivo central de esta reunión fue proponer diversos enfoques para aquel modelo, acorde con el concepto previamente explicado. Los especialistas consensuaron en torno al sentido, los elementos y características esenciales que debiera contemplar un modelo o modelos alternativos de evaluación de la calidad educativa.

El presente texto reúne las reflexiones presentadas en esta reunión por Sergio Martinic (Chile), Margarita Poggi (Argentina), Guadalupe Ruiz (México) y Héctor Valdés (Cuba). Sus aportes hacen de este libro un marco para reorientar el diseño y la implementación de evaluaciones más pertinentes de la calidad educativa en la región.

---