DOCUMENTO

Calidad de la Educación.*

I - Sistema de Evaluación y Políticas de Mejora.

II - Sistema Nacional de Evaluación.

Ministerio de Cultura y Educación - República Argentina
Secretaria de Programación y Evaluación Educativa

I - Sistema de Evaluación y Políticas de Mejora

1. INTRODUCCIÓN

Se reconoce actualmente en forma definitiva la centralidad de la educación y el conocimiento en el logro de mejores niveles de competencia para el crecimiento económico de los países y en la constitución de una ciudadanía capaz de sostener y fortalecer la democracia y avanzar hacia equidad social. Una estrategia de crecimiento competitiva requiere de capacidades y habilidades que se brindan en el sistema educativo. La organización y la participación social que sustenta la democracia refleja la convivencia solidaria que se inicia y perfecciona en el ámbito educativo. Por último, sólo una población educada puede legitimar liderazgos capaces de interpretar las demandas sociales y transformarlas en acciones efectivas.

Los numerosos reclamos planteados a la educación han puesto en evidencia un alto grado de insatisfacción con los aprendizajes realizados en el sistema educativo. Así lo han expresado sectores de la comunidad - padres de escolares, empresarios, políticos - que han reaccionado frente a la falta de respuesta de las instituciones educativas a los requerimientos del mundo moderno.

Este diagnóstico de creciente insatisfacción que recogidos por diversos medios adjudicaba a la educación un lugar prioritario entre los principales problemas del país, fue ratificado en Argentina al conocerse los resultados del Primer Operativo de Evaluación de logros de aprendizaje realizado durante el año 1993. La ciudadanía confirmó por medio de esos datos en forma sistemática y científica las presunciones colectivas acerca del deterioro de la calidad educativa.

Mejorar la calidad educativa se transformó entonces en un objetivo de política asentado en un diagnóstico real y preciso de las principales debilidades del sistema y en un punto de debate acerca de los factores que intervienen para elevar el rendimiento escolar. Alcanzar ese objetivo es una tarea prioritaria en la que están solidariamente comprometidos el gobierno nacional y las jurisdicciones. En esa dirección el **Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC)** cumple un papel estratégico para retroalimentar al sistema educativo ya que produce información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados.

El presente informe sintetiza la experiencia de Argentina en un campo de reciente creación: el de la evaluación de la calidad educativa como

(*) Palestra proferida por MARIA LUCRECIA TULIC (Diretora Nacional de Evaluación do Ministério de Cultura y Educación de la Nacion Argentina) no Seminário Internacional de Avaliação da Educação. Realizado pela Fundação CESGRANRIO, Rio de Janeiro, RJ, out.. 1995.

política pública y acción de gobierno. Se desea mostrar los criterios y el diseño institucional que han ido conformando esa política en el corto período de su implementación así como las tendencias que se desean encarar para el futuro.

2. LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

El marco jurídico de la Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, es explícito en cuanto a la necesidad de generar información básica para la formulación de políticas de mejoramiento de la calidad, a través de la creación de un **Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC)** en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

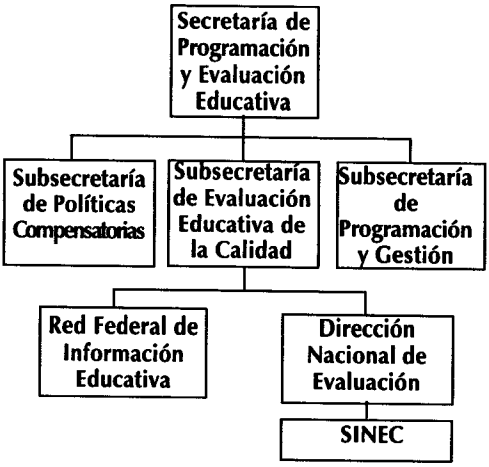
La operacionalización de una política pública de evaluación de la calidad pone en marcha un conjunto de decisiones y procesos que permiten medir y valorar los resultados finales del aprendizaje que brindan los servicios educativos, atendiendo a las particulares condiciones del país.

2.1 - El diseño institucional

En el caso argentino, debe recordarse que a partir de 1989 se desarrolla una política de descentralización de servicios, transfiriendo responsabilidades educativas hacia las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires pero reforzando el papel articulador e integrador del Ministerio Nacional.

La nueva estructura organizativa inscripta en la ley de Ministerios Nº 23.930 y las funciones encomendadas por la Ley Federal de Educación Nº 24.195 asignan un nuevo rol a la cartera de Cultura y Educación. Ello implica que la tarea de administración y gestión de establecimientos (de nivel primario, medio y terciario) está en manos de las jurisdiciones y del sector privado. El Ministerio Nacional se reserva el pilotaje estratégico del Sistema Educativo Nacional, contando para ello con algunos instrumentos idóneos e innovadores, entre otros el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.

Esta estructura incorpora dentro de la *Secretaría de Programación y Evaluación Educativa* a la *Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa*. Dentro de ella es la *Dirección Nacional de Evaluación* la encargada de concretar acciones específicas de evaluación a partir de estrategias sustantivas.



En orden al sistema federal de gobierno, la concertación de políticas educativas se realiza en el seno de un Consejo Federal de Cultura y Educación que, presidido por el Ministro de Educación de la Nación, está integrado por los ministerios de todas las jurisdiciones.

En relación a la función de evaluación permanente del sistema educativo, el artículo 48 de la Ley Federal de Educación dispone que:

"El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán, garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.

A este fin deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterios para desarrollar las investigaciones

pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas.

El Ministerio de Cultura y Educación deberá enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas Cámaras del Congreso de la Nación donde se detallen los objetivos que se establecen en la presente Ley."

La misma ley en su artículo 49 prescribe que:

"La evaluación de la calidad en el Sistema Educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente".

A fin de dar cobertura territorial al mandato legal y trabajar en forma coordinada con las administraciones jurisdiccionales, el SINEC adoptó una modalidad operativa que articula funcionalmente la **Coordinación General** - a cargo de la **Dirección Nacional de Evaluación** - con **Unidades Ejecutoras** en las provincias y en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Este diseño permite viabilizar el proceso de concertación entre los componentes nacional y provinciales del Sistema, condición esencial para el cumplimiento de la misión encomendada por la Ley Federal de Educación.

Este modelo derivó en la creación, en forma progresiva, por parte de la mayor parte de los gobiernos provinciales, de unidades especializadas a las que hubo que dotar de personal técnico, especialmente entrenado para colaborar en las tareas propias del proceso de evaluación, coordinadas por la Dirección Nacional de Evaluación.

2.2 - La construcción del proceso de evaluación

Cuando desde una organización pública se transita por primera vez un camino (implementación de una política) se abre un proceso decisorio en el cual es necesario ir "paso por paso" para lograr alcanzar los objetivos previstos. Tal es el caso de la Dirección Nacional de Evaluación, que inauguró una instancia hasta entonces desconocida en el país, como es la construcción de un proceso de medición y evaluación de la calidad educativa.

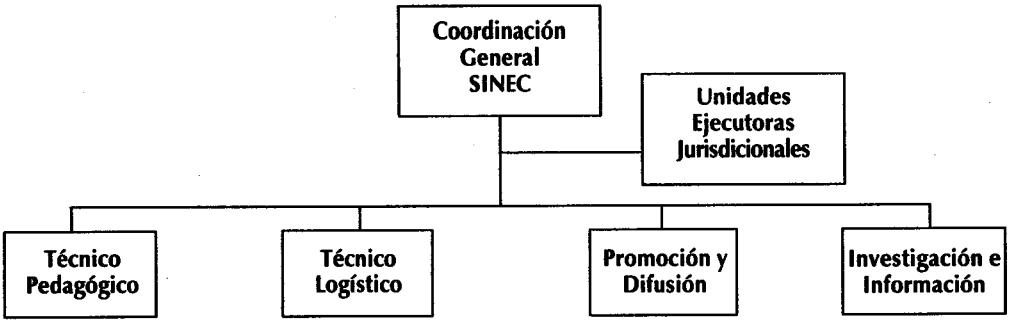
Fue necesario entonces transformar los conocimientos teóricos en decisiones prácticas, traducir plásticamente en hechos concretos las enseñanzas derivadas de los antecedentes locales y de la experiencia de otros países.

Esta situación inédita implicó tomar rápidas pero meditadas decisiones políticas y técnicas, que culminaron en los Operativos Nacionales de 1993 y 1994 y que otorgan características propias a la experiencia argentina.

Qué se evalúa?

Se decidió incluir en las pruebas indicadores que dieran cuenta de las competencias escolares, es decir, las que son adquiridas en el medio escolar, y no tomar el conjunto más amplio de las competencias sociales, cuyos resultados podrían escapar/superar la influencia estricta del sistema educativo.

La opción por incluir las disciplinas de Lengua y Matemática en el Operativo Nacional



de 1993 obedeció a su centralidad en el acceso a las bases del conocimiento y a las modalidades comunicacionales necesarias para una mejor integración al mundo social y científico. Recién en 1994 se incorporaron las áreas de Ciencias Sociales y Naturales a fin de completar la información evaluativa. Ete año se ampliará el alcance cuantitativo de los operativos, realizando una evaluación en cortes transversales del sistema de modo tal de relevar información de logros finales de ciclo, tanto en el nivel primario como medio.

Cuándo se evalúa?

La dimensión y complejidad del sistema educativo argentino - **24 jurisdicciones, 38.330 establecimientos, 35.200 secciones de grado** - dicifulta la posibilidad de realizar un seguimiento permanente de la calidad de los aprendizajes. A estos inconvenientes se agrega el costo que implica realizar actividades contínuas en un territorio tan vasto como el nacional. Además, la falta de antecedentes en el país de procesos como el que se relata exige la creación en el sistema educativo de una cultura evaluativa, que se obtiene con la acumulación de experiencias. Por ello se optó por un monitoreo esporádico, en este caso, anual, que permitió organizar más adecuadamente un operativo de gran envergadura técnica y logística.

La decisión acerca de la época del año lectivo en la que se haría la medición y valoración de aprendizajes fue tomada luego de una consulta con las jurisdicciones. Por ello los operativos se realizan en el mes de Noviembre.

Cómo se evalúa?

Las competencias definidas por las ley Federal de Educación señalan al Ministerio Nacional como principal responsable de llevar adelante el proceso de evaluación de la calidad educativa. En tal sentido, el Ministerio comparte con los organismos jurisdiccionales las tareas de preparación de los instrumentos y entrenamiento del personal especializado para aplicación de las pruebas. Para ello se lleva adelante una concertación entre los niveles políticos que otorga viabilidad y legitimidad al proceso evaluativo. Ello explica el caráter federal y descentralizado de la política implementada, verdadero ejemplo de construcción de consenso en el ámbito nacional.

La utilización del muestreo se justifica como la más eficiente tanto en términos de costos como de oportunidad. La opción por la enumeración completa (censo) implicaría un operativo de mayor envergadura, con altísimos costos y fuertes requerimientos de personal especializado. Quizás ello sea posible más adelante, cuando esté instalada la cultura evaluativa a la que se hizo mención anteriormente. No obstante, es auspicioso que las provincias de San Juan y Tierra del Fuego en 1994 realizaran operativos sobre la totalidad de los establecimientos.

El sistema educativo argentino se encuentra en una etapa de transición hacia un nuevo modelo de organización y gestión luego de las definiciones que los legisladores plasmaron en la Ley Federal de Educación. Los cambios previstos en la estructura del sistema y la incorporación de una masa crítica de nuevos contenidos curriculares hará necesario revisar algunos criterios del proceso de evaluación para adaptarlo a la realidad de esta etapa de revisión y cambios.

A quiénes se evalúa?

El universo que se ha investigado es el conjunto de alumnos que en la Argentina cursaron, en 1993 y 1994, el último grado de la enseñanza primaria común y el último año en la enseñanza media en las modalidades bachillerato, comercial y técnica. Se ha excluído del universo la enseñanza primaria especial, así como algunas especialidades del nivel medio (especial, adultos, artística, etc).

En 1995 se incorporaron los alumnos de 3º grado de la enseñanza primaria y 2º año de la enseñanza media.

Para qué se evalúa?

La consideración de la evaluación de la calidad educativa como política pública tiene significado por su estrecha vinculación con el objetivo de mejorar la gestión y la calidad de la enseñanza. En tal sentido, el proceso iniciado tiene impacto sobre el diseño de políticas

confiables de mejoramiento a partir de una base de información acerca de las carencias y debilidades en las instancias del aprendizaje. El papel de retroalimentación de un sistema que suele caminar a "ciegas" se logra a través de la devolución de la información sobre el desempeño de sus alumnos a la cominidad y al sistema. De esta manera se logra fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión, objetivo buscado con el consenso de la sociedad. La operación de transferencia de información acerca de los resultados de sus proprios alumnos a los profesores y maestros contribuirá también a mejorar el ejercicio prefesional del docente, ya que estarán em mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas para mejorar el aprendizaje de los alumnos.

También las familias de los estudiantes al disponer de resultados podrán confrontar con mayor precisión sus opiniones satisfactorias o insatisfactorias en relación al desempeño de los establecimientos. Ello redundará en decisiones más responsables en la elección de alternativas educativas.

La reciente experiencia de Argentina indica que la sociedade toda se conmovió con el conocimientos de los resultados del Operativo de 1993, si bien no hicieron más que corfirmar la insatisfacción general reinante. Ello generó un debate en los medios comunicación acerca del papel de la escuela, la situación del trabajo docente, el sentido de los conocimientos que se transmiten entre otros tópicos.

3. RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y POLÍTICAS DE MEJORA

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

4. EL ROL ESTRATÉGICO DE UNA POLÍTICA DE EVALUACIÓN

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

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

b) La devolución de información sobre el desempeño de sus alumnos a cada

establecimiento escolar tiene un papel clave para fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión de la unidad escolar. Cada centro de enseñanza podría saber en qué situación se encuentran sus estudiantes en ralación al resto de los establecimientos de su zona y a los del resto del país.

5. ACERCA DE LA INFORMACIÓN PRODUCIDA POR LA EVALUACIÓN COMO INSUMO PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE MEJORA EN EL NIVEL PRIMARIO

La evaluación realizada por la Secretaría de Programación y Evaluación en el año de 1993, se propuso generar información en relación al nivel primario sobre:

a) los niveles de competencias y conocimientos de los alumnos de 7º grado en Lengua y Matemática;

b) los factores explicativos asociados a los rendimientos, para construir indicadores de efectividad que permitan orientar las políticas educativas y específicamente organicen las políticas de mejora.

Esto dio lugar a dos líneas de trabajo paralelas en relación al análisis de resultados:

a) se diseñaron acciones de capacitación docente a partir de la información producida, en el uso e interpretación de la misma;

b) se elaboraron materiales con el objeto de proponer recomendaciones metodológicas para el mejoramiento de la enseñanza.

En relación al punto b), el análisis de los datos obtenidos en el Operativo 1993 permitió identificar claves para el diseño de políticas de mejora, entre ellos:

1) El rendimiento promedio de las escuelas varía significativamente:

una parte importante de las diferencias en el aprendizaje entre los alumnos dependen de la escuela a la que asisten. Existen diferencias notables entre los niveles de calidad educativa de las escuelas.

2) Una proporción significativa de los rendimientos alcanzados por los alumnos está asociada a factores estrictamente escolares:

del total de la variación de los rendimientos de Matemática, un 40% se debe a factores escolares y el 60% a factores extra-escolares (características del alumno). En Lengua, un 30% se debe a factores escolares y el resto a los extra-escolares.

3) Los tipos de factores más estrechamente asociados al rendimiento son los referidos a:

- el "contexto" escolar o áulico;

- las práticas pedagógicas, actitudes y expectativas del maestro;

- la organización escolar en los aspectos vinculados al maestro.

Se enuncian a continuación algunos factores escolares identificados como factores de efectividad, es decir aquellos que siempre aparecen ligados a rendimientos de calidad más allá de las procedencias socialies y económicas de los alumnos. Para enriquecer el análisis y a modo de ejemplo se describe la relación de esos factores ligados al rendimiento y controlado por nivel socioeconómico y el comentario sobre alguno de ellos.

Los factores escolares identificados son:

1.- Contexto escolar

1.1.-recursos didácticos de la escuela,

1.2.-recursos didácticos del alumno,

1.3.-cantidad de turnos,

1.4.-tamaño de la escuela,

1.5.-infraestructura de la escuela.

1.1.- El porcentaje de alumnos que obtuvieron alto rendimiento en la prueba de Lengua es más alto en las escuelas com más recursos didácticos que en las escuelas con pocos. Esto sucede cualquiera sea el nivel socioeconómico del alumno. Sin embargo, mientras que en los sectores medios el efecto es crecientemente contínuo, en los sectores más pobres parece ser necesaria la existencia de una variedad de

recursos didácticos a partir de la cual éstos tienen efectos significativos.

1.4.- El porcentaje de alumnos que obtuvieron altos rendimientos en la prueba de Matemática es más alto en las escuelas pequeñas o medianas que en las grandes. Esto sucede cualquiera sea el nivel socioeconómico de los alumnos, aunque esta relación es más pronunciada en los sectores de más bajos ingresos. Diversas investigaciones han demostrado que en las escuelas de menor tamaño es más probable conseguir un clima escolar más adecuado para la focalización adadémica y el aprendizaje de los alumnos, hecho que colaboraría en el logro de mejores resultados.

2. Organización de la escuela

a) relaciones del director

2.1.- frecuencia de reuniones con maestros para tratar las evaluaciones;

2.2.- frecuencia de reuniones con padres.

2.1.- En este caso aquellos maestros que declararon mantener con mayor asiduidad reuniones con el director para tratar el aprendizaje de los alumnos, enseñaban a niños con mayores probabilidades de obtener altos rendimientos. Al igual que en el caso de las reuniones declaradas por el director, este indicador identifica un aspecto del ambiente institucional y la vinculación con aspectos ligados al aprendizaje y su monitoreo.

b) relaciones del maestro

2.3.- conocimiento y trato con los padres;

2.4.- apoyo de los padres,

2.5.- frecuencia de reuniones con la dirección sobre las evaluaciones.

2.5.- Los datos del operativo mostraron que los maestros que declararon mayor conocimiento y trato con los padres de los alumnos, estuvieron al frente de grupos que tuvieron mayores rendimientos. Esa relación se observa para todos los niveles socioeconómicos.

3. - características del director.

3.1.- situación de revista;

3.2.- antiguedad como directivo;

3.3.- antiguedad del director de la escuela.

3.1.- El fuerte compromiso del director con el proyecto institucional ha sido reiteradamente indicado como un factor importante para lograr condiciones organizacionales que promuevan niveles elevados de aprendizaje. De acuerdo con los datos obtenidos, en las escuelas dirigidas por directores titulares, la probabilidad de obtener altos rendimientos es significativamente mayor que en las escuelas restantes. Además, la antiguedad del director en el establecimento se relaciona con el rendimiento. Cuanto mayor sea la antiguedad (experiencia del director en el establecimiento), más altos serán los rendimientos.

4.- contexto del aula

4.1.- disponibilidad de material didáctico;

4.2.- condiciones ambientales;

4.3.- turno.

4.3.- Los alumnos que asisten a escuelas con tres turnos, tienen una probabilidad mucho menor de obtener puntajes altos en la prueba, cualquiera sea su procedencia socioeconómica. Estos resultados reflejan el impacto de la disminución del "tiempo pedagógico" sobre el aprendizaje efectivo de los alumnos.

5.- práctica en el aula.

a) práctica pedagógica.

5.1.- aplicación de actividades grupales;

5.2.- porcentaje del curriculum desarrollado;

5.3.- cantidad de evaluaciones escritas;

5.4.- enseñanza del contenido de las pruebas.

5.3.- Cuando los maestros evalúan con mayor frecuencia el aprendizaje de los alumnos, estos obtienen mejores rendimientos académicos. La proporción de alumnos que fueron evaluados con más de dos pruebas escritas en el último bimestre y que obtuvieron alto rendimiento es superior a la de los que fueron evaluados menos veces. Esta relación se mantiene en todos los niveles socioeconómicos.

El análisis de los datos mostró que las actividades grupales también tienen relación con el rendimiento.

b) expectativa sobre el grupo.

5.5.- expectativas sobre el aprendizaje del grupo,

5.6.- apreciación sobre el cumplimiento de las tareas,

5.7.- apreciación sobre la conducta de los alumnos,

5.8.- apreciación sobre el esfuerzo o el interés de los alumnos.

5.5.- Es bien conocida al teoría que plantea que las expectativas que el maestro tiene de sus alumnos producen un efecto específico sobre el aprendizaje. Si el maestro espera bajos rendimientos de sus alumnos, lo más probable es que el rendimiento resulte mucho más bajo que el que se obtendría si el maestro tuviera una actitud favorable. Los datos mostraron que los alumnos que obtuvieron altos rendimientos son siempre más entre los maestros que esperaban mejores aprendizajes. Esta relación es independiente del nivel socioeconómico de los alumnos.

6.- La relación entre el rendimiento escolar y el rendimiento socioeconómico de la familia del alumno opera principalmente a através del "agrupamiento" de los alumnos en las diversas escuelas:

- los niños de más alto nivel socioeconómico obtienen mejores resultados en las pruebas,

-el nivel socioeconómico familiar influye en el rendimiento escolar a através de la segmentación del sistema escolar, o sea, principalmente a través de diferencias entre los alumnos de distintas escuelas y no entre alumnos de una misma escuela.

7.- Otras características de los alumnos se asocian con el rendimiento además del nivel socioeconómico familiar.

Obtienen más bajo rendimiento escolar los alumnos:

- repitentes;
- con baja expectativa académica;
- con baja motivación/interés;
- que no poseen manual o libro;
- que trabajan;
- que cambian de escuela.

8.- La expectativa familiar se asocia fuertemente con el rendimiento, además del nivel socioeconómico y cultural de al familia.

En síntesis podríamos decir que son más eficaces

. las escuelas que:

- tienen un tamaño medio;
- mantienen relaciones más fluidas entre los maestros y con las familias;
- consideran especialmente el análisis de los resultados del aprendizaje;
- poseen una infraestructura más completa y una buena dotación de recursos didácticos;
- tienen un director con estabilidad laboral y mayor antiguedad en el establecimiento.

. los maestros que:

- aplican actividades grupales de aprendizaje;
- evalúan frecuentemente a sus alumnos;
- enseñan una extensión mayor de los contenidos curriculares;
- asigna tareas para la casa con mayor frecuencia;
- manejan adecuadamente la conducta del grupo;
- tienen expectativas altas en cuanto al aprendizaje alcanzado por el grupo de alumnos,
- disponen de material didáctico en el aula;
- disponen de buenas condiciones ambientales;
- están a cargo de grupos de tamaño medio (25-30 alumnos);
- sus alumnos dedican más tiempo al aprendizaje (jornada completa).

6. LA UTILIDAD DE LA GENERACIÓN DE FACTORES DE EFECTIVIDAD PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE MEJORA

Las constataciones empíricas obtenidas a partir de procesos de evaluación generados desde la gestión del estado nacional en educaión nos permiten realizar afirmaciones en relación a:

a) la efectividad de las políticas educativas más allá de los condicionamientos sociales;

b) el criterio de selección de la población beneficiaria para la formulación de políticas educativas;

c) las características de la política a nivel de la institución escolar que garantice el logro de buenos rendimientos escolares.

En relación al punto a) podemos afirmar que las políticas educativas-institucionales y pedagógicas-pueden mejorar significativamente más allá de los condicionamientos sociales.

En relación al punto b) se constata que deben existir políticas educativas focalizadas para poder disminuir las distancias en el rendimiento promedio de las escuelas. Uno de los criterios de focalización podría ser "escuelas con alumnos de familias de sector popular que obtengan bajos rendimientos escolares".

Las acciones organizadas para compensar los déficit de la situación inicial deberán neutralizar, aunque sea parcialmente, el efecto del origen socioeconómico del alumno sobre el rendimiento (equidad).

Si la focalización es correcta, deberán tenerse efectos sobre el rendimiento escolar promedio (calidad).

En relación al punto c) podemos afirmar que son más efectivas en relación a los resultados de aprendizaje aquellas acciones de política educativa que:

- consideren a la escuela como la unidad primaria del cambio;

- afecten simultáneamente diversos factores escolares (institucionales y organizacionales);

- produzcan mejoras moderadas en varios elementos y no muy altas en un solo elemento;

- afecten prioritariamente a escuelas de menor rendimiento (lo que se puede ganar es relativamente mayor);

- modifique lo que el maestro hace día a día;

- respeten a los profesionales locales, a los actores contextuales y a las condiciones culturales del medio;

- las innovacniones institucionales estén orientadas en función de las características que poseen las escuelas eficaces.

Finalmente, si tenemos en cuenta que los alumnos que tienen más bajos rendimientos son aquellos que:

- no tienen libros o manuales;
- repitieron de grado alguna vez;
- tienen baja expectativa de logro;
- trabajan;
- cambian de escuela frecuentemente,
- pertenecen a familias con expectativas de desempeño escolar bajo;
- pertenecen a familias con bajo nivel de acceso a bienes culturales.

Sería necesario promover la búsqueda de alternativas programáticas para cada una de estas situaciones. Este camino deberá ser transitado por políticas intersectoriales que posibiliten un trabajo integrado desde el campo de la política social en su conjunto.

II - Sistema Nacional de Evaluación

1. INSERCIÓN DEL MECANISMO DE EVALUACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

En la República Argentina se sancionó el 14 de abril de 1993, la Ley Federal de Educación. Entre las atribuciones que ésta le confiere al Ministerio de Cultura y Educación, se destaca la de promover acciones para el mejoramiento **continuo** de la calidad de la educación en el

país. Al respecto, la Ley es explícita e incluye tres artículos que se refieren a la calidad y a su evaluación:

El artículo 48 establece que "el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta Ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación".

"A ese fin deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas".

"El Ministerio de Cultura y Educación deberá enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas Cámaras del Congresso de La Nación donde se detallen los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecen en la presente Ley".

En tanto el artículo 49 dispone: "La evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente".

Por último, el artículo 50 establece: "Las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires evaluarán periódicamente la calidad y el funcionamiento del sistema educativo en el ámbito de su competencia".

A partir del nuevo marco legal, el Ministerio de Cultura y Educación inicia una serie de acciones integradas tendientes a consolidar la nueva estructura del sistema educativo. Entre ellas merecen destacarse: el desarrollo de programas compensatorios (con acciones de distribución de textos, capacitación docente focalizada, mejoramiento de la infraestructura, atención al fracaso escolar, etc.); la construcción de lineamientos curriculares básicos y comunes, que constituyan el marco para diseños flexibles adaptados a las realidades locales y regionales; y **la generación de sistemas de información y evaluación**, que proporcionen nuevas bases para la definición de políticas, la planificación y la gestión del sistema educativo.

De ahí la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad que suministre información válida y confiable sobre cuánto y qué aprende el alumno durante su permanencia en el sistema educativo formal, y acerca de cuáles son los factores asociados a ese aprendizage. Esta información resulta no sólo un insumo para la toma de decisiones a nivel del diseño de las políticas, sino que constituye un elemento de retroalimentación para las conducciones docentes de las instituciones sobre sus logros y deficiencias.

2. ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS PREVIAS

Es necesario aclarar que la República Argentina es un país con gobierno federal y que, a partir de la sanción de la Ley nº 24.049 (de transferencia), se ha descentralizado totalmente el sistema educativo en lo que hace a los niveles primario, medio y terciario no universitario. Por esta razón, en muchos casos, los gobiernos provinciales han adoptado políticas propias en cuanto a la evaluación de la calidad y a su medición, que se observan en las diversas experiencias de abordaje de esta temática. No obstante ello, conforman con el Ministerio de Cultura y Educación de La Nación, en forma articulada, el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, implementado en 1993.

Se mencionan a continuación algunas de las experiencias que han aportado conocimiento y capacidad operativa y, por tanto, han favorecido la viabilidad de la implantación del SINEC.

2.1. Subproyecto: Evaluación y Mejoramiento de la Calidad de la Educación

A fines de 1988, el Ministerio de Educación con participación de la UNESCO y apoyo económico del Banco Mundial inició este proyeto para la enseñanza media.

El objetivo principal fue generar un espacio de preocupación y discusión en torno de: a) la calidad de la oferta educativa, b) la calidad del servicio y, c) la calidad de los logros de aprendizaje obtenidos en el nivel medio.

Se evaluaron logros de aprendizaje en: Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, y Matemática. Ello demandó la definición de criterios de selección de los logros y de los contenidos a evaluar.

El ámbito de significación de los resultados estuvo referido a las instituciones participantes, en el marco de la metodología de la autoevaluación institucional.

Participaron 19 escuelas de 7 provincias, con un total de 1894 alumnos de 3º y 5º años, seleccionados por sorteo.

Un año después se retomó este proyecto y se reorientó hacia el diseño e implementación de un operativo piloto de evaluación de logros escolares en las áreas de Lengua y Matemática, de los alumnos del último año de los niveles primario y medio. En esta oportunidad, participaron 63 establecimientos escolares de 9 provincias, la Ciudad de Buenos Aires, y el Ministerio de Cultura y Educación.

Este proyecto permitió acumular experiencia en diseño de instrumentos, validación de los mismos a escala nacional e implentación de un operativo concertado federalmente.

2.2. Universidad Nacional de Mar del Plata/ Unicef Argentina

Proyecto: Evaluación de la Calidad en la Educación Básica

En el marco del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO/OREALC decidió contribuir al debate sobre las dimensiones de la calidad educativa en la región, mediante reflexiones teóricas y una propuesta de instrumentos técnicos para dicho análisis.

Durante el año 1989 el Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación de Chile (C.I.D.E.), por encargo de UNESCO/ OREALC, desarrolló un conjunto de instrumentos y una propuesta para su aplicación, con el objetivo de evaluar niveles de la calidad de la educación en la enseñanza básica de los países de la región.

Para nuestro país, por iniciativa de UNICEF Argentina en 1991, se invitó al Departamento de Investigaciones y Desarrollo en utilización Pedagógica de la Informática de la Universidad Nacional de Mar del Plata (D.I.U.P.I.), a colaborar en la adaptación y validación de las referidas pruebas, en una muestra de la población escolar bonaerense.

Dicha aplicación experimental supuso la adecuación e implantación de las pruebas de rendimiento en Lengua y Matemática, en 2º y 4º grado respectivamente.

Se incluyó además un relevamiento de las características de los establecimientos y encuestas a los directores y docentes, que permitieron recoger información sobre los factores intra escolares.

2.3. La provincia de Córdoba

La **Provincia de Córdoba** cuenta desde 1992 con la Ley Provincial de Educación, que ha previsto un reglamento especial que rige los sistemas de evaluación de la calidad y logros del aprendizaje. Ha abordado la problemática de la calidad educativa, con distintos proyectos: Evaluación de los planes de estudio en desarrollo en los servicios educativos de la enseñanza media; Evaluación y difusión de experiencias educativas innovadoras; Evaluación de la formación docente continua; y un primer proyecto de medición de logros en las áreas de Lengua y Matemática de los alumnos del último curso de los niveles primario y medio.

2.4. La Provincia de Mendoza

El caso de la **Provincia de Mendoza**, que cuenta desde 1992 con un Sistema Provincial de Evaluación de La Calidad educativa, merece destacarse como experiencia valiosa la realización del Primer Censo Provincial de Medición

de la Calidad de la Educación. El mismo consistió en una evaluación de Lengua y otra de Matemática que se aplicó a los alumnos del último año de los niveles primario y medio.

Las pruebas fueron elaboradas por equipos de especialistas docentes en ambas asignaturas y los ítem fueron validados previamente en una muestra de alumnos. Los instrumentos diseñados evaluaron las habilidades y capacidades básicas que los alumnos deben alcanzar de acuerdo a la etapa evolutiva en que se encuentran.

Con características similares se llevó a cabo durante 1993, el Segundo Censo Provincial.

Estas experiencias, entre otras, han permitido contar con un valioso material, a pesar de la heterogeneidad de métodos, de los enfoques, de los criterios y categorías que se han empleado.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad

En el seno de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y dependiendo de la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad, bajo la conducción operativa de la Dirección Nacional de Evaluación, se ha organizado el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Se lo concibe como un sistema que proporciona insumos para la gestión y permite el monitoreo del sistema educativo nacional en su conjunto y de los sistemas provinciales. Está compuesto por una coordinación a nivel nacional, en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación; por los sistemas o subsistemas provinciales articulados; y/o las unidades focales provinciales de evaluación.

El SINEC ha definido como sus principales tareas a las siguientes:

a) establecer criterios para la medición de la calidad educativa;

b) establecer un sistema de evaluación que permita **medir la calidad** de la enseñanza impartida por el sistema educativo nacional en todas las provincias, ciclos, niveles y regímenes;

c) **evaluar el funcionamiento** del sistema educativo nacional en todas las provincias, ciclos, niveles y modalidades;

d) **evaluar** la formulación de **programas nacionales de mejoramiento de la calidad** de la enseñanza;

e) **implementar operativos de evaluación** de calidad a fin de generar información sobre el rendimiento de los alumnos para la elaboración de políticas de mejora.

Para ello ha sido necesario desarrollar una serie de estrategias tendientes a hacer posible primero la implantación y, luego, la continuidad del Sistema, que podrían sintetizarse en:

a) **Estrategias de construcción de la viabilidad política**, con las cuales se trata de establecer acuerdos con los distintos actores y sectores involucrados en la educación, de dentro y fuera del sistema educativo. Esto permite instalar en un plano social más complejo el problema de la calidad de la educación.

b) **Estrategias de construcción de la viabilidad orgánico-institucional**, con las que se trata de establecer en cada uno de los espacios geográficos y decisorios, Unidades Operativas que entiendan y atiendan el tema de la evaluación de la calidad educativa. Las realidades regionales y provinciales son, a veces, muy heterogéneas y presentan avances diferentes en la atención de esta cuestión; por eso, el SINEC apoya, asiste y capacita para generar las condiciones necesarias para la implementación de operativos de evaluación.

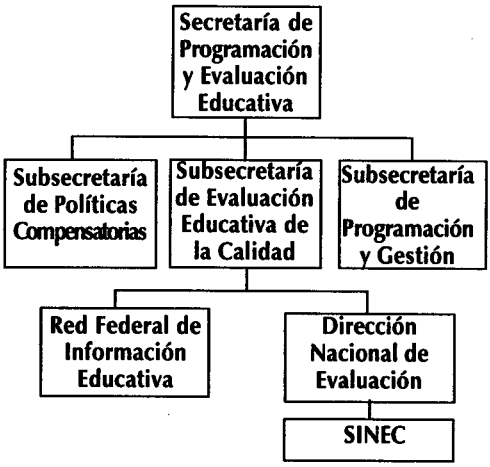
c) **Estrategias de construcción de la viabilidad técnica**, que se conciben como un conjunto de acciones que permiten acordar y construir **los dispositivos técnicos** necesarios para evaluar la calidad de la educación. Ello comprende desde la elaboración de la metodología a adoptar hasta los aspectos administrativos de los operativos de medición.

d) **La construcción de los instrumentos de evaluación** se convierte en sí misma en una estrategia de generación del consenso indispensable.

e) **La capacitación** de los distintos actores del sistema educativo en el uso e incorporación

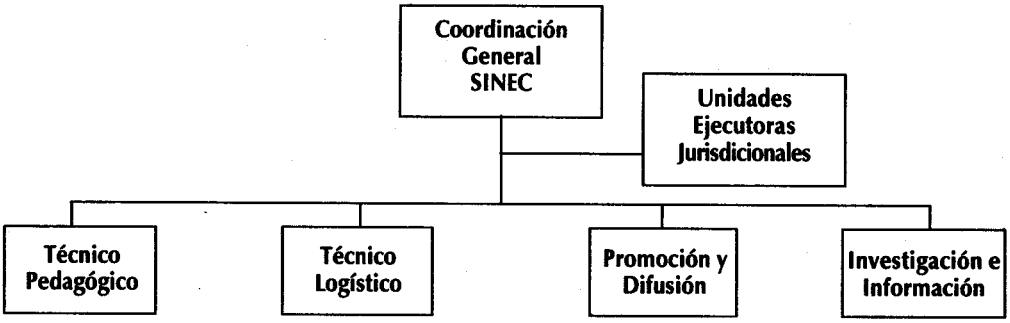
activa de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones, es otra herramienta fundamental para el éxito y la continuidad del Sistema.

3.2. Estructura síntesis de la Secretaría de Programación y Evaluación



3.3. Estructra organizativa del SINEC

Para la consecución de estos objetivos, el SINEC cuenta con un plantel de 44 personas en la unidad central y se ha organizado con la siguiente estructura funcional por áreas:



El **área de Coordinación General** tiene por función planificar, coordinar y realizar el seguimiento, control y evaluación del sistema; conducir el proceso de concertación entre los componentes provinciales y nacional del proyecto.

Esta área cuenta con 8 cargos: 2 Licenciados en Educación con especialización en Planificación y Gestión; 6 auxiliares administrativos.

El **área técnico-pedagógica** es la responsable de coordinar la elaboración de instrumentos e instructivos necesarios para el proceso de evaluación; capacitar a los equipos y seleccionar a los capacitadores necesarios para cubrir el entrenamiento de los equipos central y jurisdicionales.

Esta área trabaja con 14 cargos: 1 Licenciado en Psicología con especialización en Psicología Educacional; 12 Licenciados en Educación con especialización en didácticas especiales, currículum, análisis institucional, y formación docente; 1 auxiliar administrativo.

El **área técnico-logística** tiene por función sustantiva proporcionar apoyo logístico a todos los componentes del sistema que lo requieran.

Cuenta con una planta de 10 cargos: 1 Ingeniero en Organización y Sistemas; 8 Licenciados en Administración, Contadores y Licenciados en Ciencias de la Educación con especialización en Planificación y Gestión; 1 auxiliar administrativo.

El **área de promoción y difusión** tiene a su cargo realizar actividades orientadas a la aceptación de la evaluación por el sistema educativo y por la opinión pública en general; dar a conocer los resultados de la medición.

Esta área tiene asignados 4 cargos: 1 Licenciado en Comunicación Social; 1 Especialista en Diseño Publicitário; 1 Especialista en Diseño Gráfico; 1 auxiliar.

El **área investigación e información** centra su tarea en profundizar el reconocimiento de las "áreas problema" asociadas a rendimiento estudiantil, innovaciones educativas y gestión de programas compensatorios; además, es la encargada de diseñar y ejecutar los procesos computacionales necesarios para el funcionamiento del sistema.

En el área de **investigación** existen 4 cargos: 1 Licenciado en Educación con especialización en investigación evaluativa y en investigación; 1 Licenciado en Antropología con especialidad en Educación; 1 Licenciado en Sociología con especialización en Educación; 1 administrativo. Por su parte, el área de **información** cuenta con 4 cargos: 1 Licenciado en Sistemas; 1 Licenciado en Educación con especialización en Informática; 1 Licenciado en Estadística; 1 administrativo.

Las **unidades ejecturas provinciales** son puntos descentralizados de articulación y están instaladas en distintas áreas, departamentos o sistemas de los ministerios, según sea el grado de desarrollo de la actividad de evaluación de la calidad educativa en el ámbito provincial.

Además de la planta permanente del SINEC existen consultores, expertos en temáticas específicas y asesores para cuestiones puntuales. En este proceso de implantación del SINEC se ha contado con la asistencia y la cooperación técnica de países con experiencia, tales como Chile, Francia, Costa Rica, México y España.

3.4. Presupuesto

La Dirección Nacional de Evaluación, desde el punto de vista presupuestario, es la unidad responsable de la ejecución del programa **evaluación de la calidad**, por lo que cuenta con un presupuesto propio y autonomía en la gestión del mismo.

El presupuesto 1994 para dicho programa fue de **U$S 3.474.632**. El presupuesto 1995 es de **U$S 3.235.685.**

4. ACTIVIDADES

La estrategia metodológica adoptada por el SINEC es de carácter cuantitativo y consiste en **medir periódicamente el rendimiento de los alumnos** de los niveles primario y medio, en sus distintos ciclos, regímenes, modalidades y áreas disciplinares, en todo el territorio nacional. Con esto se garantiza la producción de información sistemática, relevante, confiable, comparable, que sirva de insumo para la formulación de políticas de mejora general de la calidad y compensatorias de las inequidades territoriales y sociales.

Se propone, además, correlacionar el rendimiento de los alumnos con variables referidas al sistema educativo, a actitudes y valores de los alumnos y su medio familiar. Ello permite, a su vez, la **construcción de perfiles descriptivos de docentes, alumnos, estilos de gestión educativa y participación de la familia en el proceso de aprendizaje,** y facilita el diseño de los instrumentos de política para el mejoramiento de la calidad.

Por consiguiente, las actividades del SINEC se derivan, en gran parte, de la metodología elegida que exige la realización de acciones anuales y sistemáticas de evaluación. Entre ellas:

Acciones sustantivas y sistemáticas

* un operativo anual de evaluación de logros de caráter mestral, para todas las provincias. En 1993 se midió el rendimiento de los alumnos del último año de los niveles primario y medio, en Lengua y Matemática (20.000 casos). En 1994, la muestra se extendió a 87.000 casos y se evaluaron, además de Lengua y Matemática, las áreas de Ciencias Sociales y Naturales.

* una evaluación a escala censal en dos o tres provincias por año, con el propósito de tener información detallada de la situación inicial (diagnóstico). En 1994 se realizaron en las provincias de San Juan y Tierra del Fuego.

Acciones complemantarias y focalizadas

* están previstas acciones de evaluación de regímenes especiales (Especial, Adultos), que se realizarán a partir de las consignas específicas de la política vigente y/o por demanda de las provincias interesadas.

Como actividades permanentes del SINEC podrían enumerarse las seguientes:

- coordinación y articulación de la red de evaluación y fortalecimiento de las unidades de evaluación provinciales.

- producción técnico-pedagógica, diseño de instrumentos de medición, material correctivo para el aula.

- coordinación técnico-logística de los operativos de medición.

- producción de investigación evaluativa.

- producción de información para la ejecución de los operativos.

- producción de información para la difusión de resultados.

- monitoreo de las actividades del SINEC.

También toma decisiones con respecto al conjunto de ejes problemáticos identificados en el proceso de evaluación que pueden ser atendidos en el ámbito de la Dirección Nacional de Evaluación y aquellos que, por sus características, necesitam de otras metodologías y de otros tiempos para su tratamiento sistemático. Estos últimos serán entregados a equipos de investigación y/o universidades, con los cuales se acordará proyectos de investigación financiados por el Ministerio Nacional.

5. INFORMACIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN Y SUS RESULTADOS.

El SINEC desde su creación ha ido pruduciendo una serie de informes técnicos que dan cuenta del proceso de implementación del sistema, de la construcción de los instrumentos de medición y de la muestra, así como de los principales resultados obtenidos en el Primer Operativo Nacional.

La información recopilada ha sido procesada por provincias y regiones y, con ello, se han identificado las principales dificultades que presentaron las pruebas de evaluación. Estos resultados, a su vez, han permitido el trabajo focalizado a fin de elaborar estrategias de capacitación diferenciales en materia de correcciones específicas, para cada uno de los problemas descubiertos. Además del análisis cuantitativo de la información se ha encarado un estudio cualitativo - realizado a partir de las pruebas - con el que se ha podido detectar, en cada dificultad, diferentes lógicas de error de los alumnos, subyacentes en sus respuestas incorrectas. Ello permite diseñar instrumentos que apunten a la remoción de dichas dificultades.

A continuación se describe la información básica que se ha utilizado para la divulgación de los resultados obtenidos por los alumnos de los niveles primario y medio. La difusión se ha realizado desde el Ministerio de Cultura y Educación a través de múltiples estrategias:

. **El Señor Ministro de Cultura y Educación** presenta los resultados en: información al Gabinete nacional, conferencias de prensa, informes al Consejo Federal de Cultura y Educación (Asamblea de Ministros de Educación provinciales).

. Información **a la prensa**, a través de la publicación de artículos que presentan los resultados, profundizando en algunos aspectos. Por ejemplo, los resultados en las escuelas estatales y privadas; los rendimientos obtenidos en Lengua y los de Matemática; la explicitación de aquellas destrezas o habilidades cognitivas que aparecerían poco desarrolladas en los alumnos, a juzgar por los resultados obtenidos en las evaluaciones que las ponen a prueba, etc.

. Información al **Consejo Federal de Cultura y Educación**: cada Ministro Provincial recibe la información correspondiente a su provincia y a su región a fin de disponer la oportunidad y el modo de su publicación, en su jurisdición. Los funcionarios técnico-políticos de las provincias también reciben información de resultados a través de la unidad de evaluación provincial. Para ello se realizan reuniones con Directores de línea y de nivel, supervisores, directores de escuelas y docentes, con el apoyo de la unidad central.

. **Transferencia a las provincias de procedimientos para el uso de los resultados y de metodología para el diseño de los instrumentos de evaluación**: se trata de actividades de capacitación en seminarios con el objetivo

de interpretrar la medición realizada para plantear recursos correctivos; y para entrenar a equipos provinciales en el diseño de ítem en las distintas disciplinas, a fin de permitir la medición del rendimiento en forma periódica y a nivel nacional.

.Sobre la base de los resultados del Operativo 1993, se han elaborado **Recomendaciones Metodológicas para la Enseñanza**, que presenta la siguiente estructura:

- los ítem que presentaron mayor dificuldad a los alumnos.
- la estrategia cognitiva evaluada.
- el contenido evaluado.
- la dificultad detectada.
- las observaciones conceptuales para superarla.
- la propuesta metodológica para la resolución de la dificultad.

Este instrumento llega a todas las escuelas del país y se transforma en **una guía para la acción en el aula, que permite mejorar la práctica.**

. Informe anual de resultados a las Comisiones de Educación de ambas Cámaras del Parlamento

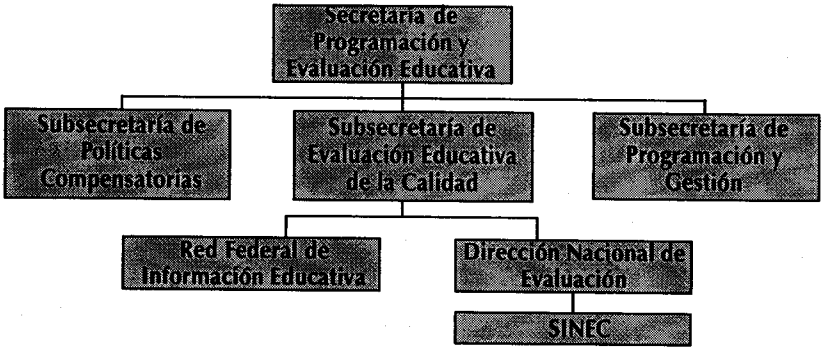
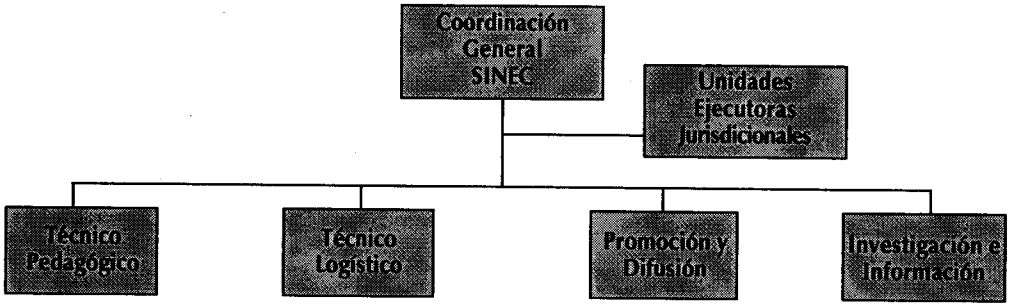
. Sobre la base del Operativo 1994 se han elaborado también Recomendaciones Metodológicas para la Enseñanza.

6. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO A CORTO PLAZO.

* En 1995 se comenzará con operativos de medición en algunos cortes transversales del sistema. En este caso, se evaluarán los logros de los alumnos en finales de ciclo: 3º grado, 7º grado del nivel primario y 2º año y 5º año del nivel medio.

* Paralelamente, se profundizará en la evaluación del desempeño docente y en líneas especiales de evaluación.

La Secretaría de Programación y Evaluación Educativa



La Estructura del SINEC