

Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las agencias y sistemas de calidad educativa en Chile, Perú y Argentina.

Diego Ezequiel Pereyra y María Victoria Fernandez.

Cita:

Diego Ezequiel Pereyra y María Victoria Fernandez (2019). *Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las agencias y sistemas de calidad educativa en Chile, Perú y Argentina. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/492>

XIII Jornadas de Sociología de la UBA
Recorridos de una (in)disciplina.
Las cuestiones de la Sociología y la Sociología en cuestión
26 al 29 de agosto de 2019
Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Eje 5. MESA 86 | Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre la política y la academia para el fortalecimiento de la democracia.

Coordinadores: Nerio Neirotti (UNLa), Diego Ezequiel Pereyra (UBA- CONICET/ UNLa), Agustina Gradin (FLACSO), Matías Mattalini (UNLa), Dolores Guichandut (UNLa- CONICET/ UBA).

PONENCIA 264 | Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las agencias y sistemas de calidad educativa en Chile, Perú y Argentina.

Autores:

Diego Ezequiel Pereyra(IIGG- CONICET/ UNLa) - dpereyra@unla.edu.ar

María Victoria Fernández (UNLa) - vfernandez@unla.edu.ar

Esmeralda Iervasi Portolesi (UNLa) - e_iervasi@hotmail.com

Resumen de la Ponencia

Como parte de una discusión conceptual sobre la evaluación de la calidad en Argentina, se requiere reflexionar sobre los sentidos e interpretaciones de la calidad educativa en diferentes procesos de evaluación. El objetivo de la ponencia es comprender la articulación entre los presupuestos teóricos que orientaron la definición de calidad, las actividades evaluativas, el uso de los resultados y las estrategias de mejora impulsadas por las políticas de evaluación educativa en Perú, Chile y Argentina. De esta manera, se requiere interpretar y analizar los usos del concepto de calidad educativa en esas experiencias nacionales, mediante la aplicación de una grilla de análisis que toma en cuenta la normativa, organización, valores, misión y objetivos, actividades, metodologías y criterios y estándares de evaluación. El conocimiento de estas experiencias institucionales permitiría avanzar en la posibilidad de pensar un sistema integrado de evaluación de la calidad educativa a partir de valores democráticos. De la misma manera, será posible orientar un debate hacia una política educativa capaz de enfrentar los desafíos de una mayor calidad sin perder su vocación inclusiva.

Palabras clave: Evaluación. Calidad educativa, aprendizajes, derechos.

Introducción

En los últimos años, los países latinoamericanos han promovido el fortalecimiento de la evaluación de programas y políticas públicas. Como consecuencia de la crisis económica de las décadas de 1980 y 1990, diferentes gobiernos se vieron obligados a adoptar medidas de austeridad. Ello obligó a la creación de un conjunto de instituciones y reglas para controlar el déficit público e impulsar nuevas leyes de responsabilidad fiscal y transparencia. Por otra parte, en los últimos años, nuevas demandas ciudadanas, la presión de los organismos internacionales y la emergencia de nuevos paradigmas de gestión estatal llevaron a repensar las formas de evaluar la efectividad de las políticas y orientar la mirada en los resultados, lo que implicó crear sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas. (Pérez Yarahuán, Maldonado Trujillo, eds, 2016).

De esta forma, se han generado en América Latina diversas redes y sistemas institucionales orientados a la evaluación de políticas públicas. En este sentido, entre las principales experiencias nacionales se destacan los casos de Colombia y Costa Rica. En el primer caso, se ha puesto en marcha en 1991 un sistema de evaluación de resultados de carácter nacional: El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) basado en un modelo de gestión pública integral y participativa. En el segundo, se implantó el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) bajo la conducción del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. En otros casos como Chile y Brasil, los programas sociales son evaluados junto con otros programas públicos, en el marco de sistemas que exceden el ámbito de las políticas sociales. Por ejemplo, la experiencia chilena se apoya en la práctica de la Dirección Nacional de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, a través del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales y del Ministerio de Planificación y Cooperación. Distinta es la situación de Argentina, donde el SIEMPRO fue creado con el propósito de aportar específicamente a la mejora de la política social. Sin embargo, se puede observar que no hay conocimiento sistemático sobre los sistemas de evaluación educativa en la región.

Una de las áreas más desarrolladas es la educativa. Si bien no hay un conocimiento sistemático de esas experiencias, es posible afirmar que existe una fuerte tendencia orientada a

comprender y medir la calidad de la educación. Sin embargo, no resulta sencillo evaluar esta dimensión ya que no hay acuerdo sobre qué significa hablar de calidad. Varios autores hicieron aportes al indicar tanto su dimensión subjetiva como las dificultades para definir criterios desde una perspectiva científica, ya que en el debate conceptual intervienen valores y visiones enfrentados sobre la realidad social. Sin embargo, el debate público suele otorgar a la idea de calidad un componente neutral, donde predomina la dimensión técnica sobre la política. Ello legitima la aplicación de políticas de evaluación de la educación que no han sido consideradas o debatidas reflexiva o críticamente.

En esta ponencia se presentan los resultados preliminares de una investigación que aspira a comprender las políticas de evaluación educativa en tres países.¹ Se plantea así un análisis de la articulación entre los presupuestos teóricos que orientaron la definición de calidad, las actividades evaluativas, el uso de los resultados y las estrategias de mejora impulsadas por las políticas de evaluación educativa en Chile, Perú y Argentina. De esta manera, se requiere interpretar los usos del concepto de calidad educativa en el marco de las políticas desarrolladas por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SACES, Chile), el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE, Perú), y la Secretaría de Evaluación Educativa (SEE) en Argentina. El análisis presentado es resultado de la aplicación de una grilla de análisis que toma en cuenta el uso conceptual, la estructura institucional de las políticas evaluativas, la normativa, la metodología, las estrategias de comunicación, la finalidad y el impacto de las evaluaciones realizadas. El conocimiento de estas experiencias institucionales permitiría avanzar en la posibilidad de pensar un sistema integrado de evaluación de la calidad educativa a partir de valores democráticos. De la misma manera, será posible orientar un debate hacia una política educativa capaz de enfrentar los desafíos de una mayor calidad sin perder su vocación inclusiva.

¹¿De qué hablamos y qué entendemos cuando evaluamos calidad educativa?. Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las agencias y sistemas de calidad educativa en Chile, Perú y Argentina, Convocatoria Amílcar Herrera 2017, (Cód 80020170100007LA), Instituto de Problemas Nacionales, UNLa, 2018-2019, dirigido por Diego Pereyra, con el aporte de los siguientes investigadores: Camila Mosteiro, Lucía Mascia, Micaela Desages, Juan Ignacio Leonardo, Esmeralda Iervasi, Fabio Ignacio Farías, María Victoria Fernández, Paula Biasotti, Viviana Azcurra, María Eugenia De Ponti.

El debate sobre la calidad educativa

La educación es una actividad inherentemente política, por lo cual está atravesada por los debates y tensiones de la lucha de valores y fundamentos que legitiman la construcción de los derechos. Aunque definiciones como calidad o eficiencia supongan nociones neutrales o universales, sus concepciones remiten a un campo de controversias y debates sobre el futuro de la educación y sus posibles transformaciones dentro de la agenda de problemas e intervenciones del estado en la sociedad. Como una manera de estimular el debate sobre la necesidad del análisis continuo del desarrollo de políticas públicas integradas, se hace necesario documentar la historia reciente de los sistemas nacionales y locales de evaluación.

En el ámbito exclusivamente educativo, las políticas de evaluación se han ido consolidando desde la década de 1980 y muchos países han creado organismos y desarrollado planes orientados a la evaluación de los sistemas educativos. Cano García (1998) ha reconstruido una historia de las políticas de evaluación de la calidad educativa en los países centrales hasta el final del siglo pasado, En el mismo sentido, Casanova (2004) problematiza la conceptualización de la calidad en la educación y rastrea sus usos desde diferentes perspectivas, indicando la influencia de la perspectiva administrativa y tecnocrática. Avanza también en la reflexión de la evaluación de las instituciones educativas y los riesgos de pensar la gestión de las mismas desde el paradigma gerencial. Si bien introduce una reflexión sobre la equidad y el derecho a la educación, la propuesta no supera una discusión sobre la evaluación institucional; por lo que es necesario sumar al debate el tema de los sistemas nacionales de evaluación y la definición de indicadores y estándares de evaluación que combinen las dimensiones técnicas y políticas de toda intervención social. Sin embargo, se requiere una recuperación de experiencias más recientes y orientar la mirada a los casos latinoamericanos.

Asimismo, Ferrer (2005) ha hecho un inestimable aporte al reflexionar sobre los principales avances y dificultades en el desarrollo de los sistemas nacionales de evaluación y medición de la calidad educativa en América Latina, pero su trabajo no ofrece una respuesta suficiente sobre los supuestos y valores puestos en juego en la definición de la calidad. Por último, Gálvez (2005) señala la importancia de las evaluaciones de la calidad educativa y reconoce las controversias sobre su sentido y posibilidades de medición y evaluación. No obstante, su análisis debe ser contrastado con modelos de política realmente existente y plantear los conflictos entre los actores en el marco de contextos y políticas nacionales.

En toda la región, las críticas a la educación refieren a su falta de calidad, expresada especialmente en menciones al bajo nivel de alumnos y docentes. De allí que el tema de los logros de aprendizaje alcanzados y la formación docente se encuentren en el centro del debate público. Sin embargo, a pesar de los aportes de diferentes organismos nacionales e internacionales y la participación de diferentes actores de la comunidad educativa, aún hoy no hay acuerdos en las maneras de evaluar y/ o medir la calidad de la educación, ni tampoco siquiera una definición consensuada sobre el sentido de esa dimensión de la política (Gálvez, 2005; Aguerro, 2010).

Dentro de ese debate, es necesario recordar que la referencia conceptual más importante sobre la idea de calidad es la UNESCO, ya que la define a partir de la idea del derecho a la democratización en el acceso a la educación y la apropiación del conocimiento por parte de todas las personas, especialmente aquellas que están en riesgo de ser marginadas. Esta relación con el derecho tiene en Argentina rango constitucional (Art. 14) ya que el estado garantiza el derecho de todos los habitantes a enseñar y aprender.

La noción de calidad apareció en la región junto al proceso de reformas educativas iniciadas en las últimas tres décadas (López, 2007). Estos nuevos modelos normativos reemplazaron las metas de cobertura por una idea de excelencia de los aprendizajes, en el supuesto que “sólo una educación de excelente calidad para toda la población permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían una estrategia de desarrollo sustentable (Ministerio de Educación, 2006: 3). En este sentido, el término calidad ha cobrado un protagonismo central ya que resume claramente las preguntas sobre los resultados y la eficacia de los programas, sus instituciones y las acciones emprendidas.

Por un lado, la importancia del término remite a una mayor presión ciudadana para tener información sobre los logros y el uso apropiado de los recursos de la política educativa, que en la mayoría de los casos atravesó profundos procesos de reforma. Pero, por otro lado, se explica por la irrupción de una lógica instrumental, mercantil y economicista en la evaluación de las intervenciones públicas (Gálvez, 2005). Es necesario enfatizar entonces que la idea de calidad es un concepto que reúne un conflicto de valores y visiones diferentes sobre la realidad social. Por lo cual, la evaluación de la calidad no es un meramente un proceso técnico, sino también político. En el mismo sentido, Tenti Fanfani (2015) ayuda a comprender tanto la dimensión subjetiva del concepto como las dificultades para definir criterios desde una perspectiva científica.

De forma similar, Agüerrondo (2010) entiende que “se ha trabajado con una definición demasiado simplificada y muy parcial de una idea muy abarcante de la calidad educativa ya que, recortando las posibilidades, se la define restrictivamente, se la transforma en una medición, para lo cual se la inscribe en un marco puntual casi positivista, muchas veces hasta conductista, leyendo sólo conductas específicas”. Esta complejidad es interpretada por otros autores (Ayarza y González, 1997: 31-37; González, 2003) cuando afirman que la dificultad de acuñar una definición de calidad en educación obedece a la variedad de enfoques que subyacen en los diferentes proyectos educativos y a la diversidad de intereses entre los estudiantes, las instituciones y el propio estado.

Sistemas e instituciones de evaluación de la calidad educativa.

Existen diferentes experiencias institucionales enfocadas en la calidad educativa.² La existencia de nuevas agencias y proyectos en diferentes países obliga a actualizar la información sobre estos sistemas, profundizar casos nacionales y preguntarse sobre la condiciones de posibilidad de crear y consolidar sistemas integrados y generar propuestas de evaluación basadas en nuevos enfoques y perspectivas. Sin embargo, las experiencias de Perú, Chile y Argentina son menos conocidas y merecen ser estudiadas con atención por sus contextos sociales asociados a la reforma de los sistemas educativos y los modelos estatales en pugna.

Un interesante caso de estudio es el de Chile, donde hay un interés por implementar un sistema nacional de medición de calidad educativa desde la década de 1960. Uno de sus antecedentes fue una encuesta que se aplicó entre 1968 y 1971 en la escuela básica. La expansión y fragmentación del sistema obligó más tarde a repensar la necesidad de contar con sistema de evaluación. En la década de 1980 se volvieron a aplicar pruebas a los estudiantes de las grandes ciudades. En 1987, comenzó a aplicarse con más sistematicidad una grilla de medición de la calidad Educativa (Basualdo, 2007).

² .Una de las más conocidas es el Instituto Nacional de Evaluación (INCE) en España. (Fuente: <http://www.mecd.gob.es/inee/portada.html>). Otra muy conocida es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) mexicano, creado en 2002, que ha generado fuertes controversias por su modelo organizativo, funciones y la utilidad de la información disponible para la mejora de las políticas (Yzaguirre, 2005).

En 2011, se creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, conformado por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. Este sistema está basado en un modelo interinstitucional que quiere sostener la responsabilidad estatal y asegurar una educación de calidad en todo los niveles. Mediante esta arquitectura se aprobó un plan de Aseguramiento de la Calidad Escolar que “pretende impactar positivamente en los establecimientos escolares articulando y potenciando un trabajo coordinado de las instituciones involucradas en torno a objetivos y acciones, y en función de principios orientadores y metas generales”.³

También en Perú se creó un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, con la finalidad de garantizar servicios educativos de calidad. Por ello se plantean acciones destinadas a superar las debilidades y carencias identificadas en los resultados de las autoevaluaciones y evaluaciones externas, con el propósito de optimizar los factores que inciden en los aprendizajes y en el desarrollo de las destrezas y competencias necesarias para alcanzar mejores niveles de calificación profesional y desempeño laboral.⁴

En el mismo sentido, en Argentina, la preocupación por la calidad en la educación tiene antecedentes que se remontan a la década de 1990. La Ley Federal de Educación (1993) había introducido la idea de evaluación para asegurar la mejora de los indicadores (Almandoz, 2000; Nosiglia, Trippano, 2002). Desde entonces se realizan operativos nacionales de evaluación, que a partir de 2010 tienen una periodicidad trianual. La creación en 1995 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, permitió avanzar en materia de evaluación de los procesos de calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

En el marco de la Ley de Educación Nacional (LEN, 2006) se consolidó su rol y se aprobó Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (2010-2020). La propia normativa confirmó esta tendencia incluyendo (art. 95) un listado de indicadores que debieran tenerse en cuenta para evaluar la calidad integral del sistema. A partir de 2015, los cambios políticos en el país derivaron en transformaciones institucionales dentro del Ministerio de Educación. Uno de los principales fue la desaparición de la DINIECE, que tenía una larga trayectoria en la producción de información

³. Fuente: <http://portales.mineduc.cl/plandeaseguramiento/>.

⁴. Fuente: <https://www.sineace.gob.pe/>.

respecto a indicadores del sistema educativo. Esta misma agencia ha sido reemplazada por la Secretaría de Evaluación Educativa, cuyo objetivo principal es la medición de la calidad.⁵

Estas transformaciones forman parte de un debate sobre diferentes proyectos normativos orientados a crear espacios de coordinación de las evaluaciones de calidad educativa. En 2018, tenían estado parlamentario dos proyectos de ley para crear alguna institución con el objetivo de coordinar las evaluaciones educativas de calidad. El primero, proponía la creación de un Sistema Nacional de Calidad de la Educación, ubicado dentro del Ministerio de Educación y Deportes, mientras que el segundo, un Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa, descentralizado del Ministerio correspondiente (Mascia, 2018).

En este marco de replanteo legal, los operativos nacionales de evaluación educativa “ONE” han sido reemplazados por las evaluaciones “Aprender” (Mosteiro, 2018). Los informes de evaluaciones son mayoritariamente de programas, generalmente con foco en los resultados y los efectos de las intervenciones. El país también participa de diferentes Estudios Internacionales de Evaluación. Estos trabajos son organizados por la LLECE-UNESCO (PERCE -1997/ SERCE - 2006/ TERCE -2013) y por la OCDE (PISA 2001-2006-2009-2012), (Neirotti, et al,2016).⁶

Estos operativos han sido parte del foco de debate sobre calidad educativa en el ámbito público. A su vez, el gobierno ha reconfigurado la política de formación docente en el marco del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), y ha emprendido un proceso de evaluación de

⁵. Se debe rescatar así el papel cumplido, desde su creación en 1995, por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en el debate sobre la calidad. Su objetivo (CONEAU, 1997: 11) es “la evaluación institucional para el mejoramiento de la calidad de las universidades, además de pensar sobre su propio concepto de calidad, debe relacionarlo con los de las universidades”. Sin embargo, para el caso de las universidades, se han establecido ciertos componentes básicos de la calidad que permiten perfilar las características de una institución o carrera y determinar grados de coherencia y cumplimiento con los objetivos planteados. Asimismo, se han podido establecer estándares mínimos en relación con criterios, variables e indicadores, pero no ha obturado la idea que la calidad universitaria es multidimensional y relativa (Rodríguez Espinar, 2001; CINDA, 2009).

⁶. En ese marco, uno de los antecedentes institucionales más importantes es la experiencia desarrollada por la Ciudad de Buenos Aires, que impulsó una política de evaluación de su propio sistema educativo. Se creó así la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) con el objetivo de diseñar, desarrollar y coordinar la evaluación integral del sistema educativo de CABA para contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad educativa (Ley N°5049/2014). Para ello realiza una evaluación integral del sistema educativo de la ciudad, lleva adelante proyectos de investigación y sistematiza y difunde la información relevada en los distintos operativos que desarrolla a lo largo del año, en base a cuatro dimensiones o ejes de análisis (aprendizaje, práctica pedagógica, evaluación institucional y programas y proyectos). Fuente:<http://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa>

dos de sus programas, como una manera de generar conocimiento sobre los modos en que se garantiza la formación continua de los docentes y, a través de la práctica en las aulas, su mejora en la calidad de la enseñanza.

La comparación de las experiencias

En términos de la jerarquía institucional, su inserción en el estado, nivel de centralización y financiamiento, las estructuras de evaluación estudiadas presentan las siguientes características:

En Argentina, la Secretaría de Evaluación Educativa (SEE) tiene una política centralizada en su rol dentro del Ministerio de Educación, Ciencias y Deportes, más allá de sus acuerdos y negociaciones con las decisiones del Consejo Federal. En cambio, la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UIECEEE), de la Ciudad de Buenos Aires, es una agencia descentralizada que se financia vía el presupuesto de las herencias, legados y donaciones que se reciben según la normativa vigente de CABA.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar (SACES) en Chile está conformado por el Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación. El Ministerio actúa como órgano rector del sistema y la Agencia es la encargada de la evaluación. A su vez, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) en Perú es un organismo centralizado que depende del Ministerio de Educación de la Nación. Tiene un Consejo Directivo conformado por el presidente/a del sistema, un miembro del Ministerio de Educación y un representante de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Uno de los aspectos centrales a considerar es que todas estas estructuras toman como referencia conceptual la definición de calidad de la UNESCO. En Argentina, la Secretaria de Evaluación Educativa la cita en forma textual. La UIECEEE menciona a la evaluación como el proceso continuo, formativo e integrador de obtener información para formar juicios de valor, que retroalimenten los procesos educativos y contribuyen a la toma de decisiones.

En Chile, la Agencia de Calidad de la Educación entiende a la calidad como un proceso formativo integral que pone en el centro al ser humano en su totalidad, promoviendo un desarrollo consistente e integrado del conjunto de sus dimensiones, incluyendo la espiritual, la ético-moral, la

cognitiva o intelectual, la afectiva, la artística y la del desarrollo físico, entre otras, y que se orienta a proveer oportunidades de desarrollo e integración social al conjunto de los niños, niñas, jóvenes y adultos de manera equitativa e inclusiva, previniendo la discriminación y la segregación de cualquier tipo, garantizando que todas y todos, por lo cual sostiene la idea de un derecho que involucra el acceso, la permanencia de los estudiantes, con oportunidades de aprendizaje, trato digno y justo y participación activa del proceso educativo a lo largo de su trayectoria escolar.⁷

En el caso de Perú, cabe mencionar que la política educativa concibe la evaluación de la calidad como un proceso formativo que ofrece a los programas de estudio la oportunidad de analizar su quehacer, introducir cambios para mejorar de manera progresiva, permanente y sostenida; fortalecer su capacidad de autorregulación e instalar una cultura de calidad institucional a través de la mejora continua. Incorpora así, las definiciones de la UNESCO en términos del derecho a la inclusión, la equidad, la igualdad de oportunidades

En cuanto al enfoque metodológico, se pueden encontrar algunas diferencias pero predomina una mirada tecnocrática. En Argentina se plantea una evaluación que pone el foco tanto en aspectos institucionales (de contexto del proceso de enseñanza -aprendizaje) como en los resultados de aprendizaje. Desde los documentos oficiales, se propone la combinación de evaluaciones cualitativas y cuantitativas, tomando la primera perspectiva para el ámbito institucional y la segunda para la evaluación de aprendizajes. En el primer caso se establece un proceso compuesto de una autoevaluación institucional y una evaluación externa. Para las evaluaciones de aprendizajes (Aprender) se utiliza un instrumento cuantitativo (un cuestionario aplicado a estudiantes de primaria y secundaria) de forma muestral o censal que se realiza todos los años a nivel nacional. Cabe aclarar que no se ha encontrado información disponible de las evaluaciones institucionales y tampoco se han dado a conocer este tipo de procedimientos.

En el caso de Chile, el SACES evalúa resultados de aprendizaje de los establecimientos, el logro de los contenidos y habilidades del currículo sobre todos/as los estudiantes que cursan el nivel evaluado. También recoge información sobre docentes, estudiantes y padres, por medio de un cuestionario, en pos de contextualizar los resultados de las pruebas de los/as alumnos/as. En este sentido se proponen cuatro tipos de evaluaciones pensadas para momentos diferentes, con objetivos diferentes y garantizando la obtención de la mirada de los distintos actores de la comunidad

⁷. Fuente: <https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2016/12/Plan-de-Aseguramiento.pdf>

educativa. Las evaluaciones son las siguientes: 1) ESTUDIOS NACIONALES: monitorear los logros de aprendizaje y evaluar la efectividad de las políticas de estado. 2) EVALUACIÓN PROGRESIVA: evalúa a los alumnos, su objetivo es aportar información a los profesores respecto de los avances en el logro de los objetivos de aprendizaje de los alumnos. Se realiza en tres instancias durante en un año. 3) EVALUACIÓN FORMATIVA: evalúa a los alumnos, dirigido a profesores y equipos directivos que estén interesados en instalar prácticas de evaluación formativa en la sala de clases para monitorear los aprendizajes en el día a día. Proceso de evaluación continuo. 4) ESCRITURA: evalúa a los alumnos (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

Al objetivo inicial de permitir la comparación entre distintos establecimientos se le agregó luego, el de realizar seguimientos al desempeño de una misma escuela a lo largo del tiempo, y ofrecer comparaciones institucionales. Con los años, a la estrategia de medición de conocimientos aprendidos por los alumnos, se le agregaron metodologías para medir también sus destrezas cognitivas. Es por ello que se incorporó el uso de preguntas abiertas y se introdujo la metodología conocida como Teoría de Respuesta al Ítem (IRT), que ofrece, según informes del sistema, varias ventajas en relación a la metodología anterior, de Porcentaje Medio de Respuestas Correctas (PMRC).

En el caso de SINEASE en Perú se evalúan las instituciones públicas y privadas de educación básica, Técnico Productiva y de educación superior no universitaria y universitaria. La institución solicita la evaluación en dos momentos: autoevaluación y evaluación externa. En los documentos oficiales hay una explicitación de los estándares y criterios de evaluación respecto de la importancia de la evaluación participativa y se mencionan a los actores que se les consultará como estudiantes, docentes, familias, etc. La evaluación tiene como objeto la calidad educativa de las instituciones y para ello se toman cuatro dimensiones de análisis: 1. Gestión Estratégica, 2. Formación integral, 3. Soporte y recursos para los procesos pedagógicos, y 4. Resultados: logro de competencias de estudiantes.⁸

Respecto al uso político de estos resultados, se pueden destacar varios puntos para la discusión. Para el caso argentino, las evaluaciones “Aprender” han servido de justificativo al

⁸. <https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0-242-2016-SINEACE-CDAH-P-Se-aprueba-el-Modelo-de-Acreditaci%C3%B3n-para-instituciones-de-Educaci%C3%B3n-B%C3%A1sica-resoluci%C3%B3n-anexo.pdf>

gobierno de turno para cerrar el programa conectar-igualdad y reemplazarlo por otro mucho menos inclusivo. Estos resultados también se han utilizado para promover un cambio en los programas de enseñanza de matemática debido a los bajos resultados que presento esta asignatura. “Aprender” aparece como una serie de cuestionarios descontextualizados, ya que se propone como una evaluación que aplica criterios universales sin pensar en los diferentes contextos de aprendizaje y muestra de usos, de desempeños, de adquisición de capacidades y contenidos. Además, no está complementado con otro tipo de evaluaciones.

En el caso de Perú, los resultados de la evaluación se dirigen a brindar mayor información a las instituciones educativas que participan de evaluaciones internas y externas, para contribuir a los planes de mejora y alimentar el debate público en pos de una mayor cultura evaluativa. La evaluación atiende procesos y resultados. Los procesos establecen las condiciones para alcanzar los resultados a que la educación aspira: personas y profesionales con formación integral, habilidades sociales, valores y competencias, lo que los faculta para insertarse en la vida activa y en un empleo digno, lo que se traduce en mejora de la calidad de vida y en contribución al desarrollo y competitividad del país. Del mismo modo, en Chile, según sugieren los documentos institucionales, los resultados son informados a las escuelas. Por lo tanto, en conjunto con las autoridades del sistema, su análisis aspira a identificar las instituciones con mayores problemas de calidad para desarrollar programas de apoyo, orientar programas de perfeccionamiento docente y rediseñar programas educativos.

Reflexiones finales

Estas tres experiencias institucionales difieren en sus estructuras organizacionales, debido a las diferentes trayectorias de sus estados y burocracias, pero se mantiene un discurso teórico homogéneo acerca de las fuentes y el fundamento de la calidad educativa. A pesar de esta aparente unidad discursiva, sus prácticas evaluativas son divergentes. Se puede observar que, en Argentina, las pruebas de calidad se focalizan en los resultados y en la dimensión del aprendizaje. En Chile, en cambio, se tienen en cuenta además los contextos y los procesos. A su vez, en Perú se incorporan dimensiones de gestión e infraestructura, con un fuerte énfasis en la autoevaluación. Los instrumentos de evaluación son meramente cuantitativos en Argentina, mientras que en los otros

dos países aparecen herramientas cualitativas (en el caso de Perú, resulta relevante el trabajo con talleres institucionales).

Mientras que Argentina la evaluación se centra en el aprendizaje de los estudiantes, en Chile se incorporan la formación docente y la valoración de las familias. En Perú, a la vez, se tiene una visión más integral de los diferentes actores de la comunidad educativa. En los tres casos examinados, la finalidad de la evaluación está puesta en el aseguramiento de la calidad y el uso de los resultados para la mejora educativa. Se presenta en el Anexo un cuadro síntesis de las diferentes dimensiones incluidas en esta comparación.

Tras este análisis, que claramente merece mayor profundización, llama la atención el carácter tecnocrático de las evaluaciones realizadas en Argentina, sobre todo teniendo en cuenta que por más de diez años, el gobierno nacional tuvo un sesgo menos liberal que en los otros casos estudiados. En momentos en los cuales se reclama una mayor integración metodológica, la política educativa local desconoce o evita tanto las evaluaciones situacionales en las escuelas como la reflexión sobre la formación docente. Sin duda, el caso argentino presenta un escenario de debilidad en las políticas educativas, en el cual la sociedad civil tiene un fuerte protagonismo en el actual debate por el concepto de calidad educativa. En esta línea, es posible pensar como hipótesis que el operativo Aprender ha servido para enriquecer el debate público, pero el uso de sus resultados han sido utilizados para denostar la política y justificar la privatización del sistema.

Ello permite observar dos dimensiones de análisis que resultan paradójicas. Uno, un amplio debate sobre la agenda de la crisis educativa que profundiza la democracia; dos, el aprovechamiento de ese debate como factor para pensar y profundizar aún más la crisis, lo que deslegitima la democratización del sistema educativo. En términos de democratización de los resultados, se ha logrado un mayor alcance de los mismos, ya que están disponibles para toda la comunidad de manera on-line. Aunque esto no tenga una correlación con una lectura pedagógica sobre como orientar la lectura de estos resultados y reinterpretar la práctica docente.

En los tres países, la difusión de los datos tiene un objetivo de rendición de cuentas o *accountability*, y transparencia, lo cual es un avance importante. No obstante, ello permite un escenario en el cual los resultados son utilizados como crítica política en muchas de las regiones. Con fuerte protagonismo de los medios de comunicación y la sociedad civil en el debate público, se

ha suscitado un fuerte discurso que, tomando los resultados de las evaluaciones de calidad educativa, comienza a responsabilizar de la crisis educativa, a los docentes y las familias, en tanto ellos son los actores centrales del sistema, invisibilizando el rol del estado.

Se podría afirmar que detrás de este mensaje hay un supuesto que interpreta la medición del desempeño escolar según el criterio de “superación personal”. De esta forma, la idea de calidad asume un valor instrumental para que los padres puedan ejercer su derecho a elegir la escuela, por lo que hay un desplazamiento de la idea de derecho vinculado a la inclusión a una idea de calidad vinculada a la libertad individual (Pereyra, et al, 2018). Queda claro que la publicación de los resultados por escuela tiene como objetivo reorientar la demanda, desligando al estado de su rol de programación del sistema. Al pensar la educación desde la lógica de mercado, el estado se convierte en un agente informativo que garantiza la información disponible para que las familias tengan mayor libertad para decidir sobre la educación de sus hijos, de acuerdo a sus valores, pero primando la elección de las escuelas mejor posicionadas en las clasificaciones. Ese tema es importante en Chile porque de ello depende del sistema de subvenciones (Basualdo, 2007; Sanhueza, 2018), pero en Argentina se ve una tendencia similar cuando se tiene en cuenta la presión social para desagregar la información a nivel institucional.

Deberá seguir discutiéndose si las formas de evaluar la calidad educativa en la región se alejan de un modelo teórico que incluye el enfoque de derechos, específicamente el derecho a la educación (a enseñar y aprender) en tanto un bien público y un derecho social. Dado que la formación docente, y su consiguiente desempeño en el aula, son considerados como los supuestos de una mayor excelencia en los aprendizajes, merece estudiarse las formas en que se evalúan estas políticas y los usos sociales y políticos de sus resultados para el logro del derecho a la educación de calidad en el país, con sentido democrático, participativo, integral y federal.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Calidad de la Educación (2018), *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes. La evaluación al servicio de los aprendizajes*, Santiago de Chile.
- Aguerrondo, Inés (2010), *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*, OEI, Buenos Aires
- Almandoz, María Rosa (2000), *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*, Santillana, Buenos Aires.

- Ayarza Hernán y González, Luis Eduardo (1997) *Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región Latinoamericana y del Caribe*, CRESALC-UNESCO, Caracas.
- Basualdo, Cristina (2007), *La evaluación del sistema educativo de Chile. Una aproximación contextual*, Universidad Nacional de Salta
- Cano García, Elena (1998) *Evaluación de la calidad educativa*, La Muralla, Madrid.
- Casanova, María Antonia (2004) *Evaluación y calidad de centros educativos*, La Muralla, Madrid.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), (1997), *Lineamientos para la Evaluación Institucional*, Serie Documentos Básicos, Buenos Aires.
- Durán Sanhueza, Francisca (2018) “La Evaluación de la calidad educativa en Chile: instrumentos de control y rendición de cuentas”, *Revista Educación, Política y Sociedad*, III, I: 85-99
- Ferrer, Guillermo (2005) *Estado de situación de los sistemas nacionales de evaluación de logros de aprendizaje en América Latina*. PREAL, Buenos Aires.
- Gálvez, Inmaculada Egido (2005) “Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa”, *Tendencias Pedagógicas*, Universidad Autónoma de Madrid, 10.
- González, Luis Eduardo (2003) *Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas en Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*. CLACSO, Buenos Aires.
- López, Néstor (2007) *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*, con colaboración de Valeria Buitrón, IPE-Unesco, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Buenos Aires.
- Mascia, Lucía (2018) “Proyectos en debate. Maneras de definir y evaluar la calidad educativa”, Mesa Evaluar para la transformación. Evaluación de políticas sociales en Argentina, *X Jornadas de Sociología*, Departamento de Sociología, FAHCE, UNLP, La Plata.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006) *Documento para el Debate, Ley de Educación Nacional, Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires.
- Mosteiro, Camila (2018) “Las evaluaciones aprender en Argentina: Algunas reflexiones respecto a su definición de Calidad”, Mesa Evaluar para la transformación. Evaluación de políticas sociales en Argentina, *X Jornadas de Sociología*, Departamento de Sociología, FAHCE, UNLP, La Plata.
- Neirotti, Nerio, (2015) “Hacia un Nuevo Paradigma en Evaluación de Políticas Públicas”. Neirotti, N. (Coordinador), *La Evaluación de las Políticas Públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*, EDUNLA, Remedios de Escalada: 13-30.
- Neirotti, Nerio María E. Brissón y Matías Mattalini (2016), “Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina”, Pérez Yarahuan, Gabriela y Claudia Maldonado Trujillo (eds, 2016) *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, CLEAR, México: 31-70.
- Nosiglia María Catalina y Sergio Trippano (2002) “Estado y educación en la argentina de los '90: balances y desafíos”, *Praxis Educativa*, VI, 6: 10-23.
- Pereyra, Diego, et al (2018) “Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las evaluaciones de calidad educativa en Argentina. Legitimidad, tensiones y apropiación de resultados en el Operativo Aprender 2016”, *III Congreso Nacional Estado y Políticas Públicas*, FLACSO, Buenos Aires.
- Pérez Yarahuan, Gabriela y Claudia Maldonado Trujillo (eds, 2016), Op. cit.
- Rodríguez Espinar, Sebastián (2001) “La calidad en la Enseñanza Universitaria, Agora Digital, 2.1
- Tenti Fanfani, Emilio (2015) *La educación en debate*, Colección Políticas Educativas, UNIPE
- Yzaguirre, Laura Elena (2005) “Calidad Educativa e ISO 9001:2000 en México”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, III, 1.

Anexo: Cuadro síntesis comparativo

	Argentina	Chile	Perú
Organismo encargado de la evaluación	SEE Secretaría de Evaluación Educativa	SACES Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar	SINEACE Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
Inserción Institucional	Ministerio de Educación, Ciencias y Deportes	Organismo descentralizado participan: Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación (órgano rector), Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación.	Ministerio de Educación de la Nación
Objeto de evaluación	Aprendizaje	Aprendizajes en contexto	Calidad institucional: gestión, formación, recursos e infraestructura y logros de aprendizaje
Tipo de evaluación	Resultado	Proceso y Resultado	Exante, Proceso y Resultado
Dispositivo de evaluación	Evaluación Aprender: se realiza una vez al año	Evaluación: tres instancias al año para evaluar logros de aprendizaje, evaluación de docentes, instituciones y familia	Evaluación de calidad institucional: cada institución se presenta a una autoevaluación y evaluación externa.
Enfoque metodológico	Cuantitativo	Cualitativo y cuantitativo	Cualitativo y cuantitativo

Técnicas/ Instrumentos	Evaluaciones a estudiantes: cuestionario aplicado a estudiantes de primaria y secundaria de forma censal y muestral según el caso. Igual para todas las provincias	Evaluaciones a estudiantes entre instancias al año para evaluar logros de aprendizaje, y encuestas de evaluación de docentes, instituciones y familia	Matriz de evaluación donde se trabajan las cuatro dimensiones mencionadas con sus respectivos ejes. Incluye entrevistas, encuestas, reuniones con distintos integrantes
Finalidad	Mejorar las políticas educativas	Asegurar la calidad educativa en sus distintos niveles	Asegurar la calidad educativa de las instituciones a través de la acreditación de las mismas