



**BASES CONCEPTUALES DEL SISTEMA NACIONAL DE  
EVALUACION DE LA CALIDAD  
DE LA EDUCACION BASICA Y MEDIA**

**Pedro A. Ravela**  
**Junio de 1994**

Documento elaborado por solicitud de la Dirección Nacional de Evaluación  
Subsecretaría de Evaluación de la Calidad/Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

## SUMARIO

PRIMERA PARTE: EL PAPEL ESTRATEGICO DE UN SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION EN LA MEJORA DE LA CALIDAD Y LA GESTION DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

I. DE LA UTOPIA DE LA UNIVERSALIZACION A LA UTOPIA DE LA CALIDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

1. Un siglo de expansión educativa
2. El vaciamiento de contenidos de los sistemas educativos
3. Educación y conocimiento de cara al siglo XXI
4. El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa

II. UN DESAFIO CRUCIAL PARA MEJORAR LA CALIDAD: LA REFORMA DE LA GESTION EDUCATIVA

1. Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema
2. Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema
3. Profesionalización y jerarquización del cuerpo docente
4. Incremento de los recursos y racionalización de su asignación
5. Producción y difusión de información sobre el desempeño del sistema

III. EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION COMO INSTRUMENTO ESTRATEGICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION Y LA CALIDAD DE LA EDUCACION

1. Las dificultades de retroalimentación en los sistemas educacionales
2. La práctica de la evaluación en los sistemas educativos
3. El rol estratégico de un sistema nacional de evaluación

SEGUNDA PARTE: CARACTERIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA CALIDAD (SINEC)

IV. MISION Y OBJETIVOS DEL SINEC

1. El marco legal
2. El papel del SINEC en el proceso de reforma del sistema educativo argentino
3. Objetivos específicos del SINEC

V. CONTENIDOS Y METODOLOGIAS PARA LA EVALUACION DE LA CALIDAD

1. Algunas precisiones sobre el concepto de evaluación
2. Los contenidos de la evaluación de la calidad educativa
  - a. Los aprendizajes de los alumnos como contenido central de la evaluación de calidad
  - b. Los contextos educativos e institucionales
  - c. Los contextos socioculturales y familiares
3. La metodología para la producción de la información

VI. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA IMPLEMENTACION DEL SINEC

1. Estructura organizativa
2. Estrategias para la construcción de viabilidad del SINEC:
  - a. Estrategias para la viabilidad política: construcción de consensos a nivel nacional
  - b. Estrategias para la viabilidad orgánico institucional: fortalecimiento de las unidades jurisdiccionales de evaluación
  - c. Estrategias para la viabilidad técnica: conformación de equipos especializados y acumulación de experiencia en producción y análisis de información educativa y social
  - d. Diseño y construcción del soporte logístico de los operativos nacionales de evaluación
3. La difusión y uso de la información producida

## *Primera Parte*

### **EL PAPEL ESTRATEGICO DE UN SISTEMA DE EVALUACION EN LA MEJORA DE LA CALIDAD Y LA GESTION DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS**

#### **I. DE LA UTOPIA DE LA UNIVERSALIZACION A LA UTOPIA DE LA CALIDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS**

##### **I. Un siglo de expansión educativa**

A partir de las últimas décadas del siglo XIX emergieron, principalmente en los países latinoamericanos que han logrado un mayor desarrollo educativo, los proyectos de universalización de la escuela primaria como instrumento para la consolidación de los estados nacionales y para la construcción de sociedades democráticas. La expectativa principal era que la escuela formara al ciudadano y lo integrara a la "civilización". Ello dio lugar a que se realizaran iugentes esfuerzos por escolarizar progresivamente a toda la población, esfuerzos que tuvieron diferentes grados de concreción. Algunos países como Argentina, Uruguay y Costa Rica lograron efectivamente un rápido desarrollo de sus sistemas educativos. En otros países, fundamentalmente aquellos con mayor proporción de población rural o indígena, la ampliación de la cobertura fue más lenta pero igualmente constante.

No cabe duda de que, en aquel momento, proponerse universalizar el acceso a la enseñanza primaria era una gran utopía. Esa utopía fue el motor inicial de la continua expansión de los sistemas educativos de la región a lo largo de cien años.

Hacia mediados de este siglo, de la mano con el desarrollo de las burocracias estatales y el sector terciario de la economía, se generó en las clases medias primero y más recientemente en los sectores populares, la percepción del acceso a la enseñanza media como canal de movilidad social ascendente. Ello contribuyó a producir una creciente demanda por más años de enseñanza formal, que presionó continua y exitosamente por la expansión de los servicios.

A comienzos de la década de los sesenta, y en el contexto de los procesos de industrialización acelerada de la postguerra, surgen en los Estados Unidos las teorías del capital humano que, a partir de la constatación de una

importante asociación entre años de escolaridad y productividad de la mano de obra, postularon que el gasto educativo era en realidad una inversión que redundaría en mayor productividad de la economía y mejores ingresos individuales. La educación dejaba de ser percibida como un bien de consumo para pasar a ser considerada una forma de capital que contribuye al crecimiento económico. El sistema educativo debía, ya no sólo formar a los ciudadanos, sino principalmente a los recursos humanos. En América Latina ello se tradujo en una fuerte apuesta al papel de la educación en el desarrollo económico, con la consiguiente política de ampliación de los servicios educacionales, y en un conjunto de esfuerzos por adecuar la oferta educativa a los requerimientos del aparato productivo<sup>17</sup>.

En este contexto, durante las décadas de los 60' y 70' los grandes foros internacionales sobre educación, como las conferencias de Ministros convocadas por la UNESCO, ponían un fuerte énfasis en la definición de las metas de cobertura a alcanzar en cada región y país en los decenios subsiguientes.

En todos estos hechos, que coadyuvaron a la continua ampliación de la cobertura de los sistemas educacionales, subyació un supuesto común: que escolarización equivale a aprendizaje socialmente significativo en términos culturales, políticos y productivos. En las estrategias de todos los actores, que por razones diversas impulsaron la universalización de la escuela primaria primero y de la enseñanza media después, existía implícito el axioma de que asistir a la escuela era sinónimo de aprender -axioma que, muy probablemente, era válido en ese momento-.

Sin embargo, a medida que la cobertura de los sistemas educativos se iba ampliando y se lograba el acceso de sectores cada vez más amplios de la población, apareció progresivamente un nuevo problema: el de la calidad de la enseñanza. A partir de los años 80' se comienza a constatar, cada vez con mayor énfasis, que acceso y aprendizaje no son necesariamente sinónimos, por lo que la universalización de la enseñanza no trajo consigo todos los beneficios prometidos. Si bien es indiscutible la trascendencia social y política de la ampliación alcanzada en la base social del sistema educativo, es también indiscutible que en buena medida el impacto social y económico de la ampliación de la cobertura ha sido neutralizado por la insuficiencia y obsolescencia de los aprendizajes que los educandos incorporan en su paso por el sistema.

## 2. El vaciamiento de contenidos de los sistemas educativos

---

Véase al respecto.

WEINBERG, G., *Modelos Educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" N°5, 1977

CARCIOFI, R., *Acercas del debate sobre educación y empleo en América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" N°10, 1980.

TEDESCO, J.C., *El desafío educativo: calidad y democracia*, Grupo Editor Latinoamericano, 1987

En América Latina múltiples trabajos han puesto de manifiesto en la última década lo que se ha denominado un proceso de "vaciamiento" de conocimientos al interior de los sistemas educativos. RAMA señala que "la expansión educacional estuvo acompañada por un profundo deterioro de la calidad académica en el conjunto del sistema educativo", dado que no se instrumentaron políticas indispensables para transformar una educación de élites en una educación de masas, tales como la capacitación masiva de docentes o la renovación de los sistemas pedagógicos. En virtud de ello el proceso de democratización educativa tuvo como contrapartida una disminución considerable del conocimiento transmitido, produciéndose así una suerte de "ritualización" de la enseñanza<sup>2/</sup>.

En el mismo sentido TEDESCO indica que la existencia de tres grandes procesos que contribuyeron a neutralizar los efectos de la democratización del acceso al sistema educativo, entre los cuales destaca "el vaciamiento o la pérdida de la capacidad de la escuela en cuanto a su función específica de desarrollar el aprendizaje de contenidos socialmente significativos"<sup>3/</sup>.

BRASLAVSKY y TIRAMONTI, en un estudio sobre las características y percepciones de los integrantes de los diferentes estratos del aparato de conducción del sistema educativo argentino -funcionarios de los niveles centrales, inspectores, supervisores y rectores escolares- demuestran que las finalidades específicamente cognitivas casi no aparecen en su discurso sobre el deber ser de la educación, lo que estaría indicando "una pérdida de legitimidad de los aspectos cognoscitivos de la tarea pedagógica de tal magnitud que ni siquiera es rescatada como un objetivo deseable" y "un privilegio de las funciones disciplinadoras de la educación". Ello lleva a las autoras a señalar la existencia de un modelo de "desjerarquización cognitiva" que consideran inadecuado tanto para recuperar la capacidad productiva del país como para mejorar la calidad de vida de la población<sup>4/</sup>.

Las referencias anteriores alcanzan para ilustrar una muy vasta producción de trabajos que ponen de manifiesto el deterioro de la función específica del sistema educativo: distribuir conocimiento socialmente significativo. Las causas del deterioro han sido múltiples, pero entre ellas cabe destacar:

- a) la inadecuación de las prácticas pedagógicas e institucionales a las características de los nuevos destinatarios sociales incorporados al sistema;

---

2/ RAMA, G.W., Educación y democracia. En: NASSIF, R., RAMA, G.W. y TEDESCO, J.C., El sistema educativo en América Latina; Kapelusz-UNESCO/CEPAL/PNUD, Buenos Aires, 1984.

3/ TEDESCO, J.C., Reproductivismo educativo y sectores populares en América Latina. En: RECHTER, F. y NAMO DE MELLO, G., Educacao na América Latina. Os modelos teóricos e a realidade social, Cortez Editora, San Pablo, 1985.

4/ BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., Conducción educativa y calidad de la enseñanza media; Miño y Dávila, Buenos Aires, 1990.

- b) la obsolescencia de los contenidos impartidos por el sistema en relación a los cambios en el entorno social, económico y cultural;
- c) la falta de adecuación de las modalidades de organización y gestión de los sistemas educativos al cambio en la escala de los mismos;
- d) el deterioro de la inversión estatal en educación y la insuficiencia de los recursos materiales para atender a un contingente cada vez mayor de educandos;
- e) la inexistencia de políticas orgánicas y consistentes de capacitación, profesionalización y jerarquización del cuerpo docente.

En suma, se recurrió al expediente relativamente sencillo de facilitar el acceso y la permanencia en el sistema, sin el paralelo esfuerzo por instrumentar un conjunto de políticas tendientes a que dicho acceso se tradujera en aprendizajes suficientes y socialmente significativos.

### **3. Educación y conocimiento de cara al siglo XXI**

En la base de la preocupación por el vaciamiento de contenidos de los sistemas educativos está la creciente conciencia acerca de la importancia crucial que el *conocimiento* tendrá en las sociedades del futuro. Es ya un lugar común afirmar que la sociedad humana cambia cada vez más vertiginosamente. La geografía política, los sistemas de producción, las formas de vida, las tecnologías que forman parte de la vida cotidiana, los medios de comunicación, etc., cambian en forma permanente. En este contexto es difícil prever como será la sociedad en la vivirá la generación que hoy está ingresando a las aulas. Pero una cosa es segura; el conocimiento tendrá un papel central en dicha sociedad. El acceso al conocimiento y la capacidad para manejar información serán vitales para determinar la calidad de vida de los individuos y de las sociedades, el desarrollo personal y social, el ejercicio de la participación ciudadana, el desempeño productivo.

En el plano político, es posible afirmar que el desarrollo y consolidación de los sistemas democráticos requerirá, cada vez más, de individuos capaces de comprender la complejidad de la sociedad en la que viven, de articularse políticamente, de reivindicar sus derechos y de participar conciente y responsablemente en las decisiones sociales.

En el plano económico, la necesidad de incrementar la producción de bienes y servicios y de afrontar la creciente competencia a nivel internacional requerirán, cada vez más, de individuos con capacidad para relacionarse

con el conocimiento y para aprender y reciclarse continuamente. El desempeño en el mundo del trabajo exigirá, no sólo poseer determinados conocimientos sino, además, competencias cognitivas que permitan buscar y emplear adecuadamente la información necesaria, que será cada vez más abundante. A ello debe agregarse el dominio de las nuevas tecnologías, la flexibilidad para desempeñarse eficazmente en diversos roles y puestos de trabajos -en un mundo laboral cambiante- y la capacidad para trabajar en equipo. De todo ello dependerán, por un lado, las posibilidades individuales de acceso a un mayor ingreso y bienestar y, simultáneamente, la productividad y posibilidades de desarrollo económico de la sociedad toda.

En el plano social, una más equitativa distribución del conocimiento aparece como uno de los caminos para romper los círculos de reproducción de la pobreza. Al respecto cabe señalar que difícilmente una política de tipo asistencial pueda tener efectos duraderos de superación de la pobreza por parte de la población objetivo, si no va acompañada de un arduo trabajo de carácter educativo que permita a ésta acceder a los conocimientos y capacidades cognitivas indispensables para desempeñarse social, política y económicamente.

Ahora bien, los sistemas educativos son la principal agencia institucional de distribución social del conocimiento y de las capacidades cognitivas. Más allá de que, cada vez más, es posible acceder a la información y el conocimiento por otras vías "no académicas" -en particular a través de los medios masivos de comunicación-, las capacidades cognitivas básicas sobre las que se apoya esa posibilidad sólo puede proveerlas masivamente el sistema formal de enseñanza. Sólo a través del sistema educativo las grandes masas de población pueden acceder al dominio del lenguaje oral y escrito y a los principios del razonamiento científico-matemático, bases de todos los demás aprendizajes. De allí el papel central que, cada vez más, la calidad de los sistemas educativos tendrá en el desarrollo económico y en la construcción de sociedades democráticas.

#### **4. El problema de la calidad en el primer plano de la agenda educativa**

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

El artículo 4to. de la mencionada declaración, titulado "Concentrar la atención en el aprendizaje", es más que elocuente al respecto:

*"Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados"*<sup>5/</sup>.

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

El significado atribuido a la expresión "calidad de la educación" incluye varias dimensiones o enfoques, complementarios entre sí<sup>6/</sup>.

Un primer sentido del concepto es el que surge por oposición a los fenómenos de vaciamiento anteriormente anotados. En este sentido la calidad es entendida como "eficacia"<sup>7/</sup>: una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender -aquello que está establecido en los planes

---

<sup>5/</sup> Declaración Mundial sobre Educación para Todos, artículo 4to ; Jomtien, Tailandia, 1990

<sup>6/</sup> Para la definición del concepto de calidad de la educación se ha tenido en cuenta fundamentalmente los siguientes trabajos  
TEDESCO, J C , 1987, op.cit  
AGUERRONDO, I., Planificación de las instituciones escolares. En: FRIGERIO, G. y otros, Las instituciones educativas. Cara y Ceca, Troquel-Flaco. Buenos Aires, 1992. Véase en particular el capítulo denominado "El orientador de la gestión institucional: la definición de calidad de la educación".

BRASLAVSKY, C , y TIRAMONTI, G , 1990, op.cit.

COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACION PARA TODOS (WCEFA), Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990. Documento de Referencia para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, versión española impresa por UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, 1990

CARROLLA, P , y ROJAS, A , América Latina: en busca de una educación de calidad, ponencia presentada al 2º Congreso Nacional de Renovación de la Educación Católica, Montevideo, 1993

HIMMEL, E., Calidad de la educación: un breve análisis conceptual. En: Cuadernos de Educación, N° 214, CIDE, Santiago de Chile, 1993

<sup>7/</sup> Parece pertinente en este punto distinguir entre "eficacia" y "eficiencia". Se entiende como eficacia el logro de los objetivos propuestos y como eficiencia la optimización en el uso de los recursos materiales y humanos.

y programas curriculares- al cabo de determinados ciclos o niveles. En esta perspectiva el énfasis está puesto en que, además de asistir, los niños y adolescentes aprendan en su paso por el sistema. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementario del anterior, está referido a qué es lo que se aprende en el sistema y a su "relevancia" en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona -intelectual, afectiva, moral y físicamente-, y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad -el político, el económico, el social-. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su concreción en los diseños y contenidos curriculares.

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

Obviamente las tres dimensiones del concepto son esenciales a la hora de construir un sistema de evaluación de la calidad de la educación. Sobre ellas y sus implicancias para el sistema de evaluación se volverá más adelante en el texto.

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

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

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

En este contexto un sistema de evaluación de la calidad que provea de información sistemática acerca de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes adquiere un importancia estratégica vital. Un sistema que, a partir de la definición de cuáles son los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo alumno debería haber desarrollado al cabo de ciertos ciclos de enseñanza formal, tenga como eje la producción de información sobre el grado en que dichos aprendizajes han sido logrados.

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

## II. UN DESAFÍO CRUCIAL PARA MEJORAR LA CALIDAD: LA REFORMA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

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

En términos generales es posible afirmar que los sistemas educativos se constituyeron originalmente sobre la base de un modelo de organización fuertemente centralizado, con una importante concentración de las decisiones de todo tipo en las instancias centrales de conducción y con una propuesta curricular homogénea y poco diversificada. Estas características respondieron a condiciones sociales y culturales vigentes un siglo atrás, pero han dejado de ser adecuadas en el presente. En efecto, a lo largo de este siglo se ha producido un conjunto de modificaciones sustanciales en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos, que reclaman de modificaciones también sustanciales en las formas de organización y gestión de los mismos.

Ante la situación de crisis de la gestión educativa la discusión de alternativas suele centrarse en falsas antinomias tales como "centralización vs. descentralización" o "gestión pública vs. gestión privada". Al respecto cabe señalar que la solución es harto más compleja que dichas formulaciones y que ninguna de dichas alternativas garantiza por sí misma la mejora de la gestión, la calidad y la equidad en los sistemas de enseñanza<sup>8/</sup>. En ese

---

8/ *"En síntesis, la descentralización administrativa, la competencia entre las escuelas y la flexibilidad curricular han creado las condiciones para una gestión administrativa más eficiente y para una participación más efectiva de los padres. Sin embargo, para lograr el mejoramiento de la calidad y la disminución de la desigualdad es necesario implementar medidas que conduzcan, por una parte, al fortalecimiento de la capacidad de conducción del Ministerio de Educación y, por otra, al fortalecimiento de la capacidad de gestión tanto de las administraciones locales como de las escuelas. Se trata, en suma, de encontrar nuevas fórmulas de relación entre el Estado y el sector privado, entre el control central y la libertad de mercado. Las evidencias demuestran que hay funciones que sólo el Estado puede cumplir con eficiencia, y otras que definitivamente son ejecutadas con mayor eficiencia en el nivel local. Por ejemplo, sólo el Estado cuenta con las condiciones para asegurar la equidad aplicando criterios de discriminación positiva en la distribución de los recursos financieros y materiales, y para asegurar la trasmisión de una identidad nacional a través de una propuesta curricular básica pero común para todo el país. Por otra parte, sólo una administración local, cercana a las escuelas, puede asignar a los profesores más idóneos a las escuelas y los niveles escolares más vulnerables. Sólo se lograrán máximos resultados con los recursos disponibles si la comunidad, los padres y los profesores participan en*

sentido, la construcción de nuevas modalidades de gestión educativa es una tarea ardua y compleja, para la que no existen recetas universalmente válidas, ya que depende fuertemente de las condiciones concretas de cada sociedad y de cada sistema educativo. Sin embargo, la revisión de la literatura sobre el tema permite identificar los principales problemas que enfrenta hoy la conducción de los sistemas educativos y señalar cinco prioridades estratégicas para la construcción de una gestión educativa orientada a mejorar la calidad<sup>9/</sup>.

### **1. Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema**

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

Pero además, la masificación no sólo supone mayor cantidad de alumnos sino nuevos alumnos -nuevos tipos socioculturales de destinatarios- y, por lo tanto, diversificación de las realidades sociales y culturales en las que el sistema debe operar. Ello tiene como consecuencia una compleja ecuación en la que, por un lado, se debe brindar

---

*discusiones abiertas y públicas sobre cuáles son las mejores estrategias para mejorar la calidad de los procesos y el rendimiento de los alumnos en las escuelas. Finalmente, los incentivos más efectivos para estimular la eficiencia docente sólo pueden ser manejados en forma oportuna por el nivel local, próximo a los profesores, a sus necesidades y realidades laborales" (ESPINOSA, V., Descentralización del sistema escolar en Chile. CIDE, Santiago, 1991)*

9/ Véase al respecto:

HAAG, D., *¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?*; UNESCO, París, 1981.

TEDESCO, J.C., 1987, op.cit.

RAMA, G., *Educación e igualdad de oportunidades. Algunas reflexiones para la planificación*; Ponencia presentada al Taller "Vers une planification strategique de l'education", Institut International de Planification de l'education, París, 1988.

RAVELA, P., *El liceo como organización. Estudio de la gestión educativa en la enseñanza media*, Tesis de Maestría, FLACSO, 1989

BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op.cit

TEDESCO, J.C., *Las perspectivas de la educación en América Latina*. En: *Cuadernos de Educación*, N° 192, CIDE, Santiago, 1990

TEDESCO, J.C., *Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública*. Mimeo, Santiago, 1991

AGUERRONDO, I., 1992, op.cit

CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992

LASIDA, J. y RAVELA, P., *Propuesta de políticas para la educación básica y media en el período 1995-1999*. Documento elaborado para la Fundación Friedrich Ebert (FE SUR) (en prensa)

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

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

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

Ante todo aparece como imprescindible llevar adelante procesos de descentralización que impliquen acercar la toma de decisiones a los lugares en que se desarrollan las acciones, sobre todo en aspectos de carácter administrativo, curricular y pedagógico. De este modo se incrementaría la capacidad del sistema de responder a las demandas del entorno, se diversificarían las propuestas educativas, se abriría un importante campo a la experimentación e innovación educativas y se crearían las condiciones para un incremento del compromiso de los actores con los resultados de la acción educativa. Ello implica asumir la necesidad de mayor flexibilidad y dinamismo en las currícula, así como una exigencia de mayor diversificación de la oferta de formaciones posibles.

En las dos últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización educativa en la mayor parte de países de la región. Bajo esa denominación han ocurrido diversos procesos que básicamente han consistido en el traspaso de funciones administrativas, curriculares y/o económicas (en diversas combinaciones) desde los Ministerios de Educación nacionales a gobiernos regionales o municipales. Los estudios e investigaciones indican

que no necesariamente los resultados han sido los esperados<sup>10/</sup>. En muchos casos se ha constatado que se produce un fenómeno de re-centralización en los niveles descentralizados, es decir, se ha reproducido la estructura centralizada a escala local.

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

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

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

---

10/ Véase, por ejemplo, Mc.GINN, N., 1987, Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de los sistemas educativos. En: *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, N°101; OEA, Washington, 1987  
ESPINOZA, V., 1991, *op cit*  
HEVIA, R., Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO/REIDUC, Santiago, 1991  
HANSON, M., Descentralización y regionalización en educación. En: *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, N°108-110; OEA, Washington, 1991

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

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

En primer lugar, es evidente que las comunidades que a priori se encuentran en una situación sociocultural más desfavorecida, son las que estarán en peores condiciones para hacer uso de los espacios para una mayor autonomía y diversificación de las propuestas educativas. En ese sentido, se corre el riesgo de favorecer los procesos de segmentación interna del sistema, aumentando las distancias en las posibilidades de acceso al conocimiento por parte de los diversos sectores sociales, incrementando así la calidad para algunos al costo de la equidad<sup>11/</sup>.

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

En tercer lugar y en estrecha relación con lo anterior, nada garantiza que la gestión fortalecida de los centros de enseñanza se oriente hacia el mejoramiento de la calidad entendida como jerarquización de la función de distribución de conocimiento socialmente válido. Por un lado, porque es factible que se privilegien otras lógicas, por ejemplo de carácter afectivo o de formación en valores<sup>12/</sup>. Por otro lado, porque muchas veces en el afán de innovación se adoptan modas pedagógicas que conllevan implícitamente una desvalorización del conocimiento o que, por haber sido generadas en los países centrales, resultan desestructuradoras de las prácticas pedagógicas concretas cuando se las transfiere acríticamente a otros contextos sociales<sup>13/</sup>. Finalmente, porque suele suceder que, en el afán de incorporar todas las demandas que la sociedad y las familias hacen al currículum, se pierde de vista cuáles son los aprendizajes básicos que es necesario fortalecer y garantizar antes de incorporar nuevos contenidos y actividades curriculares<sup>14/</sup>.

---

11/ *"Cuando comenzaron las críticas a los sistemas educativos de los países centrales por su falta de eficiencia se decía que la prosecución de la equidad no debe hacerse al costo de la calidad. En el momento en que en la Argentina emerge la preocupación por la calidad, tal vez se esté en condiciones de proponer que la prosecución de la calidad no debe hacerse al costo de la equidad"* (BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op cit )

12/ BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op.cit

13/ TEDESCO, J C., 1987, op cit SAVIANI, D., *Escuela y democracia*, Monte Sexto, Montevideo, 1988

14/ *"La sociedad normalmente concibe a la educación como omnipotente. Le pide que trasmita ciertos valores, normas, cultura, lenguaje, ciencias, conocimientos, que forme para las innumerables ocupaciones existentes, que oriente y descubra las vocaciones y que se adelante a los tiempos formando la persona del futuro... El deterioro del proceso de enseñanza-aprendizaje que registra la aplicación de pruebas en Idioma Español y Matemática... no es el resultado de la acción educativa del último año, sino de un proceso de larga data que está vinculado*

De lo anterior se desprende la necesidad imperiosa, según se señaló un poco más arriba, de que los procesos de descentralización vayan acompañados de un movimiento rearticulador del sistema, lo que implica fortalecer ciertas funciones propias de la conducción central, en particular la de orientar globalmente las políticas educativas, generando los imprescindibles acuerdos sociales y políticos en torno al objetivo de la calidad y a los significados básicos del concepto. Al respecto cabe señalar que el mejoramiento de la gestión y de la calidad educativa no es un problema de carácter únicamente técnico sino que requiere, como condición de posibilidad, de la generación de un conjunto de consensos mínimos en los actores involucrados en la tarea educativa<sup>15/</sup>.

En ese sentido, corresponde a las instancias de conducción del sistema articular la definición de los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo educando debe haber alcanzado al culminar ciertos ciclos de aprendizaje y garantizar su logro homogéneo por parte de toda la población, para lo cual se deberán diseñar e implementar políticas específicas de compensación y discriminación positiva focalizadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables, orientando hacia ellos mayores recursos y apoyo técnico. Al respecto TEDIESCO señala que las experiencias de descentralización y regionalización llevadas adelante en las últimas décadas en América Latina muestran que para que dichos procesos cumplan con sus objetivos democratizadores y dinamizadores del sistema, deben estar acompañados por la presencia de una administración central fuerte. Señala asimismo que las funciones de la administración central no deberían ser las mismas que en el modelo de organización tradicional, sino que tendrían que estar centradas en dos áreas principales: la evaluación de resultados y la compensación de diferencias<sup>16/</sup>.

A las dos áreas señaladas por TEDIESCO parece importante agregar otras dos. Por un lado, la más arriba mencionada construcción de consensos en torno al objetivo de la calidad y a sus contenidos fundamentales. Por otro

---

*a la integración, por primera vez, en la enseñanza media de importantes estratos de bajo nivel sociocultural, lo que constituye un hito histórico y un incommensurable desafío al sistema educativo. El tema es ¿cuál es la prioridad en una transición cultural de esta magnitud? ¿evaluar y fortalecer la capacidad de enseñanza en los conocimientos básicos o abordar nuevos espacios de socialización y formación de los adolescentes considerando que una educación de toda la población requeriría de un amplio espectro de formaciones? Al respecto, puede resultar útil hacer una distinción entre el currículo ideal en relación al orden del conocimiento y del desarrollo de las potencialidades humanas, y el currículo que más efectivamente responde a las carencias y necesidades de una sociedad en un momento histórico determinado. Una cosa es el conjunto de aprendizajes que, en términos ideales, sería deseable que los adolescentes incorporaran y otra los aprendizajes mínimos que, prioritariamente, deben lograrse en las actuales circunstancias y que son condición de posibilidad para todo lo demás" (RAMA, G. y otros, ¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico Único de Educación Media; CEPAL, Montevideo, 1992)*

15/ "La consecución de cualquier objetivo que, como el de mejoramiento de la calidad de la educación, produzca modificaciones en la distribución de poderes, tanto entre los actores que se mueven en el contexto como entre quienes lo hacen en el interior del cuerpo burocrático, exige la acumulación de consenso alrededor de los resultados deseados con la finalidad de legitimar las acciones que se implementen" (BRASLAVSKY, C. y THRAMONTI, G., 1990, op cit.)

16/ TEDIESCO, J.C., 1990, op cit

lado, la relativa a garantizar la capacitación y calidad de los recursos humanos con que cuenta el sistema en todos los niveles, con particular énfasis en el cuerpo docente. A este último punto está referido el apartado siguiente.

### **3. Profesionalización y jerarquización del cuerpo docente**

Otra modificación sustancial en las condiciones de funcionamiento de los sistemas educativos, operada a lo largo del siglo, es la relativa a la situación del cuerpo docente. En las etapas iniciales del desarrollo de los sistemas educativos los docentes gozaban de un status y reconocimiento social elevado. Basta recordar la caracterización que E. DURKHEIM hace del profesor como sacerdote de una religión laica. Dicho reconocimiento social de la profesión docente estaba asociada, principalmente, a que los docentes -normalistas, universitarios y/o autodidactas de alto nivel cultural- eran portadores de un nivel de formación elevado en relación a los niveles educativos del común de los ciudadanos de su tiempo. A ello se sumaba que las remuneraciones eran relativamente decorosas, así como la existencia de un amplio consenso acerca de la importancia de la función social del sistema educativo y de la misión del maestro.

A lo largo del siglo estas condiciones se han modificado sustancialmente. Los salarios docentes han pasado a estar entre los más bajos de la escala de remuneraciones y el nivel de formación de un docente ha dejado de ser superior al del común de los ciudadanos, por la expansión creciente de la educación media y superior. La profesión docente en sí misma se ha masificado. A ello debe agregarse la situación de crisis y deterioro de los sistemas educativos, todo lo cual configura una situación en la que la docencia ha perdido el prestigio y reconocimiento social de que otrora gozó. Por otra parte, probablemente no es ajeno al fenómeno el hecho de que la docencia se haya tornado una profesión casi exclusivamente femenina.

Ahora bien, resulta obvio señalar que la mejora de la calidad de la enseñanza se resuelve, en última instancia, en la calidad de la tarea que los docentes desarrollan dentro del aula. De manera que es imprescindible involucrar al cuerpo docente en la preocupación por la calidad y en la búsqueda de los caminos para hacerla efectiva

Ello determina que una de las prioridades estratégicas de una gestión educativa orientada al mejoramiento de la calidad, sea la relativa a la profesionalización y condiciones de trabajo del cuerpo docente. El desafío central para las políticas educativas en este terreno es, no sólo mejorar las remuneraciones y la formación inicial de profesores y maestros, sino además, desarrollar mecanismos propios de la gestión de recursos humanos dirigidos a construir condiciones de trabajo que permitan una mayor profesionalización por la vía de la capacitación en servicio, la creación de espacios de investigación y de intercambio entre colegas, el aumento de la capacidad para

hacerse cargo de las dificultades de la enseñanza y tomar decisiones pertinentes, la creación de incentivos profesionales y la existencia de instrumentos eficaces para la orientación y supervisión de la enseñanza.

#### **4. Incremento de los recursos y racionalización de su asignación**

Ningún intento por mejorar la calidad y la gestión de la educación puede eludir los problemas relativos al financiamiento del sistema y a la insuficiencia de los recursos económicos con que se cuenta. En este sentido también se han producido modificaciones sustantivas a lo largo del siglo.

Los problemas relativos a la dotación y uso de los recursos plantean desafíos cruciales a la gestión de los sistemas educativos. Al deterioro de la inversión estatal en la educación, operado en la generalidad de los países de la región en las últimas décadas, es necesario incorporar la consideración del hecho de la ampliación de la cobertura de los sistemas. Esto significa que, aún recuperando los niveles de inversión de los años 50' y 60', dichos recursos se aplicarían a atender a una proporción de la población significativamente mayor que la atendida en aquellos años.

La consecuencia de lo anterior es que, junto con la necesidad de incrementar los recursos destinados a la educación, existe una no menos imperiosa necesidad de mejorar sustancialmente la forma en que los mismos son utilizados.

Esto implica un importante desafío a la gestión de los sistemas educativos al menos en dos planos. Por un lado es necesario hacer más eficiente la gestión y racionalizar el gasto, de modo de optimizar el rendimiento de los recursos. Por otro lado, es imprescindible contar con políticas específicas dirigidas a focalizar la asignación de una parte importante de los recursos en la atención de aquellas áreas o sectores del sistema que atienden a la población más desfavorecida.

## 5. Producción y difusión de información sobre el desempeño del sistema

La gran mayoría de las propuestas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativa incluyen a la producción de información relevante sobre el desempeño del sistema -en particular sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos- como uno de sus elementos principales. Los párrafos que se consignan a continuación son elocuentes al respecto:

*"La educación ha funcionado como un sistema carente de control social sobre la producción de conocimientos que realiza... El relevamiento de los aprendizajes efectivamente logrados en las distintas unidades del sistema permitiría generar una capacidad social de reclamo, y posibilitar la planificación de programas de capacitación y de refuerzo de la calidad de los docentes y del equipamiento escolar en las unidades educacionales más débiles, todo lo cual constituiría una efectiva forma de mejorar la igualdad de oportunidades"<sup>17/</sup>.*

*"El eficaz cumplimiento de estas funciones supone dotar al Estado de un componente fundamental: la capacidad de información. Sólo a través de una fuerte capacidad de producir información adecuada, las decisiones en términos de identificación de problemas, definición de políticas prioritarias, control de gestión, asignación de recursos, etc., podrán ser adoptadas en forma oportuna"<sup>18/</sup>.*

*"La tarea de reestructuración institucional que es necesario abordar... requiere la reestructuración de redes de comunicación y ámbitos de intercambio, modificaciones en los organigramas institucionales de cada establecimiento educativo, revisión de los esquemas de asignación de misiones y funciones al interior del Ministerio de Educación, provisión de información válida y confiable a todos los niveles de gestión -en especial sobre indicadores de calidad y condiciones para alcanzarla- y, como síntesis de todas las estrategias concretas que tiendan al logro de esos objetivos, la generación de una nueva cultura organizacional"<sup>19/</sup>.*

*"Deben establecerse sistemas para evaluar periódicamente el cumplimiento de las metas curriculares centrales y la eficiencia interna del sistema... Tales mediciones harán más factible que los directivos de establecimientos asuman públicamente la responsabilidad por su gestión y permitirán, a la*

---

17/ RAMA, G.W., 1988, op.cit

18/ TEDESCO, J.C., 1990, op.cit

19/ BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G., 1990, op.cit

*vez, identificar potenciales problemas y deficiencias y, eventualmente, buscar soluciones en el marco de las instancias de administración local*<sup>20/</sup>.

En ese sentido, puede afirmarse que la construcción de un sistema nacional de evaluación constituye 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 de poder en las sociedades contemporáneas, la producción y difusión de información relevante sobre el desempeño del sistema educativo es una manera de apostar a la participación y compromiso con la educación del conjunto de los actores involucrados en ella. Implica, además, apostar a incrementar la capacidad de aprendizaje del propio sistema en todos sus niveles: capacidad para saber qué está sucediendo, para innovar y desarrollar estrategias alternativas, y para evaluar sistemáticamente sus resultados. En el capítulo que sigue se profundiza el análisis de estos temas.

---

<sup>20/</sup> CEPAL/UNESCO, 1992, op.cit.

### III. EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION COMO INSTRUMENTO ESTRATEGICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION Y LA CALIDAD DE LA EDUCACION

#### 1. Las dificultades de la retroalimentación en los sistemas educativos

Para todo sistema u organización social resulta vital contar con información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados. Ello permite al sistema introducir modificaciones en su modo de operar y reorientar adecuadamente sus acciones. En términos de teoría de sistemas a este fenómeno se lo denomina "retroalimentación" o "feedback". Inclusive algunos autores distinguen entre retroalimentación "negativa" y retroalimentación "positiva" -sin que las denominaciones impliquen juicio de valor-. La primera es la que verifica si el rumbo que sigue el sistema se dirige adecuadamente hacia los propósitos y objetivos que tiene establecidos. La segunda verifica si los propósitos y objetivos establecidos continúan siendo congruentes con las necesidades del entorno<sup>21/</sup>. En otras palabras, la retroalimentación "negativa" provee información acerca del logro de los objetivos, mientras que la retroalimentación "positiva" provee información acerca de si los objetivos continúan siendo válidos. El autor pone como ejemplo el de un cohete que ha sido lanzado para caer en el Atlántico Norte. El sistema de retroalimentación negativa rastrea cuidadosamente su trayectoria en relación al punto de destino. Mientras el cohete se mantenga en curso no será necesario tomar ninguna medida. Pero si el objetivo es modificado y ahora el cohete debe dirigirse hacia el Atlántico Sur, entonces recibirá una nueva señal que le indica que debe desviarse de su trayectoria hacia un objetivo diferente. Esta es la retroalimentación positiva.

La distinción es sumamente útil porque muchas veces las organizaciones son evaluadas teniendo en cuenta únicamente el nivel de logro de sus metas, sin preguntarse por la pertinencia de éstas. Cabe señalar, además, que la distinción encaja perfectamente con las dos primeras dimensiones del concepto de calidad de la educación expuesto anteriormente. La retroalimentación negativa se vincula con la dimensión de la calidad asociada a la "eficacia", en tanto la retroalimentación positiva lo hace con la dimensión asociada a la "relevancia".

Ahora bien, en cierto tipo de actividades sociales, por su propia naturaleza, es relativamente más fácil contar con ambas formas de retroalimentación. En las actividades de producción de bienes, por ejemplo, la organización cuenta con retroalimentación negativa inmediata por la vía de medir si se alcanzaron las metas de producción previstas y los estándares de calidad establecidos. La organización dispone también de retroalimentación

---

<sup>21/</sup> HANNA, D., *Diseño de organizaciones para la excelencia en el desempeño*, Addison-Wesley Iberoamericana, 1992

positiva inmediata: la aceptación o rechazo de su producto por parte del público, que se refleja en las ventas. Si el producto no responde a los requerimientos de los consumidores, éstos dejan de adquirirlo y la empresa recibe inmediatamente una señal de que algo anda mal. A partir de este piso mínimo de retroalimentación, algunas empresas diseñan sofisticados sistemas para producir información que les permiten mejorar su desempeño: estudios de mercado para conocer la opinión de los clientes sobre sus productos o las demandas potenciales de nuevos productos, procedimientos de control de calidad de su producción, etc.

Uno de los problemas centrales de los sistemas de enseñanza, consustancial a la naturaleza misma de la actividad educativa -dado que, como es obvio, no es lo mismo producir bienes que formar personas-, es la dificultad para contar con información pertinente sobre los avances y carencias en la acción del sistema, tanto en relación al logro de sus objetivos como a la adecuación de éstos a los requerimientos de los individuos y de la sociedad. Ello determina que el deterioro de los sistemas educativos no sea percibido en forma inmediata, por lo cual pueden funcionar durante largo tiempo con un alto nivel de desvinculación de sus finalidades básicas y de las necesidades sociales<sup>22</sup>. En la medida en que hay un vacío de información pertinente sobre su desempeño, los sistemas educacionales en cierta forma escapan de los controles externos por parte de los usuarios y no "rinden cuentas" ante nadie, lo cual permite que su rumbo se determine fundamentalmente en función de los intereses y lógicas corporativas internas. Por ejemplo, no es raro que muchas decisiones curriculares se tomen atendiendo más a la defensa que los profesores hacen de la carga horaria de su asignatura que al derecho de los jóvenes a la actualización del currículum.

En ese sentido es posible afirmar que el educacional es un sistema social que, en cierto modo, avanza a ciegas. Volviendo al ejemplo de HANNA, se lo puede comparar con un cohete que en algún momento fue lanzado en cierta dirección, pero que ha perdido contacto con la base y carece de información tanto sobre el rumbo que sigue como sobre si se mantiene el objetivo inicial.

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

---

<sup>22</sup> *Albert Hirschman señalaba que existen acciones y actividades en las que la falta de modernización y de cambios son percibidas de inmediato por la sociedad y provocan corrientes de opinión que reclaman soluciones (Uno de sus ejemplos es el uso de aviones obsoletos y mal mantenidos, cada catástrofe provoca una conmoción social). Inversamente, hay otras actividades -de las que la educación es paradigma- en las que la falta de cambios, el no mantenimiento del sistema no se perciben inicialmente y ante cuyo deterioro -en relación a los requerimientos del tiempo presente e incluso en relación al pasado de la propia institución- se producen sucesivas acomodaciones. En forma paralela a la escasez de medios y resultados las expectativas de la sociedad y de los actores involucrados van reduciéndose. Este tipo de proceso es muy propio de la educación por el ensamble de la misma con todo el sistema social" (RAMA, G. ¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos, CIEPAL, Montevideo, 1991)*

el servicio se expande. Pero el sistema carece de información sobre el grado en que está alcanzando sus objetivos específicos y cumpliendo con su contrato fundacional con la sociedad: que los niños y adolescentes, en determinados períodos de tiempo, desarrollen ciertas capacidades cognitivas e incorporen ciertos conocimientos y valores considerados relevantes para su desempeño en la sociedad y para su desarrollo como seres humanos. Como es obvio, en el presente el deterioro de los sistemas educativos está alcanzando un nivel tal que se hace cada vez más visible para todos.

## **2. La práctica de la evaluación en los sistemas educativos**

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

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

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

a) Es bastante común que los docentes empleen las calificaciones no sólo para evaluar el rendimiento del alumno sino, además, como instrumento de control disciplinario, calificando con una nota más alta a alumnos cuya conducta en clase consideran adecuada y que apliquen calificaciones más bajas a aquellos alumnos que cuyo comportamiento perturba el clima en el aula.

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

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

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

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

La investigación desarrollada por la CEPAL, Oficina de Montevideo, en las escuelas y liceos del Uruguay, es sumamente elocuente en relación a este problema, por lo que resulta pertinente detenerse un instante a considerar sus hallazgos. En primer término, se encontró que los aprendizajes de los alumnos de 4º año escolar, medidos a través de pruebas objetivas, eran mejores en la ciudad del Interior del país que ostentaba los más altos índices de repetición. Ello se debía a que en dicha región los maestros eran más exigentes, los niños repetían el grado en mayor proporción, pero a la larga alcanzaban mayores niveles de aprendizaje. En segundo término se encontró que, en las zonas más carenciadas de la ciudad de Montevideo, los maestros pronosticaban la "promoción segura" del 52% de los niños que habían obtenido los peores puntajes -menos de 15 puntos en 38- en las pruebas objetivas de Lenguaje. En las zonas más acomodadas de la ciudad esto no sucedía en ningún caso. En tercer término, al cruzar el juicio del maestro sobre el rendimiento de cada alumno -en tres categorías: insuficiente, aceptable y bueno- con el pronóstico de promoción que sobre el mismo alumno formulaba el propio maestro, se encontró que en las zonas periféricas de la ciudad de Montevideo los maestros pronosticaban "promoción segura" para el 30% de los niños considerados "insuficientes" por ellos mismos<sup>23</sup>. Una situación similar fue verificada en la enseñanza media<sup>24</sup>.

---

<sup>23/</sup> RAMA, G.W., 1991, op cit.

Como consecuencia de lo anterior el sistema educativo adquiere una gran opacidad para los alumnos y sus familias, en la medida en que carecen de señales claras acerca de sus reales conocimientos y capacidades, así como acerca de sus carencias. De esta manera el sistema suele alimentar falsas expectativas e ilusiones acerca de la formación adquirida y de las potencialidades reales para el desempeño posterior, tanto en el plano académico como en el laboral<sup>24/</sup>. Alumnos y familias legítimamente creen que los primeros se encuentran adecuadamente capacitados, en la medida en que han ido avanzando con calificaciones de suficiencia -salvo en los estratos de mayor nivel sociocultural, que son los que cuentan con mayores posibilidades de percibir el deterioro en la formación recibida por sus hijos-. En función de estas falsas señales, la población se desplaza masivamente hacia los niveles superiores del sistema, que empiezan a recibir una población estudiantil que carece de los instrumentos indispensables para desempeñarse en ella, decayendo la calidad general de la educación superior.

La implementación de evaluaciones nacionales de aprendizajes daría mayor "transparencia" al sistema educativo, haciendo "visible" para docentes, alumnos y familias el vaciamiento de conocimientos en ciertos sectores del sistema, en la medida en que todos los actores contarían con señales y puntos de referencia más claros<sup>25/</sup>. Permitiría, asimismo, transformar la demanda por expansión en demanda por calidad. *"Lo importante a destacar es el valor de la aplicación regular de pruebas objetivas. Si cada maestro pudiera comparar los resultados de sus escolares con los otros grupos y escuelas del país tendría un punto de referencia para mejorar sus prácticas pedagógicas. Si las autoridades tuvieran un "mapeo" anual de qué conocimientos se producen en el sistema tendrían instrumentos para diseñar políticas para elevar la calidad en las escuelas y en aquellos grupos de escuelas donde ésta es insuficiente. Finalmente, si las familias supieran qué es lo que aprendieron sus hijos en su escuela en comparación a lo que aprendieron los hijos del vecino en otra o los niños de otros barrios y de otra condición sociocultural tendrían elementos de información para reivindicar la equidad en conocimientos y aprendizajes así como motivaciones para sostener el proceso educativo, participando en sus escuelas y atendiendo el proceso cultural propio y de sus niños"*<sup>26/</sup>.

### 3. El rol estratégico de un sistema nacional de evaluación

---

24/ RAMA, G.W. y otros, 1992, op cit

25/ *"El resultado es que el sistema educativo básico ha respondido a la masificación social y a la carencia de instrumentos para incrementar la capacidad de los educandos de acuerdo a una "ficción democrática". Aparentemente, todos tienen una posibilidad de avanzar en la carrera de los estudios y lograr las promociones de cursos pero mientras unos lo hacen habiendo experimentado una transformación en sus conocimientos los otros pasan sin que se haya producido mayor cambio en sus capacidades"* (RAMA, G. y otros, 1992, op cit)

26/ LASIDA, J. y RAVEJLA, P., op cit

27/ RAMA, G.W., 1991, op cit.

Un sistema nacional de evaluación que proporcionara 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 siguientes efectos en la mejora de la gestión y la calidad de la enseñanza:

a) Aportaría 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 cuáles es necesario reforzar. Pero, sobre todo, permitiría identificar las áreas o conjuntos de establecimientos que están atendiendo a la población más desfavorecida y/o alcanzando los peores niveles académicos y diseñar estrategias focalizadas de intervención compensatoria, brindando a dichos establecimientos mayores recursos, apoyo técnico-pedagógico, material didáctico, etc. De esta manera sería posible evitar o 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 tendría 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 relación al resto de los establecimientos de su zona y a los del resto del país. A cada establecimiento le correspondería profundizar en la investigación de las causas y explicaciones de los resultados obtenidos, evaluando así su propia acción educativa y definiendo las acciones o proyectos de mejoramiento que se consideren pertinentes.

c) En el mismo sentido, la devolución de la información acerca de los resultados de sus propios alumnos a los profesores y maestros contribuiría a mejorar el ejercicio profesional. Los docentes podrían contar con mejor retroalimentación sobre los resultados de su acción pedagógica y estarían en mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas en procura de mejorar el aprendizaje de los alumnos. Tendrían, además, un valioso punto de referencia para su evaluación del desempeño individual de sus alumnos<sup>28</sup>.

---

<sup>28/</sup> Así como en el pasado el sistema educativo asumió como punto de referencia para la evaluación de su desempeño, la evaluación del rendimiento individual de los alumnos efectuada por los docentes, en el presente parece necesario invertir los términos. Se requiere de un sistema de evaluación de los aprendizajes en el conjunto del sistema que sirva como punto de referencia para el docente en su evaluación del rendimiento individual de sus alumnos.

d) Un papel no menos trascendente en la mejora de la gestión y la calidad del sistema educativo radica en la entrega de la información a las familias de los estudiantes y a la sociedad en su conjunto. Ello permitiría elevar considerablemente las posibilidades de participación de las familias, incrementar su capacidad control del desempeño del sistema y efectivizar una demanda más activa respecto a la calidad de la formación que se brinda a sus hijos<sup>29/</sup>.

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

---

<sup>29/</sup> "El desafío de la política social consiste en lograr incorporar a las acciones públicas el dinamismo que caracteriza a la concepción estratégica vigente en los servicios privados. En los servicios privados, este dinamismo se obtiene a través de la competencia y se asume que la pugna por conquistar mercados es una condición necesaria para la existencia del espíritu estratégico. En el caso de la educación, esta competencia sólo se produce parcialmente en algunos segmentos superiores del sistema o entre sectores sociales con 'poder de compra'. Si bien la 'competencia' no puede ser el factor regulador y dinamizador, no cabe duda que es preciso confrontar la actividad educativa con algún factor externo. Desde este punto de vista es posible postular que el dinamismo sólo puede provenir de la mayor calificación de las demandas. Permitir mayores grados de control de los procesos y de los resultados por parte de los destinatarios (padres, organizaciones de la comunidad, docentes, etc.), e implementar eficientes sistemas de información al público, constituyen elementos centrales para introducir una dinámica diferente en la gestión de políticas educativas públicas" (CEDESCO, I.C., 1994, op.cit.)

## *Segunda Parte*

### **CARACTERIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA CALIDAD (SINEC)**

#### **IV. MISION Y OBJETIVOS DEL SINEC**

En los últimos años se han llevado adelante en la Argentina diversas experiencias y proyectos referidos a la evaluación de la calidad educativa, tanto desde instancias nacionales como jurisdiccionales. Dichos proyectos<sup>30</sup> constituyen valiosos antecedentes que han permitido acumular experiencia y reflexión en torno al tema y han preparado el camino para que, en el marco del proceso de reforma del sistema educativo argentino actualmente en curso, se iniciara en 1993 la construcción del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica y Media (SINEC).

##### **I. El marco legal**

La Ley Federal de Educación, votada por el Congreso de la Nación Argentina el 14 de abril de 1993, marca un jalón en el proceso de reforma del sistema educativo argentino de cara al siglo XXI. El texto de la ley establece una serie de conceptos fundamentales para la construcción de un nuevo sistema educativo. Entre ellos merecen especial destaque:

a. La redefinición de los niveles en que se estructura el sistema educativo. Dichos niveles pasan a estar definidos de la siguiente manera: Educación Inicial (3 a 5 años), la Educación General Básica (6 a 15 años, con carácter obligatorio), Educación Polimodal (16 a 18 años), Educación Superior y Educación Cuaternaria (Art. 10<sup>o</sup>).

b. La descentralización y federalización del sistema, que implica que cada jurisdicción adquiere plena responsabilidad y competencia en la conducción del sistema educativo en su ámbito geográfico. En ese sentido la Ley establece que a cada jurisdicción le compete "*planificar, organizar y administrar el*

---

<sup>30/</sup> Por una reseña de los mismos véase el Documento de Trabajo N<sup>o</sup> 1 de la Dirección Nacional de Evaluación, titulado *Marco general del sistema nacional de evaluación de la calidad*

*sistema educativo en el marco de su jurisdicción"; "aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales"; "organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada"; "evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia"; "promover la participación de las distintas organizaciones que integren los trabajadores de la educación en el mejoramiento de la calidad de la educación" (art.59°).*

c. El énfasis en la articulación e integración del sistema como correlato indispensable de la descentralización. En ese sentido la Ley instituye el Consejo Federal de Cultura y Educación como *"ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación"*, cuya misión es *"unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa"* (arts. 54° y 55°).

Entre otras funciones, el Consejo Federal de Cultura y Educación debe *"concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema"* y *"acordar los contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias para desempeñarse como tal en cada ciclo, nivel y régimen especial"* (art.56°)<sup>31/</sup>.

Asimismo, entre las funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación se establece que éste debe *"desarrollar programas nacionales y federales de cooperación técnica y financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regionales"* (art. 53°).

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

---

31/

En este marco se inscribe el trabajo, actualmente en curso, de diseño de contenidos curriculares mínimos comunes a toda la Nación, en cuya elaboración están participando técnicos representantes de todas las jurisdicciones.

Importa destacar que la Ley no se queda en una mera declaración de buenas intenciones, sino que específicamente establece que el MCE de la Nación deberá *"evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación"* (art. 53°), así como *"enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas cámaras del Congreso de la Nación donde se detallen los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecen en la presente Ley"* (art.48°)<sup>32/</sup>.

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

e. La preocupación también central por la equidad en el acceso al sistema educativo y al conocimiento, que aparece en diversos lugares a lo largo de todo el texto de la Ley. Se establecen como principios que *"el sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna"* (art. 8°) y *"la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población"* (art. 5°).

En el mismo sentido la Ley establece que *"el Poder Ejecutivo nacional financiará total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional..."* (art. 64°)<sup>33/</sup>. En la misma línea cabe citar nuevamente el artículo que establece que el MCE debe *"desarrollar programas nacionales y federales de cooperación técnica y financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regionales"* (art. 53°).

---

32/ En este marco se inscribe la creación de la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa y de la Dirección Nacional de Evaluación, así como la realización del Primer Operativo Nacional de Evaluación en noviembre de 1993.

33/ En este marco se inscribe la creación de la Subsecretaría de Políticas Compensatorias en el marco del MCE; y el Plan de Mejoramiento de la Calidad en 1000 de las escuelas primarias más carenciadas del país, actualmente en curso.

f. Finalmente, la Ley establece el carácter prioritario de la inversión estatal en la educación (art. 60°) y el compromiso concreto de duplicar la inversión pública consolidada total de 1992 a razón de un 20% anual a partir de 1993 (art. 61°).

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

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

\*\* fortalecerá el proceso de descentralización aportando información relevante a cada jurisdicción sobre su situación educativa en el contexto nacional, potenciando de esa manera la capacidad de gestión y toma de decisiones pertinentes por parte de las jurisdicciones;

\*\* producirá información comparable a nivel nacional que será de vital importancia para la integración y articulación del sistema, dado que permitirá detectar oportunamente los procesos de segmentación y diferenciación excesiva entre las distintas jurisdicciones;

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

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

En este marco, la misión del SINEC puede ser definida, en forma sintética, como producir en forma permanente información relevante acerca de los aprendizajes alcanzados por los alumnos en todos los niveles, ciclos, regímenes y modalidades del sistema educativo argentino y las variables institucionales y socioculturales asociadas a dichos aprendizajes, de modo de retroalimentar los procesos de evaluación y toma de decisiones por parte de las diversas instancias y actores involucrados en la acción educativa: las autoridades y Oficinas de Planeamiento nacionales y jurisdiccionales, los supervisores y directores de centros de enseñanza, las unidades escolares, los

docentes y sus organizaciones, las universidades y centros de investigación, las familias de los alumnos y la comunidad en general. Esta información permitirá fortalecer la capacidad de gestión e incrementar la responsabilidad por los resultados en todos los niveles de decisión del sistema, proponer lineamientos de política educativa para generar una dinámica de mejoramiento de la calidad de la educación, e identificar a los sectores del sistema en situación más desfavorable para desarrollar políticas compensatorias.

### **3. Objetivos específicos del SINEC**

La progresiva implementación e institucionalización del SINEC estará orientada por los siguientes objetivos específicos:

- 1) Desarrollar estrategias, indicadores e instrumentos para la producción de información pertinente acerca de la calidad del sistema educativo.
- 2) Brindar anualmente al Congreso de la Nación y a la sociedad en general un Informe sobre la situación de la calidad del sistema educativo en la Argentina.
- 3) Producir y suministrar a las diversas Secretarías del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y a los Ministerios de Educación Jurisdiccionales, información sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos -particularmente el nivel de dominio de los contenidos curriculares mínimos comunes a toda la Nación- y las variables institucionales y socioculturales asociadas a ellos, de modo de retroalimentar los procesos de planificación y toma de decisiones.
- 4) Producir y proveer a los directivos y docentes en cada establecimiento escolar información sobre los aprendizajes alcanzados por sus alumnos y las variables institucionales y socioculturales asociadas, para que aquellas puedan evaluar y reformular sus estrategias y modalidades de acción pedagógica.
- 5) Brindar a las familias de los estudiantes información sobre los niveles de aprendizaje alcanzados por sus hijos, de modo tal que aquellas puedan ejercer un sano control sobre la calidad del servicio que reciben.
- 6) Producir y proporcionar a centros académicos y oficinas de planeamiento educativo información pertinente para la evaluación del impacto de programas compensatorios y de innovación educativa.

7) Producir y suministrar a la Subsecretaría de Políticas Compensatorias del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y a los Ministerios de Educación Jurisdiccionales, información sobre los establecimientos que, tanto por los escasos aprendizajes alcanzados por sus alumnos como por la situación socioeconómica y cultural de éstos, requieren de una asistencia técnica y financiera prioritaria por parte del Estado.

8) Producir y suministrar a la Subsecretaría de Programación y Gestión Educativa del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y a los Ministerios de Educación Jurisdiccionales, información sobre la calidad de la formación docente.

9) Brindar apoyo técnico a los Ministerios de Educación Jurisdiccionales en el desarrollo y fortalecimiento de sus propios equipos técnicos para la evaluación de la calidad de la educación en su jurisdicción.

10) Promover la realización, a partir de la información producida, de los estudios e investigaciones que se consideren pertinentes a los efectos de generar modelos explicativos y líneas de intervención sobre los principales problemas detectados, así como formular recomendaciones de políticas para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo.

## V. CONTENIDOS Y METODOLOGIAS PARA LA EVALUACION DE LA CALIDAD

Definida la misión del SINEC en el proceso de reestructura y mejoramiento del sistema educativo argentino y los objetivos específicos que orientarán su progresiva institucionalización, interesa establecer a continuación cuáles serán los contenidos y metodologías con los que operará el sistema. Tal es el propósito del presente capítulo. En el capítulo siguiente se especificarán algunos aspectos centrales relativos a la organización y funcionamiento del SINEC.

### I. Algunas precisiones sobre el concepto de evaluación

Es ya tradicional definir la evaluación como producción de información útil para la toma de decisiones. Asumiendo en principio dicha definición como válida, interesa enfatizar que toda evaluación implica la realización de un estudio o investigación dirigido a establecer el valor de un determinado objeto o actividad. En otras palabras, toda evaluación implica la formulación de un juicio de valor sobre determinado objeto o actividad.

La formulación de un juicio de valor supone dos aspectos: un conocimiento acerca de la situación del objeto de evaluación y un punto de referencia normativo que define lo deseable para dicho objeto. De la contrastación de la realidad con la norma, de la comparación del "ser" del objeto con el "deber ser", surge el juicio de valor -la evaluación-. A partir de dicha contrastación se podrán tomar luego las decisiones pertinentes para que la realidad del objeto evaluado se asemeje más a lo deseado o esperado.

De lo anterior se desprende que en toda evaluación intervienen dos elementos que deben ser adecuadamente diferenciados: el conocimiento acerca del objeto o actividad evaluada -elemento informativo- y la norma o patrón de referencia a partir del cual se valora el objeto o actividad -elemento normativo-. El proceso de evaluación se desarrolla a través de tres momentos: la explicitación del elemento normativo a partir del cual se valorará la situación actual del objeto de evaluación, la producción de información sobre la realidad actual del objeto de evaluación, y la evaluación propiamente dicha, que consiste en comparar los elementos informativo y normativo a los efectos de formular el juicio de valor. Un cuarto momento, posterior a la evaluación propiamente dicha, está constituido por la toma de decisiones pertinentes para modificar la situación del objeto evaluado en la dirección deseada.

Como por definición la realidad es inabarcable por el conocimiento humano, sobre ningún objeto o fenómeno es posible construir un conocimiento que agote todas sus facetas y dimensiones. En virtud de ello, toda producción de información sobre un objeto debe, necesariamente, seleccionar un conjunto de aspectos o dimensiones a través de los cuales aprehender, siempre en forma parcial y aproximativa, la realidad del objeto. En el caso de los estudios evaluativos, la selección de los aspectos sobre los que se produce información nunca es arbitraria sino que está, explícita o implícitamente, orientada por un elemento normativo.

Las precisiones anteriores resultan de suma utilidad para explicar los alcances, contenidos y metodología asumidas por el SINEC.

En primer término, interesa señalar que el rol del SINEC está referido, fundamentalmente, a uno de los momentos de la evaluación: la producción de información. Ello implica que el SINEC no pasará a detentar el monopolio de la evaluación del sistema educativo. Por el contrario, la evaluación propiamente dicha, es decir, la contrastación de la información producida con lo que se espera del sistema educativo en general y del desempeño de los alumnos en cada establecimiento y/o jurisdicción es una tarea que compete, bajo diferentes modalidades, a todos los actores involucrados. El papel central del SINEC es suministrar a los actores -responsables políticos, técnicos, supervisores, directores, docentes, alumnos, familias, etcétera- información útil para que estén en mejores condiciones para evaluar la situación de la educación en el ámbito de su competencia y tomar las decisiones que consideren pertinentes.

Inclusive, es perfectamente factible y legítimo que, a partir de la misma información, las evaluaciones sean diferentes. Ello depende, en definitiva, del marco normativo -el concepto de calidad de la educación- que se emplee como referencia para juzgar la información. De allí la importancia de construir ciertos consensos básicos en torno al concepto de calidad y a las competencias básicas a desarrollar en los educandos.

Del mismo modo, es factible y legítimo que a nivel de las jurisdicciones y de los centros de enseñanza se utilice información complementaria, generada a nivel local, para evaluar la calidad de la educación. Al respecto cabe reiterar que el SINEC no pretende constituirse en la única instancia de generación de información para evaluar la calidad del sistema educativo, pero que tiene una misión específica e insustituible: producir y suministrar información comparable a nivel nacional y jurisdiccional, de modo que los actores puedan situar adecuadamente su evaluación en el contexto del sistema educativo nacional.

En segundo término, las precisiones conceptuales anteriores permiten comprender que el SINEC no puede dejar de asumir un enfoque básico acerca de la calidad educativa, a partir del cual definir los aspectos de la realidad educativa sobre los cuales es relevante producir información. Dicho enfoque ha sido explicitado a lo largo de la primera parte de este texto, de la cual se desprende una primera aproximación al concepto: la definición de la calidad educativa como incorporación efectiva, por parte de los educandos, de los conocimientos, capacidades

cognitivas y valores considerados fundamentales para su desarrollo personal y desempeño social, político y económico.

El segundo paso de aproximación al concepto es la definición de cuáles son dichos conocimientos, capacidades y valores. Como es obvio, este segundo paso excede las competencias específicas del SINEC y obliga a referirse a la tarea de elaboración consensuada de contenidos curriculares mínimos comunes a nivel nacional, que está siendo llevada adelante por la Subsecretaría de Programación y Gestión Educativa, con la participación de representantes técnicos de todas las jurisdicciones, con la consulta a diversos actores de los ámbitos social, político y empresarial, así como a especialistas en educación. Dichos contenidos permitirán operacionalizar el concepto de calidad de la educación para la Argentina y constituirán el principal marco normativo a partir del cual desarrollar la evaluación de la calidad del sistema educativo.

En tanto el mencionado trabajo no está concluido, se ha considerado oportuno iniciar la puesta en marcha del SINEC adoptando como punto de referencia central para la evaluación de la calidad, la adquisición de conocimientos y capacidades cognitivas en las dos principales áreas instrumentales: el Lenguaje y la Matemática.

Esta opción, avalada por los antecedentes internacionales en materia de evaluación de la calidad educativa, se fundamenta en el hecho de que el dominio de la lengua materna y del razonamiento lógico matemático constituyen las bases sobre las cuales se construyen todos los demás conocimientos y capacidades intelectuales. Sin un adecuado dominio de la lecto escritura y de la capacidad de comunicación oral y escrita se ven limitadas las posibilidades de integración social y de acceso a la información -cualquiera sea la disciplina o actividad de que se trate-. De la misma manera, sin un adecuado dominio del lenguaje simbólico propio de la Matemática y de estrategias de razonamiento lógico, se ven limitadas las posibilidades generales de acceso al conocimiento científico y tecnológico. De allí la importancia de vertebrar la evaluación de la calidad en torno a estas dos áreas curriculares<sup>34/</sup>. A ellas se agregarán, a partir del presente año, las dos principales áreas del conocimiento científico: las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales.

Finalmente, según fuera explicitado en la primera parte de este texto, cabe señalar que el concepto de calidad de la educación asumido por el SINEC incluye, además de las dimensiones de "eficacia" y "relevancia" de la acción ejercida por el sistema educativo, una dimensión relativa a la pertinencia de los "procesos" educativos: las estrategias, medios y recursos, tanto humanos como materiales, empleados para la enseñanza. De la consideración de esta tercera dimensión del concepto de calidad educativa se deriva que la evaluación a implementar no se limitará a la medición de los aprendizajes alcanzados, sino que incluirá el relevamiento de información acerca de los contextos socioculturales y educativos en los que tienen lugar los procesos de aprendizaje. Dicha información

---

<sup>34/</sup> Ello no significa que la calidad de la educación esté constituida únicamente por los resultados de pruebas de aprendizaje en Lengua y Matemática, sino que éstas constituyen indicadores de las potencialidades de aprendizaje desarrolladas por los educandos.

permitirá identificar los principales factores intervinientes en el rendimiento los alumnos, posibilitando la elaboración de modelos interpretativos y la generación de propuestas de intervención para el mejoramiento de la acción del sistema.

A la definición de las áreas y contenidos centrales de la producción de información está destinado el apartado que sigue.

## **2. Los contenidos de la evaluación de la calidad educativa.**

La producción de información sobre la calidad de la educación por parte del SINEC se estructurará en torno a tres ejes centrales:

- a. información acerca de los conocimientos, capacidades cognitivas y valores efectivamente incorporados por los alumnos al cabo de ciertos ciclos de enseñanza;
- b. información acerca de los contextos educativos de los aprendizajes;
- c. información acerca del perfil sociocultural del alumnado.

En el presente apartado se describirán los contenidos de información a producir en cada uno de dichos ejes y en el siguiente se discutirá una serie de aspectos relacionados con la metodología a emplear para producir dicha información.

### **a. Los aprendizajes de los alumnos como contenido central de la evaluación de calidad**

El componente central de la información que producirá anualmente el SINEC estará constituido por los aprendizajes alcanzados por los educandos al finalizar los principales ciclos de la enseñanza. El carácter central dicha información para las políticas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativas ha sido suficientemente fundamentado a lo largo de todo el texto. En las actuales circunstancias, en que, por un lado, los sistemas de enseñanza se han masificado y, por otro lado, el acceso al conocimiento tiene, cada vez más, un papel crucial en el desarrollo social y económico de las naciones, los sistemas educativos no pueden desempeñar adecuadamente su rol en la sociedad si carece de información acerca del grado en que están logrando su objetivo específico y primordial de distribución del conocimiento socialmente significativo.

Según fue explicado en el apartado anterior, el marco de referencia central para la determinación de los conocimientos, capacidades cognitivas y valores a evaluar estará dado, en el futuro, por los contenidos curriculares básicos comunes a toda la Nación. A ellos cada jurisdicción podrá incorporar otros que considere relevantes a nivel local. En tanto los referidos trabajos de diseño curricular no estén concluidos, los contenidos centrales de la evaluación de aprendizajes estarán referidos a las áreas de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

Ahora bien, para que la información acerca de los niveles de aprendizaje alcanzados por los educandos tenga real utilidad para la toma de decisiones en materia de acciones y políticas de mejoramiento de la calidad de la educación, resulta de importancia central saber en qué contextos socioculturales, familiares, institucionales y educacionales se produjeron dichos aprendizajes. Sólo a partir de una adecuada base de información sobre dichos contextos, será posible identificar cuáles son los factores que con mayor fuerza inciden en el aprendizaje de los educandos, elaborar modelos de corte explicativo y diseñar propuestas de política educativa para intervenir sobre los principales problemas que se detecten<sup>35/</sup>.

A partir de estas consideraciones es posible establecer otras dos grandes áreas de contenidos, el contexto educativo e institucional, por un lado, y el contexto sociocultural y familiar, por otro, que junto con los aprendizajes constituyen los tres ejes centrales de producción de información para la evaluación de la calidad del sistema educativo.

#### b. Los contextos educativos e institucionales

La información sobre los contextos educativos tiene importancia central a los efectos de identificar los factores institucionales y las estrategias educativas que, controlando las variables familiares, logran favorecer un mayor desarrollo de las potencialidades de los educandos. Del mismo modo pero en sentido contrario, interesa identificar estrategias y factores institucionales que se muestran como particularmente desfavorables para el aprendizaje de los alumnos.

---

<sup>35/</sup> Una muy buena síntesis de los estudios e investigaciones sobre el tema puede encontrarse en un artículo elaborado por CECILIA CARDENAL, JOHANNA FILP, MARCELA LATORRE y GRECIA GALVEZ titulado *Factores que inciden en el mejoramiento de los aprendizajes en la Educación Básica* (Mimeo, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación/CIDE, Santiago de Chile, 1990)

A partir de los estudios e investigaciones sobre el tema<sup>36/</sup>, es posible diferenciar dos aspectos centrales del contexto educativo: la institución escolar, por un lado, y el docente y sus estrategias pedagógicas en el aula, por el otro. Para cada uno de estos aspectos es posible señalar un conjunto de factores o variables sobre las que es relevante producir información.

#### b.1) La institución escolar

En apretada síntesis, los estudios en torno a este tema muestran la influencia que tiene el clima institucional en los aprendizajes de los alumnos. Se destaca la importancia de que existan normas y criterios de acción compartidos por el conjunto del personal, así como expectativas positivas y adecuadamente comunicadas sobre el desempeño de los alumnos. Se señala el papel central del director del centro educativo en la generación de una cultura profesional entre los docentes y un ambiente de colaboración, innovación y mejoramiento de la acción educativa cotidiana. Aparece como muy importante la estabilidad y dedicación horaria del personal docente en la institución, en la medida en que favorece un mayor sentido de pertenencia y compromiso con la acción institucional. Se destaca, asimismo, la importancia de que el centro educativo ofrezca un contexto físico agradable para el desarrollo de la acción educativa, así como disponibilidad de textos, libros y materiales de trabajo. Finalmente, cabe señalar la importancia de un adecuado vínculo del centro educativo con las familias de los alumnos, creando las condiciones para que éstas apoyen adecuadamente el aprendizaje de los niños.

A partir de estas rápidas consideraciones es posible definir un conjunto de variables institucionales básicas sobre las cuales es relevante producir información:

b.1.1) **infraestructura y equipamiento** del centro educativo: tamaño del establecimiento, estado del local y de las aulas, suficiencia de aulas y espacio físico para la cantidad de alumnos atendida, material y equipamiento didáctico disponibles, existencia de textos y libros, condiciones de higiene, disponibilidad de

---

36/ Además del artículo citado anteriormente cabe destacar, entre otros, los siguientes trabajos.

CAROLIA, P. y ROJAS, A., 1993, op.cit.

ESCUADERO, J.M., La innovación y la organización escolar. En: PASQUAL, R. (comp.), La gestión educativa ante la innovación y el cambio; Narcea, Madrid, 1988. (Continúa en la página siguiente)

FILIP, J. y otros, Disciplina, control social y cambio. Estudio de las prácticas pedagógicas en una escuela básica popular, CIDE, Santiago, 1987

GOODLAD, J I., A place called school; Mc Graw-Hill, 1984

LOPEZ, G. y otros, La cultura escolar, ¿responsable del fracaso?; PITE, Santiago, 1984

Mc LAUGHLIN, M., Ambientes institucionales que favorecen la motivación y productividad de los profesores. En: VILLA, A. (comp.), Perspectivas y problemas de la función docente; Narcea, Madrid, 1988

RAMA, G.W., 1991, op.cit

RAVELA, P., Escuelas productoras de conocimientos en los contextos socioculturales más desfavorables, CEPAL, Montevideo, 1993

RUTTER, M. y otros, Fifteen thousand hours. Secondary schools and their effects on children; Harvard University Press, 1984.

VANDENBERGHE, R., Development of a questionnaire for assessing principal change facilitator style, ponencia presentada en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Investigación Educativa (AERA), Nueva Orleans, 1988

personal de apoyo (personal técnico -psicólogo, asistente social, etc.- y personal de administración, mantenimiento y limpieza), etcétera;

b.1.2) **características del director** del establecimiento: sexo, edad, formación, experiencia profesional, actualización, capacidad de liderazgo, capacidad de organización, capacidad para vincular la acción cotidiana con metas de mediano y largo plazo, antigüedad en el establecimiento, etcétera;

b.1.3) **clima institucional**: existencia de normas y criterios educativos compartidos, existencia de instancias de trabajo profesional colectivo por parte del cuerpo docente, importancia otorgada al aprendizaje de los alumnos, énfasis en la evaluación del desempeño de docentes y alumnos, existencia y tratamiento de los conflictos, etcétera;

b.1.4) **características del cuerpo docente** del establecimiento: formación docente, antigüedad en la docencia, situación de revista, estabilidad y dedicación horaria en la escuela, ausentismo, carga horaria en otras actividades o establecimientos, etcétera;

b.1.5) **vínculo de la institución educativa con las familias**: canales de comunicación existentes, frecuencia y contenidos de las convocatorias a los padres, instancias y modalidades de participación de éstos, asistencia a las convocatorias de la escuela, etcétera;

b.1.6) **actitudes de los alumnos hacia la actividad escolar**: aspiraciones educacionales, autoestima, orientación hacia el logro académico, actitudes ante la escuela, el docente y la asignatura, cumplimiento de las tareas, etcétera.

## b.2) El docente y sus estrategias pedagógicas en el aula

Según se señaló más arriba en este texto, en última instancia el tema de la calidad educativa se define dentro del aula a través de la interacción que allí tiene lugar entre el docente y sus alumnos. En ese sentido adquiere relevancia central, en primer término, el dominio que el docente tenga tanto de los contenidos de las disciplinas que imparte, como de las estrategias metodológicas para enseñar dichos contenidos. En segundo término, los estudios sobre el tema revelan la importancia de las percepciones y expectativas que el docente tenga acerca del desempeño de cada uno de sus alumnos y del grupo a su cargo. Las expectativas positivas, por un lado, facilitan la percepción de las habilidades y posibilidades de los alumnos y, por otro lado, se transmiten a los alumnos favoreciendo su autoestima y generando un círculo virtuoso de profecía de éxito. En tercer término, es relevante el grado en que el propio docente valora como importante la adquisición de conocimientos por parte de sus alumnos, utiliza eficientemente el tiempo destinado a la enseñanza, propone y monitorea tareas y actividades adecuadas a las

capacidades de sus alumnos favoreciendo su autonomía, realiza evaluaciones frecuentes dando adecuada retroalimentación a sus alumnos y logra generar en el aula un clima de trabajo y motivación por el aprendizaje. Finalmente, cabe señalar la importancia de las características vinculadas con el carácter profesional de la actividad del docente: su autopercepción y autoestima como profesional, su grado de satisfacción con su trabajo, la existencia de oportunidades de actualización y perfeccionamiento, la existencia de oportunidades de interacción y trabajo en equipo con los colegas.

De esta sintética visión sobre el papel del docente y sus estrategias pedagógicas se deriva una serie de variables básicas sobre las cuales es necesario producir información:

b.2.1) **características de los docentes:** sexo, edad, estudios realizados, antecedentes académicos, trayectoria profesional, dedicación a la docencia, actividades no docentes, etcétera;

b.2.2) **nivel de dominio y actualización en los conocimientos de las disciplinas que imparte y en las estrategias metodológicas para su enseñanza;**

b.2.3) **actitudes básicas del docente:** satisfacción con su trabajo, expectativas acerca de las capacidades de sus alumnos, orientación hacia logros cognitivos, autoestima profesional, conciencia y aceptación de sus propias emociones, etcétera;

b.2.4) **capacidades y estrategias pedagógicas:** explicaciones claras, adecuada estructuración de los conocimientos, propuesta de actividades de aprendizaje relevantes que los alumnos puedan desarrollar en forma autónoma, claridad en las instrucciones dadas a los alumnos, adecuado aprovechamiento del tiempo de clase, retroalimentación individual a cada alumno sobre sus avances y dificultades, incorporación de los intereses e inquietudes de los alumnos al proceso de enseñanza-aprendizaje, explicitación de normas de funcionamiento colectivo y consistencia en su aplicación, etcétera;

b.2.5) **condiciones de trabajo:** concentración horaria y estabilidad en un establecimiento, existencia de instancias de trabajo en equipo con colegas, oportunidades de actualización y perfeccionamiento docente, existencia de adecuada orientación y supervisión del desempeño docente, remuneración, etcétera.

La mayor parte de la información relativa a las variables anteriores, tanto la referida a los docentes como a los centros educativos, será recogida a través de cuestionarios que se aplicarán a docentes y directivos en forma conjunta con la aplicación de pruebas de aprendizaje a los alumnos. Como es obvio, al igual que en el caso de las pruebas de aprendizaje, los primeros operativos de evaluación y el análisis de los datos obtenidos a través de ellos permitirán identificar los indicadores más pertinentes y perfeccionar los instrumentos para la obtención de la

información. Cabe señalar, sin embargo, que la evaluación de la calidad docente será objeto de relevamientos y estudios específicos, de acuerdo con el mandato legal.

### c. Los contextos socioculturales y familiares

El tercer eje de contenidos de la evaluación de calidad está constituido por la información sobre el perfil sociocultural del alumnado. Esta información podría ser considerada como parte del contexto educativo, pero dada su importancia central en relación con el objetivo de la equidad, resulta pertinente considerarla como un componente diferenciado.

Los aprendizajes de los educandos están determinados, no sólo por el contexto educativo que la escuela les brinda sino también, y fundamentalmente, por sus características socioculturales de origen. Como es sabido, muchas veces la cultura y prácticas de la escuela presuponen un alumno tipo de clase media con un conjunto de hábitos, modalidades de uso del lenguaje, disciplinas, etcétera, diversas de las que caracterizan a los niños y adolescentes provenientes de los denominados "sectores populares". Cuanto mayor es la distancia entre las características de la socialización primaria recibida por el niño en el seno de la familia y la socialización secundaria que se desarrolla al interior de la institución educativa, mayores son las dificultades que debe enfrentar esta última para resultar exitosa.

Simultáneamente, el desempeño escolar de los niños y adolescentes depende en buena medida de los apoyos de distinto tipo que reciben en el hogar: la capacidad de los padres para comprender lo que están haciendo sus hijos en la escuela y ayudarlos en sus tareas, las disciplinas de trabajo que la familia haya formado en los niños, los recursos culturales de todo tipo -libros, revistas, material de expresión gráfica, juegos de mesa, videos, etcétera- con que los niños han convivido en el hogar desde sus primeros años de vida, la riqueza del vocabulario empleado en la vida cotidiana en el hogar, la disponibilidad de espacio físico en el hogar para la realización de tareas escolares, las condiciones materiales de vida, etcétera.

De lo anterior se desprende que no es posible realizar una adecuada evaluación de la calidad de la educación sin tener presente el contexto sociocultural en que se desarrolla la acción educativa. De allí la importancia central de producir, junto con la información sobre aprendizajes y contextos educativos, una base de datos sobre las características socioculturales de la población atendida, que incluya los siguientes conjuntos de variables:

- c.1) características socioeconómicas y culturales de la comunidad y las familias de los alumnos: necesidades básicas insatisfechas en el entorno geográfico del centro educativo, niveles educativos

alcanzados por padres y madres de los escolares, ocupaciones de los mismos, equipamiento de los hogares, cantidad de integrantes y composición del núcleo familiar, características de la vivienda, etcétera;

c.2) **características de los alumnos:** sexo, edad, trayectoria escolar, repeticiones, asistencia, características del hogar de origen, disponibilidad de materiales, textos, elementos culturales y lugar para el estudio en el hogar, etcétera.

c.3) **actitudes de las familias frente a la educación:** expectativas respecto al rendimiento del niño, valoración y apoyo a la labor de la escuela, respuesta a las convocatorias por parte de la escuela, disposición a la participación, apoyo al niño en sus tareas escolares, etcétera.

La información sobre estas variables constituirá un instrumento central para las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad del sistema educativo, en la medida en que:

a. permitirá construir un perfil sociocultural del alumnado atendido en cada establecimiento escolar y, eventualmente, categorizar a los centros de enseñanza en función de dicho perfil; la identificación de los centros educativos que atienden a la población en situación social más desfavorable constituye un instrumento central para la focalización de las políticas sociales y los programas de carácter compensatorio;

b. la asociación de resultados en las pruebas de aprendizaje con las variables socioculturales permitirá identificar contenidos y capacidades cognitivas que resultan de más difícil aprendizaje para la población de origen social más desfavorable;

c. la vinculación de resultados de aprendizaje, perfil sociocultural del alumnado y contextos educativos permitirá, por un lado, identificar las estrategias didácticas e institucionales más eficaces para alcanzar mejores niveles de aprendizaje en los contextos socioculturales más desfavorables; simultáneamente, permitirá evaluar el impacto real de los programas compensatorios y las políticas sociales que se implementen a través de la escuela.

### **3. La metodología para la producción de la información**

Toda evaluación de la calidad en los sistemas educativos suele generar importantes debates y discusiones, tanto en el plano político como en el académico. Los puntos de discusión suelen ser múltiples, pero pueden ser agrupados en torno a tres grandes aspectos: la interpretación de los resultados, la selección de los contenidos de la

evaluación y la idoneidad de los enfoques metodológicos y de los instrumentos empleados para el relevamiento de información. En relación al primer punto se ha señalado ya que el SINEC no pretende monopolizar la interpretación de los resultados sino que, por el contrario, define su rol en torno a la producción de la información y la entrega de la misma a los actores involucrados en la actividad educativa, justamente a los efectos de que se discuta socialmente la situación del sistema educativo y las vías para su mejoramiento. En relación al segundo aspecto, se han explicado anteriormente los fundamentos a partir de los cuales se han seleccionado los contenidos generales de la evaluación<sup>37/</sup>. En el presente apartado se abordan algunas de las discusiones relacionadas con el tercer aspecto, el referido a los enfoques metodológicos y los instrumentos empleados.

El objetivo de producir información representativa de la realidad nacional impone una primera opción de carácter metodológico: el empleo de metodologías y técnicas de investigación de carácter cuantitativo. Esta opción no implica desconocer el valor de los abordajes de carácter cualitativo, sino asumir que éstos son adecuados para estudios en profundidad pero de cobertura limitada. En la medida en que se pretende producir información de amplia cobertura, el abordaje metodológico necesariamente debe ser de corte cuantitativo.

Pero, además, interesa particularmente señalar la complementariedad de los enfoques cuantitativo y cualitativo. La información cuantitativa de carácter nacional producida por el SINEC puede ser utilizada como marco para estudios en profundidad de carácter cualitativo. Al respecto resulta pertinente mencionar el trabajo desarrollado por la Oficina de Montevideo de la CEPAL<sup>38/</sup>. En dicha investigación, a partir de la información sobre las características socioculturales del alumnado de un conjunto de escuelas primarias, se identificó a aquellas que atendían al alumnado de extracción social más desfavorable. Luego, a partir de los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas objetivas de rendimiento en Lenguaje y Matemática, se procedió a identificar los establecimientos que, a pesar de enseñar en las peores condiciones sociales, lograban resultados de aprendizaje satisfactorios. Dichos establecimientos fueron denominados "escuelas productoras de conocimientos", dado que en ellas los altos rendimientos demostrados por los alumnos en las pruebas no eran atribuibles al capital cultural familiar, sino a la acción pedagógica y comunitaria de las escuelas. Finalmente, identificadas las escuelas, se procedió a realizar un estudio en profundidad, ahora sí de carácter cualitativo, que permitiera identificar las características y estrategias institucionales que habían permitido alcanzar dichos resultados.

El ejemplo es útil para señalar la complementariedad de los enfoques cuantitativo y cualitativo en la evaluación de la calidad de la enseñanza y la utilidad que un marco de información general de carácter nacional puede brindar para los estudios en profundidad de temáticas específicas. Estos estudios podrán ser desarrollados por la propia Dirección Nacional de Evaluación o por otras instancias, gubernamentales o académicas, nacionales o

---

<sup>37/</sup> Una fundamentación más detallada sobre los ítems concretamente empleados en las pruebas de aprendizaje aplicadas en el Primer Operativo Nacional de Evaluación se puede encontrar en otros documentos producidos por la Dirección Nacional de Evaluación.

<sup>38/</sup> Véase RAMA, G W , 1991, op.cit , RAVELLA, P., 1993, op.cit

provinciales. Al respecto cabe recordar, una vez más, lo dicho anteriormente en cuanto a que el papel central del SINEC es suministrar a investigadores, planificadores, directores, supervisores y docentes un marco de información nacional en el cual referenciar y evaluar sus acciones, investigaciones, experiencias innovadoras y lineamientos de política educativa.

Otra de las discusiones a abordar es la que refiere al empleo de pruebas de múltiple respuesta para la producción de información sobre los aprendizajes de los alumnos. Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que un operativo de evaluación de gran escala -como sin duda lo es la aplicación, corrección y digitación de 38.000 pruebas- no admite un tipo de prueba que no sea de carácter precodificado. Por lo tanto, la discusión no puede plantearse en términos de si es pertinente o no emplear pruebas objetivas. En todo caso cabe preguntarse si los ítemes incluidos en las mismas son buenos o malos y qué es lo que efectivamente evalúan. Los ítemes pueden requerir de los alumnos únicamente memorización de datos, pero pueden también exigir de ellos capacidad para reestructurar información, aplicarla a situaciones nuevas, comprender las causas y consecuencias de los fenómenos, etcétera; en definitiva, ítemes que realmente evalúen las competencias cognitivas consideradas más relevantes.

Una de las tareas centrales para el SINEC está constituida, justamente, por la acumulación de experiencia en torno a la elaboración y validación de ítemes relativos a las diversas áreas del currículum y a las diversas destrezas y capacidades cognitivas consideradas relevantes. En ese sentido, una de las líneas de acción del SINEC es la convocatoria a los propios docentes a participar en la elaboración de paquetes de ítemes. Esta iniciativa merece ser destacada especialmente dado que, por un lado, permitirá al SINEC contar con insumos producidos por quienes cotidianamente están en las aulas trabajando con los educandos y, por otro lado, constituirá una vía para lograr un mayor involucramiento y participación de los docentes en los procesos de evaluación de la calidad.

La crítica al empleo de pruebas objetivas suele estar asociada a la argumentación de que lo relevante es evaluar los "procesos" de aprendizaje y no meramente los "productos" o "resultados". Al respecto cabe señalar, en primer término, que uno de los elementos para evaluar la calidad de los "procesos" es, justamente, saber si llevan o no a alcanzar ciertos "resultados". No tiene mayor sentido hablar de "procesos" desvinculándolos de los "resultados" a los que conducen. En segundo término, cabe reiterar que la escala nacional del operativo de evaluación determina que ella se centre en los resultados de los procesos de aprendizaje, entendiéndose por tales tanto la adquisición de conocimientos considerados fundamentales como el desarrollo en el niño de ciertas capacidades cognitivas también consideradas fundamentales. La evaluación de los procesos concretos a través de los cuales cada alumno alcanza -o no alcanza- los resultados medidos por las pruebas objetivas, es tarea de cada docente. Recuérdese, una vez más, lo dicho acerca de que la tarea del SINEC no pretende constituir toda la evaluación en el sistema educativo. En cambio, la información acerca de los resultados alcanzados por los estudiantes de un mismo nivel en las diferentes regiones del país y en los diferentes tipos de establecimiento, ofrece al docente un marco de referencia de suma utilidad para apreciar y evaluar con mayor pertinencia los procesos y los logros de sus propios alumnos.

Finalmente, otro aspecto recurrente en las discusiones metodológicas es el referido al carácter uniforme o contextualizado de la evaluación. Muchas veces se afirma que no es posible evaluar "con la misma vara" a quienes se encuentran en situaciones sociales, culturales o regionales diferentes. Al respecto cabe decir que los objetivos de equidad y democratización del sistema imponen que la evaluación sea uniforme. De lo contrario es imposible comparar los resultados, es imposible saber en qué sectores o regiones del sistema se dan los peores resultados y es imposible asignar recursos y capacitación adicionales que permitan a los alumnos más desfavorecidos alcanzar niveles de aprendizaje que les permitan estar en mejores condiciones de desempeño social. Lo que importa, en definitiva, es la relevancia social de los contenidos y capacidades cognitivas evaluadas. En la medida en que exista un conjunto de contenidos curriculares básicos comunes a nivel nacional, el problema se resuelve por la vía de evaluar la incorporación de dichos contenidos por el conjunto de la población escolar<sup>39/</sup>.

---

<sup>39/</sup> Ello no impide que se prevea la posibilidad de que cada jurisdicción incluya en cada prueba de aprendizaje un porcentaje establecido de ítems referidos a contenidos curriculares locales, que serían procesados exclusivamente a nivel jurisdiccional.

## **VI. CARACTERIZACION GENERAL DE LA IMPLEMENTACION DEL SINEC**

### **1. Estructura organizativa**

De acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Educación del 14 de abril de 1993 y su posterior reglamentación mediante decreto del Poder Ejecutivo, corresponde al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a través de la **Dirección Nacional de Evaluación (DNE)**, dependiente de la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, la implementación y coordinación del **Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Básica y Media (SINEC)**, que integran además las **unidades técnicas de evaluación de calidad de los Ministerios de Educación jurisdiccionales**.

El SINEC se concibe como un sistema de carácter federal, que proporciona insumos para la gestión y permite el monitoreo del sistema educativo en su conjunto y de los sistemas educativos provinciales. Está compuesto por los siguientes elementos:

- \*\* una coordinación del sistema a nivel nacional en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación (la Dirección Nacional de Evaluación);**
- \*\* sistemas o subsistemas provinciales articulados;**
- \*\* y/o unidades focales provinciales de evaluación;**
- \*\* puntos de apoyo en universidades y equipos de investigación externos.**

El conjunto de estos elementos deberán funcionar en forma articulada y complementaria, bajo la coordinación de la DNE y sobre la base de las políticas y acuerdos establecidos en el Consejo Federal de Cultura y Educación respecto a las pautas de evaluación u otro tipo de consensos que pudieran generarse en torno a las estrategias para la evaluación de la calidad educativa.

Los elementos que componen el sistema tienen funciones concurrentes y funciones específicas. Son funciones concurrentes aquellas competencias que:

- \*\* permitan garantizar los operativos de evaluación a escala nacional, posibilitando dar cuenta de la situación educativa del país en su conjunto o en el ámbito jurisdiccional;**

- \*\* hagan posible la ejecución de estrategias de evaluación de carácter censal, debiéndose establecer los compromisos y responsabilidades para cada elemento del sistema en cada caso;
- \*\* deriven del diseño y ejecución de proyectos específicos de evaluación surgidos como demandas propias de las jurisdicciones.

Son competencias específicas de la **Dirección Nacional de Evaluación**:

- a. Garantizar el establecimiento de los acuerdos necesarios con los actores políticos y sociales involucrados en la educación -Consejo Federal de Educación, autoridades y técnicos jurisdiccionales, Legislaturas Provinciales, gremios y asociaciones docentes y empresariales, universidades e institutos de investigación, etc.- a los efectos de instalar el tema del mejoramiento de la calidad en la agenda social y política y generar los consensos y compromisos indispensables para viabilizar la implementación del SINEC.
- b. Convocar a los representantes de las unidades jurisdiccionales de evaluación de la calidad, a los efectos de construir los acuerdos técnicos que determinarán la configuración del SINEC.
- c. Garantizar las estrategias de evaluación produciendo insumos para el control de gestión de la totalidad del sistema educativo, así como también de las diversas realidades educativas jurisdiccionales que, por ausencia de capacidad técnica local adecuada, no pudieran ser evaluadas de otro modo.
- d. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las unidades jurisdiccionales de evaluación de la calidad por la vía de la asistencia técnica, la capacitación y la organización de instancias de intercambio de experiencias. Se brindará capacitación especialmente en tres líneas: la construcción de instrumentos de evaluación, el montaje logístico de los operativos de evaluación y la interpretación y uso de los resultados en diferentes niveles de gestión.
- e. Desarrollar los equipos y dispositivos técnicos especializados indispensables para la eficaz implementación del SINEC -elaboración de los instrumentos de evaluación de aprendizajes en las diversas áreas, elaboración de instrumentos de producción de información sobre contextos educativos y perfil socio-cultural del alumnado, procesamiento de la información producida, análisis sustantivo de la información, implementación logística de los operativos de evaluación-.
- f. Garantizar la normatización de los procedimientos involucrados en el desarrollo de operativos nacionales de evaluación.
- g. Presentar al Ministro de Cultura y Educación de la Nación, al Consejo Federal de Educación, a las unidades jurisdiccionales de evaluación y a la opinión pública en general, los resultados de la evaluación a nivel nacional.

Son competencias específicas de los sistemas o subsistemas provinciales de evaluación:

a. Participar en la negociación y definición de los contenidos, instrumentos y características generales de los operativos nacionales de evaluación, incluyendo la incorporación de contenidos específicos derivados de los intereses y necesidades de evaluación emergentes de la política educativa jurisdiccional.

b. Organizar y coordinar la implementación de los operativos de evaluación en su jurisdicción.

c. Construir dentro de la jurisdicción los apoyos políticos y sociales necesarios para la efectiva implementación del SINEC.

d. En el marco de los operativos censales de evaluación, organizar la devolución de la información producida por el SINEC dentro de la jurisdicción, haciéndola llegar a cada establecimiento involucrado, así como a las oficinas de planeamiento, supervisores, investigadores y demás agentes y decisores involucrados en el mejoramiento de la educación. A tales efectos, es competencia de las unidades jurisdiccionales organizar las instancias de capacitación y discusión que aseguren el efectivo uso de la información en el diseño de estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación impartida en la jurisdicción.

e. Propiciar el desarrollo de los análisis e investigaciones sobre calidad de la educación, complementarios de los informes nacionales producidos por la DNE, que se considere necesarios y pertinentes a nivel jurisdiccional. A tales efectos se podrá solicitar a la DNE la base de datos informatizada con la información relativa a la jurisdicción.

## **2. Estrategias para la construcción de viabilidad del SINEC**

La manifestación más visible del SINEC será la realización anual de un Operativo Nacional de Evaluación y la divulgación de sus resultados. Sin embargo, la progresiva institucionalización del SINEC como instrumento central de las políticas educativas de la Nación requerirá de un conjunto de estrategias de construcción de viabilidad del sistema.

### **a. Estrategias para la viabilidad política: construcción de consensos a nivel nacional**

La institucionalización del SINEC requerirá, en primer término, construir progresivamente un conjunto de acuerdos y definiciones básicas que constituyan un enfoque consensuado de la evaluación de la calidad a nivel nacional. Ello implicará una ardua y compleja tarea de negociación que se desarrollará simultáneamente en dos niveles.

Al más alto nivel político será necesario lograr el respaldo al SINEC por parte de las autoridades políticas y educativas nacionales y jurisdiccionales. Probablemente el desafío más importante en este nivel sea alcanzar un respaldo político que vaya más allá de los vaivenes de la política partidaria, de modo que los naturales cambios de gobierno, tanto a nivel nacional como provincial, no supongan contramarchas en el proceso de consolidación y desarrollo del sistema.

Por otra parte, en la medida que las unidades jurisdiccionales poseen plena autonomía en relación al MCE de la Nación, la institucionalización del SINEC requerirá también de procesos de construcción de consensos en el nivel de los cuadros de conducción técnico-política de los Ministerios de Educación. Ello implica la realización de encuentros nacionales periódicos de representantes de todas las jurisdicciones, responsables de la evaluación de la calidad educativa en su jurisdicción, a los efectos de elaborar los acuerdos que permitan ir delineando la configuración del SINEC: áreas de aprendizaje a evaluar, indicadores educativos y socioculturales, metodologías e instrumentos a emplear, carácter censal o muestral de la evaluación, ciclos y niveles a evaluar, administración y organización general de los operativos, etcétera. Progresivamente será necesario negociar la incorporación a los instrumentos de una proporción estipulada de ítemes de interés jurisdiccional, así como la realización de partes del procesamiento computacional por parte de las unidades jurisdiccionales.

Particular importancia tendrá la discusión y acuerdo de estrategias para la difusión de la información producida, a los efectos de asegurar tanto la adecuada instalación del debate público sobre la calidad educativa, como el efectivo uso de la información por parte de los diversos actores involucrados en las decisiones que hacen al mejoramiento de la educación.

b. Estrategias para la viabilidad orgánico institucional: fortalecimiento de las unidades jurisdiccionales de evaluación

La institucionalización del SINEC requerirá, en segundo lugar, de una importante inversión de tiempo y recursos en la capacitación de los cuadros técnicos de las unidades jurisdiccionales responsables de la evaluación de calidad y en la progresiva acumulación de experiencia en materia de producción, análisis y difusión de información en dichas unidades, de modo tal que estén en mejores condiciones de asumir efectivamente sus competencias específicas en el sistema, las que fueron anteriormente definidas.

El fortalecimiento de las unidades jurisdiccionales tendrá por objetivo incrementar la capacidad de éstas para:

- a. asumir mayores responsabilidades en la implementación de los operativos de evaluación y en el procesamiento de la información;
- b. incluir en los operativos de evaluación contenidos específicos derivados de los intereses y necesidades emergentes de la política educativa provincial;
- c. realizar análisis e investigaciones específicas sobre la calidad de la educación en su jurisdicción;
- d. desarrollar estrategias eficaces de difusión y uso de la información producida por el SINEC, por parte de los diversos actores educativos en su jurisdicción.

Con tal finalidad, una parte importante de las actividades regulares del SINEC estará constituida por la organización de instancias de capacitación con el aporte de especialistas en las diversas áreas relacionadas con la evaluación de la calidad educativa. En el mismo sentido, se realizarán misiones de asistencia técnica a las jurisdicciones que lo requieran.

c. Estrategias para la viabilidad técnica: conformación de equipos especializados y acumulación de experiencia en producción y análisis de información educacional y social

En tercer lugar, la institucionalización del SINEC requerirá la conformación, en el marco de la DNE, de equipos técnicos que progresivamente acumulen un "saber hacer" y una especialización sobre producción y análisis de información en las diversas áreas implicadas en la evaluación de calidad: formulación y validación de ítems de medición de conocimientos y habilidades cognitivas, así como la elaboración de indicadores del perfil sociocultural del alumnado, de las características institucionales de los centros educativos y de la calidad de la tarea docente. Dichos equipos tendrán a su cargo la confección definitiva de los instrumentos a aplicar en cada operativo de evaluación.

Asimismo, serán los responsables del primer análisis de la información recogida con la finalidad de, por un lado, mejorar y simplificar progresivamente los instrumentos de relevamiento y, por otro lado, producir informes sustantivos que permitan una mejor comprensión y uso de la información por los diversos sectores de actores. Dichos informes sustantivos incluirán recomendaciones de políticas y acciones para el mejoramiento de la calidad del sistema en el área específica de que se trate.

d. Diseño y construcción del soporte logístico de los operativos nacionales de evaluación

Finalmente, la institucionalización del SINEC requerirá de la progresiva constitución y perfeccionamiento de la infraestructura y procedimientos estandarizados a través de los cuales se implementarán anualmente los operativos nacionales de evaluación.

Esta línea de acción involucra las siguientes áreas de trabajo:

- a. el diseño gráfico e impresión de instrumentos, instructivos, informes y documentos;
- b. la distribución, identificación y recogida del material;
- c. la codificación y digitación de la información;
- d. el diseño de las bases de datos y de los programas de procesamiento de la información;

El progresivo mejoramiento de los procedimientos permitirá aspirar progresivamente a una mayor cobertura en los operativos de evaluación.

### **3. La difusión y uso de la información producida**

La información producida por el SINEC será de gran utilidad para los Ministerios de Educación -nacional y provinciales-, que dispondrán de un mapa de la situación de los centros de enseñanza y del personal docente bajo su jurisdicción, así como para los propios establecimientos, que contarán con la posibilidad de un "insight" sobre su propia realidad institucional y podrán discutir las necesidades y estrategias de mejoramiento de la institución. Asimismo, el cruce de la información sobre contextos educativos con la información sobre aprendizajes de los alumnos permitirá profundizar la investigación sobre qué tipo de estrategias y lineamientos de política educativa son más exitosas para el mejoramiento del aprendizaje.

Ahora bien, el tema de la difusión y uso de la información producida por el SINEC merece especial atención, dado que suele ser el punto débil de los sistemas de evaluación e investigación en América Latina. Tradicionalmente ha sido bastante común en los países de la región que sólo una reducida proporción de la información producida por la investigación educativa sea efectivamente utilizada en la toma de decisiones y en la definición de políticas<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> GUTIERREZ, G. Investigación y toma de decisiones en educación en América Latina y el Caribe, REDUC, Santiago, 1987

Por esta razón, el SINEC dará atención prioritaria al conjunto de actividades vinculadas con la entrega de la información producida a los diversos actores involucrados en la toma de decisiones en el sistema educativo. Tan importante como producir información relevante sobre la calidad del sistema educativo, es brindar una adecuada retroalimentación a los actores para que estén en mejores condiciones para tomar decisiones y encarar acciones efectivas para el mejoramiento de la calidad del sistema en el ámbito de su competencia. Para ello es necesario delinear una cuidadosa estrategia de difusión de la información, que debe tener en cuenta varios aspectos.

En primer lugar, es preciso hacer los esfuerzos posibles, tanto a nivel nacional como jurisdiccional, para que el debate público sobre la calidad del sistema se instale constructivamente, acentuando la necesidad de concertar esfuerzos para el mejoramiento del servicio educativo. Como es obvio, el que esto suceda así en buena medida escapa al control de quienes integran el SINEC, dado que en la instalación del debate intervienen múltiples variables tales como los intereses políticos, los conflictos ideológicos, las modalidades de operación de los medios masivos de comunicación, etcétera, que pueden incidir negativamente. De todos modos parece importante posicionarse desde la concepción de evaluación anteriormente analizada, que implica que el papel principal del SINEC es producir y proporcionar información relevante, válida y confiable, y que corresponde a todos los actores analizar y discutir a partir de dicha información, evaluar al sistema educativo y emprender acciones para su mejoramiento. Es importante también que la divulgación masiva de los resultados vaya acompañada de informes de carácter principalmente descriptivo, acentuando la fundamentación técnica de la validez y confiabilidad de la información producida.

En segundo lugar, más allá de la divulgación pública de los resultados generales, es particularmente importante la entrega de información a segmentos específicos de actores, por ejemplo, a especialistas y docentes de Matemática, a directores y docentes de establecimientos, a técnicos de las oficinas de planificación de los Ministerios de Educación jurisdiccionales, a los formadores de docentes, etcétera. Para cada uno de estos segmentos de actores será preciso seleccionar la información relevante, el nivel de desagregación de la misma y los formatos adecuados, de modo que les resulte inmediatamente útil.

Por ejemplo, a los especialistas en Matemática les resultará útil recibir información sobre los resultados de cada uno de los ítemes de la prueba a nivel nacional y regional. A los directores de establecimiento les resultará útil la información acerca de los resultados globales de su alumnado en ambas pruebas, así como información sobre el perfil socio-cultural del alumnado y sobre los indicadores institucionales, junto con información más agregada que les permita comparar la situación de su establecimiento en el marco provincial y nacional. A los maestros y profesores les resultará útil contar con información sobre los resultados de su grupo en cada uno de los ítemes de las pruebas, junto con elementos de referencia para ubicar dichos resultados en el contexto jurisdiccional y nacional. A los técnicos de las oficinas de planificación les resultará de particular utilidad contar con un "mapa" de los establecimientos de su jurisdicción en las tres grandes áreas de la información: aprendizajes, contextos educativos y perfil socio-cultural del alumnado. Para los formadores de docentes será importante contar con información sobre

las estrategias didácticas predominantes entre los docentes, así como sobre la asociación de ellas con los resultados obtenidos por los alumnos.

De lo anterior se desprende que será de importancia prioritaria la inversión de tiempo en el diseño de una cuidadosa estrategia de difusión de los resultados, que incluya la selección de información apropiada y la elaboración de formatos adecuados, para los diferentes segmentos de actores e, inclusive, la organización de seminarios de discusión de los resultados con ellos.

Finalmente, cabe señalar la existencia de un amplio campo para la realización de acuerdos de cooperación con agencias estatales responsables de programas de compensación y acción social, con entidades a cargo de proyectos de innovación educativa, con universidades y centros de investigación, etcétera, a los cuales les puede resultar de gran utilidad la información producida por el SINEC, a los efectos de evaluar los impactos de sus acciones y programas. Asimismo, el propio SINEC podrá encargar ciertas investigaciones que considere relevantes pero cuyo desarrollo esté más allá de sus competencias específicas en cuanto agencia estatal.

\*\*\*\*\*