

Introducción

En enero de 2002 apareció la primera convocatoria para propuestas del Fondo de Investigaciones Educativas (FIE)¹. FIE es un proyecto ejecutado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) con el apoyo del Banco Mundial por medio del *Global Development Network* (GDN²). Su objetivo es propiciar la realización de estudios de alta calidad técnica cuyas conclusiones puedan ser fácilmente traducidas en políticas educativas. En segundo lugar se busca desarrollar las habilidades de algunos investigadores de la región para hacer este tipo de estudios. De manera complementaria, se busca acercar a las personas vinculadas al desarrollo de políticas educativas (a diferentes niveles) a los resultados de estudios empíricos de alta calidad técnica realizados en la región. Una forma de lograr lo anterior es a través de concursos anuales de investigación³. Se trata entonces claramente de investigación aplicada y no puramente académica.

Luego de una serie de consultas con diversos actores de la región se seleccionó el tema para la primera convocatoria: *¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los siste-*

¹ Esta convocatoria, las de los dos siguientes procesos, propuestas e informes de investigación y vínculos de interés se encuentran disponibles en el portal del FIE: www.preal.org/FIE.

² Ver www.gdnet.org

³ El 2003 se convocó por segunda vez propuestas de investigación, y el 2004 se convocó la tercera ronda.

mas educativos en América Latina? El tema se justificaba en que durante las últimas décadas ha aumentado notablemente el número de informes que presentan y analizan información empírica sobre diferentes aspectos de los sistemas educativos en la región. Sin embargo, es relativamente poco lo que se sabe sobre el uso de esta información y el impacto que tiene en el desarrollo de políticas educativas locales, regionales y/o nacionales.

De manera implícita o explícita, la justificación para la elaboración de estos informes ha sido proporcionar a diversos actores vinculados al sistema educativo datos que puedan ser utilizados para mejorar algunos de los persistentes problemas de la región, tales como la falta de calidad y equidad de la educación. Otros objetivos de estos informes están relacionados con las políticas de transparencia (toda la información debe estar disponible), las políticas de rendición de cuentas (los actores del sistema deben ser responsables por los resultados de su gestión) y la educación de los actores del sistema en la demanda de información que les permita entender mejor el funcionamiento y los productos del sistema educativo, para luego vigilar su funcionamiento.

La creciente disponibilidad de información generada por estos informes contrasta con el escaso conocimiento de investigaciones empíricas sólidas para sustentar respuestas a interrogantes como: ¿Qué factores favorecen que la información llegue al público objetivo? ¿Han sido entendidos correctamente los mensajes de las publicaciones, es decir, de acuerdo a lo que buscaban sus autores? ¿Se cruzaron varias fuentes de información para el diseño de políticas? ¿Qué impacto, positivo, negativo, previsto o no anticipado, ha tenido la utilización de la información? ¿Cómo se interpreta y para qué se usa la información en diversos contextos? ¿Qué tan efectivas son las intervenciones para ayudar a los usuarios a entender la información contenida en los reportes? ¿Se notan diferencias en la comprensión y uso de la información cuando la población objetivo participa desde el inicio en el diseño del estudio o evaluación?

Los informes de resultados a los que se hacía alusión en la convocatoria eran: indicadores educativos nacionales o regionales; informes de gasto educativo; datos de evaluaciones nacionales o internacionales de rendimiento escolar; datos de evaluaciones de los conocimientos o desempeño profesional de los docentes; diagnósticos o evaluaciones de impacto de programas educativos; y publicaciones de investigaciones educativas en revistas o libros.

La convocatoria despertó mucho interés, y es que no conocemos otras convocatorias similares abiertas para investigadores de toda la región (aunque algunos países sí tienen iniciativas nacionales similares). En total, se presentaron 51 propuestas de 18 países. Cada propuesta fue evaluada independientemente por dos jueces en base a criterios definidos por la coordinación del programa. En base a estas evaluaciones, un comité de selección de 5 personas definió las 7 propuestas que finalmente fueron apoyadas. Estos investigadores trabajaron durante un año para producir informes de investigación que en su versión extensa se encuentran en el portal del FIE antes mencionado. Los siete capítulos que componen el presente libro presentan algunos de los aspectos más saltantes de cada estudio.

En lo que sigue de esta introducción se presenta un breve resumen de los estudios apoyados por el FIE en su primera ronda. Hay un hilo común en todos ellos, y es que en mayor o menor medida han analizado el impacto de informes de rendimiento escolar. Esto no es casualidad. Desde la década del 80 se han creado en prácticamente todos los países de la región sistemas nacionales de rendimiento de los estudiantes, y varios países han participado en evaluaciones internacionales⁴.

La teoría sugiere que las evaluaciones se pueden clasificar de varias formas, entre ellas por las consecuencias en el uso de la información. Así, en el presente libro los estudios de Chile y México son ejemplos de evaluaciones con altas consecuencias, donde los resultados de las evaluaciones son utilizadas para definir incentivos (o aumentos) monetarios para los docentes. En el resto de países la evaluación es de bajas consecuencias. En estos casos las evaluaciones se realizan con diversos fines formativos (por ejemplo informar el rendimiento estudiantil a diversos actores que tienen interés en mejorarlo, como por ejemplo los docentes de aula o funcionarios en el Ministerio de Educación)⁵. A continuación, un breve resumen de cada capítulo:

⁴ El portal del Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación es una fuente interesante de información y estudios sobre estos temas (<http://www.preal.org/GTEE>).

⁵ El estudio de Pedro Ravela, ¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?, publicado el 2002 por el GTEE, discute este tema de manera extensa. Esta publicación se encuentra disponible en el portal mencionado antes.

Rendimiento escolar y premios por desempeño. La experiencia latinoamericana y el SNED en Chile, *por Alejandra Mizala y Pilar Romaguera*

El trabajo de Mizala y Romaguera tiene como objetivo discutir analítica y metodológicamente la evaluación del desempeño y la introducción de incentivos en educación en América Latina. Las autoras postulan que los incentivos permiten remunerar más adecuadamente a los docentes y por esa vía motivar una mejora en su desempeño y, por ende, en la calidad de la educación que se imparte. Asimismo, argumentan que la evaluación del desempeño y la entrega de incentivos están asociadas con una mejora en la información disponible y el fortalecimiento de la rendición de cuentas en el sistema educacional.

El análisis que realizan de los sistemas implementados en Bolivia, Chile, El Salvador y México permite concluir que los esquemas de evaluaciones a nivel de establecimientos escolares y premios colectivos son los que se adaptan mejor a las características del proceso educativo y potencian elementos vitales en este proceso como, por ejemplo, el trabajo en equipo. En contraste, las evaluaciones individuales presentan mayores dificultades en el ámbito de la educación. También, sostienen que es necesario incluir con más fuerza en las evaluaciones los resultados educativos, que es finalmente lo que se busca mejorar. Una parte significativa de los sistemas de incentivos actualmente aplicados enfatizan insumos educativos, y en algunos casos principalmente el cumplimiento de normas. En la medida que los factores considerados en la evaluación del desempeño no estén altamente correlacionados con el logro educativo, los incentivos se desvanecen. De allí, concluyen, la importancia de enfatizar los resultados y de asegurarse que si se incluyen indicadores de insumos y procesos estos estén alineados con el logro educativo.

La segunda parte del estudio analiza el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) de Chile. El SNED premia a los docentes de un centro educativo en función a un puntaje obtenido de varios indicadores, comparando escuelas de similares características (formando de esta manera “grupos homogéneos”). La conclusión de las autoras es que el SNED produce mejores resultados en términos de equidad en la premiación que otras posibles alternativas (para ello comparan el puntaje obtenido en el actual sistema con el que se hubiera obtenido de considerar otros indicadores). Esta es sin duda una preocupación rele-

vante para varios países: la búsqueda de mejoras en la calidad educativa no debe hacerse a costa de aumentar las brechas educativas entre niveles socioeconómicos al interior del sistema, es decir, se debe cuidar por mejorar calidad al tiempo que se promueve equidad entre grupos.

Políticas educacionales en Chile: *Vouchers, Concentración, Incentivos y Rendimiento*, por Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga, Lorena Flores, Félix Lobato y Víctor Macías

Desde la década del 80 en Chile se ha instaurado un sistema educativo en el cual los padres de familia pueden decidir si dejar a su hijo/a en una escuela pública municipal o matricularlo en una escuela privada subvencionada⁶. Basándose en una lógica de mercado, cada escuela recibe un subsidio por estudiante matriculado, y desde 1995 se publican en los diarios los resultados de cada escuela en pruebas de rendimiento. El objetivo de tal sistema es generar competencia entre escuelas, de modo que las mejores se vean beneficiadas con más estudiantes (y más fondos). En la década del 90 se instauró también la posibilidad de “financiamiento compartido”, según la cual las escuelas (principalmente privadas subvencionadas) pueden cobrar a los padres una cantidad adicional a la subvención proporcionada por el Estado. El análisis de los autores incluye tres partes. En la primera revisa la literatura empírica sobre el funcionamiento del sistema de competencia en Chile; por ejemplo, ha habido una gran discusión respecto de si el sistema chileno ha generado mejoras en el promedio de rendimiento de los estudiantes en las pruebas nacionales (SIMCE) o más bien ha generado que ciertas escuelas recluten progresivamente a los mejores estudiantes (efecto de composición), generando con ello una imagen al menos parcialmente equivocada de calidad educativa. En la segunda parte los autores analizan el efecto de la competencia sobre el puntaje obtenido por los estudiantes en la prueba de ingreso a la universidad, Prueba de Aptitud Académica (PAA). Los resultados sugieren que la competencia entre centros educativos beneficia el puntaje de los estudiantes en la PAA. Finalmente en la tercera parte los autores evalúan el impacto del SNED, mencionado en el primer capítulo,

⁶ Existe adicionalmente un relativamente pequeño grupo de escuelas privadas donde los padres se encargan de pagar el total de la matrícula.

sobre el rendimiento de los estudiantes en las pruebas SIMCE. De nuevo, los resultados muestran una ventaja de los estudiantes pertenecientes a escuelas que han ganado SNED en evaluaciones posteriores.

El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizaje en la educación primaria. Los casos de México y Uruguay, *por Tabaré Fernández y Carmen Midaglia*

Este capítulo realiza un análisis del uso de informes de evaluación en dos países con características diferentes: mientras que en México se cuenta con un sistema federal y los informes de evaluación son utilizados como uno de los criterios para ascenso en la carrera magisterial, en Uruguay el sistema es centralizado y los informes se usan de manera confidencial con las escuelas (es decir, México es un sistema de altas consecuencias y Uruguay de bajas consecuencias). Los autores realizan una detallada descripción de la evolución y características actuales de los sistemas de evaluación en estos países, que han sido sumamente activos la década pasada (y México desde la década del 70). La principal pregunta de investigación se refiere al uso de los informes de evaluación en ambos contextos. Para ello toman en consideración aspectos organizacionales de cada centro educativo, generando una tipología de gestión de la información con tres grupos. En ambos países los autores concluyen que la lectura de informes de evaluación es escasa y en general los docentes que leen los informes tienen un alto nivel de profesionalismo. La principal dificultad reportada por los docentes para leer los informes es falta de orientaciones claras del director del centro o el supervisor. Se encontró por otro lado que las escuelas que promueven la lectura se caracterizan por tener estudiantes con resultados más altos en las pruebas de comprensión de lectura (los autores llaman “círculo virtuoso” a este hallazgo). La pregunta es, sin embargo, cómo promover la lectura en escuelas con más bajos resultados (que serían las que más necesitarían leer los informes). Los autores discuten algunas alternativas respecto del fomento de la lectura de los informes de evaluación.

La evaluación de aprendizajes y su impacto en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay, por Adriana Aristimuño y Ruben Kaztman

Este estudio, a diferencia de los anteriores, utiliza métodos cualitativos, específicamente entrevistas en profundidad y grupos focales, para responder a preguntas vinculadas al uso y comprensión de los informes de evaluación del rendimiento de los estudiantes en Uruguay. Estos métodos cualitativos son combinados con datos cuantitativos provenientes de una encuesta administrada a escala nacional. El artículo describe las reformas educativas iniciadas en Uruguay recientemente, especialmente la iniciada a partir de 1995. Dos de las características interesantes del sistema uruguayo consisten en que, por un lado, los informes de resultados son utilizados para impactar directamente en el trabajo de los maestros y directores, pues son retomados en cursos de formación en servicio y talleres y en reuniones que tienen lugar en las mismas escuelas y, por otro, en que a las escuelas que no hubieran participado en alguna evaluación nacional se les da el informe de resultados y la prueba misma de forma que pueda ser autoadministrada y comparada con varios referentes (por ejemplo el promedio nacional o el promedio de las escuelas del mismo contexto sociocultural). Los autores encuentran importante que se haya permitido la participación de diversos actores en la propuesta de evaluación, pues esto facilitó su aceptación posterior. Además, las prácticas de evaluación e informes en Uruguay son percibidos como legítimos por la mayoría de directores y maestros. Los autores encuentran por cierto limitaciones en el uso de los informes de evaluación, que tienen que ver en términos generales con un uso insuficiente de los mismos. A partir de sus hallazgos los autores formulan un modelo conceptual que tiene como variable a explicar la apertura al cambio del maestro, y como variables explicativas (a su vez relacionadas entre sí) la antigüedad del docente (encuentran que los más experimentados están más abiertos al cambio), el tipo de escuela en que trabaja (por ejemplo de tiempo completo y de contexto sociocultural crítico) y la densidad de las redes sociales de la escuela (encuentran que un clima organizacional en la escuela que favorezca el trabajo en grupo para asumir retos potencialmente percibidos como riesgosos es una condición importante para favorecer el cambio).

Uso e impacto de la información empírica en la formulación y ejecución de políticas de educación básica en Honduras en el período 1990-2002, por German Moncada, Russbel Hernández Rodríguez, Marina Chávez de Aguilar, Dania Orellana López, Mario Alas Solís y Bessy Dolores Hernández

Este artículo analiza el uso de la investigación y evaluación educativa en Honduras en cuatro áreas: evaluación del aprendizaje (72 estudios)⁷; formación y capacitación docente (47 estudios); extensión de la educación básica a nueve grados (27 estudios); y descentralización educativa (17 estudios). El estudio recurre principalmente a técnicas cualitativas de recolección de información, entrevistando a diferentes actores que tuvieron participación en el diseño y/o uso de la información. Encuentran que el número de reportes se ha incrementado con los años, y estos han sido encargados principalmente por la Secretaría de Educación con el apoyo financiero de organismos internacionales. Estos estudios nacen con requerimientos específicos (por lo general ligados al desarrollo de un programa) que tienen poco que ver con lo académico. Una parte significativa de las investigaciones, sin embargo, ha sido realizada por universidades locales. En una segunda parte analizan el uso de la investigación en cada una de estas áreas, basándose en la taxonomía de Carol Weiss. El uso principal que encuentran para los estudios es político (es decir, se usa la investigación para justificar decisiones ya tomadas), seguido de un uso iluminativo (es decir, para ilustrar sobre diversas opciones de política), con 55% y 20% respectivamente. Los otros modelos de uso (interactivo, resolución de problemas, lineal y táctico) son menos frecuentes. Los autores destacan finalmente la escasez de recursos humanos para hacer investigación educativa en Honduras.

Evaluación de la Calidad Educativa: De los Sistemas Centrales al Aula - Estudio del Impacto de las Políticas de Devolución de Información Personalizada a las Escuelas en Tres Provincias de Argentina, por Silvia Montoya, Juan Cruz Perusia y Alejandro Vera Mohorade

En el año 2001 algunas provincias de Argentina diseñaron políticas de devolución de información a cada escuela sobre indicadores diversos,

⁷ Curiosamente, a pesar de contar con relativamente más estudios, la evaluación del aprendizaje parece ser poco utilizada por algunos actores clave del sistema.

principalmente teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones de rendimiento escolar realizadas por el Ministerio de Educación Nacional. El estudio de Montoya y colaboradores analiza el uso de esta información en tres provincias (La Pampa, Tierra del Fuego y Tucumán) que de diferentes formas buscaron implementar el mismo objetivo (se debe recordar el carácter federal del sistema educativo argentino). Al analizar los resultados de las encuestas, los autores encuentran que si bien la mayoría de docentes conoce al menos los informes de resultados de lengua y matemática, conocen menos los otros informes (de ciencias sociales y naturales). Los docentes en cambio manifiestan menor conocimiento que los directores de los mismos informes. Se encontró además que la información tarda mucho tiempo en ser devuelta a los centros educativos, restándole pertinencia. La información llegó con más probabilidad en la provincia en que había un respaldo ministerial y la responsabilidad recayó en los supervisores de nivel que en la que entregó resultados a representantes de escuelas para que ellos la diseminaran, dejando última en conocimiento de los informes a la provincia en la que se esperó que los representantes de los centros buscaran la información en una oficina central (esta provincia tuvo limitaciones económicas mayores que las otras). Los autores notan además que en general no existe un plan que guíe a las instituciones respecto del uso de la información proporcionada. La información, por otro lado, estiman que debería llegar a toda la comunidad educativa (es decir, incluir a padres y estudiantes) y no limitarse al personal docente y directivo de la escuela (aunque estos últimos deberían liderar localmente el proceso de diseminación y discusión de información). Los autores concluyen que para que los informes de evaluación sean insumos relevantes para el cambio debe trabajarse con los docentes en la interpretación de la información reportada y en el análisis de alternativas pertinentes a los resultados.

Los usos de la información empírica en el sistema educativo. Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina, *por Daniel Pinkasz, Nancy Montes, Gabriela Marcalain, Martín Legarralde, Inés Dussel y Guillermina Tiramonti*

El estudio realizó un análisis del grado de conocimiento, uso y valoración de las estadísticas educativas por parte de funcionarios, superviso-

res, directores, docentes, legisladores y sindicatos docentes, utilizando un diseño y métodos cualitativos y encuestas. Los autores definen tres tipos de culturas institucionales para su análisis: escolar, burocrático-administrativa (de supervisión) y técnico-pedagógica (vinculada entre otras cosas a la gestión de proyectos). Definen, por otro lado, los tipos de información utilizada por los actores en las culturas mencionadas: estadística (descripción del sistema), administrativa (matrícula, cargos y similares), producida ad hoc (es decir, no repetida periódicamente; por ejemplo evaluación de un programa); y casuística (subjética, construida en intercambios con diversos actores). Los autores encuentran que la información estadística es usada frecuentemente por algunos actores, pero a menudo esta no fluye de manera vertical u horizontal por motivos que tienen que ver con las características de cada cultura, la indefinición de procedimientos para su circulación, o la competencia con otras fuentes de información. El capítulo termina con varias recomendaciones para diversos actores vinculados a la producción y diseminación de información, de modo de incrementar la utilización de la misma.

A partir de los estudios anteriores queda claro que los sistemas de información en general, y las evaluaciones del rendimiento en particular, se han establecido en varios países de la región como insumos importantes y hasta naturales del quehacer educativo. Sin embargo, fuera de los países en que esta información tiene consecuencias para un grupo o varios del sistema (en este análisis, Chile y México), los productos de estos sistemas de información no parecen ser utilizados ampliamente por algunas de las audiencias intencionadas (por ejemplo docentes de escuelas). Pareciera que en América Latina se ha pensado más en qué tipo de información recoger y cómo hacerlo que en cómo se podría utilizar esta información para el mejoramiento de los sistemas. Si la información no se difunde y se discute activamente es inútil y el gasto en conseguirla ineficiente. Es de esperar que los informes presentados en este libro sirvan para estimular que las personas vinculadas a la producción y diseminación de indicadores educativos tomen más tiempo para pensar y diseñar estrategias que permitan que la información generada se convierta en un poderoso motor del progreso educativo; de acuerdo a algunos reportes también incluidos en el presente libro pensamos que el potencial para lograr esto es grande.

En este contexto, sería de esperar que en los próximos años muchos países de la región empiecen a pensar en usos diferentes para la informa-

ción generada, entre estos algunos de altas consecuencias. Los capítulos de Chile y México presentados en este libro son de especial interés en cuanto analizan la situación propia y la reportada en otros países (Bolivia y El Salvador) respecto de evaluaciones con altas consecuencias. Pienso que este es un camino probable para la evolución de los sistemas de información educativa en la región. Si esto ha de ocurrir, es importante analizar y reflexionar en base a las experiencias que aquí se reportan, de modo que cada país (o región dentro de un país) diseñe un sistema de altas consecuencias que se adecue a sus necesidades y repita las virtudes que no los vicios en que incurrieron países vecinos.

SANTIAGO CUETO

Director Ejecutivo de GRADE en Lima, Perú.

Secretario Ejecutivo del

Fondo de Investigaciones Educativas de PREAL