

# Uso e impacto de la información educativa en América Latina

**Santiago Cueto**  
Editor

Adriana Aristimuño  
Alejandra Mizala  
Alejandro Vera  
Bessy Hernandez  
Carmen Midaglia  
Dania Orellana  
Daniel Pinkasz  
Dante Contreras  
Felix Lobato  
Gabriela Marcalain  
German Moncada  
Guillermina Tiramonti  
Inés Dussel  
Juan Cruz  
Lorena Flores  
Marina Chávez  
Mario Alas  
Martín Legarralde  
Nancy Montes  
Osvaldo Larranaga  
Pilar Romaguera  
Ruben Kaztman  
Russbel Hernández  
Silvia Montoya  
Tabaré Fernández  
Victor Macías



Programa de Promoción de la Reforma  
Educativa en América Latina y el Caribe

# Índice

<b>Prefacio</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Rendimiento escolar y premios por desempeño. La experiencia latinoamericana y el SNED en Chile</b> <i>Alejandra Mizala</i> <i>Pilar Romaguera</i> .....	23
<b>Políticas educacionales en Chile: <i>Vouchers</i>, concentración, incentivos y rendimiento</b> <i>Dante Contreras</i> <i>Oswaldo Larrañaga</i> <i>Lorena Flores</i> <i>Félix Lobato</i> <i>Víctor Macías</i> .....	61
<b>El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizaje en la educación primaria. Los casos de México y Uruguay</b> <i>Tabaré Fernández</i> <i>Carmen Midaglia</i> .....	111
<b>La evaluación de aprendizajes y su impacto en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay</b> <i>Adriana Aristimuño</i> <i>Ruben Kaztman</i> .....	173

<b>Uso e impacto de la información empírica en la formulación y ejecución de políticas de educación básica en Honduras en el período 1990-2002.</b>	
<i>German Moncada</i>	
<i>Russbel Hernández Rodríguez</i>	
<i>Marina Chávez de Aguilar</i>	
<i>Dania Orellana López</i>	
<i>Mario Alas Solís</i>	
<i>Bessy Dolores Hernández</i> .....	243
<b>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</b>	
<i>Silvia Montoya</i>	
<i>Juan Cruz Perusia</i>	
<i>Alejandro Vera Mohorade</i> .....	295
<b>Los usos de la información empírica en el sistema educativo. Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina</b>	
<i>Daniel Pinkasz</i>	
<i>Nancy Montes</i>	
<i>Gabriela Marcalain</i>	
<i>Martín Legarralde</i>	
<i>Inés Dussel</i>	
<i>Guillermina Tiramonti</i> .....	344
<b>Sobre los Autores</b> .....	395

# Prefacio

Desde su creación en 1995, PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y el monitoreo del progreso educativo.

Los siete estudios reunidos en este libro –realizados en el marco del primer concurso del Fondo de Investigaciones Educativas que impulsa PREAL con apoyo del Banco Mundial por medio del Global Development Network (GDN)– son un nuevo aporte en función de dicho objetivo, al abordar un tema central: el uso que se da en los países estudiados a la información empírica disponible sobre los sistemas educativos, su impacto en el mejoramiento de los mismos y la forma de maximizarlo.

La información es un elemento estratégico en las sociedades modernas. En el ámbito educativo, el diseño y aplicación de mecanismos para generarla ha representado en América Latina, y sigue representando, enormes desafíos en los cuales hoy es posible constatar importantes avances. No obstante, se podría decir que el óptimo aprovechamiento de dicha información es un desafío aún mayor, que compromete esfuerzos para encontrar los mecanismos adecuados para hacerla llegar a todos los públicos potencialmente interesados, para incorporarla efectivamente en los procesos decisorios y para hacerla valer como instrumento de monitoreo y de rendición de cuentas. Los siete estudios comparten esta preocupación y contribuyen con su análisis a tal desafío.

El presente libro está orientado a diversas audiencias. En primer lugar, nos gustaría que fuera leído por otros investigadores, de modo que el conocimiento aquí reportado contribuya al desarrollo de la teoría educativa en la región. En segundo lugar, nos interesa que sea leído por formadores de profesores y estudiantes de educación. Estos y el grupo anterior se beneficiarían además de revisar el portal del FIE ([www.preal.org/FIE](http://www.preal.org/FIE)) donde aparecen en más detalle los estudios y encuestas utilizados.

Pero la publicación no está solamente dirigida a una audiencia académica. Pensamos que leerlo sería beneficioso para muchos funcionarios, políticos y en general educadores interesados en considerar perspectivas que nacen del trabajo de investigación. Por esta razón, se ha buscado que el lenguaje del texto no sea excesivamente técnico (con la excepción en algunos casos de las secciones que describen la metodología utilizada).

Los resultados de los presentes estudios son el fruto de un año de investigación, la cual ha sido posible gracias al aporte de numerosas personas e instituciones.

En este sentido, el primer reconocimiento es sin duda para Santiago Cueto, Secretario Ejecutivo del Fondo de Investigaciones Educativas del PREAL, y para los autores del presente volumen, que cumplieron con creces lo propuesto al inicio de la investigación, así como a las instituciones que los apoyaron financieramente: el Banco Mundial y el GDN. En particular queremos agradecer el apoyo de Elizabeth King, Coordinadora de Investigación del Grupo de Desarrollo de Investigación (Servicios Públicos) del Banco Mundial.

También nuestra gratitud a Donald Winkler, representante del GDN en el Fondo de Investigaciones Educativas, quien participó en todas las etapas de investigación y publicación de documentos, incluyendo la definición del tema de investigación, revisión de procedimientos para el concurso, selección de propuestas de investigación y discusión de borradores de informes finales.

Mención especial para Nelson Martínez, gerente de proyectos del PREAL con sede en el CINDE, que se encargó de todo el apoyo administrativo para la buena marcha del proyecto, y para las personas que evaluaron las 51 propuestas recibidas de 18 países en esta primera convocatoria del Fondo: Robert Arnove (Indiana University, EE.UU.), Juan Manuel Esquivel (Coordinación Educativa Cultural Centroamericana, Costa Rica), Pablo González (Universidad de Chile), Mercedes Muñoz-Repiso (Centro de Investigación y Documentación Educativa, España),

Javier Murillo (Centro de Investigación y Documentación Educativa, España)<sup>1</sup>, Yolanda Padrón (University of Houston, EE.UU.), Francesc Pedró (Universidad Pompeu Fabra, España), David N. Plank (Michigan State University, EE.UU.), Alberto Rodríguez (New Mexico State University, EE.UU.)<sup>2</sup>, José Rodríguez (Universidad Católica del Perú), María Araceli Ruiz-Primo (National Science Foundation, EE.UU.)<sup>3</sup>, Jaime Saavedra (Grupo de Análisis para el Desarrollo, Perú)<sup>4</sup>, Sharon Sáez (Educational Testing Service, EE.UU.), Silvia Schmelkes (Secretaría de Educación Pública de México), Walter Secada (University of Wisconsin-Madison, EE.UU.)<sup>5</sup>, Guillermo Solano-Flores (American Institutes for Research, EE.UU.), Alejandro Tiana (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España), Miguel Urquiola (Cornell University, EE.UU.)<sup>6</sup>, Gilbert Valverde (University at Albany, State University of New York, EE.UU.), Richard Wolfe (Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto, Canadá), y Laurence Wolff (Banco Interamericano de Desarrollo, EE.UU.).

Gilbert Valverde y Richard Wolfe merecen un reconocimiento especial, pues participaron en el comité de selección que definió las siete propuestas que finalmente recibieron apoyo, comentaron los informes de avance y participaron como comentaristas en la reunión de discusión de informes finales que tuvo lugar en junio de 2003 en Santiago de Chile.

Tras la realización del primer concurso, cuyos resultados se difunden en este libro, el FIE ha continuado su compromiso de apoyo a la investigación a través de dos nuevas convocatorias. PREAL espera así que esta sea solo la primera entre otras publicaciones, en el marco de una actividad que consideran prioritaria: la investigación educativa.

JEFFREY M. PURYEAR & MARCELA GAJARDO

*Codirectores*

*PREAL*

---

<sup>1</sup> Actualmente en la Universidad Autónoma de Madrid (España).

<sup>2</sup> Actualmente en San Diego State University (EE.UU.).

<sup>3</sup> Actualmente en la Universidad de Stanford (EE.UU.).

<sup>4</sup> Actualmente en el Banco Mundial (EE.UU.).

<sup>5</sup> Actualmente en la Universidad de Miami (EE.UU.).

<sup>6</sup> Actualmente en la Universidad de Columbia en Nueva York (EE.UU.).

# Introducción

En enero de 2002 apareció la primera convocatoria para propuestas del Fondo de Investigaciones Educativas (FIE)<sup>1</sup>. 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* (GDN<sup>2</sup>). 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 investigación<sup>3</sup>. 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-*

---

<sup>1</sup> 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](http://www.preal.org/FIE).

<sup>2</sup> Ver [www.gdnet.org](http://www.gdnet.org)

<sup>3</sup> 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 internacionales<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup>. A continuación, un breve resumen de cada capítulo:

---

<sup>4</sup> 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>).

<sup>5</sup> 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 subvencionada<sup>6</sup>. 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,

---

<sup>6</sup> 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)<sup>7</sup>; 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,

---

<sup>7</sup> 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*

# Rendimiento escolar y premios por desempeño. La experiencia latinoamericana y el SNED en Chile\*

*Alejandra Mizala  
Pilar Romaguera*

## INTRODUCCIÓN

El tema educacional ha alcanzado una enorme relevancia en los últimos años, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. La razón de esto reside, por una parte, en la evidencia que muestra la importancia de la educación para la sociedad, la economía y su rol en la distribución del ingreso. Por otra, se ha constatado que en muchos países en desarrollo, si bien se ha superado el problema de cobertura educativa, aún subsisten problemas con la calidad educativa y la distribución de esta calidad entre distintos segmentos de la población.

---

\* Este estudio se desarrolló en el marco del primer concurso del Fondo de Investigaciones Educativas del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), que a su vez contó con apoyo financiero del Global Development Network (GDN). Asimismo, agradecemos el apoyo financiero de FONDECYT proyecto N° 1020869, la colaboración de Marcelo Henríquez y Loreto Tamblay y los comentarios de Miguel Urquiola, Richard Wolfe y los asistentes al seminario organizado por el Fondo en Santiago de Chile.

Uno de los elementos que siempre se discute en relación con la calidad de la educación es la necesidad de exigir rendición de cuentas (*accountability*) a los establecimientos educativos y sus profesores. En el caso de la educación, una forma de mejorar la rendición de cuentas consiste en que los gobiernos u otras organizaciones generen información que permita evaluar a los colegios. Esta información es útil para los padres, quienes de esta forma pueden ejercer presión para mejorar el establecimiento escolar (voz), o ejercer la elección de colegios y cambiar a sus hijos a un colegio con mejores resultados si es que hay libre elección de colegios (salida)<sup>1</sup>.

La rendición de cuentas es muy importante porque existe asimetría de información entre las escuelas y las familias, es costoso para estas poder tener información relevante y actual acerca de lo que está ocurriendo con la escuela, y esta última no tiene necesariamente los incentivos para entregar información a los padres. Asimismo, existen diferentes capacidades de obtener información acerca de las escuelas, dependiendo del nivel cultural y socioeconómico de las familias. La rendición de cuentas es particularmente relevante en países donde los padres pueden elegir el colegio al cual envían a sus hijos y por tanto es importante que aquellos puedan acceder a buena información para poder tomar decisiones<sup>2</sup>. Padres bien informados pueden ejercer presión para mejorar la calidad del sistema educativo.

Otro elemento que se discute en relación a la calidad de la educación, y que está muy ligado a la rendición de cuentas, es la estructura de incentivos que enfrentan los docentes. La interrogante aquí es si la estructura de remuneraciones y la carrera profesional de los docentes generan los incentivos para mejorar su desempeño. Esta pregunta es muy importante porque uno de los elementos claves para mejorar la calidad de la educación es el desempeño profesional de los docentes.

El objetivo de este trabajo es discutir analítica y metodológicamente la evaluación del desempeño y la introducción de incentivos en educación. Los incentivos permiten remunerar más adecuadamente a los docentes y por esa vía motivar una mejora en su desempeño y por ende en

---

<sup>1</sup> Paul (1991) realiza un completo análisis de la rendición de cuentas en servicios públicos a través de voz y salida.

<sup>2</sup> En Chile, a través de un sistema de *vouchers*, los padres pueden elegir el colegio donde envían a sus hijos. Existe también una experiencia con *vouchers* en la educación secundaria en Colombia.

la calidad de la educación que se imparte. Asimismo, la evaluación del desempeño y la entrega de incentivos están asociados con una mejora en la información disponible y el fortalecimiento de la rendición de cuentas en el sistema educacional. El análisis está focalizado en América Latina y, en particular, en la experiencia chilena.

La organización del trabajo es la siguiente. En la primera sección se discute la estructura salarial y la carrera profesional de los docentes, así como algunas soluciones implementadas para hacer frente a los problemas que ambas plantean en términos de los incentivos a los que están sujetos los profesores. En la segunda sección se revisa el diseño y la aplicación de distintos sistemas de incentivos introducidos en el ámbito educacional en América Latina.

En tercer lugar, se analizan los desafíos más importantes que enfrentan los sistemas de evaluación e incentivos, esto es, qué elementos considerar en la medición del desempeño del establecimiento escolar y cómo comparar entre establecimientos educacionales que atienden a una población de distinto nivel socioeconómico. Este análisis es fundamentalmente metodológico y se realiza respecto del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) aplicado en Chile desde 1996. Se contrastan, tanto distintos indicadores que pueden utilizarse para evaluar los establecimientos educacionales, como metodologías de comparación entre establecimientos. El análisis permite determinar en qué medida estos indicadores y metodologías de comparación entregan resultados más o menos igualitarios a la hora de premiar establecimientos educativos.

Se concluye con implicaciones de estos resultados en el ámbito del diseño de sistemas de incentivos en educación y el aporte que pueden tener estos sistemas a la política educacional.

## **I. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE Y PAGO DE INCENTIVOS**

Tanto la estructura salarial como la carrera profesional de los docentes enfrentan problemas desde el punto de vista de los incentivos que generan.

La estructura salarial de los profesores en América Latina adolece de varios problemas: se remunera igual por diferentes esfuerzos y habilidades, no se diferencia entre quienes tienen buen o mal desempeño, no se retribuye la mayor educación, se encuentra desvinculada de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares y considera la anti-

güedad como la principal razón de los aumentos salariales, esto último determina que finalmente se recompense más bien la fidelidad que el desempeño efectivo en el trabajo (Liang, 1999).

Por su parte, la carrera profesional en general está asociada con ascensos que implican el abandono del aula por parte de buenos profesores, los que muchas veces dependen de la jubilación o el retiro de quienes ocupan puestos superiores en la escala jerárquica. En general, no existe la posibilidad de promover al docente dentro de su mismo cargo, sino que este debe aspirar a otros puestos con el objeto de mejorar su remuneración. Al mismo tiempo, la forma en que se accede a un cargo superior fomenta el credencialismo, es decir, los docentes asisten a numerosos cursos de capacitación que no ofrecen un aporte sustantivo a sus conocimientos y habilidades, pero que les otorga puntos para ascender en la carrera. Estos problemas han generado un creciente interés por reformar las estructuras salariales docentes e introducir sistemas de incentivos (ver por ejemplo Hanushek, 1994, y Hanushek y Jorgenson, 1996).

Asimismo, se argumenta que la información acerca de los resultados educativos es tan importante como los premios y castigos asociados a sistemas de incentivos (Hanushek y Raymond, 2002). La información es especialmente relevante en el caso de la educación, ya que hay una falla de mercado asociada al hecho que no se puede identificar adecuadamente la calidad del producto. Es decir, si los padres y la comunidad no pueden diferenciar entre un buen y un mal colegio, es probable que pueda surgir un mayor número de malos colegios<sup>3</sup> (Save-doff, 1997, y González, 2000).

Una forma de enfrentar esta falla de mercado es a través de la construcción de indicadores de calidad que permitan, por una parte, hacer transparente los resultados educativos y, por otra, establecer incentivos asociados al desempeño educativo.

Entre los esquemas de incentivos que se han propuesto e implementado se cuentan<sup>4</sup>: (a) los pagos por mérito (*merit pay*), (b) las carreras escalares, (c) el pago por competencias, y (d) los incentivos al nivel de establecimientos escolares (*school awards*). A continuación revisaremos brevemente cada uno de ellos.

---

<sup>3</sup> Esto es lo que se conoce como *Ley de Greshan*.

<sup>4</sup> Morduchowicz (2002).

### **(a) Los pagos por mérito**

Los pagos por mérito fueron utilizados en algunos distritos escolares de EE.UU. en los años ochenta. Consiste en otorgar bonos monetarios individuales a aquellos docentes que cumplan determinados requisitos. Estos esquemas enfrentaron enormes dificultades y en la actualidad prácticamente no se aplican (Murname y Cohen, 1986; Richards, 1985; Johnson, 1984; Hanushek, 1994).

Entre las críticas más importantes que ha recibido este tipo de incentivos se encuentran: (i) la dificultad de la medición del desempeño del profesor individual dada la complejidad del producto educacional, (ii) los resultados educacionales difícilmente pueden adjudicarse a un solo profesor, ya que se trata de un trabajo en equipo, (iii) se incentiva un comportamiento individualista, ignorando la necesaria interdependencia y trabajo en equipo que debe existir en el proceso educativo, (iv) dada la dificultad de establecer estándares de evaluación es fácil utilizar el pago de incentivos como represalia y no como estímulo, (v) se recompensa a unos pocos maestros pero no se eleva el nivel general de la enseñanza; de hecho, no existe evidencia de que la implementación de los programas de pago por mérito en EE.UU. hayan mejorado el rendimiento de los alumnos ni el desempeño de los profesores (Cohn, 1996; Murname y Cohen, 1986).

### **(b) Las carreras escalares**

La carrera escalar busca entregar incentivos e incrementos salariales para los profesores con el fin de mantenerlos en la docencia. Intenta romper la estructura excesivamente plana de sus salarios producto de que no se diferencia por desempeño y no se retribuye la mayor educación. Con este fin la promoción no se basa únicamente en la antigüedad, sino en función de requerimientos conocidos con anticipación por los docentes como, por ejemplo, cursos de capacitación, acreditación de su experiencia y su desempeño.

Se argumenta que, a diferencia de los pagos por mérito, las carreras escalares no obligan a competir por una determinada suma de dinero a los docentes de un mismo establecimiento escolar, la cual será asignada solo a algunos de ellos. Todos aquellos docentes que satisfacen los requisitos exigidos para pasar de un escalón a otro obtienen su certificación profesional. Sin embargo, se critica a las carreras escalares debido a que

continúan remunerando y promoviendo la uniformidad, aunque ahora dentro de una misma categoría.

Algunas experiencias de carreras escalares han intentado crear cargos nuevos buscando una mayor diferenciación salarial entre los docentes, pero muchas veces estos cargos no están relacionados con las necesidades de los establecimientos educativos. En otros casos han retirado a los buenos profesores de las aulas de clases para “premiarlos” con cargos administrativos, con el consecuente impacto negativo sobre el desempeño de los alumnos (Malen, Murphy y Hart, 1988; Brandt, 1990).

### **(c) El pago por competencias**

El pago por competencias surge como una respuesta a las limitaciones de la carrera escalar, fundamentalmente aquellas que tienen relación con otorgarles más autonomía a los establecimientos educacionales. Este sistema parte de la base que, tomando en cuenta algunos estándares mínimos comunes, las escuelas pueden preparar y remunerar a sus docentes en aquellos aspectos y funciones que estas requieren desarrollar.

En este sistema se considera que los docentes deben cumplir con determinadas competencias para realizar bien su trabajo, entre ellas: (i) competencias relacionadas con la instrucción dentro de la sala de clases, lo que significa tener conocimientos profundos de las materias que enseña y habilidades didácticas; (ii) competencias en otras áreas de la educación, como por ejemplo, la tutoría de alumnos, la evaluación de materiales didácticos y el desarrollo de prácticas curriculares innovadoras, y (iii) competencias de liderazgo y administración, las que fortalecen el proceso de autonomía escolar y permiten actividades como la coordinación de equipos, guía a otros docentes de la escuela, desarrollo de proyectos institucionales y administración de los recursos (Odden y Kelley, 1997).

En realidad hoy en día los docentes realizan muchas de estas tareas; sin embargo, muchos de ellos no tienen la preparación suficiente o adecuada para llevarlas a cabo con éxito, o en su defecto, no reciben un pago diferencial por realizarlas (Odden y Kelley, 1997).

Buscando tomar en cuenta estos aspectos se ha generado recientemente en EE.UU. un sistema de pagos por competencias en las tres áreas antes mencionadas. Este sistema vincula el salario docente con la acreditación de estas competencias, permitiendo incrementar el salario de acuerdo a las características y la evolución de cada docente. Este sistema no establece una carrera escalar propiamente, sino fundamentalmente un

incremento salarial asociado a la demostración de determinadas competencias. No obstante, el docente tiene la opción de acreditar cada una de estas competencias según se incremente su experiencia en el establecimiento escolar; puede comenzar acreditando su capacidad docente, luego en la medida que transcurre el tiempo puede involucrarse más en otras actividades pedagógicas, hasta llegar a realizar funciones de administración, sin tener que abandonar la docencia.

#### **(d) Incentivos colectivos a establecimientos escolares**

La experiencia poco exitosa con los salarios por mérito llevó a desarrollar sistemas de incentivos grupales. Estos premios se asignan a grupos de docentes o a una escuela completa, en la medida que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados; por ejemplo, mejoras en las pruebas estandarizadas de rendimiento, aumento de tasas de retención, disminución del ausentismo de alumnos y docentes, desarrollo de proyectos escolares, etc.

Estos incentivos pueden estar orientados a fomentar procesos (*ex ante*) o el logro de determinados resultados (*ex post*).

Dada su reciente aplicación, hay escasas evaluaciones acerca de la contribución de estos sistemas de incentivos a la mejora en la calidad educativa (Richards y Ming Sheu, 1992; Lavy, 2002; Ladd, 1999). No obstante, existe cierto consenso en que uno de los efectos más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas es que generan comportamientos de colaboración en la búsqueda de objetivos comunes. Se espera que estos sistemas generen cambios internos en la organización de las escuelas y motiven a los docentes a trabajar en conjunto para conseguir el premio.

En EE.UU. varios estados y distritos escolares han adoptado este tipo de incentivos, este es el caso, entre otros, de South Carolina, Georgia, Indiana, Kentucky, Texas, North Carolina y Tennessee (Richards y Ming Sheu, 1992; Cornett and Gaines, 1994; Ladd, 1999; Clotfelter y Ladd, 1996; Hanushek y Raymond, 2002). También hay una experiencia con incentivos de este tipo en establecimientos educacionales de enseñanza secundaria en Israel (Lavy, 2002).

A pesar de que hay escasas evaluaciones de sus impactos, las perspectivas que ofrece este esquema han llevado a considerarlo como una alternativa innovadora a incorporar en la agenda de las políticas educativas.



## II. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA CON EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y PAGO DE INCENTIVOS EN EDUCACIÓN

En esta sección analizamos la experiencia con sistemas de evaluación e incentivos educacionales en América Latina. En general, se puede concluir que en muy pocos países y solo recientemente se han incorporado sistemas de evaluación del desempeño docente y se han ligado estos sistemas al pago de incentivos monetarios.

El cuadro 1 resume los casos que analizaremos considerando los países, el esquema de incentivos que se ha utilizado y los años en que se han implementado. México y Bolivia han aplicado esquemas de incentivos individuales. Mientras que Chile, a partir del año 1996, inicia un programa de incentivos colectivos a los establecimientos escolares, El Salvador inicia un programa de incentivos a las escuelas en el año 2000 y más recientemente, en el año 2001, Bolivia sustituyó su programa de salario al mérito por este tipo de incentivos.

A continuación para cada uno de estos sistemas se analizan sus características, los factores considerados en la evaluación del desempeño, los sistemas de recolección de información y evaluación, y los resultados en términos de beneficiarios e ingresos adicionales para los profesores.

**CUADRO 1**  
**Experiencias de evaluación docente y pago de incentivos en A.L.**

	Esquemas de evaluación e incentivos		
	Carreras escalares	Pago por competencias	Incentivos a establecimientos
Países			
Bolivia		1998-1999	2001 a la fecha
Chile			1996 a la fecha
El Salvador			2000 a la fecha
México	1992 a la fecha		

## 2.1. Características generales de los sistemas de incentivos aplicados en A.L.

### *La carrera magisterial en México*

A nivel latinoamericano México ha implementado una carrera escalar a nivel nacional<sup>5</sup>. La carrera magisterial mexicana es un esquema que busca cumplir dos propósitos: contribuir a revalorar la profesión docente por medio de incentivos económicos y morales, y elevar la calidad de la educación. Esta consiste en un sistema de promoción donde los docentes participan de forma voluntaria e individual, y está orientada a todos los profesores de las diferentes modalidades educativas, directores, supervisores y técnicos pedagógicos que se desempeñan en el nivel básico.

Es interesante mencionar que la carrera magisterial surgió como uno de los instrumentos que se aprobaron con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992. Los firmantes del acuerdo fueron el Ministerio de Educación, el sindicato de profesores (SNTE) y los gobernadores de los 31 estados. Esta política estaba en la agenda gubernamental desde inicios del gobierno de Salinas, pero la dirigencia sindical de los profesores se oponía a que se sustituyera el escalafón de quinquenios de antigüedad que administraba directamente el sindicato. Cambios en la dirigencia del sindicato de profesores y mejoras salariales otorgadas a los docentes por el gobierno, permitieron una coyuntura favorable para pactar esquemas de evaluación e incentivos.

De hecho, hubo una importante tensión entre el gobierno y el sindicato; el primero proponía un esquema de incentivos exclusivo para los docentes de aula en la educación básica, que les permitiera mejorar ingresos, independiente de la antigüedad. El sindicato buscaba convertir la carrera magisterial en un escalafón horizontal que retribuyera a los docentes por igual, independiente de su desempeño y del aprendizaje de sus alumnos. El resultado pactado recogió elementos de las dos propuestas, inicialmente con un mayor predominio de la visión sindical. En particular, se incluyó a directores, supervisores y técnicos pedagógicos en el sistema, e inicialmente se le dio una ponderación muy baja a los exámenes externos de los alumnos a los cuales se oponía el sindicato, situación que fue corregida en el tiempo (Ornelas, 2001).

---

<sup>5</sup> Ornelas (2001), López-Acevedo y Salinas (2000) y Santibáñez (2002), describen y analizan la experiencia mexicana.

### *Salarios al mérito en Bolivia*

Un caso en que se intentó aplicar parcialmente el pago por competencias en América Latina fue la política de salarios al mérito en Bolivia. Esta política se implementó al inicio del año 1998, con el fin de generar incentivos para mejorar el desempeño de los profesores. Consistía en aplicarles un examen de suficiencia a los docentes, el que medía conocimientos de las materias que enseñaban. Los profesores se inscribían voluntariamente y quienes aprobaban el examen recibían un incremento salarial, los que no lo aprobaban se mantenían en el escalafón tradicional. El nuevo salario eliminaba otros complementos de sueldo existentes como el bono institucional y el bono pro-libro. El examen era requisito para ejercer el cargo de director, y por lo tanto se declararon vacantes todos los cargos de directores<sup>6</sup>.

En la primera evaluación un 60% del total de profesores inscritos fueron reprobados, lo cual provocó el rechazo del gremio argumentando fallas en la convocatoria y en la calificación; solo 1.417 profesores del total que participó recibieron salario al mérito. Como consecuencia, se produjo una gran movilización y fuertes presiones con huelgas de hambre masivas para eliminar los exámenes y pedir la renuncia del Ministro de Educación. Probablemente producto de las presiones, en la segunda convocatoria de 1999 el número de docentes que recibió salario al mérito aumentó a 18.600.

Este tipo de fenómeno es bastante generalizado en las experiencias de incentivos individuales; lo mismo ocurrió en EE.UU. con la aplicación de pagos por mérito. La presión de los docentes hace que, en algunos casos, la mayoría de los docentes terminen siendo elegibles para los premios, diluyéndose la idea de premiar a los mejores y convirtiéndose en un aumento generalizado de salarios. En otros casos, el monto del premio termina siendo muy bajo, lo que no tiene un impacto significativo en el comportamiento de los docentes (Cohn, 1996).

Los beneficiarios del salario al mérito percibieron dichos montos hasta abril del 2000, ya que a partir de esa fecha el programa fue suprimido y sustituido por otros esquemas de incentivos, tales como: Incentivo a la Actualización Docente (IAD), Incentivo a la Modalidad Bilingüe (IMB), Incentivo a la Permanencia Rural (IMR) y el Incentivo Colectivo

---

<sup>6</sup> Uno de los objetivos era que todos los directores de establecimientos estuvieran bajo el sistema de salario al mérito.

a Escuelas (ICE). Estos cuatro programas de incentivos siguen vigentes a la fecha; en este trabajo nos focalizaremos en el ICE porque es el que se acerca más a una evaluación del desempeño educativo.

### ***Incentivos Colectivos a Escuelas (ICE) en Bolivia***

El programa ICE se implementó a fines del año 2001. Su principal objetivo es incentivar el trabajo en equipo de directores, maestros y personal administrativo para mejorar el servicio que prestan a los alumnos. Este programa está orientado a todas las escuelas públicas que atienden el primer, segundo y tercer ciclo de primaria. El incentivo premia con un estímulo monetario anual al director, los profesores y al personal administrativo de estas escuelas.

### ***Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional (PLAN) en El Salvador<sup>7</sup>***

El PLAN tiene por finalidad incentivar a los docentes del sector público a trabajar en equipo a fin de solucionar los problemas que afectan a su escuela y a mejorar la calidad de los servicios educativos que ofrecen a la comunidad.

El estímulo consiste en un incentivo monetario a cada uno de los profesores que conforman las escuelas que logran alcanzar los objetivos previamente establecidos por el Ministerio de Educación (MINED). Para la asignación de este estímulo, todas las escuelas públicas que atienden los niveles de educación parvularia, básica y media son sujetas a una evaluación.

A la fecha, el PLAN se ha aplicado por tres años consecutivos (2000, 2001 y 2002). El MINED entrega los criterios y áreas de evaluación, y luego la Universidad de El Salvador se encarga de la organización y ejecución de la evaluación e informa al MINED de los avances y resultados obtenidos, para que este último haga los desembolsos financieros respectivos.

### ***El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente en Chile<sup>8</sup>***

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) se aplica en Chile a partir de

---

<sup>7</sup> La información acerca del PLAN se obtuvo de Rodríguez (2002).

<sup>8</sup> Para mayores detalles ver Mizala y Romaguera (2002).

1996<sup>9</sup>. Esta política está orientada a todos los establecimientos del país que reciben financiamiento estatal, sean administrados por los municipios (establecimientos municipales) o administrados por el sector privado (establecimientos particulares subvencionados)<sup>10</sup>.

El SNED es un premio al desempeño de los docentes que busca incrementar su motivación. Adicionalmente, se transforma en una guía al entregar información a la comunidad escolar sobre la calidad de los colegios, integrando la medición de distintos aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y comparando establecimientos que atienden a una población similar en cuanto a sus características socioeconómicas.

Los establecimientos de excelente desempeño se seleccionan cada dos años y reciben como incentivo una subvención de excelencia<sup>11</sup>. En cada región se premian establecimientos hasta completar el 25% de la matrícula regional. Está establecido que el 90% de los montos asignados

---

<sup>9</sup> A partir del año 2002 se implementó paralelamente la Asignación de Excelencia Pedagógica dirigida a los docentes que enseñan en el primer ciclo de enseñanza básica (Primero a Cuarto básico). Esta asignación consiste en una evaluación individual voluntaria asociada a un premio en dinero (US\$ 714 por 10 años). Los docentes para recibir el premio deben rendir exitosamente pruebas de conocimiento, presentar sus antecedentes curriculares y la grabación de una clase. De 1.932 profesores que cumplieron con todos los requisitos solo 313 lograron aprobar la evaluación y ser considerados profesor excelente. Por otra parte, a partir del segundo semestre del año 2003 se comienza a implementar la evaluación individual de los docentes que laboran en establecimientos municipales. Este sistema se pondrá en marcha gradualmente incorporando a los docentes por niveles y modalidades de enseñanza, asimismo, los municipios se incorporarán gradualmente al sistema. Los docentes serán evaluados cada cuatro años y serán calificados en los siguientes niveles: destacado, competente, básico e insatisfactorio. Quienes sean calificados como insatisfactorios recibirán apoyo para mejorar su desempeño y serán evaluados al año siguiente. Si esta segunda evaluación resulta nuevamente insatisfactoria, seguirá en la escuela, dejará la responsabilidad de curso para trabajar durante el año su plan de superación profesional con un docente tutor, y ser sometido a una tercera evaluación. De mantener el desempeño insatisfactorio, debe salir del sistema. Quienes son evaluados como destacados o competentes tendrán acceso prioritario a oportunidades de desarrollo profesional: ventajas en los concursos, pasantías en el extranjero, profesores guías de talleres, participación en seminarios académicos, y a una asignación monetaria.

<sup>10</sup> En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales: los municipales que representan un 53.7% de la matrícula escolar, financiados por el Estado y administrados por los municipios; los particulares subvencionados que representan un 35.8% de la matrícula, se financian con la subvención por alumno que otorga el Estado y son administrados por el sector privado; y los particulares pagados que operan solo en base a las contribuciones de los padres y representan un 8.9% de la matrícula escolar. El resto, 1.6% de la matrícula, corresponde a corporaciones de administración delegada (establecimientos técnico-profesionales), financiadas por el Estado y administradas por el sector privado.

<sup>11</sup> La subvención de excelencia está definida por alumno, por tanto el monto que recibe cada establecimiento escolar depende del número de alumnos que atiende.

debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento de acuerdo a sus horas cronológicas, en tanto la distribución del 10% restante es definida por cada centro educacional. Los docentes reciben este pago trimestralmente durante dos años.

El SNED ha sido aplicado en cuatro ocasiones. La evaluación se realiza sobre la base de información pasada, es decir, los establecimientos que han recibido la subvención de excelencia en el bienio 2002-03, fueron seleccionados en el 2001 de acuerdo a la última información disponible a esa fecha.

## **2.2. Factores y ponderadores considerados en la evaluación del desempeño**

Uno de los desafíos de los procesos de evaluación del desempeño educativo es la definición de los factores que se deben considerar en la evaluación, los indicadores que se utilizan para cuantificarlos y los ponderadores que se le asignan a cada factor. El cuadro 2 resume los factores y ponderadores utilizados en los esquemas de incentivos implementados en América Latina, diferenciando a aquellos que evalúan insumos educativos, de los que evalúan procesos educativos y los que evalúan resultados educativos. En los casos en que un factor tiende a evaluar fundamentalmente insumos (procesos), pero considera algunos indicadores que evalúan procesos (resultados), se identifican en el cuadro los indicadores pertinentes.

El cuadro 2 nos permite concluir que la mayoría de los sistemas de evaluación implementados en América Latina enfatizan los insumos educativos, seguidos de los procesos y en menor medida consideran los resultados educativos. Es decir, en general se privilegia la evaluación *ex ante* por sobre la evaluación *ex post*.

Los incentivos colectivos en Bolivia destacan indicadores de insumos y procesos educativos, los únicos indicadores de resultados son las tasas de promoción y las tasas de abandono y repetición.

El SNED de Chile es el único sistema que enfatiza principalmente los resultados educativos en el cálculo del indicador final de desempeño, si bien también considera algunos indicadores de proceso y le otorga una ponderación importante a la igualdad de oportunidades que ofrecen los establecimientos educativos<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El SNED penaliza las conductas de discriminación y sanciones indebidas a los estudiantes. Es decir, aquellos establecimientos que tienen estas prácticas ven reducido su puntaje

**CUADRO 2**  
**Factores y ponderadores de sistemas de incentivos en educación en A.L.**

	Incentivos individuales			Incentivos colectivos	
Tipo de evaluación	Carrera magisterial México	Salario al mérito Bolivia	ICE Bolivia <sup>a</sup>	Plan El Salvador	SNED Chile
Insumos educativos	Antigüedad (10%)	Conocimientos de los profesores (100%)	Organización de la escuela	Administración escolar (25%)	Iniciativa (6%)
	Grado académico (15%)		Formación de los maestros y su permanencia en la escuela	Gestión educativa (9%)	Mejoramiento condiciones de trabajo (2%)
	Actualización y superación profesional (17%)		Regularidad en la gestión escolar	Planeamiento institucional (acciones para disminuir repitencia, deserción <sup>b</sup> ) (44%)	
	Preparación profesional (28%)		Relación alumno/docente		

*Continuación*

Tipo de evaluación	Incentivos individuales		Incentivos colectivos	
	Carrera magisterial México	Salario al mérito Bolivia	ICE Bolivia <sup>a</sup>	Plan El Salvador SNED Chile
Proceso educativo	Desempeño profesional (10%)		Iniciativas pedagógicas desarrolladas por los docentes Participación de padres de familia	Gestión del docente (planificación y material didáctico <sup>c</sup> ) (22%) Integración de profesores y padres de familia (5%)
Resultados educativos	Aprovechamiento escolar (20%)			Igualdad de oportunidades (tasas de retención y aprobación <sup>d</sup> ) (22%) Efectividad (37%)
			Tasas de abandono y repetición	Superación (28%)

*Fuente:* Elaboración propia en base a Ornelas (2001), Rodríguez (2002), Ministerio de Educación de Bolivia (2002), Mizala y Romaguera (2002).

Notas

- (a) Cada factor tiene igual ponderación.
- (b) Si bien está clasificada en Insumos educativos, tiene componentes de Proceso educativo, los que se señalan entre paréntesis.
- (c) Si bien está clasificada en proceso educativo, tiene componentes de Insumos educativos, los que se señalan entre paréntesis.
- (d) Si bien está clasificada en proceso educativo, tiene componentes de resultados educativos, los que se señalan entre paréntesis.



Los factores estipulados por la ley que creó el SNED se miden a través de un conjunto de indicadores, que representan los aspectos específicos a ser evaluados. Con estos factores se construye un índice SNED, que se estima para cada uno de los recintos escolares del país. Finalmente, se seleccionan las escuelas con mayor puntaje en el índice, hasta completar el 25% de la matrícula escolar de cada región del país.

El PLAN de El Salvador enfatiza fundamentalmente el cumplimiento de normas y regulaciones legales como asistencia, puntualidad, registro escolar, etc., y no incluye resultados. No obstante, la aplicación del año 2002 incorpora algunos indicadores de resultados educativos, fundamentalmente, tasas de deserción y repetición<sup>13</sup>.

Los ponderadores de cada factor son muy importantes en la evaluación del desempeño, ya que los resultados de la evaluación son sensibles a estos. Por esta razón, los ponderadores utilizados son muchas veces motivo de conflicto entre los docentes y las autoridades, este es el caso en México, donde no existe consenso sobre qué factores deben tener mayor ponderación.

Es preocupante que la mayoría de los sistemas de evaluación analizados enfatice los insumos educativos, pues la evidencia empírica muestra que en general los insumos educacionales tienen una relación débil con el logro educativo de los estudiantes. Por su parte, las variables de proceso tienen una relación más variada con el logro educativo, algunas tienen un efecto positivo significativo y otras tienen poco o ningún impacto. Las variables de resultados, como tasas de retención y de graduación, están en cambio fuertemente asociadas al logro educativo. La principal excepción es el grado de satisfacción de los padres; los estudios realizados muestran que estos tienden a tener una buena opinión de los establecimientos donde tienen a sus hijos, independientemente de su desempeño efectivo (Hanushek y Raymond, 2002).

---

y, por tanto, disminuyen su probabilidad de acceder al premio. Se debe reconocer, sin embargo, que la discriminación es un tópico complejo de enfrentar en los sistemas educativos basados en la libre elección de colegios y, por ende, es un problema que va más allá del SNED. Por otra parte, el SNED considera tanto el nivel de puntaje en las pruebas estandarizadas (efectividad), como su evolución en el tiempo (superación).

<sup>13</sup> Los factores que se evalúan han ido cambiando en cada aplicación de acuerdo a la experiencia acumulada.

### 2.3. Sistemas de recolección de información y evaluación

El cuadro 3 presenta los instrumentos y la forma como se recoge la información utilizada para evaluar a los establecimientos y maestros. Se observa que solo México y Chile utilizan los resultados de test estandarizados de logro educativo de los estudiantes como un indicador para evaluar a sus maestros y establecimientos escolares, respectivamente, y solo México utiliza exámenes externos aplicados a los profesores.

En México, las evaluaciones de desempeño profesional han ocasionado conflictos y tensiones debido a que la evaluación es efectuada por los pares de la misma escuela. Ornelas (2001) destaca que esta política ha generado conductas no deseadas entre los profesores, como la falta de cooperación y el aumento de la competencia al interior de los establecimientos educativos. Algunos profesores actúan estratégicamente, coludiéndose para otorgarse la máxima calificación. Asimismo, los sindicatos tienen una importante injerencia en las evaluaciones de los maestros, lo que lleva a que muchas veces son promovidos aquellos profesores que muestran mayor obediencia a las directrices sindicales y no necesariamente se retribuye a quienes hacen mejor su trabajo (Ornelas, 2001). En este sentido el instrumento ha sido capturado por el sindicato.

En Bolivia, en los incentivos colectivos a las escuelas, la calificación de cada establecimiento respecto de los factores considerados se realiza de acuerdo a un cuestionario de evaluación diseñado para este propósito. Participan en el relleno de dicho cuestionario el director, los profesores y la junta escolar en representación de los padres de familia, se trata más bien de un proceso de autoevaluación. Luego, se realiza un proceso de verificación muestral, a nivel de todo el país, de la información entregada por los establecimientos escolares. Si bien desde 1997 Bolivia cuenta con pruebas estandarizadas de logro rendidas por los alumnos de enseñanza primaria, estas no son censales, lo que dificulta su utilización. En la medida que aumente el alcance de estas pruebas sería conveniente incluir sus resultados en la evaluación de las escuelas.

En El Salvador el instrumento de evaluación es un cuestionario elaborado de forma que cada pregunta sea verificable, tenga fundamento legal y esté relacionada con ámbitos específicos de acción del director y de los profesores. El evaluador, a través de observación y verificación de registros escolares, controles administrativos y documentación respecto a planes y proyectos, completa una serie de preguntas que le efectúa; en primer lugar, a un miembro directivo de la escuela (el director o el

**CUADRO 3**  
**Instrumentos y sistemas de recolección de información y evaluación**

Incentivos individuales		Incentivos colectivos		
Carrera magisterial en México	Salario al mérito en Bolivia	ICE Bolivia	Plan El Salvador	SNED Chile
Evaluación con exámenes externos a docentes y alumnos	Exámenes externos a docentes	Autoevaluación, director, docentes y padres. Con verificación muestral	Encuesta aplicada por evaluadores externos	Exámenes externos a alumnos
Acreditación de documentos				Encuestas SNED a establecimientos. Encuesta SIMCE a padres
Evaluación de pares y representante sindical				Información central del Ministerio de Educación

*Fuente:* Elaboración propia en base a Ornelas (2001), Rodríguez (2002), Ministerio de Educación de Bolivia (2002), Mizala y Romaguera (2002).

subdirector) y, en segundo lugar, a un número de profesores<sup>14</sup>. El instrumento es aplicado por evaluadores directamente en las escuelas, supervisados por técnicos del MINED.

En el SNED se utilizan exámenes estandarizados de logro de los estudiantes; encuestas a los padres acerca de su opinión sobre la calidad del establecimiento educacional, estas encuestas se realizan cada año en el contexto de las pruebas SIMCE. También se recoge información a

<sup>14</sup> El número de profesores entrevistados se define según los siguientes criterios: i) se entrevista a 3 si la escuela tiene 13 o más docentes, ii) a 2 si la escuela tiene entre 7 y 12 docentes, y iii) a 1 si la escuela posee entre 1 y 6 maestros. En las escuelas unidocentes se entrevista al director, aplicándosele las dos partes del cuestionario como director y como docente.

través de una encuesta especial del SNED a todos los establecimientos educativos y a los directores provinciales de educación. Finalmente, se utiliza información que tiene el Ministerio de Educación a nivel central.

#### 2.4. Metodología de comparación entre escuelas

Un elemento muy importante en el diseño de los sistemas de evaluación del desempeño y entrega de incentivos a nivel de escuelas es la comparación entre establecimientos que atienden a una población escolar muy disímil. En la literatura está muy bien documentado desde el estudio pionero de Coleman *et al.* (1966), que ciertas características de los estudiantes, que no son modificables por los colegios, influyen significativamente en los indicadores de desempeño. Por ejemplo, el nivel socioeconómico de los alumnos afecta su rendimiento escolar y, por tanto, los resultados de los establecimientos en los test estandarizados de logro educativo.

El cuadro 4 muestra que no todos los sistemas de incentivos colectivos, que contrastan el desempeño de diferentes establecimientos educativos, utilizan metodologías que permitan comparar entre establecimientos de distintas características. Chile y Bolivia construyen grupos homogéneos de establecimientos comparables entre sí, al menos en relación a determinadas características. El Salvador no utiliza una metodología que permita comparar escuelas, cada una de ellas se compara con el resto, independiente de sus características específicas y de las de la población atendida.

En Bolivia, para poder comparar más adecuadamente su desempeño, las escuelas se clasifican en 10 grupos homogéneos, en cuanto a: i) número de docentes (uni *versus* pluridocentes), ii) área geográfica (urbana o rural), y iii) niveles de atención: primer, segundo y tercer ciclo de atención primaria. Se seleccionan las escuelas que obtienen los puntajes más altos en cada grupo homogéneo.

La conformación de los grupos no considera el nivel socioeconómico de la población atendida, lo que es muy importante para realizar una comparación justa, ya que, como se mencionó, ha sido claramente establecido en la literatura el impacto positivo que tiene el nivel socioeconómico de los alumnos sobre su rendimiento escolar<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> No tenemos información acerca de la razón para no incluir el nivel socioeconómico de los estudiantes en la conformación de grupos homogéneos.

**CUADRO 4**  
**Incentivos colectivos. Metodología de comparación**  
**entre establecimientos**

ICE Bolivia	PLAN El Salvador	SNED Chile
10 grupos homogéneos de acuerdo a:	No tiene grupos homogéneos. Se comparan todas las escuelas entre sí.	109 grupos homogéneos regionales de acuerdo a:
- uni - pluridocentes- urbano		Nivel 1: - urbano
- rural- nivel de atención (I, II, III ciclo primaria)		- rural - nivel de atención (solo básica, media y básica)
		Nivel 2: - Nivel socioeconómico alumnos

*Fuente:* Ministerio de Educación de Bolivia (2002), Rodríguez (2002) y Mizala y Romaguera (2002).

En El Salvador, la ausencia de grupos homogéneos de escuelas en la evaluación del año 2001 condujo a resultados sesgados en contra de las escuelas rurales, unidocentes y aquellas que se ubican en los departamentos con menores ingresos del país (Rodríguez, 2002). En efecto, si bien las escuelas unidocentes representan un 8.6% del total de escuelas del país, representan solo un 3.5% del total de escuelas ganadoras, así también las escuelas rurales representan un 75% del total de escuelas, pero solo el 65% de las premiadas.

En Chile, el SNED construye a nivel regional grupos homogéneos de establecimientos educativos de similares características, tanto de tipo de enseñanza y geográficas, como socioeconómicas.

Para formar estos grupos homogéneos, los establecimientos de cada región se clasifican, en un primer nivel, de acuerdo a su localización geográfica y nivel de enseñanza: rurales *versus* urbanos y solo de enseñanza básica *versus* de enseñanza media con y sin básica. En un segundo nivel, dependiendo de las características socioeconómicas de los alumnos (ingreso del hogar, educación de los padres, índice de vulnerabilidad del establecimiento escolar), se determinan grupos al interior de estas clasificaciones a través de la técnica estadística de análisis de conglomerados. Además, se conforma un grupo homogéneo que agrupa en cada

una de las 13 regiones del país a los establecimientos que imparten educación especial, orientada a niños con distintos tipos de discapacidades. En la aplicación del SNED 2002-03 se formaron 109 grupos homogéneos. Los grupos homogéneos permiten un mayor equilibrio en la premiación de establecimientos, las escuelas rurales representan un 49% del total y un 46% de los que ganaron el premio SNED. Los establecimientos de enseñanza básica representan un 79% del total y un 77% de los que recibieron el estímulo.

## 2.5. Resultados en términos de beneficiarios e ingresos adicionales

El cuadro 5 resume los beneficiarios y los ingresos adicionales obtenidos por los maestros en cada una de las experiencias analizadas.

En México, aproximadamente un 75% de los docentes de enseñanza primaria han ingresado al sistema, lo que les ha permitido incrementar sus ingresos en términos reales. Existen cinco niveles (del A al E) con ingresos adicionales que fluctúan desde un 27% al 224% del salario profesional<sup>16</sup>.

En Bolivia el salario al mérito funcionaba en forma paralela (alternativa) al sistema tradicional de remuneraciones. El incentivo consistía en incrementar la carga horaria de los profesores de enseñanza básica desde 72 a 120 horas al mes, lo que les permitía incrementar sus salarios. Con el programa se incrementaban a 120 las horas mensuales, por lo cual en el área urbana percibían US\$ 300 y en el área rural US\$ 333<sup>17</sup>. En promedio, los salarios de los profesores aumentaron un 66% con el salario al mérito.

---

<sup>16</sup> En el caso mexicano, como se trata de una carrera magisterial, los profesores promovidos aumentan sus salarios en forma permanente. Los profesores deben estar un determinado número de años en cada nivel antes de intentar ser promovidos al siguiente.

<sup>17</sup> En Bolivia los profesores tienen distintos salarios de acuerdo al área geográfica en que trabajan, su educación y su experiencia (escalafón docente), Urquiola y Vegas (2002) analizan la estructura de los salarios de los profesores en Bolivia. Por ejemplo, un profesor en el sistema tradicional del área urbana que trabajaba 72 horas mensuales y una categoría promedio de 75% (15 años de antigüedad) percibía en 1998 aproximadamente US\$ 180, y un profesor que trabajaba en el área rural de la misma categoría y las mismas horas, percibía aproximadamente US\$ 200. Los recursos para este régimen de incentivos provenían del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la idea era que fueran utilizados en forma decreciente durante los tres primeros años de aplicación, hasta que el Tesoro General de la Nación (TGN) absorbiera en su totalidad el costo respectivo.

**CUADRO 5**  
**Beneficiarios e incrementos salariales**

Variable	Incentivos individuales		Incentivos colectivos		
	Carrera magisterial México	Salario al mérito Bolivia <sup>2</sup>	ICE Bolivia	PLAN El Salvador <sup>3</sup>	SNED Chile <sup>4</sup>
% profesores	75% <sup>1</sup>	2% (1998) 26% (1999)	5%	49%	28%
% escuelas	-	-	9.3%	36%	19.7%
Ingresos anuales adicionales como % del salario	27% a 224%	66%	US\$ 280.5	US\$ 228.6	US\$ 439.4
			5% a 19.3%	4%	4.7% a 7.2%

*Fuente:* Elaboración propia en base a Ornelas (2001), Rodríguez (2002), Ministerio de Educación de Bolivia (2002), Ministerio de Educación de Chile, Mizala y Romaguera (2002).

Notas:

- 1) El porcentaje se refiere al total de profesores primarios.
- 2) El aumento salarial para quienes aprobaron los exámenes de suficiencia rigió desde comienzos de 1998 hasta abril del año 2000.
- 3) Estos datos son para el 2001, el 2000 un 53% de los docentes fueron premiados.
- 4) Estos datos son para el 2002-03, el porcentaje de docentes y escuelas premiados es similar en años anteriores.

Como ya se mencionó, luego de discontinuar el salario al mérito, en el año 2001 se aplicó por primera vez el esquema de incentivos colectivos a las escuelas. En esta aplicación resultaron ganadoras 1.100 escuelas de las 9.343 que participaron en el concurso<sup>18</sup>. Las 53 escuelas con mayores puntajes fueron invitadas a una premiación especial realizada en el día del maestro.

El ICE alcanzó a 3.988 personas entre directores, docentes y personal administrativo, con una suma total de más de 7.5 millones de bolivianos (alrededor de US\$ 1 millón). De las personas premiadas por el ICE, 95% constituye personal docente (profesores y directores), y 5% es personal administrativo. El número de docentes premiados equivale aproximadamente al 5% del total que podría haber recibido este incentivo, el monto del bono anual es de Bs 2000 (US\$ 280.5), lo que significa un

<sup>18</sup> De las 14.492 escuelas públicas registradas en el Sistema de Información Educativa (SIE), 11.872 contaban con al menos el primer ciclo de primaria completo (1º a 3º de primaria), requisito para participar en el primer concurso convocado a fines de la gestión 2001.

aumento de remuneraciones que fluctúa entre 5% y 19.3% anual, dependiendo del tipo y la categoría del docente<sup>19</sup>.

Por su parte, en El Salvador, las escuelas que alcanzan 70 puntos o más son premiadas. En el diseño del PLAN no se encuentra ninguna norma que estipule el porcentaje de escuelas que debieran premiarse por año; de hecho, el año 2002 el MINED premió no solo aquellas que alcanzaron un porcentaje igual o mayor a 70 puntos, sino que también se premió el esfuerzo al entregar aproximadamente el 50% del bono a los maestros de las escuelas que obtuvieron un porcentaje mayor respecto del año anterior. Además, se entregan premios honoríficos –placa o diploma– a las escuelas que lograron un porcentaje mayor o igual de 70.

Los resultados obtenidos en el año 2001 muestran que el 41% de las escuelas no había alcanzado el beneficio en ninguno de los primeros dos años de aplicación. Asimismo, un 24% de las escuelas que no lo obtuvieron en el año 2000, sí lo alcanzaron en el año 2001, mientras que un 16% de ellas lo obtuvo en los dos períodos. El año 2000 se premiaron 2.268 escuelas del sector público, en las que laboraban 20.000 docentes. En el 2001 las escuelas y docentes premiados fueron 1.736 y 18.085, respectivamente (Rodríguez, 2002).

El estímulo consiste en un bono anual de US\$ 228.6 a cada uno de los profesores que conforman las escuelas que alcanzan los objetivos establecidos por el Ministerio de Educación (MINED). Este bono significa, en promedio, un 4% de incremento salarial para docentes.

En Chile, en la primera aplicación del SNED se premió a 30.600 profesores provenientes de 2.274 establecimientos. Estas cifras han ido variando y así se tiene que en el período 1998-99 se distingue a 31.400 profesores (27.3% del total); en los años 2000-01 se hace lo mismo con 32.600 profesores (27.7% del total) y, finalmente, en la aplicación (2002-03) el mérito toca a 34.400 docentes (27.7% del total), los que trabajan en 1.863 recintos educacionales (19.7% del total). En cada una de estas aplicaciones se premió al equivalente de un 25% de la matrícula escolar, por región<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Estos cálculos están hechos considerando profesores que trabajan 120 horas, el porcentaje máximo corresponde a un profesor interino en el sector urbano y el mínimo a un normalista en el sector rural en categoría de mérito. Recientemente, gracias a una mayor holgura presupuestaria, el salario de los profesores se ha incrementado como si fuera salario al mérito, con diferentes rangos de hora/trabajo.

<sup>20</sup> Un 50.9% de los establecimientos nunca ha recibido el premio; un 27.7% lo ha recibido solo una vez; un 13.7% lo ha recibido dos veces; un 5.8% lo ha recibido tres veces y solo un 1.8% lo ha recibido en cada una de las aplicaciones del SNED.



La subvención de excelencia que actualmente reciben los profesores de los establecimientos premiados es de 279.000 pesos chilenos al año (US\$ 439.4), cifra ligeramente superior a los 219.000 que obtenían en 1996 cuando comenzó este sistema<sup>21</sup>. Esta cifra actualmente equivale a un 87% de una remuneración docente mínima mensual y a un poco más de medio salario adicional al año para un docente que trabaja 36.3 horas semanales. En términos de incremento salarial esta cifra fluctúa entre 7.2% anual para quienes perciben la remuneración docente mínima y un 4.7% para quienes ganan el salario promedio correspondiente a 36.3 horas a la semana. Esta cifra es relativamente baja y ha ido perdiendo importancia en el tiempo, debido a que los aumentos generales de salarios docentes han sido mayores que el incremento en el premio en los últimos años.

El SNED se ha mantenido en el tiempo y poco a poco se ha difundido entre los docentes. Estos últimos, a pesar de su tradicional rechazo a las evaluaciones de desempeño que privilegian el producto educativo, tienen una percepción positiva del SNED<sup>22</sup>.

Se observa que en Chile y en El Salvador el ingreso anual adicional que implica el premio es relativamente bajo, este hecho puede limitar seriamente el impacto de esta política en el comportamiento de los profesores.

### III. ANÁLISIS DEL SNED COMO INSTRUMENTO PARA PREMIAR ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

En esta sección, por una parte, interesa investigar si determinadas características de los establecimientos educacionales afectan estadísticamente el puntaje obtenido en el índice SNED y la probabilidad de obtener el premio. Por otra parte, se estudia la contribución del SNED a la obtención de información relevante y adecuada acerca del resultado del proceso educativo y se analizan distintos indicadores que pueden utilizarse para evaluar a los establecimientos educacionales. Un punto central en este análisis es determinar hasta qué punto distintos indicadores y metodologías usadas para comparar escuelas que atienden estudiantes con diferentes características socioeconómicas, entregan resultados más o menos igualitarios a la hora de premiar establecimientos educativos.

---

<sup>21</sup> Esta cifra se paga en cuotas trimestrales durante dos años.

<sup>22</sup> Para mayores detalles ver Mizala y Romaguera (2001).

## Premio SNED y características de los establecimientos

En primer lugar estimamos una regresión donde la variable dependiente es el índice SNED y las variables explicativas son diversas características de los establecimientos educacionales, por ejemplo, si es rural o urbano, si imparte solo educación básica o educación básica y media, el tamaño medido por el número de alumnos (matrícula), si es particular subvencionado o municipal, se incluye además un índice socioeconómico del establecimiento. Algunas de estas variables se utilizan para generar los grupos homogéneos, otras son variables que pudieran influir en la obtención de un determinado puntaje y del premio SNED, sin ser variables consideradas en el SNED<sup>23</sup>.

El índice socioeconómico del establecimiento se elaboró utilizando un análisis factorial obteniendo un promedio ponderado de la educación de los padres, el ingreso del hogar y el índice de vulnerabilidad del establecimiento<sup>24</sup>.

El cuadro 6 presenta estos resultados. Como es de esperarse el nivel socioeconómico de los alumnos que asisten al establecimiento tiene un efecto positivo sobre el puntaje que este obtiene en el SNED. Asimismo, si el establecimiento es rural, municipal, solo imparte educación básica y es de mayor tamaño, el puntaje que obtiene en el índice SNED es mayor.

Por su parte, el cuadro 7 presenta los resultados de estimar un modelo *logit* de la probabilidad de ganar el premio SNED, en el modelo 1 las variables son las mismas incluidas en la regresión anterior, si bien los resultados no tienen por qué ser los mismos ya que, como se mencionó anteriormente, los ganadores se seleccionan al interior de cada grupo homogéneo. Por tanto, dependiendo del grupo en que se encuentre el establecimiento, un mismo puntaje SNED puede implicar que un establecimiento gane el premio y otro no.

Los resultados del modelo 1 muestran que la probabilidad de ganar el premio SNED aumenta si el establecimiento tiene mayor índice socioeconómico, es más grande, imparte solo enseñanza básica y es rural.

---

<sup>23</sup> El cuadro A1 del anexo presenta las estadísticas descriptivas de estas variables. En las regresiones se trabaja con 8.457 establecimientos de un total de 9.465, la razón para no incluirlos a todos es la falta de información socioeconómica de algunos de ellos. En la medida que incorporamos más variables al análisis el número de establecimientos decrece levemente porque alguna de esta información no está disponible para todos.

<sup>24</sup> Los ponderadores se obtienen de maximizar una función de verosimilitud, de esta manera estos captan la mayor información (varianza) de las variables consideradas.

**CUADRO 6**  
**Características de los establecimientos educacionales e índice SNED**  
**(variable dependiente: índice SNED)**

Variable	Coefficiente	Error estándar
Constante	52.658	0.246**
Índice socioeconómico	3.862	0.087**
Matrícula	0.001	0.0002**
Particular subvencionado	-0.372	0.138**
Rural	2.016	0.138**
Educación básica	2.550	0.188**
N		8457
F		592.809**
R <sup>2</sup>		0.259

Nota: \*\* estadísticamente significativo al 1%.

**CUADRO 7**  
**Probabilidad de obtener el premio SNED. Modelo *logit***

Variable	Modelo 1		Modelo 2	
	Coefficiente	Errores estándar robustos	Coefficiente	Errores estándar robustos
Constante	-1.700	0.114 **	-1.895	0.158**
Índice socioeconómico	0.218	0.037 **	0.237	0.041**
Matrícula	0.0004	0.00007 **	0.0003	0.00008 **
Particular subvencionado	-0.081	0.064	-0.013	0.069
Rural	0.178	0.086 *	0.378	0.095**
Educación básica	0.184	0.085 *	0.200	0.093*
Recursos por alumno			-0.00001	2E-06**
Experiencia docente			0.011	0.004**
Establecimiento de hombres			0.489	0.229*
Establecimiento de mujeres			0.979	0.165**
Tiene jornada escolar completa			0.784	0.058**
N		8457		8247
Wald <sup>2</sup>		96.01**		342.10**
Pseudo R <sup>2</sup>		0.011		0.043
Log Likelihood		-4284.361		-4075.040

Nota: \*\* estadísticamente significativo al 1%, \* estadísticamente significativo al 5%.

En particular, si el establecimiento es rural o si es un establecimiento que imparte solo enseñanza básica su probabilidad de recibir el premio se incrementa en 3%. Por cada punto adicional de índice socioeconómico la probabilidad de ganar se incrementa en 3.6% y por cada 100 alumnos adicionales en el establecimiento la probabilidad de ganar se incrementa en 1%. Por su parte, la dependencia del establecimiento no tiene impacto en la probabilidad de ganar el premio<sup>25</sup>.

En el modelo 2 se estima la probabilidad de ganar el premio SNED incluyendo algunas otras características de los establecimientos educacionales que podrían influir en la obtención del premio. Este es el caso del total de recursos por alumno con que cuenta el establecimiento<sup>26</sup>, los años de experiencia de los docentes, si el establecimiento es solo de hombres, solo de mujeres o mixto y si tiene jornada escolar completa.

Los resultados del modelo 2 muestran que la probabilidad de ganar el SNED se incrementa si el nivel socioeconómico del establecimiento es más alto, tiene más alumnos, solo tiene enseñanza básica, es rural, los profesores tienen más años de experiencia, tiene jornada escolar completa y no es mixto. En particular, si el establecimiento es rural su probabilidad de ganar se incrementa en 6%, si es de enseñanza básica se incrementa en 3%, si tiene jornada escolar completa la probabilidad de ganar aumenta en 13%, en 8% si es solo de hombres y en 16% si es solo de mujeres, por cada año de experiencia promedio de los docentes la probabilidad de ganar el SNED se incrementa en 0.2% y en 4% por cada punto adicional del índice socioeconómico; por cada 100 alumnos adicionales la probabilidad de ganar aumenta en 1%.

Se observa nuevamente que la única variable que no es estadísticamente significativa es la dependencia del colegio. Por su parte, el monto de recursos por alumno con que cuenta el establecimiento aparece con un efecto negativo y pequeño<sup>27</sup>, una explicación de este resultado es que ya

---

<sup>25</sup> El que la dependencia no afecte la probabilidad de ganar es un punto políticamente importante, ya que ese era una de las mayores aprensiones de los docentes. En particular el temor era que este tipo de evaluaciones y premios discriminara en contra de la educación pública (municipal).

<sup>26</sup> En el total de recursos se considera la subvención por alumno que paga el estado, el cofinanciamiento de los padres cuando este existe y las transferencias y otros ingresos municipales que reciben los establecimientos públicos. El cofinanciamiento privado es permitido en todos los establecimientos particulares subvencionados y en los establecimientos municipales de enseñanza media.

<sup>27</sup> Por cada \$ 1.000 (US\$ 1.4) la probabilidad de ganar disminuye en 0.2%.

estamos controlando por la diferencia de recursos al incluir el índice socioeconómico, ambas variables están muy correlacionadas.

Estos resultados muestran que, si bien la conformación de grupos homogéneos no elimina totalmente el efecto que algunas características de los establecimientos tienen sobre la probabilidad de ganar el premio SNED, su impacto es relativamente reducido.

### **Comparación del SNED con otros indicadores de desempeño escolar**

Los resultados de la sección anterior nos muestran que aun cuando los establecimientos premiados se seleccionan al interior de los grupos homogéneos, el índice socioeconómico tiene a nivel agregado algún efecto, aunque pequeño, sobre la probabilidad de ser premiado. En esta subsección analizamos en qué medida el índice SNED y la metodología de los grupos homogéneos entregan resultados más o menos igualitarios a la hora de premiar establecimientos educativos *vis-à-vis* otros indicadores alternativos<sup>28</sup>.

Los indicadores que se comparan son:

- (i) resultados brutos de las pruebas estandarizadas de rendimiento educativo, SIMCE, medidas a través del factor efectividad del índice SNED, sin grupos homogéneos
- (ii) el índice SNED sin grupos homogéneos
- (iii) el indicador utilizado en (i), pero utilizando grupos homogéneos de nivel 1, es decir, diferenciando solo por localización y nivel educativo
- (iv) el índice SNED utilizando grupos homogéneos de nivel 1
- (v) la diferencia entre el indicador de efectividad y la efectividad esperada del establecimiento, donde la efectividad esperada se estima a partir de una ecuación de logro educativo en función del índice socioeconómico, la localización y el nivel de enseñanza. Es decir, se corrige econométricamente por aquellos factores con los que se construyen los grupos homogéneos y se utilizan los residuos de esta regresión como indicadores de desempeño.

---

<sup>28</sup> Esto es importante, porque como se sabe los establecimientos que atienden a una población con mayor nivel socioeconómico tienen mejores resultados académicos, por tanto, si no se controla por este hecho, los premios recaerían mayoritariamente en colegios de nivel socioeconómico alto.

- (vi) El índice SNED utilizando grupos homogéneos de nivel 1 y nivel 2, esta es la metodología con que se selecciona actualmente a los establecimientos premiados.

El cuadro 8 presenta la comparación de establecimientos premiados en el SNED 2002-03 con los que habrían sido premiados con indicadores alternativos. La pregunta que se responde es qué porcentaje de establecimientos que fueron premiados en el SNED 2002-03 habría sido premiado si se utilizaran los indicadores alternativos.

Los resultados del cuadro 8 muestran que la selección de establecimientos que realiza el SNED difiere de la que resultaría si solo se utilizaran las pruebas estandarizadas de logro (SIMCE) como criterio de selección, solo un 37% de los establecimientos que recibieron premio serían seleccionados, hay dos elementos que diferencian este indicador del SNED: (i) como ya se mencionó, este último no solo considera las pruebas estandarizadas para evaluar el desempeño de los establecimientos, sino otros factores como, por ejemplo, igualdad de oportunidades; (ii) el SNED compara al interior de grupos homogéneos de establecimientos. Si se selecciona con este mismo indicador de efectividad, pero utilizando grupos homogéneos de nivel 1, el porcentaje de premiados que coinciden aumenta a 50%<sup>29</sup>.

La metodología de los grupos homogéneos es importante en la selección de establecimientos, esto se comprueba al observar que solo un 48% de los establecimientos seleccionados por el SNED 2002-03 lo habrían sido si se utilizara solo el índice SNED, pero no la metodología de grupos homogéneos. Obviamente, al utilizar el índice SNED y los grupos homogéneos de nivel 1 el porcentaje de coincidencia en los establecimientos premiados aumenta a 69%

Al seleccionar a los establecimientos premiados de acuerdo a la diferencia entre la efectividad que logra y la esperada de cada uno de ellos, hay una coincidencia de 55% de los establecimientos premiados. Esta metodología es similar a la que utilizan en Dallas, EE.UU., para evaluar el desempeño de los establecimientos y otorgarles incentivos monetarios<sup>30</sup>. En este caso en vez de conformar grupos homogéneos y comparar

---

<sup>29</sup> Los test estadísticos Chi-cuadrado, coeficiente de incertidumbre y coeficiente de contingencia confirman el grado de asociación existente entre los distintos indicadores al seleccionar los establecimientos premiados.

<sup>30</sup> Si bien en Dallas la regresión se realiza con datos individuales de los alumnos y no promedios por establecimientos como lo hacemos nosotros, ver Ladd (1999).

**CUADRO 8**  
**Comparación de establecimientos premiados en el SNED 2002-03, con**  
**aquellos premiados con indicadores alternativos**  
**(Número de establecimientos y porcentajes)**

Indicadores	Premiados SNED 2002-03			Total
	Sí	No		
Premiados SIMCE sin GH	Sí	654 (37.0%)	625 (8.6%)	1279 (14.2%)
	No	1113 (63.0%)	6630 (91.4%)	7743 (85.8%)
Premiados índice SNED sin GH	Sí	846 (47.9%)	384 (5.3%)	1230 (13.6%)
	No	921 (52.1%)	6871 (94.7%)	7792 (86.4%)
Premiados SIMCE con GH nivel 1	Sí	886 (50.1%)	793 (10.9%)	1679 (18.6%)
	No	881 (49.9%)	6462 (89.1%)	7343 (81.4%)
Premiados índice SNED con GH nivel 1	Sí	1221 (69.1%)	478 (6.6%)	1699 (18.8%)
	No	546 (30.9%)	6777 (93.4%)	7323 (81.2%)
Premiados residuos efectividad	Sí	964 (54.6%)	631 (8.7%)	1595 (17.7%)
	No	803 (45.4%)	6624 (91.3%)	7427 (82.3%)
Total		1767 (100%)	7255 (100%)	9022 (100%)

*Fuente:* Elaboración propia.

al interior de estos grupos se “corrigen” los resultados de las pruebas por características de los colegios y sus alumnos que afectan los resultados educativos, pero que no son resorte del establecimiento. Una diferencia importante con el SNED es que esta alternativa solo considera los resultados en las pruebas estandarizadas y no incluye los otros factores que son valorados en el SNED.

El análisis anterior aún no nos dice nada acerca de qué indicador es más igualitario al seleccionar y premiar establecimientos. Para responder

esta pregunta calculamos algo similar a una Curva de Lorenz<sup>31</sup> donde en el eje horizontal se grafican N-tiles (20) de nivel socioeconómico de los establecimientos educacionales y en eje vertical el porcentaje de establecimientos premiados. Si en cada estrato de nivel socioeconómico hay una cantidad similar de establecimientos premiados, la curva sería una recta de 45°, mientras más alejada de esta recta es la curva que representa la forma como premia cada indicador, más desigual es la forma como este selecciona y premia.

El gráfico 1 muestra las curvas que resultaron para cada uno de los indicadores. El cuadro 9 presenta dos indicadores que resumen los resultados que se muestran en el gráfico 1, el coeficiente de Gini y el coeficiente de variación. El coeficiente de variación representa un indicador de varianza de nivel socioeconómico entre los establecimientos premiados, mientras mayor es este coeficiente más igualitaria es la selección de establecimientos premiados.

Se observa que el SNED tal como se aplica actualmente es el que muestra una curva más cercana a la recta de 45°, siendo el que premia en forma más igualitaria, su coeficiente de Gini es 0.1 y su coeficiente de variación es 6.03. Le sigue el indicador que utiliza la diferencia entre la efectividad del establecimiento (puntajes en pruebas estandarizadas) y la efectividad que se espera de él, dadas sus características, Gini de 0.2 y coeficiente de variación 3.0.

### CUADRO 9

#### Coeficiente de Gini y de variación asociado a los distintos indicadores

Indicador	Coeficiente de Gini	Coeficiente de variación
SNED 2002-03	0.097	6.032
Residuos de efectividad	0.189	3.006
Índice SNED con GH nivel 1	0.254	2.212
SIMCE con GH nivel 1	0.327	1.748
Índice SNED sin GH	0.482	1.175
SIMCE sin GH	0.578	0.934

*Fuente:* Elaboración propia. Mientras más cercano a 0 el coeficiente de Gini mayor igualdad; mientras más cercano a 1 mayor desigualdad; mientras mayor el coeficiente de variación mayor igualdad.

<sup>31</sup> Es similar y no exactamente una curva de Lorenz porque en el eje horizontal no se acumula el Índice Socioeconómico de los establecimientos educacionales.





#### IV. RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

La estructura salarial de los docentes en América Latina es extremadamente plana, retribuye en forma pareja los diferentes esfuerzos y habilidades, no diferencia entre quienes tienen buen o mal desempeño y considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Por su parte, la carrera profesional está asociada con ascensos que implican el abandono del aula por parte de buenos profesores.

Estos problemas han llevado a los economistas que trabajan en el área de la educación a insistir en la necesidad de reformar las estructuras salariales docentes e introducir sistemas de incentivos. Si bien esta no es la única forma de mejorar la calidad de la educación, sí constituye un mecanismo necesario para apoyar los cambios que se están implementando en el sector.

Las experiencias analizadas en este trabajo permiten concluir que el tema de la evaluación del desempeño y la entrega de incentivos a los profesores ha ido ganando importancia en los países de América Latina a partir de la década de los 90. Si bien los profesores en principio rechazan la evaluación y el pago de incentivos, estas experiencias han logrado poner estos temas en la agenda del profesorado y ser aceptadas por un número creciente de docentes.

Los distintos casos analizados muestran que los esquemas de evaluación a nivel de establecimientos escolares y premios colectivos son aquellos que se adaptan mejor a las características del proceso educativo y potencian elementos vitales como el trabajo en equipo, la existencia de múltiples agentes y el reconocimiento de la educación como un proceso multiproducto.

Los incentivos individuales presentan mayores problemas, el caso de la carrera magisterial en México muestra que estos tienden a potenciar la competencia entre los docentes de un mismo establecimiento en vez del necesario trabajo en equipo.

El caso de los salarios al mérito de Bolivia, por su parte, muestra cómo la presión de los maestros muchas veces hace que se reduzcan los estándares de forma de premiar a un número mayor de ellos. La experiencia de los pagos por mérito (*merit pay*) en EE.UU. evidencia comportamientos similares de los maestros.

Sin embargo, no basta con implementar incentivos a nivel de la escuela, es necesario comparar escuelas similares para que el sistema sea percibido como justo. El caso de El Salvador muestra que al no utilizar

metodologías adecuadas de comparación entre los establecimientos que están siendo evaluados, los resultados pueden tener sesgos en contra de un determinado tipo de escuelas, fundamentalmente las que atienden a población de menor nivel socioeconómico y se ubican en zonas rurales.

Asimismo, 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 en que los factores considerados en la evaluación del desempeño no estén altamente correlacionados con el logro educativo, los incentivos se desvanecen. De allí la importancia de enfatizar los resultados y de asegurarse que si se incluyen indicadores de insumos y procesos estos estén alineados con los resultados, esto significa considerar solo aquellos que tengan un impacto significativo en el logro educativo.

Al mismo tiempo el tipo de indicadores que se utiliza envían un mensaje muy fuerte a los docentes, si se evalúa el perfeccionamiento *per se*, se puede inducir a realizar cursos por el solo hecho de obtener esta credencial, independientemente de la pertinencia y calidad de estos. En México, por ejemplo, un resultado no deseado es que los profesores abandonan el área rural, trasladándose a escuelas urbanas para acceder más fácilmente a los cursos de actualización que les dan puntos para ascender en su carrera.

Chile, desde 1996, está aplicando un sistema de evaluación del desempeño docente ligado a incentivos monetarios que se inserta en el esquema de incentivos grupales al conjunto del establecimiento escolar. Sistemas de evaluación y premios grupales a las escuelas se han aplicado con relativo éxito en distintos estados y distritos escolares de EE. UU. y en Israel. En el caso de Chile el SNED tiene alcance nacional, ya que incluye a todos los establecimientos que reciben financiamiento público en el país.

El SNED busca, por una parte, mejorar la información disponible para los padres de familia y las autoridades educacionales y, por otra, romper la estructura muy aplanada de las remuneraciones docentes, ligando parte de estas al desempeño educacional.

El SNED ha premiado a alrededor del 27% de los docentes en cada una de sus aplicaciones, con un monto de recursos que equivale a un incremento salarial entre 7.2%, un 4.7% anual. El número de establecimientos premiados es alrededor del 19%.

Al analizar metodológicamente el SNED se comprueba que, a pesar que el índice socioeconómico del establecimiento aún tiene algún impacto en la probabilidad de recibir el premio, al compararlo con indicadores alternativos para seleccionar establecimientos, el SNED es quien entrega los resultados más igualitarios.

La utilización de análisis econométrico para realizar las comparaciones entre establecimientos, contrastando el resultado efectivo con el esperado en pruebas estandarizadas de logro, también arroja resultados igualitarios, aunque en menor medida que el SNED. Sin embargo, este indicador es metodológicamente más complejo y por tanto le resta transparencia al proceso. Es más difícil para los docentes comprender los resultados de una regresión que corrija por las diferencias de nivel socioeconómico, la localización y el nivel de enseñanza del establecimiento, que la aplicación del índice SNED a grupos homogéneos de establecimientos. Para que estos sistemas funcionen como incentivo deben ser percibidos como justos, ser transparentes y equitativos, solo de esta forma serán aceptados y validados socialmente.

La comparación del SNED con otros indicadores permite concluir dos elementos importantes desde el punto de vista de la igualdad de los resultados. En primer lugar, la importancia de incluir en la evaluación de los establecimientos otros indicadores, además de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas de logro educativo. En segundo lugar, la relevancia de seleccionar a los establecimientos premiados dentro de grupos homogéneos que permiten controlar por aquellas variables que afectan el resultado educativo, pero que no son resorte del establecimiento.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANDT, R.M., *Incentive pay and career ladders for today's teachers: A study of current programs and practices*. Albany: State University of New York, 1990.
- CLOTFELTER, C.T. y H. LADD, "Recognizing and rewarding success in public schools" en H. Ladd (ed) *Holding Schools Accountable: Performance Based Reform in Education*, The Brookings Institution, 1996.
- COHN, E., "Methods of teacher remuneration: merit pay and career ladders" en Becker y Baumol (eds) *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*" The MIT Press, 1996.

- COLEMAN, J., E. CAMPBELL, C. HOBSON, J. MC PARTLAND, A. MOOD, F. WEINFELD, and R. YORK *Equality of Educational Opportunity*. U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1966.
- CORNETT, L.M. y G.F. GAINES, “Reflecting on ten years of incentive programs: The 1993 SREB Career Ladder Clearinghouse Survey”, *Southern Regional Educational Board Career Ladder Clearinghouse*. Atlanta, Georgia: Southern Regional Board, 1994.
- GONZÁLEZ, P., “Fallas de mercado y políticas públicas: aplicación a las políticas sociales”, Serie Docente 22, CIEPLAN, julio 2000.
- JOHNSON, S., “Merit pay for teachers: a poor prescription for reform”, *Harvard Educational Review*, vol. 54, 1984.
- HANUSHEK, E. (ed), *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*. Brookings, 1994.
- HANUSHEK, E. y D. JORGENSON (eds), *Improving America's Schools. The Role of Incentives*, National Academy Press, Washington D.C., 1996.
- HANUSHEK, E. y M. RAYMOND, “Improving educational quality: How best to evaluate our schools?”, mimeo Stanford University, 2002.
- LADD, H., “The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes”, *Economics of Education Review* 18, 1999.
- LAVY, V. “Evaluating the effect of teachers’ group performance incentives on pupil achievement”, *Journal of Political Economy*, vol 110, N° 6, 2002.
- LIANG, X., “Teacher pay on 12 Latin American countries: how does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers?”, mimeo Conference on Teachers in Latin America: New Perspectives on their Development and Performance, San José, Costa Rica, 1999.
- LÓPEZ-ACEVEDO, G. y A. SALINAS, “Professional development and incentives for teacher performance in schools in Mexico”, mimeo World Bank, 2000.
- MALEN, B., MURPHY, M. y A. HART, “Restructuring teacher compensation systems: An analysis of three alternatives strategies”, en K. Alexander y D. Monk (eds) *Attracting and Compensating America's Teachers*, Ballinger Publishing Company, 1988.
- Ministerio de Educación de Bolivia, “Incentivo colectivo a las Escuelas. Resultados del Primer Concurso, 2002.

- MIZALA A. y P. ROMAGUERA, "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena", *Cuadernos de Economía* vol. 39 N°118, 2002.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA, "Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile", Documento de Trabajo Centro de Economía Aplicada N° 116, 2001.
- MORDUCHOWICZ, A., "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes", Documento N° 23 PREAL, 2002, Buenos Aires, Argentina.
- ODDEN, A. y C. KELLEY, *Paying Teachers for what they know and do. New and Smart Compensation Strategies to Improve Schools*, Cowen Press, California, EE.UU, 1997.
- ORNELAS, C., "La carrera magisterial en México", Ponencia presentada en el Taller Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes, Santo Domingo, República Dominicana, mayo 2001.
- RICHARDS, C. y T. MING SHEU, "The South Carolina school incentive reward program: A policy analysis", *Economics of Education Review* vol 11, N° 1, 1992.
- RICHARDS, C., "The economics of merit pay: A special case of utility maximization", *Journal of Educational Finance* 11, 1985.
- RODRÍGUEZ, J.C., "Incentivos a las escuelas y maestros: La experiencia del Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional en El Salvador", Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, 2002.
- SANTIBÁÑEZ, L., "Why we should care if teachers get A's: Impact on student achievement in Mexico?", mimeo Stanford University, 2002.
- SAVEDOFF, W., "Social services viewed through new lenses: Agency problems in education and health in Latin America", *Documento de Trabajo de la Red de Centros* R-318, BID, 1997.
- URQUIOLA, M. y E. VEGAS, "An analysis of teacher pay in Bolivia", mimeo World Bank, 2002.

## ANEXO

## CUADRO A1

## Estadísticas descriptivas de las variables usadas en las regresiones

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. Est.
Índice socioeconómico del establec.	8457	-2.970	6.316	-0.023	1.003
Matrícula año 2000	8989	1	6602	358.010	477.159
Estab. part. subvencionado	9022	0	1	0.330	0.471
Estab. Rural	9022	0	1	0.510	0.500
Estab. Enseñanza básica	9022	0	1	0.830	0.373
Recursos totales por alumno	8637	2506.220	991508.350	33209.621	25113.576
Experiencia docente 2000 (Promedio)	8857	.00	48.000	16.7295	7.785
Establecimiento de hombres	9022	0	1	0.020	0.134
Establecimiento de mujeres	9022	0	1	0.020	0.144
Jornada Completa (98 ó 99 ó 00)	9022	0	1	0.260	0.441
Prácticas discriminatorias	8416	0.000	100.000	95.795	9.180

# Políticas educacionales en Chile: *vouchers*, concentración, incentivos y rendimiento

*Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga  
Lorena Flores, Félix Lobato y Víctor Macías*

## INTRODUCCIÓN

La evidencia empírica internacional muestra en forma convincente que la educación es un factor clave para la generación de mayores niveles de ingresos, movilidad social y bienestar. Por ello, el acceso a una educación de calidad parece un factor determinante de la política económica actual, más aún en un contexto de globalización donde la competitividad de los países depende en gran medida de la productividad de su fuerza de trabajo.

En este contexto, y desde un punto de vista teórico, surgen al menos dos opciones de lograr mayores y mejores niveles de escolaridad en una población. Una primera alternativa consiste en agregar más recursos en el sistema educacional. En otras palabras, gastar más en educación. La evidencia empírica internacional muestra que agregar más recursos al sistema educacional no ha exhibido un impacto significativo en la calidad de la educación. En diversos artículos Hanushek ha demostrado este resultado en muestras de distintos países.

Una segunda opción de política es modificar las reglas del juego o institucionalidad del sector de la educación. La propuesta más importan-



te en esta materia es la incorporación de mecanismos de competencia e incentivos a través de subsidios a la demanda o *vouchers*. Este sistema opera mediante subsidios directos a los individuos. Los establecimientos competirán por entregar mejores servicios educacionales y los padres matricularán a sus hijos en aquellos colegios de mejor rendimiento o que provean mejores servicios. Esta competencia por proveer mejores servicios tendría como consecuencia que los mejores colegios “sobrevivirían”, mientras que los colegios de pobre desempeño tenderían a desaparecer del mercado.

Un sistema con estas características fue implementado en Chile a principios de los años 80. Por cada alumno que se matricula en un colegio público o privado subvencionado, el establecimiento educacional recibe un subsidio directo por parte del gobierno. Si un alumno decide cambiarse a otro colegio, entonces será el nuevo establecimiento quien percibirá dicho subsidio.

El caso chileno constituye la experiencia internacional más importante de un sistema educacional basado en la competencia e incentivos. Su estudio es clave para evaluar los resultados de estos mecanismos en un sector que ha sido tradicionalmente organizado a través de mecanismos clásicos de provisión pública; esto es, con financiamiento dirigido a la oferta y baja injerencia de los usuarios en la asignación de los recursos.

La evaluación de las experiencias educacionales no solo persigue un fin académico. Las competencias que entrega la educación resultan hoy día claves para determinar la calidad de la inserción de las personas en la vida económica y social. Asimismo, el capital humano se ha convertido en un determinante principal del desarrollo de los países; aquellos que cuentan con mayor dotación de capital humano exhiben mayor riqueza y son más equitativos, a la vez que poseen sistemas democráticos más estables.

Se torna por tanto imperioso avanzar políticas públicas que induzcan cambios cualitativos en el nivel y la distribución de los resultados de la enseñanza en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la agenda de política debe estar basada en evidencia empírica sólida respecto de los determinantes efectivos de la calidad de la educación. El diseño de políticas sin base en el conocimiento sistematizado, es análogo a buscar un objeto en una habitación oscura; solo por casualidad y después de muchos esfuerzos fallidos podrá lograrse el objetivo deseado.

Este capítulo presenta una síntesis de tres documentos de base sobre la experiencia educacional chilena preparados en el marco del proyecto

del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal): Políticas educacionales en Chile: *Vouchers*, concentración, incentivos y rendimiento.

El primero de estos documentos tiene por objetivo revisar la evidencia empírica respecto del funcionamiento del sistema de competencia y participación privada de la educación en Chile, identificando lecciones de política y desafíos pendientes en la agenda de investigación del sector<sup>1</sup>. Este documento incluye una caracterización de la experiencia chilena de competencia e incentivos, a efectos de identificar adecuadamente dónde y cuándo opera este tipo de mecanismos. Bajo este contexto se examinan los principales trabajos que se han realizado para evaluar la experiencia chilena de competencia e incentivos.

El segundo estudio analiza los efectos de la competencia educacional sobre los resultados obtenidos por los egresados de la educación secundaria en la prueba de selección a las universidades, siendo la primera vez que se utiliza esta base de datos a nivel de individuos para tales efectos<sup>2</sup>. El estudio se basa en el enfoque de función de producción, que ha sido tradicionalmente utilizado por los economistas para analizar la relación entre insumos y productos del proceso educacional. El estudio determina que la competencia educacional tiene un impacto significativo sobre el rendimiento educacional medido a través de las citadas pruebas de selección a las universidades.

El tercer estudio evalúa la política de incentivos monetarios a los profesores (Sned) sobre los resultados educacionales de los estudiantes<sup>3</sup>. La relación entre pago a los profesores y rendimiento de los estudiantes es un tema importante de la agenda de investigación en educación. La estructura salarial de los profesores no permite por lo general pagos por productividad, una práctica que sí ocurre en otros sectores productores de servicios. Chile incorporó en 1996 el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) de Establecimientos Municipales y Subvencionados, iniciativa con la que se pretende mejorar el desempeño académico (productividad), por medio de un estímulo monetario (bonos) entregado

---

<sup>1</sup> O. Larrañaga: "Competencia y participación privada en la experiencia chilena de educación", mimeo, Dpto. de Economía, Universidad de Chile, julio de 2003.

<sup>2</sup> D. Contreras y V. Macías: Market concentration, competition and educational achievement: Evidence from Chile (2003).

<sup>3</sup> Contreras, Flores y Lobato: Monetary incentives for teachers and school performance. Evidence for Chile (2003).

durante dos años a los colegios antes citados y que demuestren haber obtenido los mejores puntajes en las pruebas SIMCE. Los resultados muestran que los colegios ganadores del Sned presentan una brecha de puntaje respecto de los colegios perdedores en un período posterior al concurso, verificando un efecto dinámico de la política de incentivos sobre el rendimiento de los establecimientos.

El capítulo se organiza en seis secciones principales. Luego de esta introducción, la segunda sección caracteriza el grado de competencia y participación privada en el sistema educacional chileno. La tercera parte revisa la evidencia disponible respecto del efecto de la competencia entre establecimientos educacionales sobre los resultados del sector. La sección cuarta presenta los principales resultados del impacto de la competencia sobre los resultados de la prueba de selección a las universidades. La quinta sección sintetiza la evaluación de la política de incentivos monetarios a los profesores sobre el rendimiento escolar. Las conclusiones del trabajo se presentan en una última sección.

## I. COMPETENCIA E INCENTIVOS EN EL SISTEMA CHILENO

La evaluación de la experiencia chilena requiere caracterizar adecuadamente los elementos de competencia e incentivos allí presente. Esto es, previo a derivar conclusiones respecto del funcionamiento de la competencia, se precisa conocer cuándo y dónde existe competencia en el mercado educacional chileno.

Sobre esta materia hay discrepancias entre los expertos. Para algunos analistas el sistema educacional chileno ofrece una experiencia “de texto” de la aplicación de un sistema de *vouchers* (Hsieh y Urquiola, 2002). Para otros autores el sistema contiene un conjunto de características que lo alejan de un esquema de *vouchers* (Aedo y Sapelli, 2001).

La experiencia chilena de competencia e incentivos se origina en los inicios de los 80. En esa época las antiguas escuelas públicas, dependientes del Ministerio de Educación, son transferidas a los gobiernos locales dando origen al sector municipalizado de educación. Al mismo tiempo, se autorizó a escuelas privadas a operar bajo financiamiento público con la condición que no cobraran pagos de matrícula a los estudiantes. Este sector de escuelas pasó a denominarse educación privada subvencionada.

Los administradores de las escuelas reciben de parte del Estado una subvención o pago por estudiante. Este instrumento conforma la base de

la asignación competitiva de recursos en el sector, puesto que se guía por la elección de la escuela que realizan los padres y por la competencia de los oferentes para atraer y retener alumnos. El monto de la subvención varía según factores relacionados con el costo de provisión del servicio –tipo y nivel de educación, localización geográfica del establecimiento– pero no depende las características socioeconómicas de los estudiantes.

El sistema de la subvención se asemeja a un esquema de *vouchers*, aun cuando sea el Estado quien transfiere los recursos financieros a los establecimientos en función de la matrícula que asiste a clases. La subvención “sigue al alumno”, como requiere el sistema de *vouchers*, aunque los padres de familia pueden carecer del rol de clientes asertivos que imagina el esquema de subsidios a la demanda.

Es importante distinguir entre administradores de las escuelas y los establecimientos educacionales a su cargo, puesto que son los primeros quienes reciben los recursos de la subvención de acuerdo a la matrícula del conjunto de los establecimientos que administran. Ello puede ser particularmente relevante en el caso de las comunas grandes con baja participación de escuelas privadas, donde el municipio se asemeja a un monopolista del servicio educacional. Los administradores de conglomerados de establecimientos pueden tener distintos esquemas de asignación interna de sus recursos. Podría argumentarse que, en último término, prevalecerá la lógica de la competencia, induciendo a los administradores a cerrar sus “sucursales” menos exitosas. Sin embargo, también puede existir una política de subsidios cruzados entre los establecimientos de una administración común.

La reforma flexibiliza el mercado de los profesores. Los profesores de las escuelas municipales pierden su condición de empleados públicos y son transferidos a la normativa laboral del sector privado. Tal cambio significa que las condiciones de contratación y despido, así como la estructura de remuneraciones, pueden responder más cercanamente a los requisitos del mercado. Esta es una condición necesaria para el funcionamiento del modelo de competencia en el sector de educación, considerando el peso de los salarios de los profesores en los costos de provisión del servicio.

La reforma tuvo un efecto dramático sobre la participación del sector particular subvencionado, cuya matrícula aumenta en 538.000 estudiantes entre 1981 y 1987. El sector público experimenta una caída de 418.000 estudiantes en este período de tiempo, mientras que los restantes 120.000 corresponden a nuevos entrantes al sector (Cuadro A-1 del

Anexo). La participación relativa del sector privado subvencionado se incrementa de 15.1% a un 32.7% del total de la población escolar<sup>4</sup>.

A mediados de los años 80 se produce una caída en el valor real de la subvención, producto del ajuste fiscal que se realiza en el contexto de la crisis de la deuda externa. Este hecho es importante, puesto que modifica sustantivamente las condiciones del “mercado educacional” en desarrollo. Por una, se detiene el proceso de crecimiento del sector particular subvencionado, como probable respuesta a la caída en el retorno a la inversión educacional. Por otra, el gobierno instruye a los municipios a minimizar los despidos en las escuelas municipales, para no agudizar las tensiones políticas de la situación de alto desempleo que experimenta el país.

Los cambios descritos ocurren en el contexto del gobierno autoritario que rige en Chile entre 1973 y 1989. Ello hace posible la introducción de reformas de difícil aceptación política bajo condiciones de democracia. También debe tenerse presente que los gobiernos municipales están a cargo de representantes no electos durante este período.

En 1990 se produce el retorno a la democracia y se da un giro a la política educacional, bajo el diagnóstico que los problemas de calidad y equidad de la educación no serían resueltos por los mecanismos de mercado (Cox y Lemaitre, 1999). Bajo este contexto la subvención sigue operando como instrumento de financiamiento del sector, pero se introducen un conjunto de políticas que buscan introducir vectores de calidad y equidad desde el nivel central. Entre estas destaca el programa MECE, que suponen una intervención sistemática sobre los procesos y condiciones en que se desempeña la labor educativa, con énfasis en el segmento de alumnos y escuelas más atrasadas del país.

En 1991 se dicta el Estatuto Docente, una normativa laboral que se aplica al sector de educación municipal y que tiende a generar inmovilidad en las plantas docentes de los establecimientos así como una estructura de remuneraciones alejada de las condiciones de mercado. En la práctica, la iniciativa revierte la situación laboral de los profesores municipales a condiciones semejante al modelo centralizado previo a las reformas. La normativa es el resultado de la negociación política entre el nuevo gobierno democrático y el gremio de los profesores, el cual había experimentado un fuerte detrimento en sus condiciones económicas du-

---

<sup>4</sup> Las cifras incluyen los niveles preescolar, básico, medio y especial.

rante el anterior gobierno autoritario. En opinión de actores del proceso, el Estatuto Docente fue el precio que se pagó para no retrotraer el conjunto del sistema educacional a la situación pre-1980 (Cox y Lemaitre, 1999)<sup>5</sup>.

Durante la década del 90 se produce una importante recuperación e incremento del gasto público en educación (Cuadro A-2 del Anexo), en el contexto de acelerado crecimiento económico (1988-97) y a la prioridad que asume la educación en la agenda pública. Entre 1991 y 2001 el gasto público por alumno en nivel básico crece en un 114% en términos reales, mientras que en la educación media el aumento es 214%. El aumento del gasto por estudiante en el conjunto del sistema financiado públicamente asciende a un 144% en el período citado<sup>6</sup>.

Hacia 1993 se introduce la modalidad de financiamiento compartido, que permite a las escuelas privadas subvencionadas complementar la subvención fiscal con el cobro a las familias. El esquema tiene un tope y admite un descuento de la subvención a medida que se incrementa el pago privado. Esta fuente de recursos también está disponible para escuelas municipales de nivel medio, aun cuando el 89% de los colegios que cobraban financiamiento compartido el año 2000 eran particulares subvencionados. El cobro promedio ascendía a \$ 8.900, cifra que representa un 53% de la subvención estatal en el caso de enseñanza básica.

La introducción del esquema de financiamiento compartido explicaría el incremento en la oferta privada de colegios<sup>7</sup>. Así, entre 1990 y 1994 el número de establecimientos privados subvencionados se mantiene prácticamente fijo, para aumentar en un 23% en el período 1995 a 2001. Correspondientemente, la matrícula del sector aumenta en este último período en un 31%, después de haber permanecido prácticamente estable los años precedentes.

Estos datos sugieren que la dinámica del sector educacional habría estado fuertemente determinada por consideraciones de oferta vinculada

---

<sup>5</sup> El gremio de profesores experimentó fuertes pérdidas en la condición laboral en el régimen autoritario, siendo además objeto de persecución política.

<sup>6</sup> Parte importante del aumento del gasto educacional en la década del 90 es destinado a incrementar las remuneraciones de los profesores. Entre 1991 y 2002 la renta promedio de los profesores del sector municipalizado crece en 128.5% en términos reales. Para el sector particular subvencionado existe información solo para la remuneración mínima, la cual crece en 144% entre 1991 y 2001.

<sup>7</sup> De acuerdo a Quiroz y Chumacero (1997), los colegios privados subvencionados operaban prácticamente sin márgenes para la inversión, después de considerar el nivel de la subvención y los costos de la enseñanza.

al nivel de la subvención, un elemento que es generalmente obviado en los estudios que se centran en la elección de las familias.

En el año 1995 se relajan algunas de las restricciones a la movilidad, permitiendo a los municipios modificar la dotación de profesores frente a cambios en la matrícula de estudiantes. Por otra parte, se introduce un esquema de incentivos (Sned) que favorece a los profesores de los colegios con mejores resultados medido a través de cuatro indicadores que combinan rendimiento, valor agregado e igualdad de oportunidades. Este esquema introduce una relación entre las remuneraciones de los profesores del sector municipal y sus logros.

En el año 1995 se empiezan a publicar los resultados de las Pruebas SIMCE a nivel de establecimiento. Este es un test estandarizado de logro de objetivos pedagógicos que se aplica a los estudiantes de cuarto y octavo básico en años alternados, con la sola excepción de quienes estudian en escuelas multigrado<sup>8</sup>. La publicación de los resultados de la prueba Simce representa un cambio estructural en la disponibilidad de información para los padres de familia, puesto que un sistema que se basa en la competencia por alumnos requiere que las familias tomen decisiones informadas.

En suma, el sector de educación en Chile combina elementos de mercado y de regulación estatal. Las escuelas privadas subvencionadas operan en un contexto semejante a un mercado, puesto que enfrentan en forma más abierta los incentivos de la competencia y poseen mayor flexibilidad para ajustar la dotación y remuneraciones de los profesores. En cambio, el sistema municipal opera en un contexto más protegido, producto del Estatuto Docente y una restricción presupuestaria más “blanda”. Ello aun cuando está expuesto a la información pública de sus resultados y a la eventual competencia por parte de sostenedores privados.

También se precisa distinguir entre períodos. Los mecanismos de competencia operan más libremente durante los años 80, a pesar que la caída en el gasto público detiene el desarrollo del mercado de la educación. Durante la década de los 90 se introduce un conjunto de políticas que restringe la operatoria de la competencia en el sector público. Por otra parte, la introducción del financiamiento compartido permite la expansión del sector particular subvencionado, por fuera de los límites impuestos por el nivel de la subvención.

---

<sup>8</sup> A partir de 1998 se agrega el Simce de segundo medio.

## II. COMPETENCIA Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN: LA EVIDENCIA EMPÍRICA

La introducción de un sistema de competencia en la educación (*vouchers*) tendría asociado efectos sobre la productividad de las escuelas y efectos de selección de los alumnos (Hoxby, 2002).

Los efectos sobre la productividad de los colegios se relacionan con los incentivos que genera la competencia sobre la oferta educativa. La competencia aumentará el bienestar social en la medida que se cumplan ciertas condiciones: que existan múltiples oferentes que compitan por las elecciones de las familias; que los presupuestos de los colegios dependan efectivamente de la elección de los padres; que los establecimientos educacionales puedan realizar una gestión autónoma; y que los padres de familia tomen decisiones racionales e informadas respecto de la educación de sus hijos.

Los efectos relacionados con la selección de los alumnos se originan en el hecho que el servicio de la educación depende de las características de sus usuarios. Así, los establecimientos educacionales pueden exhibir mejores resultados si consiguen mejores alumnos. A su vez, la elección de los colegios por parte de las familias tendrá en cuenta los atributos del establecimiento y las características de sus alumnos. Esta relación de elección bilateral de alumnos y colegios origina agrupamientos de poblaciones y establecimientos (*sorting*), con dos tipos de efectos sobre los resultados de la educación: (i) efectos relacionados con la composición de los estudiantes; (ii) externalidades asociadas a los efectos de los pares (*peer effects*).

La experiencia chilena ofrece un caso excepcional para evaluar los efectos de la competencia sobre los resultados educacionales. Estos se miden a través del rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas de conocimientos. La mayor parte de los estudios que analizan la experiencia chilena se basan en los resultados de la prueba Simce como medida de logros educativos. Esta prueba fue introducida en 1988 y tiene por objetivo la medición de logros en matemáticas y lenguaje para alumnos de cuarto y octavo grado (durante años alternativos). A partir de 1998 se aplica también a los alumnos de segundo medio (décimo grado)<sup>9</sup>.

La introducción de las pruebas estandarizadas en un período posterior a la reforma imposibilita realizar una evaluación de la competencia

---

<sup>9</sup> En cuarto básico también se rinde una prueba de comprensión del medio, mientras que en octavo se rinden historia y geografía y ciencias naturales.



comparando la situación antes/después. Los estudios realizados en Chile se basan en la comparación de situaciones afectas a distinto grado de competencia, disponiéndose de dos opciones en la materia.

Un primer tipo de estudio son aquellos que explotan la variación de la variable competencia entre las distintas comunas del país, para así concluir respecto del funcionamiento de la competencia en el sector educacional. El segundo tipo de estudios analiza la brecha de resultados entre establecimientos privados subvencionados *versus* públicos. Estos proveen una evaluación indirecta de la variable de interés si se considera que los establecimientos privados subvencionados operan en un contexto más competitivo que los municipales, habida cuenta que se puedan controlar otras diferencias entre ambos tipos de colegios.

### La prueba Simce

La evaluación de las reformas educacionales en Chile está basada en los resultados de la prueba Simce. La característica más importante de este instrumento es su naturaleza de prueba relativa, cuyo objetivo es discriminar entre estudiantes antes que evaluar logros respecto de estándares establecidos (pruebas de criterio). Ello tiene implicancias importantes respecto del uso e interpretación que se otorga a los puntajes del Simce.

Así, los resultados del Simce no pueden interpretarse como una medida de logros educativos, puesto que la prueba no informa respecto del nivel de conocimientos del estudiante promedio, cualquiera que este sea. Tampoco posee interpretación cardinal; obtener el doble de puntaje de Simce no significa tener el doble de conocimientos.

Adicionalmente, las pruebas Simce del período 1988-97 no son comparables en el tiempo dada la metodología utilizada en su construcción. Esta consiste en una selección de preguntas tal que se eliminan aquellas con respuestas correctas por debajo del 30% y arriba de 80%, considerándose en definitiva un conjunto de preguntas tal que la media de respuestas correctas sea 65% en cuarto básico (60% en octavo y segundo medio). Por tanto, el puntaje promedio debiera ser siempre 65% (60%), si es que la muestra de alumnos que se utiliza para testear las preguntas fuese representativa de la población nacional<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El incremento de puntaje de las pruebas Simce en el período 1990-96 se habría originado en la utilización de muestras de estudiantes con nivel de logros crecientemente inferior al promedio nacional.

En 1997 se introduce la técnica de *equating*, la cual permite la comparación de los resultados en el tiempo a través de la repetición de determinados ítems entre distintas pruebas, correlacionar el puntaje entre estos ítems y el resto de las preguntas, para así derivar una medida del nivel de una prueba respecto de otra.

### **Estudios basados en variación geográfica de la competencia**

Los estudios que evalúan directamente el efecto de la competencia explotan las diferencias que exhibe la variable a nivel geográfico. Para tal efecto se utiliza la comuna, que es la unidad territorial administrada por los municipios. Chile posee un total de 334 comunas, las cuales presentan grandes diferencias de tamaño. No todas ellas presentan condiciones apropiadas para estudiar el efecto de la competencia. Así por ejemplo, en 115 comunas hubo menos de 200 estudiantes rindiendo la prueba Simce de octavo básico el año 1999. Por otra parte, se precisa cuidar la asociación entre “comuna” y “mercado educacional” en el caso de Santiago, ciudad que integra a 34 comunas que difícilmente constituyen mercados separados.

La estimación del efecto de la competencia *no* requiere contar con un modelo estructural para los determinantes de los resultados educacionales. Basta con especificar las variables de control que son relevantes; esto es, aquellas que afectan los resultados educacionales y que varían conjuntamente con el grado de competencia<sup>11</sup>.

El problema más importante de la estimación es la presencia de variables no observables que se correlacionan con la medida de competencia y con los resultados de la educación. En este caso el parámetro del efecto competencia es sesgado e inconsistente.

El tema es recurrente en los estudios de la materia. Típicamente, el grado de competencia se mide por la matrícula de estudiantes en escuelas privadas en un mercado educacional. Ahora bien, la localización de las escuelas privadas en determinada área geográfica no es aleatoria, sino que responderá a las características que presenten las escuelas públicas y los estudiantes en dicha área. En la medida que se trate de características no observables –por tanto, no controlables– se producirá un sesgo en el estimador del efecto de la competencia. Suponga, a modo de ejemplo, que las escuelas privadas se localizan en áreas donde las escuelas públi-

---

<sup>11</sup> Este es el denominado enfoque experimental. Ver Angrist y Krueger (1999).

cas presentan mayores deficiencias en su (no observada) capacidad de gestión. Se sigue que existirá una correlación negativa entre competencia y resultados de las escuelas públicas, pero esta no será un efecto de la competencia como probablemente interpretará un analista ingenuo.

Para tratar el problema descrito se han utilizado instrumentos; esto es, variables relacionadas con la competencia pero no así con los resultados de la educación. El instrumento provee variación exógena de la competencia, posibilitando la estimación consistente del parámetro de interés. Otra estrategia de estimación se basa en efectos fijos; que explota la variación temporal que presentan los resultados y las variables de interés. El supuesto metodológico es que los factores no observables relacionados con la competencia son fijos en el tiempo (por ejemplo, capacidad de gestión de las escuelas), de modo que se anulan en una ecuación de diferencias.

El artículo de McEwan y Carnoy (1998) fue el primero que estudió el efecto de la competencia en el sistema educacional chileno, para lo cual utilizó los resultados de las pruebas Simce del período 1988 a 1996. La investigación se centró en estimar el impacto de la competencia sobre el logro de las escuelas públicas, que es uno de los efectos positivos esperados de un esquema de *vouchers*. La medida de la competencia fue el porcentaje de matrícula de colegios privados subvencionados en cada comuna.

Para tratar el problema de la endogeneidad de la medida de competencia los autores realizan una estimación con efectos fijos a nivel de establecimientos, suponiendo que los factores no observados se mantienen constantes en el tiempo. También utilizan constantes (efectos fijos) por año para tratar los problemas de comparación del Simce y los cambios en el nivel de la subvención.

Los resultados del modelo con efectos fijos por colegio muestra un efecto negativo de la competencia: las comunas con mayor matrícula en colegios privados presentan colegios públicos con menor Simce (Cuadro 1). Las estimaciones mínimo cuadrados presentan el resultado opuesto, que sería atribuible a un sesgo en los parámetros.

Los autores argumentan que la relación negativa entre competencia y resultados de las escuelas públicas es causada por la emigración de los mejores estudiantes hacia las escuelas privadas (*sorting*). De esta manera, los colegios públicos localizados en comunas con mayor presencia de escuelas privadas (la medida de competencia) obtienen puntajes más bajos. El resultado descrito podría reflejar tan solo un efecto de compo-

**CUADRO 1**  
**Efecto de la competencia sobre Simce lenguaje de colegios**  
**Coefficientes estandarizados**

OLS	0.03
OLS con controles comunales	-0.04
Efectos aleatorios a nivel de escuela	-0.08
Efectos fijos a nivel de escuela	-0.16
Número de observaciones	Alrededor de 15.000

*Fuente:* Basado en McEwan y Carnoy (1988).

Nota: Efectos de la competencia sobre rendimiento escuelas municipales, control por participación del colegio público en P-900, *dummies* por año.

Todos los parámetros significativos a un 5%.

ción, sin que necesariamente existan pérdidas netas a nivel de individuos. Tampoco excluye la posibilidad que la competencia en el sector de educación tenga algún efecto positivo sobre los colegios públicos, tan solo que cualquier impacto positivo es dominado por el citado efecto de selección.

Otro estudio importante el de Hsieh y Urquiola (2002). El artículo se centra en el período 1982-88, puesto que allí se presentarían los mayores cambios de matrícula asociados a la introducción del sistema de competencia. Al igual que en el caso anterior, la medida de competencia utilizada en la participación de la matrícula del sector privado subvencionado y la metodología para tratar el problema de endogeneidad asociado es la estimación a través de efectos fijos.

Los resultados principales se presentan en dos niveles. Primero, se muestra que los resultados del Simce en los colegios públicos, en relación a los resultados de la respectiva comuna, disminuyen a medida que aumenta la presencia de escuelas privadas subvencionadas. Los resultados obtenidos generalizan a otros dos indicadores de la educación –la tasa de repitencia y los años promedio de escolaridad de niños entre 10 y 15 años de edad–, así como a la composición socioeconómica de los alumnos (medida por la educación de los padres).

Estos resultados reflejarían el ya citado efecto de composición: el sistema de competencia induciría el traslado de niños con mejores características de aprendizaje a los colegios privados.

Un segundo nivel inquiriere sobre la existencia de efectos a nivel agregado para cada comuna. La emigración hacia las escuelas privadas

puede ser acompañada por externalidades positivas a nivel del sistema, como sería el caso del efecto dinámico de la competencia sobre las escuelas públicas. También pueden ocurrir externalidades de signo negativo, asociada al efecto de los pares (*peer effect*) si la salida de los mejores estudiantes afecta el resultado de quienes permanecen en las escuelas públicas<sup>12</sup>.

Las estimaciones a nivel comunal no muestran efectos estadísticamente significativos en los coeficientes estimados (Cuadro 2). Se concluye que cualquier efecto neto de la competencia sobre la productividad de los colegios habría sido más que compensado por efectos de selección, incluyendo posibles externalidades negativas derivadas de la salida de los mejores estudiantes de los colegios públicos.

En suma, los estudios descritos muestran la falta de efectos positivos de la introducción de la competencia sobre los resultados educacionales. El primero de estos estudios, McEwan y Carnoy (1998), así como otros trabajos de los mismos autores, habría entregado respaldo a la política pública que fue otorgando mayor peso a las intervenciones del Ministerio de Educación a lo largo de la década de los 90.

**CUADRO 2**  
**Efecto de la competencia sobre Simce matemáticas de comunas.**  
**Coefficientes estandarizados**

Controles	Todas las comunas con información	Comunas urbanas, excluye Santiago
Ninguno	0.00 <sup>1</sup>	0.24
Socioeconómicos comuna	-0.16	-0.08
Efectos fijos comunales	-0.16	0.20
Número observaciones	172	84

Fuente: Hsieh y Urquiola (2002).

Nota: Panel de datos 1982–88. Todas las regresiones contienen *dummy* para 1998. Parámetros significativos al 5%.

(1) Parámetro pequeño y no significativo.

<sup>12</sup> El efecto de los pares puede funcionar en distintas direcciones, puesto que puede beneficiar a todos los estudiantes si los cursos son más homogéneos, son más efectivos para la enseñanza. También puede haber efectos distributivos, si un tipo de estudiante gana más que otros. La literatura no es definitiva respecto de estos efectos. Véase Hanushek *et al.* (2001); Hoxby (2002).

Aedo y Sapelli (2001) y Sapelli (2002) critican las conclusiones e implicancias de política de los trabajos arriba comentados. Los argumentos son de dos tipos. Primero, postulan que las conclusiones de estos trabajos se derivarían de estimaciones econométricas sujetas a fallas metodológicas: especificaciones sin fundamentos; falta de control por endogeneidad de la variable competencia, comparación de pruebas Simce que no son comparables en el tiempo, etc. Segundo, postulan que no se puede juzgar las bondades de un sistema de competencia si los “precios” que guían las decisiones de asignación de recursos son incorrectos. En particular, argumentan que la selección es un resultado que se produce en la medida que la subvención no reconozca que es más caro educar a niños provenientes de hogares pobres o niños con problemas de aprendizaje. La solución radicaría en fijar precios correctos antes que eliminar el sistema de competencia<sup>13</sup>.

El estudio de Gallegos (2002) tiene por objeto estimar los efectos de la competencia en el contexto de los incentivos que entrega el marco de política y la estructura del mercado. El artículo tiene un marco teórico basado en la literatura sobre incentivos, competencia e información. El trabajo empírico está basado en los resultados del Simce del período 1994-97. La estimación relaciona la variable competencia, medida como el porcentaje de matrícula privada a nivel de la comuna, con los resultados del Simce a nivel de establecimientos. Para tratar la condición endógena de la variable de competencia se utilizan como instrumentos la fracción de la población urbana y el número de estudiantes en la comuna. Estas variables se relacionan con la decisión de ofrecer educación en una comuna, pero no estarían correlacionados con los resultados de la educación.

Considerando el conjunto de colegios subvencionados, los resultados muestran que la competencia contribuye a un mejor Simce del establecimiento promedio. El efecto de la competencia es mayor cuando solo se utiliza una muestra de colegios privados subvencionados, sugiriendo que la estructura de incentivos importa, puesto que los colegios privados están más expuestos a la competencia (Cuadro 3).

---

<sup>13</sup> Ello es análogo a suponer que la escasez de un bien cuyo precio es fijado por debajo del equilibrio es producto del sistema de competencia.

**CUADRO 3**  
**Efectos de la competencia sobre Simce establecimientos**  
**Coefficientes estandarizados**

	Cuarto básico		Octavo básico	
	1994	1996	1995	1997
Colegios				
Todos los subvencionados	0.11	0.03*	0.10	0.07
Privados subvencionados	0.17	0.11	0.24	0.20
Municipales	0.09	0.01*	0.06*	0.04

*Fuente:* Basado en Gallegos (2002).

*Nota:* Controles socioeconómicos; parámetros significativos al 5% menos asteriscos.

### Educación pública *versus* privada

La literatura nacional es relativamente prolífica en estudios que evalúan los resultados de las pruebas Simce entre escuelas municipales *versus* privadas subvencionadas. Si bien el propósito de estas investigaciones es realizar un estudio comparativo de la eficacia de las modalidades público y privada de la oferta educativa, sus resultados también pueden ser interpretados como un test indirecto del sistema de *vouchers*, bajo la premisa que las escuelas privadas subvencionadas estarían más expuestas a los rigores de la competencia que sus contrapartes municipales.

Metodológicamente, los estudios de brecha entre escuelas se asimilan a la literatura del efecto tratamiento. En este caso, el tratamiento es asistir a un tipo de escuela (privada); mientras que la ausencia de tratamiento consiste en asistir al otro tipo de escuela (pública). La brecha entre tipos de escuela puede suponerse lineal y aditiva, resumiéndose en una variable muda, o puede considerarse un modelo que supone ecuaciones distintas según tipo de escuela, en cuyo caso la brecha puede ser evaluada en diferentes niveles de las variables de control.

Para evaluar los resultados de la educación privada *versus* pública hay que tener presente las potenciales fuentes de selección no aleatoria de estudiantes entre los establecimientos. Así, las familias más educadas y motivadas tenderán a elegir las mejores escuelas para sus hijos, a la vez que las escuelas tendrán incentivos a seleccionar a los mejores estudiantes a través de exámenes y procedimientos similares.

Bajo selección en variables observables, el efecto tratamiento puede ser calculado como la diferencia entre los resultados obtenidos en las pruebas Simce, *condicional* en las variables observables. Esto es, se compara el resultado educacional que consiguen estudiantes con características similares, salvo el tipo de escuela de asistencia.

El problema surge cuando la selección de las escuelas se realiza sobre la base de variables no observables, pero que se relacionan con los resultados educacionales (por ejemplo, motivación de los padres). Todos los estudios para Chile que han corregido por selección en las variables no observables han utilizado alguna variante del procedimiento de dos etapas de Heckman. En la primera etapa se estima una función de selección, que endogeniza la probabilidad de participar en el tratamiento. La segunda etapa estima la función de resultados, controlando por la probabilidad estimada de participar en el tratamiento. El supuesto clave de la metodología radica en asumir que los residuos de las distintas ecuaciones siguen una distribución normal conjunta<sup>14</sup>.

Los estudios realizados en el país se pueden separar en dos grupos de acuerdo a si utiliza información a nivel de establecimientos o de estudiantes. Tal característica está relacionada con la disponibilidad de la información. Los resultados del Simce estuvieron disponibles solo a nivel de establecimientos en el período 1988 a 1997; solo a partir de 1998 se puede acceder a las bases de datos a nivel de individuos.

En el primer grupo destaca por su carácter exhaustivo el estudio de Bravo, Contreras y Sanhueza (1999). Los autores utilizan todas las bases de datos de las pruebas Simce del período 1998 a 1997 para estimar la brecha de rendimientos entre escuelas públicas y privadas subvencionadas, controlando por características socioeconómicas y geográficas. También se hace uso de los resultados de la prueba PER que fuera aplicada en los años 1982 a 1984<sup>15</sup>. En cualquier caso no se controla por sesgo de selección, dado que se trabaja con resultados a nivel de establecimiento.

Los resultados principales se reportan en el Cuadro 4, diferenciándose según el tipo de controles utilizados: (i) ninguno; (ii) socioeconómicos, consistente en cuatro categorías según educación padres y gasto en

---

<sup>14</sup> Ver Heckman y Lalonde (1999) para una revisión de las opciones metodológicas.

<sup>15</sup> La prueba PER es un test estandarizado de logros en matemáticas y lenguaje que se introduce en 1982 a efectos de evaluar el sistema de *vouchers*. Sin embargo, la prueba se discontinúa en 1984 y sus resultados no fueron dados a conocer hasta 1995 por presiones internas en el Ministerio de Educación.



educación (período Simce) y cuatro estratos socioeconómicos en el período PER; (iii) geográficos, a partir de un índice construido sobre la base de tamaño de ciudad y dificultades de acceso.

Los resultados se presentan en términos de tasas de la desviación estándar del Simce. Así, la brecha sin controles fluctúa entre 0.22 y 0.50 puntos por cada punto de desviación estándar del Simce, a favor de los establecimientos privados subvencionados. Cuando se controla por factores socioeconómicos y geográficos la brecha se reduce en alrededor de un tercio para las pruebas PER y a menos de la quinta parte en el caso de las pruebas Simce. De hecho, cuando se utilizan todos los controles la brecha desaparece, en sentido estadístico, en la mitad de las mediciones de la prueba Simce.

Un resultado interesante proviene de la separación de los establecimientos entre “antiguos” y “nuevos”, según su existencia en 1982. Los primeros corresponderían principalmente a colegios sin fines de lucro, de carácter religioso las más de las veces, que operaban previo a la reforma. Para los años 1989 y 1993 la brecha favorece a los establecimientos “antiguos”, no habiendo diferencias entre los establecimientos “nuevos” y los municipales. Para 1997 desaparece la diferencia de resultados entre “nuevos” y “antiguos”. Estos resultados utilizan todos los controles, incluyendo los insumos del establecimiento, de modo que su interpretación está sujeta a la calificación previa.

Otro estudio importante en esta primera fase corresponde a Mizala y Romaguera (2000), quienes estiman funciones de producción educacio-

**CUADRO 4**  
**Brecha de resultado privado subvencionado vs. municipal**  
**Prueba de matemáticas, cuarto básico**  
**(brecha por 1 sd puntaje Simce)**

Controles	1982	1983	1984	1988	1990	1992	1994	1996
Ninguno	0.22	0.38	0.41	0.49	0.50	0.40	0.43	0.34
Socioeconómico	0.14	0.27	0.29	0.20	0.19	0.18	0.16	0.14*
Socioeconómico, geográficos	0.11	0.25	0.29	0.15	0.03*	0.06*	0.12*	0.04*
Número escuelas	2.815	3.017	3.291	5.513	4.421	4.162	4.522	5.110

*Fuente:* Basado en Bravo, Contreras y Sanhueza (1999).

*Nota:* Todos los coeficientes significativos al 5% menos aquellos con asteriscos. La media de las pruebas fluctúa en la cercanía de 50 y la desviación estándar en 10.

nales utilizando los datos de la prueba Simce del año 1996 (cuarto básico)<sup>16</sup>. El resultado del Simce de cada establecimiento se regresiona en un vector de variables socioeconómicas (tramos de ingresos, índice vulnerabilidad), variables del establecimiento (experiencia profesores, razón profesor a alumno, número de colegios, área geográfica) y características de alumnos (asistencia a educación preescolar).

El resultado principal del artículo establece que no existen diferencias de puntaje Simce entre los colegios públicos y privados subvencionados una vez que se controla por las variables descritas. También se reporta una apreciable disminución de la brecha municipal de resultados entre establecimientos municipales y particular pagados.

Aedo y Sapelli (2001) critican estos resultados desde una perspectiva metodológica. En primer término, argumentan que la ausencia de corrección por sesgo de selección puede sesgar los resultados. Así, las conclusiones de Mizala y Romaguera (2000) serían válidas en la medida que todo el impacto de la variable socioeconómica estuviese asociado a una mejor capacidad de aprendizaje de los alumnos. La conclusión cambia si el factor socioeconómica (por ejemplo, educación de los padres) está asociado a una mejor elección del colegio; en este caso, la brecha de resultados obedece (parcialmente) a diferencias en la calidad de la educación que provee el establecimiento.

Segundo, sería erróneo controlar por los insumos escolares en la medida que se trata de una variable endógena. Esto es, la diferencia a favor de los privados podría radicar en la combinación utilizada de insumos educacionales, pero esta sería una variable de decisión de los colegios. Puesto de otro modo, cualquier brecha de resultados debe ser explicada en última instancia por algún conjunto de variables. Que los colegios privados utilicen una mejor mezcla de insumos es una explicación que legitima su mejor rendimiento. En cambio, variaciones en variables exógenas deben ser controladas para evaluar la contribución de los colegios a los resultados educativos.

Tokman (2001) investiga la presencia de efectos diferenciales del tipo de escuela según características de los alumnos. Los datos utilizados son promedios por establecimientos correspondientes a la prueba Simce de 1996. Adicionalmente, se utiliza información socioeconómica provenien-

---

<sup>16</sup> Las primeras versiones de este estudio son frecuentemente citadas por personeros del Ministerio de Educación para mostrar que la modalidad de la escuela no hace una diferencia en el resultado educacional, una vez que se controlan las variables socioeconómicas.

tes de las encuestas Casen de 1996 y 1998. El procedimiento es similar a Aedo y Larrañaga (1994), consistente en identificar en la encuesta de hogares estudiantes según escuelas, para luego asociar a cada establecimiento las características promedio del conjunto asociado de estudiante<sup>17</sup>.

La estimación econométrica se realiza sobre la base de funciones distintas para escuelas públicas y privadas, permitiendo el efecto de tratamiento diferencial a las características de los alumnos. Adicionalmente, se modela la elección de la escuela a través de un modelo *probit*, en el contexto del método de dos etapas de Heckman.

Los resultados de la estimación con corrección por selección, bajo el supuesto de ventajas comparativas absolutas, muestran que la elección de las escuelas privadas se correlaciona negativamente con resultados del Simce (y la elección de escuelas públicas se relaciona positivamente). El resultado anterior se mantiene en el caso de las escuelas públicas cuando se admiten ventajas comparativas relativas, pero pierde significancia estadística para las escuelas privadas. Estos resultados son contrarios a los esperados y pueden estar influenciados por la selección de la muestra.

Los estudios de segunda fase utilizan las bases individuales del Simce, lo cual posibilita la aplicación de técnicas estadísticas más poderosas para identificar las diferencias de resultados entre establecimientos.

Sapelli y Vial (2002) utilizan la base individual del Simce de 1988 para segundo medio y un modelo generalizado de elección de Roy. Este consiste en ecuaciones separadas del resultado del Simce para colegios públicos y privados, además de una ecuación de selección de colegios que depende de variables socioeconómicas y de variables que miden la disponibilidad de escuelas privadas a nivel de provincias (distritos electorales en el caso de Santiago). El supuesto aquí es que hay poca o nula movilidad entre estas áreas, de modo que se trata de variables que afectan la decisión de elección del colegio, no así los resultados de la prueba. El sesgo de selección se trabaja suponiendo que los errores de las tres ecuaciones siguen una normal (trivariada).

Controlando por sesgo de selección se obtiene un efecto de tamaño moderado a favor de la educación privada subvencionada, equivalente a un 15% de la desviación estándar (Cuadro 5). El resultado está referido

---

<sup>17</sup> El uso de la encuesta de hogares tiene asociado problemas. Primero, el tamaño de la "muestra" puede ser demasiado reducido para obtener buenos estimadores del factor socioeconómico de los establecimientos. Segundo, puede haber un sesgo de selección en la muestra de escuelas si se excluye a aquellas que no logran representación en la encuesta de hogares, lo cual depende del tamaño del establecimiento.

**CUADRO 5**  
**Brecha privados subvencionados vs. municipales.**  
**Datos individuales, Simce segundo medio, 1998.**  
**Efecto por 1 sd de puntaje Simce**

Método	Tramos de ingreso familiar (miles de \$)					
	Todos	< 100	100-200	200-300	300-600	> 600
OLS, efecto ATE	0.20	0.21	0.21	0.24	0.18	0.21
Heckman, efecto ATE	-0.05	-0.11	-0.04	0.01	0.05	0.01
Heckman, efecto TT	0.15	0.15	0.16	0.19	0.12	0.15

*Fuente:* Basado en Sapelli y Vial (2002).

*Nota:* Todos los coeficientes significativos al 5%. La media de las pruebas es 250 puntos y la desviación estándar 50.

al “tratamiento de los tratados”; esto es, quienes efectivamente asisten a escuelas privadas comparados con estudiantes de iguales características que asisten a escuelas públicas. De la ecuación de selección se desprende que habrían ventajas absolutas antes que relativas (quienes van a privados son “mejores” estudiantes que quienes van a públicos). En cambio, los resultados apuntan a una leve ventaja en favor de las escuelas públicas en el caso de resultados para individuos aleatorios de la población (efecto ATE). Los resultados generalizan para distintos tramos de ingreso de los estudiantes.

Los estudios empíricos para Chile habían supuesto que los establecimientos tenían igual función de producción, considerando a lo sumo que existe diversidad según tipo de propiedad (público vs. privado). Sin embargo, los datos revelan que existe considerable diferencia en los resultados por establecimiento, *después* de controlar por factores observables de las familias, colegios y alumnos. Ello sugiere que puede existir heterogeneidad en la función de producción educacional, además de diferencias en factores como la eficiencia, liderazgo y otras variables no observadas.

Mizala y Romaguera (2002) utilizan los datos individuales del Simce de 1998 (segundo medio) para estudiar la heterogeneidad de los resultados de las escuelas. Para tal efecto realizan estimaciones de las funciones de producción con regresiones de cuantiles. Un cuantil bajo (alto) representaría el caso de estudiantes con logros por debajo (arriba) del promedio, condicional en su situación socioeconómica y demás observables.

Los resultados revelan que el impacto del tipo de propiedad del establecimiento sobre el resultado educacional varía según los cuantiles de la distribución de no observables. Así, la brecha a favor de los colegios privados es mayor para los alumnos de cuantiles inferiores, disminuyendo para cuantiles superiores de la distribución de no observables (Cuadro 6).

La interpretación de los autores alude a los residuos como una variable relacionada con las características del individuo (habilidades). Sin embargo, el residuo también puede responder a características de los establecimientos. Así por ejemplo, un colegio con mal liderazgo puede situar a gran parte de sus alumnos por debajo del resultado esperado del Simce (condicional en los observables).

La distinción es importante a la hora de interpretar los resultados. Así por ejemplo, la reducción de la brecha entre establecimientos públicos y privados para los cuantiles superiores puede tener distintas lecturas, según predominen factores individuales o de la escuela en los residuos.

Finalmente, el estudio de Contreras (2002) analiza la brecha de resultados utilizando los resultados de la prueba de selección de las universidades (PAA). Esta prueba es rendida por alrededor de dos tercios de la cohorte que egresa de la educación secundaria, de manera que las conclusiones del trabajo no son directamente comparables con los estudios basados en la prueba Simce.

La metodología de estimación tiene dos etapas. La primera etapa estima un modelo *logit* multinomial para la elección de escuelas privadas pagadas y privadas subvencionadas. La elección es una función de recursos del hogar y de la disponibilidad de escuelas privadas pagadas y privadas subvencionadas en la comuna como instrumento para la deci-

**CUADRO 6**  
**Brecha privado subvencionado vs. municipal. Regresiones de cuantiles.**  
**Simce individual segundo medio 1998**

OLS	Q 10	Q 25	Q 50	Q 75	Q 90
18.9	24.2	21.8	18.8	17.1	15.2

*Fuente:* Mizala y Romaguera (2002).

Nota: Controla por factores socioeconómicos e insumos de colegios (función de producción). Todos los coeficientes significativos al 5%. La media de las pruebas es 250 puntos y la desviación estándar 50.

sión de participación<sup>18</sup>. En la segunda etapa se regresiona el logro en la PAA sobre edad, educación padres y la probabilidad estimada de asistir a la escuela respectiva. Una variante (preferida) es controlar por las características de la comuna (densidad, población e ingreso medio) que pueden influenciar la localización de las escuelas privadas, pero que no estarían correlacionadas con los resultados individuales.

Se utilizan las bases de resultados de la PAA de 1998, con regresiones separadas para hombres y mujeres, así como datos de ingreso medio de la comuna provenientes de la encuesta Casen (ello reduce el número de comunas a 181). El impacto en la PAA de matemáticas de asistir a colegios subvencionados *versus* municipales es 12 y 13 puntos más (hombres y mujeres), de acuerdo a estimaciones OLS que controlan por la educación de los padres y la edad del alumno. El efecto sube a 49 y 32 puntos en matemáticas (63 y 55 en lenguaje) en las regresiones TSLS que controlan por selección. La dirección del sesgo es contraria a la esperada si la selección de escuelas privadas se correlacionara positivamente con no observables que afectan los resultados de la PAA. La interpretación de los resultados se basa en el efecto marginal, esto es, en el efecto esperado para estudiantes en escuelas privadas pero que están restringidos por la disponibilidad de estas escuelas (estudiantes en comunas más pobres tienen más que ganar).

### III. COMPETENCIA Y RESULTADOS EN LA PRUEBA DE SELECCIÓN A LAS UNIVERSIDADES

El trabajo de Contreras y Macías (2003), realizado en el marco del proyecto Preal, evalúa el impacto de la competencia entre colegios sobre el rendimiento escolar de los estudiantes, medido por los puntajes obtenidos en la prueba de selección a las universidades: Prueba de Aptitud Académica (PAA).

La PAA evalúa competencias verbales y matemáticas y constituye un requisito obligatorio para postular a la mayor parte de las universidades en Chile. La PAA entrega un ordenamiento de los estudiantes a efectos de ser seleccionados por las universidades. Una respuesta correcta en el test representa un punto en la puntuación final, mientras que una res-

---

<sup>18</sup> Estos instrumentos pueden tener problemas si la localización de estas escuelas está correlacionada con preferencias de los padres por este tipo de escuelas.

puesta incorrecta resta 0.25 puntos. La distribución de puntaje resultante se estandariza utilizando una función de distribución normal, una media de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos.

Los determinantes de los resultados obtenidos en la PAA son similares a los asociados con otras pruebas estandarizadas de rendimiento escolar. Así, el estudio de Contreras, Bravo y Sanhueza (2001) muestra que un 44% de la varianza de la PAA de matemáticas puede ser explicada por la educación de los padres, tipo de colegio de egreso de enseñanza media, edad y género del estudiante. Por su parte, Núñez y Millán (2001) muestran que los alumnos participantes de un curso de preparación de la prueba de cuatro meses elevan 0.27 desviación estándares en la PAA matemáticas respecto de un grupo de control, sugiriendo que hay espacios para entrenamiento en los resultados de la PAA.

Hay dos diferencias importantes en el trabajo de Contreras y Macías respecto de la literatura existente sobre los efectos de la competencia sobre los resultados de la enseñanza en Chile.

En primer lugar, se trata del primer trabajo que utiliza datos individuales para evaluar el impacto de la competencia. Todos los trabajos previos habían utilizado como unidad de análisis los resultados promedio a nivel de establecimientos educacionales o de las comunas. Como se muestra en Larrañaga (2003), la utilización de datos agregados tiene asociado importantes sesgos en los coeficientes estimados.

En segundo término, es el primer estudio que utiliza los datos de la PAA como medida del resultado educacional. Se trata de una muestra sujeto a mayor selección respecto de los resultados del Simce, puesto que excluye a los estudiantes que no terminan la educación secundaria y a quienes habiendo egresado del nivel medio, no rinden la prueba de selección a las universidades. Por otra parte, la PAA demanda mayor compromiso por parte del estudiante, puesto que allí se juega la entrada a la universidad. En cambio, el resultado obtenido en la prueba Simce no tiene efectos reales sobre el estudiante.

La PAA es rendida por alrededor de dos tercios de la cohorte que egresa de la educación secundaria. El costo de rendir la PAA es el tiempo de preparación y una tarifa de admisión. El retorno esperado es el ingreso a una alternativa de estudio universitaria, que puede tener un efecto significativo sobre los futuros ingresos laborales. Bravo *et al.* (1999), utilizando datos para los últimos cuarenta años en Chile, muestran que la tasa de retorno de la educación sigue un patrón convexo, y que tal tendencia se ha acentuado a lo largo del tiempo. En 1960 el retorno por un

año adicional en la educación primaria era 7%, mientras que el retorno para los niveles secundario y terciario ascendía 10 y 13% respectivamente. En 1988 las tasas de retorno eran de 7% en la educación primaria, 10% en el nivel secundario y 21% en el nivel terciario.

## Metodología

Para analizar el efecto de la competencia sobre el resultado educacional se utiliza un enfoque de función de producción, cuya variable dependiente es el puntaje obtenido en la PAA. Las variables de control incluyen características individuales, familiares y de la escuela.

El mercado educacional se define a nivel de la comuna y considera a los establecimientos subvencionados por el Estado, sean estos de propiedad municipal o privada. De esta manera, el modelo a estimar es el siguiente:

$$(1) PAA_{ij} = \alpha X_{ij} + \beta F_{ij} + \delta S_{ij} + \gamma H_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

donde los subíndices  $i, j$  representan a estudiantes y comunas, respectivamente. PAA es el puntaje obtenido en el test de admisión, X es un vector de características individuales, F es un vector de características familiares, S es un vector de características de los colegios y H es la medida de competencia.

Siguiendo a la literatura en la materia, la competencia será medida a través de la participación de la matrícula del sector privado en relación a la matrícula total de cada comuna<sup>19</sup>.

La estimación de la ecuación (1) se realiza a través de OLS y variables instrumentales. La estimación de la ecuación por OLS supone que no hay correlación entre las variables no observables capturadas en el término y las variables explicativas, de manera que los parámetros estimados sean insesgados y consistentes. Sin embargo, es razonable suponer que la medida de competencia es una variable endógena, puesto que la decisión de localización de los colegios puede depender de variables relacionados con los resultados educacionales, como es el caso del nivel socioeconómico de las familias en cada comuna.

<sup>19</sup> También se utilizó como medida de competencia al índice de Herfindahl a través de la siguiente expresión: donde corresponde a la proporción de estudiantes que rindió la prueba proveniente del colegio  $m$  respecto del total de individuos que rinden la prueba en la comuna  $j$ .



Ello implica la necesidad de incorporar un conjunto de variables instrumentales ( $C$ ) que se correlacionen con  $H$  pero no con  $PAA$ . Las variables instrumentales utilizadas se definen a nivel de la comuna e incluyen a la población de la comuna y la tasa de población urbana.

## Datos

El trabajo utiliza tres fuentes de información. Los datos de los estudiantes, sus familias y establecimientos educacionales provienen de la base de datos de la PAA del año 1999. La medida de la competencia proviene de bases de datos del Ministerio de Educación, que informan sobre la matrícula por tipo de establecimiento educacional a nivel de cada comuna. La información respecto de la población comunal y de la tasa de población urbana se obtiene de datos del censo de población del Instituto Nacional de Estadísticas.

El análisis se realiza sobre distintas agrupaciones de las comunas, correspondientes a las categorías utilizadas en las estimaciones del efecto de la competencia. El primer grupo incluye el total de comunas (282) para los cuales se registran egresados de la educación secundaria. El segundo grupo excluye a las comunas del Gran Santiago, habida cuenta que estas últimas no constituirían mercados educacionales independientes. El tercer grupo excluye a las comunas cuyo porcentaje de población rural supera a un 33%, de manera de conocer el efecto de la competencia en las comunas predominantes urbanas. El cuarto grupo representa a las comunas del Gran Santiago.

## Resultados

Los Cuadros 7 y 8 presentan los resultados de las estimaciones para la PAA de matemáticas, tanto para el conjunto de establecimientos como para aquellos que reciben una subvención del Estado. En cada caso se presentan las estimaciones obtenidas utilizando regresiones de mínimos cuadrados y estimaciones que corrigen el carácter endógeno de la medida de competencia a través de variables instrumentales.

La presentación de resultados se remite a los coeficientes de la variable competencia, que es el parámetro de interés del modelo bajo estimación. El coeficiente indica el cambio en el puntaje de la PAA por cada punto porcentual que aumenta la participación del privado en relación a la matrícula total en la respectiva comuna.

**CUADRO 7****Efecto de la competencia sobre resultados de la PAA, todos los colegios  
(variable de competencia: participación sector privado en la comuna)**

Método/Controles	Todas las comunas	Comunas excluyendo Santiago	Comunas urbanas excluyendo Santiago	Comunas Santiago
<b>OLS</b>				
• Ninguno	1.06	1.09	0.88	1.39
• Individuo	1.04	1.15	0.96	0.75
• Individuo, hogar	0.59	0.66	0.62	0.10
• Individuo, hogar, escuela	0.46	0.41	0.30	-0.20
<b>Variables instrumentales</b>				
• Ninguno	1.81	3.05	3.11	-0.15 *
• Individuales	1.90	3.10	3.38	-0.43
• Individuo, hogar	1.10	1.89	2.26	-0.57
• Individuo, hogar, escuela	1.17	1.73	1.85	-0.32
Número de observaciones	14 2152	83 965	74 413	58 187

Nota: Coeficientes entregan variación puntos en PAA ante aumento de un punto porcentual en participación colegios privados subvencionados en la comuna. La media de la PAA es 500 y la desviación estándar 100. Todos los coeficientes significativos a un 5%, con excepción de marcados con asterisco

Los resultados generalizan al caso de la PAA de lenguaje, así como a la aplicación del índice de Herfindahl como medida de la competencia.

Se utilizan cuatro especificaciones de acuerdo a los controles utilizados en las regresiones. La primera especificación incluye solo la medida de competencia, mostrando el efecto de la competencia sin controles. Las especificaciones siguientes adicionan en forma respectiva las características individuales (sexo, edad, notas del colegio), del hogar (escolaridad del padre, escolaridad de la madre y tamaño del grupo familiar) y de la escuela (tipo de enseñanza, modalidad institucional).

El Cuadro 7 presenta el impacto de la competencia considerando el conjunto de establecimientos educacionales. El panel superior muestra las estimaciones de mínimos cuadrados, mientras que el panel inferior presenta los parámetros obtenidos a través del método de variables instrumentales. Existen diferencias apreciables entre ambos conjunto de estimadores, reflejando el posible sesgo de los estimadores de mínimos cuadrados, puesto que la preferencia de las escuelas subvencionadas para localizarse en áreas urbanas y de mayor población se confunde con el efecto de la competencia.

Las estimaciones que corrigen por sesgo de endogeneidad (IV) muestran que la competencia tiene un impacto positivo sobre los resultados de la PAA. Considerando el conjunto de comunas se tiene que un punto porcentual de incremento de la participación privada en la comuna se relaciona con un incremento promedio en la PAA de 1.17 puntos en la especificación que incluye a todos los controles. Esta cifra equivale a un 1.17% de la desviación estándar de la distribución de puntajes de la prueba (que iguala a 100 puntos).

La competencia medida tiene un efecto importante en las comunas que no pertenecen a la ciudad de Santiago, donde un punto porcentual de incremento de la participación privada en la comuna resulta en un aumento promedio de 1.73 puntos de la PAA. El efecto sube a 1.85 puntos cuando se considera al subconjunto de comunas urbanas fuera de la ciudad de Santiago. Estos coeficientes corresponden a la especificación que incluye todas las variables de control.

En cambio, el coeficiente de la variable competencia es negativo (-0.32) para el caso de los estudiantes de Santiago. Este resultado no debe ser interpretado como ausencia de competencia educacional en esta ciudad. De hecho, la participación del sector privado es notoriamente más elevada que en el resto del país, sugiriendo que la competencia sería más fuerte en dicha ciudad. La interpretación correcta del resultado apuntaría más bien a que la medida de competencia utilizada no resulta adecuada en el caso de una ciudad que agrupa a un conjunto de comunas, que exhibe un grado importante de movilidad interna.

El caso más interesante a efectos del presente estudio concierne al efecto de la competencia en el sector de escuelas subvencionadas por el Estado, sean estas de propiedad pública o privada (Cuadro 8). Estas conforman el espacio de operación de las políticas públicas de financiamiento educacional, además de representar el segmento mayoritario de la matrícula escolar. Asimismo, la gran brecha de costo de acceso a colegios particulares *versus* subvencionados sugiere que se trata de mercados que atienden a poblaciones distintas, con bajo nivel de traslape.

La medida de competencia ahora utilizada es la participación del sector privado subvencionado respecto del conjunto de la matrícula del sector subvencionado en la comuna. Esta variable representa una adecuada medida de la competencia en el sector subvencionado, asumiendo la hipótesis que se trata de un mercado distinto al resto de los colegios (particulares pagados).

**CUADRO 8**  
**Efecto de la competencia sobre resultados de la PAA,**  
**colegios subvencionados**  
**(variable competencia: % sector privado subvencionado en matrícula**  
**subvencionada de comuna)**

Método/Controles	Todas las comunas	Comunas excluyendo Santiago	Comunas urbanas excluyendo Santiago	Comunas Santiago
OLS				
• Ninguno	0.04	0.62	0.41	-1.21
• Individuo	0.23	0.74	0.54	-1.09
• Individuo, hogar	0.16	0.49	0.42	-0.90
• Individuo, hogar, escuela	0.15	0.31	0.20	-0.80
Variables instrumentales				
• Ninguno	1.36	2.32	2.29	1.29
• Individuales	1.88	3.66	4.66	0.28
• Individuo, hogar	1.25	2.54	3.73	-0.00*
• Individuo, hogar, escuela	1.48	2.72	3.73	-0.00*
Número de observaciones	112.820	70.319	61.048	42.501

Nota: Coeficientes entregan variación puntos en PAA ante aumento de un punto porcentual en participación colegios privados subvencionados en la comuna. La media de la PAA es 500 y la desviación estándar 100. Todos los coeficientes significativos a un 5%, con excepción de marcados con asterisco.

Las estimaciones que corrigen por el carácter endógeno de la variable competencia (panel inferior del Cuadro 8) muestran que la competencia al interior del sector subvencionado tiene un impacto positivo sobre los resultados de la PAA de los estudiantes del sector.

Considerando la especificación del modelo que utiliza el conjunto de variables de control se obtiene que un aumento de un punto porcentual en la participación del sector privado subvencionado en la comuna resulta en un aumento promedio de 1.48 puntos en la PAA. Cuando se considera a las comunas fuera de la ciudad de Santiago el efecto es más importante, ascendiendo a 2.72 puntos. En el caso de las comunas urbanas fuera de Santiago se obtienen aumentos de 3.73 puntos en la PAA por cada punto de incremento de la variable de competencia. En cambio, el coeficiente de competencia es nulo en el caso de las comunas de Santiago.

## Colegios privados subvencionados *versus* municipales

¿Difiere el efecto de la competencia entre establecimientos privados subvencionados *versus* municipales? Para responder la pregunta se estimó la ecuación (1) en forma separada según la modalidad de las escuelas. En todos los casos la variable competencia se mide a través de la participación de las escuelas privadas subvencionadas en la matrícula subvencionada de la comuna.

Los resultados del ejercicio se presentan en el Cuadro 9, los cuales corresponden a los coeficientes de las regresiones que incorporan la totalidad de los controles (individuales, hogar y escuela).

Los coeficientes estimados por OLS presentan una relación negativa entre grado de competencia y resultados de la PAA en los establecimientos privados subvencionados. Ello rige en todas las agrupaciones de comunas utilizadas. En cambio, el efecto de la competencia tiene signo positivo en el caso de las escuelas municipales, con la excepción de las comunas del Gran Santiago.

Estos resultados son contrarios a los esperados, puesto que se ha argumentado que el efecto de la competencia debiera ser particularmente relevante en el caso de las escuelas del sector privado subvencionado, habida cuenta del marco de incentivos allí vigentes.

Sin embargo, una vez que se corrige por variables instrumentales se obtiene un efecto positivo de la competencia sobre el resultado de la PAA para los estudiantes de las escuelas privadas. A mayor participación privada en la comuna, más alto es el resultado esperado en la PAA para los estudiantes de este tipo de escuela, condicional en el conjunto de variables observables.

Es importante notar que los resultados muestran que la competencia tiene un efecto positivo sobre los estudiantes de las escuelas municipales. Este resultado es nuevo, puesto que los estudios anteriores habían concluido que el efecto de la competencia sobre los resultados de las escuelas municipales era negativo o cercano a nulo. Sin embargo, debe tenerse presente que se trata de muestras distintas, puesto que la población de estudiantes que rinde la PAA es un subconjunto del total.

## IV. INCENTIVOS EN LA POLÍTICA EDUCACIONAL: SNED

El trabajo de Contreras, Flores y Lobato (2003) es el primer artículo que contribuye con evidencia empírica respecto del impacto que tienen en el rendimiento de la enseñanza el bono de productividad docente del Sned.

**CUADRO 9**  
**Efecto de la competencia sobre resultados de la PAA**  
**según tipo de escuela**

	Todas las comunas	Comunas excluyendo Santiago	Comunas urbanas excluyendo Santiago	Comunas Santiago
OLS				
Subvencionados	-0.16	-0.35	-0.31	-0.45
Municipales	0.40	0.58	0.43	-0.95
IV				
Subvencionados	0.85	2.77	2.68	-0.39
municipales	1.69	2.40	2.75	-0.61

Nota: Coeficientes entregan variación puntos en PAA ante aumento de un punto porcentual en participación colegios privados subvencionados en la comuna. La media de la PAA es 500 y la desviación estándar 100. Todos los coeficientes significativos a un 5%.

A partir de 1996 el Ministerio de Educación incorporó un bono de productividad docente llamado “Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED)”. Este programa fue dirigido a la totalidad de colegios municipales y subvencionados particulares del país. Esta iniciativa pretende mejorar el desempeño académico (productividad), por medio de un estímulo monetario (bonos) entregado durante dos años a los docentes que ejerzan en los establecimientos que obtengan los mejores puntajes en el índice Sned.

El índice Sned se construye sobre la base de cuatro factores (Cuadro 10): (i) efectividad, medida como promedio de los resultados de la prueba Simce (ponderación de 37% en la medida final); (ii) superación, medida como la diferencia del resultado Simce entre dos mediciones de un grado (28%); (iii) igualdad de oportunidades, incluyendo tasas de retención y aprobación, así ausencia de prácticas discriminatorias (22%); (iv) otros factores (11% restante).

Aun cuando se aplica al conjunto de los establecimientos subvencionados, su campo de acción más propicio es el sector municipal, sujeto a la normativa del estatuto docente y cuya estructura de salarios responde a los años de servicio antes que a esfuerzos o resultados.

El esquema entrega alrededor de \$ 260.000 por docente por año (US\$ 370) al 25% de establecimientos mejor evaluados y tiene una duración de dos años. La competencia por el Sned se realiza al interior de grupos homogéneos de establecimientos. Estos se conforman a nivel regional y se agrupan según nivel socioeconómico de las familias, zona urbana o rural y nivel de enseñanza<sup>20</sup>. Durante el concurso de los años 2001-2002 había 105 grupos homogéneos.

El carácter de incentivo grupal del Sned está basado en la naturaleza conjunta de la producción del servicio de educación. La literatura advierte respecto de los riesgos asociados a esquemas de pagos sobre la base del mérito individual cuando la actividad tiene carácter grupal y es difícil identificar la contribución que realiza cada profesor. En cambio, existe evidencia positiva en materia de sistemas de incentivos grupales, aun cuando se precisa diferenciar al interior del grupo para evitar conductas oportunistas.

En suma, se trata de un mecanismo de oferta complementario al funcionamiento del *vouchers*, puesto que identifica a los establecimientos que presentan los mejores logros educacionales según fórmula descrita al interior de grupos comparables; premia a los profesores con un bono asociado al desempeño del establecimiento; opera en todo el país incluyendo segmentos de baja “sensibilidad” al mecanismo de *vouchers*, como son las áreas rurales y los establecimientos municipales.

## Metodología

La pregunta central que busca responder la investigación es si el Sned tiene efecto sobre los resultados de la enseñanza, medidos a través del puntaje Simce que obtiene el establecimiento educacional.

Para responder la pregunta se propone el siguiente modelo:

$$(1) \text{SIMCE}_{i2000} = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \text{SNED9899}_i + \alpha_2 \cdot X_{i2000} + F_i + \mu_{i2000}$$

Donde la variable dependiente corresponde a los puntajes de las pruebas de matemáticas y castellano del año 2000. El subíndice *i* identifica al colegio.

<sup>20</sup> El procedimiento se realiza en dos etapas. Primero se dividen los establecimientos en grupos afines según región, área urbana-rural y nivel de enseñanza. Segundo, se conforman subgrupos según características socioeconómicas, aplicando técnicas de conglomerado. Ver CEA y Ministerio de Educación, 1997.

**CUADRO 10**  
**Componentes del índice Sned**

Factor	Variables (a nivel de establecimiento)	Ponderación SNED 98-99
Efectividad	• promedio Simce lenguaje y matemáticas	37%
Superación	• diferencia promedio Simce respecto a última prueba rendida en cada nivel	28%
Iniciativa	• Proyectos educativos • desarrollo de talleres docentes • convenios con instituciones y/o empresas para inserción laboral	6%
Mejoramiento de condiciones laborales	• Planta docente completa y reemplazo de profesores ausentes	2%
Igualdad de oportunidades	• tasa de retención • incorporación de alumnos con multidéficit y déficit severo • grupos diferenciales en funcionamiento proyecto de integración en desarrollo • tasa de aprobación de alumnos	22%
Integración de padres y apoderados	• constitución de centros de padres • aceptación de la labor educacional	5%

*Fuente:* MINEDUC.

Por otra parte, la variable *SNED9899* corresponde a un regresor cualitativo (*dummy*) que asigna el valor 1 si el establecimiento *i* fue beneficiado con el Sned, o cero en caso contrario. Dado que el premio se recibe por dos años, el nombre de esta variable incluye el periodo cubierto por la bonificación. Esto significa que en el presente caso el Sned se recibe los años 1998 y 1999.

La variable  $X_{i,2000}$  corresponde a un vector de variables de control, el cual incluye características propias de cada alumno como escolaridad de la madre, escolaridad del padre e ingreso familiar del estudiante. Estas se expresan como promedio por colegio.

El vector  $F_i$  incluye variables relativas a cada establecimiento. Entre estas se cuentan: la dependencia que tiene el colegio (municipal o particular subvencionado); zona geográfica donde está ubicado (rural o urbano); región del país a la que pertenece; y por último un indicador de la



vulnerabilidad socioeconómica a la que está expuesto cada establecimiento, el cual es asignado por la Junaeb<sup>21</sup>.

Adicionalmente, para algunos modelos, se incluyeron variables que pretenden capturar cuánto del aumento en el Simce se debía a la “competencia” por ganar el bono. De este modo, se distingue la competencia al interior de cada grupo homogéneo respecto de la producida dentro de cada comuna.

Por otra parte, la presente investigación también pretende evaluar dentro de qué tipo de grupo socioeconómico el programa Sned tiene un mayor impacto. Para ello, se dividirá a la muestra en distintas categorías dependiendo de su grado de vulnerabilidad socioeconómica.

Todos los modelos fueron ponderados por el tamaño de cada colegio, usando para ello el número de estudiantes que rindieron la prueba Simce el año 2000.

Un problema latente es la omisión de variables relevantes, que puede resultar en un eventual sesgo de los parámetros. En particular, puede haber variables relacionadas con características no observadas del colegio y que tienen impacto sobre los resultados educacionales. Entre estas se cuentan el ambiente y cultura escolar, motivación de los profesores, infraestructura, uso regular de las instalaciones y equipos de apoyo, etc. Para tratar este problema se utilizan estimaciones con efectos fijos, asumiendo que se trata de características de escasa variación a través del tiempo para cada colegio. Ello se realiza a través de la incorporación del resultado del Simce del año 1997 como variable del lado derecho de la ecuación, la cual representaría la “línea de base” de cada establecimiento escolar.

La introducción del Simce 1997 permite controlar por un efecto adicional, relacionado con la propia dinámica de la competencia del Sned. Al respecto considere que las escuelas que ganaron el Sned en el concurso 1998-99 *tienen* que haber obtenido un elevado puntaje en las pruebas Simce del año 1997, condicional en los demás factores que inciden en la selección de las escuelas ganadoras. De este modo, verificar diferencias en la prueba Simce del año 2000 entre colegios ganadores y perdedores

---

<sup>21</sup> Consiste en un índice que la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) otorga según el grado de vulnerabilidad social o Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de los distintos establecimientos. Este toma un valor mínimo de 0% que representa a los niños sin riesgo social hasta un máximo de 100% indicando colegios muy pobres. Habitualmente se usa el IVE de 1º básico, pero si este no existe, se considera el de 1º medio.

del Sned equivaldría a constatar una información que ya es conocida: que los colegios ganadores deben tener un Simce más alto que los perdedores. El punto interesante es si existe un efecto incremental de la diferencia ya existente, lo cual requiere que exista una ganancia relativa del Simce 2000, *condicional* en el puntaje Simce 1997.

Un dato crucial para los fines del estudio es la comparabilidad de los resultados del Simce de los años 1997 y 2000. En primer término, porque se trata de la evaluación de un mismo grado de educación (octavo básico). En segundo lugar, porque a pesar que se trata de pruebas construidas sobre bases metodológicas diferentes (ver discusión en sección 2), la prueba del año 2000 utilizó un número de preguntas que ya habían formado parte de la prueba de 1997. De esta manera se tiene una medición que permite medir los cambios efectivos en el aprendizaje entre dos puntos del tiempo, superando la limitación impuesta por la naturaleza relativa que había caracterizado a versiones anteriores de la prueba Simce.

## Datos

El trabajo utilizó información proveniente de la Prueba Simce del año 2000, correspondiente a los octavos años de enseñanza básica. La base de datos contiene 5.044 colegios, e incluye variables relacionadas con el alumno, su familia y el colegio donde cursa sus estudios. Asimismo, se dispone de información para la versión del año 1997 de esta misma prueba, la que reportó un total de 4.126 establecimientos.

Adicionalmente, se hará uso de una base de datos construida especialmente para el SNED<sup>22</sup>, la cual contiene información de 9.068 establecimientos municipales y particulares subvencionados en materia de variables relacionadas con los indicadores descritos en el Cuadro 10. Sin embargo, dado que no existe información para todas las observaciones, nuestra base se redujo a 4.234 establecimientos.

## Resultados. El caso lineal

En el Cuadro 11 se reportan los coeficientes estimados del parámetro  $a_1$  de la ecuación (1), correspondiente al efecto del Sned sobre los resul-

---

<sup>22</sup> Base de datos confeccionada por la División de Planificación y Presupuesto del Departamento de Estudios y Estadísticas del MINEDUC.

tados del Simce del año 2000, tanto para la prueba de matemáticas como lenguaje. Los datos utilizados para las pruebas Simce 2000 y Simce 1997 corresponden a las versiones comparables del instrumento, utilizando la metodología de *equating* antes descrita. En el Cuadro A-3 del Anexo se presentan estimaciones para las pruebas Simce regulares, con resultados similares a los aquí descritos.

**CUADRO 11**  
**Efecto Sned sobre resultados del Simce matemáticas 2000, *equating***

Prueba/ controles	Sin efecto fijo	Efecto fijo Simce 97	Efecto fijo simce 97 y variación 97-95
Matemáticas			
• Ninguno	19.7	5.9	2.5
• Hogar	11.5	5.5	3.8
• Hogar, escuela	12.7	6.3	4.6
Lenguaje			
• Ninguno	19.1	5.2	3.0
• Hogar	10.9	5.5	4.4
• Hogar, escuela	12.1	6.6	5.5

*Fuente:* Basado en Contreras, Flores y Lobato (2003).

Nota: La prueba Simce considerada corresponde a la sección que es comparable al año 1997 a través de la técnica de *equating*. La media de esta prueba son 250 puntos y la desviación estándar 25 (a nivel de promedio de establecimientos). Todos los parámetros son significativos a un 5%.

El coeficiente de la variable Sned en el caso de la prueba de matemáticas es estadísticamente significativo en todas las estimaciones, fluctuando entre 11.5 y 19.7 puntos en los modelos que no controlan por los valores anteriores de la prueba Simce. En los modelos que controlan por este efecto se obtienen coeficientes en el rango de 5.5 a 6.3 puntos; los cuales representan entre 21.4% y 24.7% de la desviación estándar del puntaje Simce promedio de las escuelas.

Los resultados en el caso de la prueba de lenguaje son esencialmente similares a los obtenidos en la prueba de matemáticas, lo cual puede interpretarse como signo de robustez de las estimaciones del efecto Sned.

Los resultados muestran que los colegios ganadores del Sned consiguen una brecha positiva en los resultados de la prueba Simce respecto de los colegios que no ganan la prueba. Es importante enfatizar que: (i) se trata de resultados para un año posterior al concurso, sugiriendo la presencia de un efecto dinámico del Sned en los colegios ganadores; (ii) los resultados son condicionales en las variables de control; en particular, en el resultado obtenido en el Simce de un año previo al concurso.

Ahora bien, pudiese ser el caso que los colegios ganadores hayan presentado una tendencia de incrementos del puntaje Simce *anterior* al concurso Sned. De hecho, la probabilidad de acceder al Sned depende también de las ganancias del Simce en el tiempo. El problema radicaría en que se estaría atribuyendo al Sned un efecto sobre el Simce del 2000 que dependería de otros factores relacionados con los colegios.

Para tratar este problema se adicionó como variable de control la ganancia de puntaje Simce entre los años 1997 y 1995 para cada establecimiento. Los resultados se presentan en la última columna del Cuadro 11. Los coeficientes del efecto Sned decrecen respecto de las especificaciones previas del modelo, pero siguen siendo positivos y significativos. Se concluye que existe un efecto específico Sned sobre los resultados futuros del Simce.

### **¿Existe heterogeneidad en el impacto SNED?**

Se ha mostrado que el bono de incentivo docente afecta positivamente el rendimiento escolar posterior de los establecimientos ganadores. Sin embargo, es posible que el tamaño del efecto dependa de las características de los colegios.

En particular, interesa conocer el efecto del Sned para colegios con diferente nivel de logro educacional, medido por el Simce de 1997, así como para colegios con distinto nivel de condición socioeconómica de acuerdo al ingreso familiar y a la educación de los padres.

El análisis se realiza utilizando dos tipos de instrumentos. Primero, se realizan regresiones no paramétricas entre el Simce del año 2000 y la variable respectiva de interés, distinguiendo entre colegios ganadores y perdedores del Sned. Este procedimiento no impone una forma estructural determinada sobre los datos, posibilitando una mejor representación de la relación que existe entre las variables bajo análisis. Los resultados del procedimiento se presentan en el Gráfico 1 para el caso de la prueba Simce de matemáticas.

En segundo término, se estiman parámetros del efecto del Sned sobre el Simce para diferentes tramos de la variable de interés. Para tal efecto se particiona la muestra de colegios en cuartiles de la distribución de cada una de estas variables, para luego estimar por mínimos cuadrados el efecto del Sned en cada cuartil utilizando variables mudas. Los resultados se presentan en el Cuadro 12 para la prueba Simce de matemáticas, distinguiéndose entre las estimaciones que utilizan como control solo a la variable respectiva de interés de las estimaciones que controlan por todas las variables disponibles. En el Cuadro 13 se presentan los resultados en el caso de la prueba Simce de lenguaje, los cuales son similares a los obtenidos para matemáticas.

Los resultados muestran que el efecto del Sned varía a lo largo del dominio de las diferentes variables, de modo que los resultados que asumen linealidad –presentados en la sección previa– representan solo una primera aproximación en el análisis.

Cuando se examina el impacto del Sned según rendimiento escolar previo de los establecimientos, aproximado por los resultados del Simce de 1997, se obtiene que el efecto es mayor en las puntas de la distribución y menor en los tramos medios.

La regresión no paramétrica (Gráfico 1) muestra claramente esta característica. Los colegios ganadores del Sned dominan en puntaje Simce 2000 a los colegios perdedores a lo largo de toda la distribución del rendimiento inicial. Sin embargo, la brecha es visiblemente más amplia en los tramos inferior y superior de la distribución. La regresión paramétrica confirma este resultado: los coeficientes del efecto Sned en los cuartiles primero y cuarto triplican aproximadamente los coeficientes correspondientes a los cuartiles intermedios (regresión con todos los controles).

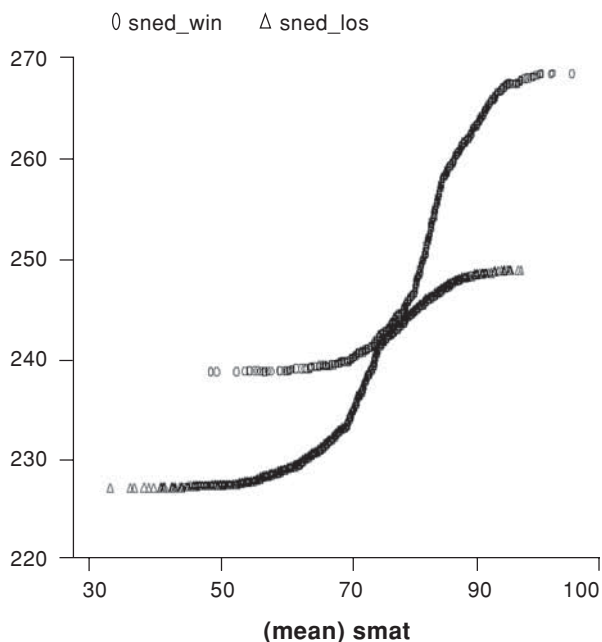
Los resultados confirman que el Sned tiene un impacto posterior sobre los resultados del Simce. Este efecto es particularmente importante para los colegios de los tramos inferior y superior de la distribución inicial de resultados.

El efecto de las variables socioeconómicas -ingreso familiar y educación de los padres– también tiende a ser diferenciado a través del dominio de la respectiva variable. La distinción más importante corresponde al tramo superior de la distribución, que presenta un impacto del Sned que tiende a duplicar el efecto en la parte media y baja de la distribución. Así, los colegios ganadores del Sned tienden a incrementar la brecha de resultados respecto de los colegios perdedores del Sned, pero este efecto es más importante en el grupo de colegios de mejor nivel socioeconómico.

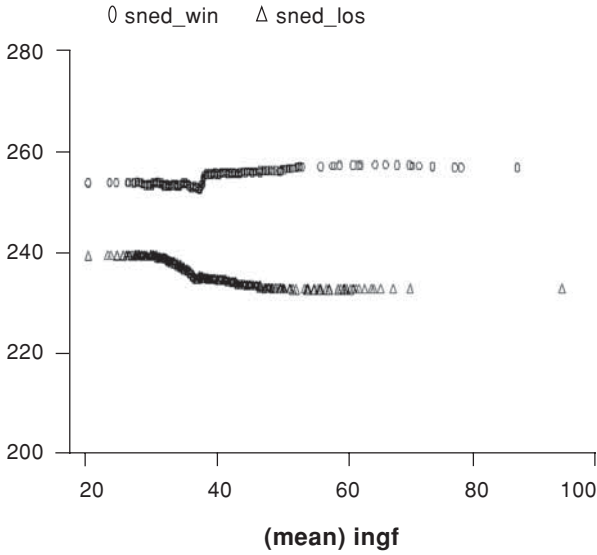
De lo anterior podemos concluir que la introducción del incentivo docente no tiene un efecto similar en todos los establecimientos. El *Sned* presenta un mayor impacto en aquellos colegios que poseen padres más educados y de mayor ingreso familiar. Cuando separamos a los diferentes establecimientos según rendimiento pasado, observamos que los mayores impactos se encuentran en los cuartiles de los extremos. Por lo tanto, es importante tener presente que existe heterogeneidad en el impacto del bono de incentivo docente. Información que podría ser considerada útil para las autoridades pertinentes

### GRÁFICO 1 Regresiones no paramétricas

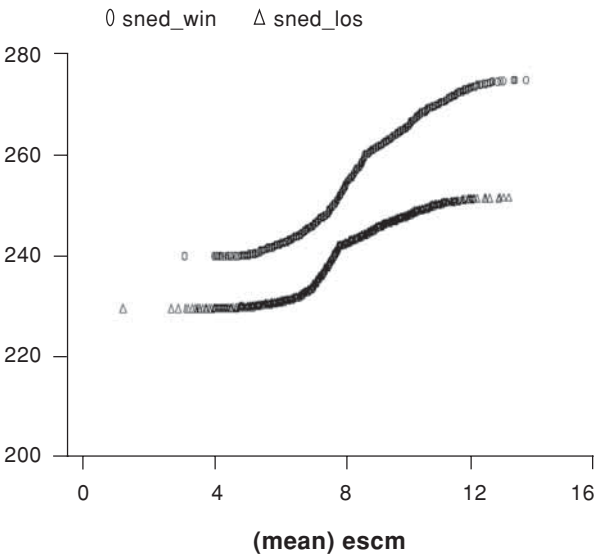
#### A. Regresionando SIMCE 1996 contra SIMCE 2000



B. Regresionando ingreso familiar contra SIMCE 2000



C. Regresionando escolaridad de la madre contra SIMCE 2000



**CUADRO 12**  
**Heterogeneidad e impacto SNED en Simce matemáticas**

Variable de interés	Modelos sin controles, cuartiles				Modelos con controles, cuartiles			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Simce 97 <sup>a</sup>	7.5	2.0	1.7	9.7	5.9	2.6	2.1	7.2
Ingreso familiar <sup>a</sup>	13.6	10.2	15.0	26.8	3.0	5.1	3.4	7.1
Educación madre	12.0	7.2	7.4	18.7	4.7	2.6	4.0	6.8
Educación padre	12.2	9.1	7.6	18.2	3.4	4.8	2.9	7.4

Nota: Los cuartiles están ordenados de forma ascendente. El modelo sin controles regresiona el Simce *versus* la variable de interés y sus cuartiles. El modelo con controles agrega como variables del lado derecho todos los controles del hogar y de la escuela, incluyendo la variación del simce entre 1997 y 1995.

**CUADRO 13**  
**Heterogeneidad e impacto SNED en Simce lenguaje**

Variable de interés	Modelos sin controles, cuartiles				Modelos con controles, cuartiles			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Ingreso familiar	5.1	3.3	2.3	8.7	6.5	5.1	3.2	7.5
Simce 97	15.1	16.3	15.5	24.6	5.6	6.0	4.6	6.1
Educación madre	10.5	6.8	8.3	16.6	5.6	3.6	5.1	7.3
Educación padre	11.7	8.7	8.3	17.8	5.1	5.7	4.5	6.9

Nota: Los cuartiles están ordenados de forma ascendente. El modelo sin controles regresiona el Simce *versus* la variable de interés y sus cuartiles. El modelo con controles agrega como variables del lado derecho todos los controles del hogar y de la escuela, incluyendo la variación del Simce entre 1997 y 1995.



## V. CONCLUSIONES

La revisión de la experiencia chilena de competencia y participación privada en educación debe ser apropiadamente contextualizada. En estricto rigor, la competencia opera en forma abierta en el sector de escuelas privadas subvencionadas, mientras que el sector municipal exhibe un conjunto de características que debilitan los mecanismos de la competencia, como es el caso de las restricciones presupuestarias blandas y la rigidez en la dotación y remuneración de sus profesores.

También se precisa distinguir entre períodos. Las restricciones a la competencia en el sector municipal son más importantes en la década de los 90. Por su parte, durante los años 80 se produce una fuerte reducción del financiamiento público, lo cual restringió la entrada de nuevos oferentes y, consiguientemente, la extensión de la competencia.

La evaluación del efecto de la competencia sobre los resultados educacionales tiene como limitante la naturaleza relativa y no comparable en el tiempo de las pruebas Simce hasta el año 1997. En estricto rigor, no es posible conocer si la competencia ha elevado el rendimiento de las escuelas en Chile.

Las conclusiones de los estudios en la materia deben ser interpretadas como resultados relativos entre establecimientos. En este ámbito hay dos constataciones principales.

Primero, durante la década de los 80 se produce una emigración de estudiantes con capacidad de aprendizaje superior al promedio desde las escuelas públicas a escuelas privadas. Ello origina un efecto de composición y reduce el logro relativo de las escuelas públicas; pero no está documentado si se producen efectos negativos netos por la acción de externalidades negativas relacionada con el efecto de los pares.

Segundo, la competencia afecta positivamente el rendimiento relativo de las escuelas privadas subvencionadas durante los años 90s. Esto es, se verifica un efecto de la competencia cuando el contexto es el adecuado. El efecto es relevante: por cada punto que se eleva la competencia (medida en desviaciones estándares), los resultados del Simce crecen en 0.244 puntos de desviación estándar en octavo básico (0.151 en cuarto básico).

Por su parte, los estudios que evalúan la brecha de resultados entre escuelas privadas subvencionadas y escuelas públicas favorecen a las primeras, después de controlar por las variables socioeconómicas y por la decisión de elección de establecimientos. La brecha a favor de las

escuelas privadas es alrededor de un 15% de la desviación estándar de los puntajes de la prueba de rendimiento.

Los estudios de brecha ilustran la importancia de los datos para la derivación de conclusiones apropiadas. Así, cuando se disponía de datos a nivel de establecimientos (previo a 1998) los estudios de brecha tendían a concluir que no existían diferencias por tipo de establecimientos, después de controlar por la variable socioeconómica. De este modo, toda la diferencia de resultados entre establecimientos privados y públicos se explicaba por la distinta composición socioeconómica de los alumnos.

La posterior disponibilidad de datos individuales permite controlar por la decisión de elección de establecimiento. En este caso se establece la existencia de la brecha a favor de los colegios privados. La diferencia metodológica radica en separar la influencia del factor socioeconómico en sus dos efectos: capacidad de aprendizaje de los estudiantes *versus* elección de los mejores colegios.

El estudio del efecto de la competencia sobre los resultados de la prueba de selección a las universidades, realizado en el marco del proyecto del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), muestra que la competencia entre establecimientos educacionales tiene también un efecto positivo sobre los resultados que consiguen los estudiantes en este test. Se trata de una materia importante, puesto que el acceso a buenas alternativas de estudios superiores está estrechamente relacionado con los futuros ingresos laborales que recibirán los egresados.

Las estimaciones muestran que la medida de la competencia -participación privada en la comuna- se relaciona con un incremento promedio en la PAA de 1.17 puntos en la especificación que incluye a todos los controles y a todos los establecimientos. Esta cifra equivale a un 1.17% de la desviación estándar de la distribución de puntajes de la prueba.

Cuando se considera solo a los establecimientos subvencionados por el Estado, se muestra que el aumento de un punto porcentual en la participación del sector privado subvencionado en la comuna resulta en un aumento promedio de 1.48% puntos de la desviación estándar en la PAA. Cuando se considera a las comunas fuera de la ciudad de Santiago el efecto es más importante, ascendiendo a 2.72 %, y en el caso de las comunas urbanas a 3.73%. En cambio, el coeficiente de competencia es nulo en el caso de las comunas de Santiago, posible reflejo que las comunas de esta ciudad no constituyen mercados educacionales independientes.

También en el marco del proyecto se realizó un estudio del impacto del bono Sned sobre los resultados educacionales de los establecimientos en un período posterior al concurso. Se demostró que los colegios ganadores presentan una brecha positiva de puntaje en la prueba Simce, después de controlar por los rendimientos iniciales y de tendencia.

Este efecto dinámico del bono Sned mostraría que los incentivos grupales a los profesores tendrían un efecto positivo sobre los resultados de la educación. Este es un resultado importante, puesto que la estructura de salarios de los profesores tiende por norma general a estar desvinculada de la productividad de las escuelas.

De la revisión de la experiencia chilena de competencia e incentivos surgen algunas implicancias de política. Estas no intentan cubrir el espectro de iniciativas que debiera considerarse a futuro, sino solo aquellas directamente relacionadas con las materias examinadas<sup>23</sup>.

1. Introducir pruebas de criterio (logros absolutos). El conocimiento de la experiencia chilena es restringido por la falta de instrumentos que evalúen los logros efectivos de los estudiantes en el país. Contar con este tipo de indicadores no solo contribuye al conocimiento de la realidad educacional, sino que parece un insumo esencial para movilizar a los agentes del sector educación en la superación de los desafíos pendientes.
2. Introducir mecanismos de rendición de cuentas. El sector privado subvencionado está sujeto a la disciplina de la elección de las familias a efectos de su permanencia en el tiempo. La pregunta a responder es qué tipo de mecanismos operan en el sector municipal cuando hay escuelas con malos resultados. Al respecto, es necesario introducir mecanismos que aseguren niveles mínimos de eficacia en la labor educacional, hecho que se relaciona también con la introducción de estándares de evaluación.
3. Precios correctos. La subvención es un instrumento potente para guiar las decisiones de los oferentes de la educación, pero necesita contar con una estructura adecuada para que no se produzcan distorsiones en la asignación de recursos del sector. La falla más importante es la ausencia del factor socioeconómico como criterio del valor

---

<sup>23</sup> Recomendaciones importantes de política educacional aparecen en Eyzaguirre y Fontaine (2001), Brunner y Elacqua (2003), Fontaine (2002) y Fundación Nacional de Superación de la Pobreza (1999).

de la subvención, cuya consecuencia es discriminación contra los estudiantes de menores recursos en la medida que los establecimientos no reciben los recursos adecuados para su enseñanza. El efecto es negativo para la equidad del sistema, más aún si se considera que existen transferencias que elevan los recursos disponibles para estudiantes de mejor condición socioeconómica (transferencias municipales y financiamiento compartido).

4. Políticas descentralizadas. Los estudios más recientes han puesto de relieve la importancia de la heterogeneidad como característica de los establecimientos educacionales. Ello advierte contra la aplicación de políticas centralizadas que intenten modificar los procesos de enseñanza, a la vez que recomienda la introducción de políticas que premien resultados educacionales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEDO C. y O. LARRAÑAGA: "Sistema de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena", en C. Aedo y O. Larrañaga (eds): *Sistemas de Entrega de los Servicios Sociales: Una Agenda para la Reforma*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- AEDO, C. y C. SAPELLI: "El sistema de *vouchers* en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile", *Estudios Públicos* 82, otoño 2001.
- ANGRIST, J. and C. KRUEGER: "Empirical strategies in labor economics", en O. Ashenfelter y D. Card (eds): *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Elsevier North Holland, 1999.
- BEYER H.: "Falencias institucionales en educación: reflexiones a propósito de los resultados del Timss", *Estudios Públicos* 82, otoño 2001.
- BRAVO, D., D. CONTRERAS y C. SANHUEZA: "Rendimiento escolar, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997". Documento de Trabajo, Departamento de Economía, U. de Chile, 1999.
- BRAVO, D., D. CONTRERAS y O. LARRAÑAGA: "Functional literacy and job opportunities", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, U. de Chile, 2002.
- BRUNNER JJ. y G. ELACQUA: "Informe Capital Humano en Chile", Universidad Adolfo Ibáñez, 2003-06-18.

- CONTRERAS, D., L. FLORES y F. LOBATO: "Incentivos monetarios a docentes y rendimiento escolar. Evidencia para Chile". Mimeo, Departamento de Economía, U. de Chile, 2002.
- CONTRERAS, D. y V. MACÍAS: "Desigualdad educacional en Chile: geografía y dependencia", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, diciembre de 2002.
- CONTRERAS, D., D. BRAVO y C. SANHUEZA: "PAA: ¿Una prueba de inteligencia?". Revista Perspectivas, vol 4, N° 2, 2001.
- CONTRERAS, D.: "Vouchers, school choice and the access to higher education", Economic Growth Center, Discusión Paper 845, Yale University, 2002.
- COX C. y M.J. LEMAITRE: "Market and state principles of reforms in Chilean education: policies and results", en G. Perry and D. Leipziger: Chile Recent Policy Lessons and Emerging Challenges, WDI Developmet Studies, 1999.
- EYZAGUIRRE B. y L. FONTAINE: "¿Qué mide realmente el Simce?" Estudios Públicos 75, invierno de 1999.
- EYZAGUIRRE B. y L. FONTAINE: "La calidad de la educación chilena en cifras", Estudios Públicos 84, primavera de 2001.
- FONTAINE, A.: "Equidad y calidad en la educación: cinco proposiciones interrelacionadas", Estudios Públicos 87, invierno de 2002.
- Fundación Nacional de Superación de la Pobreza: Propuestas para la futura política social, 1999.
- GALLEGO, F.: "Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, diciembre de 2002.
- HANUSHEK, E. and J. LUQUE: "Efficiency and equity in schools around the world", mimeo 2001.
- HECKMAN J., R. LALONDE and J. SMITH: "The economics and econometrics of active labor market programs, Handbook of labor economics, vol 3, edited by Ashenfelter and D Card, Elsevier Science B.V., 1999.
- HOXBY, C.: "Ideal vouchers", mimeo Harvard University, 2002.
- HOXBY, C.: "School choice and school competition: evidence from the United States", mimeo Harvard University, 2003.

- HOXBY, C.: "Introduction to The Economic Analysis of School Choice".
- HSIEH, C. and M. Urquiola: "When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program", mimeo 2002.
- MCEWAN, P. and M. CARNOY: "Competition and sorting in Chile's voucher system", mimeo Stanford University, 1988.
- MCEWAN, P. and M. CARNOY: "The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system", mimeo, 1999.
- Ministerio de Educación: "Estadísticas de la educación 2001", 2002.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA: "Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del Sned en Chile". Documentos de Trabajo N° 82, CEA, U. de Chile, 2000.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA: "School performance and choice: the Chilean experience", *Journal of Human Resources*, vol. XXXV, number 2, spring 2000.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA: "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena", *Cuadernos de Economía*, Año 39, N° 118, diciembre de 2002.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA: "Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile". Documentos de Trabajo N° 116, CEA, U. de Chile, 2001.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA: "Equity and Educational Performance". Documentos de Trabajo N° 136, CEA, U. de Chile, 2002.
- MULLIS I. *et al.*: "Timss 1999. International Mathematics Report", ISC-IEA, 2000.
- NÚÑEZ, J. e I. MILLÁN: "¿Pueden mejorar su PAA los alumnos de escasos recursos? Evidencia Experimental". *Cuadernos de Economía*, N° 166, pp 5-25, abril de 2002.
- QUIROZ, J. y R. CHUMACERO: "El costo de la educación particular subvencionada en Chile", Serie de Documentos de Trabajo 267, Centro de Estudios Públicos, 1997.
- SAPELLI, C.: "La Economía de la Educación y el Sistema Educativo Chileno. Introducción", *Cuadernos de Economía*, Año 39, N° 118, diciembre de 2002.

- SAPELLI, C. y B. Vial: "The performance of private and public schools in the chilean voucher system", Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, diciembre de 2002.
- TOKMAN, A.: "Is private education better?", en "Increasing quality and equity in education: the case of Chile", PhD Dissertation at Berkeley, 2001.

## ANEXO

## CUADRO A-1

## Matrícula por tipo de establecimiento 1981-2001 (miles)

	Total	Municipal	Privado subvencionado	Privado pagado
1981	2841.7	2215.9	430.2	195.5
1983	2869.4	2041.8	643.8	183.8
1985	2963.4	1936.3	832.4	194.7
1987	2962.7	1797.9	968.6	196.2
1989	2976.0	1745.6	1012.7	217.7
1991	2938.7	1698.8	1005.4	234.4
1993	3020.1	1725.6	1025.3	256.7
1995	3150.7	1777.7	1051.4	282.7
1997	3306.6	1839.6	1155.5	311.4
1999	3429.9	1866.9	1256.3	306.5
2001	3559.0	1889.6	1356.4	312.9

Fuente: Larrañaga (2003), varios números.

Nota: Sector subvencionado incluye corporaciones educación técnico-profesional.

## CUADRO A-2

## Gasto público en educación 1981-2001

	Gasto por alumnos en educación básica	Gasto por alumnos en educación media	Gasto como % PIB
1981	100.0	100.0	
1983	91.0	89.7	4.3
1985	89.7	90.3	4.0
1987	83.9	70.9	3.0
1989	85.9	72.7	2.6
1991	91.7	72.1	2.6
1993	114.1	100.0	2.8
1995	142.9	129.7	2.9
1997	150.0	180.6	3.4
1999	174.8	194.2	4.0
2001	196.6	226.0	4.4

Fuente: Larrañaga (2003), varios años.



**CUADRO A-3**  
**Efecto Sned sobre resultados del Simce, prueba regular**

Prueba/Controles	Sin efecto fijo	Efecto fijo Simce 97	Efecto fijo Simce 97 y variación 97-95
<b>Matemáticas</b>			
Ninguno	20.3	5.6	0.6 *
Hogar	11.6	5.1	2.0
Hogar, escuela	11.4	5.0	2.0
<b>Lenguaje</b>			
Ninguno	18.9	5.3	1.3
Hogar	10.5	5.3	2.4
Hogar, escuela	10.3	5.3	2.4

*Fuente:* Basado en Contreras, Flores y Lobato (2003).

Nota: La prueba Simce considerada tiene un puntaje medio de 250 puntos y la desviación estándar 50 (a nivel de promedio de establecimientos). Todos los parámetros son significativos a un 5%, exceptuando los asteriscos.

# El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizaje en la educación primaria. Los casos de México y Uruguay

Tabaré Fernández  
Carmen Midaglia

## 1. FUNDAMENTO Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El “Marco de Acción” para las políticas educativas acordados por los países de América Latina, del Caribe y del Norte reunidos en Santo Domingo en febrero del 2000, definió “los sistemas de información y evaluación son esenciales para la toma de decisiones de política educativa”, y en consecuencia propuso como ideas-fuerza para la Gestión Educativa: (i) “*Definir estructuras administrativas que tengan a la escuela como unidad básica y tiendan a la autonomía de gestión, generando mecanismos de progresiva participación ciudadana*”; (ii) “*Desarrollar sistemas de información, recolección y análisis de datos, investigaciones e innovaciones*”; y (iii) “*Mejorar los sistemas de medición de resultados, evaluación y rendición de cuentas, ajustados a indicadores y estándares comparables*”. (UNESCO/PNUD 2000:10) (página 10). Esta definición estratégica refleja el hecho de que, en la nueva matriz de política pública que se ha impuesto en la región desde principios de los noventa, la

instalación de los sistemas puede ser valorado como la más estratégica transformación de los sistemas de educación básica y media, dadas las consecuencias que tiene el relevamiento periódico de la calidad y equidad en los aprendizajes sobre las estructuras de gobierno y supervisión (Santangelo 1994; Martínez 1994).

Frente a la interrogante general sobre cómo están posicionados los sistemas de evaluación para cumplir con estos desafíos de política, la investigación que respalda este artículo se propuso indagar si estos sistemas están diseñados institucional y técnicamente para incentivar el uso de los informes de evaluación entre los maestros de aula y los directores de escuelas.

### 1.1. Alternativas en el diseño de los sistemas de evaluación

La discusión internacional sobre los parámetros de diseño se ha centrado en torno a un conjunto más general de opciones de diseño: i) acreditación versus retroalimentación; ii) información para la familia versus información para los maestros; iii) pruebas estandarizadas y cerradas versus pruebas de respuesta abierta; iv) pruebas públicas versus banco de ítem secreto; v) difusión pública de resultados versus información confidencial; vi) informes generales versus contextualización social de los resultados; vii) participación técnica o participación política.

Se entiende que si la evaluación externa ha de ser una institución clave dentro de un sistema educativo de nueva configuración, deben pensarse qué señales, sanciones y estímulos le estará emitiendo al maestro que fue evaluado. Indudablemente, el problema por detrás es cómo articula este sistema con el nuevo principio de política de la *accountability* o de “responsabilización” por la calidad (o fallas) del servicio público prestado. Un sistema de evaluación en cuyo diseño se encuentran institutos de responsabilización ha sido denominado en la bibliografía como un sistema de “alto riesgo”. Se reconocen varios tipos. Uno de ellos, el que menor consenso genera y que técnicamente está más alejado con el concepto de sistema de evaluación, es el que sanciona o premia formalmente por sus resultados a los alumnos mediante su promoción o reprobación. Un segundo tipo está definido por lo que podría denominarse “pago por productividad en educación”: un componente del salario docente se computa con base en los niveles de aprendizaje de sus alumnos. Finalmente, se encuentra el tipo de sistema que está pensado para informar las decisiones educacionales de los padres de los alumnos res-

pecto de cuál es la mejor escuela para sus hijos. La reacción frente al declinamiento de la calidad (y la sanción a la escuela) se produce mediante el “voto con los pies” según la metáfora clásica propuesta por Albert Hirschmann en los 70. En el otro extremo de las configuraciones institucionales, se encuentran los sistemas de evaluación de “bajo riesgo” en los cuales no se prevén sanciones formales para ningún actor. También aquí se observan varios tipos, los cuales podrían distinguirse fundamentalmente según la amplitud y la calidad de la información de resultados comunicada a los distintos actores y niveles del sistema educativo (Ravela 2001 b).

## **1.2. Las preguntas iniciales**

Sin embargo, existen pocos y en algunos países ningún estudio en profundidad sobre el uso de los informes de evaluación que son producidos en cada evaluación de aprendizajes. Esta ausencia abre un conjunto de preguntas básicas, las que se articulan con las de carácter más general, anteriormente indicadas. ¿Quiénes acceden a los informes?; ¿cuál es el nivel de lectura de los informes?; ¿cuáles son las dificultades que se presentan a la hora de analizar los resultados?; ¿qué formas de trabajar la información se observan?; ¿cómo usan estos informes en la gestión y en los procesos de enseñanza; ¿qué factores podrían resultar importantes para explicar, si es el caso, la diversidad de usos de los informes de evaluación?

## **1.3. Hipótesis guía de la investigación**

La revisión de los antecedentes bibliográficos no permitió identificar teorías e hipótesis específicas explicativas de la lectura y usos de los informes de evaluaciones externas de aprendizaje, sea a nivel del aula como a nivel de la escuela. En consecuencia, optamos por extender teorías intermedias disponibles en otros campos al objeto de estudio: i) el del diseño de políticas; ii) el análisis organizacional de la eficacia escolar; y iii) los estudios sobre la profesión docente. Cada uno de estos antecedentes sirvió para establecer enunciados a niveles analíticamente distinguibles del funcionamiento del sistema educativo.

*Hipótesis 1: El diseño institucional del sistema educativo y del sistema de evaluación tiene impactos diferenciales sobre las modalidades de*

*uso de la información tanto a nivel de escuela, como de las entidades regionales intermedias y de los niveles centrales de toma de decisión.*

*Hipótesis 2: El grado de institucionalización del subsistema de evaluación de aprendizajes, particularmente las formas en cómo ha sido articulado a la estructura histórica del sistema educativo, influirá en las formas de uso de la información. Se entenderá aquí en forma relevante, el tipo de legitimidad que los actores educacionales le reconozcan a la información producida por las evaluaciones (técnica, política).*

*Hipótesis 3: Aquellas escuelas que en tanto sistemas organizacionales no hayan desarrollado cierto umbral de capacidades de trabajo colectivo, tendrán usos ineficientes de la información proporcionada por las evaluaciones. Se considera aquí también el extremo de que en ciertas situaciones de “anomia organizacional” la información pueda inundar el sistema. A la inversa, escuelas con climas de trabajo gestados por amplios consensos, solidaridades grupales entre los maestros y alta motivación, permitirán usos más eficientes y eficaces de la información.*

*Hipótesis 4: El análisis de la información devuelta incluye generalmente diversos niveles de “sofisticación” metodológica y estadística para cuya lectura y análisis son necesarios conocimientos previos en ambas áreas. Con lo cual ciertos tipos de formación docente inicial “tradicionales” en los que no se encuentra cursos sobre estas áreas generarán bloqueos en el uso de la información.*

#### **1.4. Delimitación del objeto y niveles de análisis**

El objeto de estudio consistió en describir las diversas formas de uso de la información generada por los sistemas de evaluación de aprendizajes de la enseñanza primaria de México y Uruguay. Partimos de la primera hipótesis-guía, identificando primero los parámetros de riesgo con que ha sido diseñado el sistema de evaluación. En segundo lugar, suponiendo que las estructuras descentralizadas (DiGropello 1999) habilitan una diversidad de arreglos institucionales territorialmente referidos que modifiquen, expliciten o anulen los alcances del primero (Cuadro 1.1).

En este esquema, **México** tiene un sistema educativo federalizado donde el subsistema de evaluación fue diseñado sobre un parámetro de “alto riesgo”. Las mediciones están directamente relacionadas con una

**CUADRO 1.1**  
**Combinación de parámetros de diseño de los sistemas de evaluación**

	Evaluaciones con “alto riesgo”	Evaluaciones con “bajo riesgo”
Sistemas educativos centralizados	Costa Rica	Uruguay
Sistemas educativos descentralizados	México	Argentina

parte de las retribuciones salariales del magisterio. **Uruguay**, por el contrario, tiene un sistema educativo altamente centralizado pero con un subsistema de evaluación de “bajo riesgo”, donde las mediciones de cada escuela son devueltos en forma confidencial a las escuelas con el fin declarado de retroalimentar un proceso de mejoramiento de la práctica pedagógica, sin responsabilidad alguna para los maestros.

### 1.5. Metodología

El problema construido tiene una estructura conceptual multinivel o de articulaciones macro-micro. Se ha supuesto por hipótesis que los factores que inciden sobre la lectura y uso de los informes de evaluación se corresponden con tres grupos: i) políticas de gestión de las evaluaciones a nivel de las jurisdicciones territoriales (J); ii) modelo de organización de la escuela (O); iii) perfil profesional del maestro (M). Se supone, además por razones teóricas, que una parte significativa de la varianza en la lectura y uso de los informes de la evaluación depende de la jurisdicción territorial. Esto es, que la intravarianza jurisdiccional es más reducida que la intervarianza. Estas decisiones nos conduce al tipo de estudios que Kish (1995) y Yin (1989) han denominado “estudios de caso” y que la bibliografía experimental denomina “cuasi-experimental”.

El proyecto ha sido diseñado sobre una estrategia mixta de producción y análisis en tres etapas que combina el análisis de documentos, entrevistas focalizadas y encuestas organizacionales siguiendo el criterio de la complementariedad (King; Kehoane & Verba 2000; Cortés 2001).

La primera etapa de la investigación incluyó un trabajo sistemático de la información secundaria disponible. Su significación trascendió la mera elaboración de un estado del arte, dados los escasos antecedentes de investigación. Una segunda etapa de la investigación consistió en la realización de entrevistas estructuradas y focalizadas a autoridades nacionales y jurisdic-

**CUADRO 1.2**  
**Niveles de análisis en la formulación del problema**

	México	Uruguay
4 Nivel nacional	Dirección General de Evaluación (DGE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP)	Gerencia de Investigación y Evaluación (GIE, ex UMRE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
3 Nivel intermedio regional	Entidades federativas Áreas Estatales de Evaluación (AEE) de las Secretarías de Educación	Inspecciones Departamentales de Educación Primaria del Consejo de Educación Primaria (CEP)
2 Nivel organizacional	Escuelas primarias (públicas urbanas)	Escuelas Primarias (públicas urbanas)
1 Nivel individual	Maestros de aula	Maestros de aula

cionales responsables de la gestión de las evaluaciones. El material discursivo relevado a través de las entrevistas fundamenta la descripción de los sistemas de evaluación y las políticas de gestión en las jurisdicciones territoriales. Contribuyó además a la selección de tres jurisdicciones en cada país según las políticas definidas para gestionar las evaluaciones de aprendizajes.

La tercera etapa del proyecto de investigación consistió en la realización de encuestas organizacionales autoadministradas a maestros y directores (Bosh & Llorente 1993). El universo de unidades *primarias* fue seleccionado entre las jurisdicciones territoriales intermedias según los hallazgos del análisis de las entrevistas de la etapa previa. Las jurisdicciones incluidas fueron los estados de Aguascalientes y de Morelos y el Distrito Federal en México; y tres inspecciones departamentales del Uruguay (fronteriza con Brasil; central; y litoral con Argentina). Dentro de cada jurisdicción el procedimiento de selección de las escuelas fue distinto en los países por razones de escala y de presupuesto (Kish 1972). En **México** se adoptó la muestra aleatoria estratificada de maestros agrupados en conglomerados (escuela) con un tamaño aproximado de 400 casos por entidad que es utilizada desde 1998 por el Programa de Evaluación de Estándares Nacionales. En el **Uruguay** se decidió censar a todos los maestros en el universo definido por las unidades primarias, dado el tamaño reducido de las jurisdicciones.

## 2. LA EVALUACIÓN EN MÉXICO Y EN URUGUAY

### 2.1. El sistema de evaluación en México

#### 2.2.a. *Un sistema antiguo pero que no difundió resultados*

La historia de la evaluación educativa externa en México cubre un largo período de más de 30 años que puede ser dividido en tres etapas para su mejor caracterización: desde 1974 a 1992; de 1992 a 2000 y del 2000 hasta el presente (AAVV 2002; DGE 2002 a). Tales etapas cubren uno o más períodos presidenciales con sus respectivas orientaciones de política y coyunturas económico-sociales. Desde un punto de vista institucional, tres han sido los acontecimientos más relevantes que pautan esta historia. El primero fue la constitución de una unidad de evaluación de aprendizajes, como consecuencia de las primeras medidas tomadas por el Gobierno de Luis Echeverría a principios de los 70 para modificar la estructura de la altamente burocratizada Secretaría de Educación Pública (SEP). El segundo hecho fue la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Pública en 1992 con la consiguiente implementación de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala para el Programa Carrera Magisterial (Arnaut 1998; 2002). Finalmente, el tercer acontecimiento está ligado con la creación de un instituto público, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) desconcentrado de la SEP, cuyo propósito es la evaluación del sistema educativo básico y medio (Martínez Rizo 2001).

Recién desde mediados en los años 90 se establecen los primeros *programas* nacionales de evaluación y el país participa en 4 programas internacionales (TIMSS 1995, LLECE 1997, PISA 2000 y PISA 2003). Estos programas nacionales fueron respondiendo a distintas demandas, tienen distintos enfoques de evaluación y difieren en su representatividad (Cuadro 2.1). Sin embargo, no fue hasta 1997 que la Dirección General de Evaluación (DGE) de la SEP tomó la decisión de entregar a las entidades federativas resultados de las evaluaciones de uno de los programas: Aprovechamiento Escolar. No han existido informes públicos de los otros programas hasta el pasado año del 2003 cuando el nuevo Instituto Nacional para la valuación de la Educación (inee) presentara y difundiera el primer informe público nacional de resultados que incluyó los 5 levantamientos de Estándares Nacionales (EN)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La página web del INEE es [www.inee.com.mx](http://www.inee.com.mx)



**CUADRO 2.1**  
**Programas Nacionales de Evaluación en México entre 1990 y 2000**  
**(el cuadro se repite en las siguientes páginas)**

	Componente 11 / EVEP	Aprovechamiento escolar	Estándares nacionales
Origen	Componente 11 del Programa Compensatorio PAREB de la SEP/WB	Acuerdo Nacional SEP/SNTE Programa de Carrera Magisterial	Equipo coordinado por Sylvia Schmelkes
Fecha de aplicación inicial/final	1991-1994 (primera etapa) 1996-2000 (segunda etapa)	1994 al presente	1998 al presente
Enfoque	Normativo Programa vigente	Normativo Programa vigente	Criterial Competencias /habilidades
Áreas evaluadas	Matemática, Lengua, Ciencias Naturales, Historia, Civismo, Geografía	Todas	Matemática Lengua
Sectores del sistema evaluados	En 2ª Etapa públicas urbanas y rurales; privadas urbanas y educación indígena	Públicas urbanas	Públicas urbanas y rurales; privadas urbanas, educación indígena y cursos comunitarios
Universo	Primera etapa: Alumnos de Primaria de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca Segunda etapa: 26 entidades	Todos los alumnos de los profesores inscritos en Carrera magisterial que rinden examen	Alumnos de Educación Primaria y Secundaria de todo el país
Tamaño regular de la muestra	3235 (3 <sup>er</sup> levantamiento 93) 15469 (4 <sup>o</sup> levantamiento 94) 119211 (Seg. etapa - 5 <sup>o</sup> levantamiento 2000)	4.368.033 (1 <sup>er</sup> levantamiento 94) 4.449.379 (7 <sup>m</sup> levantamiento 00)	256.995 (1 <sup>er</sup> levantamiento 98) 135.204 (4 <sup>o</sup> levantamiento 01)
Periodicidad	Anual	Anual	Anual para 6 <sup>o</sup> grado bianual los restantes

*Continuación*

	Componente 11 / EVEP	Aprovechamiento escolar	Estándares nacionales
Cuestiona- rios para contextuali- zar	Encuesta al niño sobre familia Encuesta al maestro Encuesta al director	Ninguno	Encuesta al niño sobre familia
Informes de resultados	No hasta 2000 Desde 2000 consulta por internet	Sí desde 1999 impresos Desde 2000 consulta por internet	No Informe previsto para fin 2002
Estudios	Sí	No	No

La importancia política dada al *ocultamiento* de los resultados desde las instancias evaluadoras centrales está detrás de este último giro en la política. Por ejemplo, Martínez (2000: 40) reconoce que: “*El talón de Aquiles del SNEE es el proceso de difusión y uso de los resultados. Al respecto existen los temores ancestrales entre muchas autoridades de distintos niveles por hacer públicos los resultados*”.

### **2.1.b. Aprovechamiento Escolar**

El Programa de evaluación de aprendizajes denominado “Aprovechamiento Escolar” es parte del Programa de Carrera Magisterial. La primera aplicación del Programa se realizó en el ciclo escolar 1994-1995, y hasta el 2003 se han realizado ocho levantamientos. Según una reciente definición pública de la DGE, la medición de Aprovechamiento Escolar debiera ser un insumo para que la escuela realice los juicios de valor apropiado que completan la definición de una evaluación, y luego avance en la formulación de una “autoevaluación”.

Este programa tiene varias peculiaridades a destacar. En primer lugar, la selección de la población evaluada depende de dos decisiones sucesivas que toma **cada maestro**: i) la incorporación al programa y ii) la presentación del examen para cambiar de categoría. Es decir, por definición existe autoselección en la evaluación. Según los más recientes datos extraídos del análisis de la encuesta docente de Estándares Nacionales 2001, un 61,1% de los maestros se han incorporado al programa y

existe una variación importante: desde un mínimo de 47% en Oaxaca y Michoacán hasta un máximo de 84,7% en Morelos. En segundo lugar y a pesar de la extensa cobertura del programa, cerca de cinco millones de alumnos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en todo el país, la población evaluada no es una muestra representativa: no están incluidas ni las escuelas rurales ni las escuelas privadas ni la educación indígena ni los cursos comunitarios. En tercer lugar, al enfrentar un operativo tan extenso, la DGE no ha contratado evaluadores externos para la aplicación de cada prueba en cada salón. Por el contrario, la aplicación la realizan los mismos maestros de cada escuela, a través del sencillo expediente de cambiar de grupo.

La cuarta característica es el diseño mismo de la evaluación. Por un lado, el modelo teórico que orienta la construcción de las pruebas está centrado en la medición del nivel de conocimientos alcanzado por el alumno respecto del Programa oficial en cada grado escolar. Las pruebas han sido liberadas para el conocimiento y el trabajo del magisterio recién en el año 2002 y a partir del año 2001 están disponibles también en formato Acrobat Reader (pdf) la página web de la SEP<sup>2</sup>. En quinto lugar, el informe de los resultados de Aprovechamiento se expresa en dos puntajes distintos. Por un lado, el porcentaje de respuestas correctas muestra directamente el dominio alcanzado por el alumno o el grupo. Por otro, se introdujo desde el año 2000 una nueva medida de reporte de resultados que se denomina “índice de aciertos” (IA), que consiste en una estandarización de los porcentajes.

La sexta característica de este Programa es la lentitud con que se difunden los resultados. La DGE ha publicado los resultados de las evaluaciones de Aprovechamiento Escolar en forma relativamente reciente y gradual. Si bien las mediciones comenzaron en 1994, no fue hasta 1997 que los resultados se entregaron a las autoridades educativas nacionales y estatales. A partir del año 1999 se entregan a los estados un reporte ejecutivo estatal (con desagregación a nivel de municipios) y los reportes impresos de cada escuela además de una base de datos electrónica para generarlos (DGE 2002 a: 18).

En séptimo lugar, debe señalarse que estos informes tienen un formato muy singular. Aprovechamiento Escolar ha sido la única evaluación

---

<sup>2</sup> Página web de la Dirección General de Evaluación (DGE) de la Secretaría de Educación Pública de México: <http://snee.sep.gob.mx/>


cuya información actualmente llega en un formato impreso a cada una de las escuelas evaluadas mediante un reporte individual a cada maestro inscripto en carrera magisterial. Esto es importante de resaltar: los resultados promedio por asignatura y grupo están individualizados con el nombre del maestro responsable del grupo / asignatura. ¿Tal vez convenga numerar esto como figura y darle un título?

## 2.2. El sistema de evaluación en Uruguay

### 2.2.a. Objetivos del sistema

La instauración de un sistema de evaluación de aprendizajes en el país es una consecuencia no esperada del proceso más amplio de revisión y moder-

**FIGURA 1**  
Ejemplo de informe de resultados de Aprovechamiento Escolar enviado a las escuelas por la DGE



**SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION EDUCATIVA**  
**APROVECHAMIENTO ESCOLAR**  
**EDUCACION PRIMARIA**  
**REPORTE DE RESULTADOS POR GRUPO**  
**EN INDICE DE ACIERTOS \***

Histórico del Centro de Trabajo

	1995	1999	2000
J.A.º	CONCEPTOS	CONTENIDOS	ACTIVIDADES
N.º de alumnos	1234	1234	1234

**ESTADO : 01 AGUASCALIENTES**

**I.- DATOS DEL CENTRO DE TRABAJO**  
 NOMBRE : NIGUEL ANGEL BARBERENA VECIA      C.C.T. : 010PR0018X  
 ZONA ESCOLAR : 0215      MUNICIPIO : 001 AGUASCALIENTES  
 TEND. : VESPERTINO

**II.- RESULTADOS PROMEDIO POR GRADO, EN INDICE DE ACIERTOS**

GRADO	GLOBAL 2000		POR UNIDAD TEMÁTICA ESTATAL 2000					
	ESTATAL	MUNICIPAL	ESPAÑOL	MATEMÁTICAS	CIENCIAS NATURALES	GEOGRAFÍA	HISTORIA	INGLÉS
TERCERO	99.9	101.5	99.9	100.7	99.9	99.0	100.4	101.0
CUARTO	99.9	101.6	99.9	99.9	100.4	99.9	99.9	101.9
QUINTO	99.9	101.7	99.9	100.7	100.7	99.0	99.8	100.9
SEXTO	99.2	101.2	99.9	99.5	100.3	99.2	100.8	99.1

\* El promedio global estatal y el municipal se obtiene a partir del índice de aciertos promedio de cada grupo. El promedio estatal por unidad temática se obtiene a partir del índice de aciertos promedio por grado en esa unidad temática.

**III.- RESULTADOS PROMEDIO POR GRUPO DE LA ESCUELA, EN INDICE DE ACIERTOS**

GRADO	DOCENTE	GLOBAL 2000	POR UNIDAD TEMÁTICA 2000					
			ESPAÑOL	MATEMÁTICAS	CIENCIAS NATURALES	GEOGRAFÍA	HISTORIA	INGLÉS
CUMPLE	MACHADO ESPINAL REGULO	105.7	103.1	115.8	101.6	106.9	105.7	102.3
QUINTO	MONTEZEMOLO MARIA SUGERDA	100.2	98.4	103.3	104.8	102.3	115.9	102.9
SEXTO	MEDINA ORTIZ ALICIA	98.4	93.4	101.0	93.8	106.4	116.7	95.2
SEXTO	PARAÑA REPREA LUISA	98.4	93.4	101.0	93.8	106.4	116.7	95.2
SEXTO	PANIZO GARCIA LUIS	96.5	97.5	101.3	97.5	100.9	101.8	96.4

\* El índice de aciertos de cada grupo con su nombre se muestra en el informe de resultados de cada grupo. Este índice se muestra en el informe de resultados de cada grupo.

**RESUMEN:**

RESULTADO DE GRUPO PROMEDIO POR ESCUELA EN EL 2000	<b>102.3</b>
--	--------------

nización de la educación iniciado a la salida de la dictadura en 1985<sup>3</sup>. En términos comparados, y en particular teniendo como referencia la experiencia de México, el sistema uruguayo es relativamente reciente. En 1993 el país acuerda con el Banco Mundial el “Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP)” y un año más tarde instala la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) pero dependiente del Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). A partir del año 2000 la unidad con el nuevo nombre de “Programa de Evaluación de Aprendizajes” (PEA) se integró a la estructura orgánica del Consejo Directivo Central.

El sistema de evaluación inicialmente restringido a la Educación Primaria, tuvo tres objetivos fundacionales (Ravela *et al.* 1999: 13-14). En primer lugar, la democratización de la enseñanza, principio por el cual se entendía que el sistema educativo debía informar sistemáticamente a la sociedad sobre el de conocimiento que los alumnos adquieren; ii) el diseño de políticas educativas orientadas a compensar las inequidades y dificultades del funcionamiento de un sistema universalizado; y iii) la modernización y el mejoramiento del sistema educativo, en el entendido de que la evaluación de aprendizajes permite establecer cuál es el currículo básico aprendido por los alumnos y analizar la distribución social de las oportunidades de aprendizaje.

### ***2.3.b. Etapas de la institucionalización***

Es posible identificar tres etapas específicas en la institucionalización: una que se podría considerar como una fase fundacional y de ajuste; y otra, la actual, que es posible calificarla en términos de plena institucionalidad o maduración del sistema. La fase fundacional abarca desde 1994 hasta 1999 y se caracterizó por la programación inicial de un conjunto de evaluaciones censales en varios grados de Primaria, todas fundamentadas en el modelo estadístico de normas. En 1995 Germán Rama

---

<sup>3</sup> A la salida de la dictadura, en marzo de 1985, se aprobó la ley 15736 que inicia un proceso centralizador. Se crea la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como ente autónomo descentralizado con competencia sobre los niveles de educación preescolar, primaria, media, técnica y normal. El Consejo Directivo Central (CODICEN) nombrado por el Parlamento es el órgano rector. Jerárquicamente subordinado se encuentran tres consejos desconcentrados: Primaria, Secundaria y Técnica. Del CODICEN dependen directamente un conjunto de gerencias que atienden áreas especializadas de la gestión.

asume la Presidencia del CODICEN y se reformula radicalmente la política. A partir de este cambio, entre 1996-1999 se llevaron a cabo tres evaluaciones nacionales (cuadro 2.2), todas fundamentadas en la idea de contextualizar los resultados desde el punto de vista socioeconómico a los efectos de observar más elocuentemente los problemas de igualdad de aprendizajes. La misma política diseñó la “aplicación autónoma” de las escuelas no incluidas en las muestras con el fin de realizar aportes concretos a la práctica docente.

La tercera etapa es posible calificarla de maduración e institucionalización del sistema y se extiende desde 2000 hasta el presente. La UMRE se incorpora como Programa a una estructura más amplia, la Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa. Esto supuso, por una parte, la ampliación de sus cometidos, ya que se le agrega la evaluación de aprendizajes de educación media y la educación normalista. Por otra parte, el mencionado cambio significa su inclusión en un esquema institucionalizado, que se traduce en que el nuevo Programa de Evaluación de Aprendizajes ya no forma parte de un proyecto de tipo *bypass* de mejoramiento educativo, sino que adquirió un lugar orgánico dentro de la reestructura de ANEP.

### ***2.2.c. El diseño del sistema***

El sistema de evaluación uruguayo identifica el papel de la evaluación con “el aprendizaje y desarrollo profesional de escuelas y maestros”, y complementariamente, la información producida por dicho sistema sirve de apoyo a “la investigación y producción de conocimiento”. Esta orientación determinó que las evaluaciones realizadas hasta el momento compartieron las siguientes características básicas, a saber: las pruebas no tuvieron consecuencias sobre escuelas, maestros y alumnos; la información producida tomó como principal destinatario a los profesionales y autoridades de la educación –maestros, directores e inspectores–; se promovió la participación voluntaria de los establecimientos escolares en los trabajos muestrales; los resultados de las pruebas fueron entregados rápidamente, lo que se denomina en “tiempo real” en pos una mayor utilidad de los mismos; los instrumentos aplicados en las evaluaciones tuvieron carácter público, en el sentido que fueron enviados a las escuelas luego de cada operativo con el fin de que se transformaran en objeto de análisis por los docentes; los resultados de las evaluaciones se contextualizaron socioculturalmente. (Ravela *et al.* 1999: 36-38).

**CUADRO 2.2**  
**Evaluaciones de aprendizajes realizadas en el Uruguay**

	Evaluación en 6º año	Evaluación en 3º año	Evaluación en el Primer Nivel	Evaluación en 3º año del Ciclo Básico de Educación Media	Evaluación en 3º año de la Educación Media Superior
Años	1996-1999-2002	1998	2001	1999	2003
Cobertura	Censal (1996) Muestral (99 y 02)	Muestral	Muestral	Censal	Censal
Áreas evaluadas	matemática y lengua	matemática, lengua, ciencias sociales y naturales	matemática y lengua	matemática, lengua, ciencias sociales y naturales	
Enfoque	Criterial múltiple opción producción de texto	Criterial abierta integrada	Criterial abierta integrada, entrevista individual	Criterial múltiple opción	Criterial múltiple opción producción
Encuestas socio-familiares	Encuesta a la familia Encuesta semi-proyectiva al niño ("caritas") 96 y 99. Encuesta de clima grupal (99)	Encuesta a la familia	Encuesta a la familia	Encuesta a la familia Encuesta al alumno	
Encuestas docentes	Encuesta al maestro de sexto (96 y 02). Encuesta a todos los maestros (solo 1999) Encuesta al director	Encuesta a todos los maestros de la escuelas (contextos socioculturales desfavorables)		Encuesta a los profesores del grupo evaluado. Encuesta al director	

*Fuente:* Ampliado y modificado a partir del cuadro presentado en Ravela *et al.* 1999:33

Las evaluaciones son de “bajo riesgo”. De ahí que la forma de difusión adoptada adquiere una importancia estratégica: informes confidenciales a las escuelas y públicos los resultados generales alcanzados. De acuerdo a lo relevado en la investigación la difusión de resultados no se realiza estrictamente de acuerdo a lo establecido por el sistema. Este tema se abordará en el ítem siguiente.

Esta opción de política cuenta con una fuerte legitimidad. Una rotunda mayoría de los entrevistados (17 en un total de 23 inspectores departamentales) acuerdan el tipo y orientación y la vez descartaron de manera contundente el uso de premios y castigos de acuerdo a los resultados obtenidos. El grupo restante de informantes no tuvo una opinión contraria sobre el Sistema instituido, sino que consideró la posibilidad de introducir algunos cambios relativos al manejo de ciertos estímulos para aquellas escuelas y docentes que se esforzaron en el cumplimiento de su tarea, sin que esto se transforme en sanciones o discriminaciones “radicales” o perjudiciales.

Una importante estrategia utilizada para incrementar la legitimidad requerida por nueva política pública, consistió en la realización de múltiples instancias jurisdiccionales de consulta y en la institucionalización de un “Grupo de Consulta”, integrado por diferentes agentes educativos: ( i).- el Inspector Técnico y un Inspector Regional propuestos por el Consejo de Educación Primaria; (ii).- un Inspector de Zona de cada una de las seis regiones del país; (iii).- una Inspectora de Práctica propuesta por la Inspección Nacional; (iv).- dos profesores propuestos por la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, uno de Montevideo y otro del Interior del país; (v).- tres Maestros propuestos por la Mesa Permanente de la ATD; (vi).- dos representantes de los colegios privados, uno por cada Asociación existente; y (vii).- el Director Técnico y la Coordinadora Técnico Pedagógica de la UMRE (Ravela *et al.* 1999: 63).

### **2.3. Hipótesis sobre la incidencia del diseño del sistema**

Los impactos del diseño de estos dos tipos de sistema de evaluación sobre la probabilidad de lectura de un informe pueden suponerse de tipo directo o indirecto. El primer tipo se refiere a las consecuencias generales que tienen las instituciones sobre todos los individuos con independencia de otros atributivos (por ejemplo, individuales u organizacionales). La bibliografía que ha tratado estas consecuencias supone diferencias entre los sistemas de “alto” riesgo y los de “bajo” riesgo. El



diseño del sistema mexicano está en el eje de la responsabilización de los profesores; nada hay en el sistema uruguayo que se oriente hacia ahí. Si tal efecto teóricamente esperado es cierto, debería observarse en los maestros mexicanos una gran preocupación y lectura los informes de la evaluación, mayor que la observada entre los maestros uruguayos. Sin embargo, debe suponerse que también habrá efectos indirectos de instituciones: estas pueden incentivar tipos de comportamientos “defensivos” contra las reglas de competencia, distribución de recursos y responsabilización implícitas. Aún así, en ambos casos, se puede añadir una distinción en nuestra segunda hipótesis: *ambos sistemas de evaluación impactan diferencialmente sobre el nivel de lectura de los informes de evaluación combinando efectos directos e indirectos.*

### 3. LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LAS EVALUACIONES

#### 3.1. La clave política en la gestión de las evaluaciones

En este apartado se describen las formas de comunicación de los informes de evaluación en dos niveles de análisis distintos pero articulados: la jurisdicción y la gestión de la escuela. Proponemos entender este proceso de comunicación bajo el concepto de “políticas de gestión” para hacer notar que en ambos niveles se gestiona la evaluación y que esta se hace sobre la base de decisiones políticas que involucran opciones respecto de cuáles son los grupos destinatarios de los informes, los formatos de información distribuidas y las estrategias de comunicación (vertical-descendente; horizontal y vertical-ascendente). La aplicación del concepto es directa cuando se analizan las jurisdicciones territoriales, pero sostenemos que resulta heurísticamente útil también para analizar los procesos de recepción, difusión y análisis dentro de cada escuela (Ball 1989).

#### 3.2. Las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) y las políticas en las entidades

Las entrevistas realizadas a los titulares de las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) y los estudios monográficos sobre la descentralización en México (Arnaut 1998, 2002; Conde 2002; Camacho 2001; Zorrilla 1999; 2002; Barba 2000; Latapí & Ulloa 2000; Ochoa 2002; Fierro & Tapia

1999; Loera & Sandoval 1999; Mejía 1999) resaltan el hecho de las *políticas* implementadas en cada entidad para gestionar las evaluaciones deben tratarse como procesos negociados y sedimentados de elaboración de políticas públicas en un campo donde las relaciones de fuerza son particularmente rígidas e institucionalizadas. Derivado de esta perspectiva, se sostiene en primer lugar, que las políticas de gestión han variado según las distintas orientaciones *políticas* de las autoridades educativas, tanto a nivel federal (SEP) como estatal (SEEs). **No han sido debates pedagógicos, comunicacionales u organizacionales los que han orientado la elaboración de informes o la comunicación de resultados;** han sido debates políticos fundamentalmente dados sobre la disyuntiva de difundir o no difundir. En segundo lugar, los programas de evaluación establecidos a nivel federal han generado informes que no han sido “desempacados” (revisados, reformulados) en sus componentes, en parte debido a la configuración centralizada del sistema de evaluación. El interés del análisis se concentró por tanto, en la identificación de las opciones y supuestos que están detrás de las políticas locales de distribución. En tercer lugar, el análisis ha indagado sobre las formas *actuales* de distribución de la información y solo se ha preguntado por las anteriores cuando estas eran significativas para entender el estado actual.

### ***3.2.a. La ausencia de un marco regulativo***

La comunicación de resultados representa “una laguna” en el marco jurídico-institucional que regula la evaluación de aprendizajes. La Ley General de Educación de 1993 dedica tres artículos a las características que deberá tener la evaluación pero no establece una normatividad para su comunicación. El Programa de Carrera Magisterial establece que se harán evaluaciones del desempeño de los alumnos, del profesor, pero a los solos efectos de computar incrementos de salarios; no para fines de planificación a nivel del aula o de la escuela. Tampoco están identificados los sujetos obligados a difundir. Si bien la realización de evaluaciones externas de aprendizajes ha sido asignada por la Ley General de Educación como competencia a la SEP a través de la DGE, no existe disposición legal análoga que establezca cuáles son las autoridades en las que recae la obligación de difundir los resultados. En consecuencia, aun cuando la DGE liberara los resultados desde 1997 y los entregara a las AEE, han sido los gobiernos estatales quienes resolvieron si esa información era distribuida o no en las escuelas del estado.

### **3.2.b. La constitución de las AEE**

Resulta significativo que se esperase hasta una iniciativa federal de 1996 para iniciar el proceso de creación de las AEE, es decir, cuatro años después de la firma del Acuerdo (SEP 2000: 657). Probablemente la decisión haya sido políticamente inspirada en una valoración del estado del conflicto político interno en cada estado y del grado de avance alcanzado en la consolidación de las nuevas instituciones educativas locales. No en vano es que se observan escasas diferencias en el diseño organizacional de las AEE. Con algunas excepciones, fueron inscriptas en las estructuras preexistentes con competencia en planeamiento y presupuesto. Si bien las denominaciones algo varían, la localización estatal repite así la localización federal.

Ahora bien, una de las más inmediatas constataciones que pueden realizarse es que el proceso de institucionalización ha tenido resultados altamente dispares. Las entidades se caracterizan por una **gran disparidad en las capacidades organizacionales de sus AEE's** (no así en su estructura). No es sencillo ensayar explicaciones sobre esta diversidad. Se ha sugerido en las entrevistas que dependerían entre otros factores, de: i) el nivel de desarrollo social general del estado; ii) de la magnitud del sistema educativo; iii) del partido en el gobierno estatal; iv) de la diversidad étnica; v) de las propias vicisitudes que había ido asumiendo la “transferencia” de la gestión educativa. *Nuestra hipótesis más firme es que el éxito de la evaluación en el estado depende en alto grado en cómo se haya resuelto lo que algunos autores denominan la lucha por el control de la educación estatal luego del Acuerdo; lucha dada entre el SNTE y el gobierno estatal.*

### **3.2.c. Las estrategias para comunicar resultados**

Las entrevistas permitieron identificar grandes “tipos de estrategias” que combinan formatos de información con destinatarios, alguna de las cuales tienen variantes que podrían calificarse como subtipos. Como algunos entrevistados señalaron, las estrategias no están pensadas en forma excluyente; se piensa que es posible diseñar una política de difusión con una acumulación de estrategias diferenciadas a los efectos de optimizar el impacto en cada grupo-objetivo delimitado. El cuadro 3.1 sintetiza estas ideas de políticas. De su observación, se puede inferir que existen tres estrategias de comunicación que podrían ser combinadas o no en una política de gestión de las evaluaciones.

La estrategia de difusión más frecuente que se ha identificado entre los entrevistados podría denominarse *trickle down* o de chorreo. Consiste en la distribución a las escuelas de los informes impresos que la DGE envía a los estados y que contienen la información de resultados de “Aprovechamiento Escolar” para cada profesor de la escuela que rindió examen en “Carrera Magisterial”. La AEE se ocupa de poner en un sobre los resultados, los cuales pueden o no estar acompañados por una carta formal al director, para luego distribuirlos a través de la estructura burocrático-jerárquica del sistema estatal (nivel, sector, zona) hasta llegar a las escuelas. Toda la estrategia está fundada en supuestos fuertes que son además teóricamente contradictorios; aquí los denominamos “supuesto comunicacional”. Por un lado, se supone que el jerarca intermedio habrá de difundir la información que recibe en razón de su rol organizacional definido por un concepto weberiano de *burocracia*. Se supone que estos grupos intermedios no tienen intereses informales específicos (en el sentido de la teoría de las desviaciones burocráticas de Merton, Selznik y Crozier, en función de los cuales podrían instrumentalizar estos informes y resignificarlos como recursos estratégicos que le permitan incrementar el control político de sus subordinados y su poder de negociación hacia sus superiores. Pero por otro lado, se supone que los distintos actores involucrados se posicionarán frente a estos documentos con una *actitud analítica no burocrática*, realizando una interpretación de los resultados funcionalmente compatible con una lógica de planificación estratégica y de *mejoramiento no burocrático*. En breve, se supone que se la utilizará para mejorar estratégicamente la calidad de la educación.

Las **estrategias de resignificación** pueden distinguirse en dos grandes subtipos: la más simple en realidad solo es potencialmente resignificativa. Ambos tienen la característica de levantar el supuesto de la comunicación transparente y someter en distintas instancias a reflexión el sentido de lo comunicado (Bakken & Hernes 2003; Leydesdorff 2003; Luhmann & Shorr 1993). El primer subtipo consiste en acompañar el informe de resultados con **un documento de trabajo** elaborado por la propia AEE y que está dirigido a los maestros y directivos. Puede tratarse también de una revista o boletín. Los objetivos de estos documentos pueden consistir en una presentación de la naturaleza de la evaluación, de los resultados evaluados o una guía **para interpretar** los resultados de la escuela. En algunas de las entidades incluso, esta estrategia ha sido definida como una meta próxima a alcanzar. El segundo subtipo ideal de estrategias tiene como característica teórica central, el cuestionamiento

implícito o explícito del “supuesto comunicacional”. Desde una perspectiva de sistemas, esto supone pensar que una comunicación ubicada en un plano conceptual muy distinto a la comunicación de reglas, puede ser bloqueada, distorsionada, transformada o anulada a través de la comunicación interorganizacional (AEE, niveles intermedios, escuelas). Las organizaciones intermedias simplemente adaptarían y aprehenderían los informes bajo las premisas estructuralmente disponibles, que son típicamente burocráticas. En sistemas organizacionales recargados muy probablemente esas premisas contribuyen a evitar que la inspección o la escuela “se inunde” con una comunicación que no puede codificar.

Ahora bien, el tipo de estrategias más radical dirigida al grupo objetivo intermedio fue **la reestructura** de las zonas de educación que agrupan las escuelas y en las que trabajan inspectores y asesores técnico-pedagógicos; reforma denominada frecuentemente “rezonificación”. Estrictamente, aquí estaríamos frente a **una política de reforma estructural de la supervisión** escolar que pone en cuestión las relaciones interorganizacionales entre gerencia, direcciones de supervisión y escuelas. Entre otros impactos deseados, contribuiría a jerarquizar el uso de las evaluaciones como un insumo de las prácticas de asesoramiento académico, de diagnóstico y monitoreo de las escuelas y sus maestros. La difusión de la información se aprovecha de esta transformación de la supervisión y en este sentido, consideramos que tal política puede ser tomada como una estrategia de difusión (Conde 2002; Ochoa 2002; Zorrilla 1999).

### *3.2.d. Tipología de políticas de gestión de las evaluaciones en las entidades*

Con base en la información empírica recabada durante la segunda etapa de la investigación, particularmente con la serie de entrevistas aplicadas a los encargados de las áreas de evaluación de los estados y al director general de la DGE, se ha procedido a desarrollar una tipología de políticas de gestión de las de evaluación educativa que se puede inferir que hagan los estados. Con esta tipología se clasificaron estas entidades y seleccionaron las dos más extremas y una intermedia para realizarse en estas las encuestas organizacionales.

El primer tipo (“Tipo 0”) está conformado por los estados donde la política es la **no difusión** de los resultados. En este grupo se ubican estados que no realizan la difusión de la información por una razón

**CUADRO 3.1**  
**Espacios de delimitación de una política de comunicación:**  
**grupos-objetivo con tipos de comunicación**

Destinatarios	Informe nacional de resultados	Reporte ejecutivo global del Estado	Reporte impreso de la escuela por profesor	Documento de trabajo de orientador	Taller, jornada de análisis	Comunicados de prensa	Página WEB (*)
Secretario, Subsecretarios (o equivalentes)							
Directores de área, jefes de departamentos centrales, seccional SNTE	N						
Funcionarios intermedios del sistema: jefes de región, jefes de sector, inspectores, asesores técnico-pedagógicos	I	x					
Directores, maestros	Z			x			
Escuelas Normales, UPN, Universidades estatales y centros de investigación	A			x			
Familias con hijos en la escuela evaluada	R						
Medios de comunicación, sociedad toda	E				x		
	S						
	O						
	N						
							x

*Referencia:* la información en la web se colocó recién en mayo del 2003 y será retirada en noviembre 2003.

política y estados en los que si bien se ha registrado que se realiza, la difusión no forma parte de una estrategia de difusión deliberadamente elaborada, tiene resultados inciertos o no se ha impartido ninguna orientación respecto de su uso. El segundo tipo (“Tipo I”) está conformado por entidades en las que se ha pasado de una política de no difusión a la expresión de la voluntad política de difundir; esto en lapso de dos o tres años. Se trata de una **política emergente**, no totalmente perfilada en sus

estrategias, con metas que no están muy claras y donde los impactos son totalmente desconocidos. La política se basa en una única estrategia de comunicación: el *trickle down*. El tercer grupo de entidades (“Tipo II”) se caracteriza por una política nítida, estable, y **administrativa** de comunicación de resultados cuyos destinatarios son los maestros y los supervisores. La estrategia principal de comunicación sigue siendo el *trickle down* aunque se identifica el uso incipiente de estrategias de “resignificación”: documentos ad hoc, cartas a los directores, talleres regionales con supervisores, etc. En el último tipo (“Tipo III”) se ubicarían las entidades en los que los supuestos que fundamentan las estrategias anteriores son levantados en pos de **una transformación de las organizaciones intermedias del sistema educativo**; en particular de la supervisión escolar. Reformas de este estilo permiten introducir módulos de capacitación en análisis de datos estadísticos que junto con otros contenidos de formación y actualización, permitirían cambiar o al menos criticar, la visión burocrática de la educación que estos funcionarios han construido a lo largo de los años.

### 3.3. Las políticas de gestión en las Inspecciones de Uruguay

#### 3.3.a *Los informes de resultados*

La comunicación de resultados es fruto de los compromisos asumidos entre 1995 y 1996 por la Unidad de Evaluación en el marco del Grupo de Consulta. El primer objetivo declarado fue cubrir a los equipos docentes de todas las escuelas del país, los inspectores, los institutos normales, y los centros académicos. El segundo objetivo fue realizar una rápida devolución al magisterio nacional para permitir que fueran oportunamente trabajados. El tiempo entre la realización de la evaluación y la comunicación fue de próximo a los 40 días para el censo de 1996, la evaluación de tercer año (1998) y las de sexto año (1999 y 2002). De esta pauta general se desvía la evaluación del Primer Nivel del año 2001.

#### 3.3.b *Estrategias de difusión en los departamentos*

Tanto a nivel nacional como en las inspecciones departamentales se realizan desde 1996 actividades específicamente diseñadas para analizar los resultados de las evaluaciones. De acuerdo a la información recabada en las entrevistas en profundidad, no existe el mismo grado de homogenei-

dad respecto a las características de estas actividades, a pesar de que dependen de las orientaciones generales del Consejo de Educación Primaria (CEP). La estrategia general de difusión es el *trickle down* y como se verá se fundamenta en el “supuesto comunicacional” de la burocracia; aunque debe recordarse que la Unidad de Evaluación produce otros documentos además de los informes: por ejemplo, los “manuales de interpretación” para cada una de las pruebas.

A nivel nacional es bastante unificado el tipo de acciones que se realizan una vez que se entregan los informes de evaluación. Las autoridades nacionales del CEP reglamentan lo que se denomina “**acuerdo de inspectores departamentales**” que es claramente la actividad específica de análisis más referida por los entrevistados. En las mismas se presentan los resultados generales nacionales y departamentales lo que permite la comparación entre regiones actual y pasada. Una gran proporción de los informantes identifican esa instancia como un espacio clave que posibilita la “estandarización de procedimientos y estrategias”, “la unificación de criterios y prioridades educativas”, así como la definición de estrategia de “política educativa” nacional. Un grupo minoritario, reconoce que ese procedimiento en ocasiones se vuelve ritualista y si bien en dichas instancias se abordan temas de importancia y se asumen posiciones en relación a los mismos, en la práctica su impacto es reducido, en la media no trasciende más allá de la propia reunión. Interesa agregar que la mayoría de los entrevistados considera que en esas instancias inspectores departamentales transmite a las autoridades y técnicos de la Unidad de Evaluación, sus observaciones, críticas o sugerencias respecto al contenido de las pruebas; a su forma de aplicación, así como a temas procedimentales. Es coincidente la opinión de que el grado de receptividad de las autoridades y técnicos a sus comentarios ha ido creciendo.

A nivel de las inspecciones departamentales, la totalidad de los entrevistados plantean que se analizan y trabajan los informes de evaluación en espacios que se denomina “**acuerdos de inspectores de zona**”. No son instancias específicas. En algunos casos, dichos acuerdos se instrumentan para trabajar específicamente con los informes de evaluación, y en otros, el tratamiento de este tema se agenda y se aborda entre el conjunto de las actividades formales habituales.

Posteriormente a estos acuerdos, los inspectores zonales “bajan” esas decisiones al eslabón jerárquico subsiguiente, es decir, a los directores escolares, y luego a nivel de “**junta de directores de las escuelas**”



supuestamente se tratan las conclusiones de esas evaluaciones y redefinen líneas de acción.

El tratamiento de la información **en las propias escuelas** posee un carácter altamente heterogéneo de acuerdo a la visión de propios entrevistados. La intensidad y forma de utilización de las evaluaciones no es solo diversa, sino muchas veces se torna difícil conocer los efectos que genera en la dinámica del establecimiento escolar. No obstante, se plantea una amplia coincidencia entre el cuerpo inspectivo que el tipo, intensidad y proyección de las actividades que se llevan a cabo en las escuelas en relación a los informes, se definen fundamentalmente por el perfil y rol que cumple el director en el centro educativo.

**CUADRO 3.2**  
**Distintos tipos de informes producidos por la UMRE entre 1996 y 2002**

	Evaluación censal en 6º 1996	Evaluación muestral en 3º 1998	Evaluación muestral en 6º 1999	Evaluación en el Primer Nivel 2001	Evaluación muestral en 6º 2002
Informe Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Comunicado de prensa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Informe confidencial	Todas las escuelas	A escuelas de la muestra	A escuelas de la muestra	No	A escuelas de la muestra
Informe sobre contexto social	Sí	No	No	No	No
Informe sobre características organizacionales y pedagógicas	Sí	No	no	no	No (hasta el momento)
Estudio estadístico de factores explicativos	Sí	(*)	(*)	no	No (hasta el presente)
Estudio de casos	Sí	(*)	no	no	No
Liberación de las bases de datos	Sí	Sí	Sí	no	No

*Fuente:* Elaborado con base en Ravela *et al.* 2000, anexo. (\*) en esa ocasión se realizaron estudios cualitativos y cuantitativos pero no llegaron a difundirse luego del cambio de administración.

### 3.3.c La confidencialidad de los resultados de la evaluación

Como ya se mencionó la estrategia de comunicación adoptada supone por cada evaluación la elaboración de dos tipos de informes: a) los públicos de carácter nacional y b) un informe confidencial que le llega a cada escuela evaluada. El carácter supone que los “maestros y directores” pero no los supervisores son los principales destinatarios de la información generada” (hay tres comillas, sobra o falta una). El equipo directivo y docente de cada escuela debe ser el primero en enterarse de los resultados de su institución, y los cuerpos Inspectivos solo podrán acceder a esta información solicitándosela a las propias escuelas. (Ravela *et al.* 1999: 37).

Sobre este aspecto, la opinión de los Inspectores departamentales evidencia **cierta conformidad** con la forma en que la información recabada es distribuida. Una gran mayoría de los entrevistados expresan su acuerdo con la doble modalidad de comunicación. No obstante la *confidencialidad* no posee el mismo significado para el cuerpo inspectivo. En este sentido se identifican dos tipos de “orientaciones” para tratar de reaccionar frente a la política de confidencialidad centralmente adoptada. Por un lado, la “confidencialidad extrema/dura/ dogmática” que involucra la restricción de acceso a la información tanto de los actores educativos (inspectores o jerarquías educativas) y al público más amplio (padres, sociedad civil), ajenos a la institución escolar. Por otro, la “confidencialidad educativa” referida a que los informes solo deben ser manejados por los actores o técnicos educativos, es decir, que tanto los maestros evaluados o miembros de la unidad escolar, así como los inspectores zonales o departamentales tienen posibilidad de acceder a los resultados. En esta visión, la restricción a la información se reduciría hacia los medios de comunicación, padres o tutores, y sociedad civil en general. Entre estas dos orientaciones sobre la confidencialidad, los entrevistados tienden a apoyar ampliamente la segunda alternativa. Interesa indicar, de acuerdo a la información recabada, que en la práctica los Inspectores Departamentales tienen conocimiento de los informes confidenciales de las escuelas, ya sea, porque los solicitan directamente a las autoridades del establecimiento escolar y lo obtienen sin dificultad, o el propio supervisor zonal los remite a la Inspección de referencia.

Las opiniones de los **maestros** sobre las modalidades de distribución y en particular sobre la confidencialidad se relevaron a partir de un conjunto de preguntas abiertas introducidas en la encuesta autoadministrada. Es posible agrupar las opiniones en dos grandes categorías, aque-

llos que están en desacuerdo con la forma actual de distribución, es decir, la confidencial hacia el público y a los diversos agentes educativos, y aquellos que están totalmente de acuerdo con la misma. En líneas generales, una importante mayoría del grupo de encuestados está en desacuerdo con la forma de distribución de los resultados. Sin embargo, ese desacuerdo refiere ampliamente a **la ausencia de una distribución de los resultados hacia otras escuelas de las jurisdicciones** de referencia así como a **la confidencialidad al interior del establecimiento escolar**. Solo una minoría absoluta cuestiona simultáneamente la falta de difusión de los resultados en la escuela, entre ellas, como al público en general. El “secreto” al interior del centro escolar es una práctica que no estuvo prevista en el diseño general de la política de difusión. La práctica de un conjunto de centros es que la confidencialidad de los resultados es sinónimo de ausencia de información de los docentes (un control “micropolítico” en el sentido de Ball 1989). De acuerdo a las opiniones vertidas, esta forma de gestión de la información obstaculiza el debate colectivo, el compromiso de la escuela y de su cuerpo docente. Si esta es la modalidad típica adoptada, aspecto que es imposible de generalizar con los datos disponibles, entonces se podría afirmar, que: a) claramente el “supuesto comunicacional” burocrático no es sustentable; y b) la mera existencia del documento no estimula a la lectura y uso de los informes dada la ausencia de una política “agresiva” de difusión y compromiso con los resultados de las evaluaciones.

### ***3.3.d Criterios para la elaboración de la tipología de gestión***

A partir de las entrevistas, de información territorial secundaria disponible y de la bibliografía, se definió una tipología de las formas de gestión de la información a nivel local. Los cuatro indicadores considerados fueron: (i) - Nivel de especificación de las actividades; (ii) - Involucramiento de los actores educativos; (iii) - Identificación de obstáculos para la lectura de los informes; y (iv) - Grado de conocimiento de la realización de las últimas evaluaciones. A continuación se presenta una breve conceptualización de cada uno de ellos.

El nivel de **especificación de las actividades** recoge el tipo y cantidad de tareas específicas que las respectivas jurisdicciones realiza a partir de la recepción de los resultados de las pruebas de evaluación. Este indicador tiene tres valores posibles: alto, medio y bajo. El **involucramiento de los actores educativos** releva el grado de participación direc-

**CUADRO 3.3**  
**Clasificación de las jurisdicciones seleccionadas en la tipología**

	Tipo I	Tipo II	Tipo III
Grado de especificación de las actividades	baja	media	alta
Involucramiento de los actores en las actividades	limitado	intermedio	completo
Identificación de los obstáculos para la lectura	reducida o nula	general	precisa
Conocimiento de las evaluaciones realizadas	escaso o nulo	básico	calificado

ta de los distintos actores de la estructura educativa y administrativa de las jurisdicciones en las actividades referidas al uso y difusión de las pruebas de evaluación. Los valores de este indicador son: completo, intermedio y limitado.

La **identificación de los obstáculos** para la lectura: refiere al grado de conocimiento de las autoridades jurisdiccionales respecto a los impedimentos que limitan el acceso y utilización extendida de los informes de las evaluaciones. Las categorías utilizadas se traducen en: precisa, general y reducida. El **conocimiento de la realización de las últimas evaluaciones** expresa el nivel de actualización de las autoridades jurisdiccionales respecto al proceso de evaluación de los resultados educativos del sistema en su conjunto. Los valores que adquieren se traducen en: calificado, básico y escaso.

### 3.4. Las políticas de gestión a nivel de la escuela

Una amplia bibliografía sobre planificación estratégica señala que además de la utilización individual de los informes (que incluye su lectura, la incorporación de los resultados a la planificación de aula y el uso de las pruebas), existiría un conjunto de actividades tendientes a incorporar la información de las evaluaciones en las rutinas de la gestión escolar para la toma de decisiones (Pozner & Fernández 2000; Pozner 1995; Chávez 1993). Por una parte, esta premisa es compartida explícitamente por los sistemas de evaluación y constituye uno de los argumentos básicos de su legitimidad. Por otra, en la lógica de las políticas de fortalecimiento de la

**CUADRO 3.4**  
**Actividad colectiva realizada para darle tratamiento al informe cuando este llegó a la escuela**

	México			Uruguay		
	Tipo III	Tipo II	Tipo I	Tipo III	Tipo II	Tipo I
No hubo actividad	3,1%	14,7%	37,5%	75,6%	54,5%	62,9%
Tratamiento informal	84,4%	52,9%	57,5%	22,0%	31,8%	28,6%
Tratamiento formal en una reunión específica	12,5%	32,4%	5,0%	2,4%	13,6%	8,6%

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003.

gestión, el uso sistemático de estas fuentes estadísticas es considerado una condición necesaria (aunque no suficiente) para orientar procesos de mejoramiento de la calidad. En consecuencia, las políticas de gestión de las evaluaciones constituirían un mecanismo privilegiado para incentivar una apropiación significativa de los informes. Conceptualmente el análisis de los informes conforman una estructura (simbólica) que permite transformar reflexivamente una observación externa (la medición) en una auto-observación (evaluación) (Luhmann & Schorr 1993). Pero también desde este paradigma, podemos suponer que no existe linealidad entre la recepción de un documento y su transformación en premisas de decisión. Asimismo, es razonable considerar que no todas las escuelas incorporan dichos resultados. En términos generales, las organizaciones solo pueden procesar aquellas informaciones del entorno bajo algunos presupuestos organizacionales. Se ha sostenido a través de estudios de caso que aquellos estarían vinculados con los esquemas construidos por la escuela para resolver sus problemas de reflexión (Pereda 2003).

Tanto en México como en Uruguay se ha registrado, a través de las entrevistas, que las escuelas cuentan con espacios de trabajo colectivo en los que se puede dar tratamiento a los informes de evaluación<sup>4</sup>. Mensual-

<sup>4</sup> Aquí estamos haciendo referencia tanto al programa de Aprovechamiento Escolar como a las evaluaciones de UMRE en 6<sup>os</sup> Años.

mente, los maestros mexicanos se reúnen en el Consejo Técnico Escolar<sup>5</sup>. En Uruguay la recepción de los informes de UMRE (sean los informes confidenciales o los nacionales) se ha planificado para los meses de diciembre o febrero, coincidiendo con la semana de trabajo administrativo previo al inicio escolar. Partimos del supuesto que la consideración (lectura o análisis) de los informes de evaluación una vez llegados a la escuela, podría realizarse según tipos de actividades que difieren en el nivel de formalidad de tratamiento. En principio consideramos tres tipos: i) la ausencia de actividades ante la llegada del informe; ii) su incorporación en el marco de otra actividad distinta y de forma circunstancial; y iii) su consideración formal en una actividad convocada con este fin. El cuadro 3.4 presenta los datos sobre el tratamiento dado a los informes.

En el caso de **México** sorprende el hecho de que sean excepcionales las reuniones colectivas formalmente convocadas para el tratamiento específico del informe. Sorprende más aún observar que es en la jurisdicción de tipo II donde esta instancia es más frecuente. Las jurisdicciones III y II no se ordenan de acuerdo a la hipótesis, aunque sí es claro el rezago existente en la jurisdicción de tipo I. En el caso de **Uruguay**, los resultados indican que en la mayoría de las escuelas de las tres jurisdicciones declara que no hubo actividades colectivas, ni formales ni informales, para tratar los informes. Al analizar el tratamiento formal, se observa que en la jurisdicción de Tipo II es donde se encuentra un mayor porcentaje de escuelas y en la de tipo III es el más bajo. Es decir, las jurisdicciones tampoco aquí se ordenan según la hipótesis de incidencia del tipo de política de gestión de las evaluaciones. Las decisiones de tratamiento parecerían no depender de las orientación de las jurisdicciones sino de otros factores. La comparación de ambos países muestra que en México predomina un tratamiento colectivizado de los informes, en tanto que en Uruguay se registra una modalidad esencialmente individual.

Un segundo bloque de preguntas respecto a las acciones emprendidas en la escuela considera las *líneas de acción* adoptadas por los docentes para analizar los resultados. Esta pregunta se hizo para aquellas escuelas en las que, informal o formalmente, se hicieron actividades. Las opcio-

---

<sup>5</sup> En una de las jurisdicciones, los directivos nos hacían referencia a que tratarían o que habían tratado el informe del ciclo 2001-2002 en el Consejo Técnico Escolar porque esa era la directiva.

nes iban desde la forma de lectura del informe, comprendiendo la estrategia de interpretar resultados mediante comparaciones (entre grupos, grados o asignaturas); instancias de transformación de la información en diagnóstico y finalmente la definición de prioridades para la acción. Cada uno de estos lineamientos y acciones no son excluyentes.

En el caso de **México**, para las tres jurisdicciones, la moda de las respuestas agregadas por escuela está en la estrategia de analizar comparando resultados entre los distintos grupos en los que se aplicó la evaluación. Es interesante retener este dato dadas las críticas expuestas respecto de las evaluaciones: los maestros sostenían que impulsaban la competencia entre colegas. Aquí se observa que a nivel de escuelas paradójicamente la línea de interpretación que siguen 7 de cada 10 escuelas de la jurisdicción tipo III, 6 de cada 10 en la Tipo II y 5 de cada 10 en la tipo I, es congruente tanto con el estímulo de la “competencia” como con situaciones de “culpabilización”. Un reducido subconjunto de 1 de cada 3 escuelas explora otras estrategias que podrían favorecer el trabajo en equipo.

En el caso de **Uruguay**, las magnitudes son notoriamente más pequeñas y las tendencias son contrapuestas a las observadas para México. La moda se ubica en el “análisis de las áreas de mayores dificultades”. Al contrario, las líneas de comparación han sido adoptadas por una muy pequeña proporción de escuelas. Es decir, no se observa en la base del sistema educativo, comportamientos que podrían desatar competencia entre docentes sino más bien acciones de intervención compatibles con el trabajo colectivo.

### ***3.4.c. Tipología de gestión de evaluaciones a nivel de la escuela***

El paso siguiente en el análisis fue combinar las dos dimensiones anteriores (recepción del informe y líneas de acción) para construir una tipología de gestión de las evaluaciones en las escuelas que especifica la propuesta hecha en el proyecto de investigación. Nuestro objetivo era contar con tres grandes tipos: episódico, ritual y estratégico. Sin embargo, dada la magnitud que ha alcanzado la ausencia de cualquier tipo de actividades para recibir y emplear los informes, se debió agregar una cuarta categoría. La distribución de las escuelas según los tipos de gestión de las evaluaciones se presenta en el cuadro 5.

La **gestión de tipo episódica** se caracteriza por haber tenido solo conversaciones informales sobre los resultados, aunque sobre distintos aspectos: desde comparaciones de resultados hasta enunciación de obje-

tivos. Es desde este punto de vista, un tipo de gestión en transición, en donde es factible encontrar una gama muy variable de opiniones (tal como se muestra más abajo). Es probable que la falta de un espacio formal para el análisis pueda traducirse en un pobre desarrollo argumental que fundamente las opiniones respecto tanto de los resultados como de la evaluación en general. En contra de lo esperado, en el caso de México este tipo de gestión es el ampliamente predominante en la jurisdicción de tipo III y en menor medida también en la tipo II. En Uruguay se produce una cierta alteración, en la medida que es la Inspección II la que encabeza esta tendencia seguida de la III.

En segundo lugar pero con distintos pesos en cada jurisdicción, se encuentra la **gestión de tipo “ritual”**“caracterizada por el predominio de acciones comparativas de resultados “hacia dentro” (tanto en instancias formales como en conversaciones informales). Puede presentarse incluso, el caso de haber otorgado prioridad a algunas de las áreas con dificultades; sin embargo, el carácter informal de tal proposición le resta valor de compromiso de acción.

El último tipo **de gestión** fue denominado **“estratégico”**, aunque es necesario advertir que se trata de una denominación que debe ser relativizada sensiblemente. De ninguna forma queremos señalar que estas escuelas así clasificadas tengan ya hoy una gestión escolar estratégica sino que, dados algunos lineamientos de acción para el tratamiento de los informes de evaluación, estarían en mejores condiciones para incorporar dichos informes en la planificación a nivel escuela y en el modelo de desarrollo del currículo. Es de notar que una de cada cuatro escuelas de la jurisdicción de tipo II alcanza este nivel contra una de cada diez escuelas en la jurisdicción de tipo III. Para el caso uruguayo, la jurisdicción de tipo III presenta los valores más bajos mientras que en la jurisdicción de tipo I, una de cada diez escuelas adopta esta modalidad de gestión. Estos resultados contrastan con lo esperado por las hipótesis hechas.

### **3.5. Las hipótesis sobre la incidencia de estas políticas**

Se puede suponer que ciertos atributos de la “hechura de las políticas” implementadas en cada jurisdicción repercuten en forma significativa tanto sobre el nivel individual de lectura de los informes como en el uso colectivo que de ellos se hagan a nivel de la escuela. En términos generales y utilizando el lenguaje teórico-metodológico de Lazarsfeld, puede hipotetizarse que las entidades *especifican* el impacto del tipo de diseño del sistema de eva-



**CUADRO 3.5**  
**Distribución de los tipos de gestión de las evaluaciones**

	México			Uruguay		
	Tipo III	Tipo II	Tipo I	Tipo III	Tipo II	Tipo I
Sin uso/sin actividades	3,1%	14,7%	37,5%	75,6%	54,5%	75,6%
Episódica	62,5%	44,1%	30,0%	22,0%	27,3%	14,3%
Ritual	25,0%	14,7%	30,0%	0,0%	9,1%	14,3%
Estratégica	9,4%	26,5%	2,5%	2,4%	9,1%	8,6%

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003.

luación; incluso al extremo de *condicionar* la difusión de los resultados en el caso mexicano. Habría evidencia para sostener una hipótesis adicional: *existe una variabilidad significativa en la lectura de los resultados de las evaluaciones atribuible a la jurisdicción territorial (entidad federativa mexicana o inspección departamental uruguaya) a la que pertenece el maestro*. Se ha observado que al menos hay en México varias entidades que actualmente no difunden sus resultados y que otras más no lo hacían hasta la última alternancia en el gobierno de cada entidad federativa. En Uruguay, si bien en todas las jurisdicciones se han entregado los resultados a los respectivos distritos y por este intermedio a los directores, existe evidencia razonable para sostener que aún se registran diferencias significativas entre las inspecciones departamentales uruguayas. Estas diferencias estarían fundamentalmente pautadas por la “significación” que estos documentos tienen y por las formas en que la inspección reconstruye o formula un diagnóstico de la calidad de la educación “procurándose” de la información de los informes confidenciales que la umre envía a las escuelas.

#### 4. EL USO DE LA INFORMACIÓN EN MÉXICO Y EN URUGUAY

##### 4.1. Nivel de lectura de los informes

Una información básica que proporciona la encuesta es el porcentaje de maestros que, en febrero-marzo del 2003, había leído *al menos uno* de

los informes de evaluación de aprendizajes considerados en esta investigación. Para el caso de México se consideran todos los informes de resultados publicados por los programas de evaluación considerados: Aprovechamiento Escolar; Evaluación de 6<sup>os</sup> años en Aguascalientes; Instrumento de Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS); Evaluación de Aprendizajes del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) hechas a través de un instrumento análogo a Estándares Nacionales y los Resúmenes Ejecutivos para el Estado de Aprovechamiento Escolar. Para el caso de Uruguay, se consideran los informes públicos y los informes confidenciales producidos por los dos últimos operativos de evaluación de aprendizajes realizados en sextos años (1999 y 2002), así como también el Informe de Resultados de la Evaluación del Primer Ciclo de la Educación Primaria<sup>6</sup>.

En ambos países, en el cuadro 4.1 se puede apreciar que el nivel de lectura de los informes por parte de los maestros no supera el 70% en

**CUADRO 4.1**  
**Número de informes leídos por los maestros y directores**

	Méx. Tipo III	Méx. Tipo II	Méx. Tipo I	Uru. Tipo III	Uru. Tipo II	Uru. Tipo I
<b>MAESTROS</b>						
Ninguno	35,2%	42,7%	58,0%	41,6%	45,6%	50,8%
Un informe	6,5%	20,0%	16,8%	36,8%	33,4%	27,8%
Dos informes	15,7%	11,8%	13,4%	14,9%	9,3%	12,9%
Tres informes	13,4%	12,0%	6,2%	2,6%	9,3%	4,2%
Cuatro y más informes	29,2%	13,5%	5,6%	4,1%	2,4%	4,3%
Totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>DIRECTORES</b>						
Ninguno	10,0%	9,1%	57,1%	6,1%	15,8%	13,3%
Un informe	0,0%	13,6%	17,1%	21,2%	5,3%	10,0%
Dos informes	10,0%	4,5%	14,3%	18,2%	26,3%	20,0%
Tres informes	10,0%	18,2%	2,9%	9,1%	10,5%	26,7%
Cuatro y más informes	70,0%	54,6%	8,6%	45,4%	42,1%	30,0%
Totales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003.

<sup>6</sup> Comprende el denominado "Nivel 5 años" de la Educación Inicial, primer y segundo grado de Educación Primaria.

ninguna de las jurisdicciones estudiadas. Asimismo, se observa que entre las jurisdicciones de cada país existe una variabilidad importante en los niveles de lectura: el rango máximo es de un poco más de 20 puntos porcentuales en México y en torno a 10 puntos en Uruguay. En ambos países las diferencias entre las jurisdicciones son estadísticamente significativas al 1%. Las dos jurisdicciones de Tipo III, con políticas de gestión fuertes, evidencian el mayor porcentaje de lectores que las restantes y entre ellas resultan bastante similares.

Cuando se observa el número más alto de informes de evaluaciones de aprendizajes leídos (3 o 4 y más) se observa un patrón de diferencias jurisdiccionales básicamente coherente con lo comentado anteriormente. En **México**, los maestros de la jurisdicción de Tipo III muestran el más alto nivel acumulativo de lectura, triplicando a los maestros de la jurisdicción de tipo I. Para **Uruguay** se constata un comportamiento relativamente irregular, en el que las unidades territoriales que se ubicaban en el nivel intermedio y bajo de lectura se igualan en torno al 4% de los maestros.

#### 4.2. Tipos de uso de los informes en el aula

La introducción de los sistemas de evaluación ha sido justificada políticamente en el contexto de reformas educativas inspiradas en el mejoramiento de la calidad. En consecuencia, es importante identificar si los documentos producidos por el sistema de evaluación pueden transformarse en un nuevo recurso didáctico a ser utilizado en la práctica docente de *aula*, y por extensión, pueden ser apropiados como insumos de la gestión escolar y también de la supervisión. Aquí nos ocuparemos de dos “productos”: los “resultados” comunicados a la escuela y de los instrumentos de evaluación o “cuadernos de pruebas”.

En el nivel del *aula*, podría suponerse que la lectura de un documento donde se informan los resultados puede constituirse en recurso para diferentes estrategias o cursos de acción, tales como: i) habilitar una nueva comprensión cognitiva del nivel promedio de las competencias de su grupo en las áreas evaluadas; ii) inferir la existencia de alumnos con dificultades que se aparta del promedio; iii) motivar una re-elaboración de la orientación del proceso de aprendizaje propuesto al grupo de alumnos. El cuadro 4.3. presenta indicadores para cada uno de estos tres grandes tipos de acciones.

Dentro del grupo de maestros **mexicanos** que sí transformaron los resultados en recursos para la acción educativa, se observó que predominantemente optaron por realizar ejercicios para reforzar los aprendizajes

**CUADRO 4.3**  
**“¿Utilizó los resultados para el trabajo pedagógico-didáctico en su grupo?”**

	Méx.	Méx.	Méx.	Uru.	Uru.	Uru.
	Tipo III	Tipo II	Tipo I	Tipo III	Tipo II	Tipo I
No	53,8%	58,5%	69,6%	39,7%	39,5%	30,0%
Sí	46,2%	41,5%	30,4%	60,3%	60,5%	70,0%
Realizó ejercicios	87,1%	90,0%	91,1%	87,2%	91,3%	98,0%
Conversó con alumnos que habían tenido malos resultados	25,9%	16,9%	44,6%	12,8%	13,0%	18,4%
Hizo un nuevo plan de trabajo	24,5%	20,6%	16,1%	25,5%	26,1%	14,3%
No respondentes a esta pregunta	29,0%	19,2%	20,0%	67,9%	61,6%	60,0%

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003. (Todos los maestros con datos)

en las áreas con dificultades. No existirían diferencias estadísticamente significativas entre las entidades ( $X^2 = 1,030$ , Sig = 0,604). Las estrategias que implican una transformación de mayor elaboración conceptual alcanzaron porcentajes relativamente altos. En la entidad de Tipo III, uno de cada cuatro maestros que usaron los resultados lo hicieron para conversar con los alumnos con mayores dificultades y / o para modificar su planificación anual de aula. En la entidad de Tipo II la acción de “conversar” es desarrollada por un porcentaje menor de maestros en tanto que en la entidad de Tipo I es la acción emprendida por casi la mitad de los maestros. En primera instancia, las diferencias entre las entidades en los niveles declarados respecto de este tipo de acción son estadísticamente significativas ( $X^2 = 24,373$ ; Sig = 0,000).

Entre los docentes **uruguayos** se constata una cierta predisposición entre los que han leído a utilizar los resultados en el trabajo didáctico-pedagógico. Esta tendencia genérica hacia la aplicación tiene variaciones según la pertenencia jurisdiccional del docente. La inspección de tipo I es la que registra el porcentaje más alto de aplicación de los resultados. Esto podría

deberse a que es la inspección más distante de la capital del país y por ende la difusión y distribución de diversos materiales educativos generalmente tiende a ser más rezagada que en otras partes del país. Por este motivo, resulta pertinente suponer que este grupo profesional tiene una demanda potencial insatisfecha en materia de renovación didáctica pedagógica.

### 4.3. El trabajo con los instrumentos de evaluación

El uso que puedan tener los instrumentos de evaluación puede ser analizado en cuatro direcciones distintas: i) la conformación de una opinión profesional en el magisterio sobre la pertinencia pedagógico-curricular de las pruebas aplicadas; ii) la retroalimentación en un proceso de discusión colectiva en el desarrollo del currículo; iii) la utilización del instrumento en el contexto de diagnósticos y monitoreos de los grados de avance de los alumnos en el correr de un ciclo escolar; y iv) el desarrollo de habilidades específicas en los alumnos para un desempeño eficiente en contextos de evaluación del tipo de los generados por estas pruebas. Es evidente que la observación de tales aspectos depende fuertemente de que los maestros tengan *acceso* real a las pruebas.

En el caso de **México**, una muy importante proporción de los maestros de las tres entidades mexicanas declaran que **nunca han llegado las pruebas a la escuela**. Pero, por otro lado, se observan porcentajes interesantes de maestros que declaran haber usado tales pruebas. En la entidad de Tipo III, casi uno de cada cinco maestros (19,2%) usó las pruebas; en tanto que en el Tipo II, lo hizo un poco más de uno de cada diez (12,5%). No existen diferencias estadísticas significativas ( $X^2 = 5,730$ ; Sig. = 0,057) entre las entidades mexicanas, a diferencia de lo que se había observado en lo referente a la lectura de los informes de evaluación de aprendizajes. Una probable explicación podría provenir de que las pruebas adquirieron un estado público recién hace dos años. Otra posible explicación, de mayor amplitud, es que el sistema de evaluación mexicano no ha diseñado instrumentos masivos para el análisis pedagógico de las pruebas aplicadas.

En **Uruguay** se registra un comportamiento totalmente inverso al mexicano. La tendencia a usar las pruebas resulta altamente relevante si se la compara con el grado de lectura de los informes. Es decir, los instrumentos utilizados en las instancias de evaluaciones parecen ser más valorados que los propios informes de presentación de los resultados. Más allá de la aplicación individual de la prueba por los docentes en-

**CUADRO 4.5****¿Utilizó las pruebas para el trabajo pedagógico-didáctico en su grupo?**

	Méx. Tipo III	Méx. Tipo II	Méx. Tipo I	Uru. Tipo III	Uru. Tipo II	Uru. Tipo I
No	80,7%	87,9%	85,6%	31,2%	42,9%	47,1%
Sí	19,2%	12,2%	14,4%	68,8%	57,1%	52,9%
Nunca llegaron a la escuela	77,0%	83,9%	83,1%	3,9%	17,5%	17,4%
Hay pruebas en la escuela pero nunca las usamos	1,0%	2,1%	1,4%	7,8%	9,5%	10,7%
Otros maestros las usaron pero yo no lo he hecho	2,7%	1,9%	1,1%	19,5%	15,9%	19,0%
Utilicé las pruebas con mis alumnos	19,2%	12,2%	14,4%	68,8%	57,1%	52,9%
No responden la pregunta	25,8%	17,7%	16,5%	63,0%	65,4%	66,0%

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003.

cuestados, casi un 20% según la jurisdicción, indica que sus colegas las utilizan. Este porcentaje es levemente menor en la inspección tipo II. Por último cabe destacar valores relativamente bajos en el uso de las pruebas cuando estas se encuentran disponibles en los establecimientos escolares.

## 5. ANÁLISIS MULTINIVEL DE LA LECTURA DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

### 5.1. Presentación

Tanto en México como en Uruguay, en los últimos cinco años se han generado en forma regular distintos tipos de informes sobre las evaluaciones externas de aprendizaje con el objetivo, entre otros, de fortalecer los procesos de mejoramiento de calidad de la educación en el nivel de la escuela. Sin embargo, un 45,6% de los maestros encuestados en México

y un 65,2%% de los maestros encuestados en Uruguay habían leído al menos un informe de evaluación. Se ha hallado también que las políticas de gestión de las evaluaciones tanto en el nivel de la jurisdicción como en el nivel de la escuela, resultarían fundamentales para entender las diferencias observadas dentro de cada país.

Este capítulo en particular tiene por objetivo proponer un modelo que permita explorar por qué algunos maestros han leído al menos uno de los informes. Una explicación de este tipo requiere considerar simultáneamente atributos de los maestros, de las escuelas y de las jurisdicciones. Estadísticamente, el modelo explicativo refiere a una estructura anidada: maestros dentro de escuelas. Consecuentemente, se ha optado por utilizar una técnica estadística isomorfa (Cortés & Rubalcaba 1993) con tal planteamiento: los modelos jerárquicos lineales generalizados (Hierarchical Generalized Linear Models, HGLM; Raudenbush & Bryk 2002). El análisis se hará por separado para cada país, integrando en el nivel 1 (individuos) las encuestas de maestros y directores. El nivel 2 está constituido por las propiedades absolutas de la escuela, por propiedades analíticas resultantes de la agregación de propiedades de los maestros y propiedades contextuales derivadas de la localidad y de la jurisdicción en la que la escuela se encuentra.

## 5.2. La incidencia relativa del individuo y de la escuela

El primer paso estándar en todo análisis multinivel consiste en cuantificar qué proporción de la variabilidad en la variable dependiente es atribuible al nivel colectivo de análisis; en nuestro caso, la lectura de informes entre escuelas. Tal magnitud es denominada coeficiente de correlación intraclase (denominado con la letra griega  $\rho$ ). Este primer resultado permite distinguir empíricamente la incidencia de distintos niveles teóricos en la determinación de un resultado individual, y de esta forma, establece un mecanismo de análisis estadístico para el vínculo micro-macro. Aquí permitirá valorar qué papel estarían jugando la escuela (y también indirectamente la jurisdicción) en un comportamiento específico del maestro. El cuadro 5.1 presenta las estimaciones realizadas. Ambas hipótesis nulas son rechazadas para México y Uruguay.

Para el caso de **México**, se puede observar que el 24,7% de la varianza en la lectura de los informes de evaluación depende de características de la escuela. Para los modelos logísticos multinivel esta magnitud es teóricamente relevante y auspiciosa para los análisis organizacionales e institucionales

**CUADRO 5.1.**  
**Distribución de la varianza entre el nivel 1 y nivel 2 para**  
**la lectura de informes**

		México	Uruguay
Gran media ( $\beta_{00}$ )	Unit specific model	-0,266	0,732
	Error estándar	0,135	0,122
	t de Student	-1,968	5,994
	Population average model	-0,238	0,693
	Error estándar	0,135	0,120
	t de Student	-1,809	5,781
	valor estimado de $\varphi$	0,434	0,675
Estimación final de la parte variable del modelo	Varianza nivel 2 ( $u_{0j}$ )	1,082	0,585
	Varianza nivel 1 - Snijders & Boskers (1999:224)	3,290	3,290
	Coeficiente de correlación intraclase ( $\rho$ )	0,247	0,151

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003.

que se han propuesto. Para el caso de **Uruguay**, el ajuste del modelo vacío indica que solo el 15% de la variabilidad en la lectura de algún informe obedecería a las propiedades de la organización, incluida la jurisdicción en que se encuentra. A la inversa, casi toda la variabilidad se concentra en las diferencias entre los maestros, es decir, en las características individuales. Podría arriesgarse una primera interpretación de estas diferencias sosteniendo que en México, la lectura es un comportamiento que ha sido más socializado que en Uruguay, donde primaría un comportamiento más individualista. Una segunda interpretación sostendría que esta partición de la varianza refleja los resultados de las estrategias de difusión empleadas en ambos países. Las dificultades en las políticas mexicanas detalladas en los capítulos de la segunda parte, dejaría sin informes a escuelas completas sin consideración de los atributos de los maestros. En cambio, las políticas observadas en las distintas jurisdicciones de Uruguay aseguraría al menos la llegada de los informes a la escuela, evitando exclusiones sistemáticas.

### 5.3. Hipótesis sobre los factores individuales

Un conjunto reciente de estudios han aportado evidencia sobre las dificultades que han de encontrarse en el capítulo de la formación profesio-



nal de los maestros en distintos países de la región (Filgueira *et al.* 2003; Murduchowicz 2002; Tiramonti 2001; Tedesco *et al.* 2001; Fernández *et al.* 2000). México y Uruguay constituyen ejemplos regionales donde una Reforma Educativa de considerable magnitud se ha implementado sin introducir cambios sustanciales al modelo clásico de formación de un magisterio normalista imbuido de un proyecto educativo nacional. Sin considerar aquí en sí misma la agenda de la formación docente inicial, es necesario reconocer que la instalación de un sistema de evaluación externo de aprendizajes que comunica resultados a través de informes con lenguaje estadístico (promedios, porcentajes, índices, cuadros) constituye por lo menos, un desafío para aquellos maestros que no cuentan con formación estadística. Debe entenderse que tenemos en mente aquí no solamente la formación estadística en cuanto académica, sino también aquella que forma parte de las habilidades requeridas para la gestión escolar con un enfoque estratégico y que aparece por tanto, en módulos de la formación en gestión y planificación. Estas han sido las razones de nuestra cuarta hipótesis y en principio hemos encontrado a través de los informantes entrevistados que los obstáculos para alcanzar un más alto nivel de lectura estarían asociados con esta falta de formación “matemática y estadística”, no habiéndose esbozado comentarios respecto a la formación en gestión específicamente. En consecuencia *es de esperar que la probabilidad de haber leído informes se incremente cuando el maestro ha realizado cursos que tengan algún contenido de estadística y/o gestión escolar.*

Ahora bien, esta hipótesis bastante reducida en principio, se ha visto enriquecida con el análisis de las entrevistas y con el ajuste previo de un modelo logístico con una muestra de maestros uruguayos<sup>7</sup>. Según las opiniones de los entrevistados en ambos países, no sería posible identificar un perfil nítido (o perfiles) de maestros lectores. Se han citado algunas características difusas tales como el compromiso (ideológico) con la educación (“los dedicados”, “los comprometidos”), por las aspiraciones de movilidad laboral (“deseos de superación”), la “mayor apertura”, “los que son buenos” o por haber adquirido una formación de postgrado. Algunos de estos aspectos pueden ser especificados en variables más fácilmente que otros. En principio, podría suponerse que los maestros

---

<sup>7</sup> Base generada por la investigación sobre maestros reportada en Fernández *et al.* 2000. Ver anexos informe final en [www.preal.org](http://www.preal.org)

“dedicados”, “los buenos”, los “abiertos” y los que tienen “deseos de superación” debieran ser identificables a través de algunos comportamientos específicos del campo profesional de la educación; uno de estos que podría ser registrado podría ser la lectura de textos para su actualización en ciencias de la educación<sup>8</sup>.

En cuanto a las variables más duras, los resultados fueron modestos. La estabilidad en la escuela no fue mencionada como un factor que tuviera incidencia. La edad fue mencionada en las entrevistas con dos sentidos distintos: por un lado, asociada a una “época de oro de la formación magisterial” donde el compromiso ideológico con la actividad profesional era muy destacado, haría pensar que los maestros con más edad tendrían más probabilidad de leer el informe. Por otro, la edad también fue citada como una variable asociada a una mayor actualización o más estrictamente, una formación en las concepciones vigentes sobre la enseñanza y el aprendizaje. Por consiguiente podría pensarse que la edad tendría una relación no lineal del tipo parábola respecto de la probabilidad de lectura.

Un análisis logístico preliminar realizado para datos del Uruguay entregó al menos dos hallazgos que resultan de importancia rescatar aquí: los niveles diferenciales de lectura según el grado en que labora el maestro y el efecto de las lecturas teóricas de actualización que haya hecho el maestro (para ambas variables, ¿con qué dirección?). Ni la estabilidad en la escuela ni la realización de otras instancias de formación, mostraron efectos estadísticamente significativos.

El modelo general e inicialmente propuesto luego de discutir y ampliar las hipótesis sobre factores individuales está basado en cuatro bloques de variables: sociodemográficas; de trayectoria profesional; afiliación a la organización y actualización profesional. Se ha buscado un set de variables comunes en ambos países, aunque como se mostrará más abajo, existen algunas diferencias en los casos analizados. La formalización general para el modelo de nivel 1 es la siguiente:

$$[1] \quad \eta = \pi_{0j} + \pi_{1j} \text{Curso} + \pi_{2j} \text{Edad} + \pi_{3j} \text{Edad}^2 + \pi_{4j} \sum \text{Grado} + \pi_{5j} \text{Actualiz} + \pi_{6j} \text{Antesc} + \pi_{7j} \text{Antesc}^2 + \pi_{8j} \text{Niv\_norm} + r_{ij}$$

$$[2] \quad \text{Nivel 2: (escuela)} \quad \pi_{0j} = \sum \beta_{qk} + u_{qj}$$

<sup>8</sup> Ver informe final, anexos, en [www.preal.org](http://www.preal.org)

Se ha demostrado anteriormente que la  $\text{Var}(u_{0k}) \neq 0$  y que por tanto un resultado secundario de la especificación del submodelo será conocer cuáles de todos los coeficientes  $\pi_{1j}$  que capturan los efectos de los atributos individuales sobre la lectura deberán ser tratados como libres y cuáles como fijos en el nivel 2. Las definiciones operativas de las variables y su distribución univariada se presentan en el cuadro 5.2.

En el caso de **México**, se especificó un modelo extendido con el propósito de incluir otras variables que razonablemente podrían explicar diferencias en la lectura. Se supuso en primer lugar que la condición de haber presentado examen en Carrera Magisterial constituiría un factor determinante de la lectura de los informes de la evaluación externa visto que los resultados comunicados son los resultados del propio maestro inscripto. En segundo lugar, se agregó una clasificación de los títulos jurídicos con que el maestro ocupa su plaza (interino, suplente, en clasificación, efectivo o de base). Se optó por tratar la variable en dos catego-

**CUADRO 5.2**  
**Descripción de las variables de nivel 1 (docente) empleadas para el análisis**

Bloque		México	Uruguay
Socio-demográficas	Sexo (1 mujer; 0 varón)	74,8%	91,6%
	Edad	41,3	39,0
Trayectoria profesional	Formación académica (1 solo Normal; 0 = otros)	47,1%	83,6%
	Participa en Carrera Magisterial (1 = sí alguna vez; 0 = nunca)	80,3%	- -
	Años de antigüedad en la escuela	8,6	5,2
	Rol docente en la escuela tres variables ficticias:		
Filiación escolar	3º y 4º;	24,1%	23,7%
	5º y 6º;	42,6%	21,0%
	director comparado con 1º y 2º).	6,9%	8,6%
	Tipo de plaza (1 = efectiva; 0 = interina o suplente)	85,7%	68,3
Actualización profesional	Índice de lecturas de actualización teóricas en ciencias de la educación	0,0	0,0
	Índice de cursos de actualización tomados (*)	0,0	0,0

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003.

rías: interino y suplente por un lado, y en cargo en proceso de “basificación” y “cargo de base” por el otro. En tercer lugar, se incluyó la variable sexo del maestro. En México, la profesión docente aún no llega a los niveles de feminización que se observan en el resto de América Latina. Un 75% en las tres muestras de jurisdicción son mujeres? Desde una perspectiva proporcionada por una teoría crítica feminista, es razonable suponer que las relaciones intraescolares (incluido el poder) puedan estar intermediadas por las relaciones de género.

Se decidió utilizar el método stepwise para ajustar el modelo, introduciendo las variables siguiendo cada uno de los bloques conceptuales de variables definidos en el modelo propuesto. Dado que se trata de un trabajo que se mantiene dentro de unas pretensiones generalmente exploratorias de los posibles determinantes de la lectura, se ha optado por un criterio bastante flexible para rechazar la hipótesis nula respecto de los coeficientes. En un contexto similar Lee & Bryk (1989) propusieron una  $t > /1,5/$ , criterio que aquí se sigue. Dicho criterio se fundamenta minimizar el error de tipo II antes de que el de tipo I. Para los términos variables se utiliza un  $\alpha=0,05$ .

Los resultados finales presentados en el cuadro 5.3 delinean un perfil de maestro lector en el cual intervienen predominantemente el bloque de la filiación escolar y el bloque de variables de actualización profesional. **Ni para México ni para Uruguay**, se hallaron diferencias estadísticas en las variables sociodemográficas: la probabilidad de haber leído alguno de los informes de evaluación no dependería ni de la edad ni del sexo; no es un problema de maestros jóvenes o de maestros experientes, contra la teoría que se desprendía de algunas de las entrevistas realizadas.

Se observan diferencias entre los países respecto de las variables de trayectoria. En **México**, no habría diferencias en la probabilidad de lectura entre los maestros que tienen un título de la Escuela Normal frente a aquellos que tienen licenciaturas, postgrados o maestrías. Esta desvinculación entre la formación académica, sea en el tipo inicial o la continuación de los estudios, no es extraña; venía anticipada por la información relevada en las entrevistas respecto de la ausencia de conexiones entre las Áreas Estatales de Evaluación (aee) y los institutos y universidades. Por el contrario, sí existe un efecto significativo y positivo de la condición de participante en el Programa de Carrera Magisterial sobre la posibilidad de lectura. Sin embargo, para el caso de **Uruguay** existe una clara diferencia entre las distintas credenciales terciarias. Si el maestro solo está titulado por el Instituto Normal, el logit disminuye en forma

estadísticamente significativa en 0,66 unidades. Dicho en sentido inverso, la lectura de los informes de evaluación está asociada a una formación académica de postítulo magisterial (licenciaturas, postgrados y cursos de similar nivel).

En tercer término, interesa anotar, que el rol del maestro en el establecimiento de enseñanza, capturado mediante la variable grado escolar, mostró resultados parcialmente distintos a los esperados. En **México**, se puede descartar que exista una asociación entre la lectura y el rol docente (maestro de alguno de los grados o directivo). Llama la atención en particular, la desaparición de la asociación bivariada observada antes entre nivel de lectura y rol directivo. Una posible explicación es que aquella ha sido absorbida por las restantes variables en el modelo<sup>9</sup>. Para el **Uruguay**, los resultados difieren en un aspecto de interés. Por un lado, no se puede rechazar la hipótesis de que las probabilidades de lectura de los maestros controladas por el grado en que imparten clases sea estadísticamente distinta cuando se los compara con los maestros de 1º y 2º grado.

Solo en **México**, los años de permanencia en la misma escuela por parte del maestro está relacionada con una más alta probabilidad de lectura. Pero esta variable ingresa con una forma funcional cuadrática: el término lineal es positivo y el cuadrado es negativo (aunque de pequeña magnitud). Esta asociación podría venir explicada por dos vías (no excluyentes). Por un lado, el mero estar en la misma escuela puede favorecer cierto tipo de seguimiento con las evaluaciones realizadas y mantener así el interés por los resultados. Por otro, podría suponerse que la antigüedad es un indicador de pertenencia a la organización, particularmente expresable en la agencia de objetivos, consensos y orientaciones pedagógicas en la escuela. De cualquiera de ambas formas, lo cierto es que este hallazgo tiene implicancias “duales”: tanto respalda la importancia de la estabilidad como la idea de que una excesiva permanente resulta contraproducente para el maestro.

---

<sup>9</sup> Se ha registrado una diferencia sistemática entre todas las variables seleccionadas para México: los directores tienden a estar menos años en una escuela ( $F = 7,356$ ;  $\text{Sig.} = 0,007$ ), tienden a ser predominantemente hombres antes que mujeres ( $f = 69,046$ ;  $\text{Sig.} = 0,000$ ); tienen además del título normalista otros títulos académicos ( $F = 30,750$ ;  $\text{Sig.} = 0,000$ ) de tipo postgrado y universitarios; han leído más libros teóricos clásicos como de actualización en ciencias de la educación ( $F = 22,201$ ;  $\text{Sig.} = 0,000$ ) y han realizado en promedio más cursos con alto valor de actualización y profesionalización en las nuevas concepciones de la gestión del currículo ( $F = 40,786$ ;  $\text{Sig.} = 0,000$ ). Consúltese el anexo VII del informe completo de la investigación disponible en el portal de PREAL.

**CUADRO 5.3**  
**Ajuste paso a paso del modelo de nivel 1 para México y Uruguay**

		México	Uruguay
Estimación de los términos fijos del modelo			
Constante - Gran media ( $\beta_{00}$ )	$\beta_{00}$	-1,088	1,206
Edad del maestro	$\beta_{10}$	--	Nc
Edad al cuadrado del maestro	$\beta_{20}$	--	--
Docente mujer	$\beta_{30}$	--	--
Nivel de formación solo normalista	$\beta_{40}$	--	-0.655
Participa Carrera	$\beta_{50}$	0,539	Nc
Grado 3 y 4	$\beta_{60}$	--	--
Grado 5 y 6	$\beta_{70}$	--	--
Director	$\beta_{80}$	--	1,592
Antigüedad en la escuela	$\beta_{90}$	0,156	--
Antigüedad en la escuela al cuadrado	$\beta_{100}$	-0,001	--
Plaza en efectividad	$\beta_{110}$	--	--
Índice de cursos de actualización	$\beta_{120}$	0,324	0,533
Índice de actualización teórica	$\beta_{130}$	0,223	0,270

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003. En negrita los coeficientes con una  $t > 1,5$ . "NC" no computable.

En ambos países, la probabilidad de lectura está asociada positivamente a las decisiones de autoformación y carrera profesional que adoptó el maestro. El índice de cursos registra en forma ponderada haber realizado instancias de formación en áreas técnicamente más exigentes (estadística, evaluación de aprendizajes) relacionadas con las competencias requeridas para gestionar contemporáneamente los aprendizajes tanto a nivel del aula como de la escuela (Pozner 1995). Pero hay diferencias en los costos de acceso en ambos países que deberían estudiarse. En el caso de **México**, estos cursos pueden ser tanto de nivel nacional, como estatal y local, relativos o no al Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP). En el caso de **Uruguay**, no existe formación estatal de postgrado para el magisterio, sino solo privada, y la mayor parte de los cursos de capacitación han sido desarrollados en el marco de programas especiales y focalizados. Finalmente el índice de lecturas incluye textos tanto clásicos como avanzados propios del grado de diversificación y complejización existente en las ciencias de la educación y que se corresponden con una concepción "holista" de la formación docente.

A estos breves comentarios sobre el componente sistemático del modelo se debe agregar algunas observaciones sobre la parte variable. Tanto en **México** como en el **Uruguay**, solo la constante resulta tener una varianza estadísticamente significativa. Para las restantes variables, no han sido identificados efectos específicos o únicos de la escuela.

#### **5.4. Características de las escuelas que inciden en la lectura del maestro**

En las distintas teorías utilizadas en el análisis organizacional se ha enfatizado la relación entre ciertas propiedades de la gestión escolar y del clima organizacional tanto sobre las prácticas de aula como sobre los resultados académicos de los alumnos. En nuestra tercera hipótesis propusimos extender el dominio de la teoría señalando que en aquellas escuelas caracterizadas por un clima organizacional comunitario se observarán más altas probabilidades de lectura que en las escuelas que presenten climas anómicos (Fernández 2001). Sería difícil suponer que en escuelas con bajos niveles de integración sociocultural sea posible establecer espacios de comunicación no estratégicos que dejen de lado las posibilidades de usar políticamente los resultados o donde se excluyan mecanismos de culpabilización de ciertos maestros<sup>10</sup>.

Sin embargo, el modelo explicativo original propuesto para el nivel organizacional estaba incompleto respecto de sus dimensiones relevantes. Recién en la etapa de entrevistas, la figura del director de la escuela apareció como una clave central. Para muchos encuestados la lectura no dependería de características personales, sino principalmente del director y de su capacidad de motivación, fomento de la lectura, supervisión de la labor docente, su rol en la formación de equipos estables y académicamente sólidos, entre otros aspectos. Este hallazgo preliminar nos convenció de incluir en las preguntas de lectura y uso de la información, la alternativa (no excluyente sino acumulativa) de la intervención del director. Pero aún más, decidimos construir dos baterías para caracterizar más globalmente la gestión escolar siguiendo dos vertientes de aportes: la idea de estructuras de decisión (Mintzberg 1996; Fernández 2001) y la micropolítica de los liderazgos directivos (Ball 1989; Staessens 1991).

---

<sup>10</sup> El "clima organizacional" es un índice sumatorio ponderado por análisis factorial de las percepciones sobre el nivel de integración sociocultural existente entre los maestros y directivos de la escuela.

Dado que no hemos hallado antecedentes bibliográficos generales sobre cuáles estilos de gestión tendrían mayor impacto sobre la lectura y por qué razones incidirían en ese sentido, hemos propuesto una hipótesis adicional general: *Los estilos de gestión del director de la escuela tienen efectos diferenciales sobre la lectura y uso de los informes por parte de los maestros.*

Una segunda dimensión incorporada al modelo de análisis organizacional es el enfoque o racionalidad que orienta el trabajo pedagógico-didáctico colectivo de los maestros de la escuela. La teoría curricular propone para esto el término de “desarrollo del currículo” a nivel de la escuela y se podría derivar de aquí que un más alto nivel de racionalización curricular va de la mano con una más alta utilización de los informes; estos constituyen fuentes de información privilegiados para la toma de decisiones. Desde las metodologías de gestión escolar, podría proponerse que existen al respecto tres alternativas. En primer lugar estaría la opción 0 (“cero”) de no intervenir en el nivel escuela dejando librado la adecuación del currículo al nivel aula. En un segundo grado de desarrollo se puede encontrar la formulación de proyectos pedagógicos para el centro educativo, conocidos con distintos nombres tales como Proyecto de Centro, Proyecto Pedagógico Institucional, Proyecto Educativo Institucional o Proyecto Escolar. Finalmente, podría encontrarse la opción de formular proyectos pedagógico-didácticos específicos para áreas del currículo, en particular idioma español y matemática. Esto supone que: *en las escuelas que han implementado proyectos de centro se observa una más alta probabilidad de que los informes sean leídos por los maestros.* El modelo general del que se parte es el siguiente:

$$[3] \quad \pi_{0j} = \beta_{00k} + \beta_{0j} \text{Contexto}_j + \beta_{02j} \text{Escala} + \beta_{03j} \text{Clima}_j + \beta_{04j} \sum \text{Gestión}_j + \beta_{05j} \text{Proye}_j + \beta_{06j} \text{ResMat} + \beta_{07j} \sum \text{Juris}_j + u_{0j}$$

Se incluye en ambos países una variable de contextualización socio-cultural de las escuelas (contexto) (Ver anexo de construcción de índices)<sup>11</sup>. La hipótesis es *que podría ocurrir que las escuelas vieran condicionadas la gestión de los informes de evaluación de acuerdo al contexto sociofamiliar promedio en sus alumnos.* Una segunda variable de control

<sup>11</sup> Las medidas mexicanas y uruguayas de contextos no son iguales. Sin embargo, desde el punto de vista lógico cumplen el mismo papel en la especificación del modelo y por esto se incorporan sistemáticamente.



es la cantidad de alumnos que tiene la escuela (escala). Esta variable está asociada tanto a recursos centrales como locales. Los sistemas educativos han incluido burocráticamente el criterio de la asignación diferencial de recursos materiales y según la cantidad de alumnos de la escuela. Las escuelas públicas pequeñas en general están ubicadas en zonas poco pobladas, de reciente asentamiento, con redes en general restringidas y clausuradas para la movilización de recursos (Granovetter 1973). Para el caso particular de **México**, se entendió agregar la variable de contexto rural / urbana<sup>12</sup> para controlar posibles situaciones de aislamiento geográfico de las escuelas. Dentro del segundo conjunto de variables de control, se considera explícitamente la tipología de gestión de las evaluaciones en la escuela y que fuera presentada en el capítulo anterior.

Los resultados para los ajustes de ambos países en el cuadro 5.5. Las **variables de control** introducidas al modelo para analizar si existían diferencias en la lectura provenientes del contexto social no han resultado significativas para ninguno de los países. En el caso de **México**, se puede rechazar la hipótesis de que una escuela ubicada en una localidad menor de 2.500 habitantes reduzca la probabilidad promedio de lectura de los informes en la escuela por parte de los maestros que laboran en ella. Tampoco se han identificado efectos sobre el comportamiento lector derivado de la escala de la escuela y de sus posibles factores asociados.

Más importante aún por razones de equidad social es que el factor de **contexto sociocultural** no resulte estadísticamente significativo en ninguno de los dos países. Dicho en otras palabras, el comportamiento lector promedio en la escuela no estaría condicionado por la incidencia que pudiera tener entre los alumnos de la escuela el analfabetismo de los padres, el trabajo infantil y la ausencia de libros en el hogar. Sin duda este es un hallazgo fundamental a la hora del diseño de políticas de gestión de las evaluaciones, ya que el propósito central ha sido el mejoramiento de la calidad.

Las variables caracterizadoras del sistema organizacional, clima y estilo de gestión, muestran resultados disímiles. Tanto en México como en Uruguay, el **clima organizacional** resulta estadísticamente significativo. El sentido de la relación es el esperado: una mayor integración sociocultural entre los maestros (consensos, cooperación, motivación y cuidado) contribuye positivamente a la probabilidad promedio de haber leído algún informe de evaluación de aprendizajes. El resultado es ambiguo

---

<sup>12</sup> Menos de 2.500 habitantes se considera una localidad rural.

**CUADRO 5.4**  
**Estadísticos para las variables organizacionales**

	México	Uruguay
Cantidad de alumnos en la escuela	445,3	346,2
Promedio índice de marginalidad sociocultural (z) (*)	-1,0	- -
Escuelas en contexto 1 (mejor contexto)	6,6%	1,1%
Escuelas en contexto 2	80,2%	9,5%
Escuelas en contexto 3	12,3%	9,5%
Escuelas en contexto 4	0,9%	21,1%
Escuelas en contexto 5 (peor contexto)	- -	58,9%
Prom. Índice de clima organizacional	0,0	2,0
Escuelas en localidades menores de 2.500 habitantes (rural)	17,9%	- -
Cantidad de directores en los últimos seis años (**)	1,9	3,3
Estilo de gestión administrativo - jerárquico	50,9%	21,4%
Estilo de gestión interpersonal	26,4%	26,2%
Estilo de gestión colegiado	22,6%	- -
Estilo administrativo	- -	52,4%
Tipo de uso episódico	20,4%	32,8%
Tipo de uso ritual	7,1%	15,7%
Tipo de uso estratégico	6,1%	9,3%
N=	106,0	98,0

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003. (\*) El índice está computado para todas las escuelas de Estándares Nacionales y no solo para la muestra de PREAL. (\*\*) Variable *missing values* sin posibilidad de imputar.

pero en alguna medida razonable. Dado lo observado en los capítulos anteriores, el principal problema de las políticas de gestión ha sido distribuir los informes. Dado que es un factor exógeno, poco podría hacer el clima organizacional para revertir aquel problema. Sin embargo, también es razonable pensar que dada la forma en cómo se comunican los resultados (nombrando profesores y grupos), es necesario contar con ciertas premisas de cooperación y ciertos consensos básicos tanto en los objetivos como en criterios de trabajo para que el análisis no se transforme en una “culpabilización” de los docentes que tuvieron peores resultados o en un estímulo a la competencia<sup>13</sup>.

Los **estilos de gestión** definidos no mostraron un efecto estadísticamente significativo, aunque los signos resultan en alguna medida los

<sup>13</sup> Del análisis del capítulo XII se recuerda que entre las críticas que se formulaban a la evaluación en general era que estimulaba la competencia entre docentes.

esperados. Si bien en el análisis se presentan los coeficientes contrastados con el estilo administrativo-jerárquico, un cambio en la categoría de referencia no modifica los resultados. Tal vez un análisis de *cluster* más exhaustivo y con mayor cantidad de casos podría mostrar que sí son significativas las relaciones.

Las tres categorías de orientación por proyecto que se incluyeron en el análisis no mostraron relaciones en **México**, pero sí en el **Uruguay**, donde las escuelas que han diseñado un proyecto en Matemática son las que tienen menor lectura. Este hallazgo es importante. Una de las críticas que se ha hecho a la introducción de instrumentos de proyectos educativos en la escuela, es que su adopción puede haber seguido más comúnmente el modelo ceremonial (Meyer & Rowan 1999) impuesto por la propia estructura burocrática que un modelo estratégico de adopción. Este temor parecería en alguna medida confirmarse si este hallazgo preliminar se confirma en otros estudios. Parecería que los objetivos pedagógicos no estarían formulados con relación a los diagnósticos de los logros y dificultades del aprendizaje.

En **ambos países** existe relación estadísticamente significativa y con signo positivo entre el comportamiento lector promedio en la escuela y el porcentaje promedio de respuestas correctas en la prueba de Matemática (Estándares Nacionales 2000 y UMRE 1999) entre los alumnos de sextos años (grados?) de la escuela. Más específicamente, esto significa que en las escuelas que se obtienen mejores resultados, existe una más alta probabilidad de leer informes. Se establece así un vínculo entre el resultado de la escuela, la observación externa de este resultado y la predisposición de conocer esta observación externa. Sin dudas que esto viene siendo un círculo virtuoso si suponemos junto con la teoría de la planificación estratégica, que la inclusión de las evaluaciones en la gestión habilita un proceso autosostenido de mejoramiento.

Si bien esto es positivo para estas escuelas, también tiene un mensaje negativo. Las escuelas que tienen mayores dificultades para que sus alumnos aprendan estarían menos predispuestas a atender/entender/discutir/incorporar las observaciones externas. Por tanto, tendríamos aquí un círculo vicioso de reforzamiento de los procesos de deterioro organizacionales. Si esto es así y dada la política de gestión de las evaluaciones predominante, debería plantearse la discusión más profunda de si los sistemas de evaluación están reforzando la segmentación entre las buenas y las malas escuelas.

El resultado observado para el tipo de gestión de las evaluaciones en la escuela está en la dirección de lo esperado. Comparado con la catego-

**CUADRO 5.5**  
**Factores organizacionales que inciden en la lectura del maestro (2003)**

		México	Uruguay
Constante - Gran media ( $\beta_{00}$ )	$\beta_{00}$	-3,988	-0,202
Localidad rural	$\beta_{01}$	--	nc
Contexto sociocultural	$\beta_{02}$	0,287	--
Cantidad de alumnos	$\beta_{03}$	--	--
Índice de clima organizacional	$\beta_{04}$	0,046	0,063
Estilo de gestión colegiada	$\beta_{05}$	0,009	--
Estilo de gestión interpersonal	$\beta_{07}$	-0,166	--
La escuela se orienta mediante un planteamiento especial en Lengua (en lugar de seguir solo el Programa)	$\beta_{08}$	--	--
Escuela orientada por planteamiento en Matemática (en lugar de solo el Programa)	$\beta_{09}$	--	-1,040
Escuela orientada por un proyecto institucional (en lugar de solo el Programa)	$\beta_{010}$	--	--
% respuestas correctas en Matemática	$\beta_{011}$	0,121	0,029
Tipo de uso episódico a nivel escuela (comparado con el no uso)	$\beta_{012}$	0,894	0,775
Tipo de uso ritual (comparado con el no uso)	$\beta_{013}$	1,049	--
Tipo de uso estratégico (comparado con el no uso)	$\beta_{014}$	1,695	1,853
Escuela ubicada en Entidad de tipo III	$\beta_{015}$	0,034	--
Escuela ubicada Entidad de tipo I	$\beta_{016}$	-1,208	--
<b>ESTIMACIÓN DE LOS TÉRMINOS VARIABLES DEL MODELO</b>			
Var. nivel 2 - Constante ( $u_{0j}$ )	$\tau_{00}$	0,753	0,330
Pseudo $R^2$		0,304	0,419

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas a maestros y directores aplicadas en México y Uruguay entre febrero y abril de 2003. (\*) El índice está computado para todas las escuelas de Estándares Nacionales y no solo para la muestra de PREAL. Variables significativas con  $t/ > 1,5$ .

ría “sin ninguna actividad”, los restantes tipos de gestión tienen una incidencia positiva en ambos países. La probabilidad de lectura, controlada por todas las restantes variables, es mayor para aquellas escuelas donde la gestión ha seguido un tratamiento formal para recibir y analizar los informes; y donde se han adoptado lineamientos de trabajo que se encaminan a conectar los resultados con los planes de trabajo. Dicho de un modo más directo: el comportamiento lector, además de tener una determinación individual, está condicionado por la gestión de las evaluaciones que se hace en las escuelas. Dado que el director es la figura

central, esto vuelve a poner el acento en sus acciones. Es de observar que el tipo de gestión ritual se comporta diferentemente en México y en Uruguay.

Es de resaltar la estimación de que al controlar por todos los otros aspectos, no existirían efectos estadísticamente distintos de cero para una escuela que está en la entidad con un tipo III de políticas de gestión de las evaluaciones frente a una escuela que está en la entidad con tipo II. Lo que aparecían ser diferencias bivariadas significativas en el marco de las descripciones, terminan por desaparecer.

Finalmente, corresponde realizar alguna observación sobre la bondad de ajuste. Es de advertir que sobre este punto no existe consenso respecto de cómo construir indicadores. Aquí se ha seguido la propuesta de Raudenbush & Bryk (2002) de calcular en qué porcentaje se ha reducido la varianza de nivel 2 en comparación con la estimada con el modelo vacío. Snijders & Boskers (1999:99 y ss) sostienen como crítica que este indicador no es satisfactorio ya que puede entregar resultados negativos y proponen por su parte una estimación alternativa. Aún con estas limitaciones en las medidas, se puede apreciar que el modelo final 6 explica un 30,4% de la varianza de la constante para México un 41,9% en el caso de Uruguay (nivel 2).

## 6. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE LOS HALLAZGOS

### 6.1. Síntesis de los hallazgos

Respecto de lectura de los informes de evaluación por parte de los **maestros** se puede señalar que esta investigación encontró que su valoración es muy reducida, dada la cantidad de años que se vienen difundiendo los mismos en ambos países.

Entre los **directores** la lectura supera al 90%, excepto en la jurisdicción tipo I de México (política “emergente” de gestión). El director de la escuela también destacó por ser mencionado como el principal factor motivador de lectura de los informes en ambos países y en todas las jurisdicciones. Cuando se atiende el número de informes leídos se constata la ausencia de una estrategia de acumulación en esta materia. La excepción es en la jurisdicción de tipo III de México.

En segundo lugar, es identificable a través del análisis multinivel un **perfil muy similar del maestro lector** en ambos países. Se ha observa-

do que hay diferencias entre países en la probabilidad de base para la lectura y en algunos efectos individuales. La explicación **difiere** respecto del impacto que tiene el rol docente desempeñado en la escuela, en el papel de la estabilidad y en el efecto del nivel de formación. La explicación para ambos países es **similar** para un subconjunto de variables en los que generalmente la investigación educativa se ha detenido a analizar. En el nivel individual y en ambos países, los índices de actualización y de realización de cursos fundados en la nueva concepción de gestión de los aprendizajes tienen un papel destacado. Podría hipotetizarse más generalmente que este hallazgo estaría apuntando que el lector de evaluaciones es un tipo de maestro en el cual habrían nítidas pautas de autocomprensión de la profesión docente centradas en aspectos teóricos multidisciplinares, en concepciones más generales de la enseñanza y (en alguna medida) partidario de los procesos de evaluación externa como esquema de retroalimentación y mejoramiento, tanto a nivel de los alumnos como del magisterio.

Este mismo fenómeno se presenta también respecto de las **características de las escuelas** que inciden en la probabilidad de lectura. Se evidenció una estructura explicativa parcialmente semejante en ambos países. No se hallaron efectos significativos del contexto sociocultural de la escuela y de los estilos de gestión; tampoco tiene efecto el tamaño de la escuela. Tres variables bastante relevantes son significativas en ambos países: el clima organizacional, la gestión estratégica de los informes y otros instrumentos de las evaluaciones, y el nivel de resultados obtenidos por la escuela en una evaluación anterior de matemática. Es de observar que la relación positiva entre **resultados en matemática** y lectura ha sido sorpresiva. Si se acepta este dato (aunque sea provisoriamente) habría de inferirse que se estaría ante un “círculo virtuoso” que refuerza ambos términos de la relación. Las escuelas con mejores resultados tienden a estimular la lectura y es de suponerse que la lectura mejora la enseñanza. El punto de política es que los sistemas de evaluación fueron diseñados para mejorar la calidad educativa también de las escuelas con peores resultados. Si se aceptan estos hallazgos, esto no estaría sucediendo. La incidencia de la **jurisdicción** sobre la lectura solo es significativa en el caso extremo de México con la entidad que desarrollaba una política de gestión de tipo I: emergente, difusa y exclusivamente apoyada sobre el “chorreo administrativo” de la información. No habría diferencias estadísticamente significativas entre las jurisdicciones de Uruguay analizadas aquí luego de incorporar los controles apropiados.

A pesar de estos resultados, es de señalarse que en las entrevistas a los responsables de la gestión no apareció con claridad un perfil de maestro lector. La edad del maestro fue citada pero en explicaciones contradictorias. El compromiso ideológico y la responsabilidad profesional fueron otras variables señaladas.

## 6.2. Implicancias para la comunicación de resultados

La falta de efectos significativos de las políticas de gestión a nivel territorial, excepto en la entidad de tipo I de México no debe ser mal interpretada. El hallazgo importante que resulta de fundamental importancia es que si no se garantiza el máximo acceso a los informes por parte del magisterio en el momento en que un sistema de evaluación se está institucionalizando, muy probablemente esta decisión se transforme en un des-incentivo para la futura lectura.

En segundo lugar, no se pueden comunicar resultados por vías administrativas corrientes. Solo en la jurisdicción de tipo I de México se utilizó la estrategia de *trickle down*; las dos entidades restantes mexicanas y las tres uruguayas emplean otras estrategias de comunicación que suponen que es necesario construir una interpretación de los resultados. Una política de gestión estratégica de las evaluaciones pautada por la realización de una reunión especial para darle tratamiento al informe, una lectura en detalle de los instrumentos y ciertas decisiones (selecciones) de priorización de áreas genera estímulos muy claros respecto del valor que tienen estos documentos. En contextos donde los maestros suelen tener escasez de tiempo debido a sus múltiples tareas de corrección de trabajos y preparación de clases, tales señales son importantes para leer. Es necesario recordar que la principal dificultad que se ha señalado por parte de los maestros para la lectura es la falta de orientaciones claras del director o del supervisor.

Para el caso de México, resulta importante anotar que en noviembre del año 2003 (ojo, el libro saldrá el 2004) fue presentado el primer informe nacional de resultados de las pruebas de “Estándares Nacionales” por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Este es un hecho histórico de gran importancia. Sin embargo, es necesario justipreciar su peso en el contexto de los hallazgos de esta investigación, en particular del peso que tienen las políticas de gestión a nivel de las entidades. Si no se logran modificar fuertemente las tendencias al ocultamiento o a la comunicación puramente burocrática de los

informes, es probable que la situación que aquí se reportó conserve todas sus inercias. Esta conclusión se refuerza por otro hecho: no ha habido hasta el momento un informe de resultados dirigido a las casi cinco mil escuelas que formaron parte de las muestras en alguno de los seis levantamientos realizados entre 1998 y 2003.

Para el caso de Uruguay, interesa señalar que más allá de la estrategia comunicacional de tipo universal (en relación a los informes generales) y confidencial respecto a los resultados de las escuelas participantes, las modalidades de distribución y por ende de tratamiento de la información a nivel de las jurisdicciones y de los centros escolares son diferenciales. Estas variaciones, en algún sentido esperable, refieren fundamentalmente a la importancia y significado que le otorgan las unidades educativas de referencia a la evaluación. Es así que algunas jurisdicciones llevan a cabo actividades específicas del tratamiento de la información, a la vez, que las escuelas socializan u ocultan entre su cuerpo docente los resultados alcanzados. Estas estrategias diferenciales de comunicación inciden significativamente en la utilización intensiva de la información generada, en la medida que el grado de “difusión efectivo” pasa a depender de la “voluntad política” de las autoridades intermedias de la educación (cuerpo inspectivo y directores). Esta situación no es menor para un sistema de evaluación como el uruguayo, relativamente joven y que no utiliza la sanción como incentivo o mecanismo de presión.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. 2002 *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*. Miguel Ángel Porrúa Editores. México DF.
- ARNAUT, Alberto, 1998 *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. Ed. El Colegio de México / Centro de Docencia e Investigación Económica. México DF. 2002 *Administración pública descentralizada en México 1992-2002*. El Colegio de México. En prensa.
- BAKKEN, Tor & HERNES, Tore, 2003 *Autopoietic Organization Theory. Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective*. Abstrakt / Liber / Copenhagen Business School Press. Oslo.



- BALL, Stephen, 1989 *Micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Colección Temas de Educación Ediciones Paidós / Ministerio de Educación y Ciencia de España. Madrid.
- BARBA, Bonifacio (coordinador), 2000 *La federalización educativa: una valoración externa desde la perspectiva de los estados*. Secretaría de Educación Pública. México DF.
- BENVENISTE, Luis, 1999 *Student Assessment and Consensus Building in Uruguay*. Unpublished paper. Stanford University. 2000 *The Politics of Student Testing: Comparative Analysis of National Assessment Systems in Southern Cone Countries*. Unpublished paper. Stanford University. Ca.
- BOSCH, Luis & TORRENTE, Diego, 1993 *Encuestas telefónicas y por correo*. Cuadernos Metodológicos N° 9. Editorial CIS. Madrid.
- CAMACHO, Salvador, 2001 “Hacia una evaluación de la modernización educativa: desarrollo y resultados de la ANMEB”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol. 6 (13) pp. 401-413. México, DF.
- CHAVES, Patricio, 1993 *Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico*. Publicaciones CINTERPLAN. Caracas.
- CONDE, Silvia, 2002 “El proyecto de gestión pedagógica en el Estado de Nuevo León”. *Revista Educación* 2001 num. 85. Octubre.
- CORTÉS, Fernando, 2001 “Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa y la investigación cuantitativa”. *Argumentos* vol. 36. Universidad Autónoma Metropolitana. México DF.
- CROZIER, Michel, 1969 *El fenómeno burocrático*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- DGE (Dirección General de Evaluación ) - México, 2002a *La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal. 30 años de medición del logro educativo*. Consultado en [www.snee.gov.mx](http://www.snee.gov.mx). Una versión abreviada fue incluida en el libro AA.VV. *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*. Porrúa Editores. México DF. Pp. 293-304. 2002b. *Estándares Nacionales. Documento Técnico*. SEP. México DF. 2002c *Boletín a docentes*. SEP multicopiado. México DF.
- DI GROPELLO, Emmanuela, 1999 “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”. *Revista de la CEPAL* num. 68, pp.153-170

- FERNÁNDEZ, Tabaré, 1998 *El análisis jerárquico multinivel en Educación y Ciencias Sociales*. Documento de Trabajo N° 36. Depto. de Sociología de la Universidad de la República. Montevideo. 2001. *Contribución al análisis organizacional en educación*. Ed. Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) /Ediciones Plural. Montevideo.
- FERNÁNDEZ, Tabaré; ALESINA, Lorena; CABRIO, Silvina; CAGGIANI, Eugenia; FUERTES, Karina; GARCÍA, Ether, PÉREZ, Macarena & SOSA, Ana. 2000 *Condiciones de desempeño profesional de los maestros uruguayos*. Informe de investigación N° 20. Departamento de Sociología /UDELAR. Montevideo.
- FIERRO, María; TAPIA, Guillermo, 1999 “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”. En Pardo (1999) *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México DF.
- FILGUEIRA, Fernando, *et al.*, 2003 *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización*. ANEP/UNESCO/IIEP. Montevideo.
- GRANOVETTER, Mark, 1973 “The Strength of Weak Ties”. *American Journal of Sociology*, vol. 78 (6). 1360-1380.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert & VERBA, Sidney, 2000 *El diseño de la investigación social: la inferencia en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial. Madrid.
- KISH, Leslie, 1972 *Muestreo de encuestas*. Editorial Trillas. México DF. 1995 *Diseño estadístico para la investigación social*. Editorial CIS. Madrid.
- LATAPÍ, Pablo & ULLOA, Manuel, 2000 *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. Editado por Centro de Estudios de la Universidad UMAM / Fondo de Cultura Económica. México DF.
- LEE, Valerie & BRYK, Anthony, 1989 “A Multilevel Model of the Social Distribution of High School Achievement”. In *Sociology of Education* n 62. number 3, 172-192. October. Chicago.
- LEYDESDORFF, Loet, 2003 “The Construction and Globalization of Knowledge Base in Inter Human Communication Systems”. *Canadian Journal of Communication* vol. 28(3).
- LOERA, Armando & SANDOVAL, Fernando, 1999 “La innovación educativa en el proceso de descentralización en el Estado de Chihuahua”. En

- Pardo (1999) *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México DF.
- LUHMANN, Niklas & SHORR, Karl Eberhard, 1993 *El sistema educativo: problemas de reflexión*. Ed. Universidad Iberoamericana. México DF.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe, 2001 “Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001”. En Revista de la OEI, núm. 27, septiembre - diciembre. Pp. 35-56. Madrid. Consultado en el www: <http://www.campus-oei.org/revista/rie27.htm>
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Félix, 1994 “México: Sistema Nacional de Evaluación Educativa” en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas año VI N° 17; Ed. Ministerio de Cultura y Educación; / OEA; Buenos Aires. Pp. 79-110. 2000. “El Sistema Nacional de Evaluación Educativa de México (SNEE)”. En Revista de Educación N° 321. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. Madrid.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Félix & SCHMELKES, Sylvia 2000 *Aseguramiento de la calidad de las pruebas de Estándares Nacionales para la Educación Primaria, de la Secretaría de Educación Pública*. Ponencia presentada en el V Congreso de Investigación Educativa del Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- MEJÍA, José, 1999 “Federalismo e innovación educativa en México. El caso de Nuevo León”. En Pardo (1999) *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México DF.
- MERTON, Robert (1936) “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”. *American Sociological Review* vol. 1, 894-904.
- MIDAGLIA, Carmen, 1999 *Hacia una nueva institucionalización de las políticas sociales*. Documento de trabajo N° 11, Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- OCHOA, Manuel, 2002 “La evaluación académica en el estado de Aguascalientes: un camino hacia la equidad educativa y un aporte a la autoevaluación institucional”. En AA.VV. *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*. Porrúa Editores. México DF.
- POZNER, Pilar, 1995. *El directivo como gestor de aprendizajes*. Editorial Aiqué. Buenos Aires.
- POZNER, Pilar & FERNÁNDEZ, Tabaré, 2000 *Gestión educativa estratégica*. Módulos destinados a los responsables de transformación educa-

- tiva. Num. 2. IIPE Buenos Aires - UNESCO. También accesible en [www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)
- RAUDENBUSH, Stephen & BRYK, Antony, 2002 *Hierarchical Linear Models. Second Edition*. Sage Publications. Thousand Oaks
- RAVELA, Pedro, 2001a. *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Documento de Trabajo N° 20. PREAL. Santiago de Chile. Consultado en [www.preal.org](http://www.preal.org).
- 2001b. *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas de evaluación educativa en América Latina?* Documento de Trabajo N° 22. Grupo Estándares y Evaluación. PREAL. Santiago de Chile. Consultado en [www.preal.org](http://www.preal.org)
- RAVELA, Pedro; PICARONI, Beatriz; CARDOZO, Manuel; FERNÁNDEZ, Tabaré, GONET, Dina; LOUREIRO, Graciela & LUACES, Oscar. 1999 *Factores institucionales y pedagógicos explicativos de los aprendizajes. Cuarto Informe de la Evaluación Nacional de Aprendizajes en Sextos Años de Educación Primaria*. Ed. UMRE-MECAEP-ANEP. Montevideo.
- RAVELA, Pedro; PICARONI, Beatriz; FERNÁNDEZ, Tabaré, GONET, Dina; HARETCHE, Carmen; LOUREIRO, Graciela & LUACES, Oscar. 2000 *Evaluaciones nacionales de aprendizajes en Educación Primaria en el Uruguay (1995-1999)*. Ed. UMRE-MECAEP-ANEP. Montevideo.
- RUIZ, Francisco, 1999 “El proceso de federalización educativa en Oaxaca”. En Pardo (1999), *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México DF.
- SANTANGELO, Horacio, 1994 “Sistemas de Evaluación y Estrategias de Mejora de la Calidad Educativa” en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, año VI N° 17; Ed. Ministerio de Cultura y Educación; / OEA; Buenos Aires. p.13-28.
- SCHMELKES, Sylvia, 2002. *La difícil relación entre la evaluación educativa y la calidad de la educación*. Presentación en el evento sobre Ética, Evaluación y Calidad de la Educación organizado por Editorial Santillana y realizado en Ciudad de México el 15 y 16 de febrero del 2002.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) - México, 2000b. *Distribución de los planteles públicos de educación primaria y secundaria según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de carrera magisterial*. Subsecretaría de Planeación y Coordinación, Dirección General de Evaluación. México DF.

- SELZNICK, Paul (1943) "An Approach to a Theory of Bureaucracy". *American Sociological Review*, vol. 8 N° 1.
- 2000c *Perfil de la educación en México. 3ª edición*. Secretaría de Educación Pública. México DF.
- 2001a *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica - Resumen*. Ed. Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Dirección General de Evaluación. México DF.
- 2001b *Programa Nacional de Carrera Magisterial*. Publicado en sitio web [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).
- SOLANA, Fernando; CARDIEL, Raúl & BOLAÑOS, Raúl, 1997 *Historia de la educación pública en México*. Ed. Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Educación Pública. México DF.
- UMRE (Unidad de Medición de Resultados Educativos) - Uruguay, 1996a *Evaluación nacional de aprendizajes. Fundamentos*. Ed. ANEP/MECAEP. Montevideo
- 1996b *Primer informe público de resultados. Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua Materna y Matemática. 6º año de Enseñanza Primaria - 1996*. Ed. ANEP/MECAEP. Montevideo.
- 1997a *Segundo Informe público de resultados. Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua Materna y Matemática. 6º año de Enseñanza Primaria - 1996*. Ed. ANEP/MECAEP. Montevideo
- 1997b *Tercer Informe Público. Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua Materna y Matemática. 6º año de Enseñanza Primaria - 1996*. Ed. ANEP. Montevideo.
- 1999a *El trabajo con la muestra controlada por UMRE: Boletín Informativo para Maestros*. Ed. ANEP/MECAEP. Montevideo.
- 1999b *Evaluación Nacional de Aprendizajes en sextos años de Educación Primaria. Primer Informe*. Ed. ANEP/MECAEP. Montevideo.
- 2002a *Los niveles de desempeño al inicio de la educación primaria. Estudio de las competencias lingüísticas y matemáticas. Evaluación nacional en el primer nivel de la escolaridad: inicial 5, 1º y 2º año. Primer informe. Septiembre 2002*. Proyecto Mecaep / ANEP - Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativo, Gerencia de Investigación y Evaluación. Montevideo.
- 2002b *Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática. 6º año de Enseñanza Primaria. - 2002. Primer Informe de devolu-*

*ción de resultados de la muestra nacional*. Noviembre 2002. Proyecto Mecaep/ANEP - Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativo, Gerencia de Investigación y Evaluación. Montevideo.

ZORRILLA, Margarita 1999 “Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998. De un modelo armado a un modelo para armar”. En Pardo (1999) *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México DF.

2002a “Diez años después: retos, tensiones y perspectivas de la Educación Básica en México”. Revista Electrónica de Investigación Educativa vol. 4 (2). Consultado en el www: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

2002b “Una década más tarde: la reforma de la supervisión escolar en Aguascalientes. Características, aprendizajes y problemas por resolver”. Revista Educación 2001. Num. 89 octubre. México DF.

# La evaluación de aprendizajes y su impacto en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay

*Adriana Aristimuño  
Ruben Kaztman*

## INTRODUCCIÓN

La creación de un sistema de evaluación de aprendizajes de alcance nacional, que evalúa en forma periódica los aprendizajes de los estudiantes, y cuyo diseño se retroalimenta con las opiniones de los diversos actores intervinientes en el proceso educativo, constituye una novedad de indudable trascendencia en la educación uruguaya. La investigación cuyos resultados aquí se presentan buscó indagar las formas de uso y el impacto que tiene la información empírica referida a esas evaluaciones nacionales de aprendizaje en el mejoramiento de la educación primaria pública del país.

La propuesta de evaluación se plasmó en una serie de documentos. La investigación se propuso responder a preguntas tales como: ¿Qué oportunidades tienen los maestros de leer y discutir esos materiales? ¿Se encuentran preparados para comprenderlos? ¿Cuáles han sido las iniciativas de los técnicos responsables de la propuesta para informar y convencer a los docentes acerca de las virtudes de la misma? ¿Se han organizado espacios de formación en servicio que contribuyan a una mejor

comprensión de la propuesta? ¿Son los maestros capaces de transferir esos conocimientos a sus prácticas? ¿Qué factores inciden en el aprovechamiento que se hace en las escuelas de esta información a nivel de los actores individuales, y qué factores inciden a nivel institucional, considerando a la escuela como una organización que aprende? ¿Cuál es el impacto que tiene esta información en las prácticas de los directores y docentes al nivel de las escuelas? ¿Cuál es el impacto que tiene esta información en el diseño y/o modificación de las políticas educativas dirigidas a la enseñanza en el nivel de educación primaria del país?'

Para responder a estos interrogantes, y a las preguntas que se fueron generando en el proceso de investigación, se realizaron tres operativos centrales de relevamiento de información a lo largo del año 2002 y primer semestre de 2003: una ronda de entrevistas en profundidad a 14 informantes considerados clave para el tema (inspectores, directores, técnicos en evaluación, dirigentes gremiales y autoridades del sistema educativo público); una encuesta nacional a maestros y directores con una muestra representativa de 831 maestros y 78 directores; y cuatro grupos de discusión en escuelas con altos niveles de rechazo a la propuesta.

El artículo se estructura de la siguiente manera: comienza con una breve descripción del universo en estudio –la educación primaria pública de Uruguay–, describe la manera en que en el marco de la reforma educativa se instala la evaluación de aprendizajes en el sistema educativo, presenta una propuesta conceptual y de análisis en la que se consideran factores endógenos y exógenos a las escuelas para explicar la forma en que la propuesta permea la vida de los maestros y las escuelas, plantea los resultados más importantes a los que se llegó –poniendo énfasis en los factores que explican el impacto de la propuesta–, y cierra con un conjunto de conclusiones.

## 1. LA EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN URUGUAY

En el año 2002, asistían a la educación primaria pública 317.019 alumnos en todo el país, correspondiendo 101.070 de ellos a Montevideo. Esta población se distribuía en 992 escuelas urbanas, en las que se desempeñaban 12.663 docentes.

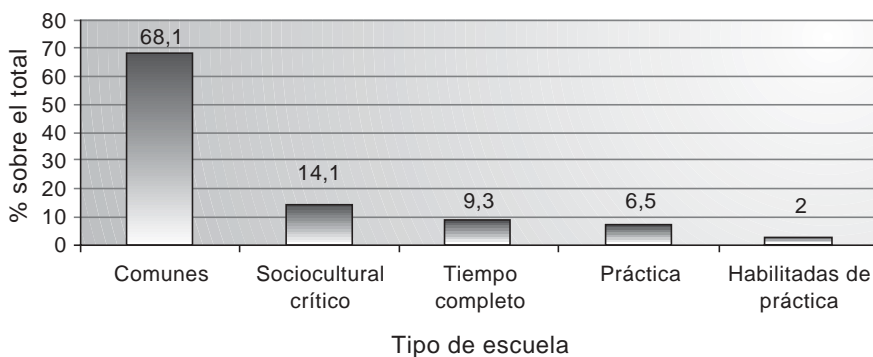
La educación primaria es conducida por el Consejo de Educación Primaria (CEP), dependiente del Consejo Directivo Central (jerarquía máxima de la educación del país). El CEP ha establecido que el sistema de educación primaria urbana se organiza en cuatro tipos de escuelas en todo el país:



- Las escuelas comunes
- Las escuelas de práctica
- Las escuelas de Tiempo Completo
- Las escuelas de Contexto Sociocultural Crítico

Los últimos dos tipos de escuela fueron creados recientemente en el marco de las políticas orientadas al logro de mayores niveles de equidad en el sistema. En el siguiente gráfico puede apreciarse que las escuelas comunes constituyen la gran mayoría.

**GRÁFICO 1**  
**Tipo de escuela según porcentaje que representa en el total de escuelas públicas urbanas de Uruguay**



*Fuente:* Estadística de primaria, marzo de 2002.

En Uruguay, todos los maestros, de los cuales un 95.5% son mujeres<sup>1</sup>, poseen título habilitante, el que logran luego de tres años de formación en institutos de formación docente de tradición normalista. Sus niveles de remuneración son más bajos que los de sus pares de la región. Mientras un maestro uruguayo redondea un salario anual de aproximadamente 6.000 dólares, su par argentino llega a 6.800, y el chileno trepa a 12.000 de la misma moneda<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ANEP-UNESCO/IIPE. *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados.* Montevideo: ANEP-UNESCO/IIPE, 2003.

<sup>2</sup> ANEP-UNESCO/IIPE. *op. cit.*

## 2. LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJES COMO UNA POLÍTICA ENMARCADA EN UN PROCESO DE REFORMA

### 2.1. La reforma en Uruguay, sus pilares y objetivos centrales

Ni bien el país recuperó su institucionalidad democrática en 1985, el gobierno acogió los numerosos reclamos por cambios profundos en el sistema educativo que se habían acumulado en la sociedad. Algunas de las primeras medidas se dirigieron a restituir en sus puestos a miles de docentes alejados de sus cargos por el gobierno militar, a crear nuevas formas de trabajo y restablecer otras que se habían abandonado, y a dotar al sistema de recursos mínimos de funcionamiento. En dicho período de gobierno se lanzó un nuevo plan curricular para la Educación Media Básica, ciclo que constituye el último tramo de la educación obligatoria.

La administración que se inició en 1990 tuvo ante sí un completo diagnóstico de la situación de la educación del país. Dicho diagnóstico fue realizado por la Oficina de CEPAL de Montevideo e incorporó un cuerpo importante de ideas sobre lo que los nuevos tiempos demandaban de la educación. Avaladas por los resultados de una investigación sistemática, las ideas que la CEPAL colocó sobre la mesa de discusión marcaron un hito en la historia de la educación uruguaya. Los estudios recorrieron el velo del funcionamiento y resultados de un sistema que por décadas se había considerado ejemplar, dejando al descubierto graves problemas en la calidad y equidad de la educación nacional.

El año 1995 marca un nuevo hito. El nuevo gobierno puso al frente de la administración de la educación pública a Germán Rama, conductor del diagnóstico de CEPAL, con lo que se inició un tiempo de importantes realizaciones para la reforma educativa en el país. Como una forma de iluminar las características propias de ese último período, en el siguiente cuadro planteamos algunas de las diferencias contextuales claves que lo distinguen del período inmediatamente posterior a la restauración democrática, en el que se habían generado los embriones de las significativas transformaciones que fue experimentando el sistema educativo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Debemos señalar que en Uruguay, cuando se habla de “la reforma” se hace referencia al proceso que comenzó con la administración de Germán Rama, a partir de 1995.

**CUADRO 1**  
**Escenarios de origen de dos períodos de cambio educativo en el Uruguay de la democracia restaurada**

	<b>Primera administración democrática (1985-1989)</b>	<b>Tercera administración democrática (1995-1999)</b>
Escenario social e institucional	Retorno a la democracia luego de 12 años de dictadura militar: cierta euforia inédita en el país sobre el futuro del mismo. Retorno al país de miles de exiliados, varios se reinstalan en la educación.	Segunda presidencia de J. M. Sanguinetti: fuerte énfasis en la educación. Fluida relación personal y afinidad intelectual entre el Presidente de la República y el Director Nacional de Educación Pública. Amplia negociación en meses previos a la toma de posesión de las autoridades, con actores clave de un amplio espectro político y social, sobre los cambios a realizar. El Codicen por encima de toda autoridad.
Diagnóstico y rol de la educación	Vaciamiento de cuadros técnicos en todo el sistema, masificación de la Educación Media, crisis de calidad y conciencia de urgente necesidad de cambios como parte de un proyecto de restauración democrática. La educación era concebida parte del “cambio en paz” sostenido por el gobierno. Lógica de la restauración.	Completo diagnóstico empírico previo (CEPAL) guiado por una lógica técnica, de marcada visión social sobre importantes problemas de la educación del país. Fuerte conciencia de la necesidad de urgentes cambios visto el rezago y crisis de calidad del sistema, a 10 años de restituida la democracia. Convicción de que los cambios previos fueron insuficientes o mal orientados. Lógica de la refundación.
Elenco impulsor	Eje: Daniel Corbo. Secretario Asesor Docente del Codicen. Equipos de inspectores. Comisiones <i>ad hoc</i> integradas por figuras de prestigio de la educación pública.	Eje: Germán Rama, Director Nacional de Educación Pública y Presidente del Codicen. Técnicos de sólida formación, a veces provenientes de fuera del sistema educativo público, o incluso del sistema educativo.

*Continuación*

	<b>Primera administración democrática (1985-1989)</b>	<b>Tercera administración democrática (1995-1999)</b>
Influencias intelectuales	Fundamentalmente nacionales. Reforma educativa española aplicada durante el gobierno de Felipe González.	Una visión abierta al mundo, peso de figuras externas: C. Braslavsky, G. Frigerio, J. C. Tedesco. Una visión sociológica de la educación. Consultores y agencias internacionales de financiamiento.

Una primera lectura del cuadro permite visualizar el desarrollo de procesos diferentes. Si consideramos los elencos impulsores, las lógicas y las influencias intelectuales en ambas administraciones, se pueden anticipar algunas de las notas cruciales de ambos procesos, especialmente del más reciente. El Plan 86, piedra angular de la administración 1985-1989, fue ideado y diseñado en sus fases iniciales, por el Lic. Daniel Corbo, entonces un joven Asesor Docente del Codicen, y por sucesivos grupos y comisiones integradas por prestigiosos docentes, directores e inspectores, provenientes de diferentes instituciones de la educación pública. Las figuras destacadas en ese proceso fueron autoridades y técnicos pertenecientes en su totalidad al sistema educativo nacional. Con frecuencia se recibían aportes de expertos extranjeros (españoles, franceses) que eran procesados por el elenco local como insumos externos. Asimismo, cuando se revisan las fuentes bibliográficas de los documentos fundacionales y las guías programáticas del plan resulta muy clara la influencia de la reforma española.

En cambio, el Plan 96, buque insignia de la reforma de la administración liderada por Rama, si bien integró figuras destacadas del sistema educativo, se gestó desde un comienzo fuera de sus elencos institucionales. Germán Rama y sus equipos técnicos dieron forma a una concepción de la educación que no era usual en los cuadros nacionales, generada en una visión sistémica y apoyada en diagnósticos con fuerte énfasis sociológico y abundante información estadística. A ello se agrega que, salvo notables excepciones, el elenco impulsor de esta transformación prescindió en gran medida del concurso de los inspectores. A la cabeza de proyectos externos al sistema educativo colocó a jóvenes técnicos de escasa trayectoria en la educación pública<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Esto no fue algo que se inició en la administración dirigida por Germán Rama. El proyecto MECAEP (Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria) se había iniciado en

Esta situación fue generando un distanciamiento progresivo entre el elenco impulsor de la reforma y un segmento importante de educadores del sistema. Es posible que la contribución mayor a ese distanciamiento fuera la clara vinculación del proyecto de cambio con fuentes de financiamiento extranjeras, y para peor –en la visión de los docentes–, con sede en Washington. Esto introdujo un factor político-ideológico que, siempre latente en la educación, se hizo explícito y contaminó toda la discusión.

La Reforma Educativa, tal como se presenta en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996- 2000, se basó en cuatro ejes fundamentales<sup>5</sup>: *La consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad educativa, la dignificación de la formación y la función docente y el fortalecimiento de la gestión institucional.*

Como se expresara líneas arriba, en el período 1995-1999 el sistema educativo incorporó tres programas de financiamiento externo con fuerte impacto en la educación del país: el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica (UTU/BID), el Proyecto de Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente (MES y FOD) y el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria (MECAEP), el que habiendo surgido en el período anterior se consolida en este.

MECAEP tiene como objetivos principales expandir la educación inicial, construir escuelas de tiempo completo, distribuir libros de texto, financiar proyectos que apunten a mejorar la calidad educativa, brindar capacitación docente, apoyar la gestión administrativa y crear un sistema estandarizado de medición de resultados educativos, la UMRE o Unidad de Medición de Resultados Educativos. En sentido estricto, la UMRE había sido creada en la administración anterior, pero es en el marco de la administración que se instala en 1995 que se le da forma, estructura, y un equipo que la consolida. Esta unidad funciona durante toda esta administración en la órbita del MECAEP, pero en el siguiente, año 2000, se integra a la ANEP constituyéndose como la Gerencia de Investigación y Evaluación, dependiente de la Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa.

---

la anterior administración del Codicen con financiamiento del Banco Mundial. Pero bajo la conducción de Rama se consolidaron los tres programas internacionales, y no quedaba área de influencia del Codicen que estos no cubrieran: la educación Primaria, la educación Secundaria, la Educación Técnica y la formación docente.

<sup>5</sup> También se puede ver en: “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999” ANEP: 2000.

Las características peculiares de la reforma educativa uruguaya se ponen de manifiesto cuando se las coloca en el marco de las transformaciones educativas que ocurren a nivel continental. A tal efecto, en el cuadro siguiente se sintetizan las líneas principales de reforma educativa que tuvieron lugar en la década pasada en la región.

## 2.2. La creación de la UMRE como agencia nacional de evaluación de aprendizajes, en contexto comparado

La evaluación es una herramienta fundamental para la obtención de información pertinente y válida sobre el logro de los objetivos de mejoramiento de la calidad y de la equidad del sistema. Por un lado, y como

**CUADRO 2**  
**Líneas de reforma en América Latina y el Caribe en los años '90**

Línea de reforma	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay
Reorganización institucional y descentralización de la gestión	X		X	X	X	X		X		X					
Fortalecimiento de la autonomía		X	X		X			X	X		X		X		
Mejorías de calidad y equidad: materiales, equipamiento, infraestructura	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X
Reformas curriculares	X		X		X	X	X			X					X
Ampliación de la jornada escolar					X	X									X
Dignificación de la función docente	X		X	X	X	X	X		X		X				X
Aumento de la inversión en educación	X	X	X	X	X		X		X	X		X	X		X

Fuente: PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, Santiago: PREAL, 2001: 11.

contrapartida al derecho de la población a conocer la marcha de la educación y los cambios en los logros de los estudiantes, la evaluación garantiza el seguimiento sistemático del ritmo, la calidad y la distribución de los beneficios de los avances educativos que toda sociedad democrática está obligada a realizar. Por otro, la evaluación permite la identificación de zonas problemáticas y el seguimiento de la eficacia de intervenciones específicas orientadas a combatir las inequidades que los sistemas educativos a veces contribuyen a perpetuar.

Para poder cumplir con un rol tan crucial en el desarrollo de la vida social, a lo largo de los últimos quince años los sistemas educativos latinoamericanos han creado *sistemas nacionales de evaluación*, uno de cuyos cometidos centrales es la evaluación de los aprendizajes. La aplicación de pruebas nacionales para medir los niveles de logro en los aprendizajes por parte de los estudiantes se ha ido expandiendo en el continente<sup>6</sup>.

Los propósitos de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes han sido recientemente sintetizados como los siguientes<sup>7</sup>:

- Evaluar la productividad de los maestros para establecer incentivos;
- Brindar información sobre calidad a las familias;
- *Devolver información a las escuelas y maestros para que evalúen su trabajo;*
- Establecer la acreditación de los estudiantes al finalizar un nivel de enseñanza;
- Seleccionar u ordenar a los estudiantes;
- *Informar a la opinión pública y generar una cultura de la evaluación;*
- *Contribuir a establecer estándares de calidad para el sistema educativo;*
- *Construir un “mapa” para identificar áreas y tipos de intervención;*
- *Evaluar el impacto de políticas o programas específicos;*
- Realizar estudios de tipo costo-beneficio; y
- *Contribuir a la generación de conocimiento.*

---

<sup>6</sup> Gajardo, Marcela. *Reforma educativa en América Latina. Balance de una década*. Santiago: PREAL, 1999.

<sup>7</sup> Ravela, Pedro (Editor); Wolfe, Richard; Valverde, Gilbert y Esquivel, Juan Manuel. *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Santiago: PREAL, 2001.

En letra cursiva hemos señalado los fines que, a nuestro juicio, son satisfechos por el sistema de evaluación de aprendizajes creado en Uruguay. Entre ellos, el que está más directamente ligado con el interés central de este artículo es el que se refiere a la devolución de información a las escuelas y a los maestros.

Otro aspecto que define a los sistemas nacionales de evaluación es el de las consecuencias de la evaluación. En esto la dicotomía es nítida: o bien la evaluación genera consecuencias “fuertes” o consecuencias “débiles”. Las consecuencias “fuertes” (denominadas *high-stakes* en la literatura anglosajona), son aquellas que por implicar sanciones positivas o negativas para las escuelas se consideran de alto riesgo, como es el caso, por ejemplo, cuando las familias pueden elegir en base a los resultados de las pruebas el establecimiento donde enviarán a sus hijos. En las evaluaciones de consecuencias débiles (*low-stakes*) “los resultados tienen una función únicamente informativa y formativa”<sup>8</sup>.

Un caso muy estudiado de sistema nacional de alto riesgo es el chileno, donde las escuelas son ordenadas en función de un índice que incluye seis factores: efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento, igualdad de oportunidades e integración y participación de profesores, padres y apoderados<sup>9</sup>. Uruguay, en cambio, es un caso de bajo riesgo. Este tipo de sistema generalmente está orientado a servir tres fines: informar al público sobre el estado del sistema educativo; brindar información a los tomadores de decisiones en lo que respecta a la definición de políticas; y “...aportar al mejoramiento de las escuelas y al desarrollo profesional de los docentes a través de la devolución de resultados por escuela...”<sup>10</sup>. Obviamente, el problema de fondo es cómo aprovechar lo mejor de ambos enfoques (*high* y *low-stakes*), esto es, cómo contribuir a la formación y aprendizaje de los cuadros docentes, pero a la vez cómo incentivarlos a mejorar su dedicación y esfuerzos. En la región, Uruguay y Argentina son los únicos dos países que producen, además de informes generales de resultados, informes específicos sobre factores asociados a los resultados, informes específicos dirigidos a docentes e informes de resultados por establecimiento educativo.

---

<sup>8</sup> Ravela, Pedro, La divulgación de los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizajes, PREAL, Serie Políticas, diciembre 2002, Año 3, N° 13.

<sup>9</sup> Ravela, Pedro. *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa de América Latina?* Santiago: PREAL, 2002

<sup>10</sup> Ravela, 2002, pág. 7.



Un aspecto más que define y caracteriza a los sistemas nacionales de evaluación es el de las métricas que se utilizan para reportar los resultados. Este aspecto puede resumirse en el ya clásico dilema de: evaluación referida a normas versus evaluación referida a criterios. La primera, que es la que se utiliza hoy en Argentina, Chile y Paraguay, suele presentar los resultados como porcentajes promedio de respuestas correctas, dado que se propone describir lo que los estudiantes lograron en función de lo propuesto. En cambio, la que se refiere a criterios suele presentar los resultados como porcentajes de alumnos que logran ciertos desempeños predefinidos, que se establecen como estándares o criterios sobre cuáles son los desempeños exigibles a todos los estudiantes de un cierto nivel (se utiliza hoy en Costa Rica, Ecuador y Uruguay)<sup>11</sup>. La evaluación que se refiere a criterios es más rica si lo que se busca es aportar elementos para que los docentes revisen sus prácticas a la luz de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes<sup>12</sup>.

Según el testimonio de sus dos máximos conductores técnicos de los últimos 8 años, la UMRE fue creada para “*evaluar en qué grado los alumnos están aprendiendo lo que deberían aprender; detectar las desigualdades internas del sistema (por eso se le dio gran importancia a que la información fuera útil para la labor docente) y monitorear la calidad del sistema a lo largo del tiempo, cosa que solo se está haciendo a nivel de sexto*”. Sus principales líneas de trabajo se dirigen a “*evaluar las competencias que logran los estudiantes al egresar de los diferentes subsistemas; elaborar reactivos, o sea, poder ir acompañando a los docentes en la elaboración de instrumentos de evaluación; y establecer estándares de evaluación a partir de los datos empíricos recogidos, lo que recién comienza a hacerse para el primer nivel de escolaridad*”.

El sistema nacional de evaluación de aprendizajes de Uruguay queda definido entonces como sirviendo determinados fines, generando un tipo de consecuencias y utilizando una clase de métrica. Si bien esto define claramente el tipo de sistema de que se trata, es conveniente puntualizar algunas referencias complementarias. En primer lugar, la estrategia aplicada en Uruguay dio prioridad al maestro y al director de escuela como destinatarios centrales de la información: “Durante todos estos años el

---

<sup>11</sup> Ver con más detalle en Ravela, 2002, Capítulo 2.

<sup>12</sup> Para una profundización de la diferencia entre las pruebas referidas a normas y a criterios, ver: Esquivel, Juan Manuel. *El diseño de las pruebas para medir logro académico: ¿referencia a normas o a criterios?* En: Ravela (Ed.), 2001.

director o directora de cada escuela ha sido la primera persona en conocer los resultados del establecimiento y todos los demás interesados en conocer los resultados de una escuela en particular, incluidos los propios inspectores, han debido dirigirse a la dirección de la escuela”<sup>13</sup>. A los directores se les entregaron los resultados en tiempo real, a los efectos que pudieran ser integrados en las evaluaciones que hacen los equipos docentes al finalizar el año escolar. Para ello, en 1996 se debieron producir 1.300 informes individuales, uno para cada escuela en 40 días.

Como se puede observar en el cuadro, Chile es el único país que realiza informes o publicaciones específicas dirigidas a las familias, mientras que quienes realizan informes de resultados por establecimiento educativo son Argentina, Chile y Uruguay. Como señalamos anteriormente, Uruguay lo hace en forma confidencial a cada escuela, además de los numerosos traba-

**CUADRO 3**  
**Tipos de informes de difusión de resultados producidos en los países de la región**

Países	Informe general de resultados	Informes específicos sobre factores asociados	Informes o publicaciones específicas dirigidas a los docentes	Informes o publicaciones específicas dirigidas a las familias	Informe de resultados por establecimiento educativo (censales) (*)
Argentina					
Bolivia					
Brasil					
Costa Rica					
Chile					
Ecuador					
Paraguay					
Perú					
Uruguay					

(\*) Algunos países, como por ejemplo Ecuador, devuelven resultados por establecimiento en el marco de operativos de carácter muestral, a los que integraron la muestra.

Fuente: Ravela, Pedro. *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?*, Santiago: PREAL, 2002: pág. 10.

<sup>13</sup> ANEP-UMRE. *Evaluaciones nacionales de aprendizajes en Educación Primaria en Uruguay 1995-1999*. Montevideo: ANEP, 2000.

jos que produce la UMRE con información agregada de todo el sistema de educación primaria. El objetivo que se persigue es lograr un alto grado de involucramiento de los actores con los procesos que ocurren en sus establecimientos y que llevan a los resultados. Cabe señalar que dicha estrategia de devolución de resultados por establecimiento no es ajena al tamaño del país, su infraestructura de comunicaciones, así como la relativamente alta homogeneidad de su composición social y lingüística.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis del tipo de información que llega a las escuelas de Uruguay con resultados de logro de sus alumnos.

**CUADRO 4**  
**Uruguay. Cuadro tipo de entrega de resultados a cada escuela**

	Escuela	Escuelas del mismo contexto sociocultural del departamento	Escuelas del mismo contexto sociocultural del país	Total nacional
Porcentaje de alumnos suficientes en lengua materna				
Porcentaje de alumnos suficientes en comprensión de texto argumentativo				
Porcentaje de alumnos suficientes en comprensión del texto narrativo				
Porcentaje de alumnos suficientes en reflexiones sobre el lenguaje.				

*Fuente:* Ravela, Pedro. *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?*, Santiago: PREAL, 2002: pág. 28.

En segundo lugar, y en consonancia con el principio de no generar consecuencias fuertes para las escuelas, las pruebas no tienen efectos directos ni sobre los estudiantes ni sobre los maestros o directores. Es más, se guardó la confidencialidad de los resultados de cada escuela, dado "...el efecto de reforzamiento negativo que esta práctica tiene sobre las escuelas con mayores dificultades"<sup>14</sup>. En el siguiente cuadro se presenta, siguiendo a Ravela<sup>15</sup>, una síntesis de los principales usos que se puede hacer de la evaluación: la que se llama de *bajo* y de *alto riesgo*.

### CUADRO 5

#### Tipología de usos posibles de las evaluaciones nacionales para mejorar el sistema educativo

Bajo riesgo	Alto riesgo
Información al público sobre el estado del sistema educativo a través de la presentación periódica de resultados generales: nacionales o en grandes desagregados tipo urbano/rural o por regiones o provincias.	Exámenes de acreditación al finalizar cierto nivel educativo o pruebas de selección de los alumnos que desean ingresar al nivel terciario.
Aporte a la definición de las políticas educativas a través de la provisión de información a los tomadores de decisiones en niveles superiores e intermedios.	Establecimiento de incentivos económicos para escuelas o los docentes, a partir de resultados de sus alumnos en las pruebas y otros indicadores.
Aporte al mejoramiento de las escuelas y al desarrollo profesional de los docentes a través de la devolución de resultados por escuela y la producción de materiales de carácter didáctico.	Publicación de los resultados de cada establecimiento en la prensa con la finalidad de que las familias puedan juzgar la calidad de las escuelas y elegir la que desean para sus hijos.

<sup>14</sup> ANEP-UMRE, 2000, pág. 35.

<sup>15</sup> Ravela, Pedro, *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?* Santiago: PREAL, 2002: pág. 7.

Del cuadro se desprende que el uso de las evaluaciones de bajo riesgo está relacionado con una concepción formativa mientras que el uso de alto riesgo está ligado a un sistema de incentivos. En la región existen ejemplos de los dos tipos de usos de la información. Uruguay hace un uso de bajo riesgo de los resultados de las evaluaciones manteniendo la confidencialidad de los resultados por establecimiento, mientras que Chile realiza un uso de alto riesgo ordenando los establecimientos de acuerdo a un índice que toma en cuenta sus resultados educativos y que es publicado a través de la prensa escrita y de Internet para que las familias conozcan la realidad del sistema educativo. Asimismo, las políticas de incentivos económicos dirigidas al docente, tienen en cuenta los resultados que sus alumnos obtienen en las pruebas.

Ambos tipos de uso han recibido críticas. A la estrategia de alto riesgo se le objeta que contribuye a crear más estratificación dentro del sistema, a estimular que la enseñanza se dirija a la prueba y que todo esfuerzo tenga como fin último aprobarla. El cuestionamiento a las estrategias de bajo riesgo, en cambio, subraya la falta de estímulo a la responsabilidad sobre los resultados. Ravela plantea el dilema de garantizar la confidencialidad de los resultados de los establecimientos por un lado y el derecho de las familias de conocer cómo es el establecimiento donde asisten sus hijos, por el otro.

*En tercer lugar*, se busca el involucramiento de todas las escuelas del país. Por ello, la prueba aplicada en 1996 tuvo carácter censal, lo que implicó evaluar cerca de 1.300 escuelas urbanas y rurales, tanto públicas como privadas, que servían a unos 50.000 niños de sexto año de primaria. *Cuarto*, se puso énfasis en evaluar competencias y habilidades y no medir contenidos tal como figuran en el programa de Primaria, lo que se liga a la evaluación por criterios y no por normas. Esto marcó un enorme cambio de concepción curricular cuyo impacto es claramente percibido por los actores claves del sistema. *Quinto*, las pruebas son públicas. Una vez aplicadas se envían a las escuelas junto a un “manual de interpretación”, para que sean revisadas y criticadas por los maestros y directores. *Sexto*, a partir de la primera evaluación de 1996, sus resultados fueron utilizados para actualizar y perfeccionar, particularmente a los docentes de las escuelas ubicadas en los contextos sociales más desfavorables, a través de estrategias de participación voluntaria y grupal. *En séptimo lugar*, se realizaron importantes esfuerzos de consulta y construcción de acuerdos en torno a esta forma de evaluación. Los esfuerzos se orientaron a la discusión del sentido de la evaluación, a la definición de las

competencias a ser evaluadas y a las posibles formas de difusión de los resultados<sup>16</sup>. La creación de un Grupo de Consulta en el año 1996, en forma previa a la aplicación de la primera prueba censal, dio amplia legitimidad al proceso. El Grupo estuvo integrado por inspectores de alto rango, docentes del área de formación docente, maestros propuestos por la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente, representantes del sindicato de maestros, representantes de la educación privada y los dos técnicos que conducían la UMRE.

*En octavo lugar*, la interpretación de los resultados siempre se hizo tomando en cuenta las características socioculturales de los establecimientos educativos, como una forma de poder aislar el efecto contextual sobre el desempeño de los alumnos. *Noveno*, se investigaron las escuelas que logran mejores resultados en los contextos sociales más desfavorables, procurando identificar las características de los establecimientos, o de los antecedentes de los estudiantes, que explican esos mejores desempeños relativos. *Por último*, se operó una especie de evolución en la forma de trabajo: de un primer operativo de tipo censal y obligatorio como fue el de 1996 se pasó a una forma de evaluación voluntaria como la realizada en el año 2001. Durante ese período se realizaron operativos muestrales obligatorios con participación voluntaria y aplicación autónoma del resto de las escuelas, como fueron los que se llevaron a cabo en 1998 y 1999.

Aun cuando la información para realizar una evaluación acabada del impacto del sistema de medición de resultados en la educación primaria uruguaya es aún insuficiente, algunos autores mencionan una serie de señales que mostrarían un incremento progresivo de la legitimidad de la UMRE. En un estudio publicado en el año 2000, Benveniste destaca esos avances afirmando que “hay una sensación creciente de que la UMRE ha imbuido al sistema educativo de un espíritu reflexivo e innovador”<sup>17</sup>. Además, se valora positivamente que algunas evaluaciones, como la de 1998, hayan involucrado a los maestros desde el principio, que se haya mantenido la confidencialidad de resultados y la contextualización sociocultural de las escuelas

---

<sup>16</sup> ANEP-UMRE, 2000.

<sup>17</sup> Benveniste, Luis, La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay, PREAL, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluaciones, Santiago de Chile, abril del 2000.

Sin embargo, y con un nivel igualmente insuficiente de soporte empírico, en el trabajo de Benveniste también se reconoce la existencia de ciertos niveles de rechazo o de indiferencia. Tampoco se tiene información sistemática y confiable sobre la utilización por parte de los maestros de los informes y materiales de orientación didáctica, como por ejemplo, su accesibilidad efectiva, su inteligibilidad por parte de los destinatarios, así como sobre las posibilidades reales de implementar las recomendaciones y sugerencias en ciertos contextos escolares<sup>18</sup>.

El único estudio externo sobre la evaluación a través de pruebas nacionales en la educación primaria de Uruguay muestra indicios de impacto fundamentalmente en dos direcciones<sup>19</sup>. El estudio afirma que dicha evaluación ha contribuido a definir con claridad qué conocimientos y qué competencias deben alcanzar los niños al culminar esta etapa de su educación, revelando algunas carencias tanto a nivel de programas como de prácticas vigentes y que ha estimulado la actualización didáctica y disciplinaria de los maestros a partir del trabajo que se realiza en las escuelas sobre los informes confidenciales y los materiales de discusión técnico-pedagógico. El estudio pone en descubierto, además, algunos factores que reducen las posibilidades de aprovechar la información y los materiales que se envían a las escuelas. Estos se refieren fundamentalmente a la falta de tiempo de los maestros para destinar a esta tarea y a “la rotación de los equipos docentes en algunas áreas”<sup>20</sup>.

### 3. FACTORES QUE AFECTAN LA RESPUESTA A LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN DE APRENDIZAJES

Para abordar las interrogantes que guiaron la investigación, partimos afirmando la existencia de tres grupos de factores que afectan la reacción ante la propuesta de evaluación, tanto a nivel de las políticas y la toma de decisiones, como a nivel de directores y maestros en las escuelas. Ellos son los marcos generales de referencia que los actores construyen para ubicarse en la realidad, que llamamos *lógica corporativa, profesional o político-ideológica*; los que operan al nivel de cada escuela y se vinculan con dinámicas institucionales típicas de centros educativos que

<sup>18</sup> ANEP-UMRE., 2000.

<sup>19</sup> Benveniste, Luis. *La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay*. Lima: GRADE-PREAL, 2000.

<sup>20</sup> ANEP-UMRE, 2000, pág. 74.

ponen en práctica una innovación; y las propias características de la propuesta de evaluación de aprendizajes y sus formas de implementación, como la calidad de sus pruebas, de los materiales de difusión que se utilizan, de las instancias de formación en servicio, de los operativos de aplicación de las pruebas, entre otros.

### **3.1. Características de los marcos generales de referencia para evaluar la realidad: las lógicas corporativa, profesional y político-ideológica**

Los avatares de la historia de los sistemas educativos nacionales sedimentan en matrices institucionales particulares. Esas matrices constituyen la base de las “definiciones de la realidad” de esos sistemas, esto es, de la forma en que sus miembros se perciben a sí mismos. En este sentido, la educación primaria pública uruguaya “es” un conjunto de cosas que constituyen su identidad, y que la distinguen de otras de la región y del mundo, e inclusive de la educación privada, o de otros niveles, dentro del propio país.

Por ejemplo, la educación primaria pública uruguaya provee de orgullo a sus miembros por su nivel ejemplar en el continente; por constituir uno de los ejes más importantes de la integración social del país; por la profesionalidad de los docentes, en su totalidad titulados; por su sistema de concursos, que coloca a cada quien en el cargo al que aspira según su idoneidad probada ante pares y jerarcas; por la legitimidad, incuestionable y sostenidamente respetada a lo largo y ancho del país, de la figura del maestro; por la imagen del “maestro director” como un *primus inter pares*, que comparte con sus maestros la responsabilidad de la marcha de la escuela –sensiblemente diferente de lo que es un director de educación media–. Se trata entonces de una concepción vastamente compartida de la escuela pública como constructora de ciudadanía, de nacionalidad y de cultura. El respeto que la sociedad toda manifiesta a la educación primaria y a sus miembros se traduce en una merecida y elevada autoestima, en la que la fuerza de la corporación es importante. En palabras de uno de los dirigentes gremiales entrevistados: “*el maestro uruguayo es un maestro excelente en general, pero tiende a pensar que el mundo termina en el portón de su escuela*”, como si nada fuera del sistema de educación primaria fuera necesario para su labor.

Estos elementos de la “cultura media” del maestro uruguayo pueden haber pesado en su actitud ante la propuesta, puesto que su mensaje central era que la evaluación que el sistema generaba internamente



era insuficiente para evaluar la marcha de la educación. A ello debe agregarse el hecho coyuntural que la unidad destinada a evaluar los aprendizajes era ajena al sistema. En efecto, desde el marco de referencia que proveía este *ethos* institucional, la presencia de una UMRE cuyo funcionamiento no se regulaba por las normas del sistema de educación primaria, con su Consejo, sus inspecciones, su escala salarial, su estatuto docente y sus concursos, que asignaba salarios con recursos de origen extranjero y con criterios externos al sistema, seguramente afectó la reacción de los maestros, directores e inspectores a la propuesta, más allá de las bondades técnicas de la misma. Si bien es posible que tales factores hayan afectado de manera diferente a los más jóvenes que a los viejos, o a los maestros que a los inspectores, el sustrato común existe. Para propósitos de su análisis posterior, hemos clasificado la orientación que domina la evaluación de la realidad como *lógica corporativa* cuando la misma da prioridad a las amenazas que pueden plantear las propuestas de cambio a los intereses y conquistas colectivas del grupo específico de pertenencia. Las situaciones en las cuales ese tipo de lógica tiene influencia son congruentes con identidades, imágenes institucionales y formas de apreciar la realidad similares a las recién descritas.

Un segundo conjunto de factores relacionados con estos marcos de referencia generales que afectan la receptividad a los cambios se vincula a la cuestión político-ideológica. Como mencionamos anteriormente, el hecho que el dinero que financiaba la reforma se ubicara en Washington alimentó todo tipo de sospechas y argumentos. La principal era que el nuevo sistema de evaluación formaba parte de una estrategia del imperialismo norteamericano y del modelo capitalista para instalarse en el país. Si bien este fenómeno trascendía cada escuela, el mismo tuvo impacto en las culturas institucionales de cada centro educativo, lo que se revelaba en particular en las creencias y posturas explícitas de los dirigentes y militantes gremiales. Hemos clasificado este conjunto de orientaciones como correspondiendo a una *lógica político-ideológica*.

Y por último, existe un conjunto de factores asociados a una manera de ver la realidad en la que priman las oportunidades profesionales o de crecimiento técnico que esta ofrece, y no tanto los intereses que las propuestas sirven, o las amenazas que significan para la corporación. Está más ligada a la profesión del docente y a sus oportunidades de crecimiento y desarrollo. Llamaremos a esta, la *lógica profesional*.

### 3.2. Los factores al nivel de las escuelas

En los últimos años, los análisis de las causas de los éxitos y fracasos de las reformas en educación se han concentrado en los factores que operan al *nivel de las organizaciones concretas* en las que se ponen en práctica los cambios, es decir, escuelas, liceos, centros de formación, universidades, siendo particularmente reveladores aspectos referidos a sus culturas, sus metas, sus sistemas de creencias y sus liderazgos. A su vez, existe un conjunto de factores ubicados en el *nivel de los actores*. Entre estos se destacan aquellos que tienen que ver con los directivos de los centros educativos, especialmente la reconstrucción que estos hacen del proceso de reforma en sus centros, y aquellos que tienen que ver con las condiciones de trabajo de los docentes, en particular sus patrones de colaboración con otros docentes, sus espacios de participación y sus experiencias de formación en servicio. Todos estos factores se entrecruzan cuando se pone en marcha una reforma, influenciados a su vez por el peso relativo en cada centro de las distintas lógicas antes mencionadas.

Numerosas reformas introducidas desde el nivel central han puesto en evidencia la importancia de los mecanismos de adaptación de las innovaciones a las condiciones de cada contexto, cuyo funcionamiento deficiente suele asociarse a instancias de desorden, pérdida o transmisión distorsionada de información. De hecho, los procesos mediante los cuales el centro reacciona a iniciativas de cambio inducidas desde el exterior son diversos y complejos. Van der Vegt y Vandenberghe<sup>21</sup> sostienen que el grado de adopción de una innovación externa depende por un lado, de la capacidad del centro para desarrollar *'arreglos estructurales* en apoyo a la implementación, como la constitución de grupos *ad hoc* que lleven adelante aspectos operativos del cambio, y por otro, de la manera en que el proceso es conducido a través de diversas *funciones guía*, tales como la clarificación de los conceptos introducidos por el cambio, la provisión de asistencia y apoyo, o el ejercicio de presiones en la dirección a la que apunta el cambio<sup>22</sup>. Tanto en la creación de los

---

<sup>21</sup> Van der Vegt, R. y Vandenberghe, R. *Schools implementing a central reform policy. Findings from two national educational contexts*. Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, San Francisco, 1992.

<sup>22</sup> Ver también Van Tulder, M., Van der Vegt, R. y Veenman, S. In-service education in innovating schools: a multi-case study. *Qualitative Studies in Education* 6(2), 129-142, 1993.

arreglos estructurales como en el ejercicio de las funciones guía, el rol de las figuras directivas es central.

Un concepto que ha permitido explicar muchos fenómenos que ocurren durante los procesos de cambio es el de cultura organizacional. Rossman, Corbett y Firestone<sup>23</sup>, por ejemplo, afirman que la aceptación de proyectos de mejoramiento en los centros educativos depende de sus culturas, ya que la aceptación o la resistencia al cambio está arraigada en las definiciones básicas compartidas por los actores sobre lo que es bueno o lo que es verdadero y en la importancia del choque cultural entre los valores y normas implícitas en la innovación y aquellos preexistentes en el centro<sup>24</sup>.

La introducción de un sistema nacional de evaluación externa de aprendizajes plantea en toda su crudeza la posible colisión entre la propuesta y las formas convencionales con que los maestros, los directores, y los inspectores, en forma individual y colectiva, evalúan el aprendizaje de sus alumnos. De ahí el lugar central que ocupó en nuestro estudio el análisis de la cultura organizacional.

La evaluación afecta un conjunto de creencias que son medulares a la actividad docente, como las referidas a la relación entre las formas de enseñar y las formas de evaluar, a los criterios de justicia implícitos en todo acto de evaluación, a la pertinencia o no de evaluar a todos los niños con los mismos instrumentos más allá de consideraciones de contextos diferentes, el clásico dilema de la evaluación de procesos versus la de productos, por mencionar las más salientes. La forma en que la innovación afecta estas creencias, y la manera en que los actores involucrados la entienda, son dos aspectos claves en la determinación del proceso en curso.

Al nivel de los actores, la manera en que los directores manejan la propuesta innovadora con sus equipos docentes se ha mostrado crucial para el proceso de cambio<sup>25</sup>. La forma en que clarifican el significado de

---

<sup>23</sup> Rossman, G, Corbett, H. Y Firestone, W. *Professional cultures, improvement efforts and effectiveness. Findings from a study of three high schools*. Philadelphia: Research for Better Schools, 1985.

<sup>24</sup> Staessens, K, y Vandenberghe, R. De cultuur van een school: omschrijving en betekenis voor onderwijs innovatie. *Pedagogische Tijdschrift*, 12(6), 341-350, 1987.

<sup>25</sup> Aristimuño, A. *Schools do matter. A study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay*. Tesis doctoral. Katholieke Universiteit Leuven, 1996. Aristimuño, A. *El cambio en la educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público*. Prisma (11): 21-54, 1999. Vandenberghe, R. *The princi-*

la innovación para su trabajo cotidiano, los arreglos estructurales que son capaces de construir, y su manera de ejercer las funciones-guía reseñadas, son todos aspectos centrales a la cuestión. Los directores construyen la cultura institucional día a día, y el lugar que asignan en su trabajo cotidiano a la innovación constituye un mensaje claro para sus colegas. Por ende, en la investigación fue importante indagar de qué manera los directores perciben la propuesta de cambio, pero también, y muy especialmente, de qué manera los maestros visualizan el potencial transformador del liderazgo de su director.

Otro conjunto de factores de peso significativo en los procesos de cambio educativo son las condiciones de trabajo de los docentes. Son muchos los investigadores que han indagado acerca de aspectos de esas condiciones que se asocian a éxitos en la adopción de cambios. En esta línea, los trabajos pioneros han subrayado la naturaleza de las redes de interacciones que se forman entre docentes de un mismo centro<sup>26</sup>. Alrededor de este tema se pueden identificar tres líneas de investigación: la de las escuelas efectivas<sup>27</sup>; la del mejoramiento escolar; y la que estudia la docencia como una carrera en la que las condiciones de trabajo y los procesos de cambio tienen roles decisivos<sup>28</sup>.

En la literatura de las escuelas efectivas se sostiene que las instituciones que logran mayores niveles de cambio son aquellas en las que los docentes se observan mutuamente en sus clases, interactúan con frecuen-

---

*pal as maker of a local innovation policy. Linking research to practice.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Washington, 1987. Vandenberghe, R. *Development of a questionnaire for assessing Principals change facilitator style.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, New Orleans, 1988.

<sup>26</sup> Fullan, M. *The meaning of educational change.* New York: Teachers College, 1982.

<sup>27</sup> El movimiento de las escuelas efectivas ha contribuido en fuerte medida al avance en el conocimiento de los procesos de cambio, pero esto no invalida un importante cuestionamiento. Este movimiento surge en Estados Unidos, en instituciones urbanas de población de bajo nivel socioeconómico, en la década de los 80. Ante un problema de bajos resultados académicos y difícil manejo de la disciplina, en varias instituciones de este tipo se implementaron programas similares cuya base era firmeza disciplinaria, orden, énfasis en las habilidades básicas y construcción de una misión institucional. Estos programas dieron rápidos resultados en términos de disciplina y rendimiento, pero su generalización, si tenemos en cuenta una seria advertencia epistemológica formulada por Paul Berman en 1981, no debería ser trasladada a otros contextos, como si se tratara de una tecnología que funciona bien, independientemente de la especificidad del contexto y de los actores.

<sup>28</sup> Para profundizar en la línea de las escuelas efectivas, ver: Purkey, S. y Smith, M. *Effective schools: a review.* *The Elementary School Journal*, 83(4), 427-452, 1983; y Rosenholtz, S. *Teachers Workplace. The social organization of schools.* New York: Longman, 1988. Para profundizar en la línea del mejoramiento escolar –school improvement–, recomendamos:

cia y comparten conocimientos técnicos. Las culturas docentes que se destacan por patrones colaborativos estarían mejor preparadas para afrontar las inseguridades que genera la participación en un proceso de cambio. La existencia o no de formas de trabajo colaborativo a través de las cuales los maestros y sus directores puedan discutir el significado que esta evaluación tiene para ellos, y específicamente los resultados concretos logrados al nivel de la escuela en la que trabajan, es un aspecto central a investigar<sup>29</sup>.

Otra condición del trabajo de los docentes que lleva a mayores niveles de cambio es la de participar en instancias de formación permanente. Esto es un círculo virtuoso: en la medida en que los docentes se perfeccionan, estarán más dispuestos a participar en procesos de cambio, e incluso a proponerlos ellos mismos, y su participación será desde una perspectiva más técnica y calificada. De hecho, como lo plantea Fullan<sup>30</sup>, la formación de los docentes es considerada como una pre-condición para el cambio<sup>31</sup> y la clave para el desarrollo del currículo. En el caso que estamos investigando, el número y la calidad de los circuitos de formación en servicio que permiten a los maestros y directores un mejor manejo de los materiales de la UMRE es un factor crucial para comprender las características del proceso de cambio<sup>32</sup>.

Adicionalmente, se ha señalado que la participación de los docentes en la toma de decisiones en aspectos técnicos aumenta su grado de involucramiento

Fullan, M. *Change forces. Probing the depths of educational change*. Londres-Philadelphia: Falmer, 1993; y Mc. Laughlin, M. Teacher evaluation and school improvement. En A. Lieberman (ed.), *Rethinking school improvement. Research, craft and concept* (pp. 62-175). New York, Teachers College Press, 1986. Para profundizar en la línea de la docencia como una carrera, sugerimos: Hargreaves, A. *Individualism and individuality: reinterpreting the teacher culture*. Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Boston, 1990; Kushman, J. The organizational dynamics of teacher workplace commitment: a study of urban elementary and middle schools. *Educational Administration Quarterly* 28(1), 5-42, 1992; y Mc. Laughlin, M y Yee, S. Schools as a place to have a career. En A. Lieberman (ed). *Building a professional culture in schools* (pp. 23-44). New York, Teachers College Press, 1988.

<sup>29</sup> Desarrollos más recientes se ocupan de estudiar la tensión que existe en el trabajo docente entre autonomía y colegialidad, es decir, entre la necesaria independencia que necesitan para desarrollar su práctica y la colaboración y apoyo de los colegas. Clement, M. y Vandenbergh, R. *Teachers professional development: a solitary or collegial (ad)venture?* Ponencia presentada en el encuentro anual de la AERA, Chicago, 1997.

<sup>30</sup> En *op. cit.*, 1982.

<sup>31</sup> Clark *et. al*, *op. cit.*, 1984 y Mc. Laughlin, M., *op. cit.*, 1986.

<sup>32</sup> Ya hemos señalado que investigaciones previas sobre las condiciones que afectan el aprovechamiento de los materiales de la UMRE han apuntado a este tipo de factores. Ver Benveniste, *op. cit.*, 2000.

con estos procesos contribuyendo de este modo a los procesos de cambio<sup>33</sup>. El progresivo crecimiento de la participación posiblemente explica parte de la gradual disminución de la resistencia que enfrentó la propuesta de evaluación en el país. Por ende, la naturaleza, mecanismos y reacciones a la participación docente son aspectos significativos del presente trabajo.

Por último, la investigación reciente también enfatiza otras condiciones del ambiente de trabajo docente que generan niveles de dedicación y motivación elevados. Entre estos son decisivos la expresión de apoyo y retroalimentación positiva por parte de colegas y directores, la protección o liberación de tareas administrativas así como de todas las que se relacionan con los problemas de disciplina de los alumnos, y la provisión de condiciones materiales estimulantes en términos de salarios, edificios y apoyos didácticos<sup>34</sup>. Por lo tanto, el estudio examina las condiciones concretas del trabajo diario de los maestros uruguayos, especialmente en las escuelas de contexto sociocultural más carenciado, en relación a las maneras específicas en que dichos actores son capaces de asimilar la nueva propuesta de evaluación de aprendizajes. En el siguiente gráfico se incluye el esquema de análisis construido a partir de la consideración de los diversos factores que inciden en el uso e impacto de la innovación.

#### 4. EL IMPACTO EN LAS POLÍTICAS Y EN LOS TOMADORES DE DECISIONES

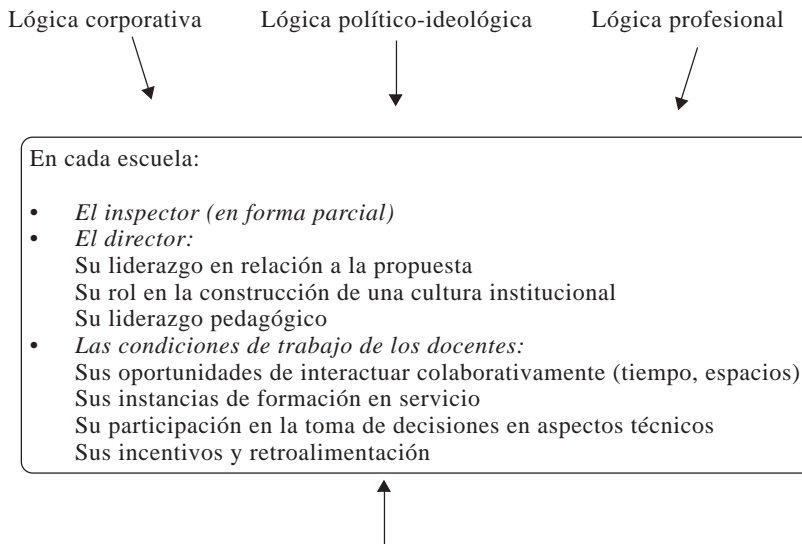
De acuerdo al esquema de análisis propuesto, los responsables de las políticas educativas son los inspectores, autoridades y dirigentes gremiales. Si bien los directores de escuela toman decisiones importantes que afectan la marcha del sistema educativo, en este estudio han sido considerados como actores clave que operan fundamentalmente al nivel de las escuelas. En virtud de ello, el impacto que esta propuesta de evaluación ha tenido sobre los directores será analizado en una sección específica dedicada a las características de dicho impacto en el nivel de las escuelas.

Es muy clara la respuesta de la totalidad de los inspectores entrevistados. El impacto ha sido fuerte y se nutrió de la observación de los efectos de la propuesta en el trabajo de maestros y directores. Hubo consenso entre los inspectores entrevistados en relación al cambio que

<sup>33</sup> Tal como lo demuestra Mc. Laughlin, en *op. cit.*, 1986.

<sup>34</sup> Firestone, W. The commitments of teachers: implications for policy, administration and research. En S. Bacharach (Ed.), *Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy*, 1 (pp. 151-183). Greenwich: JAI Press, 1990.

**DIAGRAMA 1**  
**Factores que inciden en el uso e impacto de la propuesta  
 de evaluación de aprendizajes**



Características de la propuesta de cambio y su dinámica de implementación:

- *Las características de los operativos de aplicación de pruebas*
- *La calidad de las pruebas y de los materiales difundidos*
- *Las características de las instancias de formación en servicio*
- *Los circuitos de difusión de los materiales*
- *El grado de participación en temas técnicos ofrecido a los docentes, directores e inspectores (Grupo de Consulta, elaboración de ítemes, aplicación de pruebas)*

generó la propuesta en la concepción didáctica. La constatación que todas las escuelas “comenzaron a trabajar con un modelo didáctico unificado, que está explicitado en los textos pero no en el programa escolar” es muy importante. También fue significativo el descubrimiento de los niveles de insuficiencia en las pruebas de matemática: el hecho de que fueran peores que en lengua “fue una sorpresa para el magisterio nacional, y llevó a análisis muy interesantes”.

Específicamente sobre el trabajo de los inspectores, uno de ellos puntualizó: “Hasta las pruebas de la UMRE el único indicador que manejábamos

sobre rendimiento era el porcentaje de repetidores por escuela, que es altamente subjetivo (...). A partir de la UMRE, el indicador es el porcentaje de rendimiento satisfactorio en lengua y matemática (...) Es algo muy importante para tomar decisiones acerca de determinadas políticas”. Tanto en las reuniones de planificación de inspectores nacionales y departamentales, como en las juntas de directores a nivel departamental, los datos de la UMRE se constituyeron en un insumo clave para la planificación.

Otros inspectores entrevistados expresaron no solo que las evaluaciones de la UMRE constituyen uno de los insumos que se tienen en cuenta para realizar las planificaciones de las inspecciones, sino también que en los últimos años, el modelo utilizado en las evaluaciones semestrales y anuales que producen las inspecciones ha mejorado gracias a “*muchos de los aprendizajes que hemos hecho de la UMRE*”. Una inspectora nacional sostuvo incluso, que uno de los formularios centrales que utiliza la Inspección Técnica fue fuertemente influenciado por la UMRE.

Uno de los técnicos de la UMRE, sin embargo, matiza la responsabilidad de la agencia de evaluación. Sostiene que la creación de algunas políticas no puede atribuirse a la influencia directa de la UMRE, aunque sí puede afirmarse que “*aporta mucha información para que se continúe con estas inversiones y estos esfuerzos*”. En términos generales, la UMRE “*generó un modo de evaluación, recuperó la importancia de los aprendizajes que todos los alumnos tenían que lograr, puso énfasis en la comprensión de textos, en un modo de visualizar la producción escrita diferente de corregir ortografía; en la capacidad de resolución de problemas en matemáticas más que en resolver cuentas...*”.

Un dirigente gremial abona el fuerte impacto de la UMRE sobre las políticas: “*la administración Rama generó un eje argumental que hizo a la focalización de políticas compensatorias y a la restitución de la imagen de la escuela pública*”.

Por último, las respuestas de todos los actores entrevistados corroboran que los indicadores introducidos por la UMRE constituyeron la base para la selección de escuelas que serían incluidas en los programas de focalización de recursos.

## 5. EL IMPACTO AL NIVEL DE LAS ESCUELAS

Tal como expresamos líneas arriba, la propuesta de la UMRE apostó en forma muy clara a la modificación de las prácticas de maestros y directo-



res en el nivel concreto de las escuelas. Como acabamos de ver, las autoridades en los niveles altos del sistema reconocen un impacto importante en las propias escuelas. Se torna imprescindible, entonces, profundizar en las dinámicas que este sistema generó en las escuelas del país, de acuerdo a lo que los propios actores manifiestan. A este respecto, una primera señal acerca del éxito final de la propuesta es la proporción de docentes que modifican sus prácticas de enseñanza y de evaluación de aprendizajes en virtud de su exposición a los materiales de la UMRE.

### **5.1. Una primera mirada sobre el impacto en las escuelas.** **La aplicación autónoma**

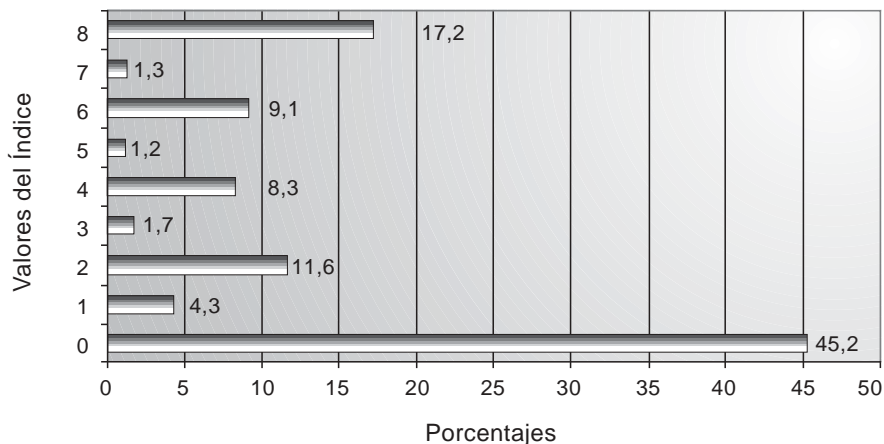
Para medir dicho impacto elaboramos un índice sumatorio simple. El índice combina las respuestas de los maestros, por sí o por no, a la pregunta sobre si cada uno de los cuatro materiales con que se presentaron aspectos básicos de la propuesta había provocado cambios en sus formas de enseñar y de evaluar<sup>35</sup>. Como se puede observar en el Gráfico 2, donde el valor “0” significa que ninguno de los materiales produjo cambios en sus prácticas y “8” que todos los materiales lo hicieron, un 45.2% de los maestros no fueron afectados en sus prácticas por los documentos de la UMRE, mientras que el 54.8 % restante declaró que al menos uno de esos materiales los había afectado.

La apreciación de estos datos plantea el dilema de la copa media llena o la copa media vacía. Sin embargo, si se tiene en cuenta la reconocida lentitud con que maduran las consecuencias de las reformas educativas, el hecho de que, en poco más de seis años desde la primera prueba de evaluación, más de la mitad de los docentes haya declarado que los materiales de la UMRE habían tenido consecuencias sobre sus maneras de enseñar y de evaluar parece más bien corroborar y complementar apreciaciones positivas ya mencionadas sobre los efectos de la innovación propuesta.

---

<sup>35</sup> El conocimiento sobre la propuesta de evaluación se indagó preguntando sobre el grado de información, lectura y discusión del maestro sobre cada uno de los materiales siguientes: las pruebas de lengua y matemática, el manual de corrección de las pruebas de tercer año, el manual de interpretación de los resultados y el informe que presenta los resultados de la evaluación de aprendizaje realizada en 1999. En el anexo 4 de la versión electrónica del informe se incluye el formulario correspondiente (<http://www.preal.org/FIE/informesfinales1.php>). El índice sumatorio simple se construyó con las respuestas a las preguntas 14,15,19,20,24,25,29 y 30, cuyos valores van de 0 a 8. La construcción de los índices utilizados en este capítulo se incorpora en el Anexo 2 del informe referido en su versión electrónica.

**GRÁFICO 2**  
**Porcentaje de maestros según incidencia de los materiales de la propuesta de evaluación sobre sus modos de enseñar y evaluar**



*Fuente:* Elaboración propia en base a los resultados de la encuesta.

Es necesario retener que una alta proporción de los maestros encuestados no había experimentado la aplicación de un operativo de evaluación en su propia escuela, ya que, salvo en el caso del Censo de 1996, todos los demás operativos de la UMRE fueron muestrales. Esta circunstancia permite considerar como “aplicación autónoma” a toda aplicación de las pruebas UMRE o a sus criterios de corrección, por parte de maestros cuya escuela no había participado en los respectivos operativos. En el cuadro que se presenta a continuación puede verse el importante porcentaje de maestros y escuelas que decidieron aplicar las pruebas de los operativos 1998, 1999 y 2001 en forma autónoma. Asimismo, la encuesta revela que un alto porcentaje de estos maestros (mayor al 93% en todos los casos) decidió corregir los resultados de acuerdo a los criterios de la UMRE. También resulta relevante constatar que el porcentaje de escuelas que aplicó las pruebas en forma autónoma aumentó en forma sostenida, pasando de un 67.4% en 1998 a casi el 90% de las escuelas en el año 2001. Todo indica entonces, un nivel de aceptación de la propuesta de evaluación razonablemente alto entre los docentes.

**CUADRO 6**  
**Porcentaje de maestros y escuelas no seleccionados en la muestra que aplicaron la prueba de evaluación de aprendizajes. Total del país**

	Curso y año de la prueba		
	3 <sup>er</sup> curso, 1998	6 <sup>o</sup> curso, 1999	4 <sup>o</sup> curso, 2001*
Maestros	78.1 (N=73)	76.3 (N=59)	73.1 (N=108)
Escuelas	67.4 (N=46)	76.1 (N=46)	89.5 (N=76)

\* La prueba del 2001 fue autónoma. La decisión de aplicarla correspondió a la escuela.

## 5.2. Las características de la propuesta en la visión de los maestros y directores

De acuerdo a nuestra lógica de análisis, las características de la propuesta de evaluación y su evaluación por los usuarios afectan la forma en que esta es implementada en las escuelas. Si bien a la hora de explicar avances y bloqueos el paradigma que impera en el análisis de los procesos de cambio educativo prioriza al actor y a su contexto institucional, no es un aspecto menor el considerar ciertos aspectos “duros” de la innovación misma a la que los actores reaccionan.

Los aspectos que proponemos analizar en este caso son: las características de las *pruebas de evaluación* de aprendizajes aplicadas; las características de los *operativos de aplicación* de las pruebas; las características de los *informes de resultados*; las características de los *materiales de apoyo* (manuales de interpretación de resultados y guías metodológicas); las *formas de difusión* de los resultados; las *actividades* de apoyo realizadas, especialmente las instancias de capacitación y finalmente, el grado de *participación en temas técnicos* que tuvieron los diferentes actores.

Para este análisis partiremos de la información recogida a través de los tres instrumentos del trabajo de campo: las 14 entrevistas, la encuesta nacional a maestros y directores de 78 escuelas, y los grupos de discusión realizados en cuatro escuelas comunes y de práctica con bajos niveles de aceptación de la innovación. El análisis incluye la descripción de estos aspectos de la innovación, tal como la formulan quienes diseñaron la propuesta, así como su evaluación según todos los actores involucrados: los técnicos responsables, las autoridades del sistema, los inspecto-

res, los directores, los maestros, y los dirigentes gremiales. Como se verá, las opiniones divergen en algunos puntos. El siguiente cuadro, donde por razones de espacio seleccionamos los aspectos más significativos, sintetiza la información que vamos a analizar.

– ***Las características de las pruebas de evaluación de aprendizajes aplicadas***

Como se desprende de la lectura del cuadro 7, casi las tres cuartas partes de los directores (un 73.1%) y casi la mitad de los maestros consultados en la encuesta nacional (un 48.7%) plantearon una opinión positiva sobre las pruebas, siendo esta una de las respuestas más favorables entre los once aspectos sobre los que se les pidió opinión.

Uno de los dirigentes gremiales entrevistados manifestó que uno de los factores que operó como facilitador de la implementación de la propuesta de evaluación de aprendizajes fue la calidad técnica de las pruebas. En sus propias palabras: *“las pruebas no han merecido objeciones, los instrumentos han sido claros. En general la gente reconoce validez y confiabilidad a las pruebas, que es lo que deben tener”*.

### CUADRO 7

#### Porcentaje de maestros y directores que formulan una opinión positiva sobre distintos aspectos de la propuesta de evaluación de aprendizajes

Aspectos de la propuesta	Directores	Maestros
Materiales de apoyo	85.9	52.3
Tipo de instrumentos utilizados (las pruebas)	73.1	48.7
Forma de presentación de los resultados (los informes)	66.7	42.6
Forma de aplicación de las pruebas (los operativos)	67.9	43.1
Forma de difusión de los resultados	75.6	37.9
Aprovechamiento real de los resultados en su escuela	50.0	37.8
Posibilidad práctica de implementar la propuesta	56.4	34.4
Localización institucional del organismo que diseñó la propuesta	47.4	34.2
Actividades de apoyo dentro de la escuela	51.3	33.2
Actividades de apoyo fuera de la escuela	46.2	27.1
Oportunidades participación de docentes en el diseño de las pruebas	25.6	23.2

*Fuente:* Elaboración propia en base a los resultados obtenidos de la encuesta a maestros y directores.

Pese a que los participantes en los grupos motivacionales fueron reclutados en escuelas con altos niveles de rechazo a la propuesta, algunos docentes manifestaron su acuerdo con la forma de medir las competencias.

De todos modos, resta un número significativo de maestros que pueden estar considerando las pruebas como algo negativo, o por lo menos, que no les asignan atributos positivos. En los grupos motivacionales se expresaron las siguientes ideas sobre las pruebas: *no se sabe bien para qué se aplican ni quién las elabora; los contenidos no están relacionados con cada niño, y constituye una debilidad de las pruebas que no permitan identificar a cada niño para trabajar sobre sus errores particulares; es algo negativo que las pruebas sean de tipo objetivo dado que por ello “no contextualizan”; las pruebas son muy difíciles; o no contemplan el trabajo del docente en el aula.*

Si se analizan los argumentos planteados por estos maestros, puede vislumbrarse que detrás de ellos, además de un importante desconocimiento sobre los objetivos o la identidad de los autores de las pruebas, también está presente una cierta lógica corporativa que reacciona ante lo externo de las pruebas, oponiendo lo que las pruebas aportan (un conocimiento “desde afuera”, “descontextualizado”) a la capacidad de los docentes de conocer y evaluar a cada niño en sus circunstancias concretas. No se concibe una posible complementariedad entre ambas miradas.

En otros ámbitos de trabajo del sistema de educación primaria, el recelo a la mirada externa aparece claramente como un bloqueo propio de la corporación. Uno de los inspectores entrevistados fue autocrítico a este respecto. El mismo sentenció: *“los maestros somos muy celosos y no nos gusta que nos evalúen de afuera”*, y agregó que la evaluación que se hacía en el sistema a nivel de la educación primaria antes de la aparición de las pruebas nacionales podía llevar a miradas endogámicas que indujeran a errores de apreciación: *“nos estuvimos mintiendo por mucho tiempo”*.

Uno de los dos técnicos que han dirigido la UMRE hasta ahora, que fue entrevistado, participó de muchas instancias de discusión sobre las pruebas en las que se enfrentó a estos argumentos corporativos de recelo hacia las miradas externas. Uno de los argumentos centrales en la reacción de los maestros, como hemos visto, es que este tipo de pruebas no permite identificar a cada niño, ni contextualizar su realidad, sus problemas y sus limitaciones. Llevando este argumento a un extremo, expresa el técnico, llegamos a la “ideología del niño feliz” que, según él, en palabras de una maestra a la que conoció en estos encuentros, se puede resumir así: *“la inspectora dice que a estos niños no les exijamos tanto,*

*porque igual ellos se van a ganar la vida jugando al truco, en cambio es importante que el niño esté feliz, que se lleve un lindo recuerdo de la escuela". Para este técnico, lo que las pruebas pusieron sobre el tapete es que "existen determinados aprendizajes que sí o sí se les deben exigir a todos los niños, que todos deben aprender, y que esto es lo realmente democratizador".*

### **– Las características de los operativos de aplicación de las pruebas**

Así como las pruebas fueron cambiando a lo largo de los años, también se transformaron los operativos a medida que los responsables técnicos iban ganando experiencia. Como vimos, las pruebas llegan a las escuelas para ser aplicadas por aplicadores externos que cumplen determinados requisitos. En el primer operativo los aplicadores fueron estudiantes de magisterio sin experiencia en estas tareas ni conocimiento del ambiente de una escuela, lo que si bien no afectó la calidad del trabajo sí generó algunas dificultades. A partir de 1998, los aplicadores han sido siempre maestros (nunca el maestro del grupo ni de la escuela)<sup>36</sup>.

Estos operativos de aplicación de las pruebas fueron evaluados como positivos por un 67.9% de los directores y un 43.1% de los maestros, siendo para estos últimos el tercer aspecto mejor evaluado del total de once ya mencionados. Puede resultar interesante considerar algunos argumentos expresados por un número de maestros que participó en los grupos de discusión y que apuntan a un rechazo basado en las características del operativo. Para ellos, los operativos constituyen momentos "*atípicos y perversos*", en los que no se comprende por qué los aplicadores no pertenecen a las escuelas, ni por qué las cajas con las pruebas llegan en cajas selladas que solo se pueden abrir en las clases, lo que constituye "*una falta de respeto para la profesión*". Además, por el "*problema del lector óptico, no se puede borrar y esto asusta a los alumnos (...) los niños, entonces, sienten un bloqueo que seguramente incide en los resultados*". Este tipo de argumento fue parcialmente neutralizado en uno de los grupos argumentando que estas características de los operativos buscaban lograr una cierta objetividad y homogeneidad de condiciones de aplicación en todas las escuelas evaluadas.

---

<sup>36</sup> Sin embargo, el maestro del grupo puede quedarse en el salón para supervisar aspectos relacionados con la disciplina, el orden, y el buen desarrollo de la instancia. En todo caso en que el aplicador percibe alguna conducta del maestro que puede afectar las respuestas de los niños, las pruebas del grupo son observadas y son retiradas del operativo.

– ***Las características de los informes de resultados y de los materiales de apoyo***

Como vimos, en Uruguay se dio gran importancia a la información que se hace llegar a las escuelas, ubicando los resultados logrados por sus estudiantes, en relación a las variables socioculturales que pueden contribuir a su explicación. Además, se produjeron una serie de informes nacionales, con resultados agregados, y estudios sobre los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los contextos más desfavorecidos. A este tipo de informes la UMRE sumó una importante producción de materiales destinados a apoyar el trabajo de los maestros, no solo en los casos en que la corrección de las pruebas se realizó en forma autónoma en las propias escuelas (con la guía de los Manuales de Corrección de pruebas), sino también en los aspectos didácticos, donde los materiales apuntan a corregir los errores y salvar las dificultades más frecuentes que enfrentan los docentes en el aula (con Guías de Especificaciones y sugerencias didácticas o Aportes para el trabajo en las escuelas).

Un 66.7% de los directores y un 42.6% de los maestros encuestados evaluó en forma positiva los informes de resultados, mientras que un abrumador 85.9% de los directores y un 52.3% de los maestros lo hizo así en relación a los materiales de apoyo, siendo este el aspecto mejor evaluado por ambos actores. A su vez, en los grupos de discusión realizados en cuatro escuelas de altos niveles de rechazo, no se esgrimieron argumentos en contra de los materiales, a pesar de existir, como vimos, argumentos en contra de las pruebas. Todos estos resultados son altamente significativos, y probablemente apuntan hacia una de las fortalezas del sistema de evaluación de aprendizajes de Uruguay.

Probablemente un factor que explica esta fortaleza está ligado al tipo de técnico que la UMRE reclutó desde un principio. A estos efectos, maestros, directores o inspectores de importante trayectoria en el sistema trabajaron en equipo con los sociólogos y los metodólogos responsables del procesamiento y análisis de la información. Para ellos no era difícil ponerse en el lugar del maestro o el director que iba a recibir los informes, ni concebir qué tipo de información les sería especialmente útil para su trabajo cotidiano en la escuela. La mirada del educador, y no la del estadístico o el sociólogo, era la que prevalecía.

De todos modos, existieron dificultades para la comprensión de algunos aspectos de los materiales. De hecho, los técnicos que dirigieron la UMRE se manifestaron preocupados por el escaso aprovechamiento que

los maestros podían hacer en muchos casos, dada su baja formación en temas metodológicos y estadísticos que les impedía, por ejemplo, hacer una lectura correcta de un cuadro de doble entrada. Otro factor que jugó en contra, según los directores de la UMRE, fue el tipo de material que circuló: los informes de resultados debieron haber sido más atractivos, y según ellos, quizás se pecó de austeridad extrema a la hora de presentar los resultados. Con excepción de una directora entrevistada –que argumentó que lo que hacen los materiales es resumir libros–, el consenso entre los entrevistados es que los materiales hicieron un importante aporte a la educación primaria. Uno de los dirigentes gremiales entrevistados apuntó que todavía se está lejos de aprovecharlos en toda su riqueza.

### – *Las formas de difusión de los resultados*

En este aspecto deberíamos distinguir entre dos tipos de materiales: por un lado, los informes confidenciales enviados a las escuelas con sus resultados (a todas las del país solo en el Censo de 1996, y luego solo a las escuelas que cayeron en las muestras de los operativos subsiguientes); y por otro, los informes nacionales con resultados agregados, y los demás tipos de materiales descritos en el apartado anterior<sup>37</sup>.

En este caso, un 75.6% de los directores y casi un 40% de los maestros evaluaron positivamente el respeto a la confidencialidad. La mayor parte de los inspectores entrevistados, uno de los dirigentes gremiales y los dos técnicos de la UMRE coinciden en identificar este rasgo del sistema de evaluación de aprendizajes, como uno de los elementos que desarticuló la resistencia de la primera hora, al demostrar que se cumplían los compromisos asumidos frente a los diferentes actores –especialmente los gremios– y al colocar a los maestros como centro del interés del operativo.

Uno de los técnicos de la UMRE entrevistados compara la estrategia seguida en Uruguay con la de otros países: *“Mientras en la mayoría de los países más bien se coloca el énfasis en los informes generales para el ministerio o la prensa, en Uruguay se tuvo todo el cuidado para que la información llegue escuela por escuela. Hemos sido muy detallistas*

---

<sup>37</sup> En el primero de los casos, el circuito establecido es sencillo: se envía a la escuela directamente, sin intermediaciones. En algunos casos de escuelas ubicadas en parajes alejados, se le envía a la inspección en sobre cerrado y esta lo lleva a la escuela, donde se abre el sobre y se lee el informe en primer lugar.



en eso". De todos modos, esto generó un recelo considerable en un importante conjunto de actores cruciales del sistema: los inspectores. Uno de los entrevistados, de elevada jerarquía en el ranking de inspectores, expresó: *"Puedo decir con detalle y franqueza que quizá la mayor resistencia no estuvo dentro del nivel operativo /maestros/ sino más bien fue cuestionado por los mandos medios; entonces, lógicamente, si los mandos medios de alguna forma resistían y cuestionaban..."*. El problema queda muy bien planteado por uno de los dirigentes gremiales entrevistados: *"Dejar de lado a los inspectores en esta estrategia de difusión llevó al establecimiento de una doble lógica que jerarquizó al maestro y marginó de la discusión al inspector: fue un pecado estratégico: que algún maestro cualquiera pueda manejar más información que el propio Inspector Departamental, porque eso iba directamente a las escuelas, y yo creo que en eso hubo un reconocimiento a los maestros, pero (...) había un precio en relación al cuerpo inspectivo. Más que el Inspector Departamental, yo creo que son los Inspectores de Zona los que quedaron más por fuera de la conversación. Que no es menor: ahí tenés que reconocer que en definitiva ellos tienen que juzgar al maestro, calificar al maestro, ubicar al maestro en una lista. Entonces, si el que tiene que juzgar no sabe cuáles son los elementos que hacen que el maestro cambie de orientación, en realidad queda muy en falso su rol, se pierde..."*

Otro de los inspectores entrevistados expresó claramente por qué ellos se sintieron desplazados por la UMRE: *"Aquí la información fue confidencial, tal vez demasiado porque por ejemplo a los inspectores no nos llegó directamente y para obtener datos teníamos que ir a cada escuela a pedir su información. Creó cierto malestar sobre todo en algunos porque consideraban que el organismo debía suministrárselas. Esto hizo que alguna información no fuese bien aprovechada pues los inspectores no la seguían..."*

En el segundo de los casos planteados, es decir, toda la información difundida desde la UMRE excepto los informes confidenciales, se escogió una estrategia de tipo cascada, en la que los inspectores tenían un rol importante. Este circuito consistía en una circulación de la información que se iniciaba en la unidad de evaluación y culminaba en las escuelas, utilizando las sucesivas jerarquías del sistema. Como la describe un actor que la vivió como director de escuela: *"Los técnicos de la UMRE se la transmitían a los inspectores nacionales y departamentales, estos a su vez reúnen a sus equipos efectivos zonales, y repiten todo lo que ellos lograron entender de lo que les dijeron los que expusieron; los de zona reúnen*

*a los directores de distrito y hacen la segunda réplica, los directores hacen la tercera a los maestros...*". Es claro que el peligro de entropía en la circulación de la información era grande.

De todos modos, como veremos más adelante, existieron numerosas oportunidades de encuentro entre los técnicos de la UMRE, con directores y maestros, diseñadas como capacitación que tomaron la forma de talleres, que constituyeron un apoyo fundamental para la difusión de los materiales. Los dos técnicos de la UMRE entrevistados son muy críticos de su trabajo en este aspecto. Uno de ellos considera que se podría haber hecho una mejor distribución de los materiales, utilizando otros sistemas. Considera que un importante cuello de botella ocurre dentro de la escuela. Algunos directores reciben los materiales y no los hacen circular. *"Tal vez pecamos de modestos, algo típico de los uruguayos, debimos haber jugado a lo grande, enviando un ejemplar a cada maestro"*. Pero para hacer una excelente distribución, en opinión de los técnicos de la UMRE, se debía haber armado *"un ejército de personas; nosotros somos un grupo muy chico"*, pero esto habría generado un nuevo factor de resistencia por parte de los inspectores.

Una estrategia complementaria a las anteriores, que no dependió de decisiones de técnicos de la UMRE pero sí de las autoridades educativas del momento, fue la de incluir los materiales producidos por aquella en todos los concursos de oposición que tuvieron lugar en el período. De esta manera, todo maestro, director o inspector que concursó en estos años debió leer dichos materiales.

Surge entonces la pregunta acerca de la circulación que tuvieron estos materiales a nivel de los institutos de formación inicial de maestros. Aparentemente este aspecto fue librado a la decisión de los docentes de esos institutos. En los grupos de discusión fue posible detectar algunas maestras recientemente recibidas de Montevideo, con actividad gremial al nivel estudiantil, que no tenían una buena opinión sobre los materiales. No sucedía así en las maestras jóvenes del interior del país. Quizás en este caso, además del factor político-ideológico, puedan estar pesando aspectos prácticos, como la disponibilidad de tiempo por parte de las maestras, o la facilidad de acceso al material.

En síntesis, las dos estrategias dominantes de difusión de resultados, la de los informes confidenciales y la utilizada para todos los demás materiales, tuvieron aspectos positivos y negativos, siendo en general mejor evaluada la primera (aunque generara malestar en los inspectores). La segunda de las estrategias no generó mayor resistencia, pero fue peor

evaluada en términos de su efectividad, aun por los mismos técnicos de la UMRE. Por lo tanto, podemos concluir que desde el punto de vista de la innovación en sí misma y con excepción de los informes confidenciales, las estrategias de difusión de los resultados se podrían haber ajustado con miras a llegar de manera directa a cada maestro. Ello podría haber evitado la participación de actores que mediaban en la relación entre la UMRE y el magisterio, muchas veces –como en el caso del gremio de Montevideo– en abierta confrontación a aquella. Probablemente la estrategia de “armar un ejército de personas” en paralelo a los inspectores fue desestimada con acierto para no generar otro frente de confrontación con un cuerpo colectivo que se sintió desplazado por la nueva política de evaluación de aprendizajes.

– ***El grado de participación en temas técnicos de los actores involucrados***

Si se pregunta a la opinión pública uruguaya cuál ha sido la mayor crítica que recibió la reforma educativa seguramente habrá un rápido acuerdo: la falta de participación de los docentes. La encuesta corrobora esta impresión. Fue el aspecto colocado en último lugar con la aprobación de solo un 25.6% de los directores y un 23.2% de los maestros<sup>38</sup>. Sin duda es un aspecto difícil de evaluar, dado que una de las primeras banderas de la resistencia a la reforma en general, y a la evaluación de los aprendizajes en particular, fue justamente la denuncia de la falta de participación de los maestros.

La UMRE abrió diferentes espacios acotados de participación: primero formó el Grupo de Consulta integrado por quince personas que se mencionó en la primera parte de este artículo; luego convocó a 60 maestros designados por inspectores para elaborar ítemes en la prueba del año 1998, quienes participaron efectivamente en el diseño de las pruebas, y que fuera calificado por el Director Técnico de entonces como “un grupo de excelencia”.

La totalidad de los inspectores consultados evaluaron los espacios de participación abiertos por la UMRE para ellos y los directores, de manera positiva. Consideran que los consensos logrados en estos espacios constituyeron uno de los pilares de la legitimidad que el trabajo fue ganando en

---

<sup>38</sup> En realidad se preguntaba por las oportunidades de participación de los docentes en el diseño de las pruebas, quedando fuera otros aspectos en que efectivamente hubo mayor participación como la aplicación dirigida o la aplicación autónoma.

el sistema de educación primaria. Pero es claro que en el nivel de los maestros no fue así. Los 60 designados fueron un número ciertamente poco significativo en un cuerpo de alrededor de 12.000 maestros. En cambio, un importante número de inspectores participó de una y otra forma en unas decenas de actividades generadas por la UMRE.

Uno de los técnicos de la UMRE sostiene que sobre la participación se han exigido cosas irracionales, como *“poco menos que exista consenso de todo el mundo sobre cada ítem: cuando se tiene esa lógica de la participación, entonces no hay forma”*.

Ahora bien, la demanda de consensos sobre todos los ítems puede resultar descabellada, pero sigue sin resolverse la distancia que existe entre quien elabora las pruebas y los maestros de clase. En los grupos de discusión desarrollados en escuelas de altos niveles de resistencia tuvimos oportunidad de escuchar directamente el tipo de argumentos que se manejan cuando existe esa distancia. Se mencionó el caso de una maestra que había participado en la elaboración de una prueba y se generó la pregunta de por qué ella había participado. Las respuestas esgrimidas son muy ilustrativas: *“fue elegida por la Inspección”*; *“fue porque ganó en un llamado que se hizo”*; *“fue puesta a dedo”*. La conclusión fue que *“siempre que empieza algo nuevo, van unos pocos elegidos...”*.

En conclusión, la apertura de espacios de participación fue importante en el caso de los inspectores y los directores, y significativamente menor en el caso de los maestros. El reclamo por más participación fue constante en la lucha planteada por el gremio. La generalidad de los maestros fue permeable a este reclamo porque siente que, aun tratándose de un trabajo de alto nivel técnico, tiene el derecho a dar su opinión. El problema no fue resuelto, y probablemente fue uno de los pocos aspectos en los que la UMRE no pudo evitar un freno al, por otro lado, progresivo proceso de consolidación de su buena imagen entre el magisterio uruguayo.

## 6. LAS ESTRATEGIAS DESPLEGADAS POR LA UMRE PARA EL LOGRO DE SUS METAS

Las estrategias que desplegó la UMRE para aumentar la receptividad a la propuesta se concentraron en informar a los docentes sobre sus virtudes y a enfrentar las resistencias a cambios en los mecanismos institucionales establecidos. Para la **difusión de información** se distribuyó la documentación pertinente, la que fue discutida en talleres de capacitación e incluida

en la bibliografía requerida para los concursos docentes y la formación magisterial. A su vez, la aplicación de las pruebas de evaluación de aprendizajes facilitó un contacto directo (a través del curso) o indirecto (a través de la escuela) con los materiales. Las **iniciativas dirigidas a enfrentar las resistencias al cambio institucional** consistieron básicamente en la protección estricta de la confidencialidad de los datos por escuela; en la presentación de los resultados destacando las circunstancias socioeconómicas que operaban como contexto de los éxitos y fracasos de los estudiantes lo que, por ende, evitaba hacer caer la responsabilidad por los resultados solamente en el cuerpo docente de esa escuela, y prevenía la generación de competencias y “rankings” entre escuelas que funcionaban en contextos distintos; el cumplimiento estricto de los compromisos asumidos con las representaciones docentes; la progresiva creación de espacios de participación para maestros, directores e inspectores en las pruebas de evaluación; un continuo énfasis en la complementariedad entre las evaluaciones de procesos que hacen regularmente los maestros en sus aulas y las evaluaciones de resultados de la UMRE; y demostraciones concretas de la utilidad del diagnóstico para la implementación de políticas de mejoramiento de aprendizajes, por ejemplo, a través de apoyos económicos para apuntalar escuelas de bajos resultados relativos en las pruebas.

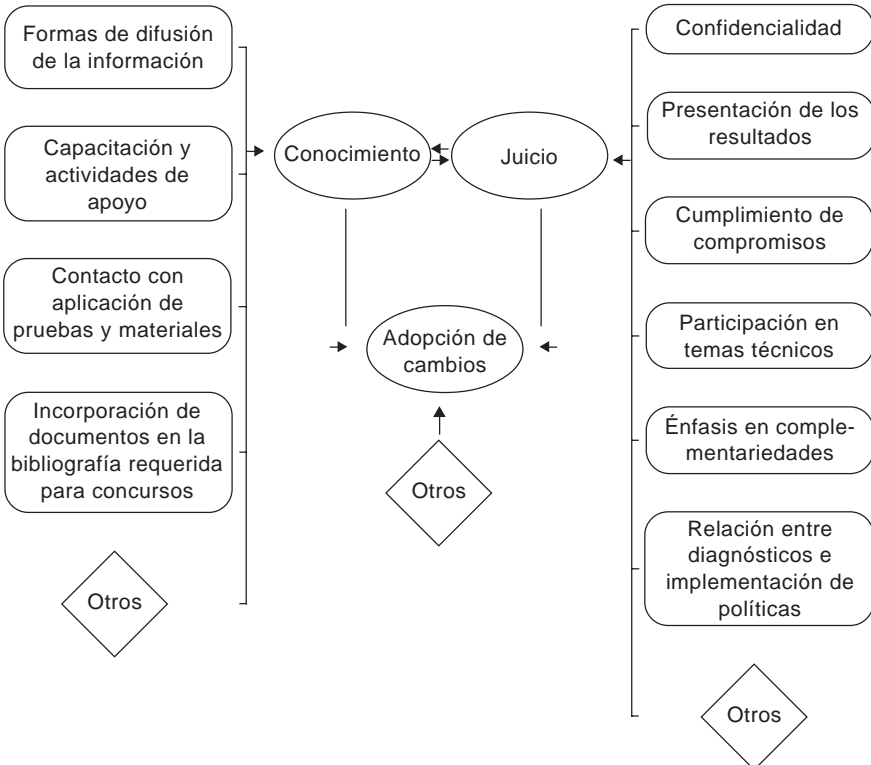
En el diagrama siguiente se muestra en forma gráfica el conjunto de estrategias desplegadas, las que afectan el conocimiento, el juicio que sobre la propuesta se hacen los maestros, y su predisposición al cambio (indicados en los casilleros elípticos). En los casilleros rectangulares se incluyen las estrategias.

La segunda columna del Cuadro 8 muestra las asociaciones entre algunas de las vías a través de las cuales se transmitió la información y se estimuló su receptividad, y los cambios en sus prácticas declarados por los maestros. Como se observa, cada una de las acciones examinadas tuvo una incidencia positiva sobre la adopción de la innovación propuesta, aunque los resultados de la regresión parcial que se presentan en la tercera columna del Cuadro 8 muestran que prácticamente la totalidad de la contribución de los talleres de capacitación a la difusión de las virtudes de la propuesta, así como gran parte del efecto del contacto directo e indirecto con las pruebas de evaluación, se canalizaron a través del conocimiento de la existencia de los materiales de la UMRE, su lectura y la discusión de los mismos. La contribución robusta a la receptividad de los docentes a las innovaciones que, con independencia de la forma de contacto con los materiales, hace el índice que sintetiza ese conocimiento,

unido a la constatación de la mayoritaria opinión favorable sobre la calidad de esos materiales, sugieren que las virtudes intrínsecas a la propuesta constituyeron, más allá de las iniciativas de las autoridades educativas, aspectos fundamentales de su receptividad.

Antes de pasar a un examen más detallado de los factores que afectan la mayor o menor receptividad a la propuesta, hemos seleccionado algunos elementos del marco institucional que, a juicio de los informantes claves entrevistados, resultan relevantes para interpretar las respuestas

**DIAGRAMA 2**  
**Factores que afectan el conocimiento de la propuesta,**  
**el juicio sobre ella y la adopción de cambios por parte de**  
**los maestros y directores**



**CUADRO 8**  
**Coefficientes de Spearman entre índices de transferencia de información sobre la propuesta y cambios en las formas en que los maestros enseñan y evalúan**

Acciones a través de las cuales se transfería información a los docentes <sup>39</sup>	Cambios en las formas de enseñar y de evaluar a los alumnos.	
	Correlación total	Correlación parcial
Contacto directo o indirecto con las pruebas	.369**	.110 **
Conocimiento y discusión de los materiales	.777**	.648 **
Participación en talleres de capacitación	.260**	.074

El signo \*\* indica que los coeficientes son significativos al .05% en ambas colas de la distribución (N=827)

de los docentes a dicha propuesta. Se trata de algunas características centrales de los tipos de escuela y de los criterios que determinan la movilidad y distribución de los recursos humanos entre escuelas.

### **6.1. Caracterización de tipos de escuela en Montevideo y en el interior**

Como ya vimos, en la órbita del CEP se desarrollan cuatro tipos de programas de educación común urbana que dan lugar a cuatro tipos de escuelas: las comunes (C), las de práctica (P), las de tiempo completo (TC), y las de contexto sociocultural crítico (CSCC). Las dos últimas establecen condiciones particulares de trabajo de los docentes.

En congruencia con los objetivos de equidad que fundamentaron la Reforma Educativa en Uruguay, las autoridades han puesto particular cui-

<sup>39</sup> Cada uno de los índices aquí utilizados ha sido construido en base a las respuestas a la encuesta realizada a los docentes. En el anexo 2 de la versión electrónica del informe de investigación mencionado, se describe la construcción de cada uno de los índices, y en el Anexo 4 se presenta el formulario utilizado en la encuesta (ver <http://www.preal.org/FIE/informesfinales1.php>).

dado en desarrollar una cultura de evaluación en las escuelas TC y CSCC las que, por la composición de sus alumnados, se conciben como puntas de lanza en la prevención de la segmentación social del conocimiento. En esos establecimientos, la construcción de una cultura de evaluación se concibe como una herramienta imprescindible para ir adaptando los modelos pedagógicos-didácticos de modo de maximizar su impacto sobre el aprendizaje de las competencias básicas en niños cuyos hogares con débil capacidad para complementar los esfuerzos de la escuela.

Las respuestas de los docentes en las escuelas de práctica también son un foco de atención para las autoridades educativas. Tales centros operan como puentes entre la formación del magisterio y su ejercicio efectivo en las escuelas, así como ámbitos significativos de socialización de los nuevos maestros. A través de su impacto sobre las generaciones de docentes que se incorporan al sistema, las imágenes dominantes en las escuelas de práctica acerca de la propuesta de evaluación de la UMRE tienen un importante efecto multiplicador, con resonancia en todo el sistema.

Pero estos diferentes tipos de escuelas también conforman diferentes ámbitos de trabajo en cuanto a la calidad de los recursos humanos que allí se concentran, la extensión del tiempo que se comparte en la escuela y la estabilidad de los docentes<sup>40</sup>.

En los cuadros 9 y 10, para Montevideo e Interior urbano respectivamente, seleccionamos una serie de características de estos tipos de escuelas referidas a diferentes aspectos del ambiente de trabajo, y que, a nuestro entender, resultan pertinentes para interpretar las variaciones que resultan del cuadro anterior. La lectura de los cuadros nos permite una primera comparación de los perfiles de los tipos de escuela en Montevideo y en el Interior Urbano<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Las autoridades han buscado contrarrestar la tendencia a la alta rotación de maestros y directores, a la creciente escasez de tiempo compartido para planificar acciones y para articular consensos, así como a la fuga de los maestros más experimentados hacia las escuelas de contextos socioculturales más favorables. Las escuelas de tiempo completo, e incentivos monetarios y no monetarios, han permitido avances en esos frentes Gerencia de Investigación y Evaluación, ANEP, Apunte de Agenda N° 1, documento de circulación interna, cuadro 16.

<sup>41</sup> La localización de las escuelas dentro y fuera de Montevideo y su área metropolitana funciona como un factor a la vez social e institucional. En el interior del país parecen reforzarse condiciones sociales de apoyo a la escuela y un tipo de pobreza menos extrema que en Montevideo y, a la vez, un funcionamiento institucional menos problemático, más ordenado y continente, con mayor identidad y sentido de pertenencia por parte de los maestros ANEP, MECAEP, UMRE (2000), Evaluaciones nacionales de aprendizajes en educación primaria en el Uruguay (1995-1999), Montevideo, Uruguay. P.54-55. Además,



Tanto en Montevideo como en el interior del país, los maestros más experimentados y con cargos efectivos en el sistema tienden a ejercer en las escuelas de práctica y en los programas especiales y lo contrario pasa en las escuelas comunes. No es de extrañar que los maestros más antiguos

**CUADRO 9**  
**Características de maestros según tipos de escuelas**  
**Montevideo**

Características	Tipo de escuela			
	TC	CSCC	Práctica	Común
Promedio de años de antigüedad docente	17,2	15,8	18,4	11,5
Promedio de años de antigüedad en la escuela	5,7	7,4	4,7	4,6
% de maestros efectivos en el sistema	80,8	62,5	86,9	63,9
% de maestros efectivos en la escuela	61,5	62,5	51,2	62,9
Promedio de horas de capacitación	196,3	414,8	143,8	73,1
% escuelas de contexto Favorable y Muy Favorable	0,0	0,0	100,0	15,6
Promedio del SUMFREC <sup>42</sup>	14,1	10,2	7,5	5,2

**CUADRO 10**  
**Características de maestros según tipos de escuelas**  
**Interior urbano**

Características	Tipo de escuela			
	TC	CSCC	Práctica	Común
Promedio de años de antigüedad docente	20,5	18,4	20,6	13,5
Promedio de años de antigüedad en escuela	5,6	4,1	5,0	5,0
% de maestros efectivos en el sistema	79,7	88,6	87,1	67,5
% de maestros efectivos en la escuela	67,8	65,7	56,1	62,1
Promedio de horas de capacitación	224,0	242,8	171,6	83,0
% escuelas contexto Favorable y Muy Favorable	0,0	0,0	49,7	13,6
Promedio del SUMFREC	10,8	10,1	7,0	6,4

de acuerdo a lo expresado en las entrevistas realizadas a distintos actores del sistema y en los grupos de discusión, en el interior del país la actitud de los docentes hacia la propuesta de la UMRE parece haber estado menos mediatizada por una resistencia que tuvo una de sus bases más importantes en las gremiales de Montevideo.

<sup>42</sup> El índice SUMFREC está explicado en el punto 4 del Anexo 2, disponible en la versión electrónica del documento en <http://www.preal.org/FIE/informesfinales1.php>

se localicen en las escuelas de práctica, que por su misma función, requieren docentes más calificados. En el caso de las escuelas con programas especiales, el régimen de incentivos monetarios que las beneficia parece haber atraído a docentes experimentados. Las escuelas de tiempo completo tienen el atractivo adicional de concentrar las actividades en un solo establecimiento, así como incentivos no monetarios que favorecen el desarrollo profesional de sus docentes. Las escuelas comunes, en cambio, parecen operar como puerta de entrada principal al sistema educativo.

La rotación de los maestros es muy alta en todos los tipos de escuelas, lo que se puede apreciar comparando la antigüedad o la efectividad en el sistema con la antigüedad o efectividad en las escuelas. En ese marco de alta rotatividad, y con la excepción de las CCSC del interior, los maestros en los programas especiales son más estables que en los otros dos tipos de escuelas.

Las oportunidades de capacitación en los tres años previos a la encuesta se concentraron en los programas especiales (escuelas TC y CSCC). Es importante señalar que fuera de los talleres de capacitación, los maestros de las escuelas de tiempo completo disponen de mayor tiempo compartido que el resto para discutir y organizar tareas colectivas. También las CCSC disponen de tiempo extra-aula para intercambios de ese tipo, dado que incluyen en su agenda la asistencia a reuniones dos sábados por mes, la que condiciona el cobro de la asignación asociada a la docencia en ese tipo de escuela. En cambio, e independientemente de la localización territorial, el pertenecer a una escuela común parece bloquear la apertura de oportunidades de capacitación para los docentes así como a la disponibilidad de tiempo para encuentros con otros docentes<sup>43</sup>.

Tanto en Montevideo como en el Interior del país se observa una clara diferenciación entre las escuelas de práctica y el resto con respecto a la composición social de su alumnado (medida por el porcentaje de escuelas con contexto sociocultural favorable o muy favorable). Otro rasgo distintivo es el que caracteriza a las escuelas TC con una interacción entre docentes relativamente más robusta que en las restantes, lo

---

<sup>43</sup> Si bien las diferencias en cuanto a oportunidades de capacitación podrían ser explicadas por la focalización de esos esfuerzos en los programas especiales, la presencia de una mayoría de escuelas comunes que operan en contextos socioeconómicos desfavorables las que supuestamente también deberían tener prioridad en el acceso a la capacitación, deja abierta la posibilidad de que esté operando un proceso de autoselección definido por la voluntad de los docentes de participar en esos talleres.

que se refleja en una frecuencia de reuniones convocadas por el director significativamente mayor que el resto. El fenómeno opuesto se observa en las escuelas comunes.

En suma, las escuelas comunes parecen operar como puertas de entrada al ejercicio de la docencia, con una proporción de maestros interinos y suplentes (alrededor del 35%), mayor que en el resto de las escuelas. Pese a que la gran mayoría de estas escuelas actúa en contextos desfavorables, la participación de sus docentes en actividades de capacitación ha sido significativamente menor que la que se registró en otros tipos de escuela con esas mismas características. También es menor la frecuencia de reuniones con el director.

Las escuelas que operan con programas especiales comparten muchos rasgos. Las de tiempo completo se distinguen por la mayor frecuencia de reuniones de trabajo, por las horas de capacitación, los años de experiencia y la antigüedad en la escuela de sus docentes. En las escuelas de práctica se concentran los maestros más experimentados, la mayoría de los cuales son ya efectivos en el sistema<sup>44</sup>. Los contextos socioculturales donde operan son más favorables que aquellos que caracterizan a los restantes tipos de escuela.

## **6.2. Los criterios de distribución de recursos humanos dentro del sistema**

El segundo elemento del marco institucional que queremos destacar son los criterios de distribución de recursos humanos (en este caso consideramos solo a los docentes) dentro del sistema. Ya hemos visto que los maestros más experimentados se concentran, por un lado, en las escuelas de práctica y de contexto más favorable, y por otro, en las escuelas de programas especiales. Pero ninguno de los tipos de escuela logra retener a los docentes por períodos largos, lo que evidencia uno de los rasgos más salientes de la educación primaria pública en Uruguay. Cualquiera sea el tipo de escuela, las diferencias entre la antigüedad de los maestros en el sistema y su antigüedad en la escuela son enormes (Ver cuadro 11).

---

<sup>44</sup> Es interesante señalar la alta propensión de los maestros de un solo turno a buscar un segundo trabajo. Estas oportunidades se han visto severamente reducidas en los últimos años, cuando además de la aguda crisis económica y de empleo que sufre el país, se verificó un aumento importante de maestros recibidos que no encuentran lugar en el sistema.

En otras palabras, la rotatividad entre establecimientos escolares de los docentes uruguayos del sector público es muy alta, lo que contrasta en forma marcada con la estabilidad de las escuelas privadas. Un estudio realizado por la UMRE en base al Censo Nacional de Aprendizajes de 1996 muestra que mientras el 10.5 % de los docentes de escuelas públicas de Montevideo tenían cinco o más años de permanencia en la escuela, la proporción con esa antigüedad aumentaba al 25.6% en el interior urbano, y al 94.7% en el total nacional de las escuelas privadas.

Para entender esta característica de la escuela primaria pública uruguaya es necesario recurrir a dos claves de su funcionamiento. La primera es que la antigüedad en el sistema es uno de los dos criterios fundamentales para la carrera docente (es otro el puntaje otorgado por el director y el inspector de zona); la segunda, que los maestros tienen la posibilidad de elegir en forma anual en qué escuela quieren trabajar. Como afirma un reciente documento de la ANEP, en el corazón mismo de un sistema que, en la mayoría de sus decisiones, está fuertemente centralizado, opera un mecanismo de distribución de los recursos humanos absolutamente descentralizado y de alta movilidad interna. De este modo, la antigüedad en el sistema determina, en gran medida, el nivel salarial que alcanza un maestro<sup>45</sup>, así como su posición en el orden de preferencias en la competencia por los cargos vacantes que se abren cada año<sup>46</sup>. Los titulares que dejan sus cargos para ejercitar la docencia en otra escuela son reemplazados por “suplentes”. Los cargos que no tienen titulares pasan a ser ocupados por “interinos”.

En los últimos años han operado fuerzas desde el sistema educativo y desde el mercado de trabajo que incentivaron la búsqueda de la efectividad en el sistema, la que se alcanza por concurso<sup>47</sup>. Los maestros que aprueban mantienen su efectividad durante un período, usualmente de dos años, en el que deben conseguir un cargo en alguna escuela.

---

<sup>45</sup> Fernando Filgueira (2003). El Sistema de Educación Primaria, Fortalezas y Debilidades.

<sup>46</sup> Dada la enorme cantidad de movimientos que se producen todos los años, es necesario dedicar toda una jornada para organizar los cambios y reemplazos, jornada que en la ciudad de Montevideo se realiza en un anfiteatro. Usualmente, el procedimiento consiste en que los maestros son llamados por altavoces según su orden de prioridad en las listas, el que se fija por antigüedad docente, puntaje y efectividad en el sistema educativo. Los mismos altavoces sirven para anunciar los cargos que van quedando vacantes a medida que los maestros se desplazan de una escuela a otra.

<sup>47</sup> A los fines de este trabajo, es importante señalar que los materiales de la UMRE se han incluido en la bibliografía para dichos concursos.

La significativa asociación que se encuentra entre la antigüedad en el sistema y el carácter favorable del contexto sociocultural de la escuela donde se ejerce ( $\rho = .188^{**}$ ), señala que las preferencias de los maestros tienden a alejarlos de los contextos más desfavorables<sup>48</sup>. Debe tenerse en cuenta que, usualmente, los contextos socioculturales favorables implican también facilidades relativas de transporte, mejor infraestructura y equipamiento docente, mayor probabilidad de coordinar esfuerzos con padres preparados para cumplir un rol complementario al de la escuela, menores problemas con los alumnos, así como los beneficios profesionales que se derivan de un contacto cotidiano con los colegas más experimentados del sistema<sup>49</sup>.

Bajo estas circunstancias, cualquier reforma dirigida a maximizar la equidad en el sistema educativo parece obligada a enfrentar el importante desafío de cómo desactivar un mecanismo cuyo funcionamiento tiende a desplazar a los docentes más antiguos y experimentados hacia las es-

**CUADRO 11**  
**Antigüedad de los maestros en el sistema educativo y en las escuelas donde ejercen, según tipos de escuela**

Características de maestros	Tipo de escuela				TOTAL
	TC	CSCC	Práctica	Común	
Media años antigüedad sistema	19.5	17.9	19.9	12.6	15.8
10 + años antigüedad sistema (%)	80.0	74.4	81.6	51.6	64.9
Media años antigüedad escuela	5.7	4.7	4.9	4.8	4.9
4 + años antigüedad escuela (%)	48.2	39.5	46.7	44.6	45.4

<sup>48</sup> Asimismo, el análisis de la distribución de los directores por contextos socioculturales de las escuelas donde ejercen corrobora, aunque en forma menos marcada que en caso de los maestros, la pauta regresiva ya señalada con respecto a la localización de los recursos humanos con mayor experiencia. Gerencia de Investigación y Evaluación, ANEP, Apunte de Agenda N° 1, documento de circulación interna, cuadro 16. Los datos sobre la estabilidad de los directores en las escuelas también presentan un panorama preocupante. Un quinto (20.5%) de los encuestados tenían a lo sumo un año en la dirección de su escuela, un 42.3% entre dos y 4 años, y el 37.2% restante tenían 5 o más años en la dirección.

<sup>49</sup> En la medida que aumenta la segregación residencial en los centros urbanos importantes, y los hogares pobres se concentran en determinados espacios de la ciudad, también es probable que aumente la distancia física entre los lugares de residencia de los maestros y los alumnos. Si así fuera, la elección de escuelas de contextos favorables puede estar motivada también por la búsqueda de un lugar de trabajo cercano al lugar de residencia.

cuelas de contexto más favorable. Además de ampliar los diferenciales en recursos humanos entre las escuelas que atienden a poblaciones de estratos medios y de estratos bajos, los efectos de dichos mecanismos también se traducen en una mayor rotatividad docente en las escuelas menos favorecidas y en una consecuente menor capacidad para armar e integrar equipos de trabajo, para lo cual la estabilidad del personal es ciertamente una condición necesaria<sup>50</sup>.

Desde el punto de vista que nos ocupa, la posibilidad de apuntalar una cultura de la evaluación en las escuelas que más lo necesitan descansa en la aptitud de las autoridades para frenar esa tendencia a la rotatividad, amortiguando sus efectos negativos sobre el compromiso, la planificación a mediano y largo plazo y, en general, sobre el capital social que se acumula al interior de cada centro educativo.

El establecimiento de programas especiales en las escuelas de contexto sociocultural desfavorable tuvo justamente esa finalidad, la de contrapesar, con incentivos monetarios y no monetarios, el atractivo que ejercía sobre los docentes el trabajo en las escuelas de contextos más favorables y reducir de ese modo la rotatividad en los contextos más desfavorables. Revelados en el 2002, los resultados del cuadro 11, en el que se utiliza como proxy de rotatividad docente el porcentaje de maestros que han estado en una escuela por cuatro años o más, probablemente ya revelan esos efectos compensadores<sup>51</sup>, especialmente en

---

<sup>50</sup> En un trabajo reciente se preguntó a un panel de expertos cómo mejorar la inversión y gestión educativa en el nivel primario (Shiefelbein, Wolff y Shiefelbein, 2000). El artículo en cuestión lista las cuarenta recomendaciones más mencionadas y las ordenan por diversas estimaciones relativas a costo, eficiencia, impacto sobre equidad y otras. Las dos sugerencias que sistemáticamente aparecen en los primeros lugares son: 1) la prohibición a los maestros de cambiar de cargo en el año y 2) lograr que los mejores maestros enseñen en los primeros años y en las escuelas más desfavorecidas. Más allá de la operacionalización concreta de estas ideas estratégicas, estas dos dimensiones refieren a los problemas de *movilidad o rotatividad docente* y a los *problemas de distribución de los docentes en el sistema escolar, según su nivel de experiencia*. (Filgueira, p.76). Agrega el autor con respecto a Uruguay, la evidencia que se presenta para el período que cubre la segunda mitad de la pasada década e inicios de la actual, si bien modesta y positiva, no es particularmente alentadora, ya que la estabilidad docente en 1996 parte de niveles extremadamente bajos. Aproximadamente la mitad de los docentes de las escuelas públicas del país eran docentes con dos años o menos de permanencia en la escuela.

<sup>51</sup> Tales resultados también surgen de un estudio realizado por Juliana Martínez, Fernando Filgueira, Renato Opperti y Gastón Labadie (2000) donde se encontró que si bien la permanencia de los docentes es mayor en los contextos favorables, en las socioculturales desfavorables pero que cuentan con programas especiales, la rotatividad docente es más baja que en las escuelas del mismo contexto sociocultural pero que no contaban con programas especiales.

las escuelas TC (no así en las CSCC). Otro resultado, es que la correlación entre el carácter favorable del contexto escolar y la estabilidad de los docentes muestra valores bajos y de relativamente escasa significación (.085\*)

### **7. NATURALEZA Y FACTORES DETERMINANTES DE LAS RESPUESTAS DE LOS MAESTROS Y DIRECTORES A LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN: EL PESO DEL TEJIDO SOCIAL ESCOLAR**

Del análisis anterior se desprende que las escuelas uruguayas no son instituciones en calma. Bajo la aparente quietud de su superficie operan mecanismos que constantemente desplazan recursos humanos hacia diferentes partes del sistema. Hemos destacado dos particularidades de esos movimientos. Por un lado, su dirección tiende a ubicar al personal más experimentado en los contextos socioculturales más favorables. Por otro, siendo instituciones que se benefician de la estabilidad, la rotación de su personal es lo suficientemente alta como para desarticular o desanimar potenciales esfuerzos colectivos para el mejoramiento de las escuelas.

Bajo estas circunstancias cabría esperar que una proporción importante de los centros educativos presentaran tejidos sociales poco densos y climas organizacionales con baja incidencia sobre las opiniones de sus docentes. Esta expectativa plantea un interrogante metodológicamente importante, porque cuanto mayor la efectividad causal de la escuela sobre las respuestas de los docentes, mayor la atención que deberíamos dedicar a las diferencias entre escuelas y menor la atención a las diferencias entre docentes.

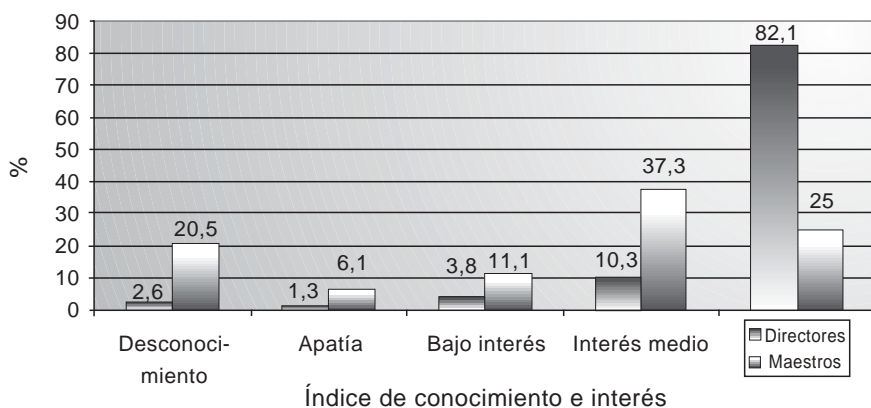
Este interrogante se aclara rápidamente a través de un análisis de varianza. Si el efecto de los contextos sobre la opinión docente sobre la propuesta de la UMRE fuera importante, encontraríamos que las diferencias entre ellos podrían explicarse en gran medida por las diferencias entre los agregados por escuela. Tomando como variable dependiente las declaraciones de los encuestados acerca de la utilidad de la propuesta, los resultados del análisis revelan que las diferencias entre las escuelas explican un 23.5% de la varianza total de los maestros en esas opiniones. De ello se desprende un amplio margen para la acción de las biografías personales y de la interacción entre estas y las características de los contextos.

## 7.1. El director de escuela como líder de opinión

Frecuentemente, la potencial influencia homogeneizadora del contexto escolar sobre las opiniones de los maestros se manifiesta a través del liderazgo del director. Como se desprende de los gráficos 3 y 4 tanto el conocimiento, el interés como las declaraciones de los directores sobre distintos aspectos de la innovación reflejan una receptividad a la propuesta mucho mayor que la que muestran los maestros.

Los datos de los gráficos señalan entonces una brecha importante entre directores y maestros, tanto en el interés mostrado por conocer y discutir la propuesta como en la apreciación de su utilidad. En el cuadro

**GRÁFICO 3**  
**Maestros y directores de 78 escuelas primarias clasificados según su conocimiento e interés sobre materiales oficiales referidos a la evaluación de aprendizaje<sup>a</sup>**

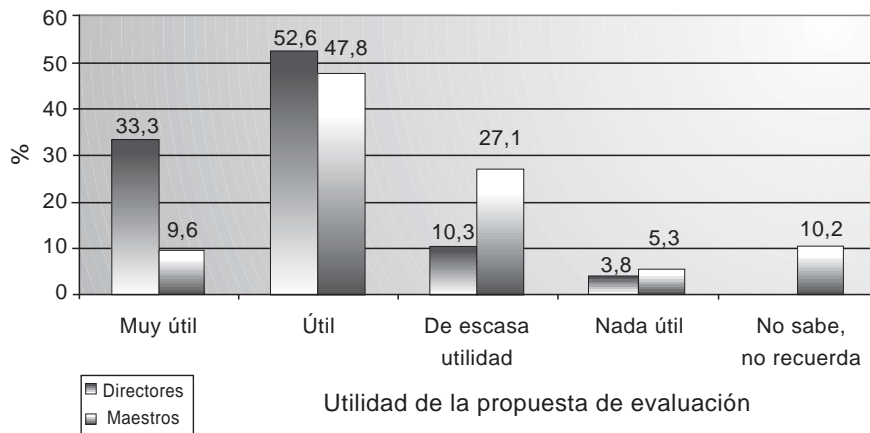


Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la encuesta.

<sup>a</sup> Los valores del índice de conocimiento e interés se definen como sigue: **Desconocimiento**: se trata de aquellos que en todos los casos respondieron negativamente a la pregunta sobre si conocían la existencia de cada uno de los cuatro materiales antes referidos; **Apatía**: se trata de aquellos que conociendo la existencia de alguno de los materiales no ha leído ni discutido ninguno de ellos; **Bajo interés**: comprende a los que han leído alguno de los materiales (pero no todos) pero no ha discutido ninguno, o que ha discutido alguno (pero no todos), pero no ha leído ninguno; **Interés medio**: incluye aquellos que han leído y discutido al menos uno –pero no todos– los materiales; **Interés alto**: incluye a los que han leído o discutido todos los materiales.



**GRÁFICO 4**  
**Maestros y directores de 78 escuelas primarias clasificados según su opinión sobre la utilidad de la propuesta UMRE**



*Fuente:* Elaboración propia en base a resultados de la encuesta.

7, se puede observar que esas diferencias en cuanto al balance general que hace una y otra categoría sobre la utilidad de la propuesta, también se manifiestan en sus juicios específicos sobre una variedad de aspectos claves de dicha propuesta. En cada uno de los aspectos analizados es significativamente mayor la proporción de directores que de maestros con juicios positivos hacia la propuesta. Los aspectos donde parecen generarse consensos son aquellos referidos a las oportunidades de participación de los docentes en el diseño de las pruebas y a las posibilidades prácticas de implementar la propuesta habida cuenta de las condiciones en que se desenvuelve normalmente el trabajo en las escuelas. Los consensos mayores, en cambio, parecen focalizarse en los cinco primeros ítems. Algunos de ellos tienen relación directa con la posición privilegiada del director, tanto como receptor directo de los documentos, como por las oportunidades de contacto con inspectores y otras autoridades del sistema educativo -supuestamente bien informadas de la propuesta- con los cuales puede compartir impresiones sobre la misma.

Fuera de las especificidades recién señaladas, los datos corroboran, a nivel agregado, la existencia de brechas de opinión que plantean dudas acerca del liderazgo de los directores de escuela<sup>52</sup>. Esa interpretación, sin embargo, descansa en una falacia ecológica, puesto que compara agregados de opiniones de actores que no comparten un mismo ámbito de interacción. Para salvar este inconveniente construimos un índice sumatorio simple de opinión (SUMOP), que combina todos los ítemes que figuran en el cuadro 7 y que nos permite contrastar la opinión de los directores con la de los maestros de su misma escuela<sup>53</sup>. El coeficiente de correlación resultante, aunque positivo, no es significativo ( $Rho=.213$  para 68 escuelas), resultado que tiende a apoyar la hipótesis acerca de la debilidad de la influencia de la opinión de los directores sobre los maestros.

Pero aún es posible argumentar que las condiciones de trabajo de las escuelas y su clima organizacional proporcionan bases diferentes para la receptividad de los maestros a las opiniones del director, y que estas deben ser tenidas en cuenta. Para considerar este argumento, se incorporó al análisis una de las variables investigadas en la encuesta que permite distinguir entre los docentes según la importancia que asignan a las opiniones del director de su escuela como referente para su trabajo diario. La exploración de dicha variable abre la posibilidad de poner a prueba la hipótesis simple que afirma que un maestro será más receptivo a los juicios de un director sobre la propuesta de la UMRE cuando más importancia le asigne como referente para orientar sus actividades cotidianas. A tales efectos construimos para cada escuela una variable (OPDIR) que promedia la importancia que asignan los maestros de una misma escuela a las opiniones de su director. La distribución de escuelas resultante fue dividida en dos categorías según estuvieran por arriba o por debajo de la mediana de esa distribución. El resultado no modificó sustancialmente las conclusiones anteriores, puesto que si bien para el grupo que asignaba menor liderazgo al director, la asociación entre sus opiniones y las del director fue prácticamente nula ( $\rho=.094$ ;  $N=34$ ), para el segundo grupo la asociación resultó levemente positiva pero no significativa ( $\rho=.275$ ;  $N=34$ ).

En los grupos de discusión se hizo frecuente alusión a la importancia de la efectividad y estabilidad del director en el cargo. Teniendo en

---

<sup>52</sup> Este hallazgo no parece congruente con el hecho que, indagados los maestros acerca de la importancia del director como referente en el trabajo diario de la escuela, la gran mayoría considera sus opiniones importantes (46.6%) o muy importantes (46.1%).

<sup>53</sup> En el Anexo 2 de la versión electrónica del informe se describe la construcción del índice (<http://www.preal.org/FIE/informesfinales1.php>).

cuenta que un 41% de los directores encuestados tenían tres años o menos en la escuela donde ejercían, un 34.6% 4 y 5 años y el 24.4% restante tenía más de 5 años de antigüedad, cabe argumentar que la eventual fuerza de ese liderazgo estará condicionada a la estabilidad en los cargos de dirección. La no efectividad de los directores (un 25% de las escuelas de la muestra estaba en esa situación) y su inestabilidad debilitarían su contribución a la creación de un clima organizacional propicio a la generación, coherencia y sustentabilidad de un proyecto pedagógico, desalentando asimismo actitudes de apertura a nuevas propuestas entre los maestros.

Pero más allá de estas alusiones, a los coordinadores de los grupos les llamó la atención la ausencia de la figura del director en el discurso de las maestras, lo que abría la posibilidad que el hueco de liderazgo que produce la inestabilidad del director fuera llenado por las figuras de los docentes más experimentados. Al respecto, una de las participantes en los grupos manifestó “*La docencia es una carrera en la que se escucha a los que tienen experiencia*”. De hecho, pese a la alta rotación promedial de los docentes, en la gran mayoría de las escuelas siempre se encuentra un subconjunto de maestras con alta antigüedad que operan como transmisoras, tanto de la historia institucional, como de la experiencia acumulada en cuanto a la particular elección que fue haciendo la escuela entre lineamientos pedagógicos alternativos.

## 7.2. El tejido social de la escuela

Un reciente estudio de ANEP-UNESCO/IPE sobre los desafíos de la profesionalización de los docentes uruguayos de primaria investigó las fuentes de consejos más útiles en las primeras etapas de su actividad. Más del 70% de los maestros no reconocieron a los inspectores y directores como la fuente más importante de orientaciones sino a sus colegas de la misma y de otras escuelas. Asimismo, puestos ante la alternativa de elegir entre 12 actividades que realizaría si le dieran 10 horas más de trabajo rentado, los docentes eligieron el “trabajo con los colegas” en segundo lugar, luego del “autoperfeccionamiento”. Las relaciones con los colegas están, además, entre los primeros tres, de nueve opciones, como aspectos de satisfacción vinculados a su trabajo<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Ver cuadro 16, p.43; cuadro 25, p.54; y cuadro 19, p. 49. ANEP-UNESCO/IPE, (2003), Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización, Montevideo, Uruguay.

Como en cualquier institución, las orientaciones predominantes en el lugar de trabajo con respecto a innovaciones que hacen a la tarea colectiva sin duda inciden en la formación de las opiniones de cada maestro. ¿Cuánto inciden, en este caso específico, sobre las opiniones sobre la propuesta? Una de las hipótesis de este trabajo es justamente que cuanto más robusta su cultura organizacional, mejor estará preparada una escuela –y sus docentes– para enfrentar la discusión de las virtudes y limitaciones de propuestas innovadoras y adoptar decisiones al respecto.

Algunos atributos del lugar de trabajo nos permiten acercarnos a posibles dimensiones de la fortaleza de esa cultura organizacional. Tal es el caso, por ejemplo, de las características del tipo de escuela, la frecuencia de reuniones convocadas por el director, la estabilidad de los docentes y del director, la satisfacción con la escuela como lugar de trabajo y también el liderazgo del director percibido por los maestros. Del lado de cada docente, importa especialmente su antigüedad en el sistema, como indicador, entre otras cosas, de la etapa que está cumpliendo en su ciclo de vida profesional.

Las opiniones vertidas en los grupos de discusión convocados por el proyecto permitieron apreciar la relevancia que otorgan los maestros a estos aspectos de la cultura organizacional. Como se mencionó, se encontró en general una muy alta coincidencia acerca de los beneficios de una baja rotación docente, sobre sus efectos sobre la cohesión y sobre la generación de condiciones favorables a la elaboración de un proyecto pedagógico. Expresiones como “Te sentís cómoda”, “La compensación económica no se cambia por el clima que hay en esa escuela”, “Somos casi todas efectivas. Las compañeras son bastante abiertas”, traducen la importancia que asignan los docentes a la atmósfera de trabajo y a la estabilidad de los contactos con sus colegas.

La consideración de un conjunto de variables que corresponden a niveles de análisis distintos (contextual e individual), reclama ciertamente modelos estadísticos más complejos que los utilizados hasta aquí. Sin embargo, congruentes con el propósito principalmente heurístico que tienen todavía estas indagaciones, en lo que sigue nos mantendremos en el nivel de análisis “cuasi artesanal” que hemos desarrollado hasta aquí. Las variables a considerar son las siguientes: como variables independientes, la antigüedad docente, el tipo de escuela y la densidad del tejido escolar o clima organizacional. Como variables dependientes consideraremos la opinión de los maestros acerca de la propuesta de evaluación de la UMRE (SUMOP) y la importancia del cambio en las prácticas de

enseñanza y evaluación que incorporan los maestros como resultado de su conocimiento de los materiales de la propuesta.

### **7.2.1. Antigüedad docente**

Como mencionamos anteriormente, la antigüedad es uno de los criterios centrales para la promoción de los docentes en el sistema educativo. Además de indicar logros en cuanto a la seguridad en el empleo y a beneficios laborales, la antigüedad también implica acumulación de experiencia pedagógica, exposición a distintos contextos escolares, e incorporación de los valores dominantes en el sistema o subsistemas (tipo de escuela, Asamblea Técnico Docente, ADEMU, etc.) en los que participa.

Pero fundamentalmente, la información que nos provee el dato sobre la antigüedad de un docente en el sistema educativo nos permite ubicarlo en una etapa de su ciclo de vida profesional. Una de las ideas centrales que orientan este análisis es que los marcos de referencia desde los cuales los docentes evalúan los pro y los contra de distintos aspectos de su actividad van variando a medida que avanzan en esas etapas del ciclo de vida profesional. Por ejemplo, es muy probable que muchos de los maestros que al momento de la encuesta tenían menos de cinco años de recibidos –y en particular, los de Montevideo– no se hayan desligado de los efectos de la fuerte resistencia a la propuesta de la UMRE promovida por el gremio estudiantil del magisterio. El tono de esa resistencia era fuertemente ideológico, en el sentido que imputaba, tanto a la reforma educativa como a las innovaciones que desde allí se promovían, intenciones de someter el sistema educativo uruguayo a los intereses del poder financiero internacional, comercializando la educación y devaluando la educación pública.

Aunque proviene de una maestra con bastante antigüedad en el sistema y militante semiactiva del gremio, la siguiente referencia sintetiza bien parte de este argumento:

*“Me parece que había una intencionalidad política muy clara en la Reforma. Se quiso hacer una campaña política con eso, pero que además, no era solo a nivel nacional, sino a nivel latinoamericano. A mí me da la sensación que está muy relacionado con el hecho de que la educación hoy por hoy es vista dentro de la sociedad como un mercado. Ya se discute cuánto se invierte, cuánto se gasta, cuánto*

*sale un niño, cuánto cuesta un maestro, cuánto cuesta ese niño que repite, cuánto cuesta un niño que come, y todo se mide así*<sup>55</sup>.

Es muy probable que la inercia de la “lógica ideológica” dominante entre los estudiantes de magisterio de la época haya estructurado y dado sentido a las percepciones de los jóvenes maestros sobre los cambios que se proponían al sistema educativo uruguayo, y que haya incidido también en sus decisiones sobre si incorporar o no esos cambios a las prácticas efectivas de enseñanza y evaluación de sus alumnos. Esta hipótesis encuentra asidero en los resultados de los grupos de discusión, pero también en algunas asociaciones básicas entre la antigüedad y las opiniones de los maestros que se analizarán más adelante.

En una etapa más avanzada de su ciclo de vida profesional, con la acumulación de contactos directos con los problemas de la enseñanza, con mayor información acerca del contenido de las innovaciones propuestas, con la experiencia de participación en instancias de capacitación y de discusión y análisis de las ventajas y desventajas de distintas alternativas de modelos, programas e instrumentos pedagógicos, es razonable esperar que las percepciones y decisiones de los docentes comiencen a responder esencialmente a una “lógica profesional”. Desde esta lógica, los cambios se evalúan en función de su utilidad relativa para el adecuado cumplimiento del rol de educador, puesto que de lo que se trata es de adquirir instrumentos conceptuales y metodológicos que mejoren su capacidad para enseñar. La incorporación de una “lógica profesional” puede sustituir o no, o complementar o no, la “lógica ideológica”, pero sin duda la modera y hace gravitar un sentido práctico en las decisiones del maestro, sentido que se refleja en una creciente atención a la utilidad de las innovaciones para resolver los problemas que enfrenta diariamente en el aula.

El avance en las etapas del ciclo de vida profesional también implica la emergencia de otros intereses, compromisos y lealtades. La antigüedad suele estar positivamente asociada con el nivel de involucramiento con el *ethos* institucional, máxime en una institución como la educación primaria pública que se ha destacado por sus aportes a la integración sobre bases de equidad de la sociedad uruguaya. Pero también, a medida que el docente gana posiciones en las jerarquías educativas, se acentúa su inte-

---

<sup>55</sup> Comentario realizado por una docente con 29 años de antigüedad y militante semiactiva del gremio.

rés en mantener las estructuras y los valores de un sistema cuyo funcionamiento es una fuente concreta de beneficios en prestigio, en ingresos y en estabilidad (aspectos sin duda no desdeñables en mercados de trabajo crecientemente inciertos), y que, en algunos casos, también opera como un ámbito donde se ejercitan poder e influencias. La defensa del sistema, y de las posiciones conquistadas en el mismo, se hace desde una “lógica corporativa”, que evalúa los cambios prioritariamente según el grado de amenaza que estos representen para el mantenimiento del *statu quo*.

En síntesis, desde la perspectiva recién reseñada, las sucesivas etapas del ciclo de vida profesional, asociadas a la antigüedad en el sistema educativo, implican distintas probabilidades de influencia de una u otra de las lógicas en los juicios sobre las virtudes y limitaciones de diferentes tipos de innovaciones.

La serie de correlaciones entre la antigüedad docente y otras variables investigadas en el estudio que se presentan en el cuadro 12, permiten un acercamiento a la puesta a prueba de las ideas antes mencionadas.

Si bien los coeficientes señalan situaciones concordantes con las ideas antes expuestas, la sencillez del análisis no permite afirmar que las hipótesis acerca de las prioridades de distintas lógicas en distintas etapas de la vida profesional del maestro están corroboradas. Pero los coeficientes sí indican que la efectividad, la capacitación, la posibilidad de trabajos secundarios (mayoritariamente dentro del sistema educativo) y la posibilidad de ejercer en contextos socioculturales crecientemente favorables, son beneficios que se asocian a la antigüedad y que se agregan a los económicos discutidos más arriba.

**CUADRO 12**  
**Coefficientes de correlación de Spearman entre antigüedad de los docentes en el sistema educativo y otras variables**

Efectividad en el sistema	.465**
Efectividad en la escuela	.309**
Horas de capacitación	.203**
Antigüedad en la escuela	.463**
Trabajo secundario	.164**
Favorabilidad del contexto	.188**
Índice de conocimiento e interés	.291**
Utilidad de la propuesta UMRE	.102**
Índice de adopción del cambio en las prácticas docentes	.153**

\*\* Significativas al 99% para N=831

Como se desprende de la lectura de los coeficientes de las tres últimas filas, la antigüedad de los maestros en el sistema también se asocia positiva y significativamente con el conocimiento y discusión de los materiales de la propuesta de evaluación de la UMRE, con el juicio sobre la utilidad de la propuesta y con la adopción de la misma en las prácticas de enseñanza y evaluación de los alumnos.

### 7.2.2. *Los tipos de escuela*

La prioridad relativa que asumen las distintas lógicas en la evaluación que hacen los maestros de las innovaciones en la enseñanza no depende solo de su antigüedad en el sistema. Las condiciones del lugar de trabajo y los climas organizacionales que allí se generan acentúan o debilitan las orientaciones propias de cada etapa de la trayectoria profesional. En lo que hace a las escuelas comunes, ya hemos visto que son la puerta de entrada de los jóvenes maestros que ingresan al sistema. El cuadro 13, que cruza la antigüedad docente con el tipo de escuela, permite visualizar mejor este hecho y ayuda también a comprender las trayectorias ocupacionales más frecuentes.

Nótese la fuerte concentración de los maestros más experimentados en las escuelas de práctica y en las de tiempo completo. Como se argumentó en párrafos anteriores, conociendo sus características es comprensible la

**CUADRO 13**  
**Maestros por antigüedad en el sistema educativo según tipo de escuela donde ejerce**

	Antigüedad docente (sistema)				Tipo de escuela		Total
	Común	CSCC	Práctica	TC			
0-4	25,0	2,3	7,8	10,6		17,1	
5-9	23,4	23,3	10,6	9,4		18,1	
10-14	14,1	16,3	8,2	15,3		12,5	
15-19	10,5	11,6	13,7	9,4		11,4	
20-24	12,1	18,6	22,0	14,1		15,6	
25 y más	15,0	27,9	37,6	41,2		25,3	
Total	100,0 (448)	100,0 (43)	100,0 (225)	100,0 (85)		100,0 (831)	



atracción que ejercen las de práctica<sup>56</sup>. En cambio, la concentración en las de tiempo completo va a contrapelo de la tendencia general por la cual los docentes más antiguos y experimentados procuran instalarse en las escuelas de contextos más favorables. Posiblemente la razón se vincula a los incentivos económicos y no económicos que fijó primaria para los programas especiales, y en particular, para las de tiempo completo<sup>57</sup>.

Si la antigüedad docente se asocia a un mayor compromiso con el saber cabría esperar que en las escuelas que reclutan maestros más experimentados se encuentre una mayor familiaridad con los materiales de la UMRE y un mayor interés por leerlos y discutirlos. Pero, además, si las condiciones de trabajo que caracterizan los distintos tipos de escuela interaccionan con la antigüedad, reforzando o debilitando orientaciones que son típicas de determinadas etapas del ciclo de vida profesional, deberíamos encontrar variaciones que no pueden ser solo explicadas por la antigüedad.

Como muestra el Cuadro 14, con pequeñas variaciones, y como cabía esperar, el avance en las etapas del ciclo de vida profesional dentro del

**CUADRO 14**  
**Índice de conocimiento e interés de los maestros por los materiales de la UMRE por antigüedad docente y tipo de escuela**

	Antigüedad docente (sistema)	Tipo de escuela			Total
	Común	CSCC	Práctica	TC	
0-4	2,38	1,00	1,55	2,78	2,27
5-9	3,18	3,80	3,63	3,75	3,33
10-14	3,38	3,71	3,90	4,08	3,60
15-19	3,43	4,00	3,86	4,50	3,71
20-24	3,59	4,50	3,84	4,17	3,81
25 y más	3,46	4,25	3,73	4,09	3,73
Total	3,13	4,00	3,60	3,96	3,40

<sup>56</sup> No solo por el prestigio profesional de esos establecimientos, sino por la combinación de estímulos económicos y condiciones de trabajo más favorables que en el resto. Estos beneficios tienen que ver con la ubicación de las escuelas en el espacio urbano, la composición social del alumnado, la ayuda que puede recibir la escuela de los padres e incluso la posibilidad de recibir asistencia en las aulas de los alumnos que magisterio que hacen su práctica en esas escuelas.

<sup>57</sup> A juicio de algunos informantes claves, los incentivos económicos parecen generar un atractivo adicional para los docentes más antiguos, en la medida que se vinculan con una

sistema se relaciona con un mayor conocimiento de los materiales de la UMRE. La focalización de instancias de capacitación en los programas especiales ayuda a entender los altos puntajes que alcanzan los docentes en esas escuelas. Pero en el caso de las TC también cuenta el tiempo disponible para la lectura y la discusión de los materiales y en el caso de las CSCC la obligación de participar en los Programas de Mejoramiento de Aprendizajes que se realizan dos sábados por mes. En el caso de las de práctica, lo que seguramente opera son los requerimientos profesionales de información que requiere la supervisión de nuevos docentes y el ejercicio de la docencia en las escuelas de mayor prestigio en el sistema.

El cuadro 15, investiga las variaciones de opinión sobre la propuesta de la UMRE según la etapa del ciclo profesional del docente y el tipo de contexto donde ejerce. La opinión está medida por un índice sumatorio simple que considera el juicio sobre todos los ítemes que se presentan en el cuadro 7 (los valores van de 11 a 33 siendo el mayor el más favorable).

Las variaciones en las opiniones de los maestros sobre la propuesta a lo largo de su trayectoria docente en los programas especiales (TC y

**CUADRO 15**  
**Opinión de los maestros sobre aspectos de la propuesta de**  
**evaluación de aprendizajes por antigüedad en**  
**el sistema según tipo de escuela\***

	Antigüedad docente (sistema)		Tipo de escuela		Total
	Común	CSCC	Práctica	TC	
0-4	24,82	22,00	27,20	22,00	24,78
5-9	23,36	24,00	24,46	24,80	23,70
10-14	27,08	22,43	22,79	25,42	25,52
15-19	25,11	26,20	24,16	26,00	24,90
20-24	24,39	26,25	24,70	26,08	24,84
25 y más	25,20	29,73	26,35	26,28	26,25
Total	24,83	26,08	25,09	25,74	25,10

\* Las cifras en los casilleros corresponden a valores del índice de opinión (SUMOP)

---

característica del actual sistema jubilatorio uruguayo, por la cual los que se retiran del sistema reciben una pensión cuyo monto resulta de un índice aplicado a sus salarios de los diez últimos años.

CSCC) resultan congruentes con lo que se podría esperar a partir de la hipótesis de un cambio desde una lógica más ideológica al principio de la carrera y la progresiva incorporación de una lógica más profesional. Pero en los casos de las escuelas comunes y las de práctica las tendencias no resultan claras, especialmente en esta última, donde las opiniones más favorables se presentan en ambos extremos<sup>58</sup>.

### ***7.2.3. El clima organizacional***

Hasta aquí sabemos que la receptividad a los cambios que se produjeron con la puesta en marcha de la propuesta de evaluación de la UMRE varía según los tipos de escuela y según la etapa que vive cada docente en su trayectoria profesional. Cabe ahora explorar cuan condicionada esta dicha receptividad por las virtudes y limitaciones de los climas organizacionales de las escuelas, teniendo en cuenta que, en general, los buenos climas de trabajo generan tipos de relaciones que favorecen el enfrentamiento y la discusión colectiva de las ventajas y desventajas de propuestas de cambio.

Nuestro próximo paso consiste entonces en examinar algunas dimensiones de la vida interna de las escuelas que hacen a su tejido social. Para ello recurriremos a tres de las variables investigadas en la encuesta: la satisfacción de los maestros con su trabajo en la escuela, la importancia de las opiniones del director como referente para sus actividades cotidianas y la frecuencia con que este convoca a reuniones.

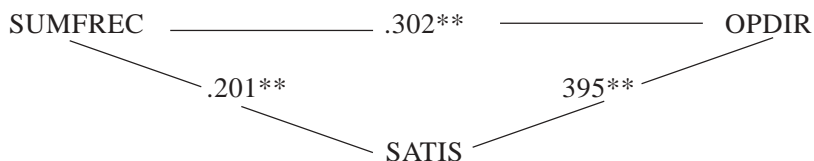
El significado de la primera variable (SATIS) como indicador del clima organizacional no merece mayores comentarios. Es razonable suponer que, cualquiera sea el ámbito laboral de que se trate, los trabajadores satisfechos con sus condiciones de trabajo estarán más inclinados que los insatisfechos a involucrarse en tareas colectivas, reforzando de ese modo el tejido social de ese ámbito laboral. Del mismo modo, el liderazgo del director estará más legitimado cuanto más importantes se consideren sus opiniones (OPDIR). Un liderazgo legítimo se reconoce usualmente como un recurso colectivo valioso que afianza la capacidad para enfrentar procesos de cambio, mientras que, por el contrario, la falta de legitimidad se considera un déficit que debilita las posibilidades de ac-

---

<sup>58</sup> Nótese que el alto índice de juicio positivo hacia la propuesta que muestran los jóvenes docentes de las escuelas de prácticas, no está avalado por un grado correspondiente de conocimiento e interés por los materiales de la evaluación según los datos del cuadro 14.

ción colectiva<sup>59</sup>. Finalmente, la frecuencia de reuniones (SUMFREC) es un indicador de la intensidad de la vida interna de la escuela y tampoco merece mayores comentarios<sup>60</sup>.

Como se desprende de los coeficientes de correlación de Spearman, estas tres variables guardan una estrecha relación entre sí.



Las variables se combinaron a su vez en un índice, que llamaremos “tejido escolar”, que puede considerarse como un “proxi” de la robustez del tejido social en cada establecimiento<sup>61</sup>.

Como se desprende de los datos del Cuadro 16, y como cabría esperar a partir de los análisis ya realizados, las condiciones de trabajo en las

**CUADRO 16**  
**Promedio de índice de tejido escolar según antigüedad docente y tipo de escuela. Total país**

	Antigüedad docente		Tipo de escuela		
	Práctica	Común	TC	CSCC	Total
0-9	09.2	08.6	09.7	10.1	08.8
10-19	09.5	09.0	10.2	10.5	09.4
20 y más	09.6	09.1	10.6	10.6	09.6
Total	09.5	09.5	10.3	10.5	09.3

<sup>59</sup> Por supuesto, se dan también casos en los que dicho liderazgo solo denuncia la existencia de tramas sociales débiles, cuyos miembros demandan figuras fuertes para llenar vacíos normativos claros. Pero esta última situación caracteriza con frecuencia a poblaciones marginadas, o expuestas a graves situaciones de crisis, o sujetas a situaciones de alta vulnerabilidad, lo que ciertamente no es el caso de los docentes de la educación primaria pública uruguaya

<sup>60</sup> Ver anexo de la versión electrónica del informe para la construcción de los índices (<http://www.preal.org/FIE/informesfinales1.php>).

<sup>61</sup> Como el resto de los índices, su construcción se presenta en el anexo 2 de la versión electrónica del informe.

escuelas de programas especiales son favorables a la emergencia de tejidos escolares más fuertes que en el resto. En cuanto a las etapas en las trayectorias de vida profesionales dentro de cada tipo de escuela, también se observa una asociación positiva, pero muy débil, con la densidad del tejido escolar. En la interpretación de estos datos hay que tener en cuenta las diferencias de nivel de análisis inherentes al cuadro, puesto que un maestro con mucha antigüedad en el sistema puede estar ejerciendo en una escuela con predominio de docentes sin experiencia –y por ende, más inestables en la escuela– pero cuya presencia marcará el tono del tejido social del establecimiento.

En el próximo cuadro se examina qué es lo que agrega la densidad del tejido escolar a la receptividad a la propuesta de evaluación de la UMRE que ya era explicada por el tipo de escuela y la antigüedad docente.

Los resultados pueden sintetizarse en los puntos siguientes. En primer lugar, la densidad del tejido escolar tiene un efecto positivo sobre la receptividad de los maestros a la propuesta de evaluación en todos los tipos de escuela, pero es particularmente fuerte en los programas especiales (TC y CSCC). Segundo, en las escuelas con programas especiales, y en menor medida en las comunes, el efecto positivo del tejido escolar sobre el SUMOP se acentúa entre los maestros con mayor antigüedad en el sistema. Es interesante observar que cuando el tejido escolar es poco denso, las TC muestran los puntajes más bajos en el SUMOP, seguidas

**CUADRO 17**  
**Puntaje de maestros en índice SUMOP, por antigüedad docente, tejido escolar y tipo de escuela. Total del país**

Antigüedad docente	Tejido escolar	Tipo de escuela				Total
		Práctica	Común	TC	CSCC	
0-9	Bajo	22.0	23.4	18.5	22.0	23.1
	Alto	26.8	24.3	25.0	22.6	24.6
10-19	Bajo	21.8	25.6	20.5	24.0	24.1
	Alto	24.2	26.4	26.9	24.0	25.6
20 y más	Bajo	24.5	23.3	20.3	22.0	23.6
	Alto	26.1	25.6	26.7	29.0	26.3
Total	Bajo	23.3	23.9	20.0	22.7	23.5
	Alto	25.7	25.3	26.5	26.4	25.7

por las CSCC. La imagen que se desprende de estos datos es que los maestros de las escuelas de programas especiales muestran los dos extremos de receptividad a la propuesta, y que la posición de un maestro singular en uno u otro de los extremos depende de la densidad del tejido social de la escuela. Tercero, que a diferencia de los restantes tipos de escuelas, en el caso de las de práctica, la antigüedad parece reducir el impacto del tejido escolar sobre el SUMOP, lo que podría atribuirse a una mayor autonomía de juicio congruente con la mayor calificación de los docentes de estas escuelas con respecto al promedio general.

A continuación examinaremos el impacto del tejido escolar sobre la incorporación de cambios en las prácticas de enseñanza y evaluación de maestros con mayor o menor experiencia en el sistema, tomando en cuenta el tipo de escuela donde ejercen. El índice de cambio varía entre 0 y 8, correspondiendo el puntaje máximo a los maestros para quienes todos los materiales de la UMRE produjeron modificaciones tanto en su manera de enseñar como en su manera de evaluar a los estudiantes.

De la lectura del cuadro se pueden derivar las conclusiones siguientes. En primer lugar, la incorporación de los cambios en las prácticas de enseñanza y evaluación ha variado significativamente entre tipos de escuelas, pero como en el caso de los juicios sobre la propuesta, el impacto mayor ha sido en los programas especiales. Segundo, que la densidad del tejido

**CUADRO 18**  
**Promedios en el índice de cambio, por antigüedad docente, tejido escolar y tipo de escuela. Total del país**

Antigüedad docente	Tejido escolar	Tipo de escuela				Total
		Práctica	Común	TC	CSCC	
0-9	Bajo	2.4	1.3	1.5	4.0	1.5
	Alto	2.4	1.6	3.7	3.0	2.0
10-19	Bajo	2.9	2.9	2.3	0.0	2.8
	Alto	3.7	3.2	4.5	3.0	3.5
20 y más	Bajo	2.6	2.7	1.0	4.0	2.6
	Alto	3.3	3.4	4.2	4.5	3.6
Total	Bajo	2.7	2.0	1.6	3.0	2.1
	Alto	3.2	2.5	4.2	3.7	3.1
TOTAL		3.1	2.3	3.9	3.7	2.8

escolar tiene un efecto general positivo sobre la incorporación de los cambios inducidos por la propuesta, pero dicho efecto tiende a acentuarse con la antigüedad docente y con los programas especiales. Por último, nuevamente llama la atención la notable división que produce la densidad del tejido escolar en la receptividad de la propuesta en las escuelas de tiempo completo, las que, como ya se mostró, muestran una alta densidad relativa en dicho tejido. El análisis realizado parece señalar el papel fundamental que juega la construcción de un clima organizacional adecuado cuando de lo que se trata es de apoyar la tarea de docentes que, a tiempo completo, enfrentan las dificultades propias de elevar la calidad de la enseñanza a alumnos que provienen de los contextos más desfavorables de la sociedad.

## 8. CONCLUSIONES

### Los logros y desafíos de la propuesta

El análisis realizado brinda amplia evidencia sobre una serie de logros de la propuesta de evaluación de aprendizajes. Estos se sintetizan a continuación.

*Virtudes de la planificación inicial.* Una movilización muy bien planificada permitió negociar aspectos delicados de la operativa de la UMRE, y abrió oportunidades para que diferentes actores pudieran ser escuchados. La participación en estas instancias iniciales de figuras relevantes del movimiento gremial de maestros resultó clave para la gradual aceptación de la propuesta.

*Composición profesional del equipo técnico.* La conformación en la UMRE de un equipo técnico en el que profesionales, reconocidos por sus valiosos antecedentes en la educación pública, tuvieron un peso muy importante en las decisiones y estrategias que se aplicaron, permitió evitar el tipo de segmentaciones entre los técnicos responsables de las evaluaciones y la comunidad docente que parecen frecuentes en otras experiencias regionales.

*Reconocimiento de la calidad de los materiales de apoyo.* La mayoría de los directores y maestros hacen una valoración positiva de las características y la utilidad de los materiales producidos por la unidad, cuyos autores son reconocidos por su excelencia técnica.

*Fortalecimiento de la legitimidad de la UMRE.* Una mayoría de los entrevistados coincidió en los avances de la UMRE en cuanto a su legitimidad en el magisterio, y ligó esos avances principalmente a la seriedad técnica de su propuesta y al grado de cumplimiento con los compromisos asumidos.

*Crecimiento de la legitimidad de las pruebas.* En un contexto en que las evaluaciones externas todavía siguen siendo cuestionadas como instrumentos de evaluación útiles para los maestros, las pruebas fueron ganando legitimidad. Esas ganancias se reflejaron en la elevada y creciente proporción de docentes que aplicaron las pruebas en forma autónoma.

*Impacto de la evaluación en el currículo de la educación primaria.* Los materiales de la UMRE han sido reconocidos como una referencia más importante que los propios programas escolares, los que han quedado obsoletos al no haber sido modificados en coherencia con aquellos.

*Fuerte revisión de las prácticas docentes.* Varios tomadores de decisiones del sistema manifestaron estar convencidos que, a partir de esta propuesta, los maestros, enfrentados a una información que no solían manejar, comenzaron a cuestionar su forma de enseñanza y procedieron a una profunda revisión de sus prácticas.

*Incorporación del uso de indicadores en los elencos docentes.* Los indicadores utilizados y difundidos por la UMRE fueron dejando de ser solo insumos brindados por técnicos externos siendo incorporados como instrumentos con los que el maestro explora y reúne antecedentes sobre su realidad.

*Estrecha vinculación entre la asimilación de la propuesta y la capacitación en los elencos docentes.* Como medida de política educativa, la capacitación aparece fuertemente asociada a las escuelas y maestros con mayores niveles de implementación de la propuesta.

En forma complementaria, la información recogida también ha permitido identificar un conjunto de desafíos que aún quedan pendientes:

*Los reducidos niveles de participación de los maestros* en las diferentes etapas del trabajo de la UMRE.



*Las formas de relacionamiento con los inspectores.* Pese a que se han construido puentes de comunicación sumamente valiosos entre la UMRE y el cuerpo de inspectores, todavía gravita sobre esta relación el peso del llamado *bypass* institucional vinculado al surgimiento mismo de esta unidad. La mirada retrospectiva sugiere la conveniencia de haber enfrentado el tema del relacionamiento con los inspectores de una manera más orgánica y decidida.

*La distribución de los materiales de apoyo a la propuesta.* Posiblemente por muy atendibles razones de celo presupuestario –hay fuertes críticas de docentes con respecto al dispendio de recursos que podían haberse invertido directamente en otros problemas críticos de la enseñanza– la distribución de materiales no apuntó a cada uno de los maestros. De hecho, se confió en figuras mediadoras, como los inspectores y directores, que no siempre distribuyeron los materiales en consonancia con las expectativas de los técnicos de la UMRE.

*Explotación insuficiente de las instancias de capacitación* (contracara de un logro). Una posible subexplotación de las instancias de capacitación como instrumentos de difusión de la propuesta, y de apoyo a los maestros y directores, debilitó su impacto potencial en las prácticas que tienen lugar en las escuelas. Se constató una escasa atención a la capacitación docente en las escuelas comunes, que todavía son la mayoría en el país, y de las de práctica, escuelas en las que precisamente se ubican los mayores niveles de resistencia a la propuesta de la UMRE.

*Débil utilización del contacto directo con los técnicos.* El contacto entre los técnicos y los maestros y directores fue altamente valorado por todos los implicados. Probablemente no se tuvo en cuenta que esta forma de difusión de la propuesta era una de las más potentes, pero a la vez requería ampliar el tamaño y redistribuir los roles al interior del equipo de los técnicos.

### **Pistas de análisis futuros**

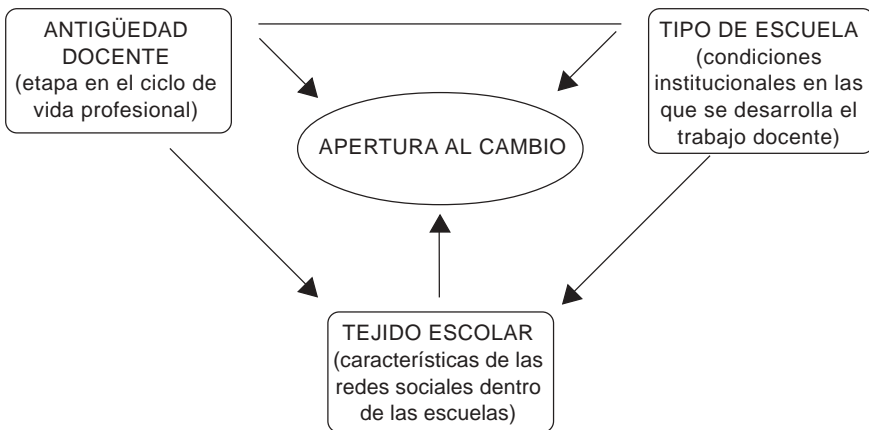
Como cualquier investigador experimentado sabe, todo estudio abre al mismo tiempo espacios de corroboración y espacios de descubrimiento. En áreas temáticas de desarrollo avanzado predomina el primer contexto, mientras que el espacio que ocupa el segundo es inversamente propor-

cional a la acumulación de conocimiento ya realizada. El tema de las reacciones de los docentes a la aplicación de pruebas externas de evaluación de aprendizajes es relativamente novedoso, no solo en Uruguay, sino en la región. Como bien lo muestran trabajos previos realizados en la órbita de PREAL, a lo novedoso del problema se agrega la complejidad propia de estrategias de evaluación radicalmente distintas<sup>62</sup>.

Este estudio fue originalmente orientado por las preguntas e hipótesis relativamente simples que se expusieron al comienzo de este documento, pero a lo largo de la investigación fueron surgiendo una serie de pistas cuya consideración permitió elevar el nivel de abstracción del marco conceptual. De esta manera se fue incorporando una serie de nociones que, a juicio de los investigadores, organizaban mejor la compleja realidad que revelaban los resultados de la encuesta, las entrevistas en profundidad a autoridades, a líderes gremiales y a técnicos de la UMRE y los grupos de discusión.

El diagrama siguiente resume entonces un marco conceptual que fue más un punto de llegada que un punto de partida, puesto que los elementos para su construcción fueron perfilándose tras sucesivos intentos in-

**DIAGRAMA 3**  
**Marco conceptual final**



<sup>62</sup> Ravela, *op. cit.*, 2002.

fructuosos de poner orden en la voluminosa y variada masa de información proveniente de las distintas fuentes de datos utilizadas en el estudio.

El esquema conceptual da prioridad a la relación entre tres factores que corresponden a dos niveles de análisis. A nivel individual, se trata de las trayectorias de cada docente en el sistema educativo, y asume que cada etapa del ciclo de vida profesional favorece condiciones para el predominio de distintos marcos de referencia desde donde evaluar las ventajas y desventajas de propuestas de cambio. A nivel contextual toma en cuenta dos factores. Por un lado, el marco institucional para el trabajo docente que definen los diferentes tipos de escuelas en la educación primaria pública y las características de las condiciones de trabajo que se establecen en cada una. Se asume que tales condiciones contribuyen a consolidar o debilitar una u otra de esas orientaciones. Por otro lado, se considera la densidad del tejido social de las escuelas, como determinante de la capacidad colectiva para enfrentar los desafíos que plantea cualquier propuesta de cambio.

La variable dependiente en el diagrama es la apertura al cambio. El estudio permitió descubrir que habiendo apertura al cambio, esto es, cuando la combinación de trayectorias profesionales y condiciones institucionales de trabajo creaba situaciones favorables a la consideración objetiva de las ventajas y desventajas de la propuesta de evaluación de aprendizajes de la UMRE, la respuesta a la misma tendía a ser positiva. En otras palabras, esto ocurría cuando se daban condiciones que permitían el acceso a la información, a la lectura y a la discusión de los materiales de la UMRE, cuando se presentaban oportunidades de capacitación, y cuando se creaba un clima organizacional que proporcionaba las mínimas seguridades de apoyo colectivo que usualmente se requieren para enfrentar situaciones de potencial riesgo.

Como se menciona en el texto, la creación de las escuelas de tiempo completo y las escuelas de contexto sociocultural crítico respondieron a la voluntad de las autoridades educativas de reforzar la capacidad de la enseñanza pública uruguaya para amortiguar las desigualdades sociales en la adquisición de conocimientos. El hecho que la propuesta de evaluación haya tenido un impacto mayor en esas escuelas que en las restantes sobre las prácticas de los maestros es, en ese sentido, una buena señal: la adopción de las herramientas idóneas para mejorar la efectividad de las prácticas de enseñanza se está ampliando allí donde más se necesita.

Los datos analizados sugieren asimismo que la activación de esos mecanismos virtuosos depende al menos de dos condiciones. Por un

lado, de la efectividad de los estímulos para atraer a los maestros más experimentados a esas escuelas, puesto que la antigüedad en el sistema se asocia a una actitud más abierta a la consideración de las ventajas y desventajas de las innovaciones desde un punto de vista profesional. Por otro lado, de condiciones de trabajo que favorezcan la generación de tejidos escolares densos, puesto que la extensión y fortaleza de las relaciones entre los docentes brinda las seguridades necesarias para hacer frente en forma colectiva a los desafíos que plantea cualquier innovación en la enseñanza. De este modo, y dada la inestabilidad estructuralmente condicionada de los maestros en las escuelas uruguayas, toda acción tendiente a fortalecer la densidad del tejido social en las escuelas parece constituir una condición necesaria para ampliar la apertura al cambio de sus docentes.

# Uso e impacto de la información empírica en la formulación y ejecución de políticas de educación básica en Honduras en el período 1990-2002

*German Moncada, Russbel Hernández Rodríguez,  
Marina Chávez de Aguilar, Dania Orellana López  
Mario Alas Solís y Bessy Dolores Hernández*

## INTRODUCCIÓN

En el período 1990–2002 la Educación Básica ha constituido una prioridad en la política educativa en Honduras. Este informe investigativo intenta reconstruir el proceso de concepción, elaboración y ejecución de cuatro políticas educativas: la formación docente, la descentralización educativa, la evaluación del aprendizaje y la extensión a nueve grados de la educación básica. De igual manera se intenta destacar el papel de la información empírica (informes de investigación, censos educativos, diagnósticos, evaluación de programas y proyectos, informes de ejecución) utilizada en el proceso analizado, aplicando la taxonomía de uso de la información de Carol Weiss.

El informe está estructurado en tres apartados: en el primero se presenta la aproximación al objeto de investigación, en términos de sus objetivos, el abordaje metodológico y la perspectiva teórica adoptada. El segundo apartado incorpora los hallazgos en lo referente a la caracterización de la investigación educativa en el período, analizado en relación con sus orientaciones temáticas, autores y fechas de publicación. Se hace un balance de la producción científica en educación en Honduras, desde 1990 al 2002. En el tercer apartado se presenta la reconstrucción de las cuatro políticas. Para ello se analiza la evolución en el tiempo en cuatro momentos, que corresponden a los períodos gubernamentales dirigidos por los presidentes Rafael Callejas (1990-1993), Carlos Reina (1994-1997), Carlos Flores (1998-2001) y Ricardo Maduro (2002 a 2003, fecha en que terminó el análisis aquí presentado).

Adicionalmente se analiza el uso de la información empírica en la toma de decisiones bajo el modelo de Carol Weiss. Al final se incluyen las conclusiones generales de la investigación.

Se espera contribuir con la generación de conocimiento confiable y válido en torno a los procesos que se siguen en la toma de decisiones respecto de las políticas educativas y a derivar lecciones sobre el uso de la información empírica así como del impacto que la misma logra tener en la formulación y ejecución de esas políticas.

## I. APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO

La investigación objeto de este artículo se orientó por los objetivos siguientes:

### 1. Objetivos

- Caracterizar los estudios identificados en términos de autores, fechas, temáticas e instituciones patrocinadoras.
- Analizar la correspondencia entre el uso de la información empírica y las políticas educativas en Honduras.
- Describir el rol desempeñado por los distintos actores participantes en la implementación del proceso de toma de decisiones.
- Identificar los elementos discursivos de tipo empírico, ya sea explícitos o implícitos que sobre sus roles tienen los involucrados.
- Determinar consecuencias de las políticas educativas y el papel que desempeñó en ellas la información empírica.

## 2. Abordaje metodológico

La investigación se realizó haciendo aplicación de la metodología cualitativa, poniendo énfasis en la recuperación de la experiencia seguida en el proceso de concepción, formulación y ejecución de las políticas educativas en estudio. Para ello fueron utilizadas como técnicas: el análisis de los documentos oficiales en los que se contienen las propuestas programáticas de los gobiernos, para identificar los aspectos relacionados con cada una de las cuatro políticas. Se identificaron los documentos, referidos a la información empírica producida en el período, clasificándolos por su mayor o menor presencia de características de investigación científica, incluyendo desde informes de investigación, informes de ejecución y de evaluación de proyectos así como estadísticas y artículos de opinión. El proceso de reconstrucción y de uso de la información empírica se obtuvo del contenido de las entrevistas abiertas hechas a los informantes clave: tomadores de decisiones, analistas simbólicos e investigadores. Para aproximarse al nivel concreto de ejecución de las políticas estudiadas se encuestó a docentes de educación básica en servicio. El análisis de la abundante información recolectada permitió la elaboración de matrices cruzando las variables en estudio con las fuentes de información.

Asimismo se utilizó técnicas descriptivas cuantitativas en lo que respecta a la situación de la investigación educativa en Honduras, analizamos la cantidad de estudios realizados anualmente en el período de estudio, el patrocinio de los estudios y las temáticas de estudio.

### 2.1 Fuentes de información

Las unidades de análisis que se consideraron fueron las siguientes:

- 2.1.1. **Tomadores de decisiones:** 4 Subsecretarios de Asuntos Técnicos de la Secretaría de Educación, 6 funcionarios de alto nivel en la Secretaría de Educación.
- 2.1.2. **Analistas simbólicos o Brokers,** en este caso se consultó a 5 de los principales asesores y consultores nacionales que actuaron en el período analizado.
- 2.1.3. **Investigadores:** Se consultó a un grupo de 5 generadores de información empírica, constituido por aquellos investigadores que participaron en los trabajos más destacados del período.
- 2.1.4. **Docentes:** Se consultó un total de 130 docentes que laboran en 40 Centros de Educación Básica, representando el 8% de la po-

blación total; se estratificó la muestra en 15 centros del área rural, 15 del área urbano marginal y 10 urbanos.

**2.1.5. Fuentes documentales:** Estuvieron constituidas por la información escrita sobre las políticas educativas y sobre la investigación educativa.

## **2.2 Instrumentos**

Se hizo uso de una entrevista abierta, en la cual se les pidió a los entrevistados que hicieran un esfuerzo por recordar acerca de su participación, tratando de saber en qué políticas educativas estuvo implicado el funcionario consultado y cuál fue su papel en la concepción y formulación de las políticas. Un segundo tema abordado en la entrevista fue respecto de los factores que influyeron en las decisiones tomadas, en este sentido se hicieron interrogantes referidas a la injerencia de factores técnicos, políticos y sociales presentes en el momento de adoptar una decisión, seguidamente se le pidió comentara acerca de los factores influyentes en la ejecución de las políticas. El tercer asunto se refiere al papel de la información en la toma de decisiones, se intentó establecer hasta qué punto la información se utilizó en la formulación y ejecución de las políticas.

Para el análisis de la información secundaria se procedió a identificar en cada uno de los documentos consultados la presencia explícita y/o implícita de la información utilizada. En las entrevistas se identificó la referencia específica hecha por los informantes clave en relación con la información utilizada. Asimismo, para el análisis del uso de la información empírica se siguió el modelo de Carol Weiss.

## **II. PERSPECTIVA TEÓRICA**

Esta sección recoge distintas fuentes que han analizado el tema de la información aplicada a las políticas educativas. Primero se aborda la conceptualización y tipos de la investigación educativa, seguidamente se presenta un acercamiento a la discusión sobre el uso de la investigación en la toma de decisiones y finalmente se valoran los ajustes que requiere la investigación para potenciar la gestión del conocimiento.

Es importante definir en primer lugar lo que se entiende por política educativa, y en este sentido Reimers y McGinn (Diálogo Informado, 1997, citados por Brown, 2001) abordan el tema de la política educativa



asumiendo una definición bastante práctica: “La política educativa se refiere a las metas del sistema educativo y a las acciones para lograrlas” o “... una declaración de las acciones en la persecución de uno o más objetivos de una organización” (1997:29, citados por Neilson, 2001).

También es importante clarificar lo que se entiende por investigación educativa y los tipos de investigación. Según Moreno Olivos (OEI), el concepto de investigación educativa ha ido cambiando y adoptando nuevos significados a la par que han aparecido nuevos enfoques y modos de entender el hecho educativo. En la actualidad son múltiples los significados que puede asumir, si se consideran la diversidad de objetivos y finalidades que se le asignan.

Para autores orientados por la corriente empírico-analítica (positivista), investigación educativa equivale a investigación científica aplicada a la educación, y debe ceñirse a las normas del método científico en sentido estricto. Desde esta concepción se da importancia al carácter empírico de la investigación apoyándose en los mismos criterios y postulados que las ciencias naturales.

Para Reimers y McGinn, investigación y análisis de políticas son sinónimos, ya que en ambos el “objetivo es definir problemas e identificar soluciones efectivas para ellos” (2000: 25, citados por Brown 2001). Esta definición se distingue por su énfasis pragmático: no hay investigación posible si no se definen problemas y se identifican soluciones. Las fases que los autores identifican como inherentes a la investigación son: 1)... la compilación y organización de hechos observables o datos; 2) la organización de los datos empleando técnicas analíticas o sintéticas; y 3) la capacidad de explicar o interpretar los datos en términos de conceptos o constructos no observados (Reimers y McGinn, 2000:24, citados por Brown, 2001). Solo se puede hablar de investigación cuando se llega al tercer momento, o sea, a la explicación e interpretación de los datos recurriendo a los métodos y herramientas propios de la investigación científica; de esta forma, la investigación aporta un valor agregado *sui generis* a los datos primitivos, que en la propuesta de los autores puede y debe ser aprovechado por los formuladores de políticas y por quienes toman decisiones.

En cuanto a los tipos de investigación, Weiss (1991, citada por Neilson, 2001) identifica tres modelos de investigación.

- 1. Investigación como datos.** Se describe desde un punto de vista tecnocrático de la investigación y tiende a ser más mecanicista en términos de su aplicación al problema. Asume que los datos o conjunto de

resultados son presentados en encuentros para las necesidades de los usuarios. Se utiliza para influir en las situaciones de acuerdo general como los valores o metas.

2. **Investigación como ideas.** La característica principal de la investigación como ideas es que los resultados actuales del estudio han desaparecido y han sido transmutados hacia una historia simple. En este sentido, la investigación se utiliza a menudo cuando los problemas tienen una naturaleza compleja, cuando la incertidumbre es muy alta y las ideas son demandadas. Es utilizada para influir en las primeras etapas de la discusión de la política (Weiss, 1991:2-3, citada por Neilson, 2001).
3. **Investigación como Argumentación.** Es tomada como una posición de defensa. Algunas veces los datos son desaparecidos selectivamente para hacer que los argumentos sean más persuasivos. Se utiliza cuando la decisión ha sido tomada y los hacedores de política y/o grupos de interés utilizan la investigación para tomar una posición de defensa (Weiss, 1991:2-3, citada por Neilson, 2001). O como Coraggio (1998) denomina **Investigación Legitimante de las políticas educativas**, ya que está orientada por el objetivo de asegurar la aceptación de las políticas defendiendo el conjunto de ideas que las encubren y justifican. Para lograr ese objetivo se puede argumentar a favor del sistema propuesto de ideas y políticas, usar el lenguaje científico, acumular evidencia favorable, buscar ejemplos que aumenten la plausibilidad de la propuesta. Un método usual de legitimación es apelar a la autoridad de expertos internacionales.

### Uso de la investigación en el diseño de políticas

A partir de los escritos de Weiss (1977), Webber (1991), Sabatier y Jenkins-Smith (1993) (citados por Neilson, 2001) se plantea que el vínculo investigación-política no es directo, particularmente en relación con los datos y fuentes de información. Estos escritos apoyan la idea de que la investigación no es la única, sino una de muchas fuentes de información para los hacedores de política, y que no es una simple dicotomía entre ‘uso’ y ‘no-uso’ sino que la utilización del conocimiento de la investigación contribuye con el tiempo en un cambio gradual en el pensamiento conceptual. Esto es lo que Weiss acuñó como ‘la función del esclarecimiento’ o “función iluminativa” de la investigación.

En este sentido, cuando se habla de uso no se refiere a una dicotomía uso-no uso. Para Caplan (1979, citado por Neilson, 2001) hay varios tipos de uso que pueden oscilar desde el *no uso*, el *uso conceptual* y el *uso instrumental*. Caplan define el **uso instrumental** como el uso "... asociado con los problemas cotidianos de políticas de importancia limitada y que involucran aspectos de la política administrativa correspondiente a la administración burocrática y eficiencia en lugar de aspectos sustantivos de la política pública" (Caplan, 1979:462, citado por Neilson, 2001). Según Caplan, el uso instrumental se asocia casi siempre con decisiones del nivel micro o pequeñas decisiones basadas en datos empíricos.

**El uso conceptual**, por otro lado, describe los cambios graduales en términos del conocimiento o conciencia de los hacedores de política y reorientación de sus perspectivas básicas. El uso conceptual "... incluye aspectos importantes de política que afectan a toda la nación" (Caplan, 1979:464, citado por Neilson, 2001), y casi siempre se asocia con las decisiones del nivel macro.

Y en la dimensión de lo micro y macro, para la UNESCO la investigación tiene dos niveles: **Nivel micro**, en el cual la investigación influye sobre la escuela y fuera de la actividad escolar (el currículo, desarrollo de libros de texto, procesos de enseñanza-aprendizaje, valores y actitudes de estudiantes y la organización de actividades escolares). **Nivel macro**, que corresponde al grado de influencia de las políticas nacionales, las opiniones políticas y el sistema político, implicadas en la planificación de actividades educativas (UNESCO, 1995).

Por otro lado, los datos de varios estudios sugieren que el mayor uso de investigación social no es la aplicación de datos específicos a decisiones específicas. Más bien, los hacedores de políticas gubernamentales tienden a usar la investigación de manera indirecta, como una fuente de ideas, información y orientaciones al mundo. Es así que la perspectiva de Carol Weiss (Weiss, 1977:531, 1991, citada por Neilson, 2001) proporciona un acercamiento complejo, donde son posibles varios modos de uso, como se puede ver en la tipología siguiente:

- 1. Modelo lineal:** asume una relación directa entre investigación e implementación de políticas y se observa en la aplicación de la investigación básica; se asume que la investigación básica provee una oportunidad para aplicarla en una política pertinente o relevante. Los usos de tipo lineal, es decir, donde la investigación tiene una aplicación directa en la toma de decisiones o diseño de políticas, son relativa-

mente raros, ya que requieren de un encadenamiento de muchas circunstancias. Entre las condiciones requeridas se incluye: investigación directa a la pertinencia de un problema para la toma de decisión, estar disponible antes del tiempo de decisión, que se dirija al problema dentro de los parámetros de acción factibles. La investigación en este sentido es de tipo instrumental.

2. **Modelo de resolución de problemas.** La investigación sirve para resolver un problema específico del tomador de decisiones. Este modelo implica que hay acuerdo o consenso general entre los investigadores y los hacedores de política en la solución o estado final del problema.
3. **Modelo interactivo.** Los investigadores y tomadores de decisiones dialogan y colaboran en la solución de problemas específicos. Los investigadores compiten con otros agentes para servir como fuentes de información; esto implica que los hacedores de política están buscando información relevante o pertinente a la política y que no es solamente de la investigación social. Se considera que este tipo de uso es más realista de cómo los hacedores de política utilizan la información para el proceso de política. Un investigador puede involucrarse en el proceso de toma de decisión y diseño de políticas cuando es contratado como consultor. Con su conocimiento aportado por la investigación, participa en el “toma-y-dame” del desarrollo de una política. Él participa interactivamente con los tomadores de decisiones para diseñar la política, es decir, el uso de la investigación social parte de un juego complicado de intercambios en donde también se “usa” la experiencia práctica, la visión política, tecnológica y social, así como el juicio de otros agentes. El investigador no trae tantos hallazgos, sino más bien aporta su trasfondo teórico, conceptual y empírico para el proceso de diseño de políticas.
4. **Modelo político.** La investigación sirve para justificar decisiones ya tomadas. Este modelo es utilizado por hacedores de política para reforzar, apoyar o proveer munición contra la oposición. ‘Es la investigación que se utiliza para reforzar el compromiso oficial acerca de una decisión, persuade o neutraliza a los críticos.
5. **Modelo táctico.** La investigación es una excusa para evitar tomar una decisión. El tomador de decisiones o hacedor de política pide información adicional para demorar una acción. Este modelo es utilizado a menudo por agencias gubernamentales u otras organizaciones e instituciones como una respuesta a un problema o tema.

6. **Modelo iluminado o iluminativo.** La investigación gradualmente informa sobre los problemas y la identificación de opciones de política. Sirve para “educar” al hacedor de política, es decir, con el tiempo la acumulación de investigación influirá en la política, luego de que ha estado instruyendo al hacedor de política. La investigación puede proporcionar conceptos, sensibilidades, modelos, teorías y paradigmas que pueden influenciar sobre problemas que se ponen en la agenda política y los tipos de opciones de políticas que pueden ser consideradas. Los tomadores de decisiones absorben conceptos e ideas de manera sutil e indirecta y ellos no pueden identificar los estudios específicos que los influyeron y probablemente tampoco pueden reconocerlos.
7. **Modelo intelectual.** La investigación, en conjunto con otros sectores, eleva la calidad del debate público sobre temas de política pública. La investigación de la política es simplemente un tipo de muchas búsquedas intelectuales.

Es así que en el esfuerzo de identificar el uso de la investigación para la toma de decisiones y el diseño de políticas en América Latina, ciertos estudios reportan un escaso uso de la información educativa en la toma de decisiones. Por ejemplo, Briones (1993) encontró que investigadores educacionales indicaron que en Chile el nivel de utilización de los resultados de la investigación educativa es “bajo” o “regular”. Se señala que “...*muchas personas que adoptan decisiones en educación no toman en cuenta los resultados de la investigación cuando son incompatibles con sus creencias o posiciones políticas*”. En efecto, Briones (1993) reporta que los tomadores de decisiones no usaron la información educativa argumentando que los resultados no estaban disponibles, la ausencia de investigaciones pertinentes, el recargo de acciones de administración de corto plazo y la falta de equipos estables de asesoría que procesen información, debido a la desconfianza que provocan las investigaciones.

Según el estudio de Brunner (1996), en Latinoamérica se usa muy poco la información; sostiene que la escasa utilización de estas fuentes se debe a que en la mayoría de los casos no se cuenta con los conocimientos o estudios requeridos en las instituciones o centros de investigación, puesto que estos conocimientos son más habituales en organismos internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial o la OCDE y que resultan del análisis de la actuación de sistemas o de la evaluación de políticas.

Se hace escaso uso de la información a pesar de que se cuenta con información básica suficiente para caracterizar los principales problemas de la educación en Latinoamérica; paradójicamente, existe una fuerte demanda por más y mejor información estadística (Schiefelbein y Tedesco, 1995).

Por el contrario, Rojas (1992) presenta evidencia de conversaciones especializadas cuando se toman decisiones que tienen que ver con el sistema educacional. Esto demuestra que no es del todo cierto que no se usa la información, sino que depende de la óptica que se utiliza para identificar el uso y también depende de la calidad de la investigación, es decir, de la investigación que cumple algunos requerimientos.

Requisitos que debe cumplir la Investigación para poder usarse (Reimers y McGinn, 2000:46) parten del supuesto de que no toda la investigación que se realiza es relevante para informar las decisiones políticas: “la investigación más pertinente es aquella que se diseña para anticipar las consecuencias de la acción. Esto es lo que entendemos por investigación para las políticas, por oposición a la investigación diseñada para explicar por qué el mundo es como es, sin describir qué se podría hacer para que fuera diferente”.

Otra consideración importante es que el uso está determinado por la naturaleza de la información generada. Es necesario indicar que la producción de conocimiento no ocurre fuera de la cultura; el conocimiento es parcial y está influenciado por los valores de quienes lo crean y usan (Watkins, 1996). Además, hay dificultad de entendimiento entre investigadores y políticos debido a la contradicción entre la esencia de lo científico y lo político. La ciencia tiene un carácter no concluyente, mientras que la política necesita datos definitivos. La comunidad científica es crítica y tiene como meta el desarrollo teórico, mientras las necesidades políticas requieren estabilidad y entran en contradicción con la propia idiosincrasia de la comunidad científica.

La investigación tiene muy poca y lenta aceptación si su disponibilidad es deficiente, si los datos no se han analizado adecuadamente o la información no es compatible con las expectativas de los usuarios (Schiefelbein, 1999).

Para Gajardo (1986), la investigación educativa producida en Latinoamérica generalmente responde a las teorías y paradigmas producidos en los países desarrollados. Estos paradigmas, aunque válidos como principios teóricos coherentes, han probado no ser apropiados para explicar los fenómenos educativos en un contexto marcado por cambiantes situacio-

nes sociopolíticas y por un creciente escepticismo debido a experiencias pasadas sobre la relación entre educación y desarrollo. Por otro lado, la investigación educativa tradicionalmente ha sido financiada por agencias extranjeras, lo cual significa que los investigadores tienen que adecuar los objetivos y los acercamientos metodológicos de sus estudios a las tendencias y prioridades establecidas por las agencias donantes.

En la línea de Gajardo, también Neilson (2001) apunta que el modelo lineal ha llevado a las agencias donantes, a apoyar los esfuerzos sustanciales para fortalecer el análisis de la política en los países en desarrollo, en la expectativa de que un buen análisis se traducirá en una buena decisión y esto en una buena política. Esta expectativa, generalmente, ha tomado la forma de contratos de apoyo técnico para construir la capacidad de planeación y el análisis de la política en muchos sectores (Grindle y Thomas, 1990:1164, citados por Neilson, 2001). Y es que se considera a menudo que la investigación producida por los investigadores de los países en desarrollo es de pobre calidad, consecuentemente, los hacedores de política en estos países utilizan a menudo resultados de investigación o consultores de países industrializados (Neilson, 2001).

Sin embargo, autores como Coraggio (1998) critican lo anterior y consideran que un aspecto importante de mencionar en la política de los organismos financieros, y específicamente del Banco Mundial (BM), es que antes privilegiaba el nivel de proyectos, y ahora aspira a trabajar con sectores completos. El BM no tiene ningún problema en proponer –desde el mismo Estado– recortar, descentralizar, transformar los sistemas de gestión y organización en materia de educación. Las propuestas de acción se presentan con apoyo de enormes resultados de investigación para legitimar el sistema al que se quiere llegar. En los documentos del BM se encuentra gran cantidad de cuadros estadísticos, de estudios comparativos de regiones remotas (a veces se comparan situaciones incomparables), de referencias bibliográficas. Su objetivo es más el de legitimar que el de decidir sus políticas educativas. No se trata de que se hayan elaborado políticas innovadoras basadas en las conclusiones y datos producidos por esas investigaciones. Esas políticas ya estaban diseñadas mucho antes. No es entonces una investigación científicista, sino legítima, hecha para justificar, para defender una propuesta predeterminada. Pero tiene el formato de investigación científica; maneja datos, hipótesis (aunque no se plantean como conjeturas, sino como proposiciones más allá de toda duda), y por lo tanto es susceptible de ser analizada desde esa perspectiva.

A manera de síntesis y considerando los antecedentes latinoamericanos, es importante apuntar que para que se utilice la investigación en el diseño de políticas, debe referirse a problemas concretos que enfrenta el tomador de decisiones, proveer conocimiento oportuno, escribirse de manera entendible para una persona que no es experta en investigación, y no debería violar las restricciones políticas específicas que enfrenta el que toma decisiones (Levin, 1982, citado por Cariola, 1997). Para que tenga impacto, la información debe ser pertinente al tema, idónea en su lenguaje y productiva, en cuanto debe transformar la realidad. Según Sánchez (1990), los investigadores deben participar activamente en la difusión, extensión y aplicación de conocimientos, los productos deben ser escritos en un lenguaje asequible y usar más canales de información en la transmisión del conocimiento.

### III. LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN HONDURAS

En Honduras algunos estudios han abordado el estado de la investigación educativa en los últimos diez años. Por ejemplo, Bendaña (1991) en su estudio incluyó a 34 entidades que realizan investigaciones en el campo de la educación, de las cuales 31 funcionan en Tegucigalpa y 3 en San Pedro Sula, y concluyó que la investigación educativa no tenía prioridad en los planes nacionales de educación, pues existía una desvinculación entre los investigadores y los tomadores de decisiones.

Asimismo, Van Steenwyk (1999) analizó las investigaciones educativas realizadas en Honduras desde la década del 80 hasta 1999 y estimó que Honduras necesita mayores esfuerzos para producir más información que coadyuve a la mejora de los sistemas educativos, ya que acceder a la mayoría de los estudios es difícil porque muchos están escritos en inglés, son documentos internos, tuvieron escasa difusión o están en posesión de las agencias internacionales y son de uso restringido. Además, Van Steenwyk aduce que el paso del huracán Mitch, a finales de 1998, destruyó gran parte de los archivos de la Secretaría de Educación, lo que obliga a generar más información para la toma de decisiones. Por su parte, Enge (1993) expresa que la investigación educativa está caracterizada por estudios con énfasis descriptivo, con muestras locales con escasas posibilidades de generalización.

La Dirección de Investigación de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), en un documento sobre la situación de la investigación en ese centro de estudios, señala que la investigación



educativa en Honduras es cada vez más costosa ya que por lo general se contrata a consultores internacionales que encarecen los costos de la ejecución de los estudios, y apunta el hecho que la circulación de la información es muy restringida (Dirección de Investigación, UPNFM, 2002).

### **Cantidad de estudios según el período de realización y el año de publicación**

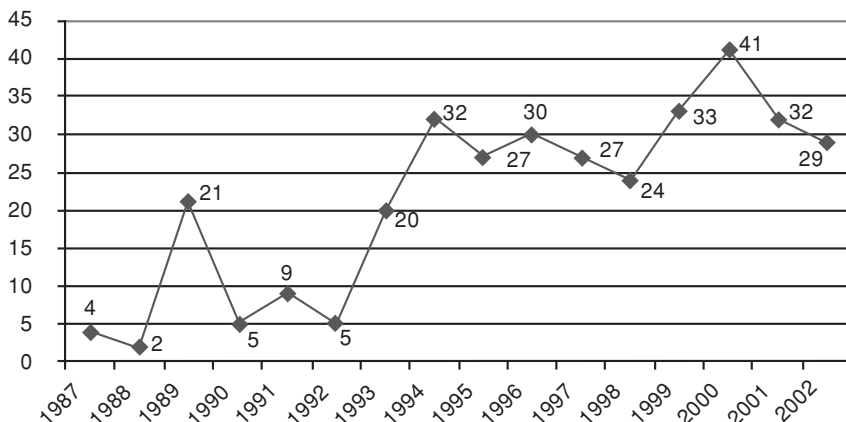
El inventario de estudios, investigaciones, reportes empíricos en el ámbito educativo hondureño se realizó a través de la búsqueda en distintos centros de documentación de instituciones que realizan investigaciones educativas, como ser la Secretaría de Educación, el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa, Fundación Educativa Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA), ESA Consultores, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Asimismo, se realizaron consultas a la sección de publicaciones de artículos o estudios educativos para Honduras en las páginas Web de instituciones internacionales como Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNESCO, UNICEF, PNUD, FAO, CEPAL, PREAL y otras.

Se encontraron 341 documentos, de los que se detectaron 27 estudios en el período de gobierno 1987-1989, correspondiente al 8% del total, 39 (11%) estudios en el período 1990-1993, 116 (34%) en el período 1994-1997, 130 (38%) estudios en el período 1998-2001, y 29 estudios (8.4%) en 2002, que corresponde a primer año del gobierno actual (2002-2005), es decir, que el período más productivo en materia de investigación educativa fue entre 1998-2001. El gráfico siguiente muestra la producción investigativa por año.

En el gráfico 1 se observa que la investigación educativa ha tenido un crecimiento en los últimos años. En el 2000 se detectó la mayor cantidad, 41 estudios, correspondiente al 12% del total detectado en dieciséis (16) años, seguido del año 1999 (33 estudios) y de los años 2001 y 1994 con 32 estudios detectados.

Es manifiesto entonces que la investigación educativa en nuestro país ha dado saltos considerables a partir del año 1993, tanto para el mundo académico universitario como para las autoridades de la Secretaría de Educación y para los organismos internacionales que brindan su apoyo técnico-financiero al sector educativo hondureño.

**GRÁFICO 1**  
**Honduras**  
**Cantidad de investigaciones educativas detectadas para**  
**el período 1987-2002**



### *Patrocinio de los estudios*

La Secretaría de Educación y el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE) han realizado aproximadamente 150 estudios, es decir, casi el 50% del total de estudios detectados, los cuales han sido realizados en su mayoría con el apoyo de organismos e instituciones internacionales como USAID, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), GTZ, UNICEF, UNESCO, PNUD, OEI, FNUAP y JICA. Estas instituciones u organizaciones internacionales han financiado las investigaciones o han realizado los estudios directamente con sus equipos de consultores. Estos datos están estrechamente relacionados con los proyectos educativos financiados por fuentes externas, es decir, que la cooperación internacional realiza estudios antes, durante y después de financiar proyectos en el sector educativo, tanto para la preparación del proyecto como para su evaluación intermedia o final, antes de extenderlo o cancelarlo.

Una cantidad considerable de estudios es patrocinada y desarrollada por instituciones académicas como UPNFM, principalmente a través de la Dirección de Investigación que cuenta con un equipo de investigadores de diversas disciplinas a tiempo completo. También se han realizado

estudios en el campo educativo en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), aunque en menor escala.

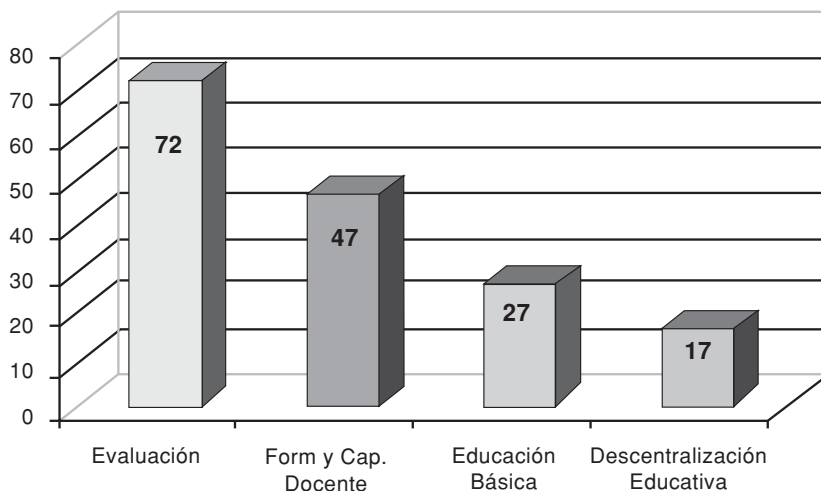
### ***Temática de los estudios***

Los estudios se agruparon según su temática en relación con las políticas de Formación y Capacitación Docente, Evaluación del Aprendizaje, Descentralización Educativa y Extensión de la Educación Básica a nueve grados.

Para estas cuatro políticas se detectaron 163 reportes de investigación o de información empírica, lo que representó el 48% del total. Se identificaron 72 estudios relacionados con la política de Evaluación (21% del total), 47 en Formación y Capacitación Docente (14%), 27 en Descentralización Educativa (8%) y 17 en extensión de la Educación Básica (5%).

Es evidente que la política de Formación y Capacitación Docente es la que ha presentado la mayor preocupación para investigadores. Estos datos se reportan gráficamente a continuación.

**GRÁFICO 2**  
**Honduras**  
**Cantidad de estudios en las cuatro políticas consideradas**  
**en la presente investigación. 1987-2002**



Al describir la política de extensión de la Educación Básica a nueve grados, cuya oficialización nacional data de 1995, se detectó que la mayor cantidad de informes se realizó en el período 1994-1997 (12 estudios en total), precisamente cuando el Estado hondureño legalizó esta política educativa. Se destacan los documentos “*Basic Education and Skills Training*”, elaborado por la USAID (1995), el cual propone fortalecer la educación básica desde el sistema no formal, y el “*Report N° HO-0078*” del BID (1997) que sirve de base al proyecto de apoyo a la educación básica desde el sistema formal. Se detectaron 11 estudios correspondientes al período 1998-2001, los cuales apoyan y justifican la política de extensión de la escuela primaria tradicional de seis (6) grados a nueve (9) grados, sobre todo el Documento del BID (2000) “*Third Level Basic Education and Secondary Education. Report N° HO-0041*”, el cual fortalece la educación básica apoyándose en la investigación evaluativa realizada por el BID.

Por otra parte, en la política de evaluación del aprendizaje se destaca el documento del Banco Mundial (1995) “*Basic Education Project. Report N° 13791-HO*”, en el cual se hace una propuesta clara de lo que será la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE).

Para la política de Descentralización Educativa se detectaron 17 documentos, de los cuales “*Basic Education Project. Report N°13791-HO*” (Banco Mundial, 1995) destaca en el período de gobierno 1994-1997, en el cual se definen claramente las direcciones departamentales y distritales, así como las actividades anuales para desarrollarlas y ponerlas en funcionamiento. En el período 1998-2001 se le da otro enfoque a la descentralización, otorgándosele cierto poder a las comunidades locales a través de las Escuelas Comunitarias (PROHECO) y Asociaciones Comunitarias (AECOs), las cuales con apoyo del Banco Mundial y del BID encuentran su fundamento en los documentos “*Honduras-Community Based Education Project, Report N° PID9538*” (BID, 2000) y “*For a HN/Community – Based Education, Report N° 21851*” (World Bank, 2001).

En la política de Formación y Capacitación Docente la mayor cantidad de documentos (26 en total) corresponde al período 1994-1997. En este período sobresale el *Estudio Sectorial/Plan Decenal (SE/GTZ, 1997)* que es el esfuerzo investigativo más relevante que se ha realizado en Honduras en los últimos años, tanto por las investigaciones que sirvieron de insumo, como por la cantidad de consultores nacionales y extranjeros, así como autoridades involucradas, además del financiamiento brindado para su ejecución, en el cual se incorporan importantes lineamientos de

política educativa. Otro documento destacable en esta política es el *Estudio Diagnóstico sobre las Escuelas Normales de Honduras* (Alas, Hernández y Orellana, SE, 2002), utilizado por las autoridades educativas para respaldar y apoyar la decisión de formar a los docentes de primaria en el nivel superior y que comienza a desarrollarse en el año 2002.

Por otra parte, en el inventario de investigaciones educativas se detectaron estudios realizados en otras temáticas del campo educativo como: economía de la educación, educación preescolar, educación primaria, educación media, educación superior, propuestas de políticas, programas o proyectos educativos, educación y género, educación y etnicidad, educación y trabajo, estadísticas y censos educativos, etc.

#### IV. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN HONDURAS Y EL USO DE LA INFORMACIÓN EMPÍRICA

##### 1. Reconstrucción de las políticas educativas

A continuación se describe el proceso de formulación y ejecución de cada una de las cuatro políticas analizadas en el período de estudio, el cual se realizó a partir de información primaria recolectada a través de las entrevistas. Además, se utilizó información secundaria como los documentos oficiales de planes y programas de gobierno.

##### *1.1. Formación Docente*

En el sistema educativo hondureño se reconocen dos modalidades de formación docente: la formación permanente o capacitación y la formación inicial. De acuerdo con el Artículo N° 163 de la Constitución de la República (1982), la educación magisterial es función y responsabilidad del Estado, y la ejercen la Secretaría de Educación en la formación de docentes a nivel primario y la UPNFM en los niveles preescolar, básico y medio.

En el período analizado hay objetivos trazados, declaraciones y acciones políticas de cada gobierno. Constantemente se han desarrollado esfuerzos en este sentido, reconociendo que el papel del docente es clave en el desempeño de las políticas educativas. Se han realizado múltiples inversiones para actualizar a los docentes; aunque no hay una legislación que obligue a los docentes a mantenerse actualizados, se han hecho conexiones con otras políticas, como por ejemplo la política

de salarios, en la cual la capacitación constituye un incentivo para mejorar la remuneración.

Durante el período en estudio, la política de formación docente en Honduras ha tenido un fuerte sustento en la investigación educativa. Ya desde el final de la década de los años 80 se fue evidenciando que en educación primaria el rendimiento de los alumnos era poco satisfactorio, y los centros de formación inicial de los docentes de educación primaria se percataron de esta situación.

#### *Período 1990 - 1993*

En 1982, la Escuela Superior del Profesorado Francisco Morazán –actual UPNFM– había realizado un estudio en el cual se había cuantificado el fenómeno del empirismo docente (entendido como aquel en el cual los docentes no poseen el título académico que lo acredita o faculta para laborar en dicho nivel educativo), y por otro lado, en 1986, un investigador japonés realizó un estudio en el que encontró un bajo nivel de conocimiento matemático de los estudiantes de primero y tercer curso de la educación normal, quienes son los futuros docentes de las escuelas primarias de Honduras. Según el estudio, la formación pedagógica es fuerte y la información científica es baja (Nakamura, 1986).

Chávez y Hernández (1992) analizan el plan de estudios de educación normal de 1992 y concluyen que este refleja una composición muy desigual de las áreas en que se divide. Plantean que el docente no puede enseñar sobre conciencia ciudadana si no cuenta en su formación con una asignatura de Historia y Geografía de su país o si carece de un espacio teórico que le permita analizar los problemas sociales, políticos, económicos y culturales de su entorno para ubicar su acción transformadora en ese contexto.

#### *Período 1994 - 1997*

Un estudio realizado en la UPNFM en 1994 encontró, a partir de una prueba de conocimiento basada en los Rendimientos Básicos de matemática, que los alumnos de sexto grado de las escuelas primarias manejaban el 21.66% de los conocimientos básicos de aritmética y geometría. Los estudiantes del último año de las escuelas normales mostraron una media de 26.73% sobre conocimientos de aritmética y geometría. Un contraste de medida mostró que no hay diferencias estadísticamente significativas

entre los conocimientos básicos de aritmética y geometría entre alumnos del sexto grado de la escuela primaria y los estudiantes del último año de Educación Normal (Hernández, Russbel, *et al.* 1994).

En 1994, la Secretaría de Educación encomendó a sus técnicos la elaboración de un estudio para la reconversión y el mejoramiento de las escuelas normales. El estudio, “*Reformulación Plan de Formación de Docentes*” (1994), hacía la siguiente propuesta: cuatro escuelas normales para la formación exclusiva de docentes de primaria, cuatro escuelas normales para la formación de docentes de educación preescolar, bilingüe intercultural y educación de adultos, y cuatro escuelas normales transformadas en institutos que atienden los ciclos común y diversificado de nivel medio o institutos técnicos, lo que evidentemente se observa la recomendación de reducir el número de escuelas normales para formar los docentes del nivel primario que necesita el país, de acuerdo a la demanda tanto del nivel público como del nivel privado. Como parte de la propuesta se planteó una práctica profesional intensiva a realizarse durante un año después de cursar tres años en la normal, para ello se preveía una dotación económica de 10 meses para el practicante.

Esta propuesta causó descontento en las escuelas normales, por lo que una comisión organizada por la Ministra de Educación realizó una gira de consulta en todas ellas, congregando a docentes, alumnos y fuerzas vivas de la comunidad. Una de las causas principales del rechazo de esta propuesta es el elevado prestigio social del que históricamente gozan las escuelas normales en el país, ya que son consideradas patrimonio cultural y su impacto económico se extiende sobre toda la comunidad que las alberga. Este resultado obligó a las autoridades educativas a dar marcha atrás en la decisión que se había tomado.

En 1996, una investigadora contratada por la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) y la Secretaría de Educación, realizó un diagnóstico en el que determinó que el currículo no responde a las exigencias que plantea el desarrollo socioeconómico del país en la época actual y en el próximo quinquenio (Santos, 1996). Estos hallazgos originaron un proceso de transformación curricular de la educación normal. Se decide un plan de 6 años, se incorpora el ciclo común en el plan de formación docente con la finalidad de elevar el nivel, ya que hasta el momento los alumnos no llegaban con la preparación básica. En los tres primeros años se esperaba reforzar los hábitos, actitudes y destrezas necesarias para la futura labor docente. Este plan fue aceptado por 8 de las 12 escuelas normales (Santos, 1996). Sin embargo, los técnicos y la

cooperación internacional consideran que la iniciativa constituye un retroceso en el contexto de las tendencias mundiales de formación docente, pues al ubicar el plan en los ciclos básico y diversificado de la educación media, se aleja de la tendencia de ubicar la formación inicial de primaria y básica en el nivel de educación superior.

#### *Período 1998 - 2001*

En 1999, una comisión bipartita UPNFM-SE diseñó el plan de Formación Inicial de Docentes (FID). Hay que señalar que ya estaba en marcha el proceso de transformación de la educación primaria en educación básica, lo cual influyó en la formación de docentes para educación básica, ya que ambos niveles deben estar articulados. En el 2000 se estructuró la propuesta y se discute el tipo de profesor que es necesario formar, teniendo en cuenta las nuevas necesidades en la educación básica. En el 2001 se sentaron las bases legales para aprobar el plan, el cual dio inicio en el 2002.

#### *Período 2002 - 2003*

En el 2002 la Secretaría de Educación y la UPNFM retomaron el proceso de conversión de las escuelas normales, que hasta ese momento era un plan de transición, y para desarrollar esta iniciativa se contó con la cooperación cercana de la GTZ, que ha capacitado personal fuera del país; y para que la experiencia resulte satisfactoria se han establecido convenios con universidades de otros países.

En primer lugar, la UPNFM y la Secretaría de Educación decidieron hacer la transformación aunque no conocían específicamente las condiciones actuales de las normales, por lo que se encargó un estudio diagnóstico a un equipo de investigación de la UPNFM. Este estudio determinó las condiciones de cada uno de los centros educativos. Se detectó que algunas normales pueden pasar a formar centros universitarios, ya que cuentan con las condiciones necesarias de infraestructura y recurso humano. No obstante, los investigadores muestran que en algunos casos no hay condiciones técnicas suficientes para hacer esa transformación, pues no tienen la infraestructura ni el recurso humano calificado; en esas circunstancias, se optó por hacer una conversión gradual, introduciendo *criterios político-estratégicos*, para considerar los centros que están en puntos geográficos estratégicos para el país (Alas, Hernández y Orellana/SE. 2002).



## ***1.2. Descentralización educativa en Honduras***

La descentralización educativa en Honduras se inicia a partir de la reforma de la Ley General de Administración del Estado. Puede observarse un protagonismo del Estado que implica una reforma de la educación y la modernización del aparato estatal.

### *Período 1990 - 1993*

Según los tomadores de decisiones de la época, a finales de la década de los 80 y principios de los 90, la descentralización ya era un tema conocido, pero no había experiencia de los profesionales. Se hablaba del tema con desconfianza; sin embargo, los efectos del sistema centralizado eran agobiantes. La educación estaba politizada, y en ese contexto emergían ideas descentralizantes acompañadas de la reciente llegada de la democracia al país. Investigadores señalan que los diagnósticos educativos de la época indicaban que había una crisis en el sistema, provocada en parte por el modelo de gestión educativa. Simultáneamente se tendía a la descentralización en países como Argentina, Chile y Colombia, cuyos modelos de educación históricamente han ejercido importante influencia sobre Honduras.

El Estado de Honduras, a inicios de los 90, con la llegada de un gobierno que favorecía la entrada de políticas neoliberales, permitió la llamada *Modernización del Estado*. Pero no fue hasta el tercer año de gobierno de Rafael Callejas (1992) que se aprobó el Programa Nacional de Modernización de la Educación, como una política de Estado, cuyo objetivo era renovar y modernizar el sistema educativo y ajustarlo a las nuevas condiciones que exige un mundo cada vez más complejo, integrado, polarizado y competitivo. Se encargó a un consultor, financiado por el Banco Mundial, para realizar un estudio operativo que dio como resultado un plan para la reorganización de la Secretaría de Educación.

Por la misma época las Naciones Unidas a través del Fondo de Población (FNUAP) había iniciado un proyecto llamado *Población, pobreza y empleo*, que usó el Censo Nacional de 1988, la Encuesta Permanente de Hogares e investigaciones de campo, para generar informaciones empíricas. La novedad del proyecto fue presentar información desagregada por municipio, para mostrar diferencias en los departamentos que hasta entonces eran relativamente desconocidas. En 1993, este Consejo nombra una comisión para coordinar la ejecución de la política de modernización educativa. Sin embargo, 1993 fue un año político, lo cual frenó

las acciones, aun en este contexto la UNESCO, en coordinación con la Secretaría de Educación, desarrolló una propuesta para operacionalizar el programa de modernización de la educación en Honduras.

La propuesta de operacionalización del Programa de Modernización generó fuertes reacciones y movilizaciones del sector magisterial, particularmente por el componente de descentralización, pues un lineamiento político señalaba: “Realizar un proceso de descentralización mediante la regionalización, privatización y municipalización de la educación”. La oposición de las organizaciones magisteriales estaba dirigida contra la privatización y la municipalización y se cuestionaba el marginamiento de estas en la formulación, lo cual paró el proceso.

#### *Período 1994 - 1997*

En 1994 el nuevo gobierno plantea un nuevo modelo educativo: la “Escuela Morazánica”, que adopta los fundamentos legales y las políticas de modernización del Estado, pero no los planes, programas y proyectos formulados por la administración anterior de la Secretaría de Educación.

La reorganización y descentralización se discute y elabora con un equipo técnico desde la Secretaría de Educación y el BM (1995), quienes definen los términos de un plan de reorganización de la Secretaría, las regulaciones, evaluaciones, la reforma al régimen de empleos y salarios, la construcción de oficinas, dotación de equipos, entrenamiento y diseño de sistemas de información. Concretamente se pone en marcha una estructura consistente en 18 Direcciones Departamentales y 86 Direcciones Distritales.

La experiencia de Honduras hasta este momento, catalogada como *desconcentración administrativa*, muestra una fuerte debilidad gerencial de los responsables de las direcciones, se trata de un cambio estructural en el que no hay una influencia directa en los procesos en el aula, ni de una estrategia ágil para mejorar la calidad de la educación. Simultáneamente varios tomadores de decisiones y técnicos del proceso conocen empíricamente otras modalidades de descentralización –en Nicaragua, El Salvador (EDUCO) y Guatemala (PRONADE)– en las que el objeto de la intervención es directamente beneficiado por la descentralización.

#### *Período 1998 - 2001*

A partir de 1998, se hace una rápida revisión y ajuste de las políticas, programas y proyectos que se venían ejecutando y se les da cierta conti-

nidad, particularmente al Programa de la Escuela Morazánica, operacionalizado en el Proyecto *Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica* (PROMEB); sin embargo, se produce un giro estratégico en el tema de descentralización.

En el marco de la política de desconcentración/descentralización educativa se diseña el *Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria* (PROHECO), para proveer servicios educativos a las comunidades rurales distantes, donde no existe un centro educativo. Este proyecto emplea una estrategia de gestión en la cual son los padres de familia los que asumen la responsabilidad de administrar los servicios educativos. El objetivo de PROHECO es ofrecer servicios educativos con mayor eficiencia, equidad y calidad desde el nivel preescolar hasta el segundo ciclo de la educación básica. Una evaluación del BM en noviembre de 1999 indica que un 40.3% de los alumnos PROHECO ya estaban en el sistema educativo, lo que contradice el mandato de atender niños que no están en el sistema (Reyes y Meza. 2000).

En noviembre del 2000, la *Propuesta de Transformación de la Educación de la Sociedad Hondureña* del Foro Nacional de Convergencia (FONAC) propuso, en términos de la gestión administrativa, las siguientes iniciativas: i) Un modelo de gestión descentralizado y flexible, en función de las características propias de las regiones y localidades, ii) Mecanismos para que la sociedad civil participe en la gestión educativa, y iii) Fortalecer la autonomía de los centros educativos a fin de fortalecer su integración con la comunidad y su capacidad autogestora e innovadora.

En ese mismo año el BID continúa apoyando la participación comunitaria y aprobó una extensión de PROHECO hasta el 2004, lo que amarra esta política al siguiente gobierno.

### *Período 2002 - 2003*

El nuevo gobierno pretende alejarse de las políticas anteriores. Se evalúan los pasos dados en materia de descentralización y se concluye que las acciones realizadas se han limitado a cuestiones de orden formal; faltan estrategias con objetivos de fondo y no objetivos contingentes; en segundo lugar, se ve la necesidad de que participen las municipalidades, teniendo en cuenta su importancia en el desarrollo local, sus necesidades de desarrollo y de fortalecimiento técnico. Esta perspectiva muestra un giro importante hacia el fortalecimiento municipal y origina un cambio en la estructura central de la Secretaría de Educación, que crea una dependencia de coordinación interinstitucional.

Con esta perspectiva tuvo menor influencia la desconcentración desde arriba hacia abajo y se conservó la estructura de los directores departamentales y distritales, pero sin el apoyo ni las condiciones para tener un papel protagónico. Además, se destacan dos instrumentos complementarios que propician el desarrollo de la descentralización: la creación de las *Asociaciones de Desarrollo Educativo Local* (ADEL) y el *Proyecto Educativo de Centro* (PEC) planteados en un documento del Banco Mundial (2001). Las ADEL son instancias del nuevo proceso de gestión con la participación de los docentes, padres de familia, estudiantes y el director del centro; se concibe como un organismo de gestión del centro educativo con participación comunitaria. Por su parte, el PEC se enmarca dentro de la planificación estratégica para lograr objetivos y metas a mediano y largo plazo mediante una metodología que traduce la misión del Centro Educativo.

### ***1.3. Evaluación de la calidad de los aprendizajes***

El tema de la evaluación de la calidad de los aprendizajes ha sido bastante descuidado. La historia de este tema es reciente: no se tenía un discurso preciso sobre ella ni se había visto la necesidad de establecer criterios, sino hasta finales de la década de los años 80.

#### *Período 1990 - 1993*

La primera iniciativa importante sobre evaluación fue la del *Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria en Honduras* (PEEP), que surgió en 1986 en el marco del convenio suscrito por la Secretaría de Educación y la USAID. El equipo técnico de USAID diseñó el proyecto e introdujo el componente Elaboración de Objetivos y Evaluación del Aprendizaje alcanzado por los niños en el aula.

Para lograr su propósito, este componente se propuso como trabajo inicial la definición de los Rendimientos del aprendizaje, cuya finalidad era delimitar los niveles de competencia a los que se esperaba llegaran los alumnos en cada grado de la escuela primaria y orientar la instrucción que ofrecían los docentes. Finalmente se optó por definir los Rendimientos Mínimos, con la idea de establecer lo menos que debían aprender los niños en la escuela, esto permitió contar con un punto de referencia para evaluar. No obstante, técnicos de la Secretaría de Educación y el PEEP concluyeron que el término *rendimientos mínimos* no era

el más apropiado, por esta razón su nombre se cambió por el de *Rendimientos Básicos* (RB). Sin embargo, las validaciones –investigaciones de tipo operativo– demostraron que los RB eran muy extensos y que un maestro difícilmente podía cubrirlos en el tiempo disponible en el calendario escolar.

Las pruebas evaluativas realizadas por el PEEP en 1990 se fundamentaron en tres aspectos básicos, resultantes de tres estudios distintos: en los contenidos desarrollados por los maestros en el aula, en los RB provisionales jerarquizados y ordenados de acuerdo a su forma de medición y en los libros de la *Serie Mi Honduras*, que son la fuente de conocimiento común que poseen los niños en las escuelas primarias públicas.

#### *Período 1994 - 1997*

En 1994 el PEEP estaba llegando a su fin. Al mismo tiempo, el BID trabajaba en un proyecto de apoyo a la educación básica que incluía la evaluación como uno de sus componentes.

Teniendo en cuenta que las evaluaciones sistemáticas de los logros académicos son un instrumento para la toma de decisiones sobre políticas educativas y para la búsqueda de la calidad educativa, la SE y la UPNFM firmaron el 7 de diciembre de 1995 el convenio para crear la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE); la responsabilidad técnica del convenio quedó a cargo de la UPNFM. En enero de 1996 comenzó a funcionar la UMCE con la misión de “producir en forma permanente información de los aprendizajes logrados por los alumnos en los niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo nacional y los factores asociados a dichos aprendizajes”. Dicha información retroalimentaría los procesos de evaluación y toma de decisiones de los diversos sectores y actores involucrados en la acción educativa.

En este período comienza el diseño de las pruebas con base a criterios. Este proceso recibe apoyo de investigadores norteamericanos. También se contrata un equipo de investigación que elabora un estudio sobre el uso de materiales didácticos y prepara instrumentos sobre factores asociados al rendimiento académico.

#### *Período 1998 - 2001*

A finales de 1998 se inició la preparación del informe de factores asociados al rendimiento escolar y los informes parciales por departamento y por es-

cuela. La información generada por la UMCE tuvo una importante difusión entre autoridades y funcionarios de la Secretaría de Educación; los medios de comunicación, a su vez, alertaron sobre la crítica situación de la educación hondureña. Posteriormente, se volvió a realizar el estudio de factores asociados y el equipo técnico, con una mayor experiencia y con procesos mejor definidos y experimentados, realizó un trabajo más eficiente.

En 1999 el Banco Mundial produjo una evaluación intermedia que dio a conocer, entre otras debilidades del proyecto, que la muestra real de la evaluación representa solo un 8.6% de los establecimientos, cuando el compromiso demandaba un 20% de los centros educativos; en realidad, la UMCE no tiene la capacidad financiera ni institucional para responder a tal porcentaje. Se señaló que las muestras reducidas plantean problemas de inferencia y de regresión con datos poco confiables. Se recomienda incluir otras variables más descriptivas (ingreso familiar) y el uso de técnicas de análisis de componentes principales. Finalmente, el informe de evaluación criticó el uso ineficiente de los informes de la UMCE por parte de la Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación (DIGECE) y por la propia SE, ya que los resultados de la UMCE no estaban sirviendo para el rediseño o evaluación de las políticas educativas.

### *Período 2002 - 2003*

En el marco de la reforma educativa de la Educación Básica se ha retomado la idea de configurar un auténtico Sistema Nacional de Evaluación que pueda vincular el proceso de formación y la evaluación.

Ahora que está a punto de iniciarse un nuevo currículo y se han definido estándares de calidad, es oportuno establecer una línea de base referencial sobre la situación de los estudiantes. Al mismo tiempo en que se diseña el Currículo Nacional Básico ya hay trabajos adelantados; la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) comenzó a elaborar los estándares centroamericanos, con la participación de Honduras, pero únicamente se trabajó de primero a sexto grado. Según autoridades actuales de la Secretaría, los estándares nacionales se están ajustando a los estándares centroamericanos y estos van a ser la referencia para elaborar los programas y las pruebas estandarizadas para el sistema. Al incorporar los estándares, se hace necesario que la evaluación sea parte integrante del proceso, porque en la nueva estructura del plan aparecen las pruebas estandarizadas para pasar de un nivel a otro.

#### ***1.4. Extensión a nueve grados de la educación básica.***

La educación básica aparece incorporada en el Artículo 153 de la actual Constitución de la República vigente desde 1982, pero no se le dio importancia sino hasta años después.

##### *Período 1990 - 1993*

Del 5 al 9 de marzo de 1990, en Jomtien, se realizó la *Conferencia Mundial de Educación para Todos*. El lanzamiento mundial de la *Educación para Todos* influyó en la reorientación de las políticas y estrategias educacionales, conforme a las particularidades del país. Como consecuencia de esta iniciativa se formuló el *Plan Nacional de Acción Educación para Todos de Honduras*, elaborado por sectores gubernamentales y no gubernamentales con el apoyo técnico de UNESCO y UNICEF. El plan es una respuesta de Honduras a la filosofía y compromisos contenidos en la Declaración Mundial.

##### *Período 1994 - 1997*

Los pocos resultados positivos logrados en el período anterior impulsaron, en el nuevo período presidencial, un renovado compromiso con la educación básica. Altas autoridades educativas del país manifestaron que se requería un giro importante y una visión ampliada sobre lo ya existente: “un nuevo paradigma en educación” (Euceda A., 1994). Estas ideas promovieron la preparación de un proyecto con el BM en 1995, para dar fuerza a la educación básica, lo cual creó las condiciones financieras y de voluntad para materializar la Educación Básica (EB). También varias investigaciones fueron calando en la conciencia de los tomadores de decisiones, que se apoyaron, entre otros, en datos procedentes del *Censo de Población y Vivienda* de 1988 y el *Censo Educativo Nacional* de 1995, Estudio Sectorial, entre otros.

Se decidió expandir la Educación Básica a nueve grados, la cual se aprobó en 1996 y se obliga al Estado a desarrollarla a través de la Secretaría de Educación. La Educación Básica se organiza en 3 ciclos de 3 años cada uno, el primer ciclo tiene una orientación instrumental y atiende de primero a tercer grado. El segundo ciclo es la orientación conceptual, atiende de cuarto a sexto grado y el tercer ciclo, que atiende de séptimo a noveno grados, provee una orientación vocacional hacia el trabajo productivo. Esta decisión fue avalada por el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) en 1996.

Mientras se desarrollaba la política de extensión a nueve grados de la EB, la USAID apoyó la creación de los proyectos EDUCATODOS y Telebásica en 1995, que permiten que jóvenes trabajadores continúen sus estudios y terminen la educación primaria. EDUCATODOS se apoyó en la política de extensión a nueve grados. Se planteó que uno de los requisitos educativos para lograr el desarrollo sostenible del país es que el 90% de la fuerza laboral emergente termine su educación primaria y por lo menos el 50% de la fuerza debe completar su educación secundaria (Van Steenwyk, 1996).

El *Estudio Sectorial y Plan Decenal (SE/GTZ, 1997)* apoya la Educación Básica, pero señala que a pesar de que es una política de cobertura, sugiere mejorarla cualitativamente, ya que estaba descuidada. Señala que el aumento de la cobertura y la matrícula bruta de la educación primaria no se compensan con la falta de acceso al ciclo común, diversificado y la educación superior, perjudicando las posibilidades de que Honduras pueda competir en la economía regional y global o lograr el desarrollo económico sostenible.

#### *Período 1998 - 2001*

En este período hay informes de que se ha avanzado en la cobertura bruta a nivel primario, incluso se establece que Honduras tiene la cobertura bruta más alta de América Central en la educación primaria y la matrícula neta más alta de este nivel (Van Steenwyk, 1998). Sin embargo, la cobertura neta se mantiene más o menos estable, con un promedio del 85% (Guadamuz, Ramírez, Posas y Boquín, 1999).

Hacia el final de esta década se evaluó el plan de acción nacional y se estableció que los avances en la reducción de las tasas de repitencia y deserción son todavía modestos y queda mucho por hacer en este terreno. Lo mismo puede decirse de los niveles de eficiencia interna de la educación (Guadamuz, Ramírez, Posas y Boquín, 1999). Según investigadores consultados, los centros de educación básica no han mejorado la calidad de la educación.

#### *Período 2002 - 2003*

Desde el 2001 se trabajó en la parte conceptual del currículo para la Educación Básica. Actualmente se están perfilando los programas de estudio, basados en el desarrollo del Currículo Nacional Básico. La demora en este proceso muestra la dificultad de llegar a un consenso en materia curricular. Uno de los aspectos más difíciles de consensuar en el



currículo es el trabajo productivo. Se ha sugerido la importancia de una preparación prevocacional en este nivel, pero hay fuerzas que consideran que lo más importante es una mayor formación básica.

El Currículo Nacional Básico constituye el documento referencial que incluye los fundamentos que establecen los tres ejes manejados en la última declaratoria del FONAC: identidad, democracia participativa y trabajo productivo.

Sin embargo, existe una pugna entre el modelo impulsado por la Secretaría de Educación y el que impulsa la USAID. Existen datos que indican que por la vía tradicional de educación formal no es posible cumplir con las metas de cobertura deseables de séptimo a noveno grado. Por ello se hace necesario tener formas alternativas de entrega.

Un estudio de investigación realizado por ESA Consultores (2002) y contratado por USAID mostró las dificultades para lograr una mayor cobertura; presentó una simulación de supervivencia en el sistema de educación básica, el cual indica que si no se mejora la eficiencia terminal del nivel primario, no es factible alcanzar una cobertura neta de 70% en el tercer ciclo de básica. Finalmente esta investigación analizó el comportamiento del crecimiento demográfico, proyectó posibles escenarios y descubrió que la única estrategia viable consiste en expandir con programas para la retención de estudiantes –como EDUCATODOS y Telebásica– y en expandir razonablemente la participación del sector público a través de la modalidad de Centros de Educación Básica.

## **2. Uso de la información empírica en la formulación de las políticas educativas**

En este apartado se hace el análisis de la utilización de la información empírica en la formulación de las políticas educativas considerando las referencias encontradas en los planes de gobierno de cada período presidencial y las opiniones de los entrevistados (tomadores de decisiones y analistas simbólicos).

### ***2.1. Las políticas educativas y las referencias empíricas en las propuestas de gobierno***

Una primera aproximación al estudio de las políticas educativas en Honduras se efectuó con la revisión de los documentos oficiales que contienen las propuestas programáticas de los gobiernos en el período

analizado. También se incluyó en este análisis las propuestas de la Secretaría de Educación de 1999 y la Propuesta de Transformación Educativa elaborada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) creado en la administración del presidente Carlos Flores (1998-2001).

En este primer análisis se identificó la información explícita contenida en los documentos correspondientes denominados por su orden en el tiempo: Propuesta de Modernización de la Educación (1990-1993), Propuesta de la Escuela Morazánica (1994-1997), Propuesta de Transformación del Sistema Educativo de Honduras (1999), Propuesta de Transformación Educativa de la Sociedad Hondureña (2000), y el Plan de Acción y Estrategia (2002-2006).

Se procedió a cuantificar el número de veces en que cada política estaba mencionada en el documento, indicando el número de la página en donde se encuentra. De este ejercicio pudo establecerse cómo las políticas aparecen densamente mencionadas en el Plan de Acción y Estrategia (2002-2006), en la Propuesta Morazánica y en el documento de la Secretaría de Educación de 1999.

La política de Formación y Capacitación Docente, así como la Descentralización de la Educación son las de mayor atención en los documentos analizados.

La propuesta del FONAC es más referida a la conceptualización y generalización de los problemas educativos y de sus soluciones, en comparación con los otros documentos que son más de naturaleza descriptiva.

Por otra parte, se procedió a identificar el uso de la información empírica en el desarrollo de cada propuesta. Como categorías de análisis se consideraron el uso explícito cuando se hace referencia específica a los autores, a los datos, a las fuentes de donde se extrajo la información y también el uso implícito cuando pudo identificarse el manejo de conceptos declarados en fuentes de información conocidas por los autores participantes en esta investigación.

Sobre este particular puede concluirse que el uso de información empírica está referida –en aquellos documentos en que se explicita– a la incorporación de datos estadísticos nacionales, comparativos con otros países y resultados de algunas investigaciones locales. En otras ocasiones se hace referencia a documentos generales de donde se extraen algunas ideas sustantivas que apoyan los planteamientos educativos.

En algunas de las propuestas, probablemente por tener un carácter más doctrinario y filosófico, puede concluirse que se hace uso de conceptos más generales sin hacer las correspondientes referencias específi-

cas a los autores o fuentes de información. Es el caso de la Propuesta de la Escuela Morazánica y la Propuesta del FONAC.

Es importante mencionar que las fuentes bibliográficas más referidas en los documentos anteriores son los informes de Desarrollo Humano del PNUD, estudios de UNICEF, UNESCO, y estadísticas del Banco Central de Honduras, la Secretaría de Educación y la UNAH, así como el Estudio Sectorial (SE/GTZ).

De manera implícita se reconoce el uso conceptual de información asociada con documentos publicados por UNESCO (Informe Delors) y por la CEPAL/UNESCO (Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad).

## ***2.2. Referencias empíricas encontradas en las entrevistas de los informantes clave***

En el análisis del discurso de los informantes clave se encontró que realmente son escasas las fuentes de información identificadas, y predominan las referencias a documentos que realizan algunos organismos especializados como PREAL, UNESCO, PNUD y otros.

Entre estos documentos se mencionan los siguientes: Informe de Desarrollo Humano (mundial y nacional), Propuesta de Educación para Todos, una Década Educativa en Honduras, Indicadores Educativos Internacionales, Estándares Educativos Centroamericanos, Anuarios de la UNESCO, La Educación encierra un Tesoro, entre otros.

Frecuentemente se hace mención de estudios hechos con el propósito de justificar el desarrollo de los proyectos con financiamiento internacional entre los que se destacan la USAID, el Banco Mundial y el BID. A nivel regional se señala a la Coordinadora Educativa y Cultural Centroamericana como organismo en el que están representados los Ministerios de Educación del área y que impulsa el desarrollo de iniciativas orientadas al fortalecimiento de las políticas educativas.

A nivel nacional se señalan como fuentes más relevantes de información las Encuestas de Hogares, los Censos de Población y Censos Educativos, aunque se coincide en que las estadísticas no son tan confiables.

Las fuentes documentales nacionales más mencionadas son los informes de evaluación de la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE), las propuestas programáticas de los gobiernos, la Estrategia de Reducción de la Pobreza, Encuesta Epidemiológica, Estudios de ESA Consultores, Estudios del INICE, Estudios sobre Forma-

ción Inicial de Docentes y de las Escuelas Normales, diagnósticos locales, Estudios Elaborados por EDUCATODOS, diagnósticos para proyectos específicos, Informes de la Fundación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA), Una Década de Forma Educativa en Honduras e Informes de Tesis.

Otras fuentes de información provienen de universidades nacionales, en especial de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), y de algunas universidades extranjeras como la de Harvard. Es plena la coincidencia al identificar el documento denominado Estudio Sectorial, Plan Decenal (GTZ/SE. 1887) como uno de los más citados y considerado como el estudio más serio y completo sobre la realidad educativa en Honduras, analizando con profundidad los problemas educativos hondureños y propuestas de políticas claras y viables.

### ***2.3. El uso de la información en cada política analizada, según los modelos de Carol Weiss***

Con base en la clasificación propuesta por Carol Weiss y utilizando las categorías de análisis identificadas en el cuadro siguiente construidas a partir de consultas bibliográficas y a expertos e investigadores educativos, se construyeron las matrices en que se sistematiza el uso de la información empírica en relación con cada política estudiada. En lo relacionado con el tiempo se propone el criterio del antes, después o simultáneamente al momento de la toma de decisiones y diseño de políticas educativas. El uso de la información está categorizado por el modelo de Weiss, a partir de los criterios: i) persuadir o convencer para tomar la decisión de manera casi inmediata, ii) proponer alternativas de solución a la problemática educativa que se está investigando, iii) apoyar e inter-actuar en el momento de la toma de decisiones y diseño de políticas, iv) justificar o defender la decisión tomada o la política diseñada, v) evitar tomar una decisión y vi) conocer e ilustrar sobre la problemática educativa que se está observando.

#### ***2.3.1. Política de formación docente***

En el curso histórico de esta política se ha detectado la existencia de investigaciones que han logrado hacer conciencia sobre las consecuen-

**CUADRO 1**  
**Criterios para el análisis del uso de la información para la toma de decisiones o diseño de políticas educativas, según el modelo de Weiss**

Modelos de Weiss	Tiempo en el que se realizó la investigación	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal de la información
Lineal	Antes	Directa a los decisores o tomadores de decisiones	Instituciones financieras internacionales	Persuadir o convencer
Resolución de problemas	Antes/Después	Directa a los decisores o tomadores de decisiones	Universidades, Instituciones técnicas	Proponer
Interactivo	Simultáneo	Directa a los decisores o tomadores de decisiones	Secretaría de Educación, Universidades, Instituciones financieras	Apoyar
Político	Antes/Después	Medios masivos Otras audiencias	Instituciones financieras, Secretaría de Educación, Universidades	Justificar, defender
Táctico	Antes/Después	Conversación con decisores, Medios masivos, otras audiencias	Instituciones financieras, secretaría de Educación	Evitar
Iluminativo	Antes	Ambiente	Universidades, ONGs, Instituciones financieras	Conocer, ilustrar

Elaboración propia en base a: Martinic 2001, Brown 2001, Weiss 1980 y Neilson 2001.

cias que se estaban obteniendo. Las ideas se han ido filtrando y difundiendo a diferentes niveles, creando un clima favorable que ha permitido ciertos cambios. Una de las transformaciones más importantes sufridas en este ámbito es el paso de la formación inicial al nivel universitario, lo cual ha sido posible en la medida en que los diferentes actores involucrados conocían la situación y que para superarla se requiere mejorar la calidad docente.

En esta política se encontró que los tomadores de decisiones usaron información empírica, en especial sobre la situación de la formación docente, lo cual ha permitido decidir en dicho aspecto. Las investigaciones han informado a los tomadores de decisiones, dándoles opciones políticas para que las consideren. Además, luego de haber decidido en materia de formación docente (sobre todo en el proceso de reconversión de las escuelas normales), las autoridades educativas han usado ciertos estudios para respaldar sus decisiones.

Bajo estos criterios, se detectó que la información empírica ha sido usada por los tomadores de decisiones, principalmente bajo el modelo iluminativo y político de Weiss. La clasificación de cada estudio, de acuerdo al modelo de Weiss, se decidió a partir del trabajo y análisis de 5 expertos en materia de investigación educativa del país, los cuales calificaron el estudio y luego discutieron sus posiciones, y en caso de encontrar 3 jueces como mínimo proponiendo una clasificación común, pues entonces esa era la categoría que prevalecía y en caso de que las opiniones difirieran pues se buscaba el acuerdo entre ellos para que optaran por una categoría. Es así que de los 14 informes relacionados con estas políticas 6 de ellos (43%) se insertan en el modelo de uso iluminativo cumpliendo el propósito de conocer e ilustrar las decisiones. Cinco de los catorce estudios (36%) se ajustan al modelo político de uso dada su intención de apoyar y justificar la decisión tomada. Destaca en el modelo político el *Diagnóstico sobre las Escuelas Normales de Honduras* (Alas, et al., 2002), usado por las autoridades educativas para justificar y respaldar en el 2001 la decisión de elevar la formación del maestro de primaria al nivel universitario. Dicho estudio fue utilizado por las autoridades para mostrar a los docentes, padres de familia y diputados opositores, que la decisión se tomó con base en estudios investigativos realizados.

Por otra parte, es interesante notar que el estudio *Informe de la gira realizada a las doce Escuelas Normales* (SE, 1995) fue utilizado tácticamente para dar marcha atrás al proceso de reconversión de las escuelas normales. Esta decisión fue tomada en 1994 y tuvo mucha oposición de los padres de familia, políticos y docentes de las escuelas normales. Así, la investigación se enmarca dentro del modelo táctico propuesto por Weiss.

La forma de comunicación más frecuentemente utilizada es la entrega directa a los tomadores de decisiones y la mayoría de los estudios fueron realizados antes de que la política se pusiera en ejecución.

El cuadro siguiente presenta el detalle del análisis realizado.

**CUADRO 2**  
**Información y modelo de uso, según Weiss,**  
**aplicado en la política de formación docente**

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
<b>1990.</b> Conferencia Mundial de Educación para Todos. Jomtien, Tailandia	Antes	Ambiente	UNESCO	Ilustrar, conocer, iluminar	Illuminativo
<b>1994.</b> Euceda, A. Educación para Todos en el año 2000. ¿Se puede? ¿Cómo? Secretaría de Educación.	Antes	Directa. Ambiente	SE	Conocer, proponer alternativas de solución	Resolución de problemas
<b>1995.</b> Banco Mundial. Report N° 13791-HO Project Basic Education	Antes	Directa	BM	Apoyar, Justificar	Político
<b>1996.</b> Censo Escolar 1995	Antes	Ambiente-Directa	SE	Ilustrar, conocer, iluminar	Illuminativo
<b>1996.</b> Van Steenwyk y Mejía, M. Recursos Humanos hacia el año 2000.	Simultáneo	Directa	USAID	Apoyar, Justificar	Político
<b>1997.</b> BID. Project N° 1000, Report N° HO-0078	Después	Directa a decisores	BM	Apoyar, Justificar	Político
<b>1997.</b> SE/GTZ. Estudio Sectorial / Plan Decenal	Después	Directa. Diálogos	GTZ/SE	Conocer, proponer	Interactivo
<b>1998.</b> USAID/Honduras. Visión sobre la problemática educativa en Honduras. Propuestas Alternativas.	Después	Directa a decisores	USAID	Apoyar, Justificar	Político
<b>1998.</b> Van Steenwyk y Mejía, M. Escolaridad de la fuerza laboral emergente en Honduras.	Después	Conversaciones	USAID	Apoyar, Justificar	Político
<b>1998.</b> Giovanni, R.	Después	Verbal	USAID	Apoyar, Justificar	Político

*Continuación*

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
<b>1999.</b> Guadamuz, L. y otros. Honduras: evaluación del Plan Nacional de Acción de Educación para Todos	Después	Directa a decisores. Foro consultivo Internacional	BM, PNUD, FNUAP, UNESCO, UNICEF, GTZ	Apoyar, Justificar	Político
<b>2001.</b> BID. Project N° 1069. Report N° HO-0141. Programa de Transformación de la Educación Nacional (Tercer Ciclo de Educación Básica y de la Educación Media).	Después	Directa a decisores	BID	Apoyar, Justificar	Político
<b>2001.</b> ESA Consultores. Análisis tentativo y proyección de corto plazo para la reducción de la pobreza	Antes	Directa	USAID/ESA	Ilustrar, conocer, iluminar	Iluminativo

*2.3.2. Política de descentralización educativa*

En la década de los noventa se pasó de la idea dominante de la centralización a la idea de la descentralización; muy pocos hondureños defienden ahora la idea de la centralización. Esta política surge a la sombra de la modernización del Estado, de la fuerza que tiene la democratización y la participación social.

La operacionalización de este proceso se realiza mediante un modelo desconcentrado, que implica tareas y trabajo y otras unidades que se crean en la Secretaría de Educación. Al finalizar la década se ha pasado a un modelo participativo que transfiere mayor autoridad e independencia a los centros escolares.

La investigación en este campo ha jugado un papel limitado. Hay pocos estudios sobre el tema y se cuenta únicamente con información procedente de otros ámbitos temáticos o de investigaciones realizadas en otros contextos; sin embargo, algunas agencias financieras como el Banco Mundial y el BID han hecho una búsqueda sistemática de información, realizando evaluaciones para establecer los alcances del proceso.

La política de descentralización educativa en Honduras está fuertemente asociada al modelo político de uso de la información planteado



por Weiss, ya que los tomadores de decisiones han utilizado seis (6) estudios, mencionados por ellos, para respaldar la política, a través de la implementación de las *Direcciones Departamentales y Distritales de Educación, (DDE)* en un primer momento (1996), y la implementación posterior (1999) de la participación comunitaria en la administración y gestión educativa a través de las *Escuelas comunitarias (PROHECO)*, implementadas en otros países latinoamericanos, en Guatemala y El Salvador, por lo que era necesario realizar estudios que buscaran apoyar la participación comunitaria en las escuelas PROHECO.

Es importante mencionar que existe un documento elaborado por el Banco Mundial (1995, *Report N° 13791-HO*) que define claramente lo que debe hacerse para implementar la descentralización a través de las DDE, e incluye las acciones, el recurso humano a necesitarse, los recursos financieros y el cronograma desde el año 1995, precisamente un año antes de que los tomadores de decisiones æen aquel momento la ministra Zenobia Rodasæ y su equipo de trabajo diseñaran la política y se legalizara por parte del Estado. En este sentido se puede identificar el uso lineal de este estudio para la decisión de implementar y legalizar las DDE en 1996.

El *Estudio Sectorial (SE/GTZ, 1997)* tuvo un uso interactivo: los investigadores y los tomadores de decisiones trabajaron de manera conjunta para afinar lo que se implementó como creación de las direcciones departamentales para la administración de la educación nacional.

En esta política es notorio que los tomadores de decisiones usan información empírica, realizada y/o patrocinada por organismos internacionales como el BM, BID, GTZ o FNUAP. Además, mucha de esta información les fue transmitida directamente por parte de los investigadores u organismos patrocinantes de los estudios.

### 2.3.3. *Política de evaluación del aprendizaje*

La preocupación por la calidad educativa abrió el campo para las políticas de evaluación de los aprendizajes; no obstante, ese tema ha sido desatendido por el Estado. Los esfuerzos en este campo han sido protagonizados por proyectos financiados por agencias externas. Estos proyectos han producido una buena cantidad de datos e información que describen los logros educativos de los estudiantes; son esfuerzos de investigación que logran un impacto significativo en la opinión pública, sin embargo, aunque estos proyectos de evaluación externa aportan una

**CUADRO 3**  
**Información y modelo de uso, según Weiss, aplicado en la política de descentralización educativa**

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
1990. UNESCO/OIT/FNUAP Honduras: Libro Q	Antes	Directa a decisores Ambiente	FNUAP	Conocer, proponer alternativas de solución	Resolución de problemas
1993. Consejo Nacional de Modernización de la Educación. Operacionalización del Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras.	Antes	Directa a decisores	Gobierno de Honduras	Conocer, proponer	Interactivo
1995. Banco Mundial. Report N° 13791-HO Project Basic Education SE/GTZ	Antes	Directa	BM	Persuadir, proponer, diseño de política	Lineal
1997. Estudio Sectorial / Plan Decenal	Después	Directa. Diálogos	GTZ/SE	Conocer, proponer	Interactivo
1999. IV Reunión de Ministros de Educación de C.A. Experiencias de descentralización.	Después	Conversaciones Directa Ponencias	Reunión de Ministros de Educ.	Conocer, proponer alternativas de solución	Resolución de Problemas
1999. SE/FOMH. Congreso Pedagógico Nacional. El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)	Después	Conversación Directa. Congreso	SE/FOMH	Apoyar, Justificar	Político
1999. UNAT. Honduras: Análisis de Coyuntura. Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial.	Después	Directa. Congreso	BID	Apoyar, Justificar	Político
2000. BID. Project HNPE7397, Report N° PID9538.	Después	Directa a decisores	BID	Apoyar, Justificar	Político
2000. FONAC Propuesta de Transformación Educativa.	Después	Foros, consultas, medios comunicación	Gobierno	Apoyar, Justificar	Político

*Continuación*

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
2001. SE/BM. El Programa Hondureño de Educación Comunitaria: a un año de los esfuerzos iniciales.	Después Antes	Directa a decisores	SE/BM	Apoyar, Justificar	Político
2001. World Bank. Report N° 21851HN/ Community-Based Education Project	Después	Directa a decisores	BM	Apoyar, Justificar	Político

cantidad importante de información, no han contribuido a hacer más eficiente y eficaz al sistema educativo. Los resultados de las evaluaciones han sido escasamente usados, no han constituido un auténtico mecanismo de control y rendición de cuentas, y de momento la información generada no parece tener mayores consecuencias que informar, sensibilizar y tomar conciencia.

La política de evaluación, sobre todo a través de la evaluación de aprendizajes y rendimiento académico medida por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE), tiene un apoyo fuerte en la información empírica elaborada de manera considerable por el BM y el BID. Es importante mencionar que, según las entrevistas con los tomadores de decisiones, hay escasa evidencia de que ellos usaran la investigación. En términos generales la información ha sido utilizada bajo el modelo político propuesto teóricamente por Carol Weiss. Los estudios realizados principalmente por consultores de los organismos internacionales han apoyado la implementación de la política a través del financiamiento y asesoría técnica de proyectos educativos relacionados con la política en mención, y sobre todo le han dado fuerza al trabajo de la UMCE.

Sin embargo, el *Reporte N° 13791* del Banco Mundial (1995) plasma en forma clara, nítida y completa la estrategia a implementarse en la evaluación de rendimientos académicos, de lo que posteriormente sería la UMCE. En este documento se presentan detalles como el número de consultores o el personal con que debía contar, el tipo de horario, los grados que se debía considerar en la evaluación y en los años respectivos, el tamaño muestral, así como estudios adicionales que debían reali-

zarse bajo el patrocinio de la UMCE: los factores asociados al rendimiento escolar en 1997 y 1998, y el estudio sobre capacitación y uso de materiales educativos en Escuelas Primarias de Honduras realizado en 1997.

Esta política sigue siendo construida de tal manera que se defina en términos de dimensión nacional, que permita conocer y asegurar los resultados de una calidad superior en la educación básica hondureña.

El siguiente cuadro presenta el detalle del análisis realizado.

**CUADRO 4**  
**Información y modelo de uso, según Weiss, aplicado en la política de evaluación del aprendizaje**

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
1995. Banco Mundial. Report N° 13791-HO Project Basic Education	Antes	Directa a decisores	BM	Persuadir, proponer, diseño de política	Lineal
1997. SE/UPNFM Factores Asociados al Rendimiento Escolar	Después	Presentación a decisores y otras audiencias	SE/UMCE	Conocer, proponer alternativas de solución	Resolución de problemas
1997. SE/GTZ. Estudio Sectorial / Plan Decenal	Después	Directa. Diálogos	SE/GTZ	Conocer, proponer	Interactivo
2000. BID. Project 1069, Report N° HO-0141.	Después	Directa a decisores	BID	Apoyar, Justificar	Político
2001. BID. Project HNPE7397, Report N° PID9538. Proyecto Educativo basado en la Comunidad	Después	Directa a decisores	BID	Apoyar, Justificar	Político
2001. World Bank. Report N° 21851 HN/Community-Based Education Project	Después	Directa a decisores	BM	Apoyar, Justificar	Político

### 2.3.4. Política de extensión a nueve grados de la educación básica

En el cuadro siguiente se aprecia que la política sobre la extensión a nueve grados de la educación básica tiene sus fuentes principales en el contexto internacional, especialmente en la *Conferencia mundial Educación para Todos* (1990) y en la aprobación de la convención de los derechos del niño (1990). Además, los estudios ayudaron a resolver problemas de tipo operativo pero también contribuyen a detectar problemas que emergen de las decisiones tomadas.

Se muestra que ha habido cierto uso de información y que los tomadores de decisiones han tenido acceso directo a ella por parte de los investigadores o de analistas simbólicos (*brokers*) que trabajan como asesores educativos.

Según el modelo teórico de Weiss, en esta política el uso de la información se ajusta predominantemente al modelo político, en el cual la información empírica ha sido utilizada por los tomadores de decisiones y hacedores de política para apoyar, persuadir o justificar las decisiones tomadas por ellos. Más del 64% de los estudios cumplen con este propósito, aunque la política tiene un enfoque esencialmente compensatorio, pues está dirigida a ofrecer alguna opción educativa a los sectores rurales y urbano marginales en el que no existe la oferta institucionalizada de los dos ciclos de la educación media.

Es necesario mencionar que la iniciativa de extender la escuela primaria de seis a nueve grados se apoyó en el financiamiento del BID. Posteriormente, consultores contratados por la Secretaría de Educación o por las instituciones internacionales realizaron estudios y patrocinaron financiera o técnicamente (a través de proyectos educativos) la política, y en este sentido los estudios buscan darle fuerza a esta política. Algunos estudios, como el Censo Escolar de 1995, se realizaron antes de diseñar la política y sirvieron para iluminar a los tomadores de decisiones. También es importante mencionar que no se detectó una relación lineal entre información y toma de decisiones.

El siguiente cuadro presenta el detalle del análisis realizado.

**CUADRO 5**  
**Información y modelo de uso, según Weiss, aplicado en la política de**  
**Extensión de la Educación Básica a nueve grados**

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
1990. Conferencia Mundial de Educación para Todos. Jomtien, Tailandia	Antes	Ambiente	UNESCO	Ilustrar, conocer, iluminar	Iluminativo
1994. Euceda, A. Educación para Todos en el año 2000. ¿Se puede? ¿Cómo? Secretaría de Educación.	Antes	Directa. Ambiente	SE	Conocer, proponer alternativas de solución	Resolución de problemas
1995. Banco Mundial. Report N° 13791-HO Project Basic Education	Antes	Directa	BM	Apoyar, Justificar	Político
1996. SE. Censo Escolar 1995	Antes	Ambiente Directa	SE	Ilustrar, conocer, iluminar	Iluminativo
1996. Van Steenwyk y Mejía, M. Recursos Humanos hacia el año 2000.	Simultáneo	Directa	USAID	Apoyar, Justificar	Político
1997. BID. Project N° 1000, Report N° HO-0078	Después	Directa a decisores	BM	Apoyar, Justificar	Político
1997. SE/GTZ. Estudio Sectorial / Plan Decenal	Después	Directa. Diálogos	GTZ/SE	Conocer, proponer	Interactivo
1998. USAID/Honduras. Visión sobre la problemática educativa en Honduras. Propuestas Alternativas.	Después	Directa a decisores	USAID	Apoyar, Justificar	Político
1998. Van Steenwyk y Mejía, M. Escolaridad de la fuerza laboral emergente en Honduras.	Después	Conversaciones	USAID	Apoyar, Justificar	Político
1999. Giovanni, R. Evaluation of the primary education subsector in Honduras.	Después	Verbal	USAID	Apoyar, Justificar	Político

*Continuación*

Año y nombre del documento o tipo de información	Tiempo en el que realizó el estudio	Forma de difusión verbal	Patrocinio	Uso principal	Modelo de uso
1999. Guadamuz, L. y otros. Honduras: evaluación del Plan Nacional de Acción de Educación para Todos	Después	Directa a decisores. Foro consultivo Internacional	BM, PNUD, FNUAP, UNESCO, UNICEF, GTZ	Apoyar, Justificar	Político
2001. BID. Project N° 1069. Report N° HO-0141. Programa de Transformación de la Educación Nacional (Tercer Ciclo de Educación Básica y de la Educación Media).	Después	Directa a decisores	BID	Apoyar, Justificar	Político
2001. ESA Consultores. Análisis tentativo y proyección de corto plazo para la reducción de la pobreza	Antes	Directa	USAID/ESA	Ilustrar, conocer, iluminar	Iluminativo

***Síntesis sobre el uso de la información en la formulación de las políticas educativas***

En síntesis, las políticas analizadas en este estudio se han valido de diferente manera de los datos, conceptos e información existente en nuestro entorno. Parece bastante claro que la relación entre información y toma de decisiones no es tan directa. En tres de las políticas las decisiones fueron tomadas siguiendo criterios ligados a influencias conceptuales internacionales, tratados según los informantes clave, en reuniones específicas en la que con apoyo de consultores extranjeros logran apropiarse de las categorías básicas relacionadas con la política (este fue el caso de la puesta en marcha de la política de desconcentración-descentralización en lo que a la Secretaría de Educación se refiere).

Las políticas de extensión de la educación básica a nueve grados y de evaluación de los aprendizajes están estrechamente vinculadas a la información que sirve de fundamento al otorgamiento de empréstitos para la ejecución de un proyecto específico. En estos dos casos el financiamiento provino del Banco Mundial (90s) y del BID al final de los 90.

En otras ocasiones las políticas se decidían con un mayor aporte de información. Es el caso de la política de formación inicial de docentes a

nivel universitario en donde Honduras ha sido apoyado por varios estudios realizados con apoyo de la GTZ, a través del proyecto Asesoría a la Secretaría de Educación, y del Programa de Formación Inicial de Docentes (PROFID). Otros estudios realizados por la Dirección de Investigación de la UPNFM también contribuyeron en la construcción de la política. La política de Formación de docentes constituye la única cuya relación con el uso de la información empírica se asocia más estrechamente con el modelo iluminativo de Weiss y en segundo lugar con el modelo político, pues desde la década de los años ochenta se genera conocimiento en torno a la calidad de la formación de los docentes de educación primaria. En el período analizado se producen varios estudios que permiten profundizar en la problemática de la formación inicial de docentes.

También parece ser que en algunas ocasiones la política se asume sin contar de manera explícita con el apoyo de investigadores o de los analistas simbólicos. Resulta que los tomadores de decisiones actúan con criterio político más que científico, de allí que aunque exista la base empírica no siempre se apoya en ella para guiarse. El Estudio Sectorial (1997), que debió ser base de la política educativa del gobierno iniciado en 1998, se derivó a la construcción de una nueva propuesta surgida en el marco del FONAC 1999-2000.

Así pues, en el período de estudio la documentación analizada es utilizada en primer lugar, según el modelo político de Weiss, ya que el 55% de los documentos se orientan directamente a este tipo de uso de la información y en segundo lugar aparece el modelo de uso iluminativo con un 20% de los documentos.

El Cuadro N° 6 nos permite presentar la relación entre las políticas objeto de esta investigación y las variantes en el modelo de uso de la información empírica según los planteamientos de Carol Weiss

## V. CONCLUSIONES

- En primer lugar, esta investigación ha detectado que en Honduras se han producido aproximadamente 350 investigaciones en el período estudiado (1990-2002). Se ha determinado que la tendencia de producción de conocimiento presenta un ritmo creciente, que se incrementa gradualmente año con año. Desde el año 2000 ha bajado un poco, pero ha aumentado mucho en promedio la segunda década de los 90 se compara con años previos. La Secretaría de Educación es la



**CUADRO 6**  
**Las políticas educativas y el uso de la información según Carol Weiss**

Modelo de uso	Formación docente educativa		Descentralización		Evaluación aprendizajes		Extensión educ. básica		Total	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Illuminativo	6	43	-	-	-	-	3	21	9	20
Interactivo	2	14	2	20	1	16.6	-	-	5	11
Táctico	1	7	-	-	-	-	-	-	1	2
Político	5	36	6	60	3	50	10	71	24	55
Resolución de Problemas	-	-	1	10	1	16.6	1	7	3	7
Lineal	-	-	1	10	1	16.6	-	-	2	5
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>99.8</b>	<b>14</b>	<b>99</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

mayor productora de conocimiento: la investigación que realiza es financiada y condicionada por agencias internacionales. La Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán es la segunda productora de conocimiento y también mucha de la investigación que realiza es financiada externamente.

- Esta investigación encontró que en la extensión de la educación básica, evaluación y descentralización, el uso de la información fue predominantemente de tipo político; en formación docente fue de tipo iluminativo y en capacitación docente fue bajo el modelo de resolución de problemas. Teniendo en cuenta que para esta categorización se hizo uso de la taxonomía de Carol Weiss, en la cual la información puede ser usada no solo linealmente, se puede concluir que la información empírica ha tenido cierto impacto, no necesariamente positivo, ya que, como se ha señalado, ha servido más para respaldar o justificar decisiones tomadas, por lo que se ha instrumentalizado la investigación con el fin de legitimar las propuestas, ya que tiene argumentos contundentes para validar las propuestas.
- En el caso específico de la descentralización educativa, el uso de la información ha sido predominantemente político; así lo sugiere el hecho de que la investigación fuera posterior a la decisión política de descentralizar la gestión educativa en Direcciones Departamentales y Direcciones Distritales, así como la participación comunitaria. Dado que los estudios fueron generados por consultores contratados por organismos

financieros patrocinantes de proyectos educativos (BM, GTZ, BID), los resultados fueron entregados directamente a las autoridades educativas, en forma verbal o a través de informes técnicos, es claro que estas investigaciones tenían el objetivo de reforzar o apoyar las decisiones previamente tomadas por los decisores, las cuales fueron adoptadas porque el Estado estaba en un proceso de modernización global. Considerando la cantidad de documentos detectados sobre el tema y la cantidad de documentos utilizados por los tomadores de decisiones, se encontró uso de un 41% del total de documentos detectados en este tema.

- En el caso de la política de extensión de la educación básica, los hallazgos empíricos sugieren que la información ha sido utilizada sobre todo bajo el modelo político, en virtud de que la información proviene de organismos internacionales (USAID, BM, BID, GTZ, UNICEF, UNESCO, PNUD y FNUAP) que contratan consultores o utilizan sus equipos de investigación, para luego entregar los resultados a las autoridades educativas. De los 27 documentos detectados sobre el tema de educación básica, 14 fueron usados (equivalente a un 52% del total), como demuestran fuentes documentales y entrevistas a los tomadores de decisiones y agentes.
- En formación docente se detectó que el modelo dominante de uso de información es el iluminativo, seguido del modelo político. En este caso se generó información previa a la toma de decisiones, que a la larga influyó en los funcionarios de la Secretaría. Se observó en su discurso que coincidían con las argumentaciones de las investigaciones, por lo que se puede concluir que fueron ilustrados o influidos en la interpretación que tenían sobre el tema, adoptando posturas consecuentes con los planteamientos sugeridos en la investigación. Casi toda la información fue generada por investigadores académicos con el fin de conocer o evaluar la formación y el desempeño docente; hicieron llegar los resultados a las autoridades educativas en forma de artículos de revistas o de informes académicos para ilustrarlos sobre la problemática detectada en la formación docente. Es lógico que la información también fue conocida por los técnicos de la Secretaría de Educación, que son los interlocutores de los tomadores de decisiones. Simultáneamente se detectó la existencia de estudios que respaldan decisiones de corto alcance, como la implementación de ciertas reformas curriculares y la reconversión de las escuelas normales que incluyen otras modalidades de educación media. El uso de estos estudios se ha catalogado bajo el modelo político de Weiss.

- En la política de evaluación del aprendizaje se ha mostrado poca evidencia de uso por parte de los tomadores de decisiones y solamente se hace mención a 6 documentos utilizados por ellos, lo que representa un 8% del total de estudios detectados. Ello constituye un hecho destacable en la medida en que la investigación no ha servido para hacer cambios en la problemática educativa. Algunas decisiones han utilizado el modelo político, ya que han servido para apoyar el trabajo que se realiza en esta temática, principalmente por parte de la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE).
- En lo que se refiere a los tomadores de decisiones, se ha podido detectar que hay una serie de motivaciones personales, que sugieren la necesidad de hacer uso de información, como por ejemplo ser oportunos, creíbles y resolver problemas. Pero también se ha podido establecer que en su discurso emergen situaciones de conflicto o tensiones en las que se mueven y que limitan la autonomía a la hora de tomar decisiones e incluso dirigen el curso de las mismas. En este sentido se mueven en el marco de fuerzas de carácter nacional frente a demandas de tipo internacional. También emerge el conflicto de hacer todo nuevo, ya que la crisis sugiere que todo lo anterior ha estado fallando y la necesidad de darle continuidad a lo anterior. Es visible también las divergencias entre los funcionarios y con otros actores principalmente, los gremios de maestros. Emergieron también fuerzas que pugnan del lado político en contra de las de carácter técnico.
- Los investigadores, por su parte, han presentado una serie de condicionantes para su actividad, entre las cuales cabe mencionar la deficiencia de las fuentes primarias de información, se señala la debilidad institucional que tienen los productores de conocimiento, que es una condición que arrastra una debilidad estructural de los investigadores. Se destaca la escasez de recursos humanos con capacidad para hacer investigación, finalmente se destaca la percepción de que los tomadores de decisiones no le dan importancia a la investigación.
- Los analistas (*brokers*) han mostrado en sus discursos que su papel es generar ideas y ponerlas en agenda, influir en los tomadores de decisiones para asumir estas ideas. No obstante, muestran un desencanto de lo político en el sentido de la poca racionalidad que tienen en las decisiones, pero también un desencanto de lo técnico por la escasa calidad que tiene la investigación, sobre la cual tienen desconfianza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAS, M., HERNÁNDEZ, R. y ORELLANA, D. (2002). *Diagnóstico sobre las Escuelas Normales de Honduras*. Secretaría de Educación.
- Banco Mundial (1995). Report N° 13791-HO. Project Basic Education.
- Banco Mundial (2001). Report N° 21851 HN/Community-Based Education Project.
- Bendaña, Elizabeth (1991), *Tendencias actuales de la investigación educativa en Honduras: Uso e impacto*, Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán-Centro de Información y Recursos Educativos (CIRE-REDUC).
- BID (1997) Project N° 1000, "Report N° HO-0078".
- BID (2000) Project N° 1069. "Third Level Basic Education and Secondary Education". Report N° HO-0041.
- BID (2000). Community Based Education Project, Report N° PID9538.
- BRIONES, Guillermo (1990), *Generación, diseminación y utilización del conocimiento en la educación*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (3 Volúmenes).
- BRIONES, Guillermo, Alicia FROHMANN, Sergio GÓMEZ, Guillermo SUNKEL, Teresa VALDÉS. 1993. Usos de la investigación social en Chile. ISBN: 956-205-064-5. Editorial: FLACSO
- BROWN César Javier (2001). REIMERS, Fernando y Noel MCGINN, *Diálogo informado: el uso de la investigación para conformar la política educativa*, México, Centro de Estudios Educativos-AUSJAL, 2000. En: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXX, núm. 2.
- BRUNNER, José Joaquín (1996). *Investigación social y decisiones políticas: El mercado del conocimiento*, En: *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N° 146, Págs. 109-121, Nov-Dic. 1996. <http://www.nuevasoc.org.ve/n146/index.htm>
- CARIOLA, P., SCHIEFELBEIN, E., SWOPE, J. y VARGAS, J. (1997). *La vinculación entre la investigación y la toma de decisiones en educación: un nuevo enfoque*. REDUC (RAE Asociado 08.236-00). Santiago, Chile. [www.reduce.cl](http://www.reduce.cl)
- CASTELLS, M. (1998). *Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa*.

- CHÁVEZ, M. y HERNÁNDEZ, B. (1992). La educación normal en Honduras: una aproximación a su problemática.
- Consejo Nacional de Modernización de la Educación. 1993. Operacionalización del Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras. Tegucigalpa.
- CORAGGIO, José Luis (1998). Investigación Educativa y Decisión Política. El Caso del Banco Mundial en América Latina. Perfiles Educativos, CESO-UNAM. Tercera Época, Volumen XX, Números 79-80.
- Dirección de Investigación UPNFM. 2002. Diagnóstico: Situación de la investigación en la UPNFM. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM). Honduras.
- DOLL, R. (1968) El mejoramiento del currículo. El Ateneo. Buenos Aires.
- ENGE, K. *et al.* (1993). Informe del Análisis de Estudios sobre el Nivel Primario del Sistema Educativo Nacional. Su problemática 1980-93. SE, Academy for Educational Development y USAID.
- EUCEDA, A. (1994). *Educación para todos en el año 2000. ¿Se puede? ¿Cómo?* Secretaría de Educación. Tegucigalpa.
- ESA Consultores. 2001. Análisis tentativo y proyección de corto plazo para la reducción de la pobreza. USAID/ESA. Tegucigalpa, Honduras.
- FONAC. 2000. Propuesta de Transformación Educativa. Foro Nacional de Convergencia. Honduras.
- GAJARDO, Marcela (1986), *Educational Research in Latin America: Highlights and Trends*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- GARCÍA HUIDOBRO (1988). La investigación sobre las relaciones posibles entre la investigación educacional y políticas educativas. CIDE. Santiago.
- GIOVANNI, R. (1998). Evaluation of the primary education subsector in Honduras.
- GUADAMUZ, L. RAMÍREZ, M. POSAS, M. y BOQUÍN, L. (1999). Honduras: Evaluación del Plan Nacional de Acción de Educación para Todos. SE/BM/FNUAP/PNUD/UNESCO/UNICEF.
- GUTIÉRREZ, M. (1997). La investigación en la práctica. Revista de Investigación Educativa 15(2):119-142.

- GUTIÉRREZ, M. (2001). Educación, investigación y políticas en una perspectiva de pensamiento complejo. *Revista Electrónica UMBRAL.7* [octubre, 2001]. <http://www.reduc.cl>
- HERNÁNDEZ, Russbel, *et al.* (1994) Comparación de los Conocimientos en Matemáticas de los Alumnos del sexto grado y los estudiantes del último año de normal.
- HIMMEL, E. (1999). *Hacia una cultura de la evaluación, Instituto de Fomento e Investigación Educativa* (IFIE, México), REDUC, Número de Rae: 00.500-03.
- HIMMEL, E. (1997). Impacto Social de los Sistemas de Evaluación del Rendimiento Escolar: El caso de Chile. Santiago, PREAL.
- MARTINIC, S. (2001). Uso de la Investigación para la Toma de Decisiones. Apuntes Para Una Discusión. Reduc (RAE Asociado 08.748-00). Santiago, Chile.
- MCGINN, Noel F. (1997). El impacto de la globalización en los sistemas educativos nacionales, en: *Revista Perspectivas*, Vol XXVII, N° 1, marzo 1997.
- MORENO OLIVOS, Tiburcio. Creación y administración de un grupo inter-institucional de investigación educativa. Una experiencia en la Universidad de Quintana Roo (México), EN: OEI-Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653).
- NAZIF, M. y ROJAS, A. (1997). La investigación educativa latinoamericana en los últimos 10 años. *Revista de Educación*. Madrid.
- NAKAMURA, Ryugo (1986). *Informe de Investigación sobre el nivel Matemático de los alumnos de Primer y Tercer Curso de Educación Normal*. Ministerio de Educación Pública. Misión Técnica del Japón. Tegucigalpa, Honduras.
- NEILSON, Stéphanie (2001). Knowledge Utilization and Public Policy Process: A Literature Review. IDRC. Evaluation Unit.
- PICÓN, César (1999). *Hacia el cambio educativo en el Istmo centroamericano*, Tegucigalpa, Editorial Guardabarranco, Págs. 63 y 64 (Oficina de la UNESCO para Panamá y Centroamérica. Unidad Honduras-Red Hondureña de Investigadores en Educación).
- REYES, Joel y Darlyn MEZA. 2000. Una estrategia de eficiencia y participación comunitaria en el área rural de Honduras. PROHECO. Banco Mundial. Tegucigalpa.

- ROJAS, A. (1992). Información y toma de decisiones en educación: un estudio de casos. UNESCO. Santiago.
- SÁNCHEZ D. (1990). La información y la construcción de procesos sociales en educación.
- SANTOS R. (1996). SE/CECC *Estudio Nacional sobre formación inicial de docentes de la educación primaria*.
- SCHIEFELBEIN, E. y MCGINN, N. (1992). Hacia una integración de la investigación y planificación de la evaluación. Boletín del proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. 28, 43-64.
- SCHIEFELBEIN, E. (1999). Algunas deficiencias en el uso de las investigaciones y estadísticas educativas. Mimiografiado.
- SCHIEFELBEIN, E. y TEDESCO, J.C. (1995). *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Santillana.
- SE/GTZ (1997). *Educación y Desarrollo*. Estudio Sectorial. Plan Decenal. Tegucigalpa.
- SE/SECPLAN. (1996). *Censo Escolar 1995*.
- SE/UPNFM. 1997. Factores Asociados al Rendimiento Escolar. Tegucigalpa, Honduras.
- SE. 1999. IV Reunión de Ministros de Educación de C.A. Experiencias de descentralización. El Salvador.
- SE/FOMH. 1999. Congreso Pedagógico Nacional. El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Secretaría de Educación/Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras. Tegucigalpa.
- SE/BM. 2001. El Programa Hondureño de Educación Comunitaria: a un año de los esfuerzos iniciales. Honduras.
- SE (2002). Todos con educación. Honduras 2003-2015: Propuesta para la iniciativa EFA-FAst Track. Tegucigalpa.
- SWOPE, J. (2000). *Conversación y tecnología: Uso de información y políticas educativas*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Pág. 2.
- UNAT. 1999. Honduras: Análisis de Coyuntura. Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial. Tegucigalpa, Honduras.
- USAID. 1995. Basic Education and Skills Training. Honduras.

- USAID/Honduras. 1998. Visión sobre la problemática educativa en Honduras. Propuestas Alternativas.
- UNESCO. 1990. Conferencia Mundial de Educación para Todos. Jomtien, Tailandia
- UNESCO/OIT/FNUAP. 1990. Honduras: Libro Q. Estadísticas socioeconómicas. Honduras.
- VAN STEENWYK, Ned. 1998. Repeating and Academic Performance in grades 1-3. USAID. Honduras.
- VAN STEENWYK N. (1998). La escolaridad de la fuerza laboral emergente: América Central y Panamá. Tegucigalpa.
- VAN STEENWYK, Ned y Marco TULLIO MEJÍA. 1996. Honduras 2000: Recursos Humanos y Perspectivas para el Crecimiento Económico. SE y USAID.
- VAN STEENWYK, Ned. 1999.
- Investigaciones Educativas en Honduras: 1984-1999. SE/EDUCATODOS y USAID.
- WEISS, Carol H. y BUCUVALAS M. 1980, Social Science Research and Decision-Making. Columbia University Press. New York.
- World Bank (2001). Report N° 21851 HN/ Community-Based Education Project.



# 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

*Silvia Montoya, Juan Cruz Perusia y  
Alejandro Vera Mohorade*

## INTRODUCCIÓN

En el año 2001, el Ministerio de Educación de la Argentina a través del Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE)<sup>1</sup>, acordó con algunas provincias impulsar una devolución de información personalizada a los establecimientos educativos. Esto significaba hacer llegar a cada escuela un conjunto de información que mostrara la situación de esta a través de una serie de indicadores educativos, entre los que se destacaban los resultados de las evaluaciones de la calidad.

---

<sup>1</sup> El IDECE fue en el año 2001 el organismo encargado de elaborar las estadísticas educativas y evaluaciones de calidad en Argentina.

Dada esta experiencia de haber podido complementar los informes generales y demás estrategias de difusión con nuevos instrumentos a nivel del establecimiento educativo, surgió la oportunidad de hacer una evaluación del alcance y resultados que ha tenido esta política.

El objetivo general del trabajo es analizar el impacto de la política en tres provincias argentinas, determinando en primer lugar la cobertura efectiva de la misma; luego estudiando la legitimidad que tienen los sistemas de información educativa entre los directores y docentes; y finalmente analizar el aprovechamiento que se hizo de la información dentro de las escuelas.

Para esto, el documento presenta la siguiente organización: en la sección 2 se revisa el contexto en que fue aplicada la política de devolución de información, considerando aquí antecedentes de los sistemas de información educativa en Argentina, los problemas que estos enfrentan y cómo influye la organización federal del sistema educativo en la instrumentación de la política considerada.

En segundo lugar, presentamos los objetivos de la investigación, seguidos luego por los conceptos teóricos que tomamos para organizar el análisis de la información obtenida.

En las secciones 5 y 6 sintetizamos la metodología utilizada en el estudio y hacemos una caracterización de cómo se implementó esta política en cada una de las provincias participantes, respectivamente.

La sección 7 presenta los resultados de la investigación y se organiza de acuerdo a los objetivos que se plantearon; es decir, analizando primero la cobertura de la política, segundo la legitimidad de los sistemas de información y por último el uso de la información educativa a nivel del establecimiento.

El informe finaliza con una síntesis de lo que se consideran los principales hallazgos de la investigación y un conjunto de recomendaciones.

## **I. DEVOLUCIÓN PERSONALIZADA DE INFORMACIÓN: CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA**

Cuando hablamos de información *personalizada* nos estamos refiriendo a aquella información referida específicamente al establecimiento receptor (por ejemplo, indicadores de promoción, repitencia, resultados en las pruebas de calidad) que además va acompañada por datos adicionales que le permiten situar su propia información en el contexto de

otras unidades educativas o grupos de referencia relevantes para la comparación.

La política de devolución de información que se impulsó en 2001 proponía distribuir a los establecimientos educativos dos instrumentos: la Ficha del Establecimiento y la Ficha de Calidad. Ambas fichas reunían un conjunto de información educativa, del establecimiento y de otros grupos de comparación; y se pretendió que estas puedan ser distribuidas directamente en las escuelas o que al menos sirvieran como base para el diseño de instrumentos similares. En la sección 6 de este informe se realizará una descripción detallada de los instrumentos utilizados en cada una de las provincias.

### **1.1. Los sistemas de información educativa en Argentina**

El sistema educativo argentino, durante la década del 90, se caracterizó por ser objeto de profundas transformaciones, entre las que se destacan:

1. Finalización, en el año 1994, de la transferencia de todos los servicios educativos de nivel no universitario desde el ámbito nacional a las provincias, que se convirtieron en las responsables de planificar, organizar y administrar sus propios sistemas educativos.
2. Sanción, en el año 1993, de una nueva ley general de educación, conocida como Ley Federal de Educación (Ley 24.195), que cambió por completo la estructura de la oferta educativa y extendió la obligatoriedad de la enseñanza de 7 a 10 años.

En el marco de estas reformas, el Ministerio Nacional de Educación inició la realización de acciones sistemáticas y permanentes ligadas a la evaluación educativa y a la producción de información estadística.

Así, las evaluaciones de calidad educativa se han implementado anualmente desde 1993 y consisten en la aplicación de pruebas estandarizadas a la población de alumnos de distintos niveles educativos<sup>2</sup>. En estos años también tuvo un importante crecimiento el sistema nacional de estadísticas educativas, primero con el Censo Nacional de Establecimientos y Docentes de 1994 que sentó las bases para la confección de

---

<sup>2</sup> El único año en el que no se aplicaron estas evaluaciones fue el 2001. Estas fueron suspendidas a último momento en el marco de las severas dificultades que afrontó toda la administración pública en ese período.

series nacionales continuas, y luego a partir de 1996 con relevamientos censales de periodicidad anual.

Los principales usuarios de esta información han sido los distintos niveles gubernamentales del sistema educativo, nacional y provinciales; sin embargo, a lo largo del tiempo también se instrumentaron distintos mecanismos para que otros usuarios interesados pudieran utilizar la información recopilada.

Así por ejemplo, la información proveniente de los relevamientos anuales y de los operativos de evaluación de la calidad fue publicada en informes generales con distintos niveles de desagregación de modo de que pueda ser utilizada con fines de consulta e investigación.

En el caso de los resultados de los operativos de evaluación, tuvieron una difusión que fue más allá del público especializado. En este sentido, y a los fines de esta investigación, resulta relevante mencionar que el ministerio nacional y las provincias articularon distintas políticas para hacer llegar a las escuelas información proveniente de las evaluaciones, como fueron los resultados mismos de las pruebas y las recomendaciones metodológicas para la enseñanza<sup>3 4</sup>.

## **1.2. Problemas en la legitimidad y el aprovechamiento de la información de las pruebas nacionales**

Durante la década del 90, la mayoría de los países de América Latina desarrollaron sus propios sistemas de evaluación de la calidad educativa<sup>5</sup>. Como se explicó en la sección anterior, en la Argentina las pruebas nacionales ya llevan 10 años de implementación sistemática, por lo que se han instalado de manera importante en la sociedad en general y con especial fuerza en los sectores educativos; sin embargo, esto no impidió que surgieran algunas críticas desde diversas fuentes.

Una de las principales apunta a que este sistema genera una inmensa cantidad de información pero con muy poca utilización y con escasa capacidad de ser usada en la mejora de los sistemas educativos. Respecto

---

<sup>3</sup> Las recomendaciones metodológicas para la enseñanza son publicaciones dirigidas a los docentes que buscan analizar debilidades y fortalezas en el aprendizaje de los alumnos.

<sup>4</sup> Para una descripción detallada de las políticas de devolución de información proveniente de las evaluaciones de calidad, ver Narodowski (2000).

<sup>5</sup> Para una exposición de cómo ha sido la evolución de estos sistemas en distintos países, ver por ejemplo Rojas y Esquivel (1998), y Wolf (1998).

de esto, es justo mencionar que a nivel ministerial, tanto nacional como de las provincias, esta información se ha constituido en fuente de consulta permanente para el diseño de acciones de capacitación, políticas compensatorias y de planeamiento en general.

Sin embargo, la crítica anterior puede estar más sustentada por lo que se percibe dentro de las escuelas como impacto del sistema. Narodowski (2000: 73) reconoce como una de las fuentes principales de crítica de los ministerios provinciales hacia el sistema de evaluación de la Argentina su “impacto limitado en el hacer del aula”. La crítica anterior lejos está de ser un patrimonio exclusivo de los sistemas de información educativos de la Argentina. Tal como menciona Ravela (2000: 6) analizando los sistemas de evaluación latinoamericanos, una de las falencias más comunes es el “insuficiente aprovechamiento de la información producida por los sistemas de evaluación, lo que tiene como consecuencia el insuficiente impacto del sistema de evaluación en el conjunto del sistema educativo”.

Un factor de importancia en la interpretación de estas críticas es contrastar la importancia que adquirieron los operativos de relevamiento estadístico y las evaluaciones nacionales en la Argentina con las acciones de difusión o devolución de dicha información.

La situación es que existen, por un lado, procesos de recopilación caracterizados por grandes dimensiones y gran sistematicidad<sup>6</sup>; y por otro, se presenta una devolución hacia las escuelas con poca sistematización, ya sea porque no suele estar claro cuáles serán los instrumentos de devolución que se generarán (más allá de los informes generales) ni los tiempos en los que estos llegarán.

La asimetría señalada entre recursos destinados a la recopilación de información y a su difusión implica serios riesgos para la legitimidad del sistema. Esta situación es bien descrita por Rojas y Esquivel (1998: 88) en su estudio sobre 21 sistemas de medición del logro académico en América Latina. Consideran que “diseñar una estrategia clara sobre cómo se puede usar la información y fundamentalmente sobre el tipo de información que se devolverá a los distintos niveles del sistema” es un aspecto crítico sobre todo en las evaluaciones censales, pues “si la es-

---

<sup>6</sup> Mientras que el Relevamiento Anual recopila información sobre matrícula, cargos docentes y características de todos los establecimientos educativos anualmente, el Operativo Nacional de Evaluación realizó pruebas censales del último año de Nivel Medio desde 1997 a 2000; en este último año también se evaluó el universo de alumnos de sexto año de nivel primario, de esta manera las pruebas censales fueron aplicadas a algo más del 10% de alumnos matriculados en toda la educación común del país.

cuela y el estudiante no reciben en un período relativamente corto información acerca de sus logros y si dicha información no se materializa en acciones concretas, entonces el sistema se convierte en un ejercicio mecánico y costoso, que genera una gran cantidad de información que en últimas no es utilizada, hecho que incide en la seriedad y prestigio que se le asigne al proceso”.

### 1.3. Objetivos de política y niveles de gobierno

Los problemas reseñados en el punto anterior, legitimidad del sistema de información y aprovechamiento de la misma a nivel del establecimiento, pueden ser vistos como los motivadores principales de la política de información personalizada impulsada. Sin embargo, consideramos que estos problemas influyen de manera distinta en los niveles de gobierno nacional y provinciales y solo entendiendo esta influencia puede llegar a analizarse el funcionamiento e implementación de la política.

En primer lugar, es pertinente explicar que los ámbitos de injerencias de los ministerios nacionales y provinciales en el sistema educativo argentino están determinados por su organización federal.

La generación de los sistemas de información, según los artículos 48 a 50 de la Ley Federal de Educación, es una responsabilidad compartida entre la administración nacional y las provincias. En la práctica, esto se instrumenta por medio de un rol de coordinación por parte de la primera, mientras que las segundas asumen funciones más ejecutivas o de acción, siendo las que terminan llegando directamente a las escuelas para la recopilación y devolución de la información.

Esta asignación de responsabilidades, sumado al hecho de que el Estado Nacional no es el responsable de la gestión de las escuelas, hacen que estos sistemas de información sean para él instrumentos de generación de insumos para el diseño de políticas centrales, que solo en muy pocos casos pueden trasladarse a niveles particulares (nivel establecimiento). Es decir, puede llegar a verse como un sistema estadístico centralizado que permite el monitoreo de distintas variables relevantes, tal como pueden existir en otras áreas, como la economía, salud o trabajo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En determinadas ocasiones las evaluaciones nacionales dieron lugar a políticas nacionales que llegaban a las escuelas, en general fueron políticas de capacitación instrumentadas a partir de la elaboración de materiales de capacitación para el docente; sin embargo, estas políticas no fueron ejecutadas sistemáticamente.

Por su parte, las provincias, si bien hacen un uso de la información similar al del ministerio nacional al nivel de la gestión, necesariamente deben incluir entre sus objetivos otras cuestiones que involucren más directamente a los establecimientos, lo que efectivamente sucede con el sistema de evaluación<sup>8</sup>.

En virtud de estas diferencias, parece coherente plantear que mientras la administración central busca principalmente la sustentabilidad del sistema y el incremento de la calidad de la información recogida para mejorar los insumos que se utilizan en el diseño de políticas, las provincias también están enfocadas a intentar colaborar con la gestión microescolar, pues son ellas las principales responsables, ante la sociedad, de los resultados obtenidos por su sistema educativo.

## II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos de la presente investigación se presentan en los siguientes puntos:

1. Conocer la cobertura específica de la política en cada provincia: dado el objetivo declarado de las administraciones provinciales de que la información esté disponible en los establecimientos para ser utilizada como insumo para la mejora, pretendemos saber si las escuelas han efectivamente recibido la información.
2. Analizar la legitimidad de los procesos de recopilación de información educativa: la sustentabilidad y calidad de la información que recopila el sistema depende en gran parte de su legitimidad entre directores y docentes, por esta razón nos interesa conocer cuáles son sus percepciones en cada provincia.
3. Estudiar la utilización de la información de las pruebas de calidad a nivel del establecimiento educativo.

---

<sup>8</sup> Esta aseveración está sustentada, no solo en la lógica del argumento expuesto, sino por la información brindada por las autoridades educativas entrevistadas en las provincias, donde todas manifestaron como principal objetivo del sistema de evaluación el de generar insumos de información para su uso en la escuela.

### III. CONCEPTOS TEÓRICOS SOBRE LEGITIMIDAD Y USO DE LA INFORMACIÓN

#### 3.1. Definición de la legitimidad y su construcción en los sistemas de información educativos

Las teorías sobre capacidad de gestión pública destacan que el resultado de una política no se define únicamente por la acción estatal; el marco institucional en que esta se desenvuelve así como las características de los actores con que interactúa comportan elementos centrales de su desarrollo. En tal sentido, el comportamiento errático del ciclo de una política refleja en muchos casos la resolución de conflictos entre los múltiples actores.

La legitimidad de un objetivo político supone el consentimiento de quienes serán afectados por él, pero dado que desde una perspectiva realista el consentimiento no es dado de hecho (salvo por la mediación amplia del voto) lo más que puede esperarse es demostrar que las instituciones políticas y sus objetivos son de tal clase que es razonable que las personas consientan con ellos (Korsgaard M; 1996: 85). Bajo esta perspectiva, la democracia exige una adecuada combinación de los principios de delegación y de participación, de forma tal que el primero de ellos no sea un fin en sí mismo, sino simplemente uno de los instrumentos usados para promover la más amplia participación.

Concretamente, pretendemos analizar la legitimidad del sistema de evaluación de calidad educativa, abordando el concepto a nivel de las representaciones sociales construidas en el ámbito docente. Este tipo específico de construcciones mentales emerge dentro de los grupos frente a hechos y objetos que exigen normalizarlos dado su carácter conflictivo o relevante para la identidad del grupo social, y básicamente sirven como patrones de las percepciones y organizadores de las prácticas del grupo (Doise, 1986).

Este abordaje permitirá conocer cuáles son actualmente las percepciones que los docentes tienen respecto de una de las líneas de reformas implementadas hace diez años en Argentina, que implicó, entre otras cosas, darle un mayor carácter público al hacer en el aula.

Dentro de este marco de las representaciones, estudiaremos la legitimidad del sistema de evaluación de acuerdo a dos definiciones: legitimidad en la formulación de la política y legitimidad en su implementación.



### ***1. Legitimidad en la formulación de la política***

Implica que directores y docentes reconozcan los objetivos generales del sistema de evaluación y estén de acuerdo, en términos generales, con el mismo. Respecto de estos objetivos, cabe indicar que en la literatura sobre sistemas de evaluación para la mejora de la calidad educativa se distinguen dos grandes tipos de diseños: a. Evaluaciones cuyos resultados tendrán consecuencias directas para los individuos o instituciones y por tanto, implican un cierto nivel de riesgo o amenaza porque conllevan algún tipo de sanción positiva o negativa y; b. Evaluaciones cuyos resultados tienen una función únicamente informativa y formativa, pero no entrañan consecuencias (Ravela, 2001).

En el caso argentino, desde el momento de la formulación del sistema se persiguieron objetivos formativos, sin consecuencias directas sobre las escuelas. Sin embargo, la instauración de las evaluaciones censales en la finalización del nivel medio en el año 1997 respondió a que las autoridades comenzaron a pensar que las evaluaciones nacionales deberían ser utilizadas, en un futuro cercano, con fines de acreditación del nivel, idea sostenida durante un tiempo y finalmente desestimada. Por esta razón resulta de sumo interés averiguar cuáles son las representaciones de directores y docentes acerca de los objetivos del sistema de evaluación.

### ***2. Legitimidad en la instrumentación de la política***

El hecho de estar de acuerdo o no con la implementación de un sistema nacional de evaluación no implica necesariamente que la misma opinión se mantenga para la manera en que se instrumenta.

Por esta razón, pretendemos conocer cuáles son las representaciones del sector docente con respecto a las pruebas, si creen que estas miden bien el rendimiento de los alumnos y cuáles son los aspectos a mejorar del sistema.

### **3.2. Utilización de la información en el establecimiento**

Como señala Ravela (2000), la mayor parte de los países de Latinoamérica puso en marcha su sistema de evaluación de aprendizajes sobre la base de definiciones muy genéricas acerca del rol e impactos que esperan que tenga en el sistema educativo y sin una clara conciencia en

cuanto a que las decisiones técnicas que se adoptan en el proceso de implementación de las evaluaciones pueden servir para unos fines pero no para otros.

Sin embargo, es justo reconocer que la utilización de la información de una evaluación para conducir a la mejora es un procedimiento complejo sobre el cual existen múltiples interrogantes y pocas respuestas certeras. Es decir, para que la disponibilidad de información pueda convertirse en acción y luego en mejora, existen muchas dificultades<sup>9</sup>.

En el caso que nos ocupa, cuando se enunció como objetivo desde la administración central brindar información a los establecimientos y que estos la utilicen para la mejora, a priori no se definió con precisión el uso que se pretendía dar a la información del sistema de información educativa. Simplemente la acción era poner a disposición de las escuelas unos indicadores educativos para que sean utilizados de acuerdo a sus propios criterios.

La no definición explícita del uso deseado por parte de la autoridad nos obliga, a los fines de sistematizar el análisis, a definir el potencial uso que se le puede dar.

Analizando en la literatura el concepto de *utilización* o *uso* de los resultados de una evaluación, podemos decir que actualmente existe un cierto consenso de considerarlo como un concepto no unívoco, sino concebido con múltiples dimensiones (Shulha y Cousins, 1997): *instrumental*, *conceptual* o *iluminativa*, y *simbólica*. De manera muy sintética, en el primer caso estamos hablando de una evaluación que proporciona información para la toma de decisiones. En el segundo caso, la información proporcionada no es aplicada directamente a la toma de decisiones, sino que brinda elementos que iluminan la concepción de un individuo o grupo sobre determinada realidad. El tercer tipo de uso, a su vez, se refiere a cómo la información provista por la evaluación desempeña una función política, en el sentido de brindar apoyo y racionalidad a decisiones tomadas con otros fundamentos ajenos a esta información.

Si bien como afirman Leviton y Hughes (en Thompson, 1994), muchas veces es difícil determinar dónde finaliza el uso conceptual y dónde comienza el instrumental, creemos que en el caso de esta política en particular, a

---

<sup>9</sup> Existen distintos factores que explican estas dificultades. Abordando este tema desde ópticas distintas, pueden verse, por ejemplo, los trabajos de Weiss (1995, 1998) y O'Day (2002) que analizan condiciones que llevan desde el conocimiento de la información hacia un proceso de cambio y mejora en la escuela.

priori, se estarían presentando ambas posibilidades y de manera no excluyente. Por ejemplo, en aquellos establecimientos educativos que hayan utilizado la información de rendimiento académico para diseñar algún programa compensatorio en los contenidos con mayores dificultades dentro de un área determinada, estaríamos en caso de una utilización instrumental; ahora si se diera el caso de instituciones que busquen hacer una difusión de los resultados obtenidos hacia la comunidad educativa para sensibilizarla acerca de la existencia de un problema determinado, estaríamos ante un uso iluminativo.

El análisis que haremos de los resultados de la encuesta con relación al uso de la información a nivel del establecimiento estará guiado por estos principios. Sin embargo, los usos instrumental e iluminativo son conceptos bastante generales sobre los que es factible hacer distintas interpretaciones. Por esta razón, a continuación presentamos más precisiones sobre el enfoque que adoptaremos.

Respecto del uso iluminativo o conceptual, no queremos descartar su existencia de plano, sin embargo primero decimos que compartimos con Tiana (1998) que esta utilización es más factible que ocurra a nivel sistémico que institucional, pues si una escuela quisiera hacer este tipo de difusión solo estaría en condiciones de hacer un uso conceptual *restringido* de la información, en el sentido de que al no contar con resultados particulares de otros establecimientos, solo estaría en condiciones de presentar sus propios resultados, comparándolos a lo sumo con el de otros grupos.

Con respecto a la utilización instrumental, nos centraremos en intentar verificar primero si los establecimientos tienen, entre sus objetivos, el desarrollo de cambios institucionales para la mejora. Luego analizaremos si la información provista por las autoridades educativa es considerada un insumo de importancia en el diseño de estos procesos.

Para el concepto de *cambio*, en nuestro estudio nos centraremos en los lineamientos que siguen.

Primero, reconociendo que dentro de una institución educativa intervienen dimensiones sociales y personales, tomamos al cambio como “un proceso de construcción institucional en el que el centro como organización se embarca en una determinada actitud reflexiva y crítica de su realidad, de sus prácticas educativas” (Escudero, 1989; en Coronel Llamas, 1996). Por esto hablaremos de un *cambio institucional* para hacer referencia a este proceso que estamos explorando.

Segundo, la preeminencia de la dimensión institucional por sobre la personal hace que se pueda verificar el involucramiento tanto del director como de los docentes dentro de cada institución estudiada.

Finalmente, la definición del cambio como un proceso nos conduce a diferenciar las fases en que se puede encontrar el mismo dentro de cada establecimiento educativo, que se inicia con una valoración o diagnóstico, sigue con la formulación de un plan que involucra líneas de acción, responsables concretos y plazos; continúa con la implementación de las acciones y finaliza con el análisis de los resultados emprendidos.

## IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 4.1. Definición del universo

El estudio se implementó en tres provincias argentinas: La Pampa, Tierra del Fuego y Tucumán. La elección estuvo basada en obtener una visión, lo más amplia posible, de los distintos mecanismos de devolución de los resultados de las pruebas que se implementan en las provincias. En los casos seleccionados, mientras que en La Pampa la devolución se organiza por medio de los supervisores de nivel, en Tierra del Fuego es mediante el contacto directo entre las autoridades de la administración central y las escuelas; y en Tucumán se aprovechan mecanismos más *pasivos*, en el sentido de que la distribución depende en mayor medida del esfuerzo e interés de los directores de las escuelas (esto se amplía en la sección 6).

Como consecuencia de estas diferentes políticas de devolución adoptadas por cada una de las provincias estudiadas, creemos que los resultados obtenidos pueden servir para obtener orientaciones de política en otros sistemas parecidos.

Las fuentes de información principales provinieron de operativos de recolección de información especialmente diseñados para la investigación por medio de los cuales docentes y directores de los establecimientos educativos de las provincias respondieron sobre el uso de la información recibida y con opiniones acerca de distintos aspectos del sistema de evaluación.

A continuación se expone una síntesis de la población objeto del estudio:

- **Población objetivo:** los 280 establecimientos educativos de Nivel Medio que participaron del Censo de Evaluación Educativa del año 2000 en las provincias de La Pampa, Tierra del Fuego y Tucumán.

- **Unidades de observación:** los directores de los establecimientos seleccionados, y dos docentes, uno de Matemática y otro de Lengua.
- **Cobertura del estudio:** censal en La Pampa y Tierra del Fuego, muestral en Tucumán. La muestra estuvo compuesta por 93 establecimientos<sup>10</sup>.

**CUADRO 1**  
**Universo objeto del estudio, por provincia**

Provincia	Cantidad de establecimientos
La Pampa	78
Tierra del Fuego	19
Tucumán	183
Total	280

#### 4.2. Instrumentos de recolección de información

Se aplicaron encuestas estandarizadas a cada uno de los directores y dos docentes de los establecimientos educativos seleccionados. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas con autoridades educativas en cada una de las provincias con el objetivo de conocer cuáles fueron las particularidades que adoptaron las políticas de devolución de información en ellas.

### V. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PROVINCIALES

Como consecuencia de la organización federal del sistema educativo, si bien desde el ministerio nacional se dieron los insumos para el diseño de las políticas de devolución de información personalizada, cada provincia que impulsó este tipo de acciones le dio características particulares, de acuerdo a sus propias definiciones de política y posibilidades.

Para brindar los elementos que permitan un mejor conocimiento del contexto en que se aplicaron estas acciones en las tres provincias estudiadas, comenzamos diciendo que las dimensiones de sus sistemas edu-

<sup>10</sup> En el anexo metodológico se explican los criterios de selección de las unidades de observación y de confección de la muestra.

cativos son muy diferentes. En términos de alumnos y establecimientos, el de Tierra del Fuego constituye el sistema más pequeño del país; el de La Pampa es bastante más grande que el primero y de una dimensión parecida al de unas 10 provincias argentinas que pueden considerarse medianas a pequeñas; finalmente el de Tucumán se encuentra entre los 9 mayores del país. En cuanto a disponibilidad de recursos, mientras que Tucumán se encuentra entre las jurisdicciones con un menor gasto educativo por alumno en el año 2000, las otras dos están entre las que alcanzan mayores valores en este indicador.

Una cuestión adicional que queremos recalcar es el referido a la estabilidad de las burocracias provinciales en sus cargos. Mientras que en la provincia de Tucumán el funcionario al frente de las evaluaciones de calidad se desempeña desde el año 2000, en los casos de Tierra del Fuego y La Pampa los responsables están desde los inicios del sistema nacional de evaluación, en el año 1993.

La siguiente es una síntesis de las políticas implementadas en cada una de las provincias según fueron descriptas por las autoridades provinciales correspondientes<sup>11</sup>.

## La Pampa

A mediados del año 2001 se sancionó una resolución ministerial que, en el contexto de una reorganización del sistema de supervisión escolar,

**CUADRO 2**  
**Sistemas educativos provinciales estudiados**

	La Pampa	Tierra del Fuego	Tucumán
Establecimientos	449	109	1.312
Alumnos	78.859	36.894	351.333
Gasto educativo por alumno (\$)	1.760	1.984	805

*Fuente:* Elaboración propia, en base a Relevamiento Anual 2000, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; y a “Costos del Sistema Educativo”, Proyecto Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

<sup>11</sup> Esta síntesis fue elaborada a partir de: A. Informes que las autoridades provinciales elaboraron especialmente para este proyecto antes de la aplicación de las encuestas en las escuelas; B. Entrevistas realizadas por profesionales del CIECE a las mismas autoridades durante la realización del operativo de campo.

instituyó una acción denominada “Plan Anual de Mejoras”. Por esta se instruyó a cada supervisor (*coordinador* es la denominación legal en La Pampa) para que en forma conjunta con el equipo directivo de cada institución detectara un problema urgente o grave. A partir del análisis de sus causas, debían elaborar un plan de mejora con una clara demarcación de responsabilidades y momentos de control a cargo del supervisor.

Lo expuesto fue el antecedente de la devolución de información personalizada realizada, por lo que a cada supervisor se le entregó información estadística de las escuelas de su ámbito y los resultados del Operativo Nacional de Evaluación. Se los comparó con la media provincial y nacional y la ubicación obtenida en términos de terciles. Además, también se entregó el desagregado de los resultados por capacidades y contenidos que se evaluaron.

En cuanto a los antecedentes de devolución de información a las escuelas en la provincia, desde los inicios del sistema de evaluación se hizo llegar a ellas sus propios resultados obtenidos en las evaluaciones, primero a través de una relación directa entre las autoridades educativas y los directores de cada establecimiento, y a partir del año 1997 involucrando en este proceso a los supervisores. Además, desde el año 1996, estos fueron instruidos para trabajar con los materiales de capacitación que se generaban a partir de los resultados en las evaluaciones (Recomendaciones Metodológicas para la Enseñanza y otros módulos de capacitación).

## Tierra del Fuego

La devolución de la información a las escuelas se instrumentó por medio de jornadas en las que se convocó a representantes de los distintos establecimientos educativos de las provincias, pudiendo asistir tanto directores como docentes. Esta devolución en jornadas es un procedimiento habitual en la provincia, que es posible gracias al reducido tamaño del sistema educativo.

En el año 2001 se entregaron por primera vez fichas institucionales, elaboradas por el ministerio nacional, con indicadores estadísticos y resultados de las pruebas, que podían ser comparados con valores de la provincia y del total del país. Además, se entregaron los resultados por escuelas, desagregados en contenidos y capacidades.

Los antecedentes de devolución en la provincia están dados por un activo trabajo en hacer llegar a las escuelas los distintos tipos de materiales que se generaban en el ministerio nacional, con adaptaciones a los resultados obtenidos en la provincia.

## **Tucumán**

Razones presupuestarias determinaron la imposibilidad de enviar la información de las pruebas a cada una de las escuelas. En consecuencia, se prepararon los resultados de las evaluaciones en sobres, que debían ser retirados por las autoridades de cada establecimiento en las dependencias del Ministerio de Educación provincial. El aviso acerca de la disponibilidad de la información se realizó por medio de un comunicado de prensa en el periódico de mayor circulación de la provincia.

La información entregada consistió en una síntesis de los resultados a nivel de la provincia, juntos con los valores alcanzados por el establecimiento. Por una cuestión de disponibilidad de la información, en una segunda instancia se devolvieron los resultados (utilizando el mismo mecanismo) desagregados por contenidos y capacidades.

Según lo informado por la autoridad del área de evaluación, se estima que el material de difusión de los resultados fue retirado aproximadamente por el 80% de los directores.

El cuadro que sigue presenta una síntesis de las características de la devolución de información de 2001 en cada una de las provincias estudiadas.

## **VI. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **6.1. Cobertura de la política**

En este apartado analizaremos el alcance efectivo de las políticas de devolución de información de las provincias hacia los establecimientos educativos, describiéndolas desde la perspectiva dada en las encuestas por los directores y docentes. Específicamente, pretendemos saber si ambos conocen los resultados de las evaluaciones de calidad educativa, pues en todas las provincias se manifestó como objetivo que esta información llegue a ellos.

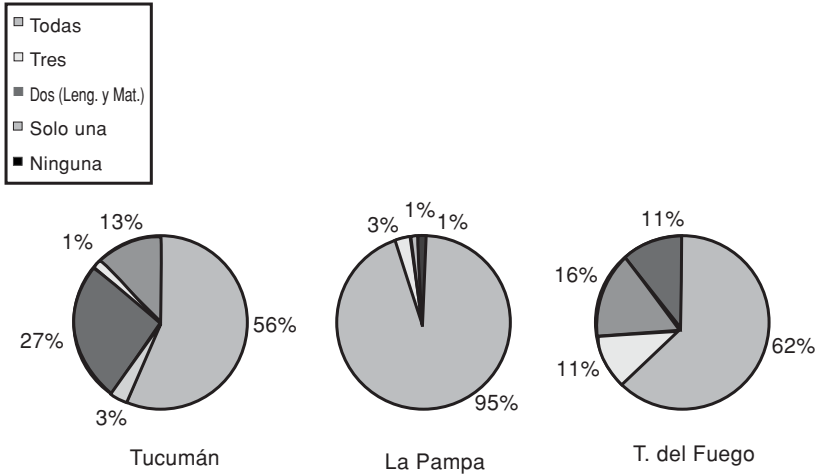
Para verificar la llegada de los resultados a la escuela, se indagó puntualmente si conocían los resultados de las últimas pruebas. La pregunta solo orientaba a contestar por sí o no, para cada una de las cuatro materias evaluadas (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales), sin solicitar al respondente la especificación del resultado concreto.



**CUADRO 3**  
**Estrategias de devolución de la información educativa**

	La Pampa	Tierra del Fuego	Tucumán
<b>Tipo de información</b>	Indicadores educativos Resultados en las pruebas: -Contenidos y capacidades -Ubicación ordinal del establecimiento en universo jurisdiccional -Valores provinciales y nacionales Resultados distribuidos por medio de un único informe	Indicadores educativos Resultados en las pruebas: - Contenidos y capacidades -Ubicación ordinal del establecimiento en universo jurisdiccional -Valores provinciales y nacionales -Resultados distribuidos por más de un informe en distintos momentos del tiempo	Indicadores educativos (distribuidos por la Dirección de Estadística) Resultados en las pruebas: -Contenidos y capacidades (distribuidos por la Dirección de Calidad) -Valores provinciales
<b>Instrumentación de la devolución</b>	La información llega a las escuelas por medio de su supervisor La devolución se da en el marco de una resolución ministerial que impulsa el Plan de Mejoras	La información llega a las escuelas por medio de reuniones convocadas y organizadas directamente por el ministerio provincial	Cada escuela debe buscar su información en el ministerio. Dos organismos del mismo ministerio trabajaron con distintos instrumentos sin coordinar acciones para hacer llegar la información.
<b>Monitoreo de la utilización de la información</b>	El supervisor es responsable de que las escuelas elaboren un Plan de Mejoras (especialmente en las de mayores problemas), aunque no se prevén penalidades si no se cumple	Ninguno	Ninguno

**GRÁFICO 1**  
**Conocimiento de los resultados por parte de los directores**



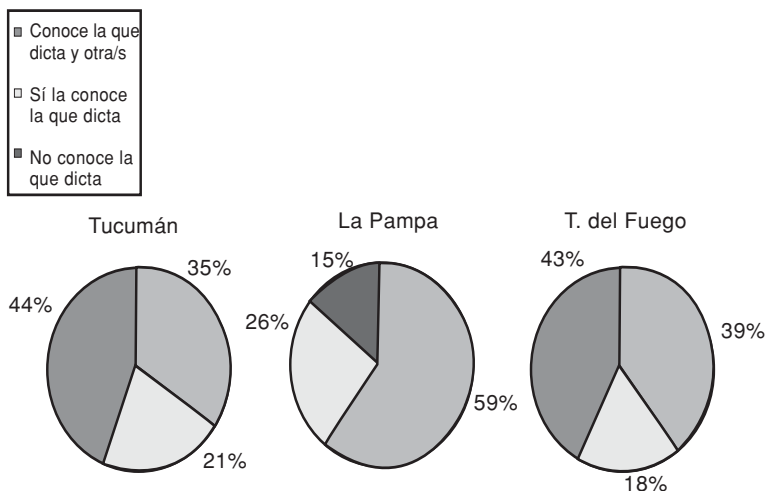
Puede observarse que existe una importante diferencia entre provincias en el conocimiento de los resultados por parte de los directores. En La Pampa, prácticamente la totalidad de ellos (95%) declara conocer los resultados de las cuatro materias; mientras que Tierra del Fuego esto solo sucede en un 62% de los casos y en Tucumán en un 56%. Cabe indicar a su vez que esta última provincia muestra el más alto porcentaje de directores que no conoce ninguno de los resultados (13%).

Si se reduce el objetivo de la política a que al menos hayan recibido los resultados de las áreas consideradas centrales, Matemática y Lengua, la situación es más homogénea entre provincias y la cobertura alcanza en todos los casos a más del 85% de los establecimientos.

Los otros receptores potenciales de la información dentro del establecimiento, según las definiciones de política de las provincias, eran los docentes, especialmente aquellos cuyas áreas fueron evaluadas. El gráfico que sigue muestra cuál es la situación en estos actores.

En el gráfico 2 observamos, en primer lugar, que la provincia de La Pampa es la que muestra el mejor nivel de presencia de la información en sus docentes, un 59% declaran conocer resultados que van más allá de la asignatura a su cargo. En las otras dos provincias, esta proporción es bastante menor, no superando en ningún caso el 40%.

**GRÁFICO 2**  
**Conocimiento de los resultados por parte de los docentes**



Luego, si consideramos como un estándar aceptable de difusión que estos conozcan los resultados de la evaluación realizada al menos en la materia que dictan, continúan siendo importantes las diferencias que aparecen entre las provincias<sup>12</sup>. Las respuestas brindadas por los docentes en este sentido denotan serias dificultades en el acceso a estos resultados porque encontramos una alarmante proporción de docentes que no conoce ni siquiera este resultado. En Tucumán estos casos representan el 44% y en Tierra del Fuego el 43%; solo en La Pampa se da una mejor situación con un 15%.

Tal como analizaremos más adelante, a este resultado lo consideramos de singular importancia porque en la medida en que existan estos bajos niveles de cobertura en el sector docente, el sistema de evaluación no está cumpliendo con el objetivo, definido en el ámbito provincial, de proveer insumos para la mejora. En esta situación, el docente difícilmente pueda hacer algún tipo de ajuste o reflexión acerca de sus prácticas habituales y las principales dificultades de sus alumnos.

<sup>12</sup> Téngase en cuenta que cuando analizamos el conocimiento de los docentes acerca del resultado de “la materia que dicta”, solo estamos considerando Lengua o Matemática, y no las otras áreas.

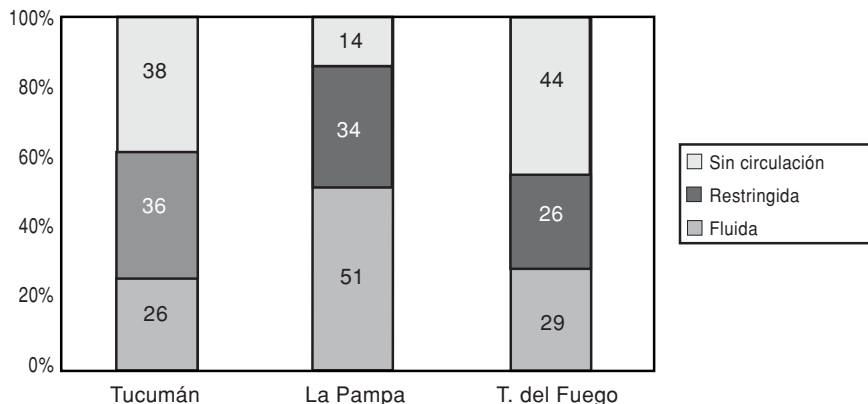
Dadas las diferencias detectadas en la efectividad de la cobertura entre directores y docentes, nos interesa conocer con mayor precisión cuál es la magnitud de este fenómeno caracterizado por un menor acceso de los docentes a la información.

Con este objetivo hemos clasificado a los docentes en tres categorías, según el nivel de circulación interna de la información educativa dentro de los establecimientos:

1. Docentes en establecimientos con fluida circulación interna de la información educativa: aquellos que conocen los mismos resultados de las evaluaciones conocidos por el director.
2. Docentes en establecimientos con circulación restringida de la información educativa: aquellos que no conocen todos los resultados conocidos por el director, pero sí los que corresponden a la asignatura que dictan.
3. Docentes en establecimientos sin circulación de la información educativa: aquellos que no conocen el resultado correspondiente a la asignatura que dicta, pero el director sí lo conoce.

El gráfico 3 presenta la distribución de docentes según estas tres categorías y diferenciando por provincia.

**GRÁFICO 3**  
**Circulación de la información en los establecimientos**



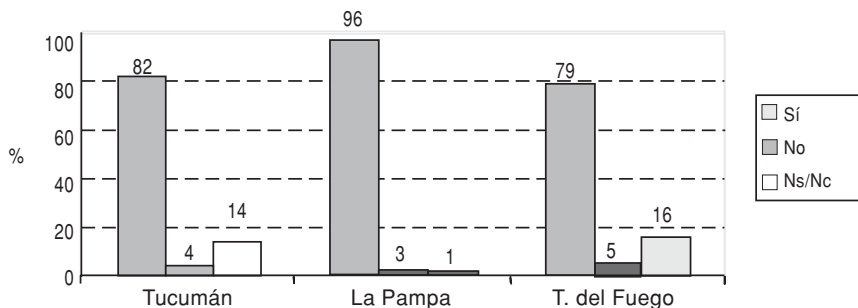
En este gráfico se observan las dificultades que existieron en Tucumán y Tierra del Fuego para que la información circule dentro del establecimiento, pues el 38 y 44% de los docentes, respectivamente, manifiestan no conocer los resultados de las pruebas de calidad, mientras que el director sí los conoce.

Dado este resultado, es importante verificar cuál fue la actitud *declarada* que tenía el director en cuanto a difusión de resultados. El gráfico que sigue muestra que la mayoría manifiesta haber difundido los resultados; en consecuencia, más allá de la actitud efectiva que cada director puede haber asumido respecto de este tema, creemos que no existe una fuerte oposición al proceso de difusión interno y probablemente los problemas se deben a otras causas más relacionadas con dificultades en la instrumentación del mismo.

## 6.2. Legitimidad de la evaluación

En esta sección analizaremos las opiniones y percepciones de directores y docentes respecto del sistema de evaluación de calidad educativa, centrándonos en los dos aspectos definidos: objetivos e instrumentación de la política.

**GRÁFICO 4**  
**¿Difundió la información? (% Directores)**



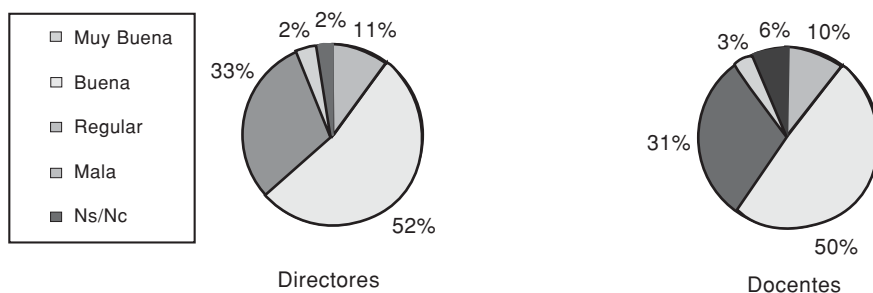
### 6.2.1. Legitimidad de los objetivos de la evaluación

La pregunta más simple y amplia que se formuló para conocer las percepciones generales de directores y docentes sobre los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), los orientaba a ubicarse en una escala de opinión sobre estos, que iba desde el “Muy Buena” a “Mala”.

Los resultados obtenidos mostraron que más del 60% de la población de directores, opina que los ONE son buenos (53%) o muy buenos (10%). El tercio restante, mayoritariamente los califica como regulares, siendo residuales las opiniones desfavorables y la no respuesta. Valores similares se encontraron en la población de docentes, aunque con un leve desplazamiento desde la categoría “Buena” hacia las de “Mala” y no respuesta. Estas últimas posiciones, sin embargo no alcanzan más del 10% de la población docente.

Realizamos distintas pruebas de asociación con el objetivo de encontrar variables que ayuden a explicar estas opiniones vertidas sobre los ONE<sup>13</sup>. Sintéticamente, obtuvimos que la opinión de los operativos no está

**GRÁFICO 5**  
**Opinión de los operativos de evaluación**



<sup>13</sup> La medida de asociación empleada es la *D de Somers*.

asociada a la cantidad de veces que los establecimientos participaron de las pruebas, ni a la sistematicidad percibida en la devolución de las pruebas, ni finalmente a los resultados obtenidos por los establecimientos.

Luego buscamos indagar cuál es el conocimiento de directores y docentes acerca de los propósitos de la evaluación y ver cómo se posicionan estos respecto de dicha política. Estos indicadores constituyen puntos claves del problema de la legitimidad, dado que en última instancia remiten al plano de los fundamentos sobre los que descansan las opiniones hacia el sistema de evaluación. Sin un consenso de partida sobre los fines que persigue el sistema, difícilmente puedan considerarse otras dimensiones derivadas de esta política.

Concretamente, cuando se indagó sobre el objetivo principal de la evaluación (cuadro 4), más del 80% de los directores opinó que era servir para la toma de decisiones. A su vez en general, se identificó a la escuela, más que a las autoridades, como actores de la toma de decisiones (45% y 36% respectivamente). En Tierra del Fuego un 63% de los

**CUADRO 4**  
**Objetivos de la evaluación**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Informar al público	10,8	7,7	5,3	8,9	19,4	9,0	13,2	14,5
A las autoridades para la tomas de decisiones	36,6	38,5	26,3	36,3	30,6	41,7	34,2	35,5
A la escuela para la toma de decisiones	37,6	50,0	63,2	45,3	32,8	35,3	42,1	34,7
Sistema de Incentivos	3,2	2,6	0,0	2,6	5,4	4,5		4,5
Introducir competencia	3,2	0,0	0,0	1,6	3,8	2,6	2,6	3,2
Otro	6,5	0,0	5,3	3,7	3,8	1,9	5,3	3,2
Ns/Nr	2,2	1,3	0,0	1,6	4,3	4,1	2,6	4,5

directores vincula directamente la evaluación a la acción en la escuela, en La Pampa un 50% y en Tucumán desciende al 37%.

Por otra parte, los directores descartaron las opciones de respuesta asociadas a sistemas de evaluación con consecuencias fuertes (sistema de incentivos, competencia), siendo que estas apenas alcanzan el 4% de las respuestas. Además, se evidenció una baja proporción de casos que se inclinaron por opciones más generales o iluminativas (solo un 9% opina que el objetivo de la evaluación es informar al público).

Entre los docentes, por un lado, la toma de decisiones en la escuela desciende a un 35% y se incrementa la proporción de personas que opina que el objetivo es “informar al público”. Por otro, se elevan las respuestas asociadas a sistemas de evaluación con consecuencias fuertes, aunque estas siguen siendo minoritarias.

Estos comportamientos deben ser situados en las posiciones distintas que asumen directores y docentes dentro de las estructuras organizativas de las escuelas (típicamente divisionales, burocrática y jerárquica). Por un lado, el docente se encuentra claramente alejado de la posibilidad de tomar decisiones para el establecimiento (la gestión escolar y la introducción de cambios en el establecimiento son funciones típicas del director); y por otro, el docente está más próximo a la responsabilidad por el rendimiento de los alumnos, con lo cual las opciones vinculadas a consecuencias fuertes tienen entre ellos un margen de posibilidad más amplio.

El paso siguiente consiste en identificar si estos objetivos están siendo cumplidos o no. Para esto se preguntó sobre la utilidad que se le asigna a la información que surge de la aplicación de las pruebas nacionales, tanto para las autoridades educativas como para la escuela. Preguntándose por separado cada una de ellas, las respuestas tendieron a ser altamente favorables en ambas situaciones, en la población de directores el 85% responde afirmativamente respecto de la utilidad de la información para la autoridades, al tiempo que un 86% responde que es de utilidad para la escuela; en la población de docentes las proporciones de respuesta afirmativa son del 79% y del 81%, respectivamente.

No obstante la similitud de proporciones para ambas preguntas, la respuesta afirmativa no se comporta exactamente de igual manera. En el siguiente cuadro se puede observar que el reconocimiento de utilidad para ambas instancia alcanza al 81% de los directores. Debe indicarse a su vez que la situación difiere entre provincias, en Tierra del Fuego solo se posicionan de este modo un 63% de directores, mientras que en La Pampa lo hacen un 89%.



**CUADRO 5**  
**Utilidad de la información**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Para la autoridad y la escuela	78,0	89,7	63,2	81,4	70,5	84,9	75,7	76,9
Solo para la autoridad	5,5	2,6	10,5	4,8	4,5	8,2	5,4	6,1
Solo para la escuela	7,7	2,6	15,8	6,4	14,2	3,4	5,4	8,9
Para ninguna de las dos	8,8	5,1	10,5	7,4	10,8	3,4	13,5	8,1

En el otro extremo existe un 7% de directores que considera que la información de las pruebas no sirve en ninguna de estas dos instancias. Cuando a este 7% agregamos aquellos que consideran que la información sirve para la autoridad pero no para la escuela nos encontramos con un 12% de directores, a quienes la información que reciben no los involucra. La apatía hacia la información recibida en el establecimiento asciende a un 20% en Tierra del Fuego, es de 14% en Tucumán y de 7% en La Pampa.

Entre los docentes desciende un poco el doble reconocimiento de utilidad, pasando a un 77%, al tiempo que aumenta tanto la proporción de casos que no le otorgan utilidad alguna a la información y la que solo reconoce que la información sirve para la autoridad, pero no para el establecimiento educativo.

### **6.2.2. Instrumentación de la política de evaluación**

En el cuadro que sigue presentamos las respuestas obtenidas cuando se indagó si las pruebas miden bien el rendimiento de los alumnos.

Más allá de las limitaciones que puede existir para interpretar el resultado de esta pregunta, pues no admitía matices intermedios ni explicaciones, puede observarse que existe una crítica a la forma de evaluar. Esta no está asociada a los resultados obtenidos, ni a variables vinculadas al conocimiento del sistema o participación en las pruebas; y muestra

**CUADRO 6**  
**¿Las pruebas miden bien el rendimiento de los alumnos?**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Sí	16,1	24,4	15,8	19,5	16,1	16,0	23,7	16,8
No	77,4	70,5	84,2	75,3	74,2	73,1	71,1	73,4
Ns/Nc	6,5	5,1	0,0	5,3	9,7	10,9	5,3	9,7

que un 77% de los directores de Tucumán, un 70% en La Pampa y un 84% en Tierra del Fuego, encuentran puntos objetables en la manera en que las pruebas miden el rendimiento. La población docentes se encuentra en igual nivel de disconformidad en este aspecto.

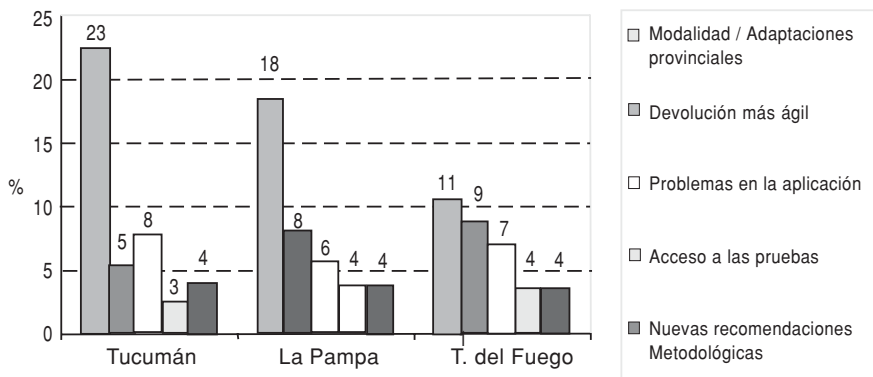
El hecho de que exista una crítica tan fuerte a lo que miden las pruebas pero no hacia los operativos de evaluación, nos hace concluir que si bien parece existir consenso acerca de la importancia de una política de evaluación, no existe acuerdo acerca de la forma en que se instrumenta.

En esta línea, nuestra encuesta también recogió que existe un conjunto de preocupaciones relacionadas con las características de las pruebas en sí o con puntos relacionados con la forma de implementar las evaluaciones, pero que de ninguna manera pueden considerarse como de oposición a la política de evaluación. El gráfico 6 corresponde a las inquietudes recogidas en un espacio de la encuesta en el que solo se pedía algún comentario de los temas tratados durante la misma. Dado que no existía ninguna indicación sobre qué temas se debían volcar aquí, creemos que las inquietudes recogidas pueden considerarse de mucha fuerza.

Una de las mayores preocupaciones es que los instrumentos no estén adaptados a la orientación del establecimiento, junto con quejas vinculadas a un reclamo de participación de las provincias en la elaboración de estos instrumentos o a pruebas adaptadas a necesidades de la provincia. Si tenemos en cuenta la existencia de iniciativas de evaluaciones provinciales, como las que se están implementando en La Pampa y Tucumán, que hacen mucho más visible los esquemas participativos que las pruebas nacionales, puede llegar a entenderse cuál es la crítica que se está efectuando.

Por último y en línea con lo anteriormente desarrollado, el análisis de la pregunta acerca de los aspectos en los que creen directivos y do-

**GRÁFICO 6**  
**Críticas al sistema nacional de evaluación**



centes que el sistema de evaluación debe ser mejorado, nos muestra que en la primera respuesta de tres (por orden de importancia), tenemos nuevamente la idea de que debe revisarse el diseño de las pruebas o de la metodología en términos generales. Como otra opción importante, principalmente entre los docentes de La Pampa y Tierra del Fuego, aparece “aumentar el compromiso de los alumnos”.

### 6.3. Utilización de la información

Esta sección brindará los principales hallazgos relacionados con la utilización que se hizo de la información educativa dentro de los establecimientos. Para esto, en primer lugar nos centramos en si existió algún tipo de uso iluminativo y cuáles son las actitudes de docentes y directores hacia esta posibilidad. Luego, estudiamos el uso efectivo de la información para el diseño de los procesos de mejora.

#### 6.3.1. Las escuelas y el uso iluminativo de la información

Para comenzar a analizar si las escuelas han difundido la información hacia alumnos y padres, debemos tener en cuenta que no existe ningún tipo de incentivos por parte de las autoridades gubernamentales a hacer-

**CUADRO 7**  
**Aspectos a mejorar en el sistema de evaluación**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Diseño de pruebas	48,4	26,9	15,8	36,0	42,0	23,8	21,1	32,4
Revisar Metodología	14,3	28,2	26,3	21,2	19,9	21,9	7,9	19,5
Aumentar el compromiso de los alumnos	6,6	15,4	10,5	10,6	13,3	25,2	44,7	21,4
Aumentar compromiso docentes/ directivos	8,8	10,3	5,3	9,0	8,3	5,3	2,6	6,5
Mejorar la devolución	8,8	10,3	21,1	10,6	6,1	10,6	7,9	8,1
Capacitar en el uso	11,0	7,7	15,8	10,1	5,5	5,3	10,5	5,9
Otros	2,2	1,3	5,3	2,1	5,0	7,9	5,3	6,2

lo. Es más, la posición de ellas respecto de este tema es que los resultados de las escuelas no sean difundidos públicamente, por lo que queda en manos de estas mostrarlos o no a la comunidad.

Las actitudes hacia un uso iluminativo de la información, entendido como que cualquier persona pueda conocer los resultados de las pruebas, son de rechazo. Esto seguramente se explica porque se asocia a un concepto de competencia y finalmente a un sistema que podría llegar a tener consecuencias sobre la tarea de la escuela.

La pregunta sobre qué alcance debería tener la devolución es clara en este sentido (cuadro 8), la información puede llegar a todos los integrantes de la comunidad educativa; sin embargo no a la sociedad en general.

Sin embargo, es un tanto preocupante que la difusión efectivamente realizada hacia los alumnos y los padres (cuadro 9), integrantes de la comunidad educativa, es bastante menor que el alcance que se está postulando para esta. Si bien en La Pampa se alcanzan valores cercanos al

50%, comparando este valor con el 80% de respuestas que afirmaron que la información debería estar a disposición de la comunidad educativa o ser de acceso público, la brecha es importante.

### ***6.3.2. Cambio institucional para la mejora a partir de la utilización instrumental de la información personalizada***

Dado que el objetivo declarado por las autoridades provinciales es que la información educativa, especialmente la referida a las evaluaciones de calidad, sirva como insumo para la toma de decisiones, aquí buscamos constatar si los establecimientos educativos hicieron una utilización instrumental de la información personalizada recibida.

**CUADRO 8**  
**Alcance de la devolución de información**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Uso exclusivo de las entidades	2,2	0,0	10,5	2,1	3,2	0,0	2,6	1,8
Equipo directivo	25,8	17,9	42,1	24,2	17,2	9,0	15,8	13,7
Puesta a consideración de la comunidad educativa	50,5	69,2	31,6	56,3	50,0	65,4	50,0	56,3
Acceso público	20,4	12,8	15,8	16,8	25,8	19,9	28,9	23,7
Otras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,6	0,0	0,5
Ns/Nc	1,1	0,0	0,0	0,5	3,2	5,1	2,6	3,9

**CUADRO 9**  
**Difusión a alumnos y padres**

	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Alumnos	36,6	48,8	36,8	37,9
Padres	20,7	44,7	6,1	26,8

### 6.3.2.1. Concepción del cambio institucional para la mejora

Las respuestas fueron bastante coincidentes entre las provincias, y dentro de ellas, entre directores y docentes: en general los procesos de mejora o cambio institucional son vistos como procesos de reflexión y acción, que no involucra un aspecto específico de la institución sino ella en su totalidad.

Sin embargo, merecen alguna reflexión las respuestas dadas cuando se les pregunta quiénes cree que “debería liderar el proceso de cambio para una mejora efectiva”. En este caso, la mayoría de las respuestas van hacia la comunidad educativa, quedando en segundo lugar, muy lejos, el equipo directivo, y luego con atomización de respuestas en opciones de docentes, y agentes públicos externos al establecimiento.

La elección de la comunidad educativa como quien debe liderar este proceso puede considerarse una respuesta previsible, sin embargo en la sección de recomendaciones haremos algunas reflexiones al respecto orientadas a resaltar la importancia de hacer una identificación clara de este liderazgo en los procesos de mejora, junto con la importancia de que dentro de la escuela se tenga una definición precisa de lo que entendemos por este tipo de cambios.

**CUADRO 10**  
**¿Quién debe liderar procesos de cambio para una mejora efectiva?**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Agentes externos públicos	3,2	1,3	0,0	2,1	8,1	3,2	7,9	6,1
Agentes privados externos	1,1	0,0	5,3	1,1	2,2	1,9	2,6	2,1
Equipo directivo del establecimiento	32,3	17,9	15,8	24,7	18,3	15,4	23,7	17,6
Cuerpo docente	3,2	7,7	5,3	5,3	11,3	9,0	15,8	10,8
La comunidad educativa	58,1	73,1	73,7	65,8	55,9	65,4	47,4	58,9
Otros	1,1	0,0	0,0	0,5	1,1	1,3	0,0	1,1
Ns/Nc	1,1	0,0	0,0	0,5	3,2	3,8	2,6	3,4

Para cerrar esta sección sobre la concepción de directores y docentes acerca del cambio institucional, se analizó cuáles son los principales obstáculos para implementarlo.

El factor considerado más importante en las tres provincias, tanto en directores como en docentes, es la resistencia al cambio de los últimos. Como segunda opción, los directores también asignan importancia a la

**CUADRO 11**  
**Limitaciones para el cambio institucional**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Resistencia al cambio en los docentes	34,8	29,5	21,1	31,2	22,7	21,2	23,7	22,2
La falta de incentivos	8,7	6,4	0,0	6,9	11,6	4,6	2,6	7,8
Falta de tiempo para la planificación	7,6	10,3	15,8	9,5	5,5	15,2	13,2	10,3
Habitual discontinuidad en los procesos de cambio	18,5	16,7	15,8	17,5	22,7	17,9	2,6	18,6
Se conocen los problemas, pero no alternativas para introducir mejoras	5,4	10,3	21,1	9,0	14,4	21,9	15,8	17,6
Rigideces en las normas legales o administrativas para introducir modificaciones	14,1	12,8	21,1	14,3	7,2	6,6	15,8	7,8
Falta de liderazgo del equipo directivo	8,7	5,1	5,3	6,9	6,1	3,3	13,2	5,7
Otros / Ns/Nc	2,2	9,0	0,0	4,8	9,9	9,3	13,2	10,0

habitual discontinuidad en los procesos de cambio, mientras que los docentes comparten esta idea pero también se inclinan por decir que a pesar del conocimiento de los problemas, en general no se cuenta con alternativas claras para introducir mejoras efectivas.

### 6.3.2.2. Implementación del cambio institucional para la mejora

En todas las provincias, cuando se indaga acerca de los motivos para introducir los cambios, lo que aparece de manera clara es que no existen causas específicas o diagnósticos puntuales que lleven a impulsar este tipo de procesos, pues en la mayoría de los casos se “consideró oportuno a partir de problemas habituales” o porque es una “política permanente del establecimiento” (cuadro 12). Este tipo de respuestas continúan dentro de una tónica caracterizada por definiciones poco precisas como fundamento de las acciones que se implementan.

Ahora bien, al analizar la situación de los establecimientos respecto de las acciones emprendidas, se presenta el panorama del cuadro 13.

**CUADRO 12**  
**Motivos para introducir procesos de cambio**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Problemas en los procesos educativos habituales	30,1	47,4	42,1	38,4	29,0	44,9	44,7	37,1
Cambio de equipo	10,8	2,6	10,5	7,4	8,1	1,9	2,6	5,0
Política permanente del establecimiento	39,8	30,8	36,8	35,8	24,2	25,6	23,7	24,7
Política general de las autoridades provinciales	6,5	1,3	5,3	4,2	11,3	6,4	7,9	8,9
Otros	9,7	17,9	5,3	12,6	19,9	16,0	15,8	17,9
Ns/Nc	3,2	0,0	0,0	1,6	7,0	5,1	5,3	6,1



**CUADRO 13**  
**Acciones para el cambio institucional**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
1. Se trató el tema en reuniones generales	21,5	5,1	15,8	14,2	30,1	19,2	26,3	25,3
2. Se convocó a reuniones específicas para analizar el tema	6,5	9,0	0,0	6,8	15,6	10,3	2,6	12,1
3. Formalización de un diagnóstico	11,8	7,7	10,5	10,0	11,3	7,1	10,5	9,5
4. Se formuló plan de mejoras	44,1	47,4	10,5	42,1	24,7	37,2	23,7	29,7
5. Se implementaron plan de mejoras	4,3	16,7	21,1	11,1	5,9	10,9	13,2	8,7
6. Análisis de resultados de las acciones	5,4	12,8	42,1	12,1	4,3	10,3	18,4	8,2
7. Otros	3,2	1,3	0,0	2,1	1,6	0,0	0,0	0,8
8. No se realizaron actividades provinciales	2,2	0,0	0,0	1,1	2,7	0,6	2,6	1,8
Ns/Nc	1,1	0,0	0,0	0,5	3,7	4,5	2,6	3,9

Antes de analizar estas respuestas, es oportuno explicar el diseño de la pregunta. Las opciones 1 a 3 responden a la realización de un diagnóstico de la situación, la 4 responde a la elaboración de un plan concreto, la 5 se corresponde con la aplicación de este plan mientras que la 6 indicaría que este ya se aplicó y se está en la etapa de evaluación de los resultados.

Como puede observarse, esta pregunta fue diseñada de manera de brindar un conjunto de opciones *jerárquicas*, en el sentido de que la elección de una opción implica automáticamente haber pasado por etapas previamente definidas en las opciones.

Lamentablemente, a partir de las respuestas dadas resulta muy difícil constatar de manera confiable el estado de situación de los escuelas respecto de la implementación de estos planes de mejora, pues se dan diferencias importantes entre lo declarado por directores y docentes.

Por el lado de los directores, hay una mayoría que afirma que ha elaborado un plan de mejora, destacándose la situación de las escuelas de Tierra del Fuego en donde más del 40% dice que ya han implementado un plan y se están analizando sus resultados.

El problema surge que cuando se observan las respuestas dadas por los docentes, donde se da un desplazamiento hacia las primeras opciones; es decir, mientras los directores señalan más las respuestas relacionadas con que ya se ha elaborado un plan de mejora o directamente que este está en ejecución, los docentes eligen más las opciones asociadas al diagnóstico.

A los fines de lograr una estimación con mayor confiabilidad del estado de las escuelas respecto del plan de mejora, relacionamos las respuestas brindadas por cada director con las de sus docentes. Luego de esto, y debido a que solo se obtuvieron coincidencias en el 16% de los establecimientos relevados, consideramos que no es factible avanzar con conclusiones confiables en este punto.

### 6.3.2.3. *Importancia de la información de calidad en los procesos de mejora*

El cuadro 14 presenta las respuestas de la importancia otorgada a la información de las pruebas.

Mientras que en Tierra del Fuego la importancia es calificada como “bastante” o “mucho” en algo más de un 50% de los entrevistados, en La Pampa es del 70% en docentes y 77% en directores, ubicándose en valores intermedios Tucumán. Sin embargo, estos valores son en todos los

**CUADRO 14**  
**Importancia de la información de las pruebas en los procesos de mejora**

	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Mucha	16,1	16,7	5,3	15,3	21,0	19,9	15,8	20,0
Bastante	50,5	60,3	47,4	54,2	47,3	50,6	39,5	47,9
Poco	31,2	20,5	36,8	27,4	24,7	26,3	34,2	26,3
Nada	1,1	1,3	10,5	2,1	2,7	2,6	10,5	3,4
Ns/Nc	1,1	1,3	0,0	1,1	4,4	0,6	0,0	2,4

casos significativamente más bajos que los obtenidos una pregunta anterior cuando se requería sobre si la información de las evaluaciones tiene utilidad para la escuela (resultados presentados en la sección 7.2.1).

Cuando se analizan las justificaciones brindadas para decir que esta información no es importante (es decir, los que respondieron en la pregunta anterior “Poco” o “Nada”, casi un 30%, cuadro 14), en Tucumán más de la mitad de estos directores dicen que no comparte los criterios de evaluación. Este porcentaje es importante porque difiere de las respuestas obtenidas en los directores de las otras dos provincias, en donde el factor explicativo es que la información no agrega mayores datos sobre el establecimiento o que es de carácter muy general.

Entre los docentes, la oposición a los criterios de evaluación se manifiesta más en Tierra del Fuego, en Tucumán el mayor problema es que los resultados no llegaron mientras que en La Pampa la cuestión es que estos arribaron fuera de tiempo.

**CUADRO 15**  
**Motivos para no utilizar o utilizar poco información de las pruebas**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
No me llegó la información	0,0	0,0	0,0	0,0	31,0	6,9	16,7	20,5
La información me llegó fuera de tiempo	13,3	13,3	11,1	13,0	9,5	27,6	0,0	14,5
La información es de carácter muy general	16,7	13,3	22,2	16,7	14,3	6,9	25,0	13,3
La información no agrega mayores datos sobre el establecimiento	10,0	46,7	44,4	25,9	21,4	17,2	16,7	19,3
No comparto los criterios de evaluación de este operativo	56,7	26,7	11,1	40,7	19,0	13,8	41,7	20,5
Otros	3,3	0,0	11,1	3,7	4,8	27,6	0,0	12,0

## VII. CONCLUSIONES

En esta sección hacemos una síntesis de lo que consideramos fueron los principales hallazgos de nuestra investigación y, al mismo tiempo, se sugerirán acciones a seguir basadas en otras experiencias o en las enseñanzas provistas por la literatura.

A los fines de ordenar la presentación de estas conclusiones, separaremos por temas siguiendo el ordenamiento realizado en la sección anterior de presentación de resultados.

### 7.1. Cobertura de la política

El objetivo principal del sistema de evaluación, según se concibe en las provincias, de generar insumos para ser usado en los establecimientos implica como requisito *sine qua non* que la información generada sea conocida, como mínimo, por el director y los docentes de las áreas evaluadas.

Según hemos podido constatar, este requisito, a nivel de los directores, se ha logrado cumplimentar con éxito en las provincias estudiadas si tomamos como un estándar aceptable que hayan recibido al menos los resultados de Matemática y Lengua. Al considerar las restantes áreas evaluadas, los resultados son más dispares y comienzan a aparecer los problemas.

En los docentes la situación es menos satisfactoria. En dos de las provincias estudiadas alrededor del 40% de los docentes no conoce los resultados obtenidos por los alumnos en la materia que dicta, mientras que en la otra este valor alcanza el 15%.

Estos problemas de cobertura creemos que pueden ser explicados a partir de un conjunto de factores, aunque resulta difícil cuantificar la incidencia de cada uno.

#### 7.1.1. *Tiempos de devolución*

El procesamiento de la información de las pruebas está centralizado en el ministerio nacional, por esta razón las provincias, para acceder a esta, esperan que la administración central se las provea. Habitualmente, los resultados de Lengua y Matemática son devueltos antes que los de Ciencias Sociales y Naturales. Esto origina inconvenientes logísticos en los ministerios provinciales para difundir resultados porque se combina la presión de tener que devolver la información ya disponible (aunque no

esté completa) con una restricción de recursos que impide instrumentar una devolución hacia las escuelas, en etapas, tal como lo hace el ministerio nacional con las provincias.

Además, la presión de devolución se intensifica a medida que se acerca el nuevo operativo de evaluación pues resulta difícil explicar en las escuelas la necesidad de una nueva evaluación cuando aún no se entregaron los resultados de las pruebas anteriores.

Por estas razones resulta de vital importancia establecer mecanismos de devolución más cercanos al momento de la aplicación de la prueba.

Para lograr esto, primero debería existir una mayor planificación de las evaluaciones a realizar anualmente con el objetivo de reducir la dimensión que estas adquieren. Dado que las pruebas censales se convirtieron en mecanismos que proveen de información a cada establecimiento, solo se puede reducir estas dimensiones no repitiendo, año tras año, las áreas evaluadas y planificando, por ejemplo, la aplicación de un área por vez cada cuatro años.

En segundo lugar, también colaboraría si entre el ministerio nacional y las provincias se estableciera un convenio donde el primero asuma un compromiso de devolución de la información de las pruebas en un plazo determinado. Para que este convenio tenga fuerza necesariamente debería estar sustentado por algún instrumento legal que garantice a las áreas técnicas del ministerio nacional contar con los recursos necesarios en el momento de procesar la información de las evaluaciones.

### ***7.1.2. Estrategias provinciales de devolución de información***

Las estrategias adoptadas con respecto a la organización de los procesos de devolución en las tres provincias estudiadas fueron diferentes. A continuación planteamos cuáles son, a nuestro entender, las diferencias conceptuales más relevantes en la implementación de estas políticas, que llevaron a resultados también variados.

En primer lugar, en La Pampa la devolución de la información fue organizada dentro de un marco legal originado en una resolución ministerial específica para ese tema y, además, se designó a los supervisores de nivel como responsables de que la información llegue a la escuela. Creemos que esos dos aspectos, sumados a la elevada experiencia de la estructura gubernamental, colaboraron de manera importante para que los parámetros de cobertura alcanzados hayan sido los más elevados entre los casos estudiados.

En cuanto a la estrategia seguida por Tierra del Fuego de organizar reuniones directamente con representantes de escuelas para hacerles llegar la información, lo que puede decirse es que a priori parece una muy buena política a seguir por aquellas provincias que tienen sistemas educativos de reducidas dimensiones. Sin embargo, dados los inconvenientes que se manifestaron en el conocimiento de los resultados por parte de los docentes, es necesario que en este tipo de reuniones se garantice la presencia de estos o bien se identifiquen responsables concretos para que los resultados de las pruebas lleguen a todos los destinatarios potenciales definidos por la administración central.

En el caso de Tucumán, como consecuencia de la restricción de recursos existentes en la provincia para la organización del proceso de devolución, se optó por organizarlo de manera más pasiva, en el sentido de que no hay una acción concreta de devolver la información de las evaluaciones a todos los involucrados, sino que se espera que estos accedan a ella motivados por su propio interés. Creemos que, dado el diseño de la política de devolución, los resultados obtenidos en cuanto a cobertura pueden considerarse más que aceptables, sin embargo en la medida en que no se pueda establecer algún mecanismo más formal de difusión, difícilmente logren superarse.

### ***7.1.3. Circulación interna de la información en el establecimiento***

Más allá de los problemas que pudieron existir en el traspaso de la información desde las autoridades hacia los establecimientos, parecen ser de mayor importancia los inconvenientes para que la información circule dentro de la misma escuela. Esto lo constatamos a partir de detectar la existencia de muchos docentes que no conocían los resultados de su materia, cuando su director sí lo sabe.

Los niveles más elevados de cobertura de docentes se alcanzaron en la provincia en que los supervisores tuvieron un mayor involucramiento, desarrollando sus tareas en el marco de un plan con un respaldo institucional formal por parte del ministerio respectivo. Creemos que estos aspectos han sido fundamentales en la consecución de los resultados alcanzados, significativamente diferentes a los niveles de cobertura hallados en las otras dos provincias<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El hecho de que en las dos provincias con más problemas no se hayan utilizado estos mecanismos y que en La Pampa, por el contrario, se haya implementado en todas las escuelas, hace muy difícil verificar empíricamente si estos factores pueden haber sido de peso real o si en realidad han operado otras cuestiones.

Otro factor que puede llevar a esta asimetría en el conocimiento de los resultados entre director y docente es el compromiso de uno y otro con el establecimiento. Más allá de las funciones que cada uno ejerce, la realidad del Nivel Medio de enseñanza en Argentina es que una gran cantidad de docentes trabaja en más de una escuela, lo que indudablemente los lleva a repartir sus esfuerzos. Según nuestra encuesta, la situación en Tucumán, La Pampa y Tierra del Fuego muestra que en el caso de los directores, el 47, 58 y 32% respectivamente trabajan en otros establecimientos; mientras que estos mismos porcentajes se elevan al 69, 83 y 74% para los docentes.

En estas situaciones vemos la necesidad de pensar en maneras de *institucionalizar* los resultados de las pruebas, proceso en el cual puede ser importante la participación del supervisor. De todas formas, la situación de rotación de docentes entre establecimientos educativos claramente impacta en numerosos aspectos que hacen al funcionamiento eficiente de una institución educativa, por lo que toda solución que se intente en este aspecto, sin abordar el problema de origen, seguramente tendrá resultados muy modestos.

## **7.2. Legitimidad de la evaluación**

### ***7.2.1. Legitimidad en la formulación de la política***

El sistema de evaluación, como política de Estado, puede considerarse legitimado en el sentido de que hay un reconocimiento en las escuelas de cuáles son los objetivos del sistema y alrededor de un 60% de opiniones favorables al mismo, resaltando la utilidad de la información por él generada.

Es probable que sobre esta legitimidad haya operado favorablemente la debida comunicación del tipo de diseño de bajo riesgo y la experiencia práctica de ausencia de medidas fuertes sobre los establecimientos a lo largo de los años de vida del sistema.

De igual manera, no se recibieron respuestas que ubicaran al sistema dentro de la categoría de aquellos cuyos resultados tendrán consecuencias directas sobre los evaluados, con lo que no se percibe que se haya mantenido en los establecimientos educativos el objetivo de acreditación argumentado para la instauración de las pruebas censales.

Sin embargo, aquí es oportuno que llamemos la atención sobre el hecho de que la aceptación de la política actual no implica necesariamente que se esté en condiciones, en caso que las autoridades lo desea-

ran, de pasar a un sistema en que los resultados de las pruebas generen un mayor compromiso. En el caso de la situación de las provincias estudiadas, creemos que la baja predisposición que encontramos para que la información trascienda los límites de la escuela, es una indicación de esta situación.

### ***7.2.2. Legitimidad en la instrumentación de la política***

En esta dimensión de la legitimidad queda bastante por hacer, específicamente en lo que hace al diseño de las pruebas y especialmente en la manera en que se comunica este proceso. De las opiniones recibidas surgen distintos lineamientos para intentar mejorar en este sentido.

En primer lugar, el hecho de que una provincia se haya embarcado en el esfuerzo de adaptar su oferta educativa a los lineamientos de la Ley Federal de Educación y que luego el sistema de evaluación no adapte sus instrumentos a las orientaciones adquiridas en las distintas escuelas es un aspecto que al menos merece ser meditado. Dado que en el ministerio nacional se argumenta que las pruebas son de *contenidos mínimos*, creemos que primero se debe intensificar este mensaje, pero también se debería pensar en alguna variante para hacer las pruebas más acordes a los objetivos de las instituciones.

En segundo lugar, el reclamo de adaptar las pruebas a la *realidad provincial* debe ser interpretado en términos de diseñar mecanismos que hagan más visibles la participación provincial en el diseño de las pruebas, que de hecho se da por medio de los equipos técnicos de las provincias. Aunque también reconocemos que esta crítica es inherente a todo diseño de evaluación externa por lo que no es de solución sencilla.

En tercer lugar, consideramos importante el acceso de los docentes a las pruebas, o para ser más precisos, a un subconjunto de los ítemes que fueron evaluados. Intentar mantener el instrumento de evaluación sin ninguna difusión, por períodos largos de tiempo, no solo es contraproducente para la legitimidad del sistema, sino que es una tarea prácticamente imposible por cuestiones operativas y de logística.

Por esta razón, partiendo de la base de que es necesario hacer comparaciones intertemporales de los resultados (lo que implica tener que mantener ítemes de anclajes entre años), el sistema de evaluación debería cambiar el uso de pruebas con ítemes de anclajes fijos durante muchos años y evolucionar hacia un sistema de rotación de anclajes de manera que el instrumento de evaluación se renueve completamente en un período muy corto. Esta



devolución de partes de las pruebas a los docentes no solo colaboraría en la legitimación del sistema, sino también aumentaría la calidad de los insumos provistos por el sistema para trabajar dentro del aula.

### **7.3. Uso de la información**

#### ***7.3.1. Uso iluminativo de la información***

En la primera parte de la sección dedicada al estudio del uso de la información dentro del establecimiento detectamos una baja predisposición de docentes y directores hacia una difusión que trascienda los límites de la comunidad educativa. Esta actitud coincide con las de las autoridades provinciales y no tiene mayores impactos sobre el sistema en la medida en que se pretenda continuar con un esquema de bajo riesgo como el actual, enfocado al uso formativo de la información.

Ahora, una cuestión que sí es importante es la baja difusión de los resultados aun dentro de la propia comunidad educativa. Si recordamos primero los problemas que se presentaron en el conocimiento de los resultados por parte de los docentes, y a esto le sumamos la baja participación de padres y alumnos en el proceso de difusión, concluimos que el alcance que se postula de este proceso hacia la comunidad educativa es de mayor importancia en la teoría que en la práctica.

La difusión hacia los alumnos del establecimiento y a los padres constituye un requisito esencial para lograr el compromiso de los primeros en el momento de realización de las pruebas. Fortalecer este compromiso, una de las respuestas de docentes de La Pampa y Tierra del Fuego cuando se les preguntaba sobre cómo mejorar el sistema de evaluación, es de las pocas cosas que creemos pueden hacerse concretamente dentro de un sistema donde los alumnos conocen perfectamente que el resultado de la prueba que realizan no tendrá ninguna consecuencia para él ni para su escuela en el futuro.

#### ***7.3.2. Utilización instrumental de la información***

Para iniciar esta sección, en primer lugar, remitimos nuevamente a los problemas detectados en la cobertura porque una elevada calidad en este proceso es condición necesaria para que la información pueda ser usada.

En segundo lugar, no se ha podido constatar resultados significativos en cuanto a la implementación de procesos de mejora dentro de los

establecimientos. Si bien en la mayoría de ellos directores y docentes manifiestan que están trabajando en esta dirección, los desacuerdos que encontramos dentro de cada escuela en cuanto a la etapa en que se encuentran nos imposibilita obtener resultados confiables.

Un primer mensaje generado a partir de esta situación es que no basta, para impulsar estos procesos, con poner a disposición de los usuarios insumos de información, debe haber un plan explícito que los impulse. La implementación eficaz de este tipo de proyectos requiere, como mínimo, definir con precisión qué se espera lograr, alcanzar consensos muy claros dentro de cada comunidad educativa respecto de esto, identificación de roles internos en la institución y principalmente el de líder, apoyo externo que colabore con el diagnóstico y diagramación de acciones, y definición de áreas de trabajo prioritarias.

La comparación de estos lineamientos con los resultados obtenidos en la encuesta nos brinda un camino por donde avanzar. La elección por docentes y directivos de la comunidad educativa como quien debe liderar este proceso puede considerarse una respuesta previsible, pues desde hace ya varios años se han venido desarrollando muchas ideas y planteos que apuntan a la importancia de lograr una comunidad educativa con carácter democrático, en donde desempeñan un rol fundamental los docentes y otros miembros de la comunidad educativa<sup>15</sup>. Estos desarrollos se corresponden con los cambios que se fueron dando en distintos sectores de la sociedad, donde la participación en la toma de decisiones por medio de principios democráticos ha ganado en importancia principalmente durante las últimas dos décadas.

Ahora bien, aunque no se pretende menoscabar la importancia de toda la comunidad educativa de un establecimiento en pos de hacer efectivo un cambio institucional para la mejora, el rol de líder difícilmente pueda estar en manos de ella porque una definición tan amplia termina diluyendo responsabilidades. En este sentido, queremos destacar el rol fundamental que tienen, desde el interior de las escuelas, los equipos directivos en la articulación y desarrollo de los procesos de cambio para la mejora.

De la misma manera, también consideramos de suma importancia que en estos procesos de cambio, como existe un papel fundamental del

---

<sup>15</sup> Para una síntesis de estos enfoques sobre el liderazgo en la organizaciones educativas, ver por ejemplo Coronel Llamas (1996: Capítulo 4).

equipo directivo desde el interior del establecimiento, también debe existir un apoyo externo muy comprometido que colabore en la detección de problemas y elaboración de propuestas para superarlos. Esta recomendación viene en línea con lo que se conoce como Desarrollo Basado en la Escuela, que responde a iniciativas y propuestas de trabajo que articulan una serie de procesos de mejora educativa dentro de la escuela con la participación de los integrantes de esta y con apoyo externo (Coronel Llamas, 1996: 78-87).

Menos concluyente, pero en igual sentido, podrían interpretarse las respuestas asociadas al concepto de cambio institucional. Si bien podría considerarse correcto que se involucre en este concepto a la institución en su totalidad, una definición de carácter tan general puede llevar a una inacción difícil de superar. Por el contrario, estableciendo áreas prioritarias para este cambio, se podría generar una acción concreta sobre metas menos ambiciosas pero de más fácil consecución. En este sentido, Austin y Reynolds (1990: 175-176, en Coronel Llamas, *op cit.*), recomiendan que “el cambio es más productivo y motivador si queda enraizado en una revisión y valoración de los mismos, si las soluciones a los problemas se encuentran vinculadas directamente a ciertos aspectos del establecimiento puestos de manifiesto en el proceso de revisión”. Además, “a nivel organizativo es más satisfactorio si queda enlazado al cambio curricular y en los métodos de enseñanza”.

En tercer lugar y muy relacionado con los procesos de cambio para la mejora, se analizó la importancia que tienen en estos la información proveniente de las pruebas. Al respecto decimos que si bien declaran que es importante esta información en los procesos de mejora (alrededor de 70%), estos porcentajes son bastante menores que los obtenidos en la otra pregunta donde se indaga algo muy parecido en la sección de legitimidad. Esto genera ciertas dudas sobre la importancia verdadera que se le asigna, dando lugar a dos posibles interpretaciones: la importancia es solo *discursiva*, o bien existe una confianza en la potencial utilidad de la información, pero no se tiene claro por dónde pasa.

Luego, entre los que la critican porque es muy general y agrega poco, una recomendación que vemos como pertinente es hacer presentaciones de resultados a nivel de establecimiento que permitan una mayor comparación con escuelas *similares*, para esto necesariamente se debería avanzar en la utilización de los cuestionarios complementarios a las pruebas que son los que brindan la información necesaria para este tipo de categorizaciones. En este sentido, lo deseable no solo sería poder

armar grupos de escuelas similares y cotejar resultados, sino ir más allá y generar algún tipo de iniciativa como el de las *beacon schools* desarrollado en Inglaterra, que consiste en generar un espacio para compartir experiencias entre escuelas, aprender de los casos exitosos e ir encontrando soluciones a los problemas<sup>16</sup>.

En cuanto a la oposición a los criterios de evaluación, solo puede ser cambiada a través de una mayor difusión en lo que se refiere a los mecanismos de diseño de las evaluaciones y más involucramiento por parte de representantes de las escuelas. En esta dirección, los nuevos enfoques más adaptados a las necesidades provinciales, con mayor especificidad según las orientaciones de las escuelas y con algún mecanismo participativo de docentes pueden contribuir a mejorar esta faceta. Sin embargo, estos nuevos enfoques por ahora están surgiendo en determinadas provincias y el sistema nacional no está sacando provecho de esta situación.

Para finalizar, una cuestión que se evidenció como importante es el tema de la capacitación que los actores escolares necesitan para interpretar la información y luego diseñar acciones de respuesta específica. Cuando analizamos los obstáculos para la implementación de procesos de cambio, dos de los factores señalados como más importantes fueron la resistencia al cambio de los docentes y que se conocen muchos de los problemas pero no sucede lo mismo con las soluciones.

En cuanto al primer factor, se evidencia una necesidad de trabajo con los docentes para dotar a este proceso de cambio de un contenido tal que sirva para que pueda verse como legítimo y como una necesidad institucional. Con respecto al segundo punto, se deben profundizar las acciones de capacitación para que entiendan el funcionamiento del sistema de evaluación y el significado de la información por él generada; además garantizar el acceso efectivo a las publicaciones diseñadas desde el ámbito central, especialmente de las recomendaciones metodológicas para la enseñanza.

---

<sup>16</sup> Para una síntesis del Programa de *Beacon Schools* puede verse Burton y Brundrett (2000) o directamente la página en internet [www.standards.dfes.gov.uk/beaconschools/](http://www.standards.dfes.gov.uk/beaconschools/).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUSTIN, G. y REYNOLDS, D. (1990). Managing for improved school effectiveness: an international survey. *School Organization*, Vol. 10, Nº 2-3, p167.
- BURTON, N. y BRUNDRETT, M. (2000). The First Year of Beacon School Status: maintaining excellence and sharing success. *School Leadership and Management*, Vol. 20, Nº 4, p. 489.
- CORONEL LLAMAS, J. M. (1996). *La investigación educativa sobre el liderazgo y procesos de cambio en centros educativos*. Huelva, Universidad de Huelva.
- DOISE, W. (1986). Las representaciones sociales: Presentación de un campo de investigación. *Suplementos Anthropol* Nº 27. Buenos Aires.
- KORSGAARD, C. (1996). Comentario a ¿Igualdad de qué? y Capacidad y Bienestar. En Nussbaum y Sen (comp.) *La Calidad de Vida*. F.C.E. México.
- NARODOWSKI, M; NORES, M. y ANDRADA, M. (2002). *La Evaluación Educativa en la Argentina. Desde los Operativos Nacionales hasta los Boletines Escolares*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- O'DAY, J. (2002). Complexity, Accountability, and School Improvement. *Harvard Educational Review*, Vol. 72, Nº 3, p 293.
- RAVELA, P. (editor); Wolfe, R.; Valverde, G. y Esquivel, J. M. (2000). *Los Próximos Pasos. ¿Hacia Dónde y Cómo Avanzar en la Evaluación de Aprendizajes en América Latina?* Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. GRADE y PREAL.
- RAVELA, P. (2001). ¿Cómo presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina? PREAL, *Documentos de trabajo* Nº 22.
- ROJAS, C. y ESQUIVEL, J. M. (1998). Los Sistema de Medición del Logro Académico en Latinoamérica. Banco Mundial, Human Development Department, *LCSHD Paper Series* Nº 25.
- SHULHA, L y COUSINS, J. B (1997). Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice*, Vol. 18, Nº 3, p. 195.
- THOMPSON, B.(1994). The revised program evaluation standards and their correlation with the evaluation use literature. *Journal of Experimental Education*, Vol. 63, Nº 1, p. 54.

- TIANA, A. (1998). Tratamiento y usos de la información en educación. *Documento N° 5*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.
- WEISS, C. (1995). The four "I's" of School Reform: How Interests, Ideology, Information, and Institution Affect Teachers and Principals. *Harvard Educational Review*. Vol. 65, N° 4, p. 571.
- WEISS, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, N° 1, p. 21.
- WOLF, L. (1998). Las Evaluaciones Educativas en América Latina: Avance Actual y Futuros Desafíos. PREAL, N° 11.

## ANEXO METODOLÓGICO

En este anexo presentamos cuáles han sido los criterios para seleccionar las unidades de observación en los establecimientos educativos estudiados y la manera en que se diseñó la muestra de escuelas en Tucumán.

### 1. Unidades de observación

Los directores de los establecimientos seleccionados, y dos docentes, uno de Matemática y otro de Lengua, que se eligieron siguiendo los siguientes criterios:

**CUADRO 1**  
**Criterios de selección de docentes para cada asignatura**

Prioridad	Docente
1	A cargo del último año del Nivel Medio
2	A cargo del penúltimo año de Nivel Medio
3	A cargo del antepenúltimo año del Nivel Medio
4	El que tenga más años de experiencia en el establecimiento

### 2. Características de la muestra de Tucumán

En primer lugar, presentamos en el cuadro 2 el número de escuelas que constituyeron el marco muestral, separando por sector de gestión y, dentro de él, si están localizadas en San Miguel de Tucumán (capital de la provincia) o en el resto de la provincia.

**CUADRO 2**  
**Establecimientos por estratos**

Estratos	Establecimientos
Estatal	77
Capital	23
Interior	54
Privada	106
Capital	63
Interior	43
Total	183

El tamaño de la muestra se determinó tomando el caso más sencillo de un muestreo aleatorio simple para la estimación de proporciones de población, fijando el error de muestreo para cada estado del estrato “sector de gestión” en 0,1, con un nivel de confianza de 0,95 y suponiendo máxima varianza ( $P=Q=0,5$ ). De esta manera, el tamaño de la muestra es:

n	establecimientos estatales	:	43
n	establecimientos privados	:	50
n	total	:	93

A continuación, la distribución del número de establecimientos estatales y privados se hizo proporcional a la composición de cada uno de ellos según la localización definida arriba. Es decir, de los 43 establecimientos estatales, 13 correspondieron a San Miguel de Tucumán y 30 al resto de la provincia. A su vez, de los 50 privados, en San Miguel se tomaron 30, correspondiendo los restantes 20 al interior de la jurisdicción.

De esta manera, quedó determinada una muestra autoponderada para obtener estimadores del estrato *sector de gestión*, con un error no mayor a 0,1 para un nivel de confianza de 0,95.

Con este diseño muestral, las estimaciones que se pueden obtener de la población tienen un error máximo igual a 0,076 para un nivel de confianza de 0,95. Además, las estimaciones de los parámetros poblacionales deberían realizarse primero obteniendo las estimaciones para el estrato estatal y luego el privado, para después promediar estos valores ponderando por la participación de cada uno en la población (estatal es  $77/183=0,42$ ; y privado es  $106/183=0,52$ ). En caso de que se obtengan las estimaciones directamente de la población, sin ponderar, estas tendrán un muy pequeño sesgo debido a que en la muestra el estrato estatal está levemente sobrerrepresentado respecto de la población (las escuelas estatales son  $43/93=0,46$ ).



### VIII. AGRADECIMIENTOS

Colaboraron en el diseño del marco teórico del trabajo y de las encuestas Verónica Parreño y Juliana Persia, quien también se desempeñó como asistente de investigación en la elaboración del informe final.

Agradecemos los oportunos comentarios brindados por Gilbert Valverde en el marco de la presentación del informe preliminar de la investigación, que ayudaron a enriquecer nuestro trabajo. También agradecemos el apoyo brindado por la Universidad Torcuato Di Tella en distintas etapas de este proyecto.

Por último, queremos agradecer de manera especial la colaboración desinteresada y profundamente comprometida recibida por cada uno de los equipos técnicos de las provincias participantes en este proyecto, sobre todo a Luis Balestri y Analía Serra en La Pampa, Ana Vigna y Gabriel Koremblit en Tierra del Fuego, y Rosa María Humbert en Tucumán.

# Los usos de la información empírica en el sistema educativo. Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina

*Daniel Pinkasz, Nancy Montes, Gabriela Marcalain, Martín Legarralde, Inés Dussel y Guillermina Tiramonti*

## INTRODUCCIÓN

A diez años de la sanción de la Ley Federal de Educación y de la dinamización y puesta en marcha de sistemas de información en el sector educativo, es poco lo que se sabe acerca del empleo y la utilidad que, los distintos actores han dado a este recurso en la Argentina. Las provincias a través de sus unidades de estadística trabajan de manera conjunta con los organismos nacionales para el desarrollo de los relevamientos de información. Sin embargo, la producción y la circulación de información en las jurisdicciones son desiguales y dependen de los recursos que cada una de ellas pueda destinar a este desarrollo.

Existe para la región un conjunto muy incipiente de trabajos y reflexiones que se ha preocupado por el tema. En general, estos trabajos coinciden en señalar que los responsables de la toma de decisiones no hacen uso de la estadística porque no existe una cultura de tomar decisiones basada en datos y que esta subutilización se refuerza en la descon-

fianza sobre la calidad de los datos. También se apunta a la existencia de conflictos de poder y a obstáculos en las estructuras administrativas, así como al aislamiento de las unidades de estadística con respecto a otras fuentes de información. Otras observaciones se refieren a las modalidades de difusión de la información y desde esta perspectiva se ha sugerido elaborar informes diferenciados por audiencia y resúmenes ejecutivos sobre temas relevantes, en lugar de publicar datos generales sin procesar. Con respecto a los sistemas nacionales de evaluación del rendimiento académico, se ha discutido la utilidad de la modalidad de informar a la población los resultados a través de porcentajes de aciertos, se ha señalado que las recomendaciones pedagógicas derivadas de los análisis de los errores cae en el reduccionismo de adjudicar a la enseñanza toda la responsabilidad de las dificultades o de tender a focalizar el tratamiento de determinados contenidos con bajo rendimiento en detrimento de otros igualmente importantes y que no se evalúan en estas instancias. En fin, se han realizado también críticas políticas acerca de los nuevos modos de regulación social que los sistemas de evaluación imponen sobre las prácticas pedagógicas y sobre los sujetos.

El presente trabajo se propone aportar a estas discusiones, confirmando, profundizando o discutiendo los argumentos expuestos. Adoptaremos una mirada interpretativa preocupada por identificar y comprender los factores en juego derivados de las propiedades de los sistemas de información y del contexto organizacional en el que se encuentran. Para ello estudiaremos **el nivel de conocimiento, las modalidades de uso y los factores que inciden en la valoración** de las estadísticas educativas sobre el nivel secundario que tienen funcionarios, supervisores, directores y profesores así como gremialistas y legisladores en tres provincias de la Argentina.

En primer lugar se ofrece una síntesis de los aspectos metodológicos, en segundo lugar se expone el marco conceptual de abordaje del trabajo, en tercer lugar se presentan los principales resultados centrándose en la perspectiva de cada actor –no se presentan resultados del análisis comparativo por provincia– para finalmente desarrollar algunas conclusiones y recomendaciones.

## I. METODOLOGÍA

Las provincias fueron elegidas por tener diferentes características socio-políticas y demográficas y por haber implementado las reformas educati-

vas de manera diferenciada. Las jurisdicciones fueron Córdoba, Chaco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>1</sup>.

### Descripción de la muestra

En estas tres provincias se construyó una muestra con diferentes actores seleccionados según su inserción institucional, de acuerdo con el siguiente esquema:

#### *Nivel de la gestión político-técnica*

Corresponde al nivel de funcionarios de los ministerios o secretarías de educación. La muestra se expone en el siguiente cuadro.

**CUADRO 1**  
**Entrevistas realizadas por provincia según tipo de cargo político-técnico**

Gestión político-técnica	Córdoba	Chaco	Ciudad de Buenos Aires	Total
Subsecretaría	1	1	1	3
Director de Planeamiento / Coordinador de Planes y Programas	1	1	1	3
Responsable de Estadística	1	1	1	3
Supervisora General / Regional	1	1		2
Director de Media	1	1	1	3
Coordinación de Proyectos Especiales		1		1
Responsable de Capacitación			1	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>16</b>

<sup>1</sup> En este trabajo y para simplificar la redacción se emplearán las expresiones “jurisdicción” y “provincia” indistintamente y se aplicarán a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que si bien no es una provincia en sentido estricto, para nuestros propósitos puede ser considerada como tal.

### *Nivel de la gestión pedagógica*

La muestra para las instancias de gestión pedagógica –que corresponde al nivel de supervisión, directores y profesores–, se construyó a partir de una selección de establecimientos de Nivel Medio, tomando como universo el área urbana de las ciudades capitales de Córdoba, de Chaco y de la Ciudad de Buenos Aries. La selección de las escuelas se realizó de acuerdo con un índice de características educativas (ICE) construido a partir de las variables de repitencia en 9º EGB o 2º año secundario, según indicadores de 2002, sobre edad (en 9º EGB o 2º año secundario, según indicadores de 2002) y promoción (en 9º EGB o 2º año secundario, según indicadores de 2002)

Del conjunto de los establecimientos clasificados a partir de este índice, se seleccionaron dos pares por provincia entre los ubicados en los estratos extremos. Los supervisores y los directivos entrevistados fueron aquellos que estaban a cargo de los establecimientos incluidos en la muestra. En cuanto a las entrevistas de profesores, se seleccionaron cuatro por escuela, dos de lengua y dos de matemática, dado que estas áreas fueron las que más participaron en los operativos nacionales de evaluación de la calidad. Además se realizaron dos *focus group* en cada provincia con los profesores de las escuelas seleccionadas para tener otra forma de acceso a la valoración y a las distintas representaciones sobre la información estadística. Para las encuestas autoadministradas se pidió al director del establecimiento que seleccionara quince profesores de perfiles heterogéneos. En algunos colegios las encuestas no fueron devueltas por lo que se produjo una pérdida del 16%. La muestra final de las instancias de gestión pedagógica fue la siguiente:

**CUADRO 2**  
**Entrevistas y técnicas realizadas por institución y tipo de actor según provincia - gestión pedagógica**

Provincia	Establecimientos	Supervisores	Directores	Profesores		
				Entrevistas	Encuestas	<i>Focus group</i>
<i>Córdoba</i>	4	3	4	16	49	2
<i>Chaco</i>	4	3	4	16	50	2
<i>Ciudad de Bs. As.</i>	4	2	4	16	52	2
<b>Total</b>	12	8	12	48	151	6

### *Instancias representativas*

Finalmente para evaluar el impacto de los sistemas de información educativa fuera del sector, se entrevistó a legisladores y sindicalistas docentes. En el primer caso se seleccionó a los representantes de la Comisión de Educación de las Cámaras de Diputados de las legislaturas provinciales. Se entrevistó al presidente y al vicepresidente, que representan a los partidos políticos de la primera y la segunda minorías. En cuanto a los sindicatos docentes, también se entrevistó a dos por cada jurisdicción: sindicato con representación mayoritaria y minoritaria o, en su defecto, a las dos tendencias, oficialista y oposición, de la conducción del gremio.

En síntesis la dimensión del trabajo de campo fue la siguiente:

**CUADRO 3**  
**Resumen del trabajo de campo**

Instrumentos	Gestión político-técnica	Gestión pedagógica			Instancias de representación		Total
		Funcionarios	Supervisores	Directores	Profesores	Legisladores	
Entrevistas	16	10	4	48	6	6	82
Encuestas				151			151
<i>Focus group</i>				6			6

### *Análisis de la información de las entrevistas, encuestas y focus group*

Se aplicó un diseño cualitativo con entrevistas, encuestas y *focus group* centrándose en la indagación de los modos de emplear la información empírica por parte de los distintos actores. Para esto, los instrumentos procuraron reconstruir la relación de cada uno de los actores con la información estadística, según las siguientes dimensiones:

- a) Grado de conocimiento de:
  - Sistemas de información.
  - Información específica.
- b) Uso de la información:
  - Indicadores y fuentes más usadas.
  - Uso final de los datos: para qué y con qué fines.

- c) Acceso
  - Cómo se accede a información:
  - Mediática (medios gráficos y audiovisuales).
  - Especializada (publicaciones de series, estudios especiales, páginas Web, procesamientos especiales, bibliotecas, centros de documentación).
- d) Evaluación de la información:
  - Utilidad o importancia adjudicada para su tarea.
  - Relevancia de los datos para su tarea.
  - Confiabilidad otorgada.
  - Credibilidad otorgada.
  - Oportunidad.
  - Suficiencia/ insuficiencia de la información (por falta de desagregación, por ausencia de tema específico, por desactualización de los datos).
  - Comprensibilidad de la información.
- e) Participación en los operativos de relevamiento:
  - Niveles y formas de participación.

## II. MARCO TEÓRICO

### 1. Rasgos de la modernización en la redefinición de las funciones del aparato institucional en educación

Uno de los rasgos del patrón de reformas educativas en la Argentina fue la “recentralización”; entendida como la concentración de funciones de regulación en organismos centrales del Estado<sup>2</sup>. La recentralización se postula como un movimiento complementario al de la descentralización y permite señalar que la descentralización y la búsqueda de mayores niveles de autonomía para el gobierno local y para los establecimientos educativos, no consiste en liberarlos del control, sino en redistribuir las formas de control. (Dussel, 1998; Tiramonti, 2001). La recentralización

---

<sup>2</sup> Fue Lundgren, por ejemplo, quien señaló tempranamente, refiriéndose a la evaluación de los sistemas educativos, que la introducción de sistemas centralizados de evaluación formaba parte de la renovación de instrumentos para ganar gobernabilidad en contextos de descentralización educativa (Lundgren, 1989 y 1996).

como rasgo de la reforma nos permite explicar el papel preeminente de las unidades de información nacionales frente a las provinciales.

*La modernización asimétrica.* Con esta expresión designamos el impacto desigual de los procesos de reforma, un rasgo que no es nuevo en los procesos de modernización y que ha sido señalado por diversos trabajos (Tiramonti y Suasnabar, 2000). La transferencia de escuelas impactó de manera diferente en cada una de las administraciones provinciales, según su capacidad presupuestaria y profesional (Senén Gonzalez, *et al.*, 1997) y, en este sentido, la distribución de funciones establecidas por la Ley Federal de Educación entre el ministerio nacional y los ministerios provinciales asumió una geografía similar a la de la distribución de la capacidad de las provincias (Suasnabar, 2000 y 2001). A su vez, esta situación se fue modificando de acuerdo con la política de alianzas del gobierno nacional con los gobiernos provinciales, y con los esquemas de distribución establecidos por las políticas focalizadas, pero es poco probable que las diferencias se hayan equilibrado, sino más bien que se hayan producido nuevos desequilibrios. Subsisten entonces diversos estilos de gestión como resultado de las capacidades y las diversas formas de articulación de las burocracias con las estructuras políticas provinciales<sup>3</sup>.

Como consecuencia, se ha establecido una notable asimetría entre las capacidades del ministerio nacional y los ministerios provinciales y entre los ministerios provinciales. En el primer caso se reforzaron considerablemente los recursos presupuestarios y humanos; estos últimos a través de una política de relevo de antiguos funcionarios de la burocracia (retiros voluntarios, concursos) por profesionales calificados y por la introducción de esquemas de contratación flexibles y mejor remunerados.

Esta asimetría, como consecuencia de los diferentes puntos de partida entre las provincias y del acceso desigual a los recursos, ha sido reforzada por lo que podríamos llamar la existencia de *tendencias transversales* en el proceso de modernización. Esta expresión se refiere al efecto producido por la modalidad de introducción de la reforma, a tra-

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, un estudio realizado en 2000 que analiza las capacidades de regulación de las administraciones educativas para la implementación de las reformas del Tercer Ciclo de la Educación Básica en seis provincias, señala la existencia de dos “estilos de gestión” denominados “clientelismo anómico” y “tecnocratismo normativista”; uno, más ligado a una cultura política provincial permeada por prácticas clientelísticas y otro, cuyos mecanismos de regulación están más orientados por la racionalidad técnica y su imposición normativa (FLACSO, 2000).



vés de unidades muy especializadas y profesionalizadas en el ministerio nacional y en los ministerios provinciales que actuaron como focos de modernización o de “vanguardia” en la instalación de las transformaciones. Estas unidades, a menudo financiadas con fondos externos y apoyadas por consultorías especializadas, establecieron sus propias líneas de comunicación con sus contrapartes, generando circuitos “transversales” de intercambio.

## 2. Las burocracias y los procesos de modernización

Los procesos de modernización modelan las culturas de las organizaciones y estos moldes son altamente estables una vez que cristalizan. Por lo tanto las estructuras funcionales muestran las “capas” de anteriores reformas administrativas que se hacen evidentes por los niveles de integración en dicha estructura funcional. En los ministerios provinciales pueden reconocerse históricamente tres tipos de áreas que se reparten a su vez diferentes funciones: las áreas encargadas de la prestación del servicio —direcciones de nivel, supervisores, etc.; las técnico-pedagógicas que cumplen funciones de planificación, investigación, tecnología, estadística y las áreas de gestión de recursos— personal, presupuesto, mantenimiento, etc. (Pavigliantiti, 1988). Las áreas mencionadas y su división funcional nos permiten agregar, a los ya señalados, algunos rasgos en la configuración actual de las estructuras de gobierno y de gestión educativa.

*Divergencia de paradigmas.* La creación de las *áreas técnico pedagógicas* responde a la etapa de modernización durante la vigencia de las teorías de la planificación para el desarrollo en los años 1960 y 1970 (Aguerrondo, 1999). Estas áreas absorbieron o incorporaron unidades de estadística o crearon unidades de investigación para generar diagnósticos y producir conocimientos sobre el sistema en su conjunto. Las *áreas de prestación del servicio* (o de gestión escolar como las llamaremos en el presente artículo) continúan con la tarea de administrar las escuelas, de atender los conflictos cotidianos y de desarrollar las tareas pedagógicas. Los estilos de gestión de estas últimas áreas se basan en un híbrido en el que confluye un estilo burocrático con una lógica de decisión ligada a las rutinas administrativas, a la aplicación de normas y a la administración escolar y se distancia de la lógica de decisión basada en diagnósticos y estadísticas.

*Externalidad.* Esta característica está estrechamente ligada a la anterior. Las áreas de planificación se originan en organismos externos al sector educativo y se incorporan a burocracias constituidas muchas décadas atrás<sup>4</sup>. Puede afirmarse que la función de planificación, una vez incorporada en los ministerios provinciales en las áreas técnico-pedagógicas –que históricamente ha alojado a los sistemas de información estadística– conservaron a lo largo del tiempo un aire de “externalidad”, en relación con las funciones consideradas específicas y fundamentales, que son la conducción de las escuelas en manos de las áreas de gestión escolar. Este aire de “externalidad” muchas veces se acentúa por las vinculaciones que las áreas técnico-pedagógicas mantienen con otras áreas de gobierno, organismos internacionales y ámbitos académicos. Todos estos elementos contribuyen a conformar los perfiles que hemos denominado “culturas institucionales”. En el próximo apartado nos referimos a ellas.

### 3. Las culturas institucionales en educación

Antonio Escolano (2000) ha propuesto emplear la noción “culturas escolares” para explicar la compleja relación de los sistemas educativos con los procesos de reforma realizados durante el siglo XX. Estudiaremos el uso y la valoración de la información estadística por parte de las unidades funcionales y los niveles de la estructura de la gestión político-técnica y pedagógica, analizándolas como culturas institucionales diferenciadas (Escolano, 2000, Viñao, 2002). Toda tipología implica forzar distinciones, aunque muchas de estas culturas se “cruzan” o mezclen y funcionen en la realidad de manera híbrida. Sabemos que cada unidad funcional y cada nivel de funcionario no se corresponden de manera uniforme con un tipo de cultura, pero pensamos que proporcionan una clave de lectura para comprender los comportamientos en relación con el uso y la valoración de la información especialmente en las instancias de gestión del sistema. Las culturas institucionales que consideraremos y sus principales características son las siguientes:

---

<sup>4</sup> Durante los años sesenta, la Secretaría de Educación del Consejo Nacional de Desarrollo, por ejemplo, realiza tareas de diagnóstico y prospectiva. Luego, el Ministerio de Educación incorpora unidades con estas funciones, a las que agrega la tecnología y, más tarde, las curriculares. Progresivamente las provincias incorporan funciones similares.

CUADRO 4  
Culturas institucionales

Dimensiones	Escolar	Burocrático-administrativa	Técnico-pedagógica
<p>Ámbito de actuación y características de las tareas</p>	<p>Ámbito: escuela y aula. <i>Tareas</i>: respuestas a situaciones imprevistas, únicas e inestables: singularidad (Jackson, 1998). <i>Tipo de conocimiento</i>: se construye a través de reflexión-en-la-acción; distanciamiento frente a la teoría; se verifican tres posiciones: a) Teoría como la producción de un grupo de personas extrañas que se presentan como expertos; b) Teoría como generalizaciones acerca de las prácticas docentes; c) Resistencia a la función normativa del conocimiento teórico, de modo que al aplicarse a una situación concreta no se obtienen los resultados esperados (Torres, en prólogo a Jackson, 1998). <i>Referencia</i> local.</p>	<p>Ámbito: el circuito de supervisión, "la supervisión" <i>Tareas</i>: la gestión del sistema a través de la normativa. Relación con el conocimiento: no se construye conocimiento relevante del repertorio de acciones posibles dentro del marco normativo. <i>Referencia</i>: el sistema burocrático y el escalafón estatal.</p>	<p><i>Tarea</i>: gestión de proyectos, definición de programas, consultorías sobre temas específicos, evaluación de políticas, preparación de materiales de asistencia técnica. <i>Tipo de conocimiento</i>: teórico-técnico <i>Referencia</i>: debates técnicos y académicos en el campo.</p>
<p>Entorno normativo-institucional que regula la actividad según el cargo y horizonte profesional</p>	<p><i>Estabilidad laboral</i>: regulada por un estatuto específico para la actividad en tanto "profesión de estado". <i>Desempeño profesional</i> regulado por: a) currículo o normativas similares sobre qué y cómo enseñar; b) estatutos docentes y demás normativa que regula la relación contractual con el Estado. Acceso y promoción basados en la acumulación de credenciales y en la antigüedad. Sistema de recolección</p>	<p><i>Estabilidad laboral</i> regulada por estatuto docente y por reglamentaciones específicas para el cargo. <i>Acceso y promoción</i> regulados por el escalafón docente y/o administrativo (estatal). <i>Horizonte profesional</i>: la administración según escalafón de</p>	<p><i>Estabilidad laboral</i>: contratos de consultoría o "comisiones de servicio". Compromisos por producto. Baja estabilidad. <i>Horizonte profesional</i>: el campo de la consultoría en el sector público, consultorías internacionales, ámbitos académicos universitarios o terciarios.</p>

*Continuación*

Dimensiones	Escolar	Burocrático-administrativa	Técnico-pedagógica
Entorno normativo-institucional que regula la actividad según el cargo y horizonte profesional	<p>miento desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas. Existencia de un sistema informal de competencias basado en el reconocimiento de autoridades, pares, familias y en la evaluación también informal sobre el impacto formativo en alumnos. Horizonte profesional: carrera docente hasta puestos directivos y luego la administración escolar según escalafón de la administración educativa del sector público.</p>	<p>la administración educativa del sector público, con límite de los cargos políticos (por lo general, director de nivel).</p>	
Formación o preparación profesional inicial y su actualización	<p><i>Formación inicial:</i> normalista o de nivel terciario o universitaria (según la antigüedad) en una disciplina. <i>Actualización:</i> en contenidos de la disciplina de origen y su enseñanza (en menor medida). Para acceder cargos directivos: gestión institucional (incorporación reciente).</p>	<p><i>Formación inicial:</i> <i>comparte los rasgos de la cultura escolar. Actualización:</i> los propios de los cargos directivos y (re-cientemente) cursos sobre gestión institucional y de sistema educativo (*).</p>	<p><i>Formación inicial:</i> terciaria o universitaria en Ciencias de la Educación o afines. Psicología, Psicopedagogía, Sociología, Economía, Contabilidad, Administración de RR.HH. (para las áreas de Gestión de Recursos), Arquitectura (para las unidades de Infraestructura). <i>Actualización:</i> académica en áreas de su especialidad en relación con otras actividades (como actividad docente universitaria o profesional independiente).</p>

(\*) La reforma educativa fue acompañada de cursos de capacitación sobre gestión institucional, curricular y sistema educativo; no obstante, no se conoce con exactitud su impacto en la cultura institucional para supervisores.

A partir del trabajo de campo y de las entrevistas, se han identificado diferentes tipos de información que suele ser empleada por los actores para tomar decisiones. Como estos diferentes tipos tienen, a nuestro juicio, relación con los rasgos de las culturas institucionales ya descritos, presentamos a continuación una sistematización preliminar de las mismas. En los capítulos siguientes nos referiremos a estos tipos y a sus interacciones.

**CUADRO 5**  
**Tipos de información que se utilizan en la gestión educativa**

Tipo de información	Características y condiciones de producción	Usos asociados
Estadística	<b>Tiene origen en relevamientos nacionales de información y de evaluación educativa y en censos y encuestas de población.</b> Cumple con los requisitos técnicos internacionales de consistencia y calidad de la producción de datos. Permite la comparabilidad temporal y geográfica.	<b>Definición de población objetivo para políticas y programas.</b> Descripción del sistema para su difusión.
Administrativa	<b>Se basa en aspectos formales y normativos del sistema.</b> Recoge aspectos ligados básicamente a los cargos y designaciones de las instituciones. No tiene parámetros comunes para su producción.	Liquidación de sueldos. Organización de la oferta a comienzo del año, apertura y cierre de secciones. Insumo para juntas de clasificación.
Producida <i>ad hoc</i>	<b>Recoge aspectos particulares para la evaluación de programas que se aplican en las jurisdicciones.</b> No permite la comparabilidad, ya que se hace en un momento puntual con objetivos acotados.	Evaluación de acciones y programas. Insumo para definir y ajustar las líneas de acción.
Casuística	<b>Construida en contacto e intercambio con instituciones y actores (directivos, docentes, alumnos, padres).</b> Es completamente subjetiva, se funda en percepciones y en la opinión de cada individuo.	Conocimiento y descripción de aspectos singulares del sistema. Lo que la estadística parece no captar: demandas, climas, niveles de adhesión y de descontento. Definición de acciones y toma de decisiones en los niveles intermedio y directivo de las escuelas (supervisiones).

#### **4. Sindicatos y legisladores: las instancias de representación**

Adicionalmente nos interesa analizar el papel de la información en relación con dos audiencias no pertenecientes al sistema educativo ni a sus niveles de conducción. Estas audiencias serán entendidas globalmente como instancias representativas con diversos grados de incidencia en la formación de la agenda educativa. Esta incidencia deriva de las modalidades de relación que entablan con el aparato del Estado. El estudio de estos actores y organizaciones permite caracterizar la circulación de la información, no solo en el sistema educativo y sus niveles de conducción y gobierno, sino también hacia otros actores potencialmente interesados en el uso de información educativa. Las instancias representativas seleccionadas permitirán analizar en qué medida son conocidos los procesos y los resultados de los servicios educativos, y también en qué medida son evaluados y aprovechados esos resultados por actores y organizaciones no directamente involucradas con la prestación del servicio.

### **III. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

Organizamos la presentación de resultados por actor, ya sea para las instancias de gestión del sistema educativo como para los sindicalistas y legisladores, dando cuenta en cada caso del conocimiento, el uso, el acceso, la percepción y el impacto de la información producida en el sector educativo.

#### **A. Instancias de gestión del sistema educativo**

##### ***1. La gestión político-técnica***

—  
*o conocimiento y uso de los sistemas existentes*L

principales relevamientos de información sobre los que se indagó, el Relevamiento Anual de Información y los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (ONE), ambos organizados desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología son conocidos casi por la totalidad de los funcionarios entrevistados.

**CUADRO 6**  
**Conocimiento y uso del Relevamiento Anual – Gestión político-técnica**

Relevamiento Anual de Estadística (RA)				
Conocimiento		Uso de los que conocen		
Sí	No	Frecuente	Poco frecuente	Ninguno
15	1	8	6	1

El uso de los Relevamientos Anuales es mencionado como frecuente, sobre todo por los funcionarios vinculados directamente con actividades de planeamiento.

**CUADRO 7**  
**Conocimiento y uso del ONE – Gestión político-técnica**

Operativo Nacional de Evaluación (ONE)				
Conocimiento		Uso de los que conocen		
Sí	No	Frecuente	Poco frecuente	Ninguno
16	-	8	8	-

Los ONE son empleados con la misma frecuencia, y en algunos pocos casos son considerados útiles para la identificación de establecimientos que serán objeto de alguna política específica.

Los relevamientos llevados a cabo por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) son ampliamente conocidos por estos actores, pero su uso es diferente según se trate del censo de población o de la encuesta de hogares. Esta información es habitualmente utilizada para conocer la dimensión de la población que debe ser alcanzada por el sistema, o para caracterizar situaciones del contexto vinculadas con la pobreza o el desempleo.

Las encuestas de hogares resultan en cambio menos utilizadas. Por razones comprensibles, dado su carácter muestral y específicamente urbano, es percibida como menos “útil” en las jurisdicciones que tienen una parte de la oferta educativa en áreas rurales.

En relación con la utilidad de la información estadística, debe decirse que ella tiene valor en el marco de la negociación “cara a cara” con los actores. Para las autoridades políticas entrevistadas y para los responsables directos de las instancias de gestión del Nivel Medio de todas las provincias tiene un peso importante otro tipo de información para la toma de decisiones que hemos denominado información casuística.

Esta información tiene una cualidad que no tiene la información estadística: la de aportar un recurso para la negociación cara a cara. Si bien no es posible generalizar, son varios los funcionarios que declaran que la información más importante para su actividad cotidiana es la que se origina en la visita a las escuelas. Expresiones tales como: “*diez minutos en una escuela y no me la olvido más*”, sostienen la idea y la práctica de una negociación constante y directa entre directores de establecimientos y autoridades intermedias.

Esto puede explicar por qué para las instancias de gestión tiene importancia la información singularizada en el marco de compromisos individuales que contribuyen a sostener el liderazgo de los funcionarios. No son ajenas a este juego de compromisos las fuerzas políticas locales, tales como intendentes, legisladores y representantes gremiales.

- *Tipos, fuentes y circuitos de información que se establecen a partir de la existencia de diferentes lógicas y culturas institucionales*

Las *áreas de gestión* emplean en forma predominante la *información administrativa*, que tiene peso en decisiones como la apertura y el cierre de secciones y establecimientos y la consecuente dotación de recursos de personal docente que cambian año a año. La oportunidad es el factor fundamental en esta preferencia ya que la información de los Relevamientos Anuales capta datos de matrícula correspondiente al mes de abril y no las variaciones producidas en lapsos más cortos. El uso de la información está determinado por las necesidades de gestión cotidiana de los establecimientos más que por las necesidades estratégicas o de mediano plazo. Aún en los casos en los que una misma área concentra la recolección y el procesamiento tanto de la información administrativa como de la información estadística, el tratamiento del primer tipo de información tiene más peso en el esquema de prioridades del área que el de la información estadística<sup>5</sup>.

En los casos estudiados, la información estadística y la administrativa circulan predominantemente en sentido *unidireccional de abajo hacia arriba, siguiendo la jerarquía organizacional*. Las máximas autoridades educativas solicitan información a cualquiera de las áreas que se distri-

---

<sup>5</sup> Este factor ha sido mencionado también en otra investigación realizada en la provincia de Córdoba (Ros, 2000).



buyen las tareas de producción de información estadística o información administrativa.

En los casos en los que se aprecia la circulación de la información en *jerarquía descendente*, esta está dada en una expresión mínima por la información de los *Operativos Nacionales de Evaluación*, cuyos resultados se entregan a los supervisores y a las escuelas. En la Ciudad de Buenos Aires se presenta también una devolución de *información estadística* producida por los relevamientos anuales a las escuelas. Otro tanto puede decirse de las *Recomendaciones Metodológicas* distribuidas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Estas publicaciones, no obstante, se produjeron hasta el año 1998, dado que luego el ministerio nacional abandonó su publicación.

La *información estadística y la administrativa* no circulan horizontalmente entre las dos estructuras orgánico-funcionales que se distribuyen las funciones técnico-pedagógicas y de gestión de los servicios educativos. La *información estadística* circula predominantemente en el interior del área técnico-pedagógica, y a su vez, la información *empírica de origen administrativo y la casuística* circula en el área de gestión de las escuelas del nivel medio. Este último circuito articula las escuelas con los supervisores y las direcciones de nivel. Este esquema general tiene diferencias entre provincias las que dependen del grado de integración y profesionalización de sus estructuras funcionales.

En lo que respecta a la circulación de la información *fuera de los ministerios provinciales*, las unidades estadísticas proveen información a distintos actores a partir de demandas directas (ya sea por contactos personales informales o pedidos formales de procesamiento de información) o por vías indirectas (solicitudes de información que se efectúan a las autoridades educativas y que estas canalizan hacia las unidades estadísticas).

*En síntesis, puede advertirse que, para cada área, el tipo de información a la que se refieren está estrechamente ligada con su función y con los sistemas de información que cada una de ellas maneja. Así la información más adecuada para la definición de políticas para las áreas de gestión escolar es la administrativa y la casuística, que se recogen directamente o a través de sus fuentes: supervisores, directores, organizaciones cooperadoras, padres. El área técnico-pedagógica se apoya en información de tipo estadística y en información casuística de las escuelas, mediada en este caso por profesionales "de afuera" de la escuela que ofrecen un servicio de asesoramiento técnico pedagógico, mientras que para*

*las áreas de gestión, los supervisores y los directores como portadores de información son profesionales “de adentro” de las escuelas.*

La competencia de la información entre áreas de un ministerio también responde a la confrontación entre las distintas culturas institucionales, caracterizada por una serie de rasgos entre los que destaca el principio de *externalidad*: las áreas de gestión de los servicios educativos tienden a emplear la información de los circuitos que ellos gestionan y que están integrados en sus prácticas desde que ingresaron en el sistema desde los escalones más bajos del escalafón docente. Las áreas de apoyo técnico-pedagógico históricamente han incorporado recursos de información y profesionales que no recorren los circuitos escolares y esto les suele dar un aire de extranjería que puede ser motivo de descalificación para los primeros. Naturalmente, la tensión entre esos dos principios de legitimidad puede interpretarse en el marco de disputas por poder y espacios en la burocracia, en la cual la información es un recurso particularmente apreciado.

El conflicto entre las culturas institucionales del sistema educativo puede ser un factor importante para explicar rasgos del uso y la valoración de la información entre los niveles y las áreas de gestión y las escuelas. Las estructuras del Ministerio de Educación nacional y los ministerios provinciales han sido conformadas a lo largo de décadas por sucesivas olas modernizadoras que han dado lugar a la existencia de áreas y departamentos que han convivido no muy articuladamente entre sí. La misma Red Federal de Información y el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa nacional responden a lógicas y paradigmas diferentes de los correspondientes a las áreas de prestación del servicio, conformadas por un híbrido de la cultura de la escuela y la cultura burocrática.

Otro elemento que permite establecer diferencias entre las jurisdicciones acerca del uso, valoración e impacto sobre los recursos de información es la *modernización asimétrica* que estableció condiciones diferenciales en los perfiles y recursos de los que dispone cada jurisdicción (nacional o provincial) para la organización de áreas de trabajo y producción de estrategias de recolección y difusión de la información.

## **2. La gestión pedagógica**

En este apartado presentaremos los resultados de las entrevistas realizadas a los responsables de la gestión directa de los establecimientos y de

la aplicación de las políticas diseñadas por la instancia anteriormente analizada: supervisores, directores y docentes<sup>6</sup>.

### 2.1 *Los supervisores*

A diferencia de las instancias centrales de la burocracia que tienen como función la planificación y el diseño de las políticas educativas y cuyo acceso a los cargos depende de una decisión política, los supervisores son correa de transmisión de las políticas y su acceso al cargo depende de su pertenencia a un “escalafón cerrado” que se inicia en la docencia, continúa por la dirección escolar y culmina en la supervisión.

El recorrido por las diversas instancias del sistema educativo y la permanencia en el cargo les permite reunir un conocimiento acerca del funcionamiento de las escuelas que se suma a un saber específico acerca de la numerosa y compleja normativa que regula el funcionamiento interno de la actividad escolar. Los supervisores ocupan en el organigrama una posición ciertamente clave: la bibliografía los describe como mediadores, transmisores, nexos entre los cuerpos encargados de la planificación de políticas y los ámbitos escolares en los cuales esas políticas deben realizarse<sup>7</sup>.

A partir de las entrevistas se puede observar precisamente que la mayor parte de los supervisores no coincide con lo que ha sido definido por los funcionarios como ejes de trabajo para el nivel de enseñanza que es objeto de análisis<sup>8</sup>. Hay solo dos personas que acompañan la definición de estas líneas con la preocupación enunciada por el nivel central.

Con respecto al objetivo de incluir el uso de la información estadística en la gestión escolar, no cabe duda que los supervisores son una pieza clave, tanto por la tarea que desarrollan sobre la gestión misma, como por el lugar que ocupan de “entrada” en las escuelas. Sin embargo, hasta el momento no se lograron avances significativos en cuanto a la incorporación del uso de los sistemas de información existentes como herramienta en la tarea de supervisión. En el siguiente apartado se analiza en

---

<sup>6</sup> Cada instrumento privilegió una serie de dimensiones que están desarrolladas en el Informe Final disponible en la página web: [www.preal.org/FIE/informesfinales1.php](http://www.preal.org/FIE/informesfinales1.php)

<sup>7</sup> Tiramonti, Guillermina. *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?*, Buenos Aires, Cuadernos FLACSO N° 6, 1989.

<sup>8</sup> Aparecen, en cambio, los temas vinculados con la calidad educativa, la mejora de la retención en las escuelas, las políticas compensatorias, la implementación del 3<sup>er</sup> ciclo de la EGB, proyectos de autonomía escolar y el impacto de los cambios en el nivel del aula.

qué medida estos agentes dicen conocer y utilizar los sistemas de información estadística objeto de este trabajo, así como la percepción que tienen sobre su impacto en la gestión educativa.

- Conocimiento, uso y percepción del impacto de los sistemas de información

A partir de las respuestas de los supervisores se observa que los cuatro sistemas de información (RA, ONE, Censo y EPH) han logrado hasta el momento mejor resultado en cuanto a su “visibilidad” que en cuanto a su uso. La mayor parte de los supervisores entrevistados conoce los Relevamientos, sin embargo –como se observará a continuación– prácticamente no usan esta información.

En cuanto a los relevamientos que realiza el INDEC (censos y encuestas de hogares), los supervisores entrevistados dijeron conocerlos aunque ninguno de ellos utiliza sus resultados. Es interesante señalar que tanto los super-

**CUADRO 8**  
**Conocimiento y uso del Relevamiento Anual - Supervisores**

Relevamiento Anual de Estadística (RA)				
Conocimiento		Uso de los que conocen		
Sí	No	Frecuente	Poco frecuente	Ninguno
7	1	1	1	5

La mayoría de los supervisores entrevistados dijo conocer los Relevamientos Anuales de información estadística, sin embargo solo uno declaró incorporar esos resultados en su tarea habitual.

**CUADRO 9**  
**Conocimiento y uso del ONE - Supervisores**

Operativo Nacional de Evaluación (ONE)				
Conocimiento		Uso de los que conocen		
Sí	No	Frecuente	Poco frecuente	Ninguno
8	-	3	4	1

En el caso de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad que son conocidos por todos, las respuestas en cuanto al uso se alternaron entre una utilización frecuente o poco frecuente en las tres jurisdicciones, aunque no en todos los casos resulta evidente para qué se usa.

visores como los directivos y los docentes asumen un rol protagónico en el Censo de Población, ya que participan como jefes de radio o censistas.

A modo de balance se indagó también la percepción que tenían sobre el impacto logrado hasta el momento por los cuatro sistemas de información en el sistema educativo. Los supervisores que opinaron sobre este tema coincidieron en señalar que este había sido mínimo o nulo por razones vinculadas a la no devolución o tardanza de los datos, la no adecuación de la información que se brinda a las necesidades de sus tareas, la falta de desarrollo de una cultura estadística en el sector, la ausencia de entrenamiento en la interpretación de datos estadísticos y la urgencia de las obligaciones de la coyuntura.

– Variables asociadas al uso de los sistemas de información estadística

A continuación desarrollaremos brevemente un conjunto de aspectos que permiten avanzar en la explicación del escaso uso de los sistemas de información analizados en estos actores.

a. El rol de los supervisores

Los supervisores entrevistados coinciden en clasificar las tareas asignadas a su rol como pedagógicas, asistenciales y administrativas, en las que las primeras tendrían mayor relevancia. Sin embargo, la totalidad de ellos da cuenta de una situación difícil de resolver: las tareas prescriptas desde el discurso como más relevantes no siempre son alcanzadas o siquiera incluidas como elementos predominantes en el tiempo de trabajo.

Las ambigüedades en relación con la definición del rol del supervisor, entre un perfil fiscalizador y reglamentarista y uno pedagógico muestran sus efectos en las políticas (o la ausencia de ellas) dirigidas a este sector. Si desde el discurso se lo ubica como la “bisagra” con las escuelas, con el consiguiente papel estratégico en la implantación del uso de los sistemas de información en la gestión cotidiana de las escuelas, desde la práctica no se observa que en sus tareas se exija el uso de estas herramientas ni que estas constituyan un elemento de evaluación de su labor<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Solo en el año 2003 hay un proyecto en una de las jurisdicciones analizadas para modificar la hoja de evaluación de desempeños docentes en la que se incluye un ítem vinculado con la utilización de información estadística para la realización de diagnósticos específicamente en la tarea de los supervisores.

b. Rol asignado a los supervisores en los sistemas de información estadística

La supervisión no tiene un rol asignado en ninguna de las etapas de la producción de datos de los sistemas de información estadística educativa o de evaluación, ni son consultados por los responsables de implementarlos.

Esta situación de exterioridad en el proceso explicaría la subutilización de los recursos de información educativa disponibles, en tanto se observa entre los supervisores un discurso que identifica lo diseñado por el personal técnico del ministerio (provincial y nacional) como extraño, o escasamente aplicable a la realidad de las escuelas.

c. Presencia de la cultura estadística en la supervisión

Se observa en los supervisores los efectos de la ausencia de una política definida en torno de la implantación de prácticas de trabajo y consecuentemente, formas de evaluación relacionadas con el uso de información sistemática en la gestión escolar<sup>10</sup>.

La mayor parte de ellos no reconoce la utilización de datos estadísticos como parte de sus tareas y, en los casos en que estos se incorporan, se debe siempre a una decisión individual ya que en ninguna de las tareas a cargo de los supervisores se exige su uso. En el caso de la provincia de Córdoba una de las supervisoras de la muestra se refiere al empleo de estadísticas para el análisis de los flujos de matrícula con un grupo de directores de su zona.

Por lo general, entre los supervisores se verifica una intensa utilización del tipo de información que hemos llamado “casuística” –producto de la relevancia que se le otorga a las relaciones cara a cara–, de la experiencia propia y la observación<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En una de las jurisdicciones, esta situación se vería atemperada por la importancia que el Secretario de Educación le ha dado al uso de estadísticas en la gestión. Los supervisores entrevistados reconocen que el funcionario instaló una modalidad de trabajo.

<sup>11</sup> Este tipo de información se basa, como dijimos anteriormente, en percepciones de la realidad e intuiciones no sistemáticas, donde la particularidad tiene mayor peso que la generalidad, y donde domina la mirada local. Esta visión se construye desde la experiencia propia, la de los colegas (que es muy valorada) y la de los actores pertenecientes a la institución escolar.

#### d. Capacitación en el uso de información estadística

Si bien todos los supervisores dicen haber realizado cursos de capacitación en gestión educativa, no en todos los casos estas ofertas han incluido el uso de la información como un recurso estratégico. Existen pocos materiales destinados a la capacitación que hagan un aporte específico a esta temática vinculada con la definición de proyectos institucionales y, cuando lo hacen, más bien se refieren a “la información” en un sentido amplio o a los métodos y las técnicas para la recolección de datos más frecuentemente utilizados en la investigación social<sup>12</sup>.

#### e. Acceso a la información

En la falta de acceso a los datos converge la mayor parte de las explicaciones de los supervisores cuando reflexionan acerca del escaso uso de estos sistemas de información.

Únicamente la Dirección de Investigación de la Ciudad de Buenos Aires ha implementado durante los últimos años una política activa de difusión hacia las áreas centrales, supervisiones y establecimientos. Los supervisores de las otras dos jurisdicciones analizadas no reciben información en forma preestablecida y regular. La razón que explicaría, para los supervisores, esta situación es la falta de presupuesto para publicaciones o el no procesamiento de los datos en las áreas correspondientes.

En cuanto a la información producida por el INDEC, ninguno de los entrevistados accedió o sabe cómo acceder a los resultados del Censo o de la EPH si no es a través de los medios periodísticos.

El hecho de que los datos provenientes de los sistemas de información estadística no estén disponibles en el tiempo y/o con la desagregación requerida, conlleva la conformación de un circuito informal y paralelo de producción de información en el mismo sistema educativo.

---

<sup>12</sup> Estos manuales incluyen capítulos que en veinte páginas dan cuenta abreviada de aspectos vinculados a la metodología de la investigación, con referencias sucintas acerca de qué es información para la gestión.

#### f. Confiabilidad otorgada

En el caso de los relevamientos indagados, existen objeciones puntuales que hacen referencia a las dificultades que tendrían las escuelas para completar verazmente los cuadernillos estadísticos, debiendo recurrir a los legajos de los docentes o a los registros de los alumnos en forma individual para volcar los datos solicitados en una matriz que no siempre corresponde al esquema preexistente en las escuelas.

En el caso de los ONE, las objeciones giran principalmente alrededor de dos temas: 1) la forma en que se capta el dato y 2) la incapacidad del instrumento para medir aquello que se propone evaluar. Así se mencionan establecimientos que habrían preparado a los alumnos para las respuestas a las pruebas o incluso, la inadecuación de las preguntas y las consignas en relación con las vivencias sociales y económicas de los alumnos.

#### g. Recursos humanos y materiales

Otro factor que explica la limitación para incorporar información estadística como herramienta habitual en las tareas de supervisión es la falta de computadoras y de personas que sepan utilizar este recurso en las áreas de supervisión. Aun existiendo equipos de computación, estos son habitualmente utilizados para realizar notas, subutilizando otras funciones que permitirían agilizar el trabajo. Mucha de la información con la que los mismos supervisores trabajan (y en algunos casos relevan) circula únicamente en papel, en carpetas “prolijamente guardadas”.

### 2.2. *Los directores*

- Conocimiento, uso y percepción de impacto de los sistemas de información

Dado que es la escuela el lugar en donde se generan los datos de los dos Sistemas de Información pertenecientes al Sistema Educativo (RA y ONE), es esperable que sean conocidos por la totalidad de los directores. En el caso de los dos relevamientos de Información del INDEC –Censo y Encuesta Permanente de Hogares– el primero es el más conocido, debido al rol que juega el personal directivo y docente en el operativo.



**CUADRO 10**  
**Conocimiento y uso del Relevamiento Anual - Directores**

Relevamiento Anual de Estadística (RA)				
Conocimiento		Uso de los que conocen		
Si	No	Frecuente	Poco frecuente	Ninguno
12	-	4	5	3

La totalidad de los directores dijo conocer los Relevamientos Anuales de información estadística. Ellos son los responsables directos de que en sus escuelas se completen las planillas correspondientes y se envíen a las unidades de estadística una vez al año. En relación con la incorporación de estos datos en la gestión, las dos terceras partes de los entrevistados no utilizan estos datos o lo hacen con poca frecuencia.

**CUADRO 11**  
**Conocimiento y uso del ONE - Directores**

Operativo Nacional de Evaluación (ONE)				
Conocimiento		Uso de los que conocen		
Si	No	Frecuente	Poco frecuente	Ninguno
12	-	5	4	3

En el caso de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad, que también son conocidos por todos los entrevistados, se observa que aunque cinco de los ellos dicen utilizar sus resultados, la mayor parte no lo hace o lo hace en forma poco frecuente.

En cuanto al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el INDEC, los directores entrevistados dijeron conocerlo aunque muy pocos de ellos utilizan sus resultados. En el caso de la Encuesta Permanente de Hogares, la mayor parte no la conoce y, a excepción de uno de ellos, ninguno utiliza sus datos.

Para los directivos, el *impacto de los sistemas de información en las escuelas* ha sido pobre o nulo por las siguientes razones: la falta de devolución de los datos; la tardanza en devolver información en el caso de que se devuelva; el hecho de que no se tengan en cuenta, en el momento de aplicación, la opinión y las necesidades de las escuelas o de los docentes; la ausencia de su incorporación en el aula; la falta de interés de los docentes; la falta de traducción de los resultados en políticas para el nivel. Solo un entrevistado (véase recuadro) rescató cierto grado de incorporación de la estadística en la gestión, aunque con una ambigüedad que posiblemente trasunte la dificultad de instalar el uso

sistemático y generalizado de la información estadística en la gestión escolar.

*“El impacto fue parcial, porque nos obligó a movernos un poquito más con datos un poco más objetivos que la simple percepción, cambió el sentido del diagnóstico; en ese sentido el impacto fue total. Pero digo parcial porque si hablamos del impacto en el aula fue parcial por una cuestión de que tendría que ser accesible para todos”.*

En síntesis, podemos afirmar que cuando se encuentra utilidad a la información estadística, esta es selectiva y fragmentada, es decir, no sistemática. Por otra parte, la información del Relevamiento Anual Estadístico es percibida como “lejana”. La información es considerada útil cuando permite comparar con otros ámbitos. Otro argumento manifestado por los entrevistados señala que la escuela puede autoabastecerse de información que compite en confiabilidad con la de “afuera”.

En relación a los Operativos Nacionales de Evaluación, sostienen que la presentación de datos en forma de porcentaje de aciertos, es tan general que no aporta información para conocer en qué sentido debe trabajar la escuela, ni cuáles serían las dificultades que tienen los alumnos.

Otro conjunto de objeciones hacen referencia al formato del instrumento de evaluación: a) El uso de preguntas con opciones múltiples es un inconveniente, no se ve el proceso que lleva a la solución de un ítem y opera la casualidad, el tanteo; b) son evaluaciones que no están pensadas para escuelas con problemas estructurales, sería necesario poner en contexto la situación de los alumnos evaluados para luego establecer parámetros comunes de medición, c) la falta de participación de directivos y docentes también impacta en la baja utilidad de esta información, ya que se los percibe como lejanos a la preocupación y a la realidad de cada escuela.

- Límites y posibilidades de los directores para el uso de la información

A comienzos de la década de 1990, una investigación realizada con rectores y directores del Nivel Medio (Braslavsky y Tiramonti, 1990) daba cuenta de la escasez de capacitación y perfeccionamiento en estos acto-

res que, en general, habían realizado estudios con formación docente en materias curriculares básicas. Las jurisdicciones que son objeto de este estudio tenían, en ocasión de aquel estudio, como máximo tres directivos sobre diez que habían realizado algún curso de perfeccionamiento específico sobre el rol directivo y/o sobre gestión o administración escolar. Actualmente, todos los directivos entrevistados han realizado cursos de capacitación sobre temas vinculados con la gestión institucional. En este sentido, puede afirmarse que los esfuerzos realizados en pos de su profesionalización y la de los equipos de gestión escolar han sido muy importantes durante los noventa.

Por su parte, la mayoría de los cursos de gestión institucional adoptaron enfoques que incluyeron la necesidad de contar con información para la toma de decisiones. Como hemos visto, el uso y la confiabilidad de la información tanto del RA como de los ONE y de los Censos son ambiguos y controversiales. *¿A qué factores se puede atribuir este desajuste entre la difusión de un paradigma dominante acerca del uso de la información en los modelos de gestión y su uso real?*

#### a) Horizonte local y dispersión de funciones

Si bien en los últimos años se ha insistido mucho en la conformación de equipos directivos y en la necesidad de definir proyectos institucionales con participación de todos los actores de la comunidad educativa, en la práctica subsiste un esquema de toma de decisiones en soledad o con escasa consulta a otros actores, dentro o fuera de la institución. Esto se explica por una amalgama compleja de razones que incluye el peso histórico de la figura del directivo en las escuelas secundarias, el sistema de contratación de profesores por “horas cátedra” que determina que los profesores repartan sus actividades entre muchos establecimientos y, por lo tanto, les resulte difícil construir lazos de pertenencia institucional; esto último se acentúa a medida que aumenta el tamaño de los establecimientos.

Asimismo, en las entrevistas se evidencia poca comunicación y escaso intercambio de los directores con sus pares, aun entre aquellos que comparten la zona de influencia de las escuelas. La ausencia de regímenes de consulta frecuente con otras áreas del sistema educativo (autoridades, gremios, especialistas del campo académico), también ha sido comprobada en otras investigaciones, que han caracterizado la tendencia de las escuelas secundarias a constituirse como una suerte de “islas” con escaso contacto con el afuera (Kessler 2002).

En este contexto, la circulación de la información aparece como un rasgo importante, en el sentido de que difícilmente puedan realizarse prácticas de uso e intercambio de información si no existen los canales por los cuales comunicarse con otros actores.

Esta falta de comunicación e intercambio con otros actores y sectores refuerza el predominio de la mirada local sobre las problemáticas cada vez más complejas que las escuelas deben afrontar y para las cuales, los actores entrevistados dicen disponer de escasos elementos para su interpretación o para su resolución<sup>13</sup>.

La función directiva está además en permanente tensión entre los excesivos requerimientos de las actividades administrativas y rutinarias, señalados también por los supervisores, y el condicionamiento impuesto por la dureza del contexto social y económico de las propias instituciones y de los adolescentes y sus familias.

Esa tensión demarca el terreno de lo posible. Preguntados por las tareas que realizan, es común que mencionen el peso que tienen los problemas sociales y que llevan a postergar, en la visión de los entrevistados, las discusiones sobre lo pedagógico<sup>14</sup>. En esta mención se incluye un conjunto amplio de situaciones tales como el trabajo infantil y adolescente, el estado de salud (enfermedades y desnutrición), los embarazos adolescentes, la violencia en las escuelas. Los problemas generados por estas situaciones forman parte del universo de acción de las escuelas a través de múltiples programas que los atienden<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> En la línea de lo planteado por Birgin *et al.* (2000), "...sostendremos que el escenario local contiene potencialidades para romper con patrones totalizantes de constitución de la vida social. No obstante, la participación encerrada en los muros del territorio, y fundada únicamente en solidaridades próximas, corre el riesgo de acotar los problemas, los temas e intereses de los sujetos a la esfera de lo micro..." (pág. 85).

<sup>14</sup> Existe una discusión sobre qué es exactamente "lo pedagógico" y sus límites en la representación de los entrevistados. En algunos casos (al igual que en los supervisores) esta dicotomía polariza cuestiones que en principio no están disociadas. Algunos temas, como el embarazo adolescente, pueden ser encarados pedagógicamente. Esta polarización puede leerse de diversas maneras; una de ellas, como la manifestación de un conflicto entre un modelo enciclopedista y elitista de la escuela secundaria y un nuevo modelo escolar que debe modificarse para incorporar públicos masivos, población en condiciones de pobreza y nuevas identidades juveniles.

<sup>15</sup> Todas las escuelas de la muestra, excepto una en la Ciudad de Buenos Aires, participan de uno o más programas de políticas compensatorias, ya sean de origen nacional, provincial o ambos.

- b. ¿Para qué sirven los datos? La capacidad de las estadísticas para reflejar la realidad

La percepción que algunos directores tienen de las estadísticas es que son “frías” y que les faltaría agregar “algo más” o, como dice uno de ellos, “la realidad excede las estadísticas, no se deja apresarse por los números”.

Otros han señalado la necesidad de historizar las situaciones que se pretenden describir, o ponerlas en contexto para poder realizar una lectura más cercana a la realidad. Se insiste en la necesidad de tener en cuenta la diferencia y la particularidad al tomar las decisiones y completar el conocimiento del campo con estudios de casos. Por otra parte, las estadísticas no muestran las causas de los fenómenos registrados, por lo cual también en este sentido son incompletas.

Es evidente el predominio de la mirada local y la falta de relevancia, para sus tareas, de la generalización de las situaciones. Es como si aquello que permite articular con lo demás e identificar a la escuela como parte de un todo no fuera relevante para su ámbito de desempeño<sup>16</sup>.

Conviene retomar la situación de aislamiento en la que desarrollan su actividad las escuelas y, en este sentido, es comprensible que los contextos amplios “no tengan sentido para ellos”. Priman los propios problemas, de manera que también el diagnóstico y las estrategias diseñadas empiezan y terminan en los elementos que están a la mano. En varias entrevistas, la falta de recursos materiales para el intercambio es señalada como condicionamiento y explicación del aislamiento. Es obvio señalar que hay dos extremos que no se articulan tanto como predicen y que hay responsabilidades o impedimentos en ambos: nos referimos concretamente a las áreas centrales de gestión del sistema educativo y a las áreas productoras de información.

En este sentido, resulta relevante plantear en qué medida la información proveniente del RA y del ONE que llega a las escuelas, y aun considerando que en muchos casos existe una actitud favorable al uso de información estadística, se adecua a las necesidades de la gestión escolar.

---

<sup>16</sup> Este recentramiento sobre la propia realidad puede obstaculizar la relación con los otros o (algo muy anclado en el discurso escolar) considerar que las soluciones también pueden provenir del ámbito escolar y apostar a un voluntarismo de la acción, desconociendo o restándole peso a otros factores condicionantes. En zonas en donde la violencia del contexto se impone (como ha sucedido en la Argentina en los últimos diez años) la escuela ha reconocido sus límites y se ve forzada a preguntarse por sus sentidos.

### 2.3 Los profesores

Destacamos dos conjuntos de factores importantes para interpretar el comportamiento de los profesores de escuela secundaria ante la información empírica: los que se relacionan con la cultura escolar y los que se relacionan con las particularidades del sistema de trabajo docente.

Entre los diversos rasgos de la cultura escolar se destaca el hecho de que el docente debe responder a situaciones inestables y se encuentra, permanentemente, con la necesidad de improvisar respuestas, rasgo que hemos denominado “singularidad”. Además, el trabajo del docente se caracteriza por un tipo de relación con el conocimiento construida por su lugar en el aula y, por lo tanto, lo concibe como una *construcción sobre y para la acción*, y por su posición de desconfianza ante el conocimiento teórico, ya sea porque este es producido por “expertos” ajenos a la escuela, porque se presenta como generalización de las prácticas docentes o porque sus propuestas no producen los resultados esperados. Estos dos rasgos, singularidad y relación con el conocimiento, deberán ser considerados a la hora de analizar sus representaciones acerca de la capacidad de la estadística para describir la realidad.

En segundo lugar, el modelo de contratación docente por horas cátedra determina las tareas docentes en más de un sentido<sup>17</sup>. Esto supone una extraordinaria dispersión de la capacidad de seguimiento individual del profesor para cada uno de los alumnos e implica una múltiple pertenencia del profesor a diferentes establecimientos<sup>18</sup> con la consecuente dispersión en sus compromisos con el proyecto institucional de cada uno de ellos, que también impacta en las enormes dificultades para realizar trabajos en equipo con otros colegas de su misma disciplina o con aquellos con los que comparte el curso. Todo esto redundará en una notable fragmentación informativa a la hora de componer una visión de conjunto del establecimiento o del rendimiento del alumno: el profesor que trabaja

---

<sup>17</sup> “Hora cátedra” es la unidad de remuneración del profesor, quien obtiene su salario mensual por la suma de horas de clase para la enseñanza de una o más materias. Las provincias regulan la acumulación de horas poniendo un tope máximo, que varía en cada una. En general, un profesor acumula alrededor de 30 horas cátedra, lo que puede llevarlo a dictar clase en 8 cursos, aproximadamente, si el currículo establece que la disciplina que enseña tiene 4 horas semanales. Si suponemos un promedio de 30 alumnos por curso, este profesor podría llegar a tener 240 alumnos.

<sup>18</sup> No existe la figura del docente *full-time* en este nivel de enseñanza en la mayor parte de la oferta.

en muchos colegios tiene la tendencia a conformar una visión de cada uno según el lugar que su disciplina tiene en el currículo y es poco lo que puede conocer de cada uno de sus muchos alumnos y colegas, con quienes se encuentra pocas horas por semana.

Singularidad, escepticismo frente las generalizaciones y dispersión informativa pueden ser considerados como elementos centrales para interpretar las representaciones de los profesores sobre la información empírica.

– Cuánto se conoce y para qué se usa la información existente

Las escuelas fueron seleccionadas, tal como se explicita en el apartado metodológico, según las condiciones educativas a partir del cálculo de un índice que considera el rendimiento educativo de sus alumnos. Si consideramos el universo de escuelas con condiciones favorables, observamos que la mayor parte de los docentes conocen el relevamiento de estadística educativa y que el uso y la mucha confiabilidad tienen una importante representación<sup>19</sup>. En cambio, las escuelas con condiciones educativas desfavorables se distancian notoriamente de esas proporciones.

Cuando la pregunta relaciona el uso de estos datos en el proyecto institucional, y se requiere precisar qué datos se utilizaron, aparecen las siguientes temáticas: repitencia, sobreedad, alumnos con materias aprobadas, deserción, datos socioeconómicos de las familias, promovidos al próximo año, egresados, ingresantes, ofertas educativas similares, escue-

**CUADRO 12**  
**Porcentaje de docentes que conocen, usan y otorgan alta confiabilidad al relevamiento estadístico según valor índice asignado al establecimiento**

Índice de condiciones educativas	Relevamiento Anual (RA)		
	Conocimiento	Uso frecuente y poco frecuente	Confiabilidad
Condiciones educativas favorables	57,9	60,8	65,0
Condiciones educativas desfavorables	42,1	39,2	35,0

<sup>19</sup> El uso se calcula, obviamente, sobre los docentes que conocen los relevamientos analizados.

las de las que provienen los alumnos que ingresan, carencias más frecuentes de los alumnos, docentes titulados y con capacitación (nombrado solo por un docente), alumnos que trabajan y alumnas embarazadas.

Del total de docentes encuestados, la mitad menciona haber utilizado en alguna actividad en el aula información relativa a datos de contexto, en general para fundamentar y completar la presentación de un tema y como recurso didáctico para ver los problemas del país y del medio. El mayor uso se da en las escuelas con condiciones educativas favorables: alcanza a un 65% de los docentes que dicen usar información de contexto en actividades en el aula.

Cuando se indaga acerca del uso en el aula y en qué circunstancias se han utilizado, hay otros matices que conviene puntualizar para observar la diversidad en los usos:

- a) referencia a esta información como instrumental para explicar cómo resolver problemas de cálculo de porcentajes o de interpretación de gráficos;
- b) referencia a aspectos curriculares y problemáticas de empleo y desocupación, migraciones y pobreza en asignaturas como geografía o ciencias sociales, y temas como sida y embarazo adolescente en clases de biología;
- c) utilización de estadísticas para evaluar y hacer un seguimiento de los grupos que tienen a cargo; en esos casos se mencionan los indicadores educativos básicos que ellos mismos generan.

Por jurisdicción, la lectura está referida solo al conjunto de docentes que dicen conocer el relevamiento, que alcanza a la mitad de los docentes encuestados. De ellos, 8 de cada 10 han incorporado el relevamiento en sus actividades y también para este conjunto de docentes la confiabilidad otorgada a estos relevamientos es buena o muy buena.

La mayoría dice no haber utilizado información proveniente de organismos provinciales o nacionales para trabajar indicadores como repitencia, sobreedad de su escuela o del sistema educativo, y sí la producida por ellos mismos.

- Acceso y percepción de la utilidad de los datos en las prácticas docentes

Siete de cada diez docentes accedieron a la información estadística que se produce en el sector educativo a través de diarios, revistas y publica-



**CUADRO 13**  
**Porcentaje de docentes que conocen, usan y otorgan alta confiabilidad al relevamiento estadístico según jurisdicción**

Jurisdicciones	Relevamiento Anual (RA)		
	Conocimiento	Uso frecuente y poco frecuente	Confiabilidad
Córdoba	46,3	85,7	60,0
Chaco	54,3	78,9	52,6
Ciudad de Bs. Aires	61,3	81,8	77,3

ciones. Este acceso es mayor entre los docentes que pertenecen a establecimientos con buenas condiciones educativas y es más extendido en los establecimientos que pertenecen a la Ciudad de Buenos Aires.

La mayor parte de los profesores de lengua y matemática (el 72%) tomó contacto alguna vez con los resultados de las evaluaciones. En años anteriores se recibían más materiales y con mayor regularidad, situación que ha variado actualmente.

El acceso es precisamente el problema que casi la mitad de ellos menciona en primer lugar cuando se les pregunta cuáles deberían ser las medidas tomadas para que los datos del ONE fueran de mayor utilidad para ellos.

En este sentido, insisten en que los datos deberían estar desagregados por escuela y acompañados por un conjunto de orientaciones para transformar esos resultados en acciones concretas en las aulas.

Una forma en que esto podría viabilizarse de mejor modo, según los propios profesores, es que los resultados lleguen a cada docente en forma individual y que se realicen reuniones en la institución en las que se difundan, analicen y se diseñen estrategias de acción a partir de la información.

El escepticismo respecto de la utilidad de la información es generalizado, un 70% de los docentes percibe que los datos se usan para fines distintos de mejorar el sistema educativo: un 31% sostiene que su fin es generar rédito político al gobierno y un 37% –si bien no deslegitima estos datos estadísticos como herramientas útiles– descrece de que se los considere para generar políticas para el sector.

Acerca de la percepción que tienen los docentes sobre el impacto que han tenido estos sistemas en sus prácticas, solo el 18% considera que han

tenido cierta visibilidad y utilidad en los establecimientos. Los demás, es decir, la gran mayoría considera que ha sido pobre o nulo, vinculado con razones como la falta de acceso, el desconocimiento, la escasa necesidad de estadísticas para la labor docente, la falta de presupuesto para modificar situaciones ya identificadas como problemáticas, o porque cada docente está en sus temas específicos.

Hay básicamente tres tipos de opiniones respecto de las estadísticas en general. La primera tiende a vincular la estadística con su pretensión de describir la realidad. Hay dos miradas: una que la define como una descripción objetiva de la realidad (la posición más generalizada) y otra, que asume que la realidad no se espeja, que es inevitable la existencia de cierto “sesgo o recorte”, vinculado con la forma en que se producen las estadísticas. Es decir, es inevitable aprehender algún aspecto (no un conjunto) que no permite describir la realidad toda o la complejidad de los fenómenos que se describen.

Un segundo grupo de consideraciones señalan un aspecto utilitario asociado con la estadística, como herramienta para “manipular políticamente la realidad”. En estas opiniones, lo político asume siempre un sentido negativo y al mismo tiempo ambiguo.

La tercera postura señala el “deber ser” ausente. Tiene su origen en la definición de las estadísticas como asociadas a un objetivo establecido a priori, a un sentido que las orienta. Analizado desde esta perspectiva, el relevamiento de información que no se traduce en acciones o políticas es visto como una actividad sin sentido por sí misma. Si bien se suele particularizar esta opinión en el marco de la estadística y la política educativas, aparecen referencias a la estadística y la política en general.

## **B. Instancias representativas**

### ***1. Los sindicatos docentes***

En este apartado se presenta el estudio del grado de conocimiento, uso, valoración y confiabilidad asignados por las organizaciones sindicales docentes a la información producida por los sistemas educativos provinciales, en particular, la información estadística. En cada caso, se ha relevado documentación producida por los sindicatos y se han realizado entrevistas a dos representantes de instancias de representación sindical docente en cada jurisdicción. Para seleccionar las organizaciones sindi-

cales de cada jurisdicción se decidió tomar un sindicato con representación mayoritaria y minoritaria del colectivo docente<sup>20</sup>.

– *Sobre el conocimiento, uso, confiabilidad y circulación de la información*

Hay un grado básico de conocimiento de la información educativa que comparten todas las organizaciones estudiadas. Sin embargo, puede afirmarse que el conocimiento de la información no se asocia necesariamente con su uso.

El uso más importante que los sindicatos dan a la información es la contraargumentación en la negociación política. En buena medida, este uso es presentado como un “control” o “chequeo” de la confiabilidad o la correspondencia de los datos ofrecidos por los ministerios de educación, tanto nacional como provincial. Solo en algunos casos específicos, las organizaciones sindicales emplean la información estadística como fuente para la elaboración de proyectos y propuestas educativas que ponen a consideración del gobierno. En los casos relevados, estas situaciones han culminado en la adopción de políticas específicas por parte del gobierno provincial, sobre la base de la propuesta sindical.

En los casos en los que se ha empleado información estadística para argumentar posiciones del sindicato o elaborar propuestas se ha recurrido a información presentada en trabajos de investigación. En este sentido, parece posible afirmar que la información estadística es más “utilizable” si ya se presenta “analizada”, es decir, cuando ya se ha dicho algo sobre ella.

El acceso a la información “oficial” se produce en la mayoría de los casos por circuitos informales. Esto no parece ser un obstáculo para la confiabilidad, sino una forma de facilitar la disposición de información en momento oportuno, puesto que se reconoce que el circuito formal de acceso a la información, si bien existe, es sumamente lento y quita oportunidad a la información.

Esta situación tiene dos derivaciones reconocibles: en primer lugar, estos circuitos son más efectivos en el caso de los sindicatos de mayor envergadura, porque disponen de mayor número de contactos, y contactos de más alto rango, construidos sobre la base de relaciones interperso-

---

<sup>20</sup> Para una descripción detallada de las organizaciones entrevistadas, ver Informe Final citado en nota 3.

nales, y derivados de trayectorias políticas o sindicales articuladas; en segundo lugar, disponer de mayor cantidad y calidad de contactos informales facilita el acceso a la información por lo que existe más proclividad hacia su uso en las organizaciones sindicales que se encuentran en esta situación que en aquellas que tienen más dificultades para acceder a información de estadística educativa.

En el contexto de la actividad sindical, todos los actores entrevistados presentaron como un capital propio del sindicato el contacto “cara a cara” y asignaron un valor superior al de cualquier otro tipo de información a la información casuística producida de este modo. Por el componente político de la actividad sindical, se valora particularmente la información como soporte o vehículo de relaciones interpersonales, no como recurso, lo que, en un plano más general, es considerado como un importante capital político.

– *Sobre los perfiles de las organizaciones sindicales*

De las dos organizaciones sindicales estudiadas en cada jurisdicción, las que se encuentran en representación mayoritaria del cuerpo docente evidencian un uso más intensivo de la información y parecen tener circuitos más aceitados de acceso o producción. Hay mayor preocupación por incorporar la información estadística en la argumentación política, así como para definir propuestas de intervención.

Respecto de la confiabilidad de la información producida por los sistemas de relevamiento, las consideraciones de estos actores tienden a situarse en críticas más bien metodológicas. Esto es explicable por el uso y la funcionalidad que esperan de la información. La crítica centrada en aspectos de legitimidad, si bien existe, no se refiere a cuestiones generales sino a situaciones concretas, en las que, por lo general, se contrastó la información producida por fuentes oficiales con la que el propio sindicato pudo producir.

Los sectores minoritarios no usan o usan muy recortadamente la información, de casi cualquier tipo. Generalmente, solo manejan la información de notable trascendencia pública (presupuesto, algunos datos sobre repitencia o sobre los ONE que hayan impactado en la prensa).

Su actitud en relación con la confiabilidad de la información refleja un escepticismo generalizado, y remite a argumentos basados en aspectos de legitimidad y no abunda en precisiones metodológicas (o incorpora los cuestionamientos metodológicos más difundidos).

Estas diferencias entre las organizaciones mayoritarias y minoritarias puede asociarse con la disposición del aparato del gremio (en el caso de tratarse de dos sectores del mismo sindicato) o del gremio con mayor estructura (en caso de tratarse de organizaciones gremiales diferentes) que permite y a la vez exige el acceso y el uso de información.

Los sectores sindicales mayoritarios disponen de recursos para constituirse en actores de política pública, por lo que son convocados con frecuencia a sentar posición sobre definiciones de política educativa. Esto les exige disponer de información que les permita argumentar para introducir temáticas en la agenda de la política pública, fundamentar sus posiciones, y hasta imponer los términos sobre los que debe concretarse un determinado programa o proyecto.

Los sectores sindicales minoritarios son marginados generalmente del ámbito de las decisiones definitorias de política pública, ya sea porque su escasa representación no les permite entrar en la “mesa de negociaciones” o porque su carácter opositor hace que el gobierno tienda a reducir su incidencia en la definición de políticas. Esta relativa lejanía de las decisiones sobre política educativa les exige menor grado de precisión en la información que disponen y manejan. Además, la adopción de posiciones de enfrentamiento tiende a reducir la información producida por los sistemas estatales a políticas específicas del gobierno, dentro del conjunto de políticas que son objeto de crítica.

## **2. *Las legislaturas provinciales***

Estas instancias representativas se constituyen en actores intervinientes en las definiciones de política educativa<sup>21</sup>. A diferencia de otros actores entrevistados, los legisladores participan de una multiplicidad de agendas, ya que su actividad en las comisiones de educación en cada legislatura es una entre otras actividades propias de la función legislativa. De este modo, los legisladores ofrecen una perspectiva acerca de la impor-

---

<sup>21</sup> En el caso de los legisladores, las características de la actividad legislativa los posiciona especialmente como actores de política pública. Gran parte de los temas de la agenda educativa requiere que las legislaturas confieran a las acciones la autoridad política y el marco normativo sancionando con fuerza de ley o apoyando como instancia de representación formal. De este modo, si bien en muchas ocasiones los legisladores y el Poder Legislativo en general no disponen de capacidad de movilización que les permita incidir en la formación de la agenda, su capacidad de representación y la capacidad de conferir autoridad política a una medida los hace actores de política educativa.

tancia relativa de la agenda educativa en el marco más general de la política pública. En los casos analizados, no puede afirmarse que los legisladores tengan incidencia de manera individual en la formación de la agenda educativa o en la toma de decisiones sobre política educativa<sup>22</sup>. Por otra parte, la agenda de referencia es, más claramente que en el caso de las organizaciones sindicales, la provincial<sup>23</sup>.

Se realizaron entrevistas a dos miembros de las comisiones de educación de cada una de las legislaturas provinciales, básicamente a los legisladores que ocupan la presidencia y vicepresidencia de las comisiones de educación. También se relevaron los informes sobre la actividad parlamentaria vinculada con la educación, así como la actividad específica de cada comisión de educación.

La distribución de la presidencia y la vicepresidencia de las Comisiones de Educación permitió que se entrevistara a legisladores pertenecientes a varios partidos políticos. En todas las jurisdicciones, la presidencia de la comisión está ocupada por un representante del partido o la coalición oficialista, en tanto que la vicepresidencia corresponde a alguna fuerza de la oposición.

#### – *Conocimiento, uso, confiabilidad y circulación de la información*

Hay un grado básico de conocimiento de la información educativa que comparten todos los legisladores. Sin embargo, puede afirmarse que el conocimiento de la información no se asocia necesariamente con su uso.

El uso más frecuente que se le da a la información en el caso de los legisladores es la respuesta a demandas específicas de miembros de la comunidad educativa. Este uso es presentado como una vía alternativa

---

<sup>22</sup> Los autores que estudian el ciclo de las políticas públicas establecen clasificaciones de la agenda de política pública. Sin embargo, puede afirmarse que, en términos generales, entienden la existencia de una agenda gubernamental, compuesta por la selección de temas y problemas que exigen la consideración del gobierno y lo llevan a actuar. Estos temas de la agenda originan leyes, disposiciones administrativas, y asignaciones de recursos públicos.

<sup>23</sup> Distinguimos en este capítulo tres niveles de formación de la agenda de política pública: un nivel nacional, un nivel provincial y un nivel local. Los legisladores provinciales tienen como ámbito de intervención los niveles provincial y local de la agenda. En algunos casos, estas agendas pueden derivar en políticas opuestas. En relación con la reforma educativa, por ejemplo, la agenda educativa nacional formulada en los noventa impulsó la reforma del Nivel Medio, mientras que en una de las jurisdicciones estudiadas, la agenda educativa derivó en la definición de una política de continuidad de la estructura tradicional del Nivel Medio.

por la que padres, directivos y docentes canalizan sus necesidades concretas. Los miembros de la comunidad educativa recurrirían a esta vía alternativa por considerar infructuosa la vía jerárquica formal.

Puede afirmarse que, en estos casos, circula información casuística desde las escuelas a los legisladores, y de allí a las áreas de la cartera educativa jurisdiccional. En sentido inverso, los ministerios de educación producen respuestas que consisten en información estadística con un bajo nivel de agregación o información *ad hoc* sobre algún proyecto o programa específico.

En relación con este uso que los legisladores hacen de la información, los datos con bajo nivel de agregación (por ejemplo, organizados por establecimiento educativo) presentan mejores condiciones de uso que la información agregada en unidades mayores. En el mismo sentido, la posibilidad de establecer relaciones entre la información casuística *ad hoc* y estadística también colabora con su empleo en la función legislativa.

El acceso a la información “oficial” se produce por circuitos informales en la mayoría de los casos. Esto no parece deberse a un problema de confiabilidad sino a una forma de facilitar la disposición de información en momento oportuno, puesto que se reconoce que el circuito formal de acceso a la información, si bien existe, es sumamente lento y quita oportunidad a la información.

Estos circuitos informales relacionan a los legisladores con las autoridades educativas jurisdiccionales, a diferencia de otros canales informales que relacionan actores determinados con funcionarios o equipos técnicos intermedios del sistema educativo.

En la función legislativa, todos los actores entrevistados presentaron como un capital propio el contacto “cara a cara” y asignaron a la información casuística producida de este modo un valor superior al de cualquier otro tipo de información. El componente político de la actividad legislativa hace que se valore particularmente la información no como recurso, sino como soporte o vehículo de relaciones interpersonales, lo que, en un plano más general, es considerado como un importante capital político.

#### IV. CONCLUSIONES

Una de las funciones principales de los sistemas de información es construir visiones compartidas sobre la realidad. Discusiones, acuerdos y des-

acuerdos en la construcción de esas visiones contribuyen a conformar imágenes colectivas sobre problemas comunes. Como hemos visto, existe una serie de tendencias centrífugas atribuibles a los procesos de modernización, a la dinámica propia de las culturas institucionales, o a los reparos sobre la legitimidad de la información, que intervienen en la construcción de estas imágenes colectivas. La pregunta central en un estudio de este tipo es en qué medida y de qué manera, en el marco de esta complejidad, es posible construir imágenes compartidas sobre los problemas educativos nacionales para llegar a consensos de política educativa.

Parte de los resultados de esta investigación confirman los de algunos estudios recientes que se han ocupado del tema en América Latina y que han sido mencionados en la introducción (Ravela, 2001; Preal, 2002; De Vries, 2000, entre otros). Los mismos muestran la existencia de un hiato entre el conocimiento y el uso de la información estadística que es necesario conocer y explicar mejor. En este apartado se resumen las principales conclusiones sobre la forma en que los actores indagados comprenden, interpretan y usan la información empírica disponible y, a partir de esta comprensión, sugiere cómo optimizar su uso.

Los sistemas de información y cada una de las áreas “usuarias” debería tener definidos con mayor claridad los usos de la información: retroalimentación y responsabilización. La primera no está explícita ni basada sobre criterios unificados y la segunda no es una función que esté definida en el sistema. El uso de la información con funciones de retroalimentación se ve limitado por problemas intraburocráticos de integración horizontal y de circulación de la información, tal como lo ha señalado la literatura. La modernización asimétrica, la divergencia de paradigmas entre áreas de gestión y la integración limitada entre “nuevas” y “viejas” estructuras de la burocracia, llevan al predominio de criterios particulares en lugar de a visiones de conjunto. No es un problema de resistencia a la modernización sino que forma parte de la dinámica misma de la modernización.

La información estadística tiende a difundirse entre las instancias superiores de decisión de los ministerios provinciales mientras que la “devolución” y el uso en el nivel de supervisores y de los establecimientos es escaso. Puede decirse que la retroalimentación no se cumple “hacia abajo” o se cumple parcialmente como reformulación de las políticas. Se aprecia un mayor grado de circulación “vertical” en la información derivada de las evaluaciones.

Los problemas de legitimidad alrededor de los sistemas de información educativa, están relacionados especialmente con la percepción sobre



la falta de uso de la información estadística en la generación de políticas para el sistema. La desconfianza “política” de la información se refiere más a la capacidad o a la voluntad efectivas de las autoridades para resolver los problemas que a cuestiones de índole técnica; es más bien una desconfianza sobre la capacidad o la voluntad de las instituciones por modificar la realidad. En este sentido existe una fuerte ligazón entre la función de retroalimentación de las políticas y su impacto local, es decir a escala de la percepción de los actores en las escuelas.

Es fundamental tener presente la dimensión cultural involucrada en los procesos de instalación de los usos de información empírica y que este proceso de instalación se extiende a la construcción social de la legitimidad de la información. En otras palabras, la legitimidad de la información se construye socialmente y no es una consecuencia de la confiabilidad probada del “dato”, que obviamente es necesaria. Desde esta perspectiva es diferente la situación de la información del flujo de la matrícula que la de las mediciones del rendimiento académico. El ambiguo consenso que tienen las pruebas como indicadores de calidad entre los diferentes niveles de gestión evidencia la poca tradición existente en este campo y las distintas posiciones existentes sobre la forma más adecuada de comprender y medir la calidad de la educación.

La distribución de reportes escritos no es una vía suficientemente adecuada para garantizar el aprovechamiento de la información, la mayor parte de los informes se caracteriza por su carácter netamente descriptivo. Es importante la adecuación de la información y de sus formas de presentación a las funciones de cada uno de los actores y sobre todo su integración a los procedimientos regulares de toma de decisión de cada una de ellas, procedimientos que no deben darse por supuestos sino que tienen que ser indagados en cada caso. Estas condiciones se favorecen notablemente con el trabajo conjunto entre las áreas de gestión, las productoras de información y los distintos niveles de decisión.

Para promover el uso de la información estadística es necesario considerar la consistencia entre las tareas adscriptas y la definición de roles inscriptos en los usos prescriptivos de la información estadística. El modelo organizacional vigente asigna a los distintos actores una posición por lo menos ambigua en relación con los usos de la información. No se observa que la organización demande en sus rutinas y prácticas, que apuntalan la tarea cotidiana, el uso de información estadística, ya sea con propósitos descriptivos o para la evaluación de la gestión, a pesar del

consenso formal sobre su importancia. Cuando los actores la han incorporado ha respondido siempre a iniciativas personales.

Para comprender el uso y la valoración de la información, hay que considerar la forma de construcción de la realidad de cada cultura institucional y las propiedades de la información como recurso de poder y de negociación. Los supervisores, los directores y los profesores mantienen, en buena medida, una forma similar de construir la realidad. Se trata de una mirada y de una práctica que tiende a centrarse en el espacio –local– de la escuela, que se apoya principalmente en el conocimiento proveniente de la experiencia propia, en el ejemplo particular y en una cierta dosis de escepticismo con respecto a las generalizaciones estadísticas. Estos actores ven en la estadística una representación distante, fría, que no daría cabal cuenta de la realidad. Se le atribuye el defecto de no permitir ver causas y pareciera que tuviera la propiedad de oscurecer más que de echar luz sobre la realidad, “su” realidad que es la escuela.

Si bien conocen y comparten el discurso predominante sobre la importancia de la información estadística, para ellos no es del todo evidente la capacidad de este tipo de información, en contraposición con el conocimiento experiencial, para describir y comprender los fenómenos de la escuela. En este punto importa enfatizar que la información casuística es un recurso que contiene una suerte de *plus*, un valor adicional, agregado por su propia interpretación de los hechos, por su visión, por su ética. Por otra parte la singularidad de esa información es un recurso difícilmente compartido por otros funcionarios y por lo tanto un recurso de poder.

Entre los funcionarios, las propiedades de los sistemas información deben relacionarse con el estilo político de gestión: la información puede resultar una forma de dirimir luchas por el poder o, por el contrario, no utilizar información estadística facilita que se mantenga un tipo de negociación que no pasa por decisiones “automáticas”, según lo que mostrarían determinados indicadores, sino por un juego de compromisos individuales.

La información estadística debe competir con otros tipos de información. Existe un predominio en el uso de información que hemos denominado administrativa frente a la proveniente de los sistemas de registro de flujo de matrícula y de las evaluaciones. Su uso es muy frecuente en todos los niveles entrevistados, pero sobre todo entre los funcionarios pertenecientes a las áreas de gestión escolar, supervisores y directores. En parte, ese predominio se debe a que la información administrativa

tiene una larga tradición de inserción en el sistema educativo y está integrada en sus prácticas. Además, opera en su favor la desconfianza hacia lo producido por las instancias “externas” a la escuela (los “técnicos”), cuyas producciones se visualizan, por lo general, como difícilmente aplicables a la realidad escolar. Otros factores que juegan en su favor son la accesibilidad, la oportunidad y la disponibilidad de información por escuela. Es especialmente importante poner atención a estos factores.

Es también relevante la discusión acerca del grado de autonomía efectiva que cada una de las jurisdicciones debería tener para, en el marco de federal, concretar iniciativas propias y cumplir con las demandas específicas de diferentes actores en cada provincia. Desde el punto de vista institucional, la unidad nacional productora de información ha funcionado en red para la captura y la distribución de información, pero se mantiene como un “centro” en lo que respecta al procesamiento y a la definición de sus calendarios, además de concentrar recursos y actualización tecnológica.

En el contexto de este entramado de relaciones entre el gobierno, los funcionarios del sector educación y las instancias representativas se generan y explotan, a través múltiples canales de circulación la mayoría de las veces de carácter informal, distintos tipos de información. En el caso de los sindicatos, aquellos que tienen mayor envergadura e infraestructura disponen por lo general de una multiplicidad de contactos informales a los que pueden apelar para acceder a la información. En el caso de los legisladores, el uso de información no parece depender de su posición oficialista u opositora, sino del rol general que le cabe a la legislatura en cada dinámica provincial de formación de la agenda educativa.

Esto se debe a la inexistencia de políticas de difusión sistemática de información estadística dirigida a actores que se consideran “externos” al sistema educativo. Posiblemente, esta carencia resulte de un juego estratégico de los funcionarios educativos por contar con una mejor posición para negociar los temas que forman parte de la agenda educativa. Por su parte, esta situación promueve una mayor circulación de información en torno de temáticas que ya se encuentran en la agenda educativa, es decir, de aquellos temas que las autoridades del sector educación han colocado entre sus prioridades. Se ha advertido además, que la información es más útil cuando figura en resultados de investigaciones o documentos que analizan situaciones específicas que cuando se trata de mera circulación de datos.

El uso más importante que se le da a la información en los sindicatos es la contraargumentación en la negociación política. En buena medida, este uso es presentado como un “control” o “chequeo” de la confiabilidad o la correspondencia de los datos ofrecidos por los ministerios de educación, tanto a nivel nacional como provincial. Solo en algunos casos específicos, las organizaciones sindicales emplean la información estadística como fuente para la elaboración de proyectos y propuestas educativas que ponen a consideración del gobierno.

Los legisladores, en cambio, disponen de un contacto menos sistemático con las instituciones educativas que los sindicatos. Carecen de las condiciones para realizar un control de la información producida por los ministerios y tampoco producen información educativa de manera sistemática, por lo que están sujetos al tratamiento de las temáticas que el Ejecutivo instala en la agenda educativa.

## V. RECOMENDACIONES

El propósito general que orienta estas recomendaciones es el de incrementar el impacto de la información producida por los sistemas de información educativa. Por esto, hay un destinatario privilegiado de las recomendaciones: los actores que tienen intervención en la definición de políticas para estos sistemas.

Cualquier política para difundir y devolver información debe tener en cuenta además de las propiedades de los sistemas de información, las características de los contextos de las reformas, la cultura institucional en la que se hallan inmersos los actores y las prácticas instaladas y legitimadas para la toma de decisiones. Esto implica no solo conocer las necesidades de información de los actores, sino también conocer la lógica de significación que cada actor le otorga a la información y la economía que regula los intercambios de información entre distintos actores. Basados en estos principios se realizan los siguientes comentarios organizados por áreas.

### **Recomendaciones para las áreas productoras de Información**

- Considerar la escala temporal necesaria para instalar el uso de la información así como los mecanismos por los cuales se somete a discusión pública, ya sean los problemas que ella revela, como su propia validez y confiabilidad.

- Generar escenarios de deliberación sobre calidad y utilidad de la información involucrando a actores como universidades, sindicatos, legisladores, empresarios, ONGs, etcétera; al mismo tiempo que constituirlos como usuarios, poniendo en disponibilidad bases de datos para sus propios fines.
- No deslegitimar lo que se ha construido hasta ahora en materia de sistemas de información, tanto en el nivel nacional como en el provincial. Realizar la crítica y las innovaciones como parte de los procesos permanentes de mejoramiento de los sistemas de información.
- Definir una política de información específica para “usuarios/destinatarios internos” de la propia administración de los sistemas educativos. Para ello, es importante relevar necesidades de información, identificar las características de la información para que sea comprensible, oportuna y manejable y difundir la información de acuerdo con esas necesidades. Considerar la situación del usuario como alguien con preocupaciones y necesidades específicas y generar herramientas específicas para su uso.
- Generar mecanismos de devolución de la información procesada y analizada en tiempo oportuno y acompañar esos mecanismos con una discusión conceptual vinculada con las situaciones específicas de cada audiencia.

### **Recomendaciones para las áreas de planeamiento, capacitación y gestión de establecimientos**

- Generar espacios de articulación para integrar visiones, intercambiar saberes y lograr acuerdos que permitan, promuevan y faciliten el trabajo específico de cada actor y de cada área involucrada.
- Promover instancias de discusión o de sistematización de experiencias y percepciones de los actores con metodologías específicas para la sistematización de información cualitativa. En particular de aquellos aspectos que merecen ser registrados y documentados, independientemente de lo que determina la mirada administrativo-burocrática.
- Incorporar la información producida por los sistemas de información a las prácticas y a las acciones efectivas vinculadas con la toma de decisiones de cada uno de los actores, en lugar de forzar las prácticas para adecuarlas a la racionalidad estadística.
- Fortalecer a las conducciones de nivel y de establecimientos con recursos cognitivos, materiales y humanos que les permita usar la

información estadística en sus decisiones. Esto no implica únicamente disponer de computadoras y conexión a Internet, sino también de un tiempo, hoy inexistente durante el período de trabajo en el cual se realicen actividades de asesoramiento, capacitación y elaboración de proyectos.

- Incorporar la información estadística, las discusiones metodológicas y el análisis de información educativa en los cursos de capacitación destinados a todos los actores educativos.

### **Recomendaciones de políticas de información dirigidas a supervisores y a establecimientos**

Las supervisiones necesitarían tener capacidad para procesar o recibir procesados en forma periódica, entre otros, indicadores que describan el comportamiento de las escuelas de su zona y los directores una información con similar función, incluyendo además sistemas que les faciliten de manera sumamente operativa capturar y procesar, aunque más no sea información por materia en sus establecimientos. La fragmentación del modelo escolar de la escuela media parece requerir un sistema de información que diseñe soluciones para la gestión de información a escala escolar, que permita recomponer tanto para los directivos como para los profesores una realidad escolar percibida en forma fragmentada.

- Recuperar la trayectoria de los actores como fuente y como marco para la interpretación de la información. Para supervisores, particularmente, debe tenerse en cuenta que se trata de actores que provienen de transitar por las instituciones educativas como docentes y directivos, y por eso tienden a priorizar la información casuística.
- Asociar el uso de la información con las tareas y las prácticas basadas en una descripción del rol real en lugar del ideal.
- Reconocer la validez del uso “administrativo” de la información estadística así como su impacto en las tareas pedagógicas. De esta manera puede ser un vehículo para introducir otra racionalidad en el planeamiento en el nivel macro-micro.
- Incorporar a los supervisores y por su intermedio a los directores, en los procesos de producción de información, en la construcción y en

la selección de las categorías de la información necesaria y relevante para la gestión de los establecimientos.

- Presentar información a las escuelas con claves para la interpretación de los datos, con marcos interpretativos referidos a criterios, a estándares de lectura y de valoración, así como con recomendaciones cuando sea pertinente.
- Combinar la información estadística con otros tipos de información para promover la complementariedad y para integrarla con los usos y los circuitos de información tradicionales en las prácticas de los supervisores y de los directores.
- Asociar el uso de la información con el cumplimiento de los propósitos de la gestión escolar.
- Instrumentar propuestas de trabajo para que las instituciones puedan realizar el seguimiento de trayectorias escolares de sus alumnos.
- Dar continuidad a las políticas de difusión de los datos.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERRONDO, I. (1999). *El planeamiento educativo*. Troquel, Buenos Aires.
- BIRGIN, A., DUSCHATZKY S. y DUSSEL, I. (2000). “Las instituciones de formación docente frente a la reforma. Lo local como matriz de identidad”, en *Reforma educativa, cultural y política. El proyecto “inacabado” de la modernidad*. Bs. Aires, Temas Grupo Editorial.
- BRASLAVSKY, C. y TIRAMONTI, G. (1990). *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores. FLACSO/CIID.
- BRASLAVSKY, C. (1999). “La reforma educativa en la Argentina: avances y desafíos”, en *Propuesta Educativa*, año 10, Nº 21.
- CHELIMSKY, E. (1995): “Where we stand today in practice of evaluation: Some reflections”, en: *Knowledge & Policy*, Volume 8 Issue 3.
- CHUMBITA, H. (1997): *Evaluación en la gestión pública: caso del sistema nacional de evaluación educativa*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- CLOTFELTER, C. T and LADD, H. F (1996): “Recognizing and Rewrding Success in Public Schools”, in: Ladd, H. F. (ed.) *Holding Schools*

- Accountable: Performance-Based Reform in Education*. Washington DC, Brookings Institution.
- CROIZIER, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Amorrortu, Buenos Aires.
- (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD, N° 7.
- DE VRIES, W. (2000): Indicadores de desempeño en México, o cómo cambiar un foco en un cuarto oscuro, en *Indicadores Universitarios. Tendencias y experiencias internacionales*. Marta Kisilevsky (coordinadora). Buenos Aires, Eudeba.
- DUSSEL, I., TIRAMONTI, G. y BIRGIN, A. (1998). “Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educación Argentina”, en: *Revista de Estudios de Curriculum* año 1 N° 2, Barcelona.
- ESCOLANO Benito, A. (2000). “Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros”, en *Revista de Educación*, Número extraordinario del 2000. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/MECyT, (2000). *Proyecto Estado de Situación de la implementación del Tercer Ciclo de la EGB en seis jurisdicciones*, Flacso, Buenos Aires.
- GAJARDO, M. (1999) *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento N° 15. PREAL.
- GEERTZ, C. (1997) *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- GRINDLE, M. S. (2002). *Despite the Odds: Contentious Politics and Education Reform*, Harvard University (versión manuscrito).
- HACKING, I. (1990) *La domesticación del azar*. España, Editorial Gedisa.
- HOUSE, E. R. (1994): *Evaluación, ética y poder*. Madrid, Morata.
- INDEC (1983) *La actividad estadística en la República Argentina: 1550-1983*. Buenos Aires.
- KESSLER, G. (2002). “La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuelas media de Buenos Aires”. UNGS - CONICET. IIFE - UNESCO.
- LUNDGREN (1996). “Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación”, en Pereyra Miguel, A. *et al.*, (cords.) *Globalización y descentralización de los Sistemas Educativos*, Pomares - Co-



- rregidor Barcelona. (Trabajo originalmente publicado como Lundgren; "Educational policymaking, decentralisation and evaluation". En Granheim, Kogan, Lundgren (eds.) (1989); *Evaluation as policy-making*. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Ministerio de Educación (s/f) *Evaluación de los resultados del SINEC 1993/1999. Debilidades y fortalezas en las pruebas de evaluación*. Argentina.
- OELSNER, V. (2002): *Los usos de las evaluaciones nacionales de la calidad de la educación*. Argentina (1994-2001). Tesis de Maestría (en elaboración). Victoria, Universidad de San Andrés.
- OSZLAK, O. (1999). "Quemar las naves (o cómo hacer reformas estatales irreversibles)", en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 6 N° 14, Buenos Aires.
- PALAMIDESSI, M. (1998). "La producción de los sujetos de la educación. El "gobierno económico" y la gestión del riesgo en las sociedades de seguridad", en *Propuesta Educativa*. Año 9 N° 19.
- PAVIGLIANITTI, N. (1988). *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Estudios y Documentos. Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia.
- PREAL (2002). Grupo de trabajo sobre estándares y evaluación. "Uso y divulgación de los resultados de las evaluaciones", Panamá.
- RAMELLA, S. (1999). *Ideas demográficas argentinas (1930-1950)*. Tesis para la Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras.
- RAVELA, P. (2001). ¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?, PREAL, Santiago de Chile.
- ROS, C. (2000). Información para hacer eficiente el mejoramiento de la calidad educativa con equidad. Evaluación educativa en el marco de la tarea de la institución escolar. Banco Mundial - PRL - Ministerio de Educación, Córdoba.
- ROWLANDS, Ian. (1998); *Definición de algunas coordenadas para orientar la política de información*. En: Some compass bearing for information policy orienteering. ASLIB Proceedings, Vol. 50, N° 8, September, pp. 230-237. (Texto completo digitalizado y traducido por el CLADES).

- SENÉN GONZÁLEZ, S. y ARANGO A. (1997). “La descentralización educativa. ¿Política educativa o política fiscal?”, en Oszlak (comp.). *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Vol 1, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- SUASNABAR, C. (2000). “Burocracias Provinciales y Estilos de Gestión en la implementación del Tercer Ciclo de EGB”, en Convenio FLACSO/Ministerio de Educación. *Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo de la EGB en seis jurisdicciones*. Informe Final. Bs. As.
- SUASNABAR, C. (2001). *La Administración de la Educación en la Argentina: La conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación*. Universidad de La Plata (mimeo).
- SUBIRATS, J. (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Gestión y política pública*, Vol. IV, número 1, México.
- TIANA FERRER, A. (1998): “Tratamiento y usos de la información de evaluación”, en: *CUMBRE IBEROAMERICANA: Programa Evaluación de la Calidad de la Educación*. Documentos, Buenos Aires, OEI, vol. I.
- TIRAMONTI, G. (1989) *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Cuadernos Flacso N° 6. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Modernización Educativa de los 90, ¿el fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- TIRAMONTI, G., SUASNABAR, C. (2000). “La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación”, en *Revista Aportes* N° 15 (otoño). Asociación de Administradores gubernamentales, Bs. As.
- VAN DER MEER, FRANS-BAUKE, (1999) “Evaluation and the Social Construction of Impacts”, *Evaluation*. SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 5(4): 387-406
- VILLANUEVA, L. F. (1991) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, El colegio de México.
- VIÑAO, A. (2002). “Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios”. Madrid. Ediciones Morata.

## VI. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha contado con avales institucionales que agradecemos, porque nos han permitido avanzar junto con otros colegas en la problematización y la discusión de las temáticas abordadas. Nuestro agradecimiento, entonces, a la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a la Dirección de Estadísticas Sectoriales del Instituto Nacional de Estadística y Censos, a la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y a la Coordinación de Políticas y Proyectos Educativos de Córdoba.

Agradecemos también la excelente disposición de los entrevistados en cada una de las provincias en las que trabajamos, las puertas abiertas de las escuelas, así como las opiniones de los docentes.

Queremos también mencionar a otros especialistas que dedicaron su tiempo y competencias para compartir con nosotros claves de análisis y lecturas críticas del trabajo. María Rosa Almandoz y Alejandro Morduchowicz nos orientaron en nuestras primeras indagaciones; Fabián Repetto colaboró leyendo el proyecto y sugiriendo abordajes; Claudio Suasnábar y Mariano Palamidessi leyeron los primeros borradores y realizaron comentarios valiosos. De nuevo, Mariano Palamidessi y además Margarita Poggi hicieron una lectura de una primera versión del Informe Final que enriqueció el trabajo y aportó a un interesante debate dentro del área de educación de la FLACSO-Argentina.

Agradecemos a todos sus aportes y sobre todo su disposición para el intercambio eficaz.

Finalmente, el proyecto de investigación y el informe de resultados se beneficiaron ampliamente de los comentarios realizados por jueces y evaluadores anónimos del Fondo de Investigaciones Educativas.



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y el monitoreo del progreso educativo. Los siete estudios reunidos en este libro –realizados en el marco del primer concurso del Fondo de Investigaciones Educativas que impulsa PREAL con apoyo del Banco Mundial por medio del Global Development Network (GDN)– son un nuevo aporte en función de dicho objetivo, al abordar un tema central: el uso que se da en los países estudiados a la información empírica disponible sobre los sistemas educativos, su impacto en el mejoramiento de los mismos y la forma de maximizarlo.

Las actividades del Programa son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), The AVINA Foundation, The Tinker Foundation y el Banco Mundial entre otros donantes.



Inter-American Dialogue  
1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510  
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel. (202) 822 9002  
Fax: (202) 822 9553 • E-Mail: [iad@thedialogue.org](mailto:iad@thedialogue.org)  
Internet: [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org) & [www.preal.org](http://www.preal.org)



CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10  
Oficina 1002 • Providencia  
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334 4302  
Fax: (56-2) 334 4303 • E-mail: [infopreal@preal.org](mailto:infopreal@preal.org)  
Internet: [www.preal.org](http://www.preal.org)