

Las políticas de evaluación educativa en América Latina

Educational assessment policies in Latin America

Ivana Griselda Zacarias
Vanderbilt University, Estados Unidos

Recibido: 10/10/2018
Aceptado: 26/12/2018

ABSTRACT

The fact that society has acknowledged the social value of education has implied a higher demand for transparency in educational outcomes. For more than 20 years, the implementation and expansion of learning assessment tools in Latin America has come to be probably the most remarkable educational policy given by governments as a response to this demand for transparency, in tandem with the need to find possible explanations for the results. The expansion of the contents and skills that have been assessed, as well as the population on which these tests have been applied, the adherence to international assessments and the creation of autonomous institutes of educational evaluation can be understood under this process.

KEY WORDS: Educational assessment; evaluation; Latin America; social value of education.

RESUMEN

El reconocimiento por parte de la sociedad del valor social de la educación (VSE) ha implicado una demanda por una mayor transparencia de los resultados escolares. Desde hace más de 20 años, la implementación y expansión de dispositivos de evaluación de aprendizajes en América Latina ha proliferado como parte de las políticas educativas más destacadas para dar respuesta a esta demanda de transparencia y a la necesidad de encontrar factores que expliquen dichos resultados educativos. La expansión de los contenidos y habilidades evaluadas, así como la población a la que se ha buscado evaluar respecto de los alcances de la evaluación en sus comienzos, la adhesión a evaluaciones internacionales y la creación de institutos de evaluación autónomos pueden entenderse dentro de este proceso.

PALABRAS CLAVE: Evaluación educativa; América Latina; valor social de la educación.

1. El valor social de la educación

La demanda de mayor información sobre la calidad de los sistemas escolares aparece asociada a un reconocimiento del valor social que éstos tienen en la promoción de mejores condiciones de vida para las personas. En este sentido, entendemos al valor social de la educación (VSE) como “la utilidad que tiene la educación dentro de una sociedad para el desarrollo y la promoción de las personas en los ámbitos social y laboral, así como a las ventajas que aporte como elemento de prevención de la exclusión social, y como garantía para el desarrollo y la mejora de su bienestar a lo largo de la vida” (Jornet et al., 2011, pp.52).

Muchos estudios han comprobado que, más allá del determinismo de resultados en función del punto de partida del estudiante o la sociedad (Duncan&Murnane, 2011; Reardon, 2013), ciertamente mayores niveles de educación explican algunos resultados ligados a un mayor desarrollo (Angrist et al., 2013).

Desde esta última perspectiva es que tiene sentido hablar del VSE “objetivo” de la educación. En particular, entendemos que el reconocimiento del VSE objetivo de la educación —es decir, la asociación de una mayor educación a mejores ingresos, mejor salud, trabajos de mejor calidad, sociedades más pacíficas, y en general una mejor vida³— ha conducido a los estados de América

³ La definición de VSE objetivo es “la utilidad real que tiene la educación, dentro de una sociedad, para el desarrollo y la promoción de las personas en los ámbitos social y laboral, así como a las ventajas que tenga

Latina a invertir en sistemas que permitiesen relevar, producir y sistematizar enormes cantidades de datos acerca de un número cada vez mayor de dimensiones de la vida escolar.

2. Desarrollo de las políticas de evaluación educativa en América Latina

La demanda por una mejor educación y, en consecuencia, una mayor transparencia de los logros educativos, condujo a los gobiernos de la región a desarrollar sistemas de evaluación educativa que cumplieren alguno de los dos propósitos tradicionalmente asociados a la evaluación: por un lado, *accountability* o rendición de cuentas (evaluación sumativa); por el otro, obtención de insumos para la mejora de la enseñanza y los aprendizajes (evaluación formativa) (Pigott, et al., 2011). Así, mientras que en algunos casos se buscó premiar o penalizar los “buenos” o “malos” resultados, en otros, la información obtenida fue utilizada con el propósito de modificar las políticas y/o prácticas educativas.

En una primera etapa —principalmente, durante los 90— los esfuerzos estuvieron dirigidos a establecer estándares o metas de aprendizaje y/o seleccionar marcos referenciales, desarrollar instrumentos de medición y a definir los modos y usos de la información producida. La gran mayoría de los sistemas de la región se constituyó como tal en esta época (Ravela, 2000; Ferrer, 2006).

Inicialmente, el foco de las evaluaciones estuvo puesto en algunos grados de educación primaria y de educación secundaria, principalmente en aquellas áreas asociadas con un mínimo nivel de inclusión en la sociedad (Román y Murillo, 2010).

El fortalecimiento de la demanda de información educativa por parte de la sociedad, como consecuencia, entre otros factores, de un mayor reconocimiento del VSE objetivo de la educación, junto con el crecimiento de equipos técnicos y burocracias especializadas, trajo inevitablemente la necesidad de imprimir de una mayor autonomía a las políticas de evaluación, multiplicar los objetos de evaluación (Román y Murillo, 2010), así como las poblaciones evaluadas y participar de instancias evaluativas en múltiples niveles.

3. Expansión de las políticas de evaluación educativa

Entre las múltiples respuestas que se han dado en la región a esta mayor demanda de información, analizaremos la adhesión a evaluaciones y sistemas de información internacionales, la expansión de los contenidos y habilidades evaluadas, la diversificación de las poblaciones evaluadas, y la proliferación de nuevos institutos de evaluación educación en la región.

3.1. Adhesión a evaluaciones y sistemas de información internacionales

Así como cada país ha desarrollado e implementado dispositivos de evaluación educativa propios, organismos internacionales e iniciativas transnacionales han liderado también la creación de exámenes comparados entre países y de instrumentos de recolección y sistematización de información cada vez más sofisticados.

En cuanto a las evaluaciones estandarizadas internacionales, acaso la más conocida es PISA (*Programme for International Student Assessment*), implementada por la OCDE en estudiantes de 15 años, a la que progresivamente se fueron sumando la mayoría de los países de América Latina; en la región, además, para la evaluación de la enseñanza primaria o elemental (3° y 6° grado), desde 1997 se vienen implementando los estudios ERCE, desarrollados por los países que la integran, bajo el paraguas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO.

Además de PISA y del ERCE, varios países de la región (y algunos estados sub-nacionales) han, a lo largo de la historia, aplicado otras evaluaciones internacionales, como PIRLS (*Progress in*

para ellas como elemento de prevención de la exclusión social, y como garantía para el desarrollo y la mejora de su bienestar a lo largo de la vida.” (Jornet et al., 2011, pp. 53)

International Reading Literacy Study), ICCS (*International Civic and Citizenship Education Study*) y TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), desarrollados por la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA).

Respecto al PIRLS, los países de la región que participaron en su primera edición en 2001 fueron Argentina y Colombia. En cuanto al ICCS, iniciado en una versión similar a la actual (CIVED) en 1999, los países que se sumaron en dicha ocasión fueron Chile y Colombia. Finalmente, el TIMSS se aplicó por primera vez en el mundo en 1995, y ese mismo año participaron Argentina, Colombia y México.⁴

La última implementación de PISA se realizó en 2018. La tercera y más reciente implementación de ERCE fue en 2013, siendo la próxima en 2019.

3.2. Expansión de los contenidos y habilidades evaluadas, y de la información recolectada.

El número de disciplinas evaluadas es una de las dimensiones de la política educativa que fue en expansión con el transcurso de los años. Para simplificar el análisis, nos concentraremos en educación básica.

En términos generales, inicialmente los países típicamente optaron por realizar al menos una evaluación en el nivel primario y al menos una evaluación en el nivel secundario, en las áreas de Comunicación Escrita o Lengua, y Matemáticas.

Además de las evaluaciones de conocimiento, en muchos casos se acompañó dicha política con la sistematización de otros indicadores escolares. Durante los 90's, por ejemplo, el sistema de evaluación de chileno premiaba o penalizaba a las escuelas en función de su desempeño en el SIMCE, las condiciones de trabajo o la integración de los profesores (Izunza Higuera, 2012). En 2002 se medía en 2° Lectura, Escritura y Matemáticas. Para 2010 ya había evaluado en 2°, 4° y 8°, en distintos momentos, en las áreas de Lectura, Escritura, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales (Gysling et al., 2011).

Uruguay también es un ejemplo de expansión de áreas de evaluación. Mientras que en 2009 se medía Lengua, Matemáticas y Ciencias en primaria, en la actualidad también se evalúa Inglés y Oralidad en primaria y educación media⁵.

En sus inicios en 1991, las pruebas SABER, en Colombia, incluían Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Competencias Ciudadanas. En 2005 se agregó Ciencias Sociales. Por su parte, en Ecuador en 1996 se medía Lenguaje y Comunicación y Matemáticas en las pruebas Aprendo en 3°, 7° y 10° de la educación básica; en 2008, la evaluación fue censal en 4°, 7° y 10° de la escuela básica y se agregó 3° de bachillerato. A las dos áreas tradicionales, se sumó Ciencias Sociales y Ciencias Naturales (Ministerio de Educación de Ecuador, 2009).

En los últimos años, a las habilidades cognitivas típicamente evaluadas se agregaron aquellas relacionadas con las competencias digitales y aquellas denominadas habilidades socioemocionales. En el caso de las primeras, por ejemplo, PISA desarrolló un instrumento conocido como PISA Digital, que algunos países optaron por incorporar. ERCE 2019 tendrá un módulo adicional (“módulo de innovación”) que buscará medir, además, habilidades socioemocionales.

Asimismo, en las evaluaciones nacionales, también se sumó un componente socioemocional. Chile viene implementando “Indicadores de Desarrollo Personal y Social”, que relevan autoestima académica, hábitos de vida saludable, clima de convivencia escolar, y participación y formación ciudadana, junto con retención escolar, equidad de género, asistencia y titulación⁶.

Colombia, pionero en incorporar instrumentos de evaluación internacionales desde sus comienzos, en 2019 implementará el estudio de la OCDE sobre habilidades sociales y emocionales (Kautz et. al, 2014), que reúne información sobre el desarrollo de 19 habilidades sociales y emocionales en estudiantes de 10 a 15 años de edad en varios países del mundo⁷.

4 <https://www.iea.nl/>

5 <http://www.anep.edu.uy>

6 <http://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/indicadores-desarrollo-personal-social/>

7 <http://www.icfes.gov.co>

En los últimos años, PISA también sumó un instrumento de evaluación de alfabetización financiera y de competencias ciudadanas, al que algunos países de la región adhirieron.

3.3. Diversificación de las poblaciones evaluadas.

En los diversos países, la medición de los desempeños en cada grado, año y nivel fue creciendo de manera sistemática, y en muchos casos también se pasó de la implementación de pruebas muestrales a la implementación de pruebas censales.

Sin contar los dispositivos implementados por los estados y los municipios, en Brasil, por ejemplo, se amplió significativamente el alcance de las evaluaciones nacionales. Mientras que en 1990 se evaluaba la educación primaria (a través del SAEB), en 1998 se agregaron los ENEM (Exámenes Nacional de Enseñanza Media), con el objetivo de evaluar el desempeño de los estudiantes en ese nivel y, desde 2004, también para seleccionar estudiantes para la educación superior. En el nivel superior también existen múltiples instancias evaluativas, que cumplen diferentes metas⁸.

La obtención de resultados que se alejaban de lo esperado y el aluvión de investigaciones que demuestran el efecto de la calidad del docente sobre los aprendizajes (Darling-Hammond, 2000; Darling-Hammond y otros, 2005; Barber y otro, 2008; OREALC-UNESCO, 2013) condujeron a que muchos países comenzaran también a evaluar a sus docentes.

En Chile, a la evaluación de la educación básica se agregó la evaluación docente, a través de distintos dispositivos (portfolios, observaciones, entrevistas) y varios evaluadores (pares, directivos, auto-evaluación). (Izunza Higuera, 2012).

La evaluación docente México tal como se la conoce hoy comenzó en 2011, como consecuencia de un acuerdo con la OCDE. En la actualidad, existen tres tipos de dispositivos, mientras que anteriormente sólo se había implementado una iniciativa aislada (Cordera et al., 2013).

En Argentina, en 2017 se llevó a cabo por primera vez una evaluación sobre la calidad de la formación docente inicial, desde la Secretaría de Evaluación Educativa de la nación. En dicha evaluación, se evaluó a los estudiantes de docencia que estuviesen a punto de graduarse, en Criterio Pedagógico y Comunicación Escrita.

3.4. Creación de institutos de evaluación educativa en la región

La cuestión de la evaluación educativa ha estado asociada consistentemente a la discusión acerca de la legitimidad de dichas evaluaciones, si eran llevadas a cabo por el propio organismo gubernamental que implementaba las políticas educativas. Esta discusión llevó a que muchos países de la región tomaran la iniciativa de crear institutos autónomos de evaluación educativa, con el objetivo de separar la práctica educativa de su análisis y estudio.

Uno de los primeros países de la región que se propuso estudiar los problemas educativos de una forma sistemática desde el Estado fue Brasil. En 1937, por decreto presidencial, creó el Instituto de Pedagogía, actualmente denominado *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais* (INEP), “destinado a realizar investigaciones sobre los problemas de enseñanza, en sus diferentes aspectos”⁹.

Si bien originalmente no tenía a su cargo el desarrollo e implementación de evaluaciones de aprendizaje, a partir de 1990, con la instauración del SAEB (Sistema de Evaluación de la Educación Básica), también sumó dichas funciones.

Otro de los sistemas de evaluación educativa más antiguo de la región es el colombiano. A través de la creación del Instituto Colombiano para la Evaluación Educativa, en 1968, se implantó en el país la primera evaluación estandarizada para la admisión universitaria¹⁰. Tuvo sucesivas reformas, siendo la última en 2009.

El auge de los institutos de evaluación educativa en la región comenzó realmente en los 2000s. Ya en 2002, en México, el presidente Vicente Fox crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa

8 <http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep>

9 http://download.inep.gov.br/acesso_a_informacao/base_juridica/lei_n378_13011937_criacao_inep.pdf.

10 De hecho, es conocido como “ICFES” porque deriva su nombre de su origen como “Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior”.

(INEE)¹¹, con el objetivo de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

También con el objetivo de evaluar la educación y realizar investigaciones específicas en el campo educativo, en enero de 2009 se creó en Uruguay el Instituto de Evaluación Educativa, a través de la ley 18.437.¹² Al año siguiente, tuvo lugar la creación del Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (Ley N° 070/ 2010)¹³ de Bolivia, cuyo objetivo es establecer “procesos de seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la educación para generar información pertinente, oportuna y confiable orientada a fortalecer y mejorar la(s) calidad(es) educativa(s) y la toma de decisiones”.

Las instituciones más recientes en este sentido son la Agencia de Calidad Educativa chilena y el INEVAL de Ecuador. La Agencia de Calidad Educativa de Chile se crea en 2011, a través de la sanción de la ley 20.529 “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Educación Parvularia, Básica, Media, y su fiscalización”, estableciendo también que el sistema deberá operar “mediante un conjunto de políticas, estándares, indicadores, evaluaciones, información pública y mecanismos de apoyo y fiscalización a los establecimientos, para lograr la mejora continua de los aprendizajes de los alumnos, fomentando las capacidades de los establecimientos y sus cuerpos directivos, docentes y asistentes de la educación” (Art. 2)¹⁴.

Por su parte, en Ecuador, con fuerte impulso del presidente Correa, el INEVAL (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) se creó en 2012, con base en la Constitución Nacional y en la Ley Orgánica de Educación Intercultural¹⁵.

Tabla 1

Institutos de evaluación educativa de la región.

Año	País	Institución
1937/ 1990	Brasil	Instituto de Pedagogía/ <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais</i> (INEP).
1968	Colombia	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).
2002	México	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).
2010	Bolivia	Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa.
2012	Ecuador	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL).

Otros países de la región, en particular en Centroamérica, si bien no cuentan con institutos propios de evaluación educativa, han desarrollado complejos sistemas de recolección de información sobre aprendizajes y desempeños educativos dentro de los propios ministerios¹⁶.

En Sudamérica, la Ley General de Educación N.º 28.044 de 2003 de Perú estableció la creación de los organismos del sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa, con el objetivo de, entre otros, evaluar los aprendizajes y los procesos pedagógicos y de promover cultura de uso de información. Por último, en diciembre de 2015, con la llegada al gobierno del presidente Mauricio Macri, también en Argentina se decidió jerarquizar la evaluación

11 www.inee.edu.mx

12 <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf>

13 <http://www.opce.gob.bo/publico/inicio/intro>

14 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635>

15 <http://www.evaluacion.gob.ec/historia/>

16 Cuba, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana o recientemente Panamá son buenos ejemplos.

educativa a través de la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa (SEE), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación (Resolución 280/2016 del Consejo Federal de Educación).¹⁷

4. Discusión y conclusiones

Una mayor demanda por educación ha forzado a los Estados a invertir en políticas de transparencia y evaluación. Mientras que en los 90's surgieron los principales sistemas evaluativos de la región, en los 2000s, estos sistemas se consolidaron y expandieron.

Entre las dimensiones de análisis de dicha expansión podemos mencionar la adhesión a evaluaciones internacionales, el aumento de la cantidad de disciplinas y poblaciones evaluadas, y la creación de institutos autónomos de evaluación.

Si bien la evidencia ha dado muestras de la limitación de la educación para romper con el determinismo de los resultados de aprendizaje (Tedesco, 2011), también es cierto que quienes son beneficiados por ella tienen más probabilidades de tener mejores empleos y en general una mejor vida (Jornet et. al., 2011). Profundizar en el conocimiento de las prácticas pedagógicas, institucionales y políticas que conducen a romper con dicho determinismo debería ser el horizonte de las políticas de evaluación educativa, en particular en una región tan desigual como América Latina. Un exceso de atención y recursos sobre la evaluación en la agenda educativa de los países puede poner en riesgo la implementación de políticas sustantivas para la mejora de la equidad y calidad en educación.

Referencias bibliográficas

- Angrist, N., Patrinos, H. & Schlotter, M. (2013). An expansion of a global data set on educational quality: a focus on achievement in developing countries. *World Bank Education Unit, Policy Research Working Paper 6536*. Accedido el 7 de octubre de 2018, en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/814731468203692535/pdf/wps6536.pdf>
- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. PREAL serie documentos n° 41, dc: inter-american dialogue.
- Cordero Arroyo, G., Luna Serrano, E., & Patino Alonso, N. (2013). La evaluación docente en educación básica en México: panorama y agenda pendiente. *Sinéctica*, 41, 2-19.
- Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement. A review of state policy evidence. *Education policy analysis archives*, 8(1), 1-44.
- Darling-Hammond, L., Holtzman, D. J., Gatlin, S. J., & Vasquez Heilig, J. (2005). Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, teach for America, and teacher effectiveness, *Education Policy Analysis Archives*, 13(42), 1-51.
- Duncan, G., & Murnane, R. (eds.) (2011). *Whither opportunity? Rising inequality, schools and children's life chances*. New York/Chicago: Russell Sage Foundation/ The Spencer Foundation.
- Escudero Muñoz, J. (2010). Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales. *Revista Fuentes*, 10, 10-31.
- Ferrer, G. (2006). *Sistemas de evaluación de aprendizajes de América Latina. Balance y desafíos*. DC: PREAL.
- Gysling, J., & Meckes, L.. (2011). Estándares de aprendizaje en Chile: mapas de progreso y logro simce 2002 a 2010. PREAL serie documentos n° 54, DC: Inter-American Dialogue.
- Izunza Higuera, J. (2012). La construcción panorámica de la evaluación educativa en Chile. *Novedades Educativas*, 258, 18-21.

¹⁷ El proyecto de ley para la creación de un instituto de evaluación autónomo se encuentra en el Congreso de la Nación.

- Jornet, J. M., Perales, M. J., & Sánchez-Delgado, P. (2011). El valor social de la educación: entre la subjetividad y la objetividad. Consideraciones teórico-metodológicas para su evaluación. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 4(1), 52-77.
- Kautz, T., Heckman, J., Diris, R., Ter Weel, B., & Borghans, L. (2014). *Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success*. Paris: OCDE.
- Ministerio de Educación de Ecuador. (2009). *Resultados de pruebas censales. Ser Ecuador 2008*. Consultado el 1° de octubre de 2018 de <http://web.educacion.gob.ec/upload/resultadopruuebasweb.pdf>.
- Murillo, J., & Román, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97-120.
- OREALC-UNESCO. (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Centro de Estudios de Políticas en Educación (CEPPE). París: UNESCO.
- Pigott, T., & Polanin, J. (2011). *Educational assessment*. Oxford: Oxford University Press.
- Ravela, P. (ed.) (2000). *Los próximos pasos: ¿hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* DC: PREAL.
- Reardon, S. (2013). The widening income achievement gap. *Educational Leadership*, 70(8), 10-16.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo De Cultura Económica.

Sitios web

- Agencia Nacional de Educación Pública de Uruguay: <http://www.anep.edu.uy>
- Agencia de la Calidad de la Educación de Chile: <http://www.agenciaeducacion.cl>
- Instituto Colombiano de Evaluación Educativa: <http://www.icfes.gov.co>
- International Education Agency: <https://www.iea.nl/>
- Instituto Nacional de Estudios e Pesquisas de Brasil: <http://portal.inep.gov.br>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México: www.inee.edu.mx
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Uruguay: <https://www.ineed.edu.uy>
- Observatorio Plurinacional de La Calidad Educativa de Bolivia: <http://www.opce.gob.bo>

Para citar este artículo

Zacarias, I. G. (2018). Las políticas de evaluación educativa en América Latina. *Revista Fuentes*, 20(2), 29-35. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].
doi: <http://dx.doi.org/10.12795/revistafuentes.2018.v20.i2.02>