

LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CHILE: UNA APROXIMACIÓN CONTEXTUAL

Cristina Basualdo
Universidad Nacional de Salta
crisbas@unsa.edu.ar

El presente trabajo corresponde al Proyecto de Investigación N° 1314 del CIUNSa; **Evaluaciones Nacionales: Su función política en el contexto de las reformas educativas en Argentina, Bolivia y Chile**

El Contexto de la Reforma

En la década de los 90, emerge en el ámbito mundial una revalorización de la educación que guarda estrecha relación con los cambios históricos de fines del siglo XX, los que se han descrito como un cambio de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento. Sociedad globalizada y dinamizada por la expansión y centralidad creciente que posee en ella la utilización del conocimiento, facilitado por el rápido despliegue en el ámbito mundial de las modernas tecnologías de la información y la comunicación. Sociedad en la cual para producir y lograr competitividad económica, tanto como para vivir en sociedad y construir la democracia, requiere de destrezas culturales de nuevo tipo que los sistemas educativos deben comenzar a proveer. Lo nuevo aquí es que la Educación empieza a ser el eje del desarrollo, lo más importante para prevalecer en el concierto internacional es el conocimiento, lo que otorga a la educación una importancia inédita.

En Chile, la reforma en la educación nace de una Política Educacional que comienza a implementarse en marzo de 1.990, particularmente en ese escenario se vivía la influencia de dos circunstancias especiales, una de ellas, la Conferencia Mundial de la Educación para Todos y la otra, la restauración de la Democracia tras 17 años de dictadura militar. El desafío de la educación actual es poner a disposición de todos, las competencias culturales que antes se reservaban a una elite. De allí que las metas de la Reforma Educacional sean sustantivamente, el mejoramiento de la calidad y la equidad del proceso educativo; convirtiéndose en una tarea de todos y no sólo del Ministerio de Educación. Esto implicó la transferencia de un conjunto de decisiones pedagógicas y curriculares desde los organismos centrales a los organismos de base. Tal proceso es el que vivieron casi todos los países de la región.

Luego de esa breve introducción, la pregunta que se impone es ¿Cómo se entiende esta transformación de la educación de Chile en particular, y de Latinoamérica en general?

Cuando se trata de analizar una práctica, como en este caso de la Evaluación de la calidad de la Educación, necesariamente para una mayor comprensión, debemos contextualizarla. Como es sabido, las reformas de la Educación en América Latina que comienzan a ocurrir hacia

los '90, se corresponden directamente con reformas estructurales del Estado en la región. Es decir, que las prácticas de los Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación se inscriben directamente dentro de las otras prácticas sociales.

La reforma del Estado Chileno comienza a llevarse a cabo durante la dictadura de Augusto Pinochet que adhiere a los modelos de desarrollo propuestos por EE.UU., los países centrales y los organismos internacionales de crédito como FM y BM. cuya característica principal fue la destrucción de las bases del modelo sustitutivo de importaciones como eje ordenador de la actividad económica, tal que al llegar los '90 se aplicó un proceso creciente de desestructuración del sistema productivo que impuso la valorización financiera como eje ordenador del proceso de acumulación. Las Reformas del Estado resultarán en la imposición de un Estado Mínimo (modelo propuesto por los países centrales a partir del Consenso de Washington) que dará origen al proceso de descentralización del Estado, con la consiguiente transferencia de funciones hacia los gobiernos locales y privatización de las empresas del estado.

A comienzos de la década de los '90, muy vinculado con el auge neoliberal de mercado y con la idea de la privatización; comenzó a asociarse lo local al ámbito de los servicios. Las prioridades conceptuales pasaron así por el rol del municipio, el cual ya no va a ser concebido como el espacio de la democracia local, el espacio de la participación, sino que va a empezar a ser visto como una empresa social de servicios y la educación como práctica social, no será ajena a esa tendencia.

Se considera entonces al Estado Local como una empresa de servicios que no sólo le presta servicio a los clientes y usuarios que pagan, sino también le presta servicios a los pobres. Esta va a ser la diferencia entre una empresa de servicios públicos y el Municipio. En este sentido comienza así una fuerte vinculación entre lo privado y lo público, y la idea de gerenciamiento de lo social en la educación.

Las Políticas de Evaluación de la Calidad y el SIMCE

En Chile, hacia los '60 nació el interés por implementar un sistema nacional de medición que permitiera monitorear la calidad de la educación. Así fue como se desarrolló una prueba para el 8 Básico, que se aplicó desde 1.968 hasta 1.971.

En la década de los 80, la gestión de un número importante de establecimientos fue traspasada al sector privado y nuevamente apareció la necesidad de contar con sistema de evaluación. Tal situación hizo que se volvieran a aplicar pruebas entre 1.982 y 1.984 a alumnos de 4 y 8 de forma simultánea en todas aquellas ciudades con más de 20 mil alumnos.

Más tarde, el sistema evaluaba a todos los alumnos que cursaban un mismo nivel en las ciudades de: Santiago, Valparaíso y Concepción. Fue en 1987 que comenzó a aplicarse la prueba **SIMCE** (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) de manera similar a como hoy la conocemos.

Al objetivo inicial de permitir la comparación entre distintos establecimientos se le agregó luego, el de realizar seguimientos al desempeño de una misma escuela a lo largo del tiempo.

A partir de 1998 las pruebas debieron adecuarse a los cambios introducidos por la Reforma Educacional. Así, a la tradicional medición de conocimientos aprendidos por los alumnos, se agregaron metodologías para medir también sus destrezas cognitivas. Es por ello que a partir de 1998 se incorporó el uso de preguntas abiertas y se introdujo la metodología conocida como Teoría de Respuesta al Ítem (IRT), que ofrece, según informes del SIMCE, varias ventajas en relación a la metodología anterior, de Porcentaje Medio de Respuestas Correctas (PMRC).

La Evaluación de la Calidad de la Educación en los discursos de la máxima autoridad ministerial de la época.

Dice el Ministro de Educación, S. Bitar refiriéndose al Informe de Joaquín Brunner y G. Elacqua “Capital Humano en Chile”

“El informe tiene otra ventaja. La comparación internacional que se extiende a lo largo de todo el texto y los apoyos que significa el World Education Indicator de la OCDE, nos invitan a reflexionar atendiendo a los acuerdos internacionales, lo que tampoco habíamos hecho. Nos proporciona puntos de referencia para mirar a Chile en función de países del Asia, Europa y de Estados Unidos, sacándonos de una sola comparación con América Latina.”

“La Reforma Constitucional que consagró los 12 años de escolaridad constituye un hito histórico, que sella un ciclo de expansión de la cobertura. Estamos en otra etapa: la de la calidad. En la calidad del aula, hay cinco puntos que me parecen muy importantes de mencionar como áreas que deben ser investigadas:

*“1.- **Estándares.** Tenemos currículo nuevo, pero si no hay estándares de medición, no se puede saber cómo funciona. Investigación en estándares, me parece fundamental”¹*

Estas expresiones demandan un breve análisis. Hablar de Estándares remite necesariamente a reflexionar respecto al carácter de la función de producción escolar². Esta no difiere de cualquier otra unidad productiva, no obstante ello, tiene sus peculiaridades que definen a ese proceso y que acarrea dificultades a nivel conceptual de las relaciones entre inputs y outputs escolares. Se destacan entre ellas, la naturaleza múltiple e intangible del producto, la realización del proceso sobre el propio estudiante, la heterogeneidad de los servicios transferidos, la dimensión temporal del proceso de producción, el carácter acumulativo del aprendizaje humano y la trascendencia de elementos exógenos al contexto escolar.

A continuación, algunas aclaraciones respecto a las relaciones entre inputs y outputs planteadas arriba. Cuando hablamos de la naturaleza intangible y múltiple del output (compartida

¹ Bitar, S. (2.003) Comentarios al informe Capital Humano en Chile de J.J. Brunner y G. Elacqua [En línea] Biblioteca Digital Ministerio de Educación de Chile

² Para estas reflexiones se ha considerado a Mancebón Turrubia M. (1.999: 114-116)

con muchas otras industrias suministradoras de servicios), la razón estriba en que el objeto de intercambio en el mercado educativo, no es como tal una mercancía, sino que está constituido por elementos de variada naturaleza, por ejemplo: conocimientos, habilidades, actitudes, normas de comportamiento, valores, etc. que se llevan a cabo en forma conjunta y de muy difícil medición. Por otro lado, la importancia relativa de cada uno de ellos varía en cada uno de los niveles del sistema educativo, lo que hace aún más evidente la dificultad de encontrar un concepto estándar representativo de la producción de todas las instituciones escolares al interior mismo de la región y mucho menos internacionales como las de Estados Unidos, Asia o Europa, para llegar a comparar resultados educativos.

Otro aspecto del proceso de producción escolar de importancia, es que dicho proceso se realiza sobre el propio estudiante. Tal es la característica fundamental del Capital Humano, este se encuentra incorporado a la persona que invierte. Esta particularidad genera desde el vamos, problemas para lograr una comprensión acerca del estudiante dentro de la función de producción.

Dentro de todas estas explicaciones debemos considerar también, que el proceso escolar no es homogéneo, la existencia de diferencias en el aprendizaje individual está marcando que la importancia de cada recurso específico variará respecto de ese patrón. Es imposible así, determinar una práctica escolar universalmente eficaz. Hay cuestiones vinculadas al proceso de producción escolar que se manifiestan diferidas en el tiempo de un individuo, incluso pueden abarcar su ciclo vital, que están indicando lo difícil de especificar por completo a la producción escolar, que se identifica con la trayectoria completa de la vida humana.

El carácter acumulativo de la producción escolar, muestra que los outputs del capital humano acumulado se convierten in inputs para producir nuevamente outputs, esta complejidad en la producción escolar dificulta la delimitación de lo que es input o un producto del proceso en un momento concreto.

Estas son algunas de las consideraciones, dentro de otras tantas, que muestran al proceso de producción escolar como un complejo sumamente difícil de dilucidar, tanto que habrá que tener sumo cuidado cuando se trata de establecer un Estándar para medir la calidad de la Educación, en este caso de Chile, y además comparar “...para mirar a Chile en función de países del Asia Europa y de Estados Unidos, sacándonos de una sola comparación con América Latina. A partir de “... los apoyos que significa el World Education Indicator de la OCDE” ³(Organismo internacional para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que reúne a los países más desarrollados del mundo).

³ Documento citado en 1

La Difusión de los Resultados

De acuerdo a los documentos, el propósito fundamental del SIMCE es entregar - mediante una prueba nacional, censal y estandarizada-, indicadores objetivos sobre la calidad de la educación en todos los establecimientos educacionales del país, a partir de los cuales surgen un conjunto de iniciativas para mejorar la calidad de la educación.

La información de los resultados es provista a las instituciones escolares, padres, medios de comunicación y por supuesto al propio Ministerio de Educación, quien usa la información de los resultados de las pruebas para (siempre de acuerdo a los documentos del SIMCE) detectar los establecimientos con mayores problemas de calidad para desarrollar programas de apoyo; para orientar programas de perfeccionamiento docente, y diseñar programas de incentivo docente. Referidos a este último punto veamos cómo son gratificados, docentes, escuelas y universidades. El Ministro afirma:

“Aumentaremos la proporción de la remuneración docente ligada al desempeño en el aula, como se convino con los profesores y está establecido en la nueva ley. Acabamos de dar un público reconocimiento a 34 mil 380 educadores de todo Chile que forman parte de 1.829 equipos docentes seleccionados este año por el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) por sus importantes logros.

*Cada uno de estos profesores recibirá un **incentivo** anual promedio de \$341.000. Esta asignación partió en 1996, de un acuerdo con el Colegio de Profesores y a partir de otro acuerdo que logramos con ellos el año pasado, el SNED recompensará a un mayor número de establecimientos a partir del 2006.*

Si hasta ahora recibían la asignación las escuelas y liceos que atienden al 25% de la matrícula de cada región, a partir del 2006 el beneficio será para los establecimientos que atienden al 35% de los escolares de cada región.”⁴

Este beneficio, equivalente a un sueldo adicional al año, es el **primer incentivo** de carácter individual ligado al trabajo docente.

En marzo de 2.005 el Ministro de Educación Sergio Bitar, informaba que un total de 522 profesores recibirían la Asignación de Excelencia Pedagógica como un reconocimiento público a sus méritos y un incentivo en dinero, con un monto que fluctúa entre los 444 mil pesos y los 552 mil pesos anuales, por un período de 10 años. En 2004 se invitó a participar confidencial y voluntariamente a profesores de las trece regiones del país, de primer ciclo básico (primero a cuarto básico), segundo ciclo básico (quinto a octavo básico) y enseñanza media, correspondientes a los subsectores de Lenguaje y Comunicación, Educación Matemática, Estudio y Comprensión de la Naturaleza, Estudio y Comprensión de la Sociedad, Lengua Castellana,

⁴ Bitar S. (2.004) Entrega de resultados SIMCE 2003 Hotel Crowne Plaza Santiago [en línea]

Matemática, Historia y Ciencias Sociales y Biología.

Completaron su postulación un total de 1.621 profesores, de los cuales 522 obtuvieron la Asignación de Excelencia Pedagógica. La Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) tiene como propósito (de acuerdo al SIMCE) lograr el fortalecimiento de la calidad de la educación y, a la vez, reconocer y destacar el mérito de los docentes de aula del sistema subvencionado (municipal y particular subvencionado) que manifiesten conocimientos, habilidades y competencias de excelencia.

También en abril de 2.005 el Ministro hizo un público reconocimiento a 25 escuelas que fueron seleccionadas para representar a los establecimientos de la Región Metropolitana que obtuvieron buenos resultados en el SIMCE 2004 y destacó que *“la educación chilena está mejorando y que en particular se ha premiado a los que han trabajado mejor”*.

En febrero de 2.005 informó que un total de 113 universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica recibirán ese año M\$ 17.695.239 del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se distribuye a las instituciones de educación superior que logran matricular a los 27.600 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

“La constatación principal es que las mejores universidades recogen a la mayor parte de los mejores alumnos. Además, se trata de instituciones acreditadas lo que confirma que la acreditación es una buena garantía de calidad. Por lo tanto, el rol del Estado es seguir apoyando, a través de este instrumento, la calidad de la educación superior”, afirmó el Ministro.

Las universidades que lograron en 2.005 mayor asignación de recursos AFI, fueron en primer lugar, la Universidad de Chile, le sigue la Pontificia Universidad Católica de Chile y luego la Universidad de Concepción. Dentro de las primeras 10 instituciones que recibieron mayor AFI figuran también dos universidades privadas: la Universidad Diego Portales y la Universidad Andrés Bello.

Ante las gratificaciones, hacia fines de 2.005, el mismo funcionario expresará: *“la calidad de la educación en Chile, a partir de los óptimos resultados, se vislumbra para el próximo año con una gran potencia...”*

El **SIMCE** y sus resultados son ampliamente utilizados, la publicación de los mismos tiene el pleno objetivo de ***orientar la demanda***⁵, la publicación de resultados por escuela fue concebida como información clave para facilitar la elección de establecimientos por parte de padres que buscan escuelas para sus hijos. ***Esta información tiene incidencia en el sistema de financiamiento de las escuelas ya que este se basa en una subvención ligada a la matrícula***⁶. Gracias a esta relación entre el sistema de medición y el financiamiento de las escuelas, se busca favorecer que establecimientos que obtienen mejores resultados atraigan un mayor número de alumnos y, por consiguiente, mayores recursos. Esto, a su vez, se piensa

⁵ La cursiva y el subrayado es mío.

⁶ Ídem 4

movilizará a los establecimientos con menores resultados a mejorar sus prácticas de manera de obtener mayores logros de aprendizaje, pues de ello dependerá que reciban más alumnos y, por tanto, mayores recursos.

Conclusión

De lo expuesto podemos afirmar que la práctica del **SIMCE** (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) parte de una perspectiva de la producción educativa tal que articula los resultados de la medición a partir de estándares universales - a una población supuestamente homogénea respecto de la producción escolar-, con el financiamiento de las escuelas. Éste último, se resuelve en una subvención ligada a la matrícula favoreciendo a los establecimientos que obtienen mejores resultados atrayendo un mayor número de alumnos y, por consiguiente, mayores recursos. Por otro lado, completan el cuadro de estrategias un sistema de estímulos para elevar la calidad consistente en: a) La Asignación de Excelencia Pedagógica (**AEP**) a los docentes sobresalientes y b) El Aporte Fiscal Indirecto (**AFI**) que se distribuye a las instituciones de educación superior que logran matricular a los 27.600 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

Según los informes presentados con motivo del Seminario Internacional “La dimensión política de la evaluación de la calidad educativa en Latinoamérica” llevado a cabo en Santiago de Chile en diciembre de 2.002, las evaluaciones indican que no hay cambios significativos. Estos resultados podrían ser vistos como un dato positivo si lo consideramos en relación al crecimiento de la matrícula. Desde este punto de vista, podríamos afirmar que los sistemas educativos de la región mantuvieron sus resultados, aun a pesar de incorporar alumnos de sectores con mayores dificultades socioculturales. Sin embargo, tampoco aparecen cambios sensibles en aquellas zonas en las que el aumento de matrícula no fue significativo. En síntesis, lo cierto es que, a pesar de los enormes esfuerzos realizados por los procesos de reforma educativa y, en algunos casos, por la significativa inversión financiera realizada, los resultados de los procesos de evaluación no parecen registrar cambios en los resultados educativos. Agrega el documento que este dato abre varios interrogantes: *“¿las reformas educativas no han modificado lo que sucede en las escuelas o los instrumentos no están midiendo correctamente los resultados?”*

Tal vez, algo de la respuesta pueda encontrarse en la siguiente afirmación: La fragmentación del sistema y la falta de equidad en la educación, se corresponden directamente con una sociedad fragmentada donde la economía de cuño neoliberal, profundizó las diferencias hasta hacerlas casi insalvables en Chile en particular y en Latinoamérica en general. Pensar que los recursos de una escuela están estrechamente vinculados al número de la matrícula -pues se subvenciona por alumno-, está demostrando el imperio de la racionalidad técnica recurso de una economía de libre mercado, y la evaluación de la calidad educativa se inscribe en este paradigma.

Bibliografía

- BITAR CHACRA S. (27/05/2003).Exposición en desayuno de ICARE [En línea] Biblioteca Digital Ministerio de Educación de Chile.
- BITAR CHACRA S. (30/05/2003).Comentarios al informe Capital Humano en Chile de J.
- BRUNNER y G. ELACQUA. Universidad Adolfo Ibáñez [En línea] Biblioteca Digital Ministerio de Educación de Chile.
- BRUNNER y G. ELACQUA (25/08/2003).Exposición ante el Rotary Club de Santiago [En línea] Biblioteca Digital Ministerio de Educación de Chile
- BRUNNER y G. ELACQUA (06 /04de 2004) Entrega de Resultados SIMCE 2003 Hotel Crowne Plaza de Santiago. [En línea] Biblioteca Digital Ministerio de Educación de Chile
- Cox C. (2.001) *Las Reformas Educativas en la Década de 1.990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay.* - Proyecto: Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay ATN/SF- 6250-RG. Banco Interamericano de Desarrollo. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.
- CARNOY M. (1.999), Globalización y Reestructuración de la Educación. En: Revista de Educación *Economía de la Educación* N° 318 (pp.145-162) Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- FERRER G. (2006) *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos* [En línea] © Preal
- MANCEBÓN TURRUBIA, M. (1.999), La función de Producción Educativa: Algunas Conclusiones de Interés en la Especificación de los Modelos de Evaluación de la Eficiencia Productiva de los Centros Escolares. En: Revista de Educación. *Economía de la Educación* N° 318 (pp.113-142) Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- MORDUCHOWICZ, A. (2004) *Discusiones de Economía de la Educación.* - Argentina. ED. Losada
- SCHULTZ, T. (1.968) *Valor Económico de la Educación-México* ED. Unión Tipográfica *www.mineduc.cl/simce
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) UNESCO.
-