



Noveno Informe Estado de la Educación (2023)

Investigación

Aspectos claves a considerar en el desarrollo de un sistema nacional público de macroevaluación de los aprendizajes de estudiantes: recomendaciones desde el caso uruguayo

Investigador:

Francisco Javier Lasida Fierro

San José | 2023



370.7286
L344a

Lasida Fierro, Francisco Javier

Aspectos claves a considerar en el desarrollo de un sistema nacional público de macroevaluación de los aprendizajes de estudiantes : recomendaciones desde el caso uruguayo / Susan Francis Salazar -- Datos electrónicos (1 archivo : 444 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-71-4

Formato PDF, 25 páginas.

Investigación para el Noveno Informe Estado de la Educación 2023

1. EDUCACIÓN. 2. ESTUDIANTES. 3. APRENDIZAJE. 4. POLÍTICA EDUCATIVA. 5. EVALUACIÓN EDUCATIVA. 6. SISTEMA EDUCATIVO. I. Título.



Indice

Descargo de responsabilidad	4
Introducción.....	4
Gobernanza, organización institucional y equipos técnicos	4
Recomendación: autonomía del organismo responsable de la evaluación educativa	4
Recomendación: cometidos del organismo especializado en evaluación educativa.....	7
Recomendación: conformar un equipo técnico competente y reducido.....	9
Recomendación: generación de estándares educativos	11
Instrumentos de medición	12
Recomendación: desarrollo sistema de evaluación sumativa y estandarizada de aprendizajes	12
Recomendación: plan de evaluación formativa a cargo de los diversos actores educativos y en sinergia con la evaluación sumativa	14
Recomendación: desarrollo de sistema de información educativa como base de informes de estado de situación de la educación nacional y de evaluaciones parciales	15
Recomendación: el desarrollo de herramientas de autoevaluación y mejora de centros educativos como componente que retroalimiente la evaluación educativa	16
Financiamiento.....	18
Recomendación: financiamiento a través del presupuesto nacional y en base a resultados	18
Comunicación y uso de la evaluación.....	20
Recomendación: transparencia, comunicación y uso de la evaluación por distintos actores	20
Recomendación: la evaluación como base del plan nacional de educación	21
Recomendación: la articulación de la evaluación con las políticas de supervisión y fortalecimiento de centros.....	23
Bibliografía	24

Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el *Noveno Informe Estado de la Educación (2023)*, con financiamiento de la Fundación Yamuni Tabush. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Noveno Informe Estado de la educación (2023)* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Formato aplicado por: Karol Arroyo Mora, revisado por: Giselle Rojas Arias.

Introducción

Se presenta a continuación el Informe sobre “Aspectos claves a considerar en el desarrollo de un sistema nacional público de macro-evaluación de los aprendizajes de los estudiantes” formulando recomendaciones a partir de la experiencia uruguaya.

Las recomendaciones se organizaron en cuatro capítulos, siguiendo lo planteado en los términos de referencia con algunos ajustes mínimos, que se consideraron adecuados a partir del análisis de la información recolectada. La columna vertebral de las propuestas es la recomendación 2.1, de creación de una agencia autónoma responsable de la evaluación educativa, estructurándose las demás a partir de ella. A la vez como criterio general se priorizó el protagonismo del centro educativo, como vehículo para que la evaluación llegue al aula.

Se recomienda en una primera fase no incluir la evaluación de los docentes en el sistema de evaluación educativa, que no se incluye en este informe. Se sugiere que se establezca una coordinación sistemática con lo que se continúe realizando en evaluación de los docentes, pero que se postergue su integración como parte del sistema de evaluación para una fase posterior.

Gobernanza, organización institucional y equipos técnicos

Recomendación: autonomía del organismo responsable de la evaluación educativa

Alternativas y especificación de la recomendación

Para proponer la autonomía del organismo responsable de la evaluación respecto a los responsables de decidir e implementar la política educativa (los evaluados) confluyen dos conjuntos de argumentos: el primer grupo se refiere específicamente a la institucionalidad de la evaluación educativa y el segundo a cambios generales en la gobernanza de las políticas públicas.

El tema de la institucionalidad de la evaluación educativa ha sido planteado y debatido en la propia Costa Rica (Salazar, 2023) predominando tanto en las posturas nacionales (Esquivel et al, 2006, Guzmán, 2006), como en otras regionales (Llach, 2020, Galas et al, 2020), la conveniencia de generar independencia en el organismo evaluador respecto al gobierno de la

educación. Las discusiones no parecen estar planteadas en términos de lo acertado del criterio sino de su viabilidad y de la ecuación de costos y beneficios en las circunstancias propias de cada país. Ello no quita reconocer la tendencia a distintas modalidades y grados de autonomía institucional, que responden también a los distintos marcos normativos vigentes en los diversos países. Se observan, por ejemplo, organismos descentralizados, otros autárquicos o personas jurídicas independientes, de carácter público pero que actúan, gestionan en ámbito del derecho privado. El arreglo institucional incluye la definición del organismo y además las formas de designación y rendición de cuentas de sus autoridades. De nuevo allí se observan distintas modalidades. En algunos casos se opta por comisiones directivas designadas por distintos actores públicos e incluso privados y en otros por la decisión recae, con distintas características, en el poder ejecutivo, con algún tipo de intervención del poder legislativo. En todo caso importa que, junto con la autonomía institucional, los mecanismos de designación de autoridades eviten que ellas sean decididas exclusivamente por actores pertenecientes al gobierno (comprendiendo en este tanto el poder ejecutivo, como a sus respaldos legislativos). Para facilitar la conducción institucional en varios casos se complementan las comisiones directivas con comisiones consultivas, con integración y representación más amplia y variada.

La segunda vertiente que confluye con la recién planteada, está constituida por una tendencia de cambio en gobernanza de las políticas consistente en la diferenciación por una parte de los roles ejecución, con los roles, por otra parte, de evaluación y regulación. Esta tendencia comenzó tempranamente en el mundo con la creación en las últimas décadas del siglo pasado de los bancos centrales y fue lenta y progresivamente alcanzado a otras políticas públicas. Se multiplican así las agencias vinculadas a una u otra política, como organismos independientes de los responsables de la provisión de determinados bienes y servicios. El criterio que se procura atender es que el arreglo institucional incluya la oposición de intereses entre los distintos actores, o dicho de otra forma que evite los conflictos de interés entre los actores¹. Se registran procesos de aprendizaje, muchas veces por ensayo-error-corrección en cuáles son las mejores modalidades y arreglos. Estos procesos de cambios son sinérgicos con los planteados en primer lugar, referidos más específicamente a la evaluación educativa.

Se considera que la evaluación es un componente obligatorio de la política educativa, que desde hace varias décadas requiere de actores, dispositivos y recursos específicos². En Costa Rica igual que en Uruguay la mayor parte de la educación es pública, financiada por el estado y no por las familias, lo que se considera ha dificultado el generar mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas sin conflicto de intereses. Esto es relevante porque puede plantearse la hipótesis que existe menos sensibilidad respecto a la necesidad de evaluar servicios brindados por el estado, que además, como en este caso cuenta con una larga tradición de logros con alta legitimidad social.

¹ La organización tradicional de las políticas públicas en base a criterios burocrático-administrativos, concentraba en un mismo actor las funciones de planificación, gestión, supervisión y evaluación, organizadas en una estructura jerárquica centralizada.

² Anteriormente la evaluación era un componente indiferenciado del sistema educativo (en todo caso tanto educativo como administrativo, lo último en el sentido de la certificación). En ese momento tampoco existía la necesidad un organismo evaluador sin conflicto de intereses con el gobierno de la educación. Todo ello formó parte de un modelo burocrático-administrativo que, es bueno decirlo, fue muy exitoso en la democratización de la educación, especialmente en países como Costa Rica y Uruguay, hasta las últimas décadas del siglo pasado.

Planteada la conveniencia de contar con un organismo independiente de las autoridades educativas en el área de la evaluación educativa, al analizar la situación y el marco normativo costarricense aparecen dificultades y se plantea la necesidad de identificar alternativas.

Una alternativa es la creación de una agencia autónoma, especializada en evaluación. Francis Salazar (2023:47) plantea que ello enfrenta tanto “limitaciones legales”, como el problema de la superposición con las competencias del Consejo Superior de Educación. Todo ello se entiende que debería laudarse en una modificación legal o tal vez constitucional, lo que constituye un camino largo y probablemente trabajoso, frente a desafíos que, dada la suspensión de las pruebas FARO acaecida el año pasado, sugiere que se cuente con arreglos institucionales sólidos y con perspectivas de estabilidad (no puestos en cuestión por eventuales cambios legales).

Una segunda alternativa es la planteada por Francisco Antonio Pacheco, entrevistado por Susan Francis (2023:47), quien sugiere la creación de una instancia en la órbita del Consejo Superior de Educación. El Consejo por su propia conformación constituye un órgano más plural que el Ministerio. A la vez deberá buscarse que la vinculación no sea de dependencia jerárquica, sino que tome decisiones dentro del máximo grado de independencia que sea legalmente posible.

Eventualmente puede contemplarse una tercera alternativa consistente en la combinación de las dos anteriores, implementándose secuencialmente, o sea primero la creación de un órgano dependiente del Consejo Superior de Educación, mientras simultáneamente se avanza en el proceso legislativo de creación de una agencia independiente. Se considera que esta alternativa sería inconveniente porque generaría una sensación de provisoriedad e incertidumbre en el organismo creado de inmediato, que no resulta el adecuado a los desafíos que debe enfrentar, varios de ellos con una perspectiva y unos criterios de mediano y largo plazo. Por lo tanto, se entiende que la mejor opción es la segunda, dejando en todo caso abierta (analíticamente) la hipótesis de la primera alternativa para una eventual etapa posterior, luego de un prudencial plazo de funcionamiento y evaluación del nuevo organismo.

Debe aclararse que la sugerencia de Francisco Antonio Pacheco incluye la creación de otro ámbito institucional dependiente del Consejo, con funciones de planificación. Esta es una recomendación que desborda los términos de esta propuesta, pero que es bueno señalar que puede considerarse conjunta o separadamente de la creación de un organismo de evaluación en la órbita del mismo Consejo. Dicho de otra forma, la creación de un organismo de evaluación no obliga a la del otro.

A partir de la sugerencia expresada por la segunda alternativa corresponde agregar algunos criterios para especificarla. El primer criterio que se propone es que la organización y sus roles contemplen la pluralidad de las posiciones político partidarias mayoritarias y no sólo respondan a quienes en ese momento están en el gobierno (nacional y de la educación). Existe cierta dificultad atender a este criterio porque tres de sus integrantes son designados por el Poder Ejecutivo (el propio ministro en funciones y dos ex ministros). El segundo criterio que se sugiere es que la injerencia de los representantes de los evaluados sea la menor posible en las designaciones y toma de decisiones del organismo de evaluación. Esto puede suponer cierta dificultad dado que tres de los integrantes propietarios del Consejo son representantes de los evaluados (de los educadores y los ciclos en que está organizado el sistema educativo). Y finalmente estos dos criterios se recomienda que se combine con el de una estructura de conducción ágil y efectiva, para tomar las complejas decisiones técnicas y políticas que estarán

a su cargo. Estos son los criterios que se proponen, que pueden contemplarse con varias modalidades organizacionales alternativas. A continuación, en el apartado de soluciones se propondrán algunas soluciones procurando responder a los criterios y aclarando que existen otras alternativas que también podrían contemplarlos. No sería posible plantear todas las soluciones alternativas, se opta por las que parecen más adecuadas.

Soluciones

Se proponen a continuación soluciones pormenorizadas para la creación del organismo especializado en evaluación con la máxima autonomía posible y cumpliendo con los tres criterios que se plantearon en el párrafo anterior. Se requiere de un análisis de factibilidad, especialmente política (me refiero a la predisposición de los tomadores eventuales de estas decisiones a hacerlo), con la que se destaca que no se cuenta al momento de formularlas.

Con el propósito de generar las condiciones para una estructura de conducción ágil y efectiva, se sugiere designar una Comisión Directiva de tres miembros, con funciones específicas para cada uno de ellos. Ello supone elegir integrantes que además de confianza política, cumplan con las capacidades técnicas para poder desempeñar los cargos. Uno de ellos debería ser asumir el rol de Director General, otro el de Director Técnico y el tercero de Director Administrativo-Financiero. Deberán establecerse algunas decisiones principales que requerirán la participación de los tres (lo que no significa el voto afirmativo). Se propone una Comisión Directiva, si bien se considera que son más efectivas las direcciones unipersonales, pero se considera necesario contar con tres miembros para responder especialmente al criterio de pluralismo.

Con el propósito de contemplar el pluralismo político partidario en la conducción del organismo de evaluación se propone que la designación del Director General y otro de los miembros sea realizada por los tres integrantes del Consejo Superior de Educación designados por el Poder Ejecutivo y que el tercer miembro se designe a propuesta de los partidos políticos de oposición con representación parlamentaria. Para contemplar el criterio de la mínima influencia de los evaluados, se propone que las designaciones y todas las decisiones relativas al organismo de evaluación sea tomadas con voz, pero sin voto de los tres integrantes designados por docentes y autoridades de los ciclos educativos. Esto supone que tendrán un carácter consultivo, pero no resolutivo en las decisiones a tomar. Complementariamente se recomienda que se conforme uno o más de un órgano consultivo con amplia representación de los diversos actores vinculados a la educación.

Recomendación: cometidos del organismo especializado en evaluación educativa

Formulación y especificaciones de la recomendación

Se recomienda que el organismo especializado en evaluación educativa, propuesta en la primera recomendación tenga por cometidos la evaluación educativa comprendida en un sentido amplio, incluyendo, pero no limitándose a la macro-evaluación, comprendiendo asimismo la contribución a comunicación y promoción de los usos de la evaluación. Importa subrayar, aunque resulte obvio, que su papel consiste en fortalecer y complementar la imprescindible evaluación que es responsabilidad de cada uno de los actores del sistema educativo, desde las escuelas hasta las máximas autoridades del gobierno de la educación.

Respecto a la relación del organismo de evaluación con los otros actores importa plantear dos criterios generales, antes de pasar a proponer los cometidos del organismo. El primer criterio es que la independencia o autonomía del organismo en el ejercicio de sus funciones, no supone prescindencia o aislamiento. Todo lo contrario, el organismo de evaluación podrá cumplir sus responsabilidades en tanto y cuanto desarrolle múltiples vínculos de colaboración y establezca distintos tipos de acuerdo con cada uno de los actores del sistema educativo. La cooperación supone diálogo fluido y negociación efectiva entre las partes, reconociendo y respetando cada una los propósitos propios de la otra. La cooperación no supone por supuesto subordinación, fusión o confusión en los roles de cada actor. El segundo criterio general.

El segundo criterio general se apoya en una lección aprendida sobre la evaluación, respecto a la que se ha acumulado abundante evidencia (Pellicer, López y Rodríguez, 2022:46) y consiste en la inclusión de la autoevaluación como un componente fundamental del proceso educativo, en muchos casos al comienzo del mismo (de nuevo se está haciendo mención a los procesos educativos en todas las escalas, desde la escuela, hasta el conjunto del sistema). Ello supone que desde el organismo de evaluación se aporten herramientas que, de distinta forma y en distintos momentos posibiliten la autoevaluación por parte de los distintos actores, comenzando por los propios estudiantes, los docentes y los centros educativos, hasta llegar al sistema educativo en su conjunto.

Los dos criterios recién planteados operan sinérgicamente, retroalimentándose y potenciándose entre sí.

Desde el marco de estos dos criterios generales se proponen a continuación aportes para la formulación de los cometidos a asignarle al organismo de evaluación:

- Diseñar y realizar evaluaciones sumativas, estandarizadas e independientes, de los aprendizajes logrados por los estudiantes. Para ello combinar pruebas internacionales con pruebas nacionales correspondientes a distintos grados del proceso educativo. Las pruebas se diseñarán en referencia a los programas curriculares y en lo posible a los estándares de logro definidos (ver la recomendación abajo la recomendación referida a la formulación de estándares). Se combinarán pruebas de amplio alcance, que proporcionen evaluación sobre cada centro educativo, con pruebas aplicadas sólo a muestras representativas.
- Desarrollar los instrumentos técnicos para la realización de las pruebas, entre los que se destaca un banco de ítems rigurosamente formulados, que incluya distintos tipos de aprendizaje y con un volumen que permita en el futuro elaborar pruebas adaptativas³.
- Monitorear la información y el cumplimiento de objetivos por parte del sistema educativo produciendo informes nacionales, en periodicidad a definir, sobre el estado del conjunto de la educación. Los reportes combinarán el seguimiento de series cronológicas de los principales indicadores educativos, con el abordaje de temas monográficos que se entiendan prioritarios en oportunidad de cada informe.
- Desarrollar instrumentos y colaborar en la aplicación de los necesarios para la evaluación de docentes.

³ Las pruebas adaptativas proporcionan ítems distintos de acuerdo a las respuestas previas dadas por el evaluado. Para ello se requiere un instrumento establezca mediante cálculos basados en la teoría de la respuesta al ítem, distintos itinerarios a cumplir por los evaluados. Estas pruebas permiten incrementar significativamente la precisión en la evaluación de cada estudiante.

- Desarrollar instrumentos y colaborar en la aplicación de necesarios para la evaluación de los centros educativos.
- Comunicar los resultados de las evaluaciones, considerando distintos grupos de destinatarios, desde la opinión pública, los diversos actores educativos (incluyendo familias) hasta la comunidad académica.
- Deben considerarse los canales y códigos más adecuados a cada sector. En particular respecto a la comunidad académica conviene cuidar y ser preciso en que las funciones del organismo no son la producción académica, lo que no quita que proporcione gran cantidad de insumos con mucha potencialidad de ser base para producción de conocimiento científico (a partir de eventuales acuerdos con actores académicos).
- Apoyar técnicamente la evaluación formativa y como parte de ello facilitar la utilización de todas las herramientas utilizadas por parte de los diversos actores educativos.
- Colaborar y asesorar a las autoridades educativas, especialmente en la elaboración de estándares y en el aprovechamiento de los resultados de la evaluación.
- Realizar evaluaciones parciales de políticas, proyectos o componentes del sistema educativos que por alguna razón se prioricen.
- Se establecerán vínculos de cooperación técnica nacional e internacional para el mejor cumplimiento de sus cometidos.
- Se optimizará la utilización de las diversas tecnologías de la información, tanto para los instrumentos de evaluación como para aprovechar la información producida por el sistema educativo.

Las soluciones

Los aportes recién presentados buscan contribuir a la definición normativa de los cometidos del organismo de evaluación. Los cometidos establecidos deberían ser la base de un plan estratégico, elaborado contando con un conjunto amplio de consultas externas e internas, pero que en último término deberá ser resolución de la Comisión Directiva del organismo. Una medida del grado de autonomía logrado, será la independencia con que cuente la Comisión Directiva para resolver este plan estratégico. Se sugiere que el plan estratégico con un plazo mínimo de tres años y máximo de cinco, que corresponda con los períodos tanto de gobierno, como de las autoridades de la propia agencia de evaluación.

Recomendación: conformar un equipo técnico competente y reducido

Formulación y especificaciones

Las anteriores recomendaciones refieren a las características principales del organismo especializado en evaluación a crear. Se complementan con la sugerencia de conformar un equipo técnico permanente reducido, altamente competente, que se complemente y refuerce con los contratos a término que puedan requerirse en cada actividad. Esto supone una estructura pequeña y flexible en sus funciones, con la capacidad de expandirse y reducirse de acuerdo a las necesidades del plan de trabajo. Para ello se recomienda una organización con equipos con atribuciones genéricas y puestos de trabajo con una definición amplia de sus funciones, que permitan ir adaptándolas a los requerimientos de cada momento y tarea. La gestión se

organizará no por procedimientos, sino por resultados a lograr, lo que no quita que se sistematicen protocolos y procesos asociados a las herramientas a aplicar y no a los puestos de trabajo.

En la selección de los integrantes del staff se sugiere recurrir a aquellos técnicos que hayan acumulado experiencia en la aplicación de instrumentos nacionales e internacionales. Importa generar condiciones de acumulación a la vez que evitar sobrecargas en los equipos (Francis, 2023:32).

Soluciones

Un equipo de trabajo con estas características requiere formatos institucionales sencillos y a la vez precisos; para lograrlos es probable que se deban superar resistencias e inercias propias de otros tipos de organizaciones; en este caso sería inadecuada una organización y funcionamiento basados en procedimientos burocrático-administrativos. Un organismo de evaluación es una organización con funciones exclusivamente técnicas, que van variando frecuentemente a medida que se sofistican herramientas y productos a lograr. Esas funciones requieren un grado precisión, rigor y a la vez flexibilidad (para adaptarse a diferentes situaciones y resolver distintas dificultades), que no es posible reducir a procesos rígidos de tareas.

En los procesos de reclutamiento y selección importa partir de definiciones precisas de los perfiles requeridos y combinar distintas modalidades, colocando como criterio prioritario el incorporar al mejor y más adecuado técnico posible. Para ello se sugiere combinar instrumentos según la prospección de la oferta de técnicos existente (partiendo de la base que dadas las exigencias planteadas la misma será reducida) y teniendo en cuenta los incentivos (no sólo económicos) necesarios para conformar el mejor equipo posible. Entre los instrumentos parece conveniente recurrir a variedad de instrumentos y modalidades⁴, entre los que cabe considerar desde convocatorias públicas (de alcance internacional) hasta aquellos que en las empresas de selección de personal se caracterizan como “caza de talentos”. Es importante para ello la exploración previa, porque en otros casos habrá que recurrir a acuerdos con organismos estatales, que faciliten la incorporación de algunos de sus cuadros, con los que sea importante contar, pero a los que podría resultarles inconveniente renunciar a su cargo como funcionarios⁵.

La sugerencia es conformar un equipo que sea pequeño y altamente calificado, por lo tanto capaz de ser interlocutor y contraparte de equipos académicos, incluyendo eventualmente la supervisión de contratos que se realicen a esas organizaciones. Lo recién sugerido respecto a la conformación del equipo supondrá reclutar especialistas con formación académica. Interesa señalar que además de las remuneraciones, es posible encontrar expectativas no monetarias que pueden motivarlos a trabajar en una organización no académica. Por ejemplo en el INEEed en Uruguay se ha observado (no sistemáticamente) motivación a trabajar en el Instituto a raíz de

⁴ La diversidad de los instrumentos disponibles va a depender del tipo de persona jurídica que sea el organismo. En este sentido un persona que opere con el marco normativo del sector privado facilitaría y ampliaría las herramientas utilizables. Al respecto interesa considerar que varios de los organismos de evaluación educativa en la región son de carácter paraestatal, o sea que actúan con las reglas de gestión propias del sector privado (sometidos en todo caso a un régimen de control y auditorías mayor que el de las organizaciones privadas en su sentido estricto).

⁵ El reclutamiento del personal técnico es un problema recurrente en la creación de agencias evaluadoras y reguladoras, porque requieren personal altamente especializado que en muchos de los casos ha hecho su carrera funcional en los entes que a partir de ese momento estarán sometidos a supervisión o, como en este caso, evaluación.

un cierto desgaste respecto a condiciones propias de la vida académica, como por ejemplo la carga de docencia o la presión por publicar. Estos datos no están documentados, pero si contamos con reportes internos que muestran que cuando se hacen convocatorias para seleccionar recursos humanos: a) en ese mes subsitio más consultado de la web es el del recursos humanos y b) que son numerosos los postulantes con alta formación académica (doctorado y maestría), que están ocupando puestos académicos y están interesados en trabajar en el Instituto. En algunos casos pueden contemplarse modalidades contractuales (por ejemplo a tiempo parcial) que hagan posible combinar los contratos en la agencia con el desempeño de funciones académicas en otra institución.

En este sentido importa subrayar que el organismo a crearse no debe tener propósitos académicos y que ello debe constar claramente en los términos de referencia del personal contratado (no tiene porque expresarse que no tiene fines académicos, lo que no obsta cuidar que las formulaciones no posean ambigüedades en este sentido). Por ejemplo, salvo un pedido expreso, no estará entre sus tareas y obligaciones la publicación de artículos en revistas académicas (que tienen criterios y exigencias que muchas veces, razonablemente, no coinciden con las propias de un organismo de evaluación).

Recomendación: generación de estándares educativos

Formulación y especificaciones de la recomendación

La generación de estándares educativos consiste en establecer niveles de logro a alcanzar. Los principales estándares refieren a los estudiantes y habitualmente se expresan en logros o aprendizajes. Se recomienda que los estándares sean la base del currículo (Mateo y Rhis, 2022: 45), formulados primero en términos de perfiles de egreso y luego de progresiones de logro (o perfiles de egreso de cada etapa) hasta alcanzarlos. Son una decisión de las autoridades educativas (no de las responsables de la evaluación), tal vez de las más importantes, porque definen lo que la educación les propone a los estudiantes, qué constituye en definitiva su razón de ser.

Estos estándares se retroalimentan con otros que es usual que definan los sistemas educativos referidos a las competencias o capacidades que deben demostrar sus educadores y a las características que deben poseer los centros educativos.

Los estándares, para ser tales, deben incluir indicadores y pautas que permitan su evaluación, en primer término de los propios educandos y sus educadores y luego de actores independientes, no participantes del proceso educativo.

Los estándares constituyen una referencia principal para todas las decisiones en el proceso educativo (Espínola y Claro, 2010), desde el nivel local las tomadas por educandos, educadores, familias y equipo docente, pasando por niveles intermedios hasta los últimos responsables del gobierno de la educación. Se puede afirmar que la otra referencia principal para el proceso educativo son los propios estudiantes, sus puntos de partida, sus necesidades y también sus capacidades para alcanzar los logros definidos.

Los estándares son una orientación prescriptiva para la evaluación y proporcionan la base para que ella pueda ser usada tanto para la mejora como para la rendición de cuentas de la educación.

En este sentido los estándares son condiciones para que los sistemas educativos avancen en los propósitos primero de calidad, en tanto establecen la referencia específica y verificable de lo que se proponen lograr. Y a la vez, en segundo término, en el propósito de equidad, en tanto son la misma referencia para todos, independientemente de sus puntos de partida y situaciones. La evaluación basada en estándares es una base sólida y operacionalizable para políticas focalizadas y de discriminación positiva hacia grupos con necesidades educativas especiales. Ello se logra a través de estrategias y modalidades flexibles, que posibiliten responder a diversidad de situaciones, con una referencia rigurosa que evite desconocer cuando algunos estudiantes no alcanzan los niveles mínimos de logro definidos.

Respecto al proceso de decisión de los estándares, tanto de aprendizaje como de calidad de los centros, se sugiere que la agencia formule propuestas y asesore a resoluciones que se recomienda correspondan al MEP o al Consejo Superior. Se entiende que no conviene que la agencia sea tomador de la decisión, para atender al criterio de oposición de intereses (evitar que sea “juez y parte”).

Las soluciones

La estrategia de implementación de esta recomendación se propone que se base en Proyecto de estándares educativos y Niveles de desempeño que llevan adelante la DGEC y la Dirección de Desarrollo Curricular del MEP (Francis, 2023:41). Si bien esta es una responsabilidad de los órganos referidos y una decisión final del Consejo Superior de Educación, se considera que desde los ámbitos de evaluación hay un papel a cumplir en dos etapas. Primero en el proceso de elaboración aportando herramientas e información. En la etapa de formulación de estándares se requiere de instrumentos cercanos a los de la evaluación estandarizada, así como de la información precisa y detallada sobre los niveles de logro alcanzados por los estudiantes en las pruebas realizadas hasta el momento. Luego, ya definidos los estándares, estos constituyen una referencia principal (que se complementa con el resto del currículo, asumiendo que los estándares pasan a ser un componente principal del mismo) para el diseño de toda la política y las herramientas de evaluación.

Instrumentos de medición

Recomendación: desarrollo sistema de evaluación sumativa y estandarizada de aprendizajes

Formulación de la recomendación y especificaciones

Se propone la racionalización del conjunto de pruebas nacionales e internacionales, articulándolas en un único sistema de evaluación estandarizada de aprendizajes. Costa Rica cuenta con una valiosa experiencia y acumulación de capacidades en la aplicación de pruebas nacionales e internacionales. El problema, como muchas veces ocurre en las políticas públicas, es que el crecimiento se dio por yuxtaposición de instrumentos, dando un conjunto con una

articulación insuficiente y que se enfrentó a una situación crítica con la suspensión de las pruebas FARO en el 2022. Esa crisis proporciona una oportunidad de revisar globalmente el conjunto.

El sistema a diseñar se sugiere que contemple los criterios que se plantean a continuación.

- El primer criterio es la consolidación de las capacidades y experiencia adquirida en el diseño, e implementación y uso de estas pruebas.
- El segundo es la complementariedad y no yuxtaposición entre los instrumentos, de tal manera de cubrir los sucesivos ciclos y las distintas modalidades comprendidas en el sistema educativo.
- El tercer criterio es la periodicidad de las aplicaciones.
- El cuarto criterio es que el sistema de pruebas incluya las distintas áreas de aprendizaje, a la vez que estudie los factores asociados a los mismos.
- El quinto criterio es la eficiencia de la evaluación, diseñando el conjunto de herramientas que arroje la mejor relación costo-producto, de acuerdo con los objetivos definidos para el sistema de evaluación. Complementariamente a este criterio también se sugiere evitar el riesgo de fatiga por exceso de aplicaciones tanto en estudiantes, como en centros educativos.
- El sexto criterio es que algunas de las pruebas abarquen a todos los centros educativos. Este criterio requiere algunas aclaraciones. Las pruebas internacionales comprenden sólo a una muestra representativa de los educandos. A la vez es costoso que todas las pruebas nacionales incluyan a todos los centros. En tanto exista un sistema que permita evaluar periódicamente a los estudiantes de todos los centros, se considera que no es necesario que todas las pruebas nacionales sean universales.

Complementariamente interesa señalar que existen experiencias de combinación, en una misma prueba, de una muestra con todos los controles correspondientes a una aplicación rigurosa, junto

con una aplicación menos rigurosa, pero igualmente controlada, a todos los demás centros que no participan de la muestra (Haretche, 2023). En la región se destacan las experiencias de hace algunos años en este sentido del ICFES de Colombia y otras actuales del INEVAL de Perú.

Cabe mencionar que también existe en la región la alternativa de realizar todas las aplicaciones de la pruebas con carácter universal, abarcando a todos los estudiantes (y por lo tanto todos los centros), con el mismo nivel del control, como es el caso de las pruebas SIMCE de Chile.

El sistema de evaluación debería incluir pruebas universales al finalizar el bachillerato, que permitan evaluar todo el proceso educativo al momento del egreso. Dada la situación crítica experimentada con las pruebas FARO se sugiere primero su rediseño, corrigiendo algunas de las dificultades registradas en su última aplicación. En segundo término, que las pruebas en el momento del egreso (manteniendo o no su nombre), dejen de tener consecuencias de certificación formal, por lo menos en una primera etapa de reinicio de su aplicación. Incluso se sugiere que en una primera etapa de desarrollo del sistema se reduzcan al máximo posible las consecuencias de las pruebas de aprendizaje.

Soluciones

El desarrollo de un sistema de evaluación estandarizado de aprendizajes requiere como primer paso la revisión de los diversos instrumentos existentes a la fecha, valorando su situación, aportes, limitaciones, ineficiencias y vacíos a cubrir. Sería ideal que esta revisión se hiciera en el marco y por lo tanto posteriormente a haberse definido un primer plan estratégico del organismo especializado en evaluación educativa, que se propuso crear en la primera de las recomendaciones.

Luego de la revisión de los instrumentos, se sugiere formular un plan de desarrollo que avance hacia un sistema de evaluación estandarizada de aprendizajes. La reactivación de las pruebas en el momento del egreso del Bachillerato (FARO o sus sucesoras) debería ser uno de los primeros hitos de ese plan.

El plan debería incluir el desarrollo sistemático de un banco de ítems de evaluación del conjunto del sistema, como uno de los recursos principales para darle soporte y rigor al sistema de evaluación estandarizada.

El sistema deberá orientarse hacia la aplicación electrónica de las pruebas. Ello supone en el sistema educativo una disponibilidad de dispositivos electrónicos, conectividad y software que es probable que supere los recursos que pueden disponerse para la evaluación y todo lo cual, además, no debería implementarse sólo con propósitos evaluativos. Todo ello no quita que desde el sistema de evaluación de aprendizajes debería propenderse a ampliar el acceso de los centros educativos a herramientas y a la comunicación vía la informática.

Recomendación: plan de evaluación formativa a cargo de los diversos actores educativos y en sinergia con la evaluación sumativa

Formulación y especificaciones

Se propone desarrollar un plan de evaluación formativa, que se articule y forme parte de los procesos de enseñanza-aprendizaje. El plan debería tener lineamientos y herramientas generales y luego adaptarse por parte de los docentes a cada centro educativo, a cada grupo de estudiantes y a cada asignatura. El plan en su formulación general será responsabilidad del Consejo Superior de Educación, del Ministerio y de las dependencias de éste con responsabilidad en el gobierno y la gestión del sistema educativo. El organismo de evaluación educativa que se propone crear no corresponde que sea responsable de la evaluación formativa, pero si que tenga el cometido de apoyarla técnicamente. No corresponde porque la evaluación formativa, por definición y partir de la amplia evidencia disponible, debe diseñarse como un componente que forme parte del proceso educativo. A la vez la evaluación debe capitalizar y nutrirse de las herramientas desarrolladas por la evaluación sumativa.

La evaluación formativa importa subrayar que es también evaluación, si bien no es controlada por actores distintos que los propios docentes. Aporta información evaluativa que si cumple con las condiciones de aplicación controlada para ser evaluación sumativa, pero si es muy relevante para retroalimentar a los diversos actores locales del proceso educativo, o sea los estudiantes y sus familias, los docentes y los centros como considerados como comunidad educativa.

Soluciones

La recomendación requiere la elaboración de un plan con orientaciones, criterios y una batería de herramientas, básicamente pensadas al servicio de los centros y los docentes, para que ellos las incorporen a los procesos educativos. En este sentido los ítems liberados de las herramientas sumativas, aplicados sin el control de las pruebas sumativas, sino de acuerdo a las necesidades del proceso educativo de cada grupo de clase, constituyen un recurso con gran potencialidad para la mejora didáctica. Su utilización requiere adecuaciones y puestas a disposición de los docentes con el menor grado posible de trabajo de ajuste por parte de estos. Las herramientas se utilizarán más cuanto más fácil y efectiva les resulte a los docentes su aplicación.

Los objetivos y criterios generales del plan de evaluación formativa serán responsabilidad de las autoridades educativas, a la vez que en el diseño y la elaboración de estos instrumentos será fundamental el aporte técnico del organismo a cargo de la evaluación sumativa. O sea que la evaluación formativa debe ser desarrollada por el MEP como un componente de los procesos de enseñanza-aprendizaje, como parte de toda acción educativa que se realiza en escuelas y aulas. Esto quiere decir que es parte de esos procesos (no es un elemento independiente como la evaluación sumativa) y a la vez que es un componente específico, que no debe diluirse en el conjunto, sino que conviene que tenga sus objetivos e instrumentos propios y diferenciados. Se destaca que la evaluación formativa debe estar integrada y retroalimentar el trabajo didáctico en cada aula.

A la vez se sugiera que la agencia de evaluación brinde sistemáticamente apoyo al MEP en la evaluación formativa, articulándola sinérgicamente con la evaluación que realice la agencia. Esto es tanto en la definición de objetivos, estrategias formativas, como en el desarrollo de instrumentos, capitalizando y aplicando las herramientas de evaluación desarrolladas por la agencia (por citar sólo un ejemplo, los ítems liberados de las pruebas de aprendizaje tienen gran utilidad para la evaluación formativa y para la didáctica).

Recomendación: desarrollo de sistema de información educativa como base de informes de estado de situación de la educación nacional y de evaluaciones parciales

Formulación y especificación

Los sistemas educativos producen diariamente grandes volúmenes de información sobre su funcionamiento, que constituye una fuente relevante para la evaluación, complementaria de los resultados de las pruebas de evaluación. Este hecho es parte de un fenómeno más amplio, consisten en que la abundante información administrativa disponible en este momento en las sociedades es crecientemente valorada y utilizada por los institutos responsables de la información estadística nacional. En el ámbito educativo se requiere mejorar los mecanismos de registro, sistematización y uso de la información. Se sugiere que desde la evaluación educativa se contribuya a ese propósito, en alianza tanto con otros actores educativos como diversos stakeholders vinculados a la información sobre la sociedad y las políticas públicas en general.

Soluciones

La utilización de la información administrativa de la educación (por ejemplo asistencia, calificaciones, financiamiento, entre otras) requiere auditar su calidad, promover y exigir el registro y generar programas para sistematizarla, procesarla y entregarla a sus diversos usuarios, con el propósito de fortalecer la capacidad evaluadora de los diversos actores educativos, considerando desde los locales, hasta las autoridades del sistema y el eventual organismo dedicado a la evaluación.

Se cuenta hoy con herramientas de la ciencia de datos, a incorporar en el diseño y la utilización de estas bases de datos en permanente crecimiento.

Esta información, junto con los objetivos y metas de la política educativa, combinados con los resultados de los instrumentos de evaluación, constituyen la base para la producción de informes periódicos sobre el estado de la educación nacional.

Recomendación: el desarrollo de herramientas de autoevaluación y mejora de centros educativos como componente que retroalimente la evaluación educativa

Formulación y especificación

En relación a la evaluación de los centros educativos se recomienda, primero, contar con estándares que establezcan las características de los buenos centros educativos, considerando las especificaciones que requieran los diferentes tipos (por ej. por edades y ciclo o los de educación técnica). Tal como se decía en la recomendación 2.4 referida a la elaboración de estándares, estos deben (a) estar basados en evidencia, en este caso referida a factores institucionales asociados a los aprendizajes y (b) incluir indicadores, útiles tanto para evaluarlos como para formular metas. En segundo término se recomienda que en la formulación de los estándares se incluyan referencias a la evaluación de aprendizajes, medidos tanto por el propio centro como en pruebas independientes. Los logros del centro educativo pueden referirse tanto a mínimos a lograr, como a niveles de mejora entre puntos de partida (líneas de base de la medición) a conseguir en determinado plazo (que para este tipo de objetivos debería ser no más breve que anual). En tercer lugar las herramientas principales, en el caso de los centros, se sugiere que sean la autoevaluación comprendiendo a toda la comunidad educativa y la definición de proyectos de mejora, desarrollando procesos de mejora continua que contribuyan a la construcción de una cultura de la evaluación en la institución. Para esto se requiere que los centros cuenten con herramientas de autoevaluación y mejora accesibles y con apoyos y asesoramientos externos para su implementación.

En relación a los centros educativos no se propone la realización de evaluación externas y controladas. La experiencia comparada (Lasida, Podestá, Sarasola, 2015) sugiere que, existiendo evaluación externa y estandarizada de aprendizajes, con información para cada centro educativo, alcanza con una autoevaluación sistemática y profunda del propio centro. Debe ser una autoevaluación que en la que participen todos los actores del centro, o sea que además de los directores, debe involucrar y estar al alcance de docentes, estudiantes, familia y si corresponde actores de la comunidad local vinculados a la institución.

A la vez se recomienda que este proceso se vincule estrechamente y se retroalimenta con las políticas de supervisión, fiscalización y fortalecimiento de los centros. Per debe advertirse que esto no significa ninguna subordinación entre estos componentes. Con ello se quiere subrayar que la autoevaluación, para ser tal, debe ser protagonizada por el propio centro, que no debe reemplazado o relegado en la tarea por supervisores o inspectores.

Soluciones

La implementación de esta recomendación requiere del organismo de evaluación, de las autoridades educativas y principalmente de cada centro educativo, trabajando cada uno en sus competencias, con independencia y a la vez con una sistemática colaboración entre ellos.

Se sugiere que el organismo especializado en evaluación elabore estándares institucionales y ofrezca una herramienta de autoevaluación, con estrecha articulación entre sí (la herramienta debería permitir evaluar si se alcanzan los estándares). Tanto los estándares como el instrumento de autoevaluación se recomienda que incluyan la más estrecha articulación posible con la evaluación estandarizada y controlada de aprendizajes. Las pruebas y sus resultados son un recurso insuficientemente utilizado en el aula. Aprovechar sus potencialidades para la evaluación formativa y también para la didáctica es una tarea más de los equipos del centro, que de cada uno de sus docentes solitariamente. Y los organismos de evaluación pueden aportar instrumentos que articulen autoevaluación, pruebas y evaluación formativa, de lo cual constituye un buen ejemplo Aristas en clase, que incluye un set de instrumentos de apoyo al docente (INEEd, 2022).

La aprobación de los estándares e incluso de las herramientas a autoevaluación es una decisión de las autoridades rectoras de la educación, no del organismo evaluador, que conviene que aporte sí formulando propuestas y asesorando a los organismos tomadores de decisión. Se contempla así el criterio planteado respecto al organismo evaluador de evitar el conflicto de intereses (que el rector de la política sea el mismo que su evaluador).

El núcleo de esta recomendación es la autoevaluación, lo que por definición es algo que realiza el centro educativo, para lo cual debe contar con las condiciones adecuadas. Si bien requiere apoyos y recursos, los procesos de autoevaluación y mejora deben ser potestad de cada centro. Importa que no se limite a su equipo de dirección, la evidencia muestra que los procesos de evaluación (Podestá, 2018) requieren el involucramiento y la transparencia con todos los actores de cada comunidad. Por lo tanto cuando y cómo realizar autoevaluación y mejora conviene que sean decisiones de cada centro, con amplias consultas internas. Para que cada centro cuente con las posibilidades y también con los incentivos se requiere revisar y mejorar los instrumentos de calidad actualmente vigentes, que han mostrado limitaciones en su uso y alcances.

Se sugiere que el rol de la agencia de evaluación respecto a la autoevaluación sea primero aportar herramientas. Complementariamente también sería conveniente que la agencia brinde algún apoyo ,no permanente en el tiempo, sino con la modalidad de visitas, especialmente a los centros que muestren más debilidades. Se entiende que no habrá posibilidades de asignarles recursos financieros a la agencia para tal propósito, por lo que podría estudiarse la viabilidad de transferirle funcionarios. Es una alternativa cuyo análisis de viabilidad escapa a las posibilidades de este informe.

Frente a las resistencias por sobrecarga de trabajo de parte de los docentes y directivos de los centros podría pensarse en algunos mecanismos de incentivo. Se plantean tres a continuación, que pueden

aplicarse con distintas combinaciones: 1) establecer que aquellos centros que realicen la autoevaluación serán eximidos de alguna tarea que pueda ser redundante con la autoevaluación (por ejemplo la presentación de determinados informes), b) darle prioridad a los centros que se autoevalúen en la asignación de algún recurso que esté previsto (por ejemplo vinculado a digitalización y conectividad) o incluso condicionar la efectivización de algún recurso que esté presupuestado para el fortalecimiento de los centros, a la realización de la autoevaluación y c) que la autoevaluación sea voluntaria, que se ofrezca como una posibilidad para los centros que quieran realizarla.

Francis (2023) analiza las debilidades de articulación entre pruebas y Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SNECE) y a su vez de estas herramientas con el conjunto de actores de la política educativa. La creación de un organismo especializado en evaluación puede ser una buena oportunidad para revisar y mejorar el marco normativo, creando una relación sinérgica entre coordinaciones entre todos ellos, con facilidades e incentivos a su utilización, especialmente por parte de los actores locales.

Tal como se especifica en el punto 5.3, se sugiere que los datos de estos procesos interactúen más sistemática y formalmente que hoy (Francis, 2023: 42) con las políticas de supervisión, reforzando e intensificando el apoyo y acompañamiento y la evaluación externa de aquellos centros que requieran mayores mejoras en sus indicadores. La función de auditoría técnico pedagógica (que puede ser diferente que la supervisión o estar unificada con ella), también puede capitalizar la información de la autoevaluación.

Finalmente puede pensarse, para aquellos centros que muestren los mejores resultados, en ofrecer la postulación voluntaria a mecanismos que validen las evaluaciones realizadas por los propios centros, otorgando algún certificado.

Financiamiento

Recomendación: financiamiento a través del presupuesto nacional y en base a resultados

Formulación y especificación

La evaluación es parte de la educación y por lo tanto su financiamiento, debe provenir de las mismas fuentes que el resto de la política educativa, por lo tanto del Presupuesto Nacional. Es más, en sistemas educativos con alta cobertura del sector privado, que no es el caso de Costa Rica, la evaluación es un componente cuyo financiamiento y potestad no debería transferirse al sector privado, porque igual que las funciones de rectoría y regulación son competencias propias del responsable de política. La evaluación además debe ser la misma para centros educativos estatales y privados, por lo tanto, no conviene que su financiamiento sea diferenciado. El único componente que sería razonable excluir total o parcialmente del financiamiento estatal es la autoevaluación de los centros, si bien su regulación, monitoreo, supervisión y auditoría son competencias estatales, en tanto se trata de un servicio público.

Se recomienda que el financiamiento estatal se realice con una modalidad asociada a resultados. O sea que esté condicionado a determinados productos, como por ejemplo la realización periódica de pruebas con determinadas características. Para que esto sea efectivo y práctico y para evitar generar un staff permanente sobrecargado (cuando muchas de las actividades

intermitentes), se sugiere que el organismo de evaluación sea una institución paraestatal, o sea una entidad pública, que gestiona en el marco del derecho privado.

La modalidad de gestión privada le facilitará también captar financiamiento internacional, subcontratar ciertas actividades, la coordinación con los actores educativos y también le posibilitará vender servicios.

Soluciones

Esta recomendación supone mantener el importante volumen de recursos destinados a evaluación (a pruebas nacionales e internacionales) hasta ahora, en todo caso mejorando la articulación entre esos gastos, lo que puede suponer mejorar algunas eficiencias. Y también reasignar recursos que hoy se destinan al Ministerio de Educación Pública, que de crearse el organismo de evaluación debería cuidarse que no se duplicaran. Especialmente respecto a los funcionarios habrá que estudiar las alternativas de asignar algunos al organismo de evaluación y de transferir a otros a otras funciones. Eventualmente puede suponer algún grado de incremento en el volumen de financiamiento, pero dado el conjunto de actividades existentes a la fecha en el campo de la evaluación, parecería que el mismo sería poco significativo.

Para determinados proyectos, especialmente para la innovación y el desarrollo de nuevas herramientas, que tan necesaria es en la evaluación educativa, deberán buscarse financiamientos específicos en el ámbito nacional, internacional e incluso donaciones (especialmente si utilizando algún incentivo tributario) del sector privado. Pero estas fuentes, siendo muy importantes, se sugiere que no se utilicen para el gasto corriente de la evaluación.

Atendiendo a las condiciones de restricción fiscal existentes en la actualidad se propone estudiar la reducción de costos en algunas de las pruebas nacionales que se realizan en la actualidad (Francis, 2023: 39), no afectando las pruebas internacionales que se aplican a la fecha.

La revisión de las nacionales requeriría de una visión global del sistema de evaluación educativa hacia el que se quiere ir. Considerando que para hacerlo no sería viable contar con la agencia (por las mencionadas restricciones fiscales), se sugiere la siguiente estrategia de implementación:

- Conformación de un equipo especializado en evaluación educativa, en la órbita del Consejo Superior de Educación. Se sugiere un equipo “mixto” combinando personal actual, con técnicos contratados a estos efectos, designando un Director que reporte al Consejo.
- Asignarle al equipo los siguientes productos en plazo a determinar:
 - Propuesta de visión de mediano plazo del sistema de evaluación educativa costarricense y de una estrategia para avanzar hacia él.
 - Propuesta de racionalización del conjunto de pruebas, en el marco de la visión sistémica planteada en el objetivo anterior, identificando alternativas de recorte que permitan financiar la creación de la agencia.

- Formular distintas alternativas de financiamiento de la agencia de evaluación con sus correspondientes instrumentos. Por ejemplo una alternativa sin incremento del gasto, otra con un incremento reducido y una tercera con el incremento que se considere óptimo.

Comunicación y uso de la evaluación

Recomendación: transparencia, comunicación y uso de la evaluación por distintos actores

Formulación y especificaciones

El primer criterio en el tema de este capítulo es la transparencia de toda la evaluación, que se entiende que en Costa Rica se cumple, lo que no obsta que se deba estar atentos a preservarlo. Constituye la condición de las recomendaciones que se van a plantear y aún más la base de la legitimidad de la propia evaluación.

La comunicación es uno de los hitos de la aplicación de todos los instrumentos. Le da sentido a la evaluación en tanto le posibilita lograr sus dos principales propósitos que son la mejora de la educación y la rendición de cuentas, ambas en todos los niveles y como derecho y responsabilidad de todos los actores vinculados a la educación. Todos los actores de la educación se considera que son:

- primero los educandos y sus familias,
- los docentes, los directores y otros funcionarios de los centros,
- el propio centro educativo como tal se subraya que los estudios basados en evidencia muestran que es un actor en si mismo, como conjunto, más de allá de los actores mencionados antes, que lo integran,
- los roles intermedios del sistema educativo,
- las autoridades del gobierno de la educación, entre las que se destacan el Ministro y el Consejo Superior de Educación y entre las que debe considerarse a otros roles tanto del poder ejecutivo como del legislativo,
- los académicos y técnicos, que producen conocimiento sobre educación y las organizaciones que los nuclea, como por ejemplo las universidades o los organismos internacionales,
- la opinión de pública, que se expresa como tal (por ejemplo en encuestas sobre educación) y que a la vez está conformada por distintos actores, formadores de opinión en educación, entre los que se destacan los periodistas que abordan el tema educativo, los partidos políticos, especialmente a través de los capítulos educativos de los programas que proponen a la ciudadanía y también los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil que actúan en relación a la educación.

La enumeración importa porque la estrategia de comunicación y difusión debería expresarse en medios y lenguaje accesible a cada uno de estos interlocutores, todos ellos interesados (con diversos grados, intereses y motivaciones) en la evaluación educativa, especialmente en sus resultados.

Se subraya que cada uno de estos actores tiene funciones respecto a la rendición de cuentas y la mejora, basadas en la evaluación educativa. Las funciones respecto a la rendición de cuentas de los actores educativos son dobles, por una parte, cada uno de ellos rinde cuentas a todos los demás actores identificados (considerados ellos tanto horizontal como verticalmente a cada actor). Y a su vez recibe y pide cuentas a los demás actores educativos. El principal propósito de la evaluación probablemente sea contribuir a las responsabilidades de mejora educativa, que le corresponden desde a cada ciudadano en el acto electoral, al optar y contribuir una u otra plataforma educativa e incluso a la importancia que se le otorgue a la educación en el conjunto de los programas, hasta a los educandos y sus docentes en cada aula, pasando por todos los demás actores. Se observa que las evaluaciones alimentan la definición de las iniciativas de mejora de la educación.

Soluciones

La definición de una estrategia de comunicación que contemple a cada uno de los actores antes identificados⁶ es una función para la cual es difícil identificar un mejor agente que un organismo independiente y especializado en evaluación educativa. Para ello deberá contar un equipo dedicado a la comunicación, capaz de contemplar toda la información de evaluación disponible (incluso la no producida por el propio organismo) y de formular acciones adecuadas a las necesidades y características de cada uno de los actores enumerados. Se plantea que es el mejor agente, porque otros arreglos institucionales, en que la evaluación se realice en conjunto o muy cercana a otras funciones corre el riesgo de desdibujar la comunicación de la evaluación educativa, de relegarla a otras legítimas prioridades o incluso de quitarle legitimidad, en tanto puedan suponerse que interfiera alguna otra intención que afecte el contenido de lo comunicado.

La comunicación debe ser permanente, sistemática y por ello formar parte de una estrategia que contemple a cada destinatario. Se destaca el recurso a las vías electrónicas e incluso las redes (de acuerdo al acceso y uso de cada uno de los actores mencionados) en tanto aportan soportes y canales de comunicación que es conveniente utilizar y de los cuales se facilita su monitoreo y también la evaluación de su efectividad comunicacional. Incluso los instrumentos autoevaluación y mejora de los centros su sugiere que cuenten con una herramienta informática que posibilite la información amplia y detallada a todos los actores de la comunidad educativa que puedan estar interesados tanto en las evaluaciones, como en los avances en las mejoras.

Recomendación: la evaluación como base del plan nacional de educación

Formulación y especificaciones

La investigación llevada adelante por Francis (2023) muestra que la insuficiencia y la desarticulación en los usos de la evaluación educativa constituye uno de sus principales desafíos. En este sentido la comunicación planteada en la recomendación anterior es condición necesaria pero no suficiente para el uso de la evaluación. Es relevante señalar el desbalance existente en el mundo entre la abundante evaluación educativa disponible y su limitada

⁶ La sugerencia consiste en contemplar a los actores y a sus peculiaridades, códigos y medios de comunicación, propios de la realidad costarricense, que no se cuenta con la posibilidad ni siquiera de insinuar en este informe, pero que será fundamental considerar para la efectividad de la comunicación.

utilización en la toma de decisiones y en la gestión educativa. El uso es una cuestión que va más allá de la propia evaluación, de las características que tenga tanto ella como su comunicación. Pueden ser las más adecuadas facilitar y promover su utilización e igualmente usarse muy poco. El uso también requiere la articulación con la estructura de incentivos de cada uno de los actores, especialmente de los educativos, antes identificados. Hay una serie de decisiones que cada uno de ellos debe tomar, que se sugiere que progresivamente exijan que sean tomadas teniendo sistemática y explícitamente en cuenta los datos de la evaluación.

Un instrumento que condensa y consolida es un plan nacional de educación⁷ con determinadas características que se mencionan a continuación. La primera es utilizar los datos de las evaluaciones para identificar líneas de base y metas a alcanzar, formulando todo ello con indicadores precisos aplicados rigurosamente. La segunda característica es que el plan esté formulado a nivel macro, para el conjunto del sistema educativo y también a nivel micro, para cada uno de sus centros. De esta forma las metas del plan supondrán modificaciones medibles en la situación educativa, que abarcarán a todos los centros, de acuerdo sus diversos puntos de partida. La evaluación establecerá la distancia entre el estándar y la situación actual y la meta definirá cuanto se considera viable que cada centro recorra de esa distancia. A su vez el agregado del recorrido de los centros constituirá la meta nacional. Ello posibilitará focalizar esfuerzos en aquellos centros más alejados de las metas.

Soluciones

En primer término se destaca que el El Plan debe ser una responsabilidad de Consejo en estrecha coordinación con el MEP, a partir de los insumos de la agencia; la agencia no debe tomar ninguna decisión respecto al plan (porque ello supondría cierta forma de conflicto de intereses).

La implementación de un plan de educación requiere en primer término la revisión de las herramientas con estas funciones que en este momento forman parte de la política educativa costarricense, su normativa y su grado de aplicación. A partir de ese análisis podrán formularse alternativas de modificación orientadas a la propuesta que se formuló antes.

Con este método se articula una elaboración del plan basada en la evaluación, que combina decisiones desde arriba hacia abajo (de las autoridades al centro), definiendo objetivos e indicadores, con decisiones desde abajo hacia arriba (desde cada centro hacia las autoridades), proponiendo metas por centro, con sus proyectos, identificando los recursos con que cuenta y los que requiere para llegar a mayores de niveles. La información consolidada de los centros dará lugar a procesos de negociación y definición de prioridades en base a criterios basados en datos.

Un ejemplo operativo de esta modalidad es el Plan Nacional de Educación 2014-2024 de Brasil, implementado a través del Plan de Acciones Articuladas y que contó con un programa informático que brindó los datos de la línea de base a cada centro y le posibilitó formular metas, volcando y consolidando la formulación (y sus revisiones) de cada centro en una sola herramienta nacional.

⁷ Se expresa en minúsculas porque no se está haciendo referencia al existente hoy en Costa Rica, cuyo análisis desborda las posibilidades de este informe.

Recomendación: la articulación de la evaluación con las políticas de supervisión y fortalecimiento de centros

Formulación y especificaciones

La elaboración de un plan nacional basado y articulado con la evaluación, es un primer paso vigoroso en el uso sistemático de ésta. Exige a todos los actores en todos los niveles tomar decisiones basadas en la evaluación y articularlas entre sí. El paso subsiguiente, que sería excelente que estuviera precedido por el plan recién propuesto, se recomienda que sea la articulación con la política de supervisión y fortalecimiento de los centros educativos. En esta modalidad no sólo se planifica en base a la evaluación, sino que todas las acciones de acompañamiento y apoyo de los centros se basan, sistemáticamente, en la evaluación. La anterior recomendación y ésta dan pasos decididos hacia la construcción de una cultura de evaluación tanto a nivel local como de la conducción de la política educativa: la evaluación pasa a constituir parte de la forma de funcionar de los actores en los diversos niveles del sistema.

Esto significará que la periodicidad de la supervisión los centros, la identificación de las prioridades a atender, los apoyos que refuercen a los centros y el acompañamiento de sus planes de mejora, estarán orientados por los resultados de la evaluación. La evaluación no reemplazará las definiciones y decisiones de los actores, sino que les proporcionará insumos para elaborarlas y tomarlas. Posibilitará exigir determinados mínimos, colaborando con la identificación de la diversidad de necesidades a considerar para alcanzarlos. A partir de ellos los responsables tanto de la política, como de cada centro dispondrán de un campo amplio para establecer prioridades y orientaciones. A su vez estas prioridades y orientaciones alimentarán y definirán dimensiones a contemplar en las futuras evaluaciones. Se avanza hacia políticas retroalimentadas por evaluaciones, basadas por lo tanto en la evidencia de sus propios logros y limitaciones.

Soluciones

La implementación de la recomendación requiere en primer término analizar los cambios y ajustes que supondría para las políticas de supervisión y fortalecimiento de centros vigentes. A partir de ese análisis deberán definirse criterios y modalidades de articulación la evaluación. Por ejemplo que centros que no alcanzan determinados mínimos por una parte recibirán una mayor frecuencia de supervisiones, debidamente especificadas y también refuerzo de recursos, asociados con el desarrollo y monitoreo de un programa local de mejoras.

Si la evaluación identifica debilidades parciales, pueden disponerse intervenciones y recursos destinados a esos aspectos específicos.

Complementariamente se sugiere ajustar las pautas y procedimientos de supervisión de acuerdo con estos cambios y consecutivamente formar a los supervisores en las nuevas modalidades resueltas. Y también se recomienda hacerlo progresivamente cuidando que la evaluación no se use inadecuadamente. Se destaca este riesgo, porque más inconveniente que el no uso de la evaluación, es su mal uso, que arriesga deslegitimarla. Especialmente requiere cuidar que la supervisión no interfiera o desvirtúe la autoevaluación de los centros, que tiene valor en tanto sea realizada autónomamente por cada comunidad educativa. En este sentido, cuando los

supervisores tienen o asumen roles de jerarquías intermedias que van más allá del apoyo e incluso el control externo, parece riesgosa su vinculación con la evaluación.

Un ejemplo en la región de articulación entre resultados de evaluación, estándares de calidad de los centros y ejercicio de un rol de supervisión estrictamente como apoyo, lo constituye la experiencia desarrollada por la Agencia de Calidad de la Educación de Chile.

Bibliografía

Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2015) La garantía de la calidad en la educación: políticas y enfoques para la evaluación de los centros educativos en Europa. Informe de Eurydice. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea Luxemburgo. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a2443a7-7bac-11e5-9fae-01aa75ed71a1/language-es>

Espínola, Viola y Claro, Juan Pablo (2010) El sistema de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En: Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo. Editores (2010) “Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional”. UNICEF, Universidad de Chile. Santiago

Francis, Susan (2023) Análisis de la gobernanza y el proceso de macro-evaluación en Costa Rica: evolución, alcances y desafíos para promover la mejora del sistema educativo. San José. CONARE, PEN.

Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2015) La garantía de la calidad en la educación: políticas y enfoques para la evaluación de los centros educativos en Europa. Informe de Eurydice. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea Luxemburgo. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a2443a7-7bac-11e5-9fae-01aa75ed71a1/language-es>

Espínola, Viola y Claro, Juan Pablo (2010) El sistema de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En: Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo. Editores (2010) “Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional”. UNICEF, Universidad de Chile. Santiago

INEEd. (2022). Reporte de Aristas 6. ¿Cómo son las evaluaciones nacionales de otros países? Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Reportes/Reporte-6-Como-son-las-evaluacionesnacionales-de-otros-paises.pdf>

INEEd (2020) Aristas en clase: matemática en tercero de media. Documento de apoyo al docente. Montevideo. INEEd. <https://www.ineed.edu.uy/nuestro-trabajo/publicaciones-del-ineed/28-aristas-en-clase.html>

Francis, Susan (2023) Análisis de la gobernanza y el proceso de macro-evaluación en Costa Rica: evolución, alcances y desafíos para promover la mejora del sistema educativo. San José. CONARE, PEN.

- Galas, Cecilia, Gutiérrez, María y Hamilton, Eva (2020) Uso de resultados de las pruebas de aprendizaje en el diseño de las políticas educativas en América Latina. Buenos Aires. UNESCO IIEP.
- Lasida, Javier, Sarasola, Marcos y Podestá, Mora (2015) La calidad pedagógica en los centros educativos. Santillana. Montevideo.
- Llach, Juan (2020) ¿Cuáles son los organismos responsables de la evaluación educativa en los países de la región”. Buenos Aires. Argentinos por la educación.
- Mateo, Mercedes y Rhis, JungKyu (Editores) (2022) El poder del currículum para transformar la educación: Cómo los sistemas educativos incorporan las habilidades del siglo XXI para preparar a los estudiantes ante los desafíos actuales. Washington. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-poder-del-curriculo-para-transformar-la-educacion-como-los-sistemas-educativos-incorporan-las-habilidades-del-siglo-XXI-para-preparar-a-los-estudiantes-ante-los-desafios-actuales.pdf>
- Pellicer, Carmen, López, Esteve y Rodríguez, Henar (2022) Como incorporar las competencias para el siglo XXI en los sistemas educativos. Una propuesta desde la experiencia educativa de 20 países. En: Mateo, Mercedes y Rhis, JungKyu (Editores) (2022) El poder del currículum para transformar la educación: Cómo los sistemas educativos incorporan las habilidades del siglo XXI para preparar a los estudiantes ante los desafíos actuales. Washington. BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-poder-del-curriculo-para-transformar-la-educacion-como-los-sistemas-educativos-incorporan-las-habilidades-del-siglo-XXI-para-preparar-a-los-estudiantes-ante-los-desafios-actuales.pdf>
- Podestá, Mora (2018) El liderazgo de gestión de la calidad en el cambio y la mejora de los centros educativos. Universidad Católica. Montevideo.