

Revisión del modelo de evaluación de la Agencia de Calidad de la Educación de Chile

Antonia Urrejola¹

Alejandro Carrasco²

Resumen

Las políticas educativas enmarcadas en el proceso de reforma educativa en Chile nacen en el año 2006 con el denominado movimiento pingüino. Los estudiantes secundarios demandaban, entre otras exigencias, una educación de calidad. Como respuesta a esta demanda surge en 2011 la Agencia de Calidad de la Educación, uno de los cuatro ejes del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. El presente artículo realiza un análisis crítico de la concepción de educación que se desprende de este organismo a través de sus documentos y las acciones de evaluación y orientación en pro de la calidad educativa.

Palabras clave: evaluación de la educación, calidad de la educación, política educacional.

1. Introducción

El debate sobre la calidad de la educación es una constante en la mayoría de los países debido, en gran medida, a los procesos de globalización que han influido en las estructuras de cada nación (Bonaf, 2006; Tabarini y Bonaf, 2011). Las evaluaciones externas emanadas de organismos internacionales han generado cambios en las políticas educativas, tanto a nivel supranacional como nacional debido a las categorizaciones y rankings que establecen los niveles de desempeño (Tabarini y Bonaf, 2011; Espinoza y Castillo, 2015). Esto último ha afectado principalmente a los países en vías de desarrollo

¹ Profesora de enseñanza básica – Pontificia Universidad Católica de Chile. Estudiante del Máster en Mejora y Calidad de la Educación - Universidad Autónoma de Madrid. Email: antoniaurrejola@gmail.com

² Profesor de Estado en Castellano y Filosofía - Universidad de La Serena. Máster en Educación - Universidad Mayor. Estudiante del Máster en Mejora y Calidad de la Educación – Universidad Autónoma de Madrid. Email: acalo81@gmail.com

quienes reconocen en la educación un activo importante para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y una vía para alcanzar la equidad económica y el pleno desarrollo (Bonafina, 2006).

En este contexto, en el año 1988 se instaura el Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile (SIMCE) para medir los logros de aprendizaje de los alumnos en diferentes áreas de aprendizaje con el fin de contribuir al mejoramiento y equidad de la Educación (Cariola et al., 2008).

En el año 2010 se promulga la Ley General de Educación (LGE) y un año después el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNAC) Parvularia, Básica y Media con el fin de asegurar equidad y una educación de calidad para todos (MINEDUC, 2011). Junto con este sistema se crea la Agencia de Calidad de la Educación (en adelante la Agencia) para cambiar la preeminencia del enfoque cuantitativo de los resultados por uno integral.

En el presente trabajo abordaremos el SNAC a partir de uno de sus componentes esenciales como es la Agencia, centrándonos en sus objetivos institucionales de evaluación y orientación. Esta revisión es un análisis más exhaustivo y específico de la temática de la Agencia tratada en una publicación anterior (Carrasco y Urrejola, 2017).

2. Educación y calidad

Las fuertes inversiones en reformas educativas llevadas a cabo por países en vías de desarrollo ha impulsado los procesos de evaluación de las políticas aplicadas en esta área con el fin de justificar el gasto realizado (Bonafina, 2006). Los modelos más utilizados responden a características neoliberales. En el caso chileno se opta por un modelo conocido como Reforma Basada en Estándares (RBE) para medir la calidad educativa.

2.1 Educación y globalización

Monarca (2015) establece que los sistemas de evaluación se ubican en un marco de transformaciones donde la globalización tiene un papel protagonista, ya que a través de ella se ha extendido en todo el mundo la ideología neoliberal y de mercado, donde los Estados ya no tienen un rol benefactor sino competitivo. Todo esto debido a que la globalización es un proceso supranacional que actúa reestructurando las formas de intervenir y de influir de unos países a otros.

Entendiendo lo anterior, la evaluación se ubicará dentro del mundo de las políticas y del poder (Monarca, 2015), siendo sistemas que distribuyen y configuran los significados que se le quieren dar al mundo social y educativo, proporcionando una determinada forma de actuar caracterizada por el neoliberalismo.

Por su parte, la mayoría de las reformas educativas fueron financiadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, dándole un carácter competitivo y de rendimiento a los criterios de calidad para lograr solventar las deudas (Bonafina, 2006). Chile no queda fuera de estos marcos de actuación, teniendo entonces un Sistema Educacional y de Evaluación de la educación basado en la lógica de mercado, dando origen a la privatización de los establecimientos educacionales para privilegiar a las elites basándose en la competencia y competitividad, sin importar que esto afectara al sistema público que logra bajos resultados, reforzando aún más, junto con el sistema municipal de los años 80, la privatización del sistema educacional chileno (Bonafina, 2006).

Existe entonces un sistema educacional y de su evaluación basado en los fundamentos neoliberales debido a la globalización, quién se acompaña por una cultura o racionalidad performativa, la que Monarca (2015) explica como una promoción o imposición de las formas de actuar necesarias para tener éxito en la sociedad.

2.2. El concepto de calidad en la educación chilena

En Chile, a través de la Ley General de Educación (LGE) promulgada en el año 2009, se define a la educación como:

... proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas (art. 2).

Esta definición dada por el Estado chileno se contrapone al pensamiento neoliberal debido a que toma en cuenta a la persona desde el ámbito personal para lograr los aprendizajes, sin hablar de competencias ni competitividad, lo que se refuerza aún más en los documentos referidos a evaluación. Desde el Ministerio de Educación (MINEDUC) se entiende que la evaluación debe ser un proceso en el cual se enseña y aprende y que además no se puede centrar sólo en los resultados académicos, debido a que esto no refleja la calidad de la enseñanza. Por lo mismo, no sólo se evalúan contenidos, sino también van a tomar en cuenta diferentes aspectos de la vida escolar, para de esta forma intentar dejar de

lado el control y rendición de cuentas, para pasar a ser un ente que refuerza la evaluación formativa y la retroalimentación pedagógica (MINEDUC, 2016a).

Si se considera la definición dada por la LGE, y de autores como Gentili (2014) y Monarca (2012), se puede extraer un concepto de calidad basado en una educación integral de la persona y no en los resultados académicos de las pruebas estandarizadas. Sin embargo es difícil dejar de lado el contexto político-ideológico, teórico y técnico, ya que lo anterior estructura los discursos sobre calidad, junto con entender que el concepto mismo depende de las relaciones y prácticas que se van generando en torno al debate sobre el sentido de la educación (Monarca, 2012).

Por su parte, la UNESCO (2004) afirma que la calidad de la educación implica las características de los educandos, los procesos educativos, los contenidos y los sistemas. Además establece dos niveles de análisis: en el primero pone en el centro al educando el cual se le reconocen sus conocimientos previos, los sistemas de educación formal e informal, la no discriminación y la creación de un entorno de aprendizaje propicio y seguro. En el segundo, el sistema debe ser considerado desde las estructuras de apoyo para la implementación de políticas, la promulgación de leyes, la distribución de recursos y la medición de la calidad para establecer mejoras. De Ketele (2004) configura una definición de calidad educativa de un sistema en la conjugación de eficacia, eficiencia y equidad en todos los procesos del mismo. Lorente (2016) considera que para el caso de América Latina se deben considerar (i) los recursos materiales, (ii) el currículum educativo, (iii) las tecnologías de la información y la comunicación, (iv) los profesores y (v) la evaluación de los resultados de aprendizaje para establecer una educación de calidad en la región.

2.3. Visiones sobre las Reformas Basadas en Estándares (RBE)

Al hablar de calidad de educación necesariamente debemos asumir una discusión sobre la evaluación educativa ya que es el único instrumento con el cual se puede garantizar dicha calidad (Murillo y Román, 2008).

Si asumimos la premisa anterior, entonces surge la necesidad de implementar una institucionalidad que evalúe la calidad educativa. Este organismo, entonces, debe contar con una definición de calidad educativa que se traduzca en estándares observables de rendición de cuentas y control (Hopkins, 2008) que permitan la mejora de la educación y la toma de decisiones políticas. El SNAC surge entonces como resultado del acuerdo por la

calidad de la educación en su primer punto, estableciendo una institucionalidad autónoma que permita, a través de estándares conocidos y compartidos, determinar la calidad educativa de los centros y a partir de ello tomar decisiones en las políticas educativas (Espínola y Claro, 2010). La materialización de esta idea nos permite ubicar al SNAC en el grupo de las denominadas Reformas Basadas en Estándares (RBE), un modelo educativo que en las últimas décadas se ha impuesto con diferentes matices y con resultados dispares en países principalmente anglosajones.

Según Espínola y Claro (2010) los beneficios más reconocidos de las RBE son el aumento de la confianza de los docentes en su trabajo ya que cuentan con una guía, genera confianza en las políticas y conlleva una mayor inversión y, asimismo, se señalan sus desventajas ya que se crea la paradoja entre mayor control y mayor autonomía de los centros que se traduce también en una mayor responsabilización en el uso de los recursos.

Sin embargo, para Cassasus (2008) las RBE son un camino equivocado para la mejora de la calidad en Chile ya que en los países en vías de desarrollo sólo tienden a dejar en evidencia las desigualdades sociales y no representan necesariamente una mejora en la calidad, sobre todo porque parten de una visión reduccionista de la educación. Cassasus (2010) realiza una revisión de los principales efectos negativos de las RBE como el estancamiento educativo, ya que si bien esta política demuestra mejora en los resultados en un inicio, no tienden a mantenerse en el tiempo, afectan a la inclusión y la equidad ya que los establecimientos eligen a los estudiantes en base a sus resultados en las pruebas estandarizadas y afecta a los docentes y directivos generando tensión, exceso de trabajo y burocracia y también la migración de los mejores docentes a colegios con mayores recursos.

Por su parte, Darling-Hammond (2012) establece tres áreas que se deben tener en cuenta para el éxito de una RBE: (i) Velar para que los profesores tengan los conocimientos y destrezas necesarias para enseñar de acuerdo con los estándares establecidos, (ii) proporcionar estructuras escolares que respalden una enseñanza y un aprendizaje de calidad, y (iii) crear procesos de evaluación escolar que evalúen las oportunidades de los estudiantes para aprender y que puedan apalancar el cambio y la mejora permanente.

3. Descripción del modelo

3.1. La Agencia de Calidad de la Educación

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad está compuesto por cuatro organismos. Como rector está el Ministerio de Educación, responsable de las políticas educacionales y del currículum nacional. La Superintendencia de Educación, encargada de fiscalizar, el Consejo Nacional de Educación, a cargo de aprobar e informar el currículum, planes y programas, estándares de aprendizajes y desempeño y el plan de evaluación. Por último, la Agencia de Calidad de Educación con el fin de evaluar, orientar e informar sobre resultados de los establecimientos (MINEDUC, 2011).

La Agencia establece entre sus objetivos estratégicos instalar un sistema de evaluación integral significativo para la mejora del sistema educativo y orientar eficazmente a todas las escuelas de Chile. La necesidad de una evaluación integral, mirada desde un enfoque sistémico de la educación, se hace indispensable para una evaluación de calidad (Monarca, 2012). En busca de ello, la Agencia evalúa aprendizajes en diferentes áreas curriculares a través de la prueba SIMCE y el ámbito de percepción de los integrantes de la comunidad educativa sobre su realidad escolar a través de los cuestionarios sobre Otros Indicadores de Calidad (OIC), dejando claro el cambio en la manera de evaluar (MINEDUC, 2016b).

La implementación del SIMCE y sus cuestionarios tiene una organización de acuerdo a diferentes niveles, de forma que todos los alumnos y alumnas puedan ser evaluados a lo largo de su vida escolar en las diferentes áreas de aprendizaje y en relación a los OIC.

El Plan de Evaluaciones 2016-2020 que presenta la Agencia en su página web, muestra que las evaluaciones comienzan en 2° básico (7 u 8 años) con una prueba muestral de Comprensión lectora con el fin de dar información a los centros escolares y docentes para la toma de decisiones en relación a acciones pedagógicas y su seguimiento, dando entrada a una evaluación formativa. Además se evalúa todos los años en 4° básico (9 a 10 años) y II medio (15 a 16 años), dependiendo del año, Lenguaje y Comunicación, escritura y/o comprensión lectora, Matemáticas, Ciencias Naturales e Historia, Geografía y Ciencias Sociales. En 6° (11 a 12 años) y 8° (13 a 14 años) básico, se evalúa de forma intercalada cada año. Además se integra una prueba muestral de Formación Ciudadana en 8° básico a partir del año 2017 y otra muestral de inglés cada tres años en III° medio.

En relación a la evaluación del desarrollo personal y social, los Cuestionarios de Calidad y Contexto de la Educación se realizan en 4°, 6°, 8°básico y II° medio en los alumnos y a los apoderados y profesores en todos los niveles en que se rinde la prueba. Los OIC consideran los aspectos personales y sociales de los alumnos y alumnas para complementarlos con el SIMCE y los Estándares de Aprendizaje, ampliando así el concepto de calidad (MINEDUC, 2014). Estos indicadores son evaluados a través de cuestionarios para padres, estudiantes y docentes, contemplando las siguientes áreas: autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana y hábitos de vida saludable. Además se evalúa la asistencia escolar, retención escolar, equidad de género y titulación técnico-profesional a través de los registros del Ministerio de Educación y de la Agencia (MINEDUC, 2011). Estos indicadores entregan información importante en relación al desarrollo de los alumnos y alumnas, para ordenar los establecimientos educacionales, identificar centros que requieran orientación y apoyo, y por último, diseñar y evaluar políticas educativas a nivel nacional (MINEDUC, 2014). En el sitio web de la agencia, se indica la relevancia de que los centros utilicen esta información para crear acciones que desarrollen aspectos no académicos, debido a su importancia en la formación integral de los alumnos.

3.2. La orientación

Para que la evaluación sea un insumo para la calidad educativa debe ser entendida como una herramienta que orienta hacia la mejora (Pogi, 2008). Esto es válido tanto para la evaluación en una sala de clases o como a sistemas educativos. En esta línea el SNAC a través de la Agencia realiza una evaluación de los Estándares Indicativos de Desempeño que le permiten ordenar los centros educativos según sus niveles de desempeño y aplicar los planes de acción pertinentes a cada uno de ellos. Estos planes de acción buscan fortalecer, orientar y la mejora constante entregando a los establecimientos las herramientas para actuar con mayor autonomía (MINEDUC, 2016a).

El ordenamiento en los niveles de desempeño (insuficiente, medio bajo, medio y alto) se lleva adelante a través de un proceso consagrado en sus objetivos programáticos. Como vimos en el apartado anterior, la Agencia evalúa el desempeño académico a través de la aplicación de la prueba SIMCE y los OIC a través de cuestionarios. En segundo lugar

orienta el trabajo de los establecimientos a través de las visitas, elaboración de un informe de las mismas con las orientaciones sugeridas para la mejora (MINEDUC, 2014).

Antes de iniciar la visita, la Agencia recaba diferentes datos sobre el establecimiento: (i) los resultados académicos de la prueba SIMCE, (ii) los OIC, (iii) el análisis del contexto y (iv) analiza el Proyecto Educativo Institucional. Durante la visita misma se evalúan los aspectos de carácter privado tales como (v) la gestión (pedagógica y de recursos), (vi) la autoevaluación institucional y, en el caso que corresponda, (vii) los programas de mejoramiento educativo (PME) que sólo son obligatorios en los centros adscritos a la ley SEP (MINEDUC, 2014).

Las visitas son realizadas por un grupo de cuatro a seis expertos durante un periodo de tres a cinco días. Se realizan entrevistas con los distintos estamentos del centro educativo, una revisión de documentos y observaciones de clases fundamentalmente (MINEDUC, 2013).

La Agencia, a través de las visitas, establece cuatro dimensiones fundamentales: liderazgo, gestión pedagógica, formación y convivencia y gestión de recursos. Cada una de ellas se subdivide en tres subdimensiones y cada una de ellas con sus indicadores que suman un total de 79 (MINEDUC, 2013). Al finalizar la visita, los expertos analizan la información a través del uso de las rúbricas estandarizadas y emiten un informe en el cual, siguiendo un modelo FODA, se entrega una síntesis del establecimiento e indicaciones y sugerencias para la mejora de los aspectos más deficitarios.

4. Reflexiones finales y conclusiones.

El SNAC a través de la Agencia tiende a nivel tanto práctico como teórico hacia una evaluación de la educación entendida esta última como formación integral superando el paradigma exclusivamente académico al considerar otros ámbitos o dimensiones del desarrollo personal y social además de un análisis de la gestión y liderazgo.

Este sistema corresponde a un modelo de RBE que incide directa e indirectamente en las políticas educacionales de los centros. No obstante, para alcanzar un concepto integral como lo concibe la ley se deben considerar otros aspectos como la mejora de los recursos materiales y humanos para el logro de los objetivos.

Se debe considerar que SNAC es un sistema reciente (2011) y es muy pronto para hacer evaluaciones de su impacto. A lo anterior se suma el hecho que durante el período

2013-2016 la Agencia ha realizado 1.565 visitas a establecimientos lo que representa menos del 10% de los centros educativos existentes en Chile y si consideramos que estas visitas se realizan con una periodicidad de cuatro años y que sólo el 60% de ellas con integrales (MINEDUC, 2016c) , entonces el impacto sigue siendo muy menor.

Por lo tanto, el SNAC busca una evaluación y mejora de la calidad entendiendo este proceso como un indicativo de mejora y si se contasen con los recursos necesarios, tanto humanos como materiales, Chile mejoraría ostensiblemente su educación en el mediano a largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Bonal, X. (2006). Educación y pobreza en América Latina: reflexiones y orientaciones para nuevas agendas políticas. En X. Bonal (Ed.), *Globalización, educación y pobreza en América Latina ¿Hacia una nueva agenda política?* (pp. 11-26). Barcelona, España: Fundación CIDOB.
- Cariola, M. L., Cares, G. y Rivero, R. (2008). Sistemas de evaluación como herramientas de políticas. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 65-78.
- Carrasco, A. y Urrejola, A. (2017). La Agencia de Calidad de la Educación ¿Una política de evaluación integral? *Revista Educación, Política y Sociedad*, 2(1), 8-26.
- Cassasus, J. (2010). Las reformas basadas en estándares: un camino equivocado. En C. Bellei, D., Contreras y J.P. Valenzuela (Ed.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional* (pp. 85-109). Santiago de Chile: Pehuén.
- Ley General de Educación 2009, de 20 de noviembre de 2016. Chile. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043&idParte=>
- Darling-Hammond, L. (2012). *Educación con calidad y equidad. Los dilemas del siglo XXI*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- De Ketele, J. M. (2004), El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos. En J. García (Ed.), *Políticas Educativas y Equidad* (pp.81-86). Santiago de Chile: UNICEF.
- Espínola, V. y Claro, J. (2010). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En C. Bellei, D. Contreras y J.P. Valenzuela (Ed.), *Ecos*

- de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional* (pp. 51-83). Santiago de Chile: Pehuén.
- Espinoza, O. y Castillo, D. (2015). El rol de la evaluación en las políticas neoliberales: el ejemplo y experiencia del modelo educativo chileno. En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp.89-106). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Lorente, M. (2016). Claves de la calidad en América Latina. En J. M. Valle y J. A. Núñez (Eds.), *Educación, supranacionalidad y ciudadanía* (pp. 11-27). Madrid: Santillana.
- Gentili, P. (2014). *La evaluación de la calidad educativa en América Latina: modelos emancipadores en construcción*. Buenos Aires: SITEAL.
- MINEDUC (2011). Sistema nacional de aseguramiento de la calidad en educación parvularia, básica y media y su fiscalización. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635>
- MINEDUC (2013). *Fundamentos. Estándares Indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores*. Unidad de Currículum y Evaluación. Santiago de Chile.
- MINEDUC (2014). *Estándares Indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores*. Unidad de Currículum y Evaluación. Santiago de Chile.
- MINEDUC (2014). *Otros Indicadores de Calidad*. Disponible en <http://www.agenciaeducacion.cl/coordinacion-sac/cuales-son-los-otros-indicadores-de-calidad/>
- MINEDUC (2016a). *Plan de aseguramiento de la calidad escolar*. Unidad de Currículum y Evaluación, Santiago de Chile.
- MINEDUC (2016b). *Resignificamos la evaluación para mejorar aprendizajes*. Disponible en <http://www.agenciaeducacion.cl/destacado/resignificamos -evaluacion/>
- MINEDUC (2016c). *Cuenta Pública 2015. Agencia Calidad de la Educación*. Disponible en: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Cuenta_Publica2015.pdf
- Monarca, H. (2012). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. *Perfiles Educativos*, 34 (135), 164-176.

- Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 17-42). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Murillo, J. y Román, M. (2008). La evaluación educativa como derecho humano. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 1-5.
- Poggi, M. (2008). Evaluación educativa: sobre sentidos y prácticas. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 36-44.
- Tarabini A. y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- UNESCO (2004). *Educación para todos. El imperativo de la calidad*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf>

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2017