

Análisis de Acción Educar sobre Nuevo Plan de Evaluaciones

7 de enero 2016

El Consejo Nacional de Educación, mediante el acuerdo N° aprobó un nuevo Plan de Evaluaciones Nacionales e Internacionales para la educación escolar propuesto por el Ministerio de Educación¹. En un voto dividido (5 votos a favor y 5 en contra, dirimido por el Presidente del Consejo), el Consejo formuló algunas recomendaciones y el voto de minoría dejó constancia de importantes interrogantes que quedan pendientes tras la aprobación. Un antecedente relevante es el intento fallido del Ministerio de Educación de no aplicar la evaluación Simce de 2° básico el año 2015, lo que fue rechazado por el mismo Consejo a fines de abril de 2015.

El punto central de la propuesta, y su principal cambio, es la eliminación extensiva de evaluaciones Simce censales en varios niveles (Lectura en 2° básico, Ciencias Naturales e Historia, Geografía y Ciencias Sociales en 4° básico, Ciencias Sociales en 6° básico y Ciencias Naturales en 8° básico). Las principales dudas que surgen del nuevo plan es su coherencia con la Ley de Aseguramiento de la Calidad, en particular con la necesidad de reforzar los instrumentos de medición de logros de aprendizaje, los otros indicadores de calidad, la ordenación de establecimientos educacionales y el desarrollo de indicadores de valor agregado, todos enfocados a tener más información sobre la calidad de nuestro sistema escolar.

Incoherencia entre diagnóstico y medidas

El diagnóstico que sustenta el plan de evaluaciones se basa casi exclusivamente en opiniones de expertos (el llamado “Equipo de Tarea”), estos últimos escogidos y remunerados por el mismo Ministerio de Educación. Se requiere mayor seriedad en este punto, proveyendo estudios representativos, sistemáticos e independientes que demuestren o entreguen evidencia de que la dirección que está tomando el Ministerio de Educación es la más apropiada para contribuir a asegurar la calidad de la educación escolar.

El diagnóstico se centra, casi en su totalidad, en los eventuales problemas de uso de la información provista por el Simce. Los problemas de uso identificados son básicamente los siguientes: (1) el exceso de foco en las mediciones externas limitaría la visión de la calidad de la educación, (2) los establecimientos no tienen la preparación para aprovechar la información y (3) que los datos publicados son usados para la elaboración de rankings de dudosa robustez. Más allá de la validez de estos diagnósticos, lo que resulta curioso, es que en

¹ http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionEducacionEscolar/acuerdos/002Res_080Acdo.pdf

el mismo documento se admite que “existe falta de estudio y monitoreo sistemático de usos reales (deseados y no indeseados) que se le da al Simce” (p. 16). Si efectivamente esta afirmación es correcta y no se sabe suficiente sobre el mal uso del Simce, ¿cuál es la base objetiva del diagnóstico para afirmar que existe un mal uso de la información? Hace falta mayor rigor en la información que nutre el diagnóstico del Ministerio de Educación.

Hay además, elementos poco precisos. El Ministerio de Educación, desde la creación de la Agencia de Calidad de la Educación (2012), dejó de elaborar *rankings* públicos. Hoy los *rankings* son elaborados por los medios de prensa para sus propios fines (de hecho, es usual ver *rankings* diferentes en los distintos medios), y resulta extremadamente peligroso pensar en limitar o prohibir la libertad de expresión de terceros con datos elaborados con fondos públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, el problema central es que la eliminación de pruebas censales no resuelve ninguno de los problemas identificados por el Ministerio de Educación. Independiente del volumen de información disponible, los problemas de uso, si existen, serán los mismos. Dado que la evaluación sigue teniendo consecuencias para los establecimientos a través de la ordenación, reducir el número de evaluaciones no disminuirá el foco en las evaluaciones externas, sino que solo lo profundizará en un menor número de pruebas. En otras palabras, las consecuencias de cada prueba tomada individualmente son más altas que con el Plan anterior, donde las consecuencias se repartían en más niveles y asignaturas.

Finalmente, si se argumenta que los establecimientos no tienen las capacidades para analizar un número tan alto de pruebas, la solución no puede proveer menos información. En su lugar, el Ministerio de Educación debiese enfrentar el problema de la baja capacidad de análisis de los establecimientos educacionales capacitándolos y formando a los equipos directivos, no restringiendo su acceso a saber más sobre los logros de aprendizaje de sus estudiantes.

Falta de información, argumentación y evidencia

Teniendo en consideración la magnitud del cambio que el nuevo plan establece, hace falta mayor fundamentación y evidencia respecto al impacto que tendrá en el sistema. Si bien los análisis prospectivos son difíciles de realizar, se requerían mayores estudios para informar la toma de decisiones. En particular, se necesitan estudios que intenten evaluar:

- a. La disminución de pruebas censales provocará una importante alteración en los incentivos de los establecimientos por focalizar su esfuerzo en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, en particular en los niveles y asignaturas que no serán evaluados. Se puede prever una disminución en los resultados de aprendizaje, aunque deberá esperarse a que esto lo reflejen evaluaciones internacionales.
- b. Estrechamiento curricular, en particular el perjuicio de eliminar la evaluación censal de ciencias de 8vo básico. La ampliación de las asignaturas evaluadas fue una de las propuestas de la Comisión Simce de 2003, con el objetivo de evitar la excesiva concentración de los establecimientos en Lenguaje y Matemática.

Confusas decisiones en la eliminación de pruebas

Si bien en principio no se comparte la decisión de disminuir el número de evaluaciones, dado que limitan la información pública disponible sobre el desempeño de los establecimientos, bajo ciertas circunstancias puede justificarse una reducción en la carga evaluativa de los establecimientos. Sin embargo, el Plan de Evaluaciones toma decisiones cuestionables:

1. Elimina la prueba de 8° básico de Ciencias Naturales, mostrando una visión que refleja poca prioridad por relevar la importancia de las ciencias en la educación escolar. Deben transparentarse mejor los criterios que hacen preferible eliminar esta prueba versus la de Historia, Geografía y Ciencias Sociales (HGCS), por ejemplo.
2. Por razones históricas, la evaluación de 8° básico debió preferirse a la de 6° básico. Si bien se justifica que según la nueva organización de niveles, 6° básico sería una evaluación de fin de ciclo, esto aún no ha sido implementado. No queda claro entonces porque se alternan las evaluaciones de Ciencias e HGCS en 6° y 8° básico.
3. Finalmente, la eliminación de las pruebas de Ciencias e HGCS en 4° básico, si bien adelantado el 2015, corresponde a una medida poco justificada. Una alternativa mejor era eliminar evaluaciones de II medio, donde el valor diagnóstico de las pruebas pierde sentido considerando la avanzada formación de los estudiantes. Debiera mantenerse la alternancia del plan de evaluaciones anterior.
4. Elimina la prueba de 2° básico de lectura, lo que se desarrolla en el siguiente punto

Mayor detalle en las nuevas propuestas

Un problema mayor del Plan de Evaluaciones aprobado es el reemplazo de instrumentos establecidos (como el Simce de 2° básico) por otras herramientas de las cuales se entrega muy poca información y detalle.

En primer lugar, la propuesta de evaluación interna no es un reemplazo en término de la función de sistema que cumplía el Simce de 2° básico. Además de tratarse de una evaluación optativa e interna (por lo que reportar los resultados no tiene sentido) se trata de datos no comparables en el tiempo ni entre establecimientos. La función de monitoreo del sistema y diseño de políticas públicas a nivel nacional no se cumple a través de la prueba interna propuesta por el Ministerio de Educación. Es de hecho cuestionable que se incluya en el Plan de Evaluaciones, ya que se trata más bien de un programa específico que requerirá capacitación docente.

Sin perjuicio de lo anterior se requiere establecer un calendario de implementación de este tipo de evaluación, una proyección de los costos en régimen de este tipo de iniciativa, y una evaluación de impacto para saber si tiene algún efecto en las escuelas, si los docentes se apropian de ella. Es fundamental, además, proveer ejemplos exitosos de iniciativas similares en otros países.

En segundo lugar, para el caso de las pruebas censales que fueron reemplazadas por pruebas muestrales, se requiere mayor información sobre el diseño de estas. Las preguntas básicas que deben responderse son: ¿Cómo se asegurará la representatividad? ¿A qué niveles (regional, comunal)? ¿Cómo se asegurará la participación de los establecimientos? ¿Si se estratifican las muestras, cómo se evitará que los mismos establecimientos sean seleccionados varias veces? ¿Se entregarán los resultados a los establecimientos participantes? ¿Cómo se asegurará la transparencia en su elaboración, para no sea sesgada ni manipulada? El argumento de fondo, sin embargo, es que instrumentos censales no son correctamente reemplazados por muestrales. Al convertir el Simce en un test muestral, este deja de ser información valiosa para los establecimientos y sus planes de mejoramiento y para los padres a la hora de seleccionar el colegio para sus hijos, y se convierte en un instrumento para uso académico y de investigación. Sobra decir que este tipo de pruebas no tiene utilidad para el sistema de aseguramiento de la calidad.

Finalmente, se entregan muy pocos detalles sobre dos de las nuevas pruebas muestrales que se proponen (Formación Ciudadana y Competencias Genéricas EMTP). Sorprende que el Consejo Nacional de Educación apruebe evaluaciones sobre las cuales cuenta con muy poca información.

Ordenación

La clasificación de establecimientos educacionales u ordenación es una herramienta fundamental para el sistema de aseguramiento de la calidad. Su principal ventaja es que permite evaluar a los establecimientos educacionales de forma mucho más justa que simplemente por sus puntajes Simce. La ordenación considera, además de los logros de aprendizaje, una variedad de indicadores respecto del desarrollo personal y social del estudiante, el clima escolar, la participación dentro del establecimiento², entre otras. Adicionalmente, considera el nivel socioeconómico de la escuela para de esa forma, comparar a los establecimientos de forma justa.

El nuevo plan de evaluaciones debilita la ordenación de establecimientos, lo que es un retroceso incluso en los objetivos que el Ministerio de Educación ha planteado. En primer lugar, no queda claro cómo se asegura la calidad técnica de la ordenación con menores fuentes de datos. Mientras menos datos (esto es, resultados Simce) nutran la ordenación, esta será menos precisa al momento de evaluar el desempeño de cada establecimiento. La correlación entre pruebas es alta, pero no es 100%. Hay varianza sin explicar que se está eliminando y por lo tanto la sensibilidad de la ordenación se verá afectada. Dado que se trata de un instrumento con consecuencias para los establecimientos, esto es de la mayor importancia.

Por otro lado, el nuevo calendario de evaluaciones implica que un número de establecimientos será ordenado dos años consecutivos con los mismos datos, siendo imposible observar su progreso, lo que podría tener consecuencias profundas en la matrícula

² Es preocupante también que se entregue tan poca información y detalle sobre la medición de los Otros Indicadores de la Calidad Educativa. Si bien no se trata de evaluaciones de logro de aprendizaje, si son centrales para el sistema de aseguramiento de la calidad.

y eventualmente en la pérdida del reconocimiento oficial. El Mineduc ha argumentado que el número de establecimientos y estudiantes afectados por esto es bajo, lo que no constituye una explicación satisfactoria.

Asimismo, el menor número de evaluaciones implica menos oportunidades de medir los Otros Indicadores de Calidad, que se obtienen mediante la aplicación de cuestionarios a los estudiantes. Datos publicados por la Agencia de Calidad muestran que para realizar comparaciones más apropiadas entre establecimientos es importante mejorar los instrumentos y la frecuencia de estas mediciones. El actual plan debiera contrastarse con una opción que reduzca el número de evaluaciones por grado y aumente los grados evaluados. Esto aumentaría la precisión de la ordenación.

Valor agregado

Una preocupación adicional respecto del nuevo Plan de Evaluaciones es que la propuesta renuncia, sin la argumentación suficiente y con una clara falta de evidencia empírica, al desarrollo de indicadores de valor agregado para la educación escolar. Sin perjuicio de los problemas y limitaciones técnicas de este tipo de indicadores, no se debiera dejar de intentar. Las medidas de valor agregado son más justas, dado que consideran el desempeño anterior de los establecimientos, y la Ley de Aseguramiento de la Calidad sugiere que se busque llegar a indicadores de esta naturaleza. Debiera proponerse un plan de estudios que avance en desarrollar y pilotear indicadores de valor agregado, los que ya han sido explorados en la academia. La Agencia de Calidad e la Educación ha abogado por una mirada más compleja de la calidad, por lo que ninguna perspectiva debiera ser descartada.