

CALIDAD EN EDUCACIÓN Y EQUIDAD

Trabajo presentado para
Network of Social Economics Centres
Financiado por Sida/SAREC
Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República - Uruguay
Capítulo Uruguayo de LACEA/BID/Banco Mundial

María Echart¹

I - Marco de referencia

Caracterización del problema

Los problemas que aquejan a la educación en la Argentina llevan en forma inevitable a señalar la ineffectividad del servicio ofrecido, expresado en baja calidad, alto grado de fracasos en el intento de continuar estudios en cualquier nivel subsiguiente, y falencias en los niveles de cobertura. Sin embargo esta visión generalizada se agrava en los grupos de alumnos que pertenecen a los sectores socioeconómicos más bajos de la población quienes de este modo ven frustradas sus posibilidades de mejora en la calidad de vida, acceso a puestos de trabajo mejor remunerados y ascenso social.

Un primer problema a señalar es el que se refiere a la *cobertura del sistema*, por cuanto parte de la población ni siquiera accede a la escuela o bien abandona la misma en forma prematura sin haber completado los estudios. La falencia se advierte fundamentalmente en el nivel secundario². En este sentido cabe señalar que si bien se aprecia un aumento importante en los índices de cobertura en la presente década, esta mejora no ha sido tan pronunciada en los grupos de

¹ Directora del Departamento de Economía de la Educación. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas - FIEL. Buenos Aires, Argentina.

² En la estructura actual, después de la Ley Federal de Educación, corresponde a los dos últimos años del tercer ciclo de la EGB y al Polimodal (ciclo superior de la educación media).

población de menores ingresos y en el caso de la educación secundaria, sus beneficiarios han sido básicamente los grupos de estratos medios y altos.³

Más específicamente, la escolarización en el nivel preprimario aumentó significativamente entre 1992 y 1997, como era de esperar, teniendo en cuenta la política que se viene aplicando formalmente a partir de 1992, que dispone la obligatoriedad de este nivel para la edad de 5 años. La cobertura total no se ha alcanzado todavía, sin embargo la diferencia de escolarización entre los niños que pertenecen a los deciles de la distribución de ingresos más bajos y los que se encuentran en los más altos, marca una clara tendencia a la igualación, ya que la brecha ha disminuido bajando de 1,28 veces a 1,12. Es importante advertir que en este nivel no se realizan evaluaciones para acreditar conocimientos, con lo cual no se manifiestan los procesos de selección propios de la actividad educativa.

En el caso del nivel primario no se observan diferencias sustanciales en la variación de tasas brutas de escolarización, tal como era de esperar por cuanto toda la población ingresa al sistema. Sin embargo cabe el comentario acerca de los efectos de políticas de promoción automática que mejoran los índices cuantitativos de la educación primaria, aunque no necesariamente pueda decirse lo mismo en cuanto a calidad, entendida como grado de adquisición de conocimientos.

La política educativa respecto del nivel secundario ha sido la de hacer obligatorios los dos primeros años tendiendo a lograr su universalización. Esta política que derivó en un fuerte crecimiento de las tasas de escolarización, sin embargo, no tiene un correlato en el análisis por deciles. Mientras se observa un aumento importante de la cobertura bruta en general a partir del quinto decil, entre 1992 y 1997, en los dos primeros deciles dicha cobertura disminuye significativamente. A su vez la brecha de escolaridad entre la población pobre y la población del decil más rico, se ha ampliado en el mismo período, señalando que las políticas seguidas (declaración de obligatoriedad, disminución de las restricciones al ingreso y disminución de las exigencias de resultados, entre otras) no son suficientes, y en cierto sentido resultan contrarias al

³ FIEL, Distribución del ingreso en la Argentina. Buenos Aires, julio de 1999.

objetivo de reducir la desigualdad, si no van acompañadas de otras acciones de asistencia educativa al alumno.

En segundo lugar es necesario mencionar la *baja calidad* de la educación recibida tanto en el nivel primario como en el secundario. Los alumnos incorporan conocimientos y desarrollan habilidades en una proporción sensiblemente menor que la prevista o deseable para cada uno de los ciclos educativos. Esta baja calidad sin duda compromete la posibilidad de continuación de estudios en los niveles subsiguientes, que como se ha mencionado, afecta diferencialmente a los alumnos más pobres y se traduce en menores niveles de cobertura.

La distribución de los resultados obtenidos por los alumnos de distinto nivel socioeconómico en las mediciones de calidad en lengua y matemática, que el Ministerio de Educación realiza, muestra justamente la desventaja señalada en el caso de los niños y jóvenes pobres.⁴ El cuadro siguiente ilustra lo señalado.

Cuadro 1 – Resultados en las pruebas de calidad por nivel socioeconómico
(Porcentaje de respuestas correctas)

Nivel Primario - 1993			
NES	Promedio	Lengua	Matemáticas
Bajo	41.5	41.7	41.3
Medio	47.8	47.4	48.1
Alto	59.2	58.4	60.0
Nivel Primario - 1997			
Bajo	45.4	48.1	42.6
Medio	53.5	55.9	51.2
Alto	62.2	64.1	60.3
Nivel Secundario 1993			
Bajo	43.4	53.6	33.2
Medio	49.7	58.6	40.5
Alto	56.2	63.7	48.8
Fuente: Llach, J.J. et al., op cit.			

⁴ En base a Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia, *Educación para Todos*, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea, Buenos Aires, 1999.

Como puede observarse los resultados son bajos. Ningún grupo habría alcanzado el puntaje (siete) requerido para aprobar la materia de acuerdo con las normas de nuestro país. Por otra parte debe señalarse que las pruebas aplicadas sólo miden requerimientos mínimos con lo cual la pobreza de resultados se hace todavía más evidente.

A su vez la lectura del cuadro 1 muestra que la desventaja de los niños pobres respecto de los de nivel socioeconómico alto, en general supera el 40%. En el nivel secundario esa diferencia disminuye, aunque no en matemática, pero debe tenerse en cuenta que esta tendencia a la igualación en parte es el resultado del proceso de selección implícito en la naturaleza del proceso educativo. La desigualdad no se manifiesta en toda su magnitud en los diferenciales de resultados, porque ya ha sido filtrada por los índices de abandono de los estudios por parte de los alumnos menos aptos.

Por otra parte, la falta de calidad también está asociada con el *elevado índice de fracaso escolar* entendido como repitencia, deserción y alargamiento del período de estudio, fenómenos que, actualmente, las estadísticas educativas no reflejan de manera cabal, debido a la práctica bastante generalizada de la “promoción automática”, cuyos efectos negativos impactan fundamentalmente sobre los alumnos de condición más humilde, ya que reciben certificados que acreditan la finalización de los estudios, vacíos de contenido.

Sin embargo a pesar de esta limitación estadística, una encuesta⁵ realizada a alumnos de escuelas públicas y privadas del Gran Buenos Aires, en los niveles primario y medio de educación, muestra que el número de alumnos pobres que han repetido algún grado de primaria es prácticamente el triple del que se observa entre los alumnos de nivel social alto (12,5% vs. 4,2%). Una situación similar se presenta entre los jóvenes que cursan el secundario (28,3% vs. 12,8%).

La solución de los problemas mencionados requiere además de garantizar una oferta adecuada en términos de su localización, la consideración de los siguientes aspectos que están presentes en la

explicación de los procesos educativos pero de manera más acentuada entre la población de bajos recursos:

- La pobreza está asociada también con bajos niveles educativos en cuanto a los padres de familia se refiere. En consecuencia, esta limitación cultural puede conducir a una menor valoración de la educación de los hijos o al menos, aun cuando se aprecie cabalmente la importancia de la educación, seguramente no estarán en condiciones intelectuales de asistir a sus hijos ante la menor dificultad y por razones económicas tampoco podrán contratar clases particulares de apoyo tal como es frecuente en otros grupos sociales que cuentan con más recursos. En este contexto la institución escolar adquiere una relevancia definitoria.
- En segundo lugar cuanto más pobres sean los niños mayor será su costo de oportunidad⁶ de asistir a la escuela y por otra parte, dicho costo se presentará a una edad más temprana. En efecto, en grupos sociales de muy bajos recursos, el ingreso que los niños pueden obtener por dedicarse aun a mendigar puede no ser irrelevante. Asimismo actividades como cuidar de la casa y de los hermanos menores, en un contexto de marginalidad, mientras los padres trabajan, provoca buena parte del ausentismo escolar de estos niños hasta el abandono de los estudios, comportamiento que se ve incentivado en presencia de fracasos reiterados en la escuela.
- Dado este marco de referencia resulta fundamental poner en práctica acciones con el fin de aumentar la probabilidad de éxito de estos alumnos así como asegurarse de impartir conocimientos tales que sus familias los perciban pertinentes y útiles para resolver sus problemas y las urgencias económicas que los aquejan.
- Por último es necesario señalar que la educación no es un bien al que puede accederse sin que medie un esfuerzo personal considerable. Dicho de otro modo, aún cuando se ofrezca el servicio educativo de manera gratuita, la apropiación de sus beneficios requiere la presencia activa de quienes los reciben. En consecuencia, dado que la mejora promedio de la educación en el país es un objetivo deseable de alcanzar, es necesario que los incentivos para el comportamiento adecuado en pos de una educación mejor, no sólo se centren en los factores

⁵ FIEL, Encuesta a directores y alumnos. Octubre de 1998.

⁶ La misma encuesta de FIEL mencionada, mostró que entre los niños de educación primaria, mientras que el 6,9% de los alumnos de más bajo nivel socioeconómico declaró trabajar fuera de la casa, sólo el 3,4% de los alumnos de mayores recursos se hallaba en esta situación.

de la oferta sino también sobre la demanda, focalizando las acciones sobre los grupos de alumnos cuyas probabilidades de fracasar son mayores. En este sentido las condiciones desventajosas iniciales no deben disculpar la exigencia de cumplimiento de los requisitos académicos, tal como frecuentemente se hace. La exigencia junto con apoyos particulares parece ser la vía de asegurar que el objetivo de equidad de oportunidades se logre de manera más efectiva.

La política educativa

La educación en nuestro país es obligatoria desde el nivel preescolar (5 años de edad) hasta finalizar el tercer ciclo de la EGB (14/15 años) y gratuita. Estos principios hacen que, al menos formalmente, todos los habitantes tengan derecho al acceso a la educación así como a recibir desde el Estado una proporción equiparable de recursos, independientemente de su localización o nivel socioeconómico.

La gestión de las escuelas públicas es de responsabilidad de los Gobiernos Provinciales⁷ en los niveles preprimario, EGB y Polimodal, mientras que el Gobierno Nacional se reserva la definición de la política educativa global así como la implementación de las acciones compensatorias con el fin de garantizar un servicio básico similar en todo el país. Todas las decisiones en los dos niveles de gobierno mencionados están centralizadas en las respectivas burocracias ministeriales, la asignación de los recursos obedece a consideraciones impuestas por la oferta de los servicios y se trata de una actividad fuertemente regulada por el Estado, particularmente en los aspectos referidos a las condiciones de trabajo de los docentes, curriculum y gestión pedagógica, regulaciones que alcanzan también a las instituciones educativas privadas.

De acuerdo con la información estadística del Ministerio de Cultura y Educación, el total de alumnos en los niveles inicial a medio inclusive, en 1997, era igual a 9.312.431, distribuidos por escuela estatal y privada tal como se presenta en el cuadro 2.

Cuadro 2 – Número de alumnos por nivel de enseñanza y régimen de la escuela

Nivel Educativo	Total	Estatal	Privado
Inicial	1.155.449	824.558	330.891
Primario	5.360.875	4.269.875	1.091.000
Medio	2.796.107	2.069.134	726.973
Total	9.312.431	7.163.567	2.148.864
Fuente: Anuario Estadístico 1997. Ministerio de Cultura y Educación.			

Dado que los grupos de alumnos que mayor proporción de fracasos educativos concentran son los que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos, parece relevante observar si la política educativa prevé mecanismos para un tratamiento deferencial de estos alumnos. En este sentido, un análisis somero de la oferta educativa dirigida a los sectores de la población de menores recursos indica que en promedio estarían recibiendo una dotación de recursos menor por alumno y que los instrumentos de compensación son escasos:

- La distribución de las escuelas y su relación con la localización de los alumnos no presenta distorsiones notables. Si bien la información estadística es débil, en términos generales no parecen advertirse problemas serios en la oferta de los servicios. Sin embargo, debido a un crecimiento poblacional mayor en los sectores de menores recursos, junto con un ritmo de construcción de escuelas desfasado en relación con el aumento de la demanda, el resultado se traduce en escuelas, que atienden a población pobre, más pobladas que las del resto del sistema. La encuesta de FIEL mencionada, muestra que en primaria la cantidad de alumnos por maestro frente al aula⁸ para la muestra en su conjunto es igual a 34,7. Sin embargo, tanto en las escuelas públicas como en las privadas, se observa una marcada diferencia cuando se considera el nivel socioeconómico de los alumnos. En efecto la relación de alumnos/maestro se eleva de 30,1 a 40,6 en las escuelas públicas cuyos alumnos son preponderantemente de nivel socioeconómico bajo. Algo similar se observa en el caso de las escuelas privadas.

⁷ Los gobiernos municipales cuentan con algunos servicios educativos pero en una medida sumamente reducida.

⁸ Se considera solamente maestros por tratarse de EGB y/o primaria

- La asignación centralizada de recursos así como la rigidez que impone al sistema el conjunto de regulaciones laborales docentes⁹, son dos factores propios del sistema educativo que refuerzan la tendencia señalada en el párrafo anterior, haciendo que los grupos de alumnos por docente sean más numerosos en las escuelas que atienden a los niños de estratos sociales más bajos. Debe señalarse que existe evidencia respecto de la mejora en resultados académicos que se produce entre estos niños cuando el tamaño del grupo que interactúa con cada maestro se reduce sensiblemente.
- La antigüedad del docente es un concepto fundamental tanto en la determinación de la remuneración como en el puntaje acumulado para acceder a posiciones de trabajo mejores dentro del sistema. Sin duda, tal como se ha señalado, los niños de más bajos recursos presentan las mayores dificultades de aprendizaje, haciendo más pesada la tarea del docente. Ante la ausencia de asignaciones salariales especiales que compensen condiciones de trabajo más exigentes, junto con la posibilidad de traslado que tienen los maestros por la simple acumulación de puntaje, existe un incentivo claro a moverse hacia escuelas que presentan grados de dificultad menores. De esta manera se da una tendencia a que los docentes menos experimentados sean más frecuentes en las escuelas con alumnado más pobre. Según la encuesta de FIEL en las escuelas públicas con preponderancia de nivel socioeconómico bajo el 36,3% tenía menos de 10 años de experiencia, mientras que en las instituciones que atendían a niños con mejor situación social y económica esta proporción bajaba a 26,8%. En el nivel medio la diferencia se amplía ya que la proporción de profesores menos experimentados se ubica en 59,5% vs. 26,6% para ambos grupos de alumnos respectivamente.
- Las asociaciones cooperadoras son las instituciones que aportan al sostenimiento edilicio de la escuela así como a su equipamiento complementario. Estas asociaciones que dependen de las contribuciones voluntarias de las familias de los alumnos, ven limitadas sus posibilidades de ayuda a la escuela cuanto menor sea la capacidad económica de la población. Por esta razón las escuelas en zonas marginales coinciden en general con edificios mal conservados y limitaciones serias de equipamiento.

⁹ Por disposiciones del Estatuto del Docente, el traslado del docente de una escuela a otra debe contar necesariamente con su aceptación, de lo contrario, podrá alegar cambio de condiciones de trabajo, situación que lo habilita a permanecer en disponibilidad con goce de haberes hasta un máximo de un año.

El cuadro 3 resulta ilustrativo de las marcadas diferencias entre la calidad y dotación de facilidades físicas que los distintos grupos de alumnos disponen. Es notable además que estas diferencias por nivel socioeconómico son independientes de la propiedad de las escuelas. Sin embargo la dotación de capital en las instituciones privadas es mayor que la observada en el conjunto de escuelas estatales para cualquier nivel de población que atiendan.

Cuadro 3 – Dotación de capital físico de las escuelas primarias según el nivel socioeconómico de los alumnos - 1993

NES	Públicas	Privadas	Promedio
Bajo	100	125	101
Medio	116	166	123
Alto	139	183	153
Fuente: Llach et al., op cit.			

- La asistencia a los alumnos de menores recursos con acciones compensatorias de carácter social como el comedor escolar, copa de leche o suplemento alimentario, son prácticas que se encuentran generalizadas y cubren al menos a los alumnos con mayor grado de necesidad. Sin embargo debe señalarse que esta asistencia, al ser cumplida dentro del horario escolar, es decir las cuatro horas de permanencia de los niños en la escuela, implica en los hechos disminuir las horas de clase. Por consiguiente, desde el punto de vista estrictamente educativo, los niños de menores recursos reciben una educación de inferior calidad que la ofrecida en el resto del sistema, agravada por el hecho de que es la población con mayor grado de dificultad.
- Así como la práctica de la asistencia alimentaria a los alumnos es generalizada, no sucede lo mismo con ayudas de otro tipo como provisión de libros y materiales para el proceso de aprendizaje propiamente dicho, subsidios para compensar el costo de transporte, etc., aunque debe mencionarse que desde el Gobierno Nacional se han venido llevando a cabo algunas acciones en este sentido así como por parte del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. El instrumento para compensar a las familias los gastos originados en la educación de los hijos, es el subsidio familiar por escolaridad que reciben los trabajadores que se encuentran en relación de dependencia. La pobreza coincide con la informalidad, por consiguiente dentro

del grupo de niños más pobres es dable esperar una proporción mayor sin el subsidio mencionado, que en el resto de la población estudiantil.

El cuadro 4 muestra la proporción de niños cuyos padres están desocupados o son informales agrupados en dos estratos generales: primero y segundo decil de ingresos y resto de la población. Como puede observarse la diferencia de proporción en situación desventajosa es enorme, mientras que el 44,07% de los niños y jóvenes en edad escolar más pobres no pueden recibir el subsidio familiar, sólo el 16,18% del resto se encuentra en esta situación.

Cuadro 4 – Proporción de niños y jóvenes en edad escolar cuyos padres son desocupados o informales – %

	Edad		Promedio
	6 a 12	13 a 17	
1° y 2° decil	43,2	45,5	44,1
3° a 10° decil	14,4	18,4	16,2
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, Gran Buenos Aires, mayo de 1999.			

- El Gobierno Nacional ha instituido un programa de becas dirigido a auxiliar a los alumnos de los estratos sociales más bajos de todo el país que por su condición no podrían cursar el nivel Polimodal. Asimismo la Provincia de Buenos Aires también cuenta con este tipo de subsidio¹⁰.

A modo de síntesis parece adecuado señalar los siguientes aspectos que caracterizan la política educativa:

- Por el momento las políticas dirigidas a los grupos de alumnos vulnerables desde el punto de vista educativo tienen un sesgo asistencial sumamente marcado. Estas acciones rara vez son completadas con mecanismos de ayuda educativa propiamente dicha.
- La experiencia internacional muestra que los programas para atender los problemas educativos que presentan los niños de condición humilde han evolucionado hacia mayores grados de

¹⁰ Se trata de una asignación de \$100/mes por alumno pobre beneficiado.

complejidad, particularmente en los países desarrollados¹¹. En general, actualmente implica llevar a cabo acciones, no sólo puramente asistenciales sino también de carácter educativo propiamente dicho, cuya responsabilidad corresponde a diferentes niveles de gobierno.

- Esta tendencia no se ve acompañada, al menos en Argentina, con el énfasis observado internacionalmente. En términos generales implica una asignación de recursos muy superior para los grupos de alumnos con alta probabilidad de fracaso educativo, respecto del vigente en el resto del sistema. Ello implica contar con información y diagnósticos precisos, que en general no están disponibles, con el fin de justificar el beneficio no neutral que se otorgará a estos grupos de alumnos mediante dotaciones diferenciales de recursos.
- Por otra parte, se observa una corriente de pensamiento y de diseño de políticas que recomiendan una mayor focalización de las acciones y un mayor grado de descentralización de los sistemas educativos. Estas transformaciones llevan a discutir la necesidad de cambios en los mecanismos de control del sistema educativo, más allá de que los procedimientos y estructura de funcionamiento tradicionales para llevar a cabo la supervisión del sistema están siendo objeto de crítica y proclamando la necesidad de cambios.

En este escenario las mediciones externas de calidad parecen ser una herramienta que presenta ventajas tanto para proporcionar información para el diagnóstico como constituirse en el instrumento de control y auditoría del sistema educativo.

II - Medición de la calidad de la educación

Los procesos de medición enfrentan modos de percepción diferentes por parte de los grupos sociales interesados en el sector, debido a las propias características del ejercicio y a los objetivos que se propone.

La medición de la calidad para que resulte útil debe proporcionar información fidedigna acerca de los logros educativos. Por esta razón necesariamente debe ser externa al sistema. Esta

¹¹ En países con menor grado de desarrollo relativo (México, Brasil, Honduras), todavía las acciones se centran básicamente en la asistencia económica a las familias, a través de bonos escolares y alimentación a los niños.

característica hace que en general quienes no están involucrados de manera directa en las responsabilidades del sistema escolar se entusiasman con la idea de medir logros de aprendizaje ya que esperan contar con un panorama completo de la educación que permita orientar la adopción de medidas de política educativa con mayor grado de racionalidad. En cambio los responsables de prestar el servicio en general se muestran reacios porque consideran que es una intromisión en sus asuntos, un elemento perturbador de las relaciones con los docentes y en definitiva una evaluación de su propia gestión.

Características de la evaluación externa de la calidad

El tema plantea diferentes cuestiones a resolver:

Evaluar desde el lado de la oferta o desde la demanda. En el primer caso se evalúa a los alumnos según los contenidos que efectivamente la escuela enseña; mientras que si se elige la segunda opción, el foco de la evaluación se sitúa fuera de la escuela y debe tener en cuenta los conocimientos y habilidades que la sociedad reclama.

Esta segunda opción es la apropiada por cuanto interesa obtener información acerca de la brecha entre las demandas sociales y lo que la escuela incorpora en sus alumnos con el fin de ir cerrándola progresivamente. Asimismo los docentes contarán con un instrumento válido para ajustar su propio trabajo en el aula.

Determinar las demandas sociales resulta una tarea dificultosa, ya que con frecuencia no existen precisiones acerca de las características que se aspira debe tener el producto educativo por parte de los distintos sectores involucrados (padres, empleadores, docentes, dirigentes sociales, etc.), con el fin de permitir a los egresados incorporarse y permanecer en el mercado de trabajo, ser un ciudadano activo y responsable o continuar los estudios en los niveles superiores de la enseñanza. Sin embargo el curriculum existente suele ser una aproximación a dichas demandas sociales.

Medición de la calidad censal o muestral. La medición muestral resulta sumamente apropiada para obtener información sobre rendimientos representativos del universo estudiado y acerca de las variables que determinan los mismos. Es eficaz para la realización de diagnósticos. Sin embargo, presenta limitaciones en el cumplimiento de otros propósitos que son resueltos por las mediciones censales, las que permiten:

- Producir movilización social sobre el tema educativo porque la información así obtenida involucra a todos. Básicamente las escuelas y los docentes se sienten responsables de sus resultados y los padres pueden solicitarlos a fin de tomar decisiones respecto de sus hijos.
- Ordenamiento de escuelas de acuerdo con el puntaje obtenido, recurso que permite dirigir los esfuerzos y recursos a las escuelas más necesitadas, orientar la investigación educativa además de iniciar un proceso de emulación de proyectos educativos exitosos por parte de las instituciones que no lo son tanto.
- Devolución de los resultados obtenidos a la escuela posibilitando que cada institución cuente con información precisa acerca de su gestión imprescindible para permitir orientar y evaluar la planificación institucional.
- Detectar casos excepcionales cuya individualización y estudio resulta valioso para realizar análisis críticos acerca de las teorías de aprendizaje. Estos casos excepcionales difícilmente aparezcan en una muestra.

Institución responsable de la evaluación de la calidad. Organismo encargado de administrar y gestionar el sistema educativo u organismo externo. Dado que las mediciones son un instrumento de control del sistema educativo y percibidos como una evaluación de la gestión, la única manera de garantizar transparencia y credibilidad a todo el proceso es que la medición sea realizada por un organismo o institución externo al sistema. Por otra parte no interesa tanto que la escuela y el docente evalúen si lo que se enseña es aprendido sino si son incorporados los saberes demandados socialmente en general y por el mercado de trabajo en particular.

Evaluación del proceso o del resultado, es decir si las pruebas se aplican en grados y años intermedios o en los terminales de cada nivel. Optar por la segunda alternativa significa contar con

el conocimiento acerca de los resultados generales del proceso de enseñanza-aprendizaje, información que resulta particularmente necesaria para el diseño de las políticas globales. Sin embargo, no proporcionan información acerca del modo en que se va construyendo el conocimiento en los alumnos con la desventaja de no poder orientar modificaciones y reajustes más focalizados. Por esta razón los sistemas de medición de la calidad participan de ambas orientaciones comenzando por la evaluación de los resultados finales los que son complementados por la administración de pruebas en los cursos intermedios.

Mediciones de la calidad periódicas o intermitentes. Entre los objetivos de las evaluaciones está presente la idea de que se constituyan en un incentivo claro para la tarea de enseñar además de su función como control del sistema y suministrador de información para encarar acciones remediales. Por esta razón es importante que las pruebas sean administradas en forma periódica y anualmente.

Resultados publicados o mantenidos sólo para consulta interna. Optar por la primera alternativa es la única manera de lograr la mayor parte de los propósitos que justifican la medición de la calidad, ya que coloca a la educación en la preocupación social y de los actores involucrados a pesar del riesgo de generar la resistencia inicial de los docentes. En este sentido existen algunas experiencias acerca de los beneficios que el sistema obtiene en términos de mejora de la calidad, cuando los resultados son dados a conocer con su mayor grado de desagregación, esto es escuela por escuela.

Responsables por la elaboración de las pruebas de medición. Al respecto es frecuente encontrar dos posturas: la primera que considera a los propios maestros y profesores como agentes naturales para encargarse de esta tarea por contar con la experiencia en el aula y mediante su participación lograr que la resistencia corporativa disminuya. La segunda posición, en cambio, considera que los docentes no tienen la formación epistemológica, psicopedagógica, ni los conocimientos acerca de las diferentes disciplinas que requiere la tarea de construcción de las pruebas. Por otra parte, sólo profesionales no comprometidos con el sistema pueden garantizar el carácter externo de la evaluación. Por esta razón las pruebas son en general elaboradas por

profesionales con experiencia docente a riesgo de las críticas acerca de la falta de participación de los docentes.

Las evaluaciones de calidad externas concretamente pueden plantearse diferentes objetivos particulares, sin embargo es importante destacar que vistas las características que los distinguen, son un instrumento importante de diagnóstico para resolver problemas concretos referidos a los contenidos curriculares, gestión educativa, proceso de aprendizaje, mejoras del rendimiento de los alumnos a través del tiempo, comparación de establecimientos y control de gestión del sistema. Asimismo resulta un mecanismo válido que proporciona información para el ejercicio efectivo de la libertad de elección de la educación por parte de las familias.

En este sentido la crítica que sostiene que los sistemas de medición de la calidad duplican el esfuerzo de evaluación que permanentemente realizan los docentes no es válida. En ella se incorporan elementos subjetivos necesarios probablemente para el proceso que está realizando el alumno, característica que no permite su comparación entre escuelas y aún entre distintos docentes de una misma institución por desconocimiento de la base en la que se sustentan. Por otra parte no pueden ser utilizadas como instrumentos de auditoría y control del sistema. Al respecto, comparaciones parciales entre los puntajes de las pruebas externas de medición de la calidad y las notas obtenidas por los mismos alumnos evaluados son ilustrativas de esta disociación.

Resultados de las mediciones y equidad

Cuando se implementan sistema de medición de la calidad una de las aspiraciones presentes es que los mecanismos que se liberan en el proceso de evaluación conduzcan a mejoras sensibles en los aprendizajes, es decir que el hecho de medir lleve a incrementos en los resultados.

Analizar este fenómeno supone contar con una serie de resultados de mediciones cuyas pruebas se hayan elaborado manteniendo los propósitos de comparabilidad entre las mismas. La información no abunda todavía ya que los operativos de medición de la calidad son recientes en la

Argentina. Sin embargo, las mediciones realizadas en la provincia de Mendoza entre 1992 y 1994¹², por el Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa (SIPECE), resultan al menos ilustrativos para indicar que estos procedimientos resultan convergentes con el propósito de mejora de la calidad de la educación y aún con el de equidad, entendido como acortamiento de las brechas de aprendizaje¹³.

En el cuadro y gráfico siguientes se presentan los promedios generales para la provincia en las áreas de Lengua y Matemática para 7° grado. Los datos consignados muestran una leve disminución de los resultados en el segundo censo, los cuales se revierten en el tercero.

Cuadro 5 – Resultados en Lengua y Matemática
Promedios Generales Nivel Primario

Disciplina	1992	1993	1994
Lengua	60,05	59,61	63,12
Matemática	43,55	42,91	51,31
Fuente: G. Cousinet, op.cit.			

Los promedios de resultados obtenidos en los tres censos por el nivel secundario fueron los que se presentan en el cuadro y gráfico siguientes:

Cuadro 6 – Resultados en Lengua y Matemática
Promedios Generales Nivel Secundario

Disciplina	1992	1993	1994
Lengua	60,55	62,18	63,31
Matemática	43,95	45,40	49,26
Fuente: G. Cousinet, op. cit.			

¹² El SIPECE evaluó 40.000 alumnos en cada operativo anual correspondientes al último curso de primaria (7° grado) y último curso de secundaria (5° año en bachillerato y comercial y 6° año en técnica).

¹³ Este punto está desarrollado sobre la base del trabajo e información elaborados por Graciela Cousinet en su informe “Medición de la Calidad de la Educación en la Provincia de Mendoza, Argentina” en el marco del Programa Procesos de Reforma en Educación, Diseño, Implementación y Grupos de Interés. FIEL, diciembre de 1997.

En el nivel secundario el aumento de los resultados es sostenido durante los tres censos analizados.

Asimismo cabe observar que tanto para un nivel como para el otro, los resultados de Matemática son inferiores a los de Lengua, aunque estas diferencias tienden a acortarse en la última medición, también en los dos niveles.

Dado que los puntajes fueron comunicados a los docentes en seminarios especialmente organizados para discutirlos y analizarlos tanto en general como por núcleos de contenidos, aparentemente los magros resultados de Matemática provocaron un impacto en los maestros y profesores, de modo tal que se puso énfasis en mejorarlos durante los sucesivos ciclos escolares, haciendo hincapié particularmente en aquellos contenidos que habían obtenido los peores resultados.

Es interesante también observar el modo en que se distribuyen los alumnos teniendo en cuenta su agrupamiento por rangos de calificación obtenidos. Siendo la definición de los mismo como sigue: a) el primero comprende los resultados inferiores al 40%, es decir promedios muy bajos que en términos de las normas argentinas significan desaprobación; b) el segundo estrato está conformado por los resultados comprendidos entre 40% y 70% de respuestas correctas, es decir resultados mediocres o regulares; y, c) finalmente, los puntajes superiores al 70% los que son considerados muy buenos o excelentes.

Cuadro 7 – Porcentaje de alumnos según rango de calificación obtenido
Lengua - 7° Grado

Rango	1992	1993	1994
de 40%	10,22%	13,42%	8,79%
40% - 70%	61,37%	56,98%	53,04%
+ de 70%	28,41%	29,61%	38,17%

Fuente: G. Cousinet op.cit.

Cuadro 8 – Porcentaje de alumnos según rango de calificación obtenido

Matemática - 7° Grado

Rango	1992	1993	1994
de 40%	42,05%	47,89%	33,71%
40% - 70%	46,86%	42,87%	47,13%
+ de 70%	11,10%	9,24%	19,17%

Fuente: G. Cousinet, op.cit.

La información presentada refleja que un porcentaje elevado de alumnos de primaria obtiene calificaciones en Matemática que se encuentran en el rango inferior de la escala. No sucede lo mismo en Lengua. En segundo lugar se constata un mejoramiento de la situación en los años siguientes al primer censo de medición, es decir que disminuye el número de alumnos que obtienen menos de 40% de respuestas correctas y aumentan los que obtienen más de 70%, operándose al mismo tiempo una distribución más igualitaria de los resultados.

Asimismo debe señalarse que la asignatura con peores resultados en la primera medición es la que experimenta las mejoras de puntajes más acentuadas. Una posible interpretación es que el hecho de haber revelado la pobreza de conocimientos adquiridos haya generado una reacción positiva tendiente a cambiar la situación.

Obsérvese que entre el primero y el tercer censo en el caso de Matemática, la cantidad de alumnos situados en el rango inferior disminuye en 19,8% mientras que aumenta la proporción de quienes se ubican en el rango superior en 72,7%. En Lengua por su parte, se observa una disminución entre los peores alumnos que alcanza a 14,0% y un incremento de los mejores en 35,6%.

La distribución por rangos de las calificaciones obtenidas por los alumnos del último año del secundario muestra que las diferencia de promedios en las dos asignaturas medidas es más notable. Se observa también un mejoramiento de los resultados especialmente en Matemática. En efecto, mientras que el número de alumnos con los mejores resultados más que se duplica, en el caso de Lengua esta misma proporción se eleva en 21,4%.

Cuadro 9 – Porcentaje de alumnos según rango de calificación obtenido

Lengua - 5° Año

Rango	1992	1993	1994
de 40%	5,15%	9,16%	6,75%
40% - 70%	68,07%	59,77%	60,75%
+ de 70%	26,78%	31,08%	32,50%

Fuente: G. Cousinet op.cit.

Cuadro 10 – Porcentaje de alumnos según rango de calificación obtenido

Matemática - 5° Año

Rango	1992	1993	1994
de 40%	48,29%	40,20%	35,74%
40% - 70%	43,28%	54,71%	46,21%
+ de 70%	8,43%	5,08%	18,05%

Fuente: G. Cousinet op.cit.

Desde el punto de vista de la equidad es interesante observar los resultados obtenidos teniendo en cuenta el ámbito de pertenencia de las escuelas, las que se categorizan en urbanas, urbano-marginales y rurales. Asimismo la desagregación de resultados según sean las instituciones públicas o privadas, nos acerca la posibilidad de considerar subconjuntos en función del nivel socioeconómico. Los cuadros siguientes muestran algunos resultados comparativos en el nivel primario.

Cuadro 11 – Promedio de resultados en escuelas urbanas

7° Grado

	1992	1993	1994
Lengua	64,51%	64,69%	67,82%
Matemática	48,73%	48,76%	57,01%

Fuente: G. Cousinet op.cit.

Cuadro 12 – Promedio de resultados en escuelas urbano-marginales

7° Grado

	1992	1993	1994
Lengua	55,58%	54,98%	59,01%
Matemática	38,09%	37,34%	46,07%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Cuadro 13 – Promedio de resultados en escuelas rurales

7° Grado

	1992	1993	1994
Lengua	54,77%	53,16%	56,89%
Matemática	37,96%	35,58%	44,33%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

En las tres categorías de escuelas se observa mejora de resultados tanto en Lengua como en Matemática. Nuevamente los mayores incrementos se presentan en la segunda de las disciplinas que es la que partía de una situación más desventajosa. Además es importante señalar que las escuelas marginales son las que mejoraron en mayor proporción inaugurando una tendencia hacia un acortamiento de las distancias educativas¹⁴ entre poblaciones que pueden considerarse de diferente nivel socioeconómico.

Las mejoras en Lengua se inscribieron en el orden de 5,1% para las escuelas urbanas, de un 6,2% en las marginales y 3,9% en las rurales. En Matemática los progresos fueron de 17,0% para las escuelas urbanas, 16,8% en el caso de las rurales y de 21,0% para las instituciones urbano-marginales.

Las escuelas de nivel secundario no están categorizadas de la manera mencionada hasta aquí, ya que no están localizadas en las zonas rurales y por otra parte se trata de establecimientos de mayor tamaño que los de la escuela elemental, los cuales reciben alumnos de distintas localidades

¹⁴ La brecha de resultados entre escuelas urbanas y urbano-marginales entre 1992 y 1994 en Lengua disminuye de 16,1% a 14,9%, mientras que en Matemática pasa de 27,9% a 23,7%.

haciendo que la composición social dentro de cada establecimiento sea más heterogénea. Sin embargo es posible agruparlas según la modalidad u orientación de sus estudios en: bachiller, técnica o comercial. Los resultados se presentan en los cuadros siguientes.

Cuadro 14 – Promedio de resultados en el bachillerato

5° Año

	1992	1993	1994
Lengua	61,90%	64,84%	63,38%
Matemática	42,76%	43,26%	46,10%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Cuadro 15 – Promedio de resultados en la modalidad comercial

5° Año

	1992	1993	1994
Lengua	59,38%	60,87%	62,98%
Matemática	40,81%	44,42%	47,62%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Cuadro 16 – Promedio de resultados en la modalidad técnica

6° Año

	1992	1993	1994
Lengua	59,22%	60,43%	63,90%
Matemática	51,66%	50,88%	58,13%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Las tres modalidades muestran progresos en ambas asignaturas. Los resultados en Matemática registran los mayores aumentos, 7,8% los bachilleratos, 16,7% las escuelas comerciales y 12,5% las técnicas. Los aumentos en Lengua fueron menores. Asimismo cabe destacar que en ambas asignaturas los progresos mayores se observan en aquellas modalidades en las que la composición social de los estudiantes es más heterogénea y en promedio menor (comercial y

técnica), pudiendo afirmarse que también en este nivel se observa una tendencia hacia la igualación de resultados.

Una última comparación se refiere a los resultados obtenidos por las escuelas de jurisdicción pública y las de jurisdicción privada. Con el fin de mantener controlado en parte el nivel socioeconómico se han eliminado del conjunto de las escuelas públicas, las urbano-marginales y rurales.

Cuadro 17 – Promedio de resultados en las escuelas primarias públicas
(no incluye escuelas rurales ni urbano-marginales)
7° Grado

	1992	1993	1994
Lengua	62,78%	63,06%	66,08%
Matemática	47,33%	47,41%	49,73%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Cuadro 18 – Promedio de resultados en las escuelas primarias privadas
7° Grado

	1992	1993	1994
Lengua	69,73%	69,70%	73,28%
Matemática	53,01%	52,91%	62,75%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Los resultados obtenidos por las escuelas privadas son constantemente superiores a los registrados por las instituciones públicas. Ambos subconjuntos de escuelas mejoraron sus promedios en Lengua prácticamente en la misma magnitud (5,3% y 5,1%); en cuanto respecta a Matemática resulta llamativo el incremento de resultados en las escuelas privadas (18,4%) contra sólo un 5,1% en las escuelas públicas, hecho que deriva en una ampliación de la brecha de calidad.

En el nivel secundario los porcentajes de aumento de los resultados fueron similares, tal como se aprecia en los cuadros siguientes, asimismo las diferencias en cuanto a calidad sólo se manifiestan en el caso de Lengua

Cuadro 19 – Promedio de resultados en las escuelas secundarias públicas

5° Año

	1992	1993	1994
Lengua	59,86%	61,05%	62,37%
Matemática	43,98%	45,42%	49,46%
Fuente: G. Cousinet op.cit.			

Cuadro 20 – Promedio de resultados en las escuelas secundarias privadas

5° Año

	1992	1993	1994
Lengua	61,99%	64,52%	65,23%
Matemática	43,90%	45,37%	49,46%
Fuente: G. Cousinet op.cit			

Bibliografía

Cousinet, Graciela, “Procesos de Reforma en Educación, Diseño, Implementación y Grupos de Interés. Medición de la Calidad de la Educación en la Provincia de Mendoza. Argentina”, FIEL, Buenos Aires, diciembre de 1997.

Echart, María, “Acciones Educativas Dirigidas a los Sectores de la Población con Mayor Grado de Vulnerabilidad”, FIEL, febrero de 2000, (sin publicación).

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas La Distribución del Ingreso en la Argentina,– FIEL, Buenos Aires, 1999.

Llach, Juan José, Montoya, Silvia, Roldán, Flavia, Educación para Todos, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Buenos Aires, 1999.

Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad de la Educación, “Mejora de la Calidad de la Educación en Mendoza”, SIPECE, Gobierno de la Provincia de Mendoza, Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología, Mendoza, 1995.