



www.adunca.com.ar

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Gabriel Restrepo(1)

Este trabajo, al igual que el anterior, describe una experiencia nacional de tres décadas en la aplicación y el análisis de pruebas de aprendizaje escolar. El sistema nacional de pruebas de Colombia ha demostrado una gran estabilidad y capacidad gerencial y goza de la confianza de las instituciones y los usuarios. Las pruebas se utilizaron inicialmente con propósitos selectivos y posteriormente para mejorar la calidad de la educación. El caso analiza el contexto global y nacional de la transición y los mecanismos que se establecieron para responder a nuevas necesidades impuestas por las recientes reformas de la educación.

INTRODUCCION

Problemas y dilemas

Los sistemas educativos de diferentes países afrontan hoy una especie de paradoja, derivada de dos tendencias al parecer contradictorias. La primera, el advenimiento de la aldea global (McLuhan, 1985: 45). La segunda, la nueva valoración de la vida local. La globalización de los mercados y la "convergencia tecnológica" (Nelson y Wright, 1992) fuerzan a los individuos a desarrollar competencias universales, las cuales son hasta cierto punto indiferentes a espacios o a tiempos particulares. Proviene de los mismos requerimientos científico-técnicos contemporáneos que hoy anulan las antiguas ventajas comparativas. Configuran una especie de ciudadanía universal, ya no inducida por la religión o por la ideología, sino por la racionalidad instrumental. Racionalidad que, sin embargo, es el mito por excelencia en el mundo contemporáneo (Alexander, 1991: 283-309). A tal educación abierta apuntan la extensión y velocidad de los medios de comunicación y las redes internacionales de información.

Por otra parte, la crisis de legitimidad de los Estados y la deconstrucción de los



www.adunca.com.ar

160 Lecciones de la historia

discursos del poder (Weiler, 1992), ponen en tela de juicio una educación basada en racionalidades impuestas desde afuera. A partir de una valoración del mundo de la vida cotidiana (Habermas, 1987), muchos reclaman una educación fundada en estilos de conocimiento locales y privilegiando la autoevaluación sobre la evaluación externa, los estudios cualitativos" sobre los "cuantitativos", el afecto sobre el entendimiento y el valor absoluto del individuo sobre las agregaciones.

Tensionados entre ideales universalistas y locales, los sistemas de educación experimentan una crisis que unas veces se resuelve en parálisis, otras en incertidumbre y, en casos afortunados, en creatividad. La escuela, el colegio o la universidad han dejado de ser instituciones autosuficientes, como eran antes de la revolución científico-técnica, para convertirse en piezas de un engranaje más complejo de reproducción de la misma sociedad (Coombs, 1971). Así, las políticas de los Estados han de atender al mismo tiempo dos impulsos que parecen contrapuestos: integrar a los ciudadanos en redes cada vez más internacionales y conceder mayor autonomía a los individuos y a las comunidades locales.

La tensión se extiende a los sistemas nacionales de evaluación. ¿Deben éstos responder a exigencias universales o a necesidades locales?; ¿deben limitarse a registrar saberes y competencias producidas en contextos diferentes, bajo el supuesto de que ellas tienen valor inconmensurable? Dado que la evaluación es "el poder de determinar el valor de algo" (Kvale, 1992: 119), ésta oscila entre el universalismo de la racionalidad instrumental y los particularismos de las preferencias locales, con sus sesgos subjetivos. La descentralización y evaluación son una aspiración deseable, pero podrían entrar en contradicción si no se hace un esfuerzo por conciliarlas (Kogan, 1992).

Las tensiones se viven en forma más dramática en sociedades que no han accedido a una economía, a un estado o a una cultura en el sentido moderno, sociedades en las cuales—dada la interrogación abierta por el posmodernismo—la crisis mencionada puede resolverse de modo fácil en la parálisis, cuando no en la mera **perplejidad**.

Propósito del ensayo: el caso de Colombia

En este ensayo se expone el esfuerzo de Colombia por construir un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación que, sin escapar a las tensiones mencionadas, muestra una continuidad en treinta años y mucha creatividad para superarlas.

En 1968, Colombia creó un sistema nacional de selección para el acceso a la educación superior, a partir del cual se inició en 1990 un sistema de evaluación nacional de la calidad de la educación. No es fácil el paso de un sistema de selección a otro de evaluación, porque son modelos distintos (Greaney y Kellaghan, 1996: 31-39; Rodríguez, 1982: 35-38). No obstante, lejos de ser antagónicos, pueden ser complementarios. La experiencia de Colombia demuestra que es posible extraer las mejores ventajas de uno y otro modelo.



www.adunca.com.ar



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 161

En una primera parte de este ensayo se ofrece una síntesis de la evolución de la educación (1950-1990), en la cual se subrayan las limitaciones y a la vez las oportunidades para el desarrollo de un sistema nacional de selección para el acceso a la educación superior. En la segunda parte se examina el paso de un sistema de selección a uno más amplio de evaluación (1990- 1997), en el marco de la evolución mas reciente de la educación y la sociedad. Se muestra entonces que dichos sistemas pueden ser complementarios. En la tercera parte se resumen las principales conclusiones y se exponen las opciones de política que puedan servir para otros países, según sus características específicas.

Para la redacción de este estudio se entrevistó a funcionarios públicos, directivos de universidades, colegios y escuelas, profesores, investigadores, estudiantes y familias. Se ha revisado un archivo de prensa con no menos de 800 entradas en los últimos 10 años. También se ha examinado la literatura existente sobre el tema. El Servicio Nacional de Pruebas ha proporcionado todo el apoyo en materia de información.

SISTEMA DE SELECCION: LOS EXÁMENES DE ESTADO PARA EL INGRESO A LA EDUCACION SUPERIOR (1964-1990)

La educación en Colombia hasta 1990

En Colombia, "la esperanza de educación se mantuvo sin crecimiento alguno en 1,4 años por persona desde comienzos del siglo hasta los años cincuenta" (Departamento Nacional de Planeación, 1997: 88). Hasta entonces, "Colombia era el país que registraba el mayor atraso relativo en educación en América Latina" PNP, 1991: 88).

Sin embargo, a partir de 1950 y hasta 1988, "Colombia tuvo un crecimiento de su cobertura educativa mayor que cualquier país latinoamericano en el período- incluyendo Nicaragua- y tan sólo fue superada a nivel internacional por el Congo, Nepal y Togo" PNR, 1991: 89-90).

Entre 1950 y 1990 las coberturas de educación primaria ascendieron del 45 por ciento a más del 90 por ciento; las de secundaria del 5 por ciento al 48 por ciento; la de educación superior del 1 por ciento al 12 por ciento (Duarte, 1997: 1). Una voluntad política por superar la violencia entre los dos partidos tradicionales incidió en un aumento considerable del gasto público y privado en educación, que creció del 1 por ciento en 1950 al 3,5 por ciento en 1984 (Duarte, 1997: 1)

En 1953 se inició el planeamiento integral de la educación y se fundó un instituto de crédito educativo para estudios en el exterior, que sirvió para formar una masa



www.adunca.com.ar

Crítica científica y técnica. Dicho instituto adoptó el método como criterio de selección. En 1960 el gobierno central asumió los costos de la educación primaria y en 1975 la financiación de la educación secundaria pública. En ambos casos introdujo controles, no siempre efectivos, sobre los gobiernos departamentales y



www.adunca.com.ar

162 Lecciones de la historia

municipales (Duarte, 1995).

Pero en 1976 la expansión se detuvo. "Desde mediados de los años setenta el ritmo de crecimiento de la educación se ha reducido de una manera notable. En el nivel de primaria, las tasas de crecimiento anuales de la matrícula han sido inferiores al 1 por ciento. En la secundaria, en donde existen las mayores carencias, fue apenas del 5 por ciento entre 1975 y 1984, y del 2 por ciento entre 1985 y 1990. (...) La esperanza de educación dejó prácticamente de crecer en los últimos 15 años hasta el punto de haber alcanzado en la década de los años ochenta una inequidad educativa mayor que la de todos los países del mundo, con excepción de la India" *PNP, 1991: 93*).

El aumento en la participación de la educación en el producto interno bruto descendió desde 1984 y sólo una década más tarde recuperó la tendencia al alza, pese a que Colombia mantuvo un crecimiento positivo en la llamada década perdida (Figura 1).

Como resultado, las coberturas de la educación son aún hoy muy precarias: 20 de cada 100 niños entre 6 y 11 años están fuera de la escuela y la mitad de los niños y jóvenes entre 12 y 17 años no asisten a la secundaria. De quienes ingresan, muchos tienen poca probabilidad de mantenerse, debido a la ineficiencia de las instituciones educativas. Las diferencias son más agudas cuando se toman en cuenta las oportunidades individuales-menores para las regiones y los estratos pobres-y las ventajas institucionales-menores para el campo, ciudades pequeñas y establecimientos nocturnos; mayores, por lo general, para colegios privados o públicos en ciudades grandes Duarte, 1997: 2).

El descenso del crecimiento de la educación observado desde 1976 se ha debido a imperfecciones del sistema educativo, que reflejan debilidades del sistema democrático. La expansión no obedeció siempre a un control racional pues, aunque el gobierno central asumió la mayor parte de los costos de la educación, no creó instrumentos efectivos de control. Por ejemplo, "sólo hasta 1991 tuvo datos más o menos confiables de cuántos docentes oficiales habla y a qué nivel los pagaba" (Duarte, 1997: 8).

Los poderes locales manejaron la educación con criterio clientelista y con frecuentes prácticas corruptas (Gómez y Losada, 1984; Duarte, 1995). En los municipios, las transacciones individualistas predominaron sobre las negociaciones colectivas y normas universales, mientras que un gobierno central débil se oponía a un sindicato fuerte Duarte, 1997: 8-10) y justificado a veces por las condiciones precarias del maestro.

La inestabilidad de los Ministros de Educación no favoreció el control racional: el promedio de duración de los Ministros de Educación ha sido de un año, a diferencia de los dos y medio de los de Hacienda. La inestabilidad ha sido aún mayor en los funcionarios departamentales y municipales, que rotan en función de intereses



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 163

políticos locales o regionales (Hansson, 1996).

Además, solo hasta hace una década los economistas se han interesado de modo sostenido por la reflexión sobre los problemas de la equidad y distribución de los servicios sociales.

Antecedentes del sistema nacional de selección

Como se ha indicado, la cobertura de la educación superior pasó del 1 por ciento, en 1950, a cerca del 12 por ciento, en 1990, la cual equivale a medio millón de estudiantes más (Duarte, 1995: 60). En 1991, Colombia figuraba entre los países de desarrollo medio en América Latina en cobertura, inferior al 16,9 por ciento del promedio regional (Alvarez, 1995). Pero como el punto de partida fue tan bajo, las tasas de crecimiento anuales fueron elevadas. En 1989 había 236 instituciones de educación superior, 30 por ciento de las cuales eran oficiales y 70 por ciento privadas PNP, (1991:103). En 1950, cuando no había más de 40 universidades, la proporción era la contraria.

Para regular la expansión universitaria, el gobierno creó en 1954 el Fondo Universitario Nacional. Por su parte, las universidades constituyeron en 1958 la Asociación Colombiana de Universidades. Dichas instituciones llevaron a cabo estudios sobre el bachiller colombiano, crearon servicios de orientación profesional y organizaron cuatro seminarios sobre admisión universitaria entre 1960 y 1966 (Acero, 1990: 34). En 1966 surgió el Servicio Nacional de Pruebas, adscrito a ambas entidades. El Servicio Nacional de Pruebas trazó una estrategia ambiciosa, que incluía las siguientes actividades (Acero: 33-41):

1. Pruebas de aptitud y vocacionales para el cuarto curso de bachillerato.
2. Pruebas preparatorias y de aptitud para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en colegios de educación secundaria.
3. Exámenes de conocimiento y aptitud para bachilleres egresados.
4. Creación de oficinas de admisión en cada universidad.
5. Inicio de un año universitario básico común por grandes áreas.
6. Pruebas selectivas al cabo de dicho año.
7. Pruebas para graduados universitarios.

Así los fundadores pensaron en un sistema de selección que fuera parte de uno más amplio de evaluación de la calidad (Greaney y Kellaghan, 1996: 31 y 39). El inicio del sistema de selección se debió ante todo al desarrollo de la psicología en Colombia, que ha sido excepcional (Ardila, 1973; 1993). Los fundadores del sistema se inspiraron en el Servicio de Pruebas Educativas (Educational Testing Service), donde en 1962 se entrenaron en la construcción del Examen de Aptitud Escolar (Scholastic Aptitude Test, SAT) usado por la junta de Exámenes de Acceso a la Universidad (College Entrance Examination Board) (Caro, 1990: 3; Rodríguez, 1982: 7). Una versión del SAT se tradujo en Puerto Rico por la misma época, con participación de psicólogos colombianos. Luego, las pruebas se adaptaron a Colom



www.adunca.com.ar



www.adunca.com.ar

164 Lecciones de la historia

bia con un sentido libre y creativo. Entre 1964 y 1967 el **Servicio realizó pruebas** graduales en algunas universidades públicas, con las que fue ganando confianza. Se acumuló experiencia por ensayo y error, en un proceso en el cual existía poca división de trabajo, mucha actividad manual, pero no poco entusiasmo.

Hecho decisivo fue el haber hallado un modo de financiar el programa, cubriendo los costos con el cobro de la inscripción. Como se verá, la ampliación del programa generó su propia financiación.

Descripción del sistema de selección

El primer examen nacional a los aspirantes a la educación superior se hizo en 1968. En ese año, el Servicio fue adscrito al Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES), heredero del Fondo, entidad oficial, con autonomía administrativa adscrita al Ministerio de Educación.

El programa principal del Servicio Nacional de Pruebas ha sido hasta 1990 la realización de exámenes para el ingreso a la educación superior. Otros de sus Programas son la validación del bachillerato académico o de grados del mismo para estudiantes adultos o estudiantes que cursan programas por radio; exámenes de ingreso a la carrera diplomática; exámenes para admisión a grados superiores de la carrera de medicina y expedición de certificaciones (Cuadro 1).

Los exámenes pasaron por dos fases hasta 1990:

1. Entre 1968 y 1980 eran voluntarios para las universidades que quisieran contar con este instrumento de selección. Pero los examinandos crecieron de forma continua, pasando de 26.253 en 1968 a 108.268 en 1980 (Cuadro 1). En 1975 el 39 por ciento de las instituciones de educación superior solicitaban datos sobre los aspirantes. 2. A partir de 1980, el gobierno estableció la obligatoriedad de los exámenes. Sin embargo, para conservar la autonomía, los puntajes podían ser una condición variable entre varios requisitos que cada universidad ponderara. La cobertura del sistema de selección casi se duplicó al pasar de 150.267 en 1980 a 275.152 en 1989 (Cuadro 1).

La creciente demanda de exámenes, unida a los otros programas conexos, hizo posible una creciente sistematización del servicio, un aumento de la capacidad técnica y, sobre todo, una oferta de múltiples servicios que en conjunto dejan un superávit considerable cada año, como se verá más adelante.

La estructura de la prueba obedece a la taxonomía de los objetivos de la educación establecidos por Benjamín Bloom (Bloom y otros, 1973; Acero, 1990: 98-103). De los tres objetivos, la prueba examina el desarrollo cognoscitivo, dejando de lado el afectivo y el psicomotor. El desarrollo cognoscitivo se divide a su vez en funciones de memoria, comprensión, aplicación, análisis y evaluación (Bloom, 1973),



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 165

funciones que determinan la estructura de las preguntas.

Cuadro 1. Número de personas que se presentaron al Examen Nacional

Año	Total de alumnos examinados
1968	26.253
1969	32.253
1970	44.339
1971	50.747
1972	51.650
1973	53.498
1974	55.662
1975	75.907
1976	80.337
1977	94.689
1978	95.757
1979	108.268
1980	150.267
1981	174.397
1982	224.335
1983	223.785
1984	223.938
1985	228.272
1986	240.442
1987	250.104
1988	265.147
1989	275.152
1990	301.073
1991	297.143
1992	306.877
1993	338.534
1994	379.827
1995	436.176
1996	480.611

Fuente. Series estadísticas históricas de los programas del Servicio Nacional de Pruebas. 1968-1997. ICFES, SERVICIO NACIONAL DE PRUEBAS. 1990

El Servicio refleja los programas de estudio oficiales que hasta 1994 eran únicos para el país. Las pruebas comprenden una parte común y una electiva. La parte común consiste en un examen de aptitud verbal y otro de aptitud matemática, a los cuales se añaden 5 pruebas de conocimientos, a saber: biología, química, física, español y literatura y ciencias sociales. La octava prueba es una electiva entre 12 opciones, la mayor parte de las cuales responde a los énfasis derivados del



www.adunca.com.ar

166 *Lecciones de la historia*

bachillerato diversificado (últimos dos años).

Las preguntas eran diseñadas hasta 1991 por psicólogos, psicómetras, estadísticos y maestros de educación primaria, secundaria y superior procedentes de distintas partes del país.

El examen comprende cerca de 460 preguntas de selección múltiple, con una respuesta verdadera y cuatro distractores. De ellas, hay 50 que no valen para el puntaje, porque se experimentan, luego de pasar por pruebas previas. Existe un banco con cerca de 35.000 preguntas que están siendo incluidas en el sistema computarizado.

Tras la lectura óptica de las hojas de respuesta, el proceso de calificación es realizado en forma electrónica (Caro, 13). El número de respuestas correctas constituye el puntaje bruto, el cual es convertido a una escala estándar, cuyo puntaje para cada una de las ocho series de preguntas va de 20 a 80, con una media de 50 y una desviación típica de 10. De este modo, se configura una curva normal que compara los resultados diferenciales de los examinados, curva que oscila entre cero y un poco más de -400 puntos. Los resultados pueden agruparse y compararse por áreas, por colegios, por regiones y por diversas cohortes a través del tiempo. Todo el proceso está sistematizado.

Las pruebas se administran en día y medio, con tres bloques de tres horas cada uno, hacia abril o mayo para colegios de calendario B (que inicia en agosto), y hacia septiembre para los de calendario A (que comienza en febrero) que son la mayoría. En ambos casos, pueden presentarse estudiantes que lo hayan hecho en ocasiones anteriores. Las pruebas se ofrecían hasta 1990 en cerca de 148 municipios, 488 edificios y 8.800 salones (Caro, 10), según el banco de instituciones de educación secundaria y educación superior que mantiene actualizado el sistema del servicio. Los coordinadores y jurados se escogen por concurso entre maestros y estudiantes universitarios.

Las citas se divulgan por distintos medios, entre ellos la prensa nacional y local. El Servicio Nacional de Pruebas incluye en su base de datos los establecimientos de educación secundaria y a ellos se dirigen los formularios de inscripción, por medio de los directores.

El Servicio Nacional de Pruebas cuenta con la imprenta del ICFES y con sistemas modernos de cómputo. Los resultados se entregan al mes de realizado el examen, por medio de los directores de los colegios. Los estudiantes pueden solicitar también los certificados por correo o acudiendo a una central telefónica. El Servicio publica periódicamente estadísticas de población (características de los egresados, orientación hacia la educación superior); informes sobre el nivel académico de los planteles de educación media (divididos en rendimientos altos, medios y bajos) y listados de los estudiantes con puntajes más altos por municipio.



www.adunca.com.ar



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 167

Especial cuidado presta el Servicio Nacional de Pruebas al secreto en el diseño, y la prueba y guarda de las preguntas que elaboran los equipos coordinados por el Servicio. Lo mismo ocurre con la impresión, el transporte, la recolección y el procesamiento de resultados que, salvo este último, se confían a una empresa de transporte de valores. Sólo en dos ocasiones se ha presentado riesgo de fraude, por robo de cuadernillos, pero en cada caso se detectó a tiempo.

Impactos del sistema de selección

Ha existido mucha confianza sobre los resultados de las pruebas, aunque en ocasiones ha habido críticas, sobre todo por la sobrevaloración de la dimensión cognoscitiva respecto a otros componentes. A este respecto, el Servicio insiste en reiterar que las pruebas no se han diseñado para evaluar la calidad de la educación media, aunque puedan ser una fuente indirecta de ella y de hecho muy valiosa.

Se pueden indicar siete medidas de impacto de los exámenes de selección:

1. El uso de los resultados como mecanismo de selección. De un total de 212 universidades existentes en 1989, veintiocho (13,2 por ciento) usaban el puntaje del examen del Servicio Nacional de Pruebas como criterio único, veintinueve (13,7 por ciento) añadían pruebas escritas aplicadas por la universidad, ochenta y tres universidades (39,2 por ciento) integraban los resultados del examen del Servicio con entrevistas personales, cincuenta y seis (26,4 por ciento) lo cruzaban con pruebas universitarias y con entrevistas, dos (0,8 por ciento) combinaban las pruebas del Servicio con pruebas universitarias y notas de bachillerato, cinco (2,35 por ciento) ponderaban el puntaje del Servicio con entrevistas y notas de bachillerato, cuatro (1,9 por ciento) añadían al examen pruebas universitarias, entrevistas y notas de bachillerato y cinco universidades (2,35 por ciento) complementaban el examen con notas de bachillerato (Benavides, 1989: 100-101).
2. La cobertura en los medios de comunicación. Tanto la convocatoria de los exámenes, como los resultados de los mismos, son difundidos de modo amplio por la prensa nacional y local: se trata de decidir el futuro de cerca de 275.000 hijos de familia en 1990, o de medio millón, en 1997 y de calificar en forma indirecta a cerca de 5.000 establecimientos de educación secundaria, y por tanto a sus directivos y maestros. En muchas ocasiones la información de prensa y radio se enriquece con debates en los que participan políticos, técnicos, maestros, directivos docentes y padres de familia.
3. Incidencia directa de los exámenes en las familias, los estudiantes y los maestros. Los establecimientos se esfuerzan al máximo por obtener los mejores puntajes promedio, pues de ellos dependen el prestigio, las inscripciones y los costos de las mismas. Los padres de familia de estratos medios o altos de las ciudades grandes toman en cuenta los puntajes promedio del colegio. Todos los estudiantes saben que



www.adunca.com.ar

su oportunidad de ingresar en una buena universidad pública o privada dependerá en buena medida de su puntaje. Los maestros conocen la estructura de la prueba.



www.adunca.com.ar

168 Lecciones de la historia

La **presión por obtener buenos resultados individuales e institucionales es tal que** en ocasiones los colegios destinan mucho tiempo del último año a la preparación del examen. En casos extremos, llegan incluso a expulsar a los estudiantes que puedan perjudicar el promedio.

Una consecuencia de la valoración de los exámenes es la existencia de muchísimos centros de educación no formal en las ciudades, los cuales prometen preparar con éxito a los estudiantes. En un caso excepcional, un centro fue el origen de una universidad. Unos pocos ofrecen servicios técnicos de orientación, según las entrevistas. En su mayoría son, sin embargo, un negocio fácil, que impone una instrucción memorística y mecánica.

4. Creación de un sistema de recompensas. La Empresa Colombiana de Petróleos premia a los mejores bachilleres con la financiación de los estudios universitarios. El Ministerio de Educación instauró en 1982 la orden Andrés Bello que otorga un reconocimiento a los cien mejores bachilleres. La Universidad Nacional atrae a los mejores bachilleres con la entrega gratuita de los formularios de inscripción. Los mejores- puntajes enriquecen la hoja de vida y son criterio importante para conceder créditos educativos (El Universal 1996, noviembre 4: 7 A). La prensa regional y local destaca a los mejores bachilleres y a los mejores colegios.

5. Uso de los exámenes como fuente de información indirecta sobre la calidad de la educación y sobre el bachiller. Los exámenes de estado han sido la más antigua y, hasta 1991, casi la única fuente de información, aunque indirecta, sobre la calidad de la educación, exceptuados los estudios etnográficos y los indicadores de matrícula, retención y repitencia. Así, por ejemplo, en 1984 (Rojas y otros) y en 1988 (GCFES/CENCO) dos centros de investigación diferentes realizaron, con apoyo del Servicio, un perfil del bachiller colombiano, basándose en la información socioeconómica de los estudiantes que acompaña a la inscripción en los exámenes.

6. Emulación regional y municipal inducida por los exámenes. El caso más importante ha ocurrido en Antioquia y en su capital, Medellín, que han mostrado una tendencia acusada de descenso en la calidad de la educación, por la medición indirecta deducida de la comparación temporal de los resultados agregados de las pruebas (Alviar y Polania, 1993).

En efecto, entre 1981 y 1990 la tendencia nacional indicaba un ligero aumento de la proporción de colegios de rendimiento alto (del 16,81 por ciento al 17,28 por ciento). En cambio, en Medellín ocurrió un descenso notorio (del 24,34 por ciento al 20,31 por ciento). En el mismo periodo, la tendencia nacional mostraba un aumento agudo de los colegios de rendimiento bajo (del 38,23 por ciento al 6,10 por ciento). En Medellín, sin embargo, la tendencia fue mucho más pronunciada (del 36,84 por ciento al 57,42 por ciento) (Alviar: 33).



www.adunca.com.ar

La interpretación de los resultados se convirtió en un auténtico acertijo y suscitó



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 169

una controversia nacional y regional muy aguda (**El Mundo, 1991, noviembre 11**). Al final, las autoridades educativas de Medellín optaron por diseñar, para las pruebas de 1996, el programa "Medellín Primero en el ICFES", por el cual organizaban un curso oficial preuniversitario masivo, reconocían becas al millar de bachilleres con los mejores puntajes para estudiar en universidades públicas regionales y concedían estímulos a los mejores colegios (Prensa antioqueña, 1996, octubre). Pero, además, con visión estratégica, el Departamento de Antioquia gestionó un crédito externo por 40 millones de dólares americanos para mejorar la educación departamental (Marulanda, 1997: 2A).

7. Capacidad del Servicio para solucionar situaciones de crisis. En una ocasión el Servicio conjuró la intención de un Ministro de Educación que expresó su deseo de acabar con el examen de estado (prensa nacional y regional, 1988: 15 de julio). Luego, el Servicio anuló iniciativas legislativas tendentes a suprimir o a modificar en forma radical los exámenes (Cámara de Representantes, 1992). Más adelante, hubo de apelar al Pleno de la Corte Constitucional para anular una disposición legal, sancionada por el presidente, que concedía un 10% más de puntaje a los alumnos que prestaran el servicio militar (Congreso de la República, 1993; Corte Constitucional, 1996).

Balance de éxitos y limitaciones

Dos razones explican el éxito del Servicio Nacional de Pruebas. La primera, un liderazgo carismático y técnico ejercido con una continuidad excepcional: desde su fundación hasta 1989, el Servicio contó con sólo dos directores. Desde entonces al presente ha habido otros cuatro que, pese a no pocos cambios, han respetado y enriquecido el patrimonio técnico.

La segunda razón consiste en que el Servicio se financia con sus distintos programas. "El costo real total de los 300.637 exámenes de 1990 fue de 688.5 millones de pesos (de tal año), siendo el costo unitario de 2.290 pesos" (Caro, 16). Dado que el cambio en diciembre 19 de 1990 era de 562,29 pesos por dólar americano, las cifras equivalen a 1,22 millones y a 4,07 de dólares. Como entonces se cobraba una tarifa de 1.500 pesos, equivalente a 2,66 dólares americanos., otros programas del mismo Servicio debieron cubrir el subsidio. No obstante, para 1991 la tarifa se duplicó.

Hasta 1990, dos fueron las limitaciones principales. Como ocurre en América Latina con los sistemas de evaluación (Horn. y otros, s.f.), la información producida ha sido subutilizada, pese a que su uso real no sea desdeñable. Esto se explica porque hasta 1990 hubo un déficit de investigación en el Servicio y fuera de él.

Más grave ha sido la segunda limitación, que es de orden institucional y que hasta el momento no ha sido superada: el Servicio Nacional de Pruebas ha estado "atado" al Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior, unas veces como División, otras como unidad especial, y otras como Subdirección. Tal relación ha



170 Lecciones de la historia

sido negativa en más de un sentido : ha limitado el sistema a los exámenes de selección y a otras variantes afines, así como su capacidad administrativa para liderar un sistema nacional de evaluación.

En distintas ocasiones se pensó hacer del Servicio Nacional de Pruebas un instituto autónomo, que aunara las funciones de selección universitaria, evaluación de la calidad, investigación e incluso formación de recursos humanos en evaluación para la educación en general, pero halló la resistencia del ICFES. El Servicio financia sus operaciones con los recaudos por sus distintos programas y genera un superávit considerable, como se verá más adelante, mientras que el ICFES depende para la mayoría de las operaciones de control y fomento del presupuesto asignado por el gobierno.

Todo ello ha dificultado el paso de funciones de selección universitaria a funciones de evaluación de la calidad de la educación. Este paso de un sistema de selección a otro de evaluación es complejo, porque se trata de sistemas que responden idealmente a lógicas diferentes (Greaney y Kellaghan, 1996: 31-39). Así, y teniendo presente el caso colombiano, podemos decir que:

1. Uno es un sistema de selección y de asignación de futuros papeles y de recompensas asociadas al éxito, mientras que el otro es un sistema de reasignación de recursos financieros, físicos y humanos en función de la equidad y del logro aún no alcanzado, pero posible. Por tanto, el primero favorece el llamado "efecto Mateo" (Merton, 1973) , es decir, la concentración de oportunidades en los que mas tienen, mientras que el segundo está diseñado para contrarrestarlo. El primero predice un comportamiento futuro, el segundo anticipa un comportamiento susceptible de mejorar y señala cómo y dónde hacerlo.
2. Uno se gula por la norma, mientras que el otro lo hace por el criterio. Por tanto, el primero discrimina, mientras que el segundo diferencia.
3. Uno tiende a situarse en la fase terminal de un gran ciclo (13 años, incluido preescolar) e inicial de otra secuencia (10 años, si se incluye el doctorado), el otro sigue distintos cortes en el tiempo.
4. Uno tiende a concentrarse en contenidos de saber, abstraídos de los demás, mientras que el otro se obliga a integrar desde el comienzo múltiples perspectivas (Por ejemplo, factores asociados al logro). Uno tiende a condensar, desplazar e invertir (en el sentido psicoanalítico) todo el saber que se considera válido (Díaz Barriga, 1993), mientras que el otro puede aproximarse al saber desde dimensiones parciales, para integrarlas cada vez más. Uno tiende a manipular la ignorancia enciclopédica, mientras que el otro tiende a reconocer dimensiones más modestas, pero múltiples en indagaciones.
5. Uno tiende a ser decidido desde una posición de autoridad en el saber, el otro presupone saberes ubicuos y en construcción.



www.adunca.com.ar



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 171

6. Uno tiene una realimentación escasa porque su fuente de información, aunque sea universal (el conjunto de estudiantes de 11 grado), es única (los estudiantes), otro la aumenta por multiplicar los evaluadores (autoevaluación y evaluación externa), las fuentes, los métodos de indagación (cuantitativos y cualitativos) y los usuarios (padres de familia, autoridades locales, maestros, investigadores).

7. Uno tiende al secreto y a la reserva, el otro a la comunicación y divulgación.

Pero esta oposición puede ser más dúctil que la descrita, sobre todo cuando los dos sistemas se complementan, como sucedió a partir de 1990.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA CALIDAD: 1991/1997

El marco de la educación: 1991-1997

Desde que se comenzara a percibir en 1976, la crisis de la educación suscitó un interés de reforma, especialmente en el seno del gobierno y del magisterio escolar:

1. La preocupación del gobierno central porque un mayor gasto expandía coberturas, pero la repitencia y la deserción anulaban los logros. Para remediarlo, el gobierno empleó distintas estrategias entre 1976 y 1989. Éstas fueron una forma de control racional-siempre limitado- impuesto por capas modernizadoras que poseían autoridad técnica, pero poco poder político: el diseño de un mapa educativo, conformado por distritos y núcleos para favorecer la supervisión; la renovación curricular; la introducción de centros experimentales piloto; la vigilancia de las relaciones intergubernamentales; la aprobación del Estatuto Docente y el arreglo de las prestaciones sociales del magisterio; la flexibilización curricular y la promoción automática; las reformas al Ministerio de Educación; y la estrategia de la Escuela Nueva para la educación primaria rural.

2. El movimiento pedagógico conformado por maestros que se propusieron asimilar fuentes heterogéneas para reformular el papel del maestro y de la educación (Caviedes, 1975; Martínez y otros, 1994; Medina, 1996). No pocos estudios e investigaciones apelaron a teorías y métodos marxistas, estructuralistas, psicoanalistas, etnográficos, hermenéuticos, lingüísticos, neopositivistas, neomodernistas, constructivistas y postreproduccionistas. Ellos enriquecieron el pensamiento sobre la educación (Díaz Villa, 1993). Los estudios etnográficos sobre la escuela y el joven revelaron la profundidad de la crisis (Parra, 1996; Pérez y Mejía, 1996).



www.adunca.com.ar

Estos intereses, en apariencia disímiles, convergieron, sin embargo, con muchos otros factores, en un nuevo pacto social, que se plasmó en la Constitución de 1991. Ésta proclamó un estado social de derecho con amplias libertades; reconoció la pluralidad cultural; amplió el poder ciudadano en la elección directa de las



www.adunca.com.ar

172 Lecciones de la historia

autoridades locales y regionales y en la vigilancia y el control indirectos de la gestión pública; y consagró la progresiva descentralización de muchos servicios básicos, cuya prestación trasladó a los departamentos y municipios, junto con la cesión de una porción creciente de ingresos nacionales.

Estos cambios inspiraron la Ley General de Educación (ley 15 de 1994), en la elaboración de la cual participó el magisterio. La ley descentralizó las responsabilidades curriculares para otorgar autonomía a directivos, docentes, maestros, alumnos y padres de familia en la elaboración de proyectos educativos institucionales. Con la intención de mantener parámetros nacionales, la ley se propuso fortalecer el Ministerio de Educación Nacional, el cual debía fijar un plan decenal concertado, instaurar un sistema nacional de información, señalar áreas mínimas e indicadores de logro y organizar el sistema de evaluación. Este debe conciliar la autoevaluación y la evaluación externa, integrando en esta última la evaluación de maestros, pedagogías, proyectos educativos institucionales, textos y materiales.

Antecedentes del sistema de evaluación

En los últimos quince años, el factor que más ha incidido en despertar la preocupación por la calidad de la educación en Colombia y en estimular un sistema para evaluarla ha sido el programa de Escuela Nueva. Ésta ha sido una innovación colombiana de alcance internacional, pues es un modelo que soluciona con gran imaginación problemas de cantidad, calidad y eficiencia. Constituye quizás la mejor alternativa dentro de la educación formal para ofrecer una educación primaria completa de calidad (cinco años) a los sectores más pobres y dispersos del campo y aun de la ciudad.

Es imposible hacer un resumen del programa sin empobrecer su significado, por lo cual lo mejor es remitir a una bibliografía mínima sobre su desarrollo (Colbert y otros, 1976; Torres, 1996; Schiefelbein y otros, 1996; Psacharopoulos y otros, 1996). Es un sistema multigrado y modular, intensivo en textos para alumnos y guías para el maestro, participativo, inspirado en la escuela activa, abierto a la comunidad y a la ecología.

Su antecedente fue la Escuela Unitaria Completa, promovida desde 1960 por el Programa Principal de la UNESCO y derivada de muchas experiencias pedagógicas del siglo Y-X (Hernández, 1961). En Colombia, se habla iniciado en una pequeña ciudad, Pamplona, hacia 1962. A mitad de la década, habla 150 escuelas. En 1967, el gobierno extendió el modelo a todas las escuelas con un solo maestro (Torres, 1996). El perfil actual como Escuela Nueva fue definido entre 1975 y 1978, cuando llegaron a funcionar 500 escuelas en tres departamentos.



www.adunca.com.ar

Los éxitos de la Escuela Nueva atrajeron el interés del Banco Mundial, el cual financiaría su expansión en dos fases: la primera, de consolidación regional y de experimentación, entre 1982 y 1988, y la siguiente de universalización, de 1989 a



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 173

1997 (Duarte, 1995: 126-147). En 1985 ya habla 8.000 escuelas, en 1989 eran 17.984 y en 1991 llegaban a 20.000 de las 27.000 escuelas rurales del país (Torres, 1996).

El interés del Banco Mundial era comprensible, pues había aceptado abrir líneas de crédito a la educación en el mismo año, 1979, en que la Academia de Suecia concedió el nóbel de economía a pioneros de la teoría del capital humano (Duarte, 1995: 127).

Los institutos privados de investigación de muy buena calidad, los organismos multilaterales y bilaterales y el gobierno alternaron esfuerzos desde 1980 por medir la calidad de la enseñanza de la educación primaria y comprender el significado de la Escuela Nueva. El Instituto SER', con apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Callada, diseñó una evaluación pionera de logro para estudiantes de tercer y quinto grados en las áreas de lenguaje y matemáticas (Rodríguez, 1982). Dicha investigación fue el primer paso en el establecimiento de un sistema nacional de evaluación. Es de notar que el investigador, ahora consultor de una institución privada, habla sido el fundador mismo del Servicio Nacional de Pruebas.

La investigación, realizada por muestra, estrenó la metodología que desde entonces se ha seguido para el análisis de logro. El autor distinguió entonces, con claridad, la diferencia entre pruebas de norma, como las realizadas para la selección a la educación superior y pruebas según criterio, como las contenidas en la investigación sobre logro en lenguaje y matemáticas (Rodríguez, 1982: 35-38).

Una de las conclusiones de la investigación era decisiva: "en general, los porcentajes de logro en la Escuela Nueva, que comprende básica y esencialmente escuelas rurales, son significativamente superiores a los de sus homólogas de escuela tradicional, las de zonas rurales, y aun a las de las localidades urbanas menores" (pág. 267). Dicha conclusión es demostrativa de la excelencia pedagógica de la Escuela Nueva, pues esta operaba en zonas de mayor carencia.

El siguiente paso fue elaborar una metodología para explicar los factores asociados al logro y contrastar de modo más específico las diferencias entre la Escuela Nueva y la escuela tradicional. Esto fue realizado por el Instituto SER, a petición del Ministerio de Educación. Uno de los investigadores habla ordenado algunas evaluaciones hechas por los propios docentes de la Escuela Nueva, que habla resumido con cierto escepticismo sobre el modelo (Rojas y Briceño, 1982)_

No obstante, el mismo investigador dirigió un lustro, después una indagación más ambiciosa, de nuevo solicitada por el Ministerio de Educación (Rojas y Zoraida, 1987). Utilizando la misma metodología de criterio para el análisis de logro en matemáticas y lenguaje establecida por Rodríguez, el autor fue más allá, organizando cuestionarios a maestros, directivos, alumnos y padres de familia sobre factores asociados, tales como la autoestima, la creatividad, el comportamiento cívico, la actitud social, la percepción sobre marginamiento y la frecuencia de



www.adunca.com.ar



www.adunca.com.ar

174 Lecciones de la historia

exposición a medios de comunicación y a libros, entre otros.

Las conclusiones mostraban de nuevo indudables ventajas de la Escuela Nueva: " a nivel nacional, obtuvo puntajes significativamente superiores a los calculados para la escuela rural graduada en las pruebas de comportamiento cívico social, autoconcepto social, matemáticas de tercero, así como en español de tercero y quinto de primaria" (pág. 191). Además, se estimaba que el costo era apenas 10 por ciento superior a la escuela tradicional, siendo más intensiva la inversión en insumos como textos, materiales y dotaciones.

Tales evaluaciones debieron ser demostrativas para que el Banco Mundial y el Ministerio de Educación decidieran avanzar en el programa de universalización de la educación primaria con el modelo de la Escuela Nueva desde 1988 y, además, para que el Ministerio de Educación decidiera crear, por la Ley 24 del mismo año, una División de Control de la Calidad de la Educación. Esta división propuso, en 1989, un sistema nacional de evaluación con base en las recomendaciones hechas por un grupo consultivo formado por representantes de entidades públicas (Ministerio de Educación, Universidad Nacional y Universidad Pedagógica) y privadas (Instituto SER de investigación).

En 1990 se llevó a cabo otra evaluación de logro con carácter experimental, reducida a tres departamentos, en los cuales el programa de Escuela Nueva había demostrado avances notables. Esta evaluación se llevó a cabo con la participación de maestros y se aplicó a los grados tercero y quinto de primaria, en lenguaje y matemáticas, más los factores asociados.

Entre las instituciones anteriores no estaba presente el Servicio Nacional de Pruebas, pese a que contaba con experiencia en validación de bachillerato, exámenes a estudiantes en el paso de quinto a sexto grado y la evaluación de maestros. Ello reflejaba la diferencia y la tensión entre un sistema de selección y otro de evaluación.

Conformación y ampliación del sistema

En 1991, el Servicio Nacional de Pruebas se incorporó al Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, por invitación del Ministerio. Esto contribuyó a la extensión de la cobertura. El Servicio elaboró pruebas de logro en matemáticas y lenguaje para quinto curso-que fueron aplicadas por el Instituto SER. Éste aplicó a los alumnos de tercero de primaria pruebas en iguales áreas, diseñadas por especialistas contratados. Se añadieron cuestionarios para estudiar factores asociados.

La medición de logro se hizo en 13 entidades territoriales de las 33 que integran el país, con una muestra de 15.000 alumnos de 218 escuelas urbanas y 212 rurales. Luego se amplió a 6.000 niños en los mismos grados y áreas (Ministerio de Educación, 1993). En octubre de 1992, se aplicaron pruebas en las mismas áreas a



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 175

25.189 estudiantes de los grados séptimo y noveno en 22 entidades territoriales, más cuestionarios sobre factores asociados. En 1993 se aplicó a 11.591 en cuatro departamentos.

Las discusiones llevadas a cabo en noviembre de 1993 dejaron entrever la complejidad del sistema, por la diferencia de perspectivas sobre la concepción y el manejo de información, la administración, la evaluación, la investigación, la participación regional, la divulgación y la toma de decisiones.

Entre 1993 y 1994 el Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Pruebas y el Instituto SER aumentaron la escala al establecer una línea de base con una muestra nacional diseñada con criterios definidos de común acuerdo, que serviría en el futuro para aplicaciones en áreas no cubiertas, como ciencias naturales y sociales y para repeticiones cuatrienales en cada una de las áreas para registrar cambios temporales.

El Servicio se encargó de revisar los instrumentos de las pruebas de matemáticas y lenguaje y de los cuestionarios de factores asociados. El Instituto SER los aplicó en 1993 a estudiantes de los cursos tercero y quinto del calendario A y el Servicio a estudiantes de calendario B, en 1994. La muestra incluyó en total a 53.000 estudiantes de 1.628 planteles de 33 divisiones territoriales del país.

Más adelante, en diciembre de 1996, se veía la necesidad de precisar una muestra maestra nacional, dado que las aplicaciones anteriores se habían hecho sobre muestras diferentes en cada ocasión, con tamaño y cobertura variables. Esta tarea se encargó a una empresa privada especializada, con criterios definidos por las instituciones más involucradas en el sistema: el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Pruebas, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto SER.

Entretanto, el Servicio había iniciado un cambio, estimulado por la nueva responsabilidad. Desde 1992, los procesos administrativos se estandarizaron en un detallado manual de funciones, de tal forma que cada fase realimentara de modo preciso a la siguiente (Páez, 1992). Una importante inversión en sistematización ocurrió en 1995. Si hasta entonces las actividades manuales ocupaban cerca de 70 por ciento, ahora son los procesos computarizados los que representan tal porcentaje (Páez, 1997).

Pero éstos no fueron los únicos cambios. Los ahorros en tiempo y en recursos se emplearon en una reestructuración conceptual y en una ampliación de recursos humanos. Hasta 1990, el Servicio había sido deficitario en investigación. A partir de entonces se crearon líneas permanentes de investigación que conjugaban lo cualitativo con lo cuantitativo. Hasta 1991, el Servicio había dependido de la psicología. Sin que esta profesión dejara de ser crucial, se constituyeron equipos especializados en las cuatro áreas fundamentales: lenguaje, matemáticas, ciencias y ciencias sociales. El trabajo interdisciplinario era bastante intenso. Se abrió la



www.adunca.com.ar

176 Lecciones de la historia

discusión con los maestros, las universidades y las regiones.

El Servicio asumió con eficiencia y creatividad los nuevos retos del sistema nacional de evaluación, sin descuidar sus tareas en el sistema de selección. Desde 1995 la taxonomía de Bloom se ha conciliado con la introducción de cuatro competencias derivadas de la teoría de la acción comunicativa (Habermas, 1987) : *competencias comunicativa, científico-técnica, estética y ética* ~CFES. SNP. 1997, a, b, c, d, e). A partir de 1994, el Servicio tomó en consideración, para la realización del tradicional examen, los contenidos mínimos y los indicadores de logro fijados como pauta nacional por el Ministerio de Educación. En 1990 se presentaron al examen de admisión 301.073 estudiantes, cifra que ascendió a 480.611 en 1996: ¡casi medio millón de estudiantes (Cuadro 1)!

El aumento en la cobertura de este programa ha generado una estructura que asegura la solvencia financiera del Servicio Nacional de Pruebas. En 1996, el Servicio Nacional de Pruebas mostraba un superávit de 1.572 millones de pesos, equivalente casi a 1,5 millones de dólares americanos (Cuadro 2).

El Ministerio de Educación y el Servicio Nacional de Pruebas asumieron otro reto mayor: **participar en el Third International Mathematics and Science Study (TIMMS)**, cuyos resultados -entre el cuarentésimo y el cuarentésimo primer lugar-, si bien se podían anticipar, teniendo en cuenta los problemas de la calidad de la educación, pero no eran tan importantes como el ganar una enorme experiencia en comparación internacional de los currículos -que coinciden en un 80 por ciento con patrones internacionales-, aumentar la destreza técnica y administrativa del sistema de evaluación y disponer de una medida de comparación internacional, nacional y regional que se sumara a las anteriores y cuya interpretación ofrecería la oportunidad para introducir mejoras en la educación (Díaz, 1996).

Por las mismas razones, Colombia se ha sumado desde 1995 a los países que realizan un estudio internacional sobre educación cívica, orientado por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Esta participación coincide con una investigación patrocinada por el Servicio de Pruebas sobre la enseñanza de las ciencias sociales, investigación que utilizará métodos cuantitativos y cualitativos. Con ello, el Servicio extenderá las pruebas de logro a dominios diferentes, a las matemáticas y el lenguaje. En el presente año, el Ministerio de Educación y el Servicio realizarán, además, evaluaciones a los maestros de educación primaria. Y, para el próximo año, se proyectan pruebas en ciencias naturales y sociales.

Impacto

El mayor impacto del sistema nacional de evaluación ha consistido en anticipar y justificar la decisión de extender a todo el país el programa de Escuela Nueva. Como se ha indicado, entre 1985 y 1991 se pasó de una cobertura de 8.000 escuelas



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 177

a otra de 20.000. Pero, además, el sistema nacional de evaluación ha generado una metodología para apreciar la diferencia en el logro y en los factores asociados. Tal metodología podrá extenderse a la ponderación de distintas estrategias pedagógicas, tanto públicas, como privadas, no sólo en la tradicional educación básica primaria, sino además en la secundaria.

Cuadro 2. Servicio Nacional de Pruebas: recaudos y costos de los programas en 1995. Dólares E.E.U.U.

Programa	Usuario	Tarifa	Recaudo	costo
Exámenes de Estado AC 951	101.315	6,5	658.548	713,082
Exámenes de Estado AC 952 Individuales Colegios	63.316 271.296	7,1 7,1	449.544 1.926.202	2.432.978
Validación Bachillerato Académico	62.754	39,3	2.466.232	569.208
Validación Ciclo Educación Media	1.611	30,5	49.136	15.828
Validación Ciclo Educación Básica	2.808	26,1	73.289	26.110
Validación Grados Bachillerato Académico	20.200	7,1	143.420	185.615
Validación Ciclo Educación Básica Primaria	2.556	3,3	8.435	16.037
Exámenes Ingreso Facultad de Medicina	1.400	9,4	13.160	8.740
Exámenes Ingreso Carrera Diplomática*	91	18,8	1.711	4.346
Expedición Diploma de Bachiller	10.626	9,1	96.697	
Expedición Constancias y Actas de Grado	77.998	1,4	109.197	
Expedición Nuevo Certificado	129	17,3	2.232	
expedición Actas de Grado	108	1,4	151	
TOTAL	616.208		5.888.757	

*El déficit en esta aplicación fue cancelado por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante la vigencia de 1996. La tasa de cambio del dólar de E.E. U. U. era de 1.000 pesos por dólar. ** Costos incluidos dentro de los de cada programa.*

Lo anterior converge con progresos extraordinarios en los indicadores sociales y en las teorías sobre la incidencia del gasto público en Colombia, en general, y, en particular, sobre la importancia del gasto en educación. Un estudio conjunto del Banco Mundial y de la Misión Social del gobierno colombiano ha hecho un



www.adunca.com.ar

diagnóstico preciso sobre la magnitud de la pobreza (May, 1996). Algunos estudios paralelos (Londoño, 1995; Vélez, 1996), han examinado con precisión la relación entre distribución de ingresos, gasto público y desarrollo económico y social. Los



www.adunca.com.ar

178 Lecciones de la historia

planificadores del gobierno, investigadores de instituciones macroeconómicas y sociales y benefactores de fundaciones sociales usan cada vez más los indicadores de calidad. Una conclusión se impone cada vez más: una inversión bien orientada en educación contribuye al mismo tiempo a la superación de la pobreza y al crecimiento económico. A esta conclusión apuntan las distintas publicaciones de la revista *Coyuntura Social*, publicación bianual editada desde diciembre de 1989 por las dos instituciones más prestigiosas de investigación económica y social: FEDESARROLLO' y el Instituto SER de investigación. Esta publicación surgió en buena medida inspirada por los avances en el sistema de evaluación.

Limitaciones

¿Por qué entonces no se han utilizado los resultados del sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación para las políticas y la programación social? O, en otros términos, ¿por qué pese a los avances del sistema nacional de evaluación, su uso no es aun mas restringido?

Existe, en primer lugar, un problema de coordinación, que sin duda es notorio, entre la política social y macroeconómica y el sistema nacional de evaluación. El Sistema Nacional de Evaluación está regido por un híbrido: el Ministerio de Educación fija las directrices y destina los recursos específicos para la evaluación (que son diferentes a los recursos del sistema de selección), pero la capacidad técnica y operativa la posee el Servicio Nacional de Pruebas, el cual está supeditado a otra Institución, el ICFES, para el cual no son apreciables las actividades del Servicio, aunque sea envidiable su suficiencia financiera. No obstante, la solución a esta diferencia ya está a la vista, comoquiera que el actual Ministro de Educación ha enunciado el propósito de establecer un instituto de medición de la calidad de la educación, con autonomías financiera, técnica y operativa.

Con todo, la segunda dificultad es más apreciable y requerirá de mayor dedicación política y técnica: se trata de una deficiencia notoria en el modo como se realizó la descentralización de los servicios sociales y, en particular, la de la educación. El defecto principal consiste en que la gestión territorial de los recursos trasladados no está unida de modo orgánico a la gestión de la educación, porque la ley no ofreció a la escuela o al colegio instrumentos financieros o administrativos para ejercer la autonomía Duarte, 1997; Sarmiento y Vargas, 1997). En otros términos y a diferencia de otros países, la descentralización no ha sido diseñada para movilizar recursos financieros y humanos en función de una combinación óptima de necesidades y de calidad de los servicios. Se presenta una situación aberrante según la cual "mientras más pobre sea el municipio, menos docentes le asigna el departamento" (Sarmiento y Vargas, 1997). Con ello se limita el poder de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación como indicador de la orientación de recursos.



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 179

CONCLUSIONES

Este estudio ha presentado la diferencia que existe, según los expertos internacionales, entre un sistema nacional de selección y uno nacional de evaluación. Es posible, como se ha visto, que un sistema abra paso al otro pero, por tratarse de lógicas diferentes, sería quizás más apropiado establecer desde el principio un sistema de evaluación, del cual la selección fuera apenas una parte.

No obstante, la relación entre uno y otro depende de los contextos históricos e institucionales. En el caso de Colombia, la ventaja de haber partido del sistema de selección ha consistido en primer lugar en ganar una experiencia invaluable en competencia técnica y organizativa, lo cual incluye la administración de un sistema computarizado con alta eficiencia. Este sistema alcanzó en 1996 un impacto considerable, comoquiera que aplicaba pruebas de conocimiento para el paso a la educación superior a cerca de medio millón de estudiantes.

La segunda ventaja, no menos importante, radica en el hecho de que el sistema de selección ha consolidado una autosuficiencia financiera, que siempre será requisito para una continuidad estratégica y para una cierta independencia técnica. Dado que existe una gran elasticidad determinada por el crecimiento potencial de la educación superior, y dado que los costos de los distintos exámenes de selección pueden ser pagados por una población para la cual el acceso a la educación superior significa por lo general un subsidio extraordinario, muchos países de la región podrían optar por esta vía, teniendo el cuidado de desarrollar poco a poco una capacidad paralela para la evaluación de la educación primaria y secundaria. Lo más esencial en este punto consiste en escoger el problema más pertinente, como fue el caso de la Escuela Nueva en Colombia.

Asunto decisivo en cualquier caso será la definición institucional del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Lo óptimo sería lograr lo que quizás sea una meta próxima de Colombia: crear un instituto independiente -ojalá mixto- que cuente con la mayor competencia técnica y la mayor credibilidad social. En el caso de Colombia, la alianza establecida durante algún tiempo con el Instituto SER de investigación probó ser muy estimulante.

Finalmente, destaquemos la importancia que tiene la capacidad de interlocución entre las políticas sociales, en particular las políticas de educación y las macroeconómicas. El medio obligado para ello son los sistemas de información y los de evaluación. Políticas bien diseñadas; en este sentido, profesional y técnicamente competentes, pueden ser una vía de transacción más efectiva que muchos discursos sobre la necesidad del gasto social.



www.adunca.com.ar

Este diálogo depende en buena medida del modo como haya sido concebida la descentralización en un país y en particular de la forma en que el balance de la educación distribuya responsabilidades entre el gobierno central, los departamentos y los municipios. Hay en ello una dimensión política que trasciende la dimensión



www.adunca.com.ar

180 Lecciones de la historia

técnica, pero es indudable que esta, bien orientada, puede incidir en cambios políticos.

NOTAS

¹ El autor desea agradecer en particular a las siguientes personas, entre otras muchas, que contribuyeron con amabilidad a la realización de este ensayo: Benjamin Álvarez (AED), Magdalena Mantilla (Jefe de la Subdirección Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior); Fernando Páez, del Servicio Nacional de Pruebas (SNP), una Subdirección del Instituto Colombiano de Educación Superior (ICFES). Dependencia adscrita al Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Funcionarios del Servicio Nacional de Pruebas; Blanca Otálora (Directora de Organización escolar del Ministerio de Educación Nacional); Jesús Duarte Jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación); Alfredo Sarmiento Jefe de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación); Pedro Amaya, director del Instituto SER de investigación; Carmenza Bulla por la realización de entrevistas. Maestros, directivos docentes y profesores universitarios. No obstante, las afirmaciones contenidas en este documento son de responsabilidad entera del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de las instituciones o de las personas consultadas.

² La Universidad Nacional se regla por su propio examen de admisión, similar al del Servicio.

³ Instituto SER de Investigación. Entidad privada e independiente de investigación, sin ánimo de lucro, creada en 1974, con vocación para el estudio de sistemas d.- las organizaciones y, en especial, de la investigación pionera sobre temas de justicia, **seguridad** ciudadana, seguridad social, educación, salud, transporte y gestión pública. Cuenta con más de 300 informes sobre sectores estratégicos.

⁴ DNE Departamento Nacional de Planeación. Sus antecedentes datan de 1950. En la actualidad es un Departamento Administrativo adscrito a la Presidencia de la República, el cual ejerce la secretaria del Consejo Nacional de Política Económica y Social, encabezado por el Presidente y encargado de determinar los planes de inversión, sujetos al plan general de desarrollo que debe ser aprobado por el Congreso y que debe sufrir un proceso de concertación nacional.

⁵ FEDESARROLLO. Entidad privada e independiente de investigación, sin ánimo de lucro, creada en 1970 y especializada en política macroeconómica. Además de muchos libros e informes económicos, edita la revista Coyuntura Económica y, desde 1989, con el Instituto SER de investigación, la revista Coyuntura Social . Su historia está relatada en el excelente libro de Gómez Buendía, Hernando (editor): Economía y Opinión . Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.

⁶ ICETEX. Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior. Entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional. Fue creado en 1950 e inició operaciones en 1953. Su gestor, Gabriel Betancur Mejía, diseñó esta novedosa institución a partir de su propia reflexión como estudiante en los Estados Unidos, hacia 1944, habiendo sido usufructuario de un crédito inusual de una empresa antioqueña.



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 181

REFERENCIAS

- Acero, Hugo. (1990). *Desarrollo histórico de las pruebas de admisión en la universidad colombiana. Servicio Nacional de Pruebas*. Bogotá. Mimeo (ICFES.SNP).
- Alexander, Jeffrey 1991. (1988). Sociología cultural: lo sagrado y lo profano en el discurso tecnológico. *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio: 283-309.
- Álvarez, Benjamin. (1995). "Equity and selective access to higher education in Latin America". En: Kellaghan, Thomas (Ed.) (1995). *Admission to higher education: issues and practice*. Dublin, Educational Research Centre. Princeton, NJ: International Association for Educational Assessment: 210-222.
- Alviar, Mauricio y Polania, Doris. (1993). "La calidad de la educación." *Educación y Cultura*, 29, marzo: 24-36. Bogotá.
- Ardila, Rubén. (1973). *La Psicología en Colombia. Desarrollo Histórico*. México: Trillas.
- Ardila, Rubén. (1993). *Psicología en Colombia. Contexto Social e Histórico*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Benavides, Álvaro. (1989). *Admisión a la educación superior: panorama internacional* Bogotá: Universidad Nacional.
- Betancur Mejia, Gabriel. (1997). *Entrevista concedida a Gabriel Restrepo sobre el planeamiento integral de la educación, la creación de ICETEXI y la evolución de la educación*. Bogotá, mecanografiado.
- Bloom, Benjamin y otros. (1973). *Taxonomía de los objetivos de la educación. La clasificación de las metas educacionales*. Buenos Aires: El Ateneo Editorial.
- Caro, Blanca Lilia. (1990). *Impacto del Servicio Nacional de Pruebas*. Bogotá: Instituto SER, IFT-196, mecanografiado.
- Caviedes, Sergio. (1975). *Tecnología educativa y Satélite educativo*. Bogotá: Suramericana.
- Colbert de Arboleda, Clara Victoria; Mogollón, Oscar y Levinger, Beryl. (1976). *Hacia la Escuela Nueva: unidades de instrucción y formación para el Maestro Rural que tiene más de un nivel a su cargo*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional y Universidad Pedagógica, mecanografiado.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 48 por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización*. Bogotá, mecanografiado.
- Coombs, Phillip. (1971). *La crisis de la educación mundial*. Barcelona: Península.
- Corte Constitucional. (1996). *Demanda inconstitucional contra el artículo 40. literal b, de la Ley 48 de 1993*. Bogotá, mecanografiado.
- Departamento Nacional de Planeación. Misión Social. (1997). *Seminario logro del plantel. Notas sueltas*. Bogotá, mecanografiado.
- Díaz, Carlos Jairo. (1996). TIMSS. *Informe ejecutivo*. Cali. Mecanografiado.
- Díaz Barriga, Angel, compilador. (1993). *El examen: textos para su historia y debate*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.



www.adunca.com.ar

Díaz Villa, Mario. (1993). *El campo intelectual de la educación en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.



182 Lecciones de la historia

- Duarte, Jesús Hernando. (1995). State education and clientelism in Colombia (the politics of state educational administration and of implementation of educational investment projects in two colombian regions). Tesis presentada para el cumplimiento parcial de los requisitos del doctorado en Ciencia Política, Facultad de Estudios Sociales, Universidad de Oxford.
- Duarte, Jesús. (1997a). *Entrevista concedida a Gabriel Restrepo sobre el Sistema Nacional de Evaluación*. Bogotá. Cinta magnética .
- Duarte, Jesús. (1997b). *Situaciones críticas del sector educativo colombiano y retos hacia el futuro*. Bogotá. Mecanografiado .
- Gómez Buendía, Hernando y Losada Lora, Rodrigo. (1984). *Organización y Conflicto: la educación primaria oficial en Colombia*. Ottawa: CIID.
- Greagney, Vincent y Kellaghan, Thomas. (1996). *Monitoring the learning outcomes of educational systems*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Habermas, Jürgen. (1987). Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus. Dos tomos.
- Horn, Robin, Wolff, Laurence y Vélez, Eduardo. (s.f.) *Developing educational assessment systems in Latin America. A Review of issues and recent experience* . Washington, DC: Banco Mundial.
- Kogan, Maurice. (1992). "El ajuste de la evaluación en el marco de la dirección de la educación." *Revista de Educación*, 299, septiembre a diciembre: 155-168. Madrid.
- Kvale, Steinar. (1992). "La evaluación y la descentralización de los conocimientos." En *Revista de Educación*, No. 299, septiembre a diciembre: 119-141. Madrid
- Londoño de la Cuesta, Juan Luis. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Martínez B., Alberto, Noguera, Carlos y Castro, Jorge O. (1994). *Curriculo y modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia- Tercer Milenio.
- Marulanda, Iván. (1997). "Mataron un niño en el Japón y dos mellizos en Colombia." *El Espectador* (Bogotá), 5 de julio de 1997: 2 A.
- May, Ernesto (coordinador general). (1996). *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*. Bogotá: Tercer Mundo.
- McLuhan, Marshall. (1985). *La Galaxia de Gutemberg. Génesis del Homo typographicus*. Barcelona: Planeta.
- Medina Gallego, Carlos. (1996). *Caja de Herramientas para Transformar la Escuela*. Santafé de Bogotá: Rodríguez Quito editores.
- Merton , Robert K. (1973). "El efecto Mateo." En: *La Sociología de la Ciencia. Investigaciones teóricas y empíricas*. Madrid: Alianza. Dos tomos.
- Nelson, Richard R y Wright, Gavin. (1992). "The Rise and Fall of American Technological Leadership: The Poswar Era in Historical Perspective." *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX (December 1992): 1931-1964.
- Páez, Fernando. (1992). "Manual de procedimiento para la organización y administración de exámenes en el Servicio Nacional de Pruebas." Bogotá. Tesis de grado presentada a la Escuela Superior de Administración Pública. Mecanografiado.
- Páez, Fernando. (1997). *Entrevista sobre la administración del Servicio Nacional de Pruebas*. Bogotá. Cinta magnética.



www.adunca.com.ar

Evaluación del aprendizaje escolar y sus efectos en Colombia 183

- Parra, Rodrigo. (1996). *Escuela y modernidad en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo. Cuatro tomos.
- Pérez, Diego, y Mejía, Marco Raúl. (1996). *De calles, parches, galladas y escuelas. Transformaciones en los procesos de socialización de los Jóvenes de hoy*. Bogotá: CINEP,
- Psacharopoulos, George, Rojas, Carlos y Vélez, Eduardo. (1996). "Evaluación de resultados en la Escuela Nueva de Colombia. ¿Es el multigrado la respuesta?" *Revista Colombiana de Educación*, 32: 93-110. Bogotá, Universidad Pedagógica.
- Rodríguez, José. (1982). *El uso de los exámenes del Servicio Nacional de Pruebas como indicadores de la calidad de la educación secundaria*. Bogotá: Instituto SER de investigación, IFT-040. Mecnografiado.
- Rojas, Carlos y Briceño, Rosa Cecilia. (1982). *Escuela Nueva 1977-1981. Características Generales*. Bogotá: Instituto SER de investigación, IFT-039. Mecnografiado.
- Rojas, Carlos y Castillo, Zoraida. (1987). *Evaluación del programa Escuela Nueva en Colombia. Características de los planteles docentes y alumnos; logro de sus estudiantes en comparación con los de las escuelas tradicionales*. Bogotá: Instituto SER de investigación, IFT-133. Mecnografiado.
- Rojas, Carlos, Amézquita de Pardo, Helena y González Peña, Germán. (1984). *Características del bachiller colombiano y su relación con los resultados en los exámenes de estado y su ingreso a las instituciones de educación superior* Bogotá: Instituto SER de investigación, EFT-068. Mecnografiado.
- Sarmiento, Alfredo y Vargas, Jorge Enrique. (1997). *Descentralización de los Servicios de Educación y Salud en Colombia: versión preliminar*. Bogotá. Mecnografiado.
- Schiefelbein, Ernesto, Vera, Rodrigo, Aranda, Humberto, Vargas, Zoila y Corco, Victor. (1996). "En busca de la escuela del siglo Y-XI: ¿puede darnos la pista la Escuela Nueva en Colombia?" *Revista Colombiana de Educación*, No. 32: 20-9 1. Bogotá: Universidad Pedagógica.
- Torres, Rosa María. (1996). "Alternativas dentro de la educación formal: el programa Escuela Nueva en Colombia." *Revista Colombiana de Educación*, 32: 119. Bogotá: Universidad Pedagógica.
- Weiler, Hans. (1992). "¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?" *Revista de Educación*, 299, septiembre-diciembre: 57-80. Madrid.