



## ESTRATEGIAS PARA LA VIABILIDAD DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. CASO BOLIVIA

SUSANA BARRERA (\*)

**RESUMEN.** Con la ley de Reforma Educativa de junio de 1994 nace el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMECAL), que pretende obtener indicadores sobre rendimiento escolar y factores asociados. Se enmarca en el Ministerio de Educación y Cultura, dependiendo del ministro del ramo.

Los datos obtenidos inciden en la mejora de los programas y rinden cuentas a la sociedad en tanto que interrelacionan componentes de la reforma educativa con indicadores de eficiencia y eficacia.

Opera flexiblemente aunando la obtención de marcos referenciales comunes con la consideración de etapas y áreas curriculares diferentes, interculturalidad y bilingüismo, así como la obtención de datos comparables en el tiempo.

Una Coordinación Nacional actúa mediante la Red Ejecutora Nacional en cuatro áreas de trabajo, recalando la información obtenida en la Unidad Educativa.

### INTRODUCCIÓN. EL PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En junio de 1994 entró en vigencia la Ley 1565 de Reforma Educativa en Bolivia<sup>1</sup> que, mediante un Programa de Reforma Educativa (PRE) a largo plazo (1995-2002), inició una transformación global del sistema educativo, con dos ejes vertebradores: la interculturalidad y la participación popular; la primera reconoce la heterogeneidad sociocultural y lingüística boliviana y la necesidad de

dotar a la educación de mayor relevancia cultural y pertinencia social y la segunda, en virtud de la Ley de Participación Popular, reconoce, da derechos y asigna responsabilidades a la comunidad en la gestión escolar.

En su componente institucional, comprende estrategias para lograr mayor eficiencia y eficacia del sistema educativo. Inicia la institucionalización de una nueva gestión educacional, el fortalecimiento del núcleo escolar como parte de una red de servicios educativos, el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento escolar en las escuelas.

(\*) SIMECAL, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Bolivia.

(1) Ley n.º 1565 de Reforma Educativa, julio de 1994, Bolivia. Decretos Reglamentarios 23940, 23950, 23951, 23952. 1 de febrero de 1995, Bolivia.

En su componente curricular el programa incluye acciones tendentes a mejorar la calidad de la educación: se estructura el sistema educativo en ciclos y niveles de aprendizaje, se diseña un tronco común curricular de alcance nacional, se crean módulos de aprendizaje que ayuden al maestro en el desarrollo de proceso educativo, se impulsa una organización pedagógica que se centra en el aprendizaje del escolar, estimula la reconfiguración del aula a partir de la identificación y organización de grupos y espacios de aprendizaje con uso de bibliotecas de aula. Con relación al recurso humano docente, se organiza un sistema de apoyo y capacitación permanente a los docentes a través de asesores pedagógicos, diversas modalidades de capacitación en servicio y la transformación de las escuelas normales en institutos superiores. En el marco de la Ley de Reforma Educativa y Decretos reglamentarios también se crea el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación, SIMECAL (Barrera, 1995).

## OBJETIVOS

La ley plantea la organización de un Sistema Educativo Nacional (SEN) capaz de renovarse y mejorar su calidad permanentemente y la creación instrumentos de control, seguimiento y evaluación, con especial énfasis en la medición de la calidad. Con la promulgación del Decreto Supremo (DS) 23950, nace el SIMECAL como instrumento técnico que permitirá conocer el cumplimiento de los objetivos del SEN, en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria y, al mismo tiempo hacerle seguimiento al PRE.

El SIMECAL se organizó en 1995 y en 1996 comenzó a diseñar instrumentos y a realizar los primeros pilotajes. Según el artículo 130 del DS en referencia, el objetivo del SIMECAL es:

Proporcionar información en forma periódica, confiable y válida, acerca de los niveles alcanzados por los educandos en cuanto a las adquisiciones y desarrollo de las competencias, requisito de promoción en las áreas curriculares prioritarias de cada uno de los ciclos de aprendizaje, para promover insumos a los distintos niveles, ciclos y modalidades del sistema educativo y a sus diferentes actores para la toma de decisiones en materia de política educativa, también deberá proveer al sistema educativo de información sobre los factores que inciden en los logros alcanzados por los educandos.

Un objetivo específico en el mediano plazo es extraer una línea de base del sistema escolar vigente en escolares que cursan 1, 3, 6 y 8 de primaria y 3 y 5 de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y 4 de secundaria, en lenguaje y matemática, para conocer sus niveles de rendimiento escolar e identificar los factores que lo condicionan.

## INDICADORES DE EVALUACIÓN QUE PRODUCE EL SIMECAL

El SIMECAL genera tres tipos de indicadores que alimentan al Sistema Educativo Nacional:

- *Puntajes de rendimiento escolar promedio* referido a los aprendizajes alcanzados por los escolares en las áreas curriculares, con referencia a los programas de estudio. El SIMECAL trabaja con el puntaje T que es una escala (de McAll) transformada de puntajes que tiene como media 50 puntos, que sirve para establecer comparaciones entre poblaciones escolares. Por otra parte tipifica el rendimiento escolar, según el cumplimiento de los objetivos y contenidos por parte de la población escolar en: logro en riesgo (menos de 45 puntos), logro

regular (45,01 y 55 puntos) y logro satisfactorio (más de 55,01 puntos).

- *Niveles de logro de aprendizajes básicos*, entendido como las competencias deseables a ser alcanzadas por los escolares, según estándares nacionales previamente definidos. Este indicador se plantea en la perspectiva de parámetros de excelencia académica para el país, susceptibles de ser contrastables y comparables con otros países de características similares de la región. El porcentaje de escolares por tipificación del rendimiento referido a la proporción de escolares con rendimiento en riesgo, regular y satisfactorio. Este indicador facilita la identificación de población que requiere atención prioritaria.
- Las *diferencias de rendimientos promedio*, vistas como las diferencias o «distancias» de los rendimientos que se identifican entre poblaciones escolares con características diferentes, tales como género, lengua, ámbito geográfico, dependencia estatal y otras. Uno de los propósitos del PRE es lograr calidad con equidad, que, dicho de otra manera, consiste en acortar las diferencias de puntajes entre los estratos poblacionales, independientemente de su dependencia, ámbito, género o lengua, no solo ampliando la cobertura escolar, sino además propiciando igualdad de acceso, oportunidades y logros, con especial atención a los sectores más vulnerables de la población.

#### VENTAJAS DE LA EVALUACIÓN COMO UNA ESTRATEGIA DE APOYO AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En el pasado cercano se presuponía la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los

estudiantes. Se asumía también que esto ocurría solamente en el aula, o sea dentro del sistema. Se daba por sentado que mientras más años de escolaridad se tenía más calificado y productivo era el recurso humano. En el plano político se postulaba que más años de educación era expresión de democracia y participación ciudadana. El sistema educativo era una suerte de «caja negra», lo que sucedía en su interior no era objeto de análisis, bastaba saber que la población accedía a él.

En el presente la preocupación central ya no es cuántos y en qué proporción asisten a la escuela, sino quiénes, qué, cómo y en qué condiciones aprenden y los factores que influyen positiva o negativamente.

En este contexto un sistema nacional de medición y evaluación de la calidad que provea de información sistemática acerca de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes adquiere una importancia estratégica para el Estado. Un sistema educativo que define los conocimientos y capacidades básicas que todo estudiante debe saber y haber desarrollado al cabo de ciertos ciclos, necesita saber en qué medida esos estudiantes han logrado lo que el sistema educativo se propuso.

Un sistema nacional de evaluación que produzca información sistemática sobre los aprendizajes alcanzados por los estudiantes como resultante del sistema educativo es útil en la medida que: el sector educativo «rinda cuentas» a la sociedad civil sobre sus acciones y la inversión pública ejecutada, brinda información ejecutiva a las audiencias políticas y opinión pública, ayuda a las políticas nacionales para la toma de decisiones porque *orienta recursos* a los sectores que más lo requieren, abre el debate a la sociedad sobre los fines de la educación y la construcción de consensos políticos al respecto, se obtienen grados de *control social* de los procesos y resultados por parte de los destinatarios, *vincula la formación de los recursos humanos* y las posibilidades de desarrollo

económico y social del país, *facilita la renovación de objetivos educacionales* y la determinación de niveles de exigencias de los productos esperados.

En el ámbito de microgestión educacional algunas de las ventajas son: *fortalece la gestión administrativa* y la co-responsabilidad institucional Estado-familia-escuela al ser críticos ante los resultados obtenidos, buscando causas y planteando alternativas de solución, *brinda información desagregada* a los niveles operativos del sistema educativo (departamentales, distritales) y protagonistas: directores, docentes, padres de familia y comunidad, *identifica áreas que requieren capacitación* para mejorar el desempeño docente y por tanto del estudiante aplicando nuevas estrategias pedagógicas, *vincula diferentes tipos de evaluaciones*: de los aprendizajes en el conjunto del sistema como punto de referencia para el docente en su evaluación del rendimiento de sus alumnos, de programas, proyectos de escuelas e institucional, *motiva la participación comunitaria* poniendo en evidencia la vinculación entre el proceso educativo escolar con los aprendizajes y condiciones del entorno en que vive el estudiante.

Se tiene claro que la medición y la evaluación por sí solas no producen mejoras en el sistema educativo; sin embargo, la institucionalización progresiva de un Sistema Nacional de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación va generando una cultura de la evaluación que, al entregar sistemáticamente información sobre indicadores críticos, motiva la demanda de las audiencias usuarias para respaldar la tomar decisiones y asignar responsabilidades; su efecto acumulativo permite a su vez toma de decisiones cada vez más focalizadas y selectivas para mejorar la educación y, en esa dinámica, estimular investigaciones aplicadas que son aportes para el diseño de estrategias innovadoras reproducibles en escalas mayores.

## ORGANIZACIÓN E INSTALACIÓN ESTRUCTURAL DEL SIMECAL

El SIMECAL depende en línea directa del Ministro de Educación Cultura y Deportes, con la finalidad situarlo fuera de la esfera ejecutora del SEN y le permita un trabajo independiente. Está dirigido por una coordinación que trabaja con áreas técnicas de diseño de instrumentos, factores asociados, procesamiento y estadística, y administración y logística.

El área de diseño tiene dos subáreas, una se ocupa de producir instrumentos para la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y la otra para el sistema formal hispanohablante. Ambas áreas trabajan vinculadas bajo un marco teórico referencial común, con las diferencias pertinentes. El SIMECAL funciona a través de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE), en cada una de ellas existe un técnico responsable del SIMECAL, constituyéndose en una Red Ejecutora Nacional que cumple funciones de coordinación, organización, logística, capacitación, supervisión y difusión de las acciones del SIMECAL, posibilitando su conexión con los niveles operativos de las Direcciones Distritales de Educación y de éstas con las Unidades Educativas del país.

Las características estructurales del SIMECAL se fundamentan en la ley y el PRE y sus rasgos sobresalientes son: *su ejecución gradual* conforme el PRE, que supone un escalonamiento evaluativo de los ciclos, según su progresiva instalación en las Unidades Educativas, hasta alcanzar una cobertura total. Su enfoque estratégico considera la *diversidad cultural y lingüística boliviana*, específicamente cuenta con un área de desarrollo de instrumentos para la modalidad de educación intercultural bilingüe. *La progresiva desconcentración* de funciones y tareas administrativas que por delegación las van asumiendo los niveles departamentales y distritales de educación. *Se vincula con el Sistema de*

*Información Educativa* (SIE) para alimentarse de las bases de datos estadísticas del sistema nacional y, al mismo tiempo le proporciona las bases de datos sobre indicadores de eficacia escolar para correlacionarlos con los de eficiencia escolar.

Para cumplir sus objetivos, el funcionamiento del SIMECAL es: *flexible* en su dinámica para ajustar sus productos a las demandas del PRE y renovarse permanentemente conforme a los avances técnicos de la psicometría, *continuo* en el desarrollo de instrumentos para producir información comparable, contrastable en el tiempo, e *integrado* entre las diferentes áreas de trabajo técnico para desarrollar marcos referenciales comunes, manteniendo las diferencias y particularidades entre las áreas curriculares, *autocontrolable*, es decir, genera en su interior un mecanismo de vigilancia permanente y control por etapas de trabajo para hacer correcciones oportunas en procura de su eficacia interna, y *participativo*, en la medida que se articula y funciona con una red ejecutora local y con docentes que asisten a talleres de transferencia de la metodología de trabajo, integran comités consultivos y equipos diseñadores de ítems.

## ESTRATEGIAS DE VIABILIDAD

### LA INTERCULTURALIDAD Y EL BILINGÜISMO

El SIMECAL se enmarca en uno de los ejes transversales del PRE, que es la interculturalidad y el bilingüismo. En la estructura del SIMECAL existe un equipo técnico de lingüistas de idiomas originarios (aimará, quechua, guaraní) que desarrollan instrumentos en la modalidad de educación intercultural bilingüe, con identificación de objetivos comunes con el sistema regular. Los instrumentos castellano-hablantes integran la diversidad étnica, cultural, regional y ecológica del país. Para lograr com-

prensión del sistema en dichos contextos se producen diversos materiales de comunicación contextualizados en escenarios culturales y lingüísticos.

### LA COMUNICACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA, UN SOPORTE PARA LA VIABILIDAD

En el diseño del SIMECAL, para apoyar la consecución de la estrategia de viabilidad, se concibió un modelo de comunicación social de acompañamiento permanente para lograr la sensibilización y aceptabilidad política, social y comunitaria del sistema. La estrategia ha demostrado asegurar la viabilidad política y técnica del SIMECAL, posicionando mensajes sobre la comprensión e importancia del Sistema para la escuela, el maestro, la educación, el PRE, la sociedad en procura de mejorar la calidad de la educación. Se trabajó bajo el lema «El SIMECAL llega al aula para ayudar».

Un conjunto de materiales de comunicación de tipo impreso fueron diseñados con mensajes similares para diferentes audiencias, pero todos convergentes en un propósito único, que era lograr la aceptabilidad de una estructura técnica nueva que de por sí, por su naturaleza de trabajo, podía generar reacciones negativas.

De esta manera se organizó un concurso nacional para el afiche y el logotipo del SIMECAL bajo la consigna de «Por una educación de calidad en condiciones de equidad», con premios en efectivo.

El paquete de materiales de mercadeo social comprendió, para directores, técnicos y ejecutivos: un políptico; para maestros: una cartilla, tarjetas de invitación, certificados de participación.

### LOS ÁMBITOS DE ACCIÓN PARA LA VIABILIDAD DEL SIMECAL

Para la puesta en marcha de un programa de transformación del sistema educativo

ha sido necesario jugar con fuerzas e intereses que median en los diferentes sectores y protagonistas ubicados dentro y fuera de él. Muchos cambios en todos los planos al mismo tiempo, en un contexto reactivo y renuente, ha significado sucesivas negociaciones para la generación de consensos. Ha sido necesario trabajar en frentes que incluyen, además de sectores políticos y sindicales, el reacondicionamiento de la estructura del propio Ministerio de Educación.

En ese contexto de cambios fue clave para la instalación y funcionamiento del SIMECAL tomar en cuenta ese clima organizativo, administrativo y fuerzas políticas existentes en la vida del país.

La instalación del SIMECAL se ha logrado a través de acciones sostenidas que han permitido una aceptación sistemática en diferentes frentes. A continuación se detallan los ámbitos de acción para el logro de consensos y aceptabilidad que fueron originalmente concebidos en el diseño del sistema y las acciones ejecutadas en la implementación, que han encaminado su viabilidad.

- La *viabilidad política*. Se refiere a la generación de consensos entre los sectores y actores con capacidad de decisión en materia de política educativa, que juzga la pertinencia y adecuación del SIMECAL como herramienta proveedora de información útil para orientar el mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación, en este rubro se encuentran políticos, mandos jerárquicos ministeriales y directivos. Las acciones ejecutadas han tenido como portavoz al propio Ministro de Educación que ha presentado los resultados generados por el SIMECAL en el Gabinete, ante el Presidente de la República y sus ministros de estado. También lo ha hecho en reuniones de perfec-

tos y ante alcaldes municipales, directores departamentales, distritales, de Unidades Educativas, la prensa y diversas representaciones civiles y militares en todo el país.

- La *viabilidad orgánica intrainstitucional en el nivel central* para la generación de espacios que garanticen la coordinación necesaria entre las dependencias del ministerio, de direcciones ejecutoras técnicas centrales para la provisión y uso de la información en acciones de cada competencia. Se han llevado a cabo reuniones con las direcciones técnicas del ministerio que desarrollan los componentes del PRE, tomando la información como un insumo para la orientación de los productos de cada área.
- La *viabilidad orgánica intrainstitucional con el nivel desconcentrado*. Se refiere a la generación de espacios en el ámbito de las Direcciones Departamentales, Distritales y de Unidades Educativas, vinculadas con las acciones operativas del SIMECAL. A partir de la conformación de la creación de una Red Ejecutora Nacional vinculada a las Direcciones Departamentales se facilita la instalación efectiva y aceptabilidad local del SIMECAL. Una manera de abordar este frente de viabilidad ha sido la ejecución de talleres de capacitación de técnicos departamentales, especialmente orientado a fortalecer las competencias de los responsables del SIMECAL para habilitarlos en esas funciones. También se han desarrollado seminarios departamentales de presentación de resultados, con entrega de material impreso de comunicación, información y educación sobre el SIMECAL.
- La *viabilidad técnica*. Se refiere a la constitución de equipos

técnicamente competentes para que trabajen en las diferentes fases y áreas del SIMECAL, por lo que ha sido necesario contar con un plan de capacitación continua, concebido desde el diseño del SIMECAL. Al comienzo intenso y luego con acompañamiento y seguimiento docente. Para concretar este ámbito de viabilidad se han ejecutado diferentes modalidades de capacitación en servicio para dotar a los técnicos evaluadores de mejores competencias. La primera fue la realización de un Taller de Arranque en el que participaron todos los técnicos del SIMECAL, tres técnicos de la Red Ejecutora y dos técnicos del área de evaluación curricular. El evento fue ejecutado por encargo por la UNESCO/ OREALC, en Santiago de Chile<sup>2</sup>. Asimismo la OREALC<sup>3</sup> y OEI<sup>4</sup> desarrollan programas internacionales de apoyo a los sistemas para fortalecer sus capacidades técnicas, propiciando espacios conversacionales y de aprendizajes entre países.

Otras acciones son talleres internos, de evaluación de operativos nacionales, pasantías, tutorías, seminarios y asistencia técnica externa, según necesidades.

La modalidad de pasantías de técnicos del SIMECAL en diversos países latinoamericanos (Colombia, Guatemala, Chile, Argentina, Perú) y su continuidad con asistencia técnica de expertos de los mismos países a Bolivia, a fin de darle conti-

nuidad a los aprendizajes y expresión en el trabajo concreto.

*La capacitación de los diferentes actores del sistema educativo* también ha sido clave para el desarrollo del SIMECAL. A la vez de un requerimiento técnico, se entiende como una estrategia facilitadora de consensos porque socializa conocimientos y técnicas metodológicas innovadoras y desconocidas por ellos, y disipa temores y dudas; a saber: *administrativos y técnicos* de los niveles desconcentrados para motivar su participación en la Red Ejecutora, *docentes* para la elaboración de ítems, utilizables para el SIMECAL y técnicas evaluativas de aplicación en aula, *directores y asesores pedagógicos* para la interpretación y uso de la información producida, para que sirva de insumo en la planificación técnica e institucional y por ende en el diseño de acciones de mejora en el ámbito de sus competencias, *administrativos y técnicos* del nivel central para afinar criterios en el desarrollo de los diferentes componentes del PRE, tales como diseño curricular, capacitación docente, módulos, y otros para focalizar intencionadamente hacia el mejoramiento de la educación, *funcionarios políticos y técnicos* para su uso ejecutivo en la elaboración de propuestas de estrategias de mejora derivadas del análisis de la información producida por el SIMECAL.

En este sentido son varias las actividades desarrolladas, por ejemplo, a través de talleres, seminarios rápidos, reuniones técnicas, encuentros, comités consultivos integrados de forma progresiva y activa en los diferentes actores y sectores participantes en el quehacer educativo.

---

(2) SECRETARÍA NACIONAL DE EDUCACIÓN, SIMECAL: *Memoria informe del Taller de Arranque*, La Paz, Bolivia, junio, 1996.

(3) UNESCO, OREALC: *Propuesta para la creación de un Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*. Ciudad de México, noviembre, 1994.

(4) ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS: *Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación. Memoria*. Madrid, España, noviembre, 1997.

La entrega y devolución de la información de rendimiento escolar, en extractos a cada director de Unidad Educativa en que se explicitan logros en puntaje por objetivos y por área curricular, ha tenido gran acogida. Para facilitar el análisis de los datos y su uso se ha entregado una guía en formato tríptico.

Por otra parte la participación del maestro como aplicador o administrador de los instrumentos. Se trata de una práctica realizada en la década de los 50, 60 y 70 por la Dirección de Educación de la Corporación Minera de Bolivia que contaba con un sistema de evaluación del rendimiento escolar donde los maestros se intercambiaban entre distritos y escuelas para aplicar las pruebas. El SIMECAL ha recuperado este elemento exitoso de antaño, instituyendo la selección del maestro aplicador por parte del director del establecimiento, bajo la supervisión del director distrital de la jurisdicción, no debiendo ser el maestro del curso ni de las materias evaluadas. Todo maestro y delegado de padres de familia firma un Acta de Entendimiento que los compromete a la confidencialidad y rectitud moral en su trabajo<sup>5</sup>.

Una razón de orden reivindicativo para que sea el maestro el que aplique pruebas es fortalecer su confianza y autoestima como actor dinamizador del proceso pedagógico, hacerlo sentir parte de un proceso de cambio donde además de la dimensión evaluativa curricular que realiza de manera pormenorizada en su aula, existe la dimensión de la evaluación del Sistema Educativo Nacional. En este marco, entonces, promover en él su compromiso para el cambio desde la base, para el mejoramiento de la calidad de la educación.

*La aceptabilidad de la comunidad educativa*, mediante la participación de los padres de familia que son nombrados delegados observadores, para que estén presentes durante el proceso de aplicación de las pruebas. Su rol es oficiar de juez de fe durante la administración de instrumentos.

## PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

La construcción de un sistema nacional de medición y evaluación nacional de la calidad de la educación también aporta decididamente a la información como poder en la sociedad contemporánea. Rama (Nassif; Rama, y Tedesco, 1994) señala que la educación ha funcionado como un sistema carente de control social y que la sola idea de identificar los aprendizajes alcanzados por las unidades del sistema «permitiría generar una capacidad social de reclamo», refiriéndose a las audiencias participantes.

Tedesco (1987) al respecto ilustra diciendo que «sólo a través de una fuerte capacidad de producir información adecuada, las decisiones en términos de identificación de políticas prioritarias, control de gestión, asignación de recursos, etc. podrán ser adoptadas en forma oportuna», refiriéndose a la competencia del Estado en materia educativa, más aún cuando a éste se le hace difícil asumir centralmente el control y mantener la dinámica de todos los aspectos que hacen al funcionamiento de un sistema educativo. De ahí que los procesos de desconcentración y descentralización facilitan el «acercamiento» de las tomas de decisiones a los niveles donde se desarrollan las acciones.

---

(5) MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES, SIMECAL; CONSULTORA SCORPIO: *Sistematización de la Experiencia de Evaluación del Rendimiento Escolar en Establecimientos Educativos de la ex-COMIBOL*. La Paz, Bolivia, junio, 1998.

En procesos de Reforma Educativa como el que vive Bolivia, tanto la producción como el uso de la información actualizada, válida y confiable sobre los rendimientos escolares para los Programas de Transformación y de Mejoramiento derivará en cambios de roles y funciones de las estructuras y gestiones administrativas escolares, en consecuencia, derivará en la puesta en práctica de nuevos estilos organizativos; todos los esfuerzos tenderán no solo a garantizar la retención de los estudiantes en el sistema sino también a lograr que alcancen cada vez mejores niveles de rendimientos escolares.

#### ¿PARA QUÉ SIRVE LA INFORMACIÓN?

En el mismo DS antes mencionado, reglamentario a la Ley de Reforma Educativa, se puntualiza la importancia de la información del SIMECAL diciendo que sirve para:

Monitorear y evaluar las innovaciones que ponga en práctica como resultado de la transformación curricular e institucional.

Estimular la generación de acciones innovadoras y la iniciativa de los maestros en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Diseñar acciones directas sobre los factores controlables por el propio sistema educativo que incidan en el logro de las competencias básicas de los alumnos.

Orientar la asignación de recursos hacia las Unidades educativas en aquellos aspectos que sean más deficitarios y tengan una mayor incidencia en la adquisición de competencias básicas.

Orientar las acciones técnico-pedagógicas preferenciales de los asesores pedagógicos hacia las Unidades Educativa que más lo requieran.

Sensibilizar y comprometer a los líderes de opinión (sindicales, políticos religiosos, empresarios) en acciones concretas tendientes al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación boliviano dentro de los principios de eficiencia y eficacia.

Estimular la participación de los docentes, padres de familia y de la comunidad en general para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Para responder a tan importante tarea en el diseño metodológico y operativo del SIMECAL, se incluye una estrategia de comunicación caracterizada por una clara segmentación de audiencias y potenciales usuarios de la información con utilización de formatos impresos que privilegian el manejo personalizado de materiales para la sensibilización y promoción de la importancia del SIMECAL, en el marco del PRE en curso.

#### ¿CÓMO SIRVE A LA POLÍTICA PÚBLICA?

##### EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO

Con el devenir del tiempo, la crisis económica de los países lleva a reducciones del gasto público y el sector educativo debe competir con otros sectores que están en mejores condiciones de mostrar rentabilidad al corto plazo. Esta situación genera cambios en la percepción del Estado frente a los servicios públicos de su competencia. El Estado ahora percibe la educación como inversión, no como gasto. Se plantea la importancia de invertir en educación para aumentar la competitividad como generación y expansión de capacidades para producir y sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional (CEPAL, 1992).

El papel tradicional del Estado cambia y se inician procesos de descentralización que delegan el poder de toma de decisiones y acciones cada vez más cerca de los actores involucrados en las regiones. Surge el concepto de la «rendición de cuentas» como una responsabilidad de quienes gestionan una administración.

En el ámbito educacional la rendición de cuentas apunta a la importancia de controlar, midiendo y evaluando

externamente el Sistema Educativo Nacional, a través de la unidad gestora de servicios escolares: cuánto rinde, cuánto logran quienes transitan por él, para qué les sirven los aprendizajes, qué factores afectan positiva o negativamente, qué hace que el sistema cumpla lo que se ha propuesto y se justifique la inversión que el Estado hace. En suma, cuánto produce el sector educativo, los alumnos, los docentes, la administración como empresa pública que brinda servicios a la sociedad<sup>6</sup>.

La medición y la evaluación de los sistemas educacionales entonces se constituyen en herramientas gerenciales que ayudan a la administración para estimar el cumplimiento de sus metas. Ambas forman parte de un proceso científico que ayudan a mirar y reflexionar retrospectivamente un camino hecho, con una visión prospectiva renovadora de cambio para mejorar. La evaluación entendida así aporta con explicaciones y nuevos conocimientos que hacen más comprensiva la realidad escolar del sistema.

De esta manera, los resultados de la medición y la evaluación motiva, en políticos y actores sociales, visiones que vinculan el análisis del pasado con el diseño del futuro. Nuevas políticas, programas y proyectos son delineados y construidos a la luz de lo que la sociedad concibe como una educación de calidad. De esta manera la información que aporta la medición y la evaluación con elementos de comprensión de los resultados permiten que, a su tiempo y en cada instancia comprometida con la educación formal, se planteen nuevas visiones, dentro de lo deseable, lo posible, lo significativo, lo que falta para hacer una mejor educación, que compromete a una cadena de actores que se inicia en la familia y continúa durante toda la vida del sujeto.

La información sobre rendimientos escolares juega un rol determinante en la creación, desarrollo, conducción y, particularmente en el seguimiento y evaluación de programas y proyectos sectoriales.

Al hacerse aplicaciones periódicas, desde la línea de base o diagnóstico situacional, se podrá contar con información comparable y recurrente en el tiempo, que permita estimar y controlar la eficacia de las políticas públicas del sector, más aún cuando sus efectos expresados en rendimientos escolares son poco tangibles comparados con resultados de otras políticas sociales.

Por su parte, la gradualidad de la implementación del PRE, como política de estado, no permite observar resultados inmediatos; sin embargo, con la vigencia del SIMECAL es factible monitorear los cambios, los logros y las dificultades que se operan, conforme se desarrollan y consolidan los diferentes componentes del programa (formación, capacitación, textos, infraestructura, metodologías, gestión administrativa, etc.) para apreciar su impacto en los rendimientos escolares, en años posteriores.

#### LA INVERSIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN

Muchas son las definiciones al respecto, sin embargo, se trata de estimar la distancia existente entre una educación actual mejorable y el ofrecimiento del Estado de una educación mejor, competitiva, beneficiosa en el futuro, que satisfaga las crecientes necesidades vinculadas al desarrollo social y al crecimiento económico del país. Los indicadores mundiales demuestran que, en un país que cuenta con indicadores bajos en el nivel de educación de su población, éstos se asocian también a bajos indicadores de su desarrollo social y

---

(6) MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA: *Bases conceptuales del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. SINEC. Educación Primaria y Media. Argentina.*

económico, porque afecta a la baja productividad, a la baja remuneración, a los bajos niveles de bienestar social y económico de la población, y por tanto, de su calidad de vida.

Los *costos de oportunidades* que invierte el Estado en el sector educación están proyectados para reportar *beneficios rentables* al mediano y largo plazo. Porque una población con mejor nivel de instrucción, calificada para las exigencias del mercado laboral, obtendrá una mejor remuneración y su estándar de vida también será mejor, contribuyendo a la equidad social y al desarrollo y crecimiento económico del país (CEPAL, 1992).

#### EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES CON LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En el nuevo marco político administrativo que acontece en el país, la descentralización juega un rol clave en la dinamización del cambio que implica la detección de las necesidades locales, la toma de decisiones, la búsqueda y asignación de recursos con equidad y la ejecución de estrategias de cambio en el sector educativo, como parte de un plan global de desarrollo municipal.

La posibilidad de ampliar las coberturas escolares y mejorar la calidad, si bien no deja de ser una responsabilidad del nivel central, respecto de delinear, orientar, normar y supervisar el cumplimiento de la política nacional, es también responsabilidad de los municipios, que se constituyen en gobiernos locales con amplias atribuciones y poder para incidir en el mejoramiento de las condiciones necesarias para desarrollar la tarea escolar.

#### ALGUNOS COMPROMISOS POTENCIALES DE LOS MUNICIPIOS

Tareas comprometidas con la calidad de la educación y que pueden ser asumidas por los gobiernos municipales son:

- Utilizar los indicadores de rendimiento escolar por establecimiento para hacer un mapa de prioridades para aquellos con logro en riesgo.
- Identificar los factores asociables al rendimiento escolar de la localidad y canalizar institucionalmente los recursos específicos.
- Incluir en la planificación local tareas para las instituciones no gubernamentales para que sus líneas de trabajo y presupuestos, por delegación de funciones, los desarrollen en campos de intervención que apoyen y faciliten mejores logros escolares. Que ahí donde al municipio le es difícil intervenir, ya por falta de recursos o acceso exista una organización no gubernamental (ONG) trabajando por extensión del municipio. Por ejemplo: proyectos de huertos escolares y nutrición aplicada, proyectos de mantenimiento de infraestructura comunitaria, proyectos de almuerzos escolares, etc.
- Revisar el presupuesto disponible asignado por el gobierno central, aportes propios, por participación popular, por donaciones, etc., considerando el indicador de rendimiento promedio, en los municipios categorizados con rendimientos en riesgo, para considerar la inversión pública e incrementarla con equidad.
- Integrar los indicadores de rendimientos escolares a otros del departamento.
- Determinar metas a corto y mediano plazo respecto del mejoramiento de la infraestructura escolar.
- Dinamizar la organización de Juntas Escolares y la generación de proyectos escolares, basado en necesidades.

- Promover la matrícula en la educación primaria, motivando a la comunidad.
- Identificar las escuelas que están señaladas con logro en riesgo y crear un programa con recursos permanentes.
- Determinar parámetros mínimos de control de calidad de los establecimientos, mobiliario y condiciones materiales aplicables a los establecimientos escolares de la jurisdicción.

#### ¿CÓMO SIRVE A LA REFORMA EDUCATIVA?

El PRE tiene como objetivos la *transformación y el fortalecimiento institucional del sistema y el mejoramiento de la calidad pedagógica*, donde el SIMECAL es parte integrante, aportando con información sistemática sobre indicadores de rendimiento escolar, logros de competencias básicas y diferencias entre estratos poblacionales escolares, que permiten estimar avances y dificultades, a través de un seguimiento sistemático del proceso seguido entre el sistema escolar, todavía vigente y los cambios que se operan con el programa.

La misión del PRE se orienta a proporcionar servicios de educación a todos los niños bolivianos en edad escolar, en calidad y cantidad necesaria para facilitar su inserción social y económica en la sociedad, acorde a sus potencialidades y habilidades, independientemente de su procedencia cultural y lingüística, a un costo accesible para la familia y sostenible para el Estado.

La instalación y funcionamiento del SIMECAL es de trascendental importancia, porque vincula los componentes de la reforma educativa con los indicadores de eficiencia y eficacia educacional.

En el proceso de reforma educativa que vive Bolivia, la producción y el uso de la información actualizada, válida y con-

fiable sobre los rendimientos escolares para los programas de transformación y de mejoramiento derivará en la puesta en práctica de nuevos estilos organizativos y pedagógicos; todos los esfuerzos tenderán, además de garantizar la retención de los estudiantes en el sistema, a lograr que alcancen cada vez mejores niveles de rendimientos escolares.

#### ¿PARA QUÉ SIRVE A LAS UNIDADES EDUCATIVAS?

La entrega de extractos informativos a los establecimientos educativos muestreados permitirá, a los diferentes actores vinculados a la organización, administración y práctica pedagógica, reflexionar a la luz de los datos globales de los cursos paralelos de cada grado/ciclo y la asignatura/área específica; conocer los objetivos mejor y peor logrados y analizar las posibles causas que influyeron.

De esta manera directores y maestros podrán plantear alternativas para encarar los aspectos técnico-pedagógicos y de administración escolar que tiendan a mejorar los rendimientos académicos de los estudiantes en las siguientes gestiones. En otras palabras, esto supone que un conjunto de ideas orientadas a mejorar los actuales rendimientos escolares se transformaran en un proyecto de escuela.

La participación de las juntas de padres de familia y la comunidad organizada, las municipalidades y prefecturas jugaran un rol de apoyo en su consecución, porque aproxima a los actores que son corresponsables en la tarea educativa, por un lado, de los padres hacia sus hijos, y por otra, las entidades descentralizadas en el progreso de la educación local.

#### LA GESTIÓN EDUCACIONAL

Con información actualizada y veraz es posible planificar localmente, asignar y

conseguir recursos complementarios para atender las necesidades de los establecimientos y de los involucrados en la labor pedagógica, en procura de optimizar los recursos para el mejoramiento de la calidad educacional.

Adicionalmente, la información servirá también para abrir nuevos campos de investigación y profundizar en la comprensión de la práctica educativa y su complejidad, especialmente a partir de resultados que plantean interrogantes que desafían dogmas y conjeturas empíricas.

#### USUARIOS Y TIPOS DE INFORMACIÓN

Para efectos de difusión y utilidad de la información se clasifica según su detalle en agregada y desagregada, bajo el criterio darle a cada usuario lo que le interesa y necesita y en el lenguaje que entiende.

La *información agregada* es aquella que se agrupa por información nacional y departamentos, dependencia y ámbito geográfico, que se brinda a autoridades nacionales y departamentales y opinión pública en general.

La *información desagregada* es aquella que se agrupa por establecimientos educativos, según los rendimientos escolares logrados por grados/ciclos y área curricular, los cursos paralelos aplicados, especificando por logro de objetivos educacionales. Se entrega en sobre cerrado y de manera confidencial a las direcciones de cada unidad escolar muestreada.

#### ALCANCES Y RESTRICCIONES DE LA INFORMACIÓN

La política de difusión de la información determina diferentes niveles de agregación de la información conforme los posibles usos a darle.

No es propósito crear tensiones, temores ni crear la desconfianza entre los

actores sociales vinculados a la tarea escolar. Existe un espíritu colaborativo y constructivo hacia el mejoramiento de la calidad de la educación. Por esta razón, especialmente a la prensa se le hace claridad en el verdadero uso y finalidad de la información que produce el SIMECAL, especialmente al conocer los puntajes de la muestra aleatoria de Unidades Educativas participantes de los operativos.

En ese sentido SIMECAL puntualiza en la tabla que figura en la página siguiente.

#### METODOLOGÍA DE TRABAJO

El SIMECAL desarrolla su trabajo por ciclos. Un ciclo va desde la definición de grados o términos de ciclo que se desea medir y evaluar, hasta la devolución de resultados a las diferentes audiencias usuarias; dura alrededor de 14 meses y compromete recursos técnicos de planta, consultores externos facilitadores del proceso y la contratación de servicios eventuales.

Un ciclo comprende varias fases como se puntualizan a continuación:

- Las *definiciones previas* supone la revisión documental y bibliográfica sobre medición y evaluación en las áreas curriculares seleccionadas, los planes y programas en vigencia y la elaboración del marco de trabajo.
- La *construcción de instrumentos* parte de un plan de evaluación del que se estructuran formatos de instrumentos con ítems preelaborados, que luego son probados y revisados en talleres con maestros de aula y comités consultivos.
- La *capacitación y logística* de los instrumentos asegura condiciones homogéneas de aplicación nacional, se apoya en manuales didácticos que explican paso a paso la administración de los instrumentos.

TABLA I

*Lo que no se debe y lo que sí se debe hacer con la información*

Lo SÍ SE DEBE HACER con la información del SIMECAL	Lo que NO SE DEBE HACER con la información del SIMECAL
Motivar la reflexión y el análisis en las escuelas y colegios.	Desencadenar competencia desleal con la información sobre rendimiento, entre escuelas y colegios.
Usarla como elementos de juicio para reflexionar sobre el tema de la calidad de la educación y crear corrientes de opinión favorable al uso de la información para mejorar.	Realizar un <i>ranking</i> de los establecimientos mediante los medios de comunicación.
Crear equipos técnicos y revisar los objetivos educacionales de menor logro escolar para asumir medidas pedagógicas remediales.	Buscar culpables. Culpar al maestro por los resultados del establecimiento.
Revisar las tareas de director como dinamizador del cambio dentro del establecimiento.	Despedir a los maestros por los bajos logros del establecimiento.
Proponerse metas al mediano plazo y crear mecanismos de seguimiento interno para evaluar los rendimientos por cursos paralelos.	Despedir a directores de establecimientos. Tachar a los establecimientos que están por debajo del promedio de 50 puntos.
Incluir los ítems de selección múltiple de opción única como una técnica más de evaluación curricular en aula.	Establecer categorías de establecimientos, ahondando diferencias sociales.
Crear equipos técnicos en los establecimientos para la planificación escolar.	Ponerle nota al establecimiento.
Proponer, elaborar y desarrollar proyectos educativos o iniciativas para el mejoramiento del colegio o escuela que involucren a todos los actores vinculados al escolar, a fin de incidir en mejores rendimientos escolares.	Pensar que los cambios van a depender sólo de la escuela y que van a ser rápidos y espectaculares.

- Las *aplicaciones*, tanto piloto como final nacional, se hacen en distintos momentos, se trata de una movilización nacional de recursos humanos que pone en acción los procedimientos de los manuales.
- El *análisis de datos* combina en fase previa la lectura óptica para las pruebas y el digitalizado manual para cuestionarios aplicados a diversos actores sociales.
- La *edición de resultados* se apoya en estrategias de difusión y comunicación de los resultados, a través de medios impresos y diversas actividades de concentración de audiencias y usuarios.
- Finalmente, el *uso de la información*, aunque está fuera del ámbito de competencia del SIMECAL, se encamina mediante el uso de guías que orientan el análisis y reflexión y guías metodológicas a maestros. La divulgación que se hace de la información tiene en sí misma un carácter de motivación del uso de los indicadores para la acción y el cambio.

Un ciclo del SIMECAL se cierra con la realización de un Seminario Nacional de Evaluación al que asisten los técnicos del Red Ejecutora y los técnicos del SIMECAL, se hace un balance crítico y se formulan recomendaciones para el siguiente ciclo.

#### COBERTURA DE LOS OPERATIVOS NACIONALES MUESTRALES

En el primer operativo nacional muestral a escolares de 30 y 60 de primaria, se administraron 29.401 y 27.908 pruebas, respectivamente y 56.264 cuestionarios a escolares, 45.398 a familias, 2.398 a maestros, 829 a directores y 767 a líderes comunitarios.

En el segundo operativo nacional muestral a escolares de 80 de primaria, se administraron 11.117 pruebas y 11.000 cuestionarios a escolares, 10.000 a familias, 600 a maestros y 159 a directores.

En el tercer operativo nacional muestral de 4.º de secundaria (22/10/98), se aplicarán instrumentos a 15.571 escolares y demás actores vinculados a las Unidades Educativas; a cerca de 3.500 escolares de la modalidad de EIB en quechua, aimará y guaraní.

#### LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Una consultora externa ha sistematizado la experiencia de medición y la evaluación de los rendimientos escolares en las escuelas de la ex-Corporación Minera de Bolivia de las décadas 50 a 70, realizada por la Dirección de Educación de dicha institución.

Su objetivo fue recuperar los elementos más exitosos para integrarlos al trabajo del SIMECAL.

Por otra parte, en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos, se ha realizado un estudio para conocer la asociación entre los rendimientos escolares, la alimentación escolar y el estado nutricional (Zamora y Barrera, 1997). Por su parte algunos gobiernos municipales han solicitado indicadores para definir metas en los Programas de Desayunos Escolares. También se aplican instrumentos a escolares de escuelas con apoyo del Fondo de Inversión Social (FIS) para observar el impacto de las acciones. Son cada vez más las ONG que solicitan información al sistema.

Asimismo se está trabajando la base de datos del SIMECAL con universidades del país, mediante cartas acuerdo para apoyar tesis de pregrado y postgrado, en temas de interés común.

## DEMANDAS SOBRE INDICADORES DE RENDIMIENTO ESCOLAR

El espacio ganado por el SIMECAL en el contexto nacional y en el marco del PRE, ha derivado en una demanda creciente de información sobre rendimiento escolar.

Desde el Instituto Nacional de Estadística (INE) que solicita las bases de datos para incluirla en sus reportes y alimentar sus sistemas, programas de gobierno, municipios, proyectos nacionales e internacionales que trabajan en el país, piden información para definir metas de impacto de sus intervenciones.

## FINANCIACIÓN

Mediante convenio de préstamo con el gobierno boliviano, el SIMECAL cuenta con el soporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la contraparte nacional.

## BALANCE DE ACCIONES

### ACCIONES QUE HAN LLEVADO AL BUEN DESARROLLO DEL SIMECAL

Apoyo sostenido de las autoridades políticas y jerárquicas del Ministerio de Educación.

Visita a sistemas instalados y funcionando con diferentes grados de desarrollo; aprender de sus dificultades y éxitos.

Incluir una estrategia de viabilidad política, técnica e institucional en el diseño del sistema, con base en la interculturalidad y el bilingüismo y con soporte en la comunicación social.

Concebir un sistema como diseño metodológico participativo y abierto a las demandas y necesidades del Sistema Educativo Nacional.

Ejecutar la capacitación en servicio, paralelamente al desarrollo del sistema.

Formar equipo de trabajo estable, con fuerte identidad y compromiso de cambio de la realidad educacional boliviana.

La vinculación con UNESCO/OREALC y la OEI como red conversacional y de aprendizaje continuo.

### PRINCIPALES DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DEL SIMECAL

Armonizar los tiempos administrativos con los mismos tiempos técnicos.

Mejorar mecanismos para superar limitaciones de distancia, caminos y acceso a Unidades Educativas.

Racionalizar el uso de tecnologías caras, dependientes de monopolios y que requieren ser importadas.

La tendencia a objetar el procedimiento técnico de trabajo, cuando los puntajes son bajos o la tipificación del rendimiento es en riesgo.

La lentitud en comprender que el mejoramiento de la calidad de la educación compromete también acciones multisectoriales y variables estructurales.

Desencadenar compromisos de los gobiernos municipales. Prefecturales y de las direcciones departamentales y distritales para coordinar acciones convergentes a la transformación y mejoramiento del sistema educacional, fijándose metas compartidas.

La todavía restringida asignación presupuestaria al sector educacional en el presupuesto general de la nación, en la perspectiva de la sostenibilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERA, S.: *Diseño, implementación e institucionalización del Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación, SIMECAL y Plan de Entrenamiento de Recursos Humanos y Asistencia Técnica*. La Paz, Bolivia, Secretaría Nacional de Educación, SIMECAL, octubre, 1995.
- *Rendimientos escolares de 3 y 6 de educación primaria en lenguaje y matemática y factores asociados*. La Paz, Bolivia, Secretaría Nacional de Educación, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, SIMECAL, junio, 1997.
- CEPAL/UNESCO: *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA: *Bases conceptuales del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. SINEC. Educación primaria y media*. Argentina.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES, SIMECAL; CONSULTORA SCORPIO: *Sistematización de la experiencia de evaluación del rendimiento escolar en establecimientos educacionales de la ex-COMIBOL*. La Paz, Bolivia, junio, 1998.
- NASSIF, R.; RAMA, G. W. y TEDESCO, J. C. (UNESCO, CEPAL, PNUD): *Educación y democracia. El sistema educativo en América Latina*. Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 1994.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS: *Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación. Memoria*. Madrid, España, noviembre, 1997.
- SECRETARÍA NACIONAL DE EDUCACIÓN, SIMECAL: *Memoria Informe del Taller de Arranque*. La Paz, Bolivia, junio, 1996.
- TEDESCO, J. C.: *El desafío educativo: calidad y democracia*. Grupo editor Latinoamericano, 1987.
- UNESCO, OREALC: *Propuesta para la creación de un Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*. Ciudad de México, noviembre, 1994.
- ZAMORA, A. y BARRERA, S.: *Rendimiento escolar, estado nutricional y alimentación escolar*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, SIMECAL, La Paz, Bolivia, noviembre, 1997.