

La evaluación educativa como motor de transformación en Ecuador

En este artículo se presenta la experiencia del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) del Ecuador. Describe las características institucionales de Ineval, el trayecto recorrido, sus estrategias, logros, lecciones aprendidas y retos. La evaluación que realiza involucra a estudiantes y docentes, tomando en cuenta los factores asociados al aprendizaje.

Education evaluation as a driving force of transformation in Ecuador

This article presents the experience of the Ecuadorean National Institute of Education Evaluation (Ineval). It describes Ineval's institutional characteristics; the ground covered; its strategies, achievements, lessons learned and challenges. Their evaluation involves students and teachers, taking into account factors associated with learning.

HARVEY SPENCER SÁNCHEZ RESTREPO

harvey@ineval.gob.ec

Estudió Actuaría y Psicología en la UNAM; es maestro en Ciencias de la Complejidad y sus estudios de doctorado los realizó en el Instituto de Geografía de la UNAM. Es Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Ecuador (INEVAL) y Coordinador Nacional del LLECE en Ecuador.

PALABRAS CLAVE:

Aprendizajes
Calidad de la educación
Evaluación
Resultados

Consenso social para definir a la educación como un bien público y evaluar los servicios educativos en forma permanente, confiable y con un profundo nivel de participación de la comunidad educativa para mejorar su calidad: éste es el resultado de casi tres años de operaciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Ecuador.

La aplicación de su estatuto orgánico por procesos produjo una organización funcional, que permitió a la Autoridad Educativa Nacional tomar decisiones basadas en evidencia y ejecutar acciones directas sobre cada componente del sistema en todo el territorio. A partir de una regulación proveniente de los estándares educativos, se definieron políticas públicas ágiles y flexibles, que han permitido trazar las directrices de atención, desarrollo y consolidación de cada centro escolar, de acuerdo con la evaluación de su desempeño.

En la última década, la nación ecuatoriana ha experimentado cambios profundos en sus políticas educativas que, a su vez, han impulsado el conjunto de transformaciones en las relaciones sociales y económicas de sus ciudadanos. Varias de las acciones en materia de política educativa emprendidas coinciden con los consensos más modernos sobre qué hacer y cómo hacerlo: una historia poco frecuente en Latinoamérica.

Se construyeron las leyes orgánicas de Educación Superior e Intercultural sobre la base de definiciones pragmáticas orientadas a mejorar el bienestar social que acompaña al crecimiento económico, y a una mayor capacidad para realizar el trabajo productivo al interior del país, lo que ha servido para disminuir las brechas de desigualdad. Para lograr estas metas fue necesario priorizar la educación como eje transformador a través de dos estrategias: incrementar la inversión en educación e implementar la cultura de la evaluación de todos los espacios en los que se colocaran esfuerzos.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA

Tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) se establece que el Ineval es una entidad de derecho público con autonomía administrativa, financiera y técnica, regida por su propio estatuto y reglamentos. Creada con la finalidad de promover la calidad de la educación, debe establecer indicadores de logro a través de la evaluación continua de la gestión de las autoridades educativas y del desempeño académico de los estudiantes (LOEI, 2011).

Con estos antecedentes, el 26 de noviembre del 2012 Ineval nació oficialmente. Para guiar los trabajos de creación de esta institución se elaboraron dos instrumentos estratégicos: la Matriz de Competencias y el Modelo de Gestión por Procesos, en los que se estableció como misión: “Promover la calidad de la educación a través de evaluaciones integrales del Sistema Nacional de Educación (SNE) y sus componentes” (Harvey S., 2012). Se marcó una clara y profunda visión: los resultados de las evaluaciones del Instituto serán oportunas, objetivas e imparciales, y se convertirán en el referente de la situación del SNE respecto de la calidad de la educación en Ecuador.

El nivel central de Ineval cuenta con procesos adjetivos de asesoría y apoyo para los procesos sustantivos. La gestión de todas las evaluaciones se basa en desarrollos tecnológicos de alto nivel que articulan los siete macroprocesos definidos en su estructura orgánica. El enfoque de desarrollo y evaluación de la ‘puesta en producción’ de la organización se basó en el modelo CMMI (Modelo de Integración de Capacidad de Madurez, por sus siglas en inglés), que asegura la calidad buscando la mejora continua de las organizaciones mediante el análisis y rediseño de los procesos que subyacen en éstas. Todos los modelos de evaluación de Ineval se basan en marcos referenciales que conjugan teorías pedagógicas con altos estándares psicométricos a través de su polígono de diseño.

Los datos derivados de las evaluaciones siguen un flujo de análisis multinivel para brindar resultados inmediatos a los sujetos evaluados. La información agregada se devuelve a la sociedad en forma masiva unos pocos días después, y están disponibles para la ciudadanía sin restricciones. Luego de un par de meses, se produce el conocimiento y se sientan las bases para tomar decisiones sobre fenómenos de alto nivel de complejidad y con un profundo nivel de detalle. Es entonces cuando se emiten recomendaciones y directrices para mejorar la calidad de la educación. Para tratar de entender cómo es que una nación adopta una cultura de evaluación de manera tan veloz, es necesario comprender los ejes de esta transformación.

Una de las primeras metas institucionales fue evaluar el aprendizaje de los estudiantes de todo el país, en los niveles cuarto, séptimo y décimo de Educación Básica y en el último año de Bachillerato. La primera evaluación se realizó en junio del 2013 sobre una muestra representativa a nivel nacional, con una



confiabilidad estadística superior a 95 %. Todos los instrumentos se orientaron a la observación del cumplimiento de los estándares educativos en torno a las destrezas con criterio de desempeño. Durante este primer año, se puso un énfasis especial en el último año de la Educación Media Superior para evaluarlo en forma censal en el siguiente periodo lectivo y continuar durante los siguientes años, sustituyendo así al examen de grado.

El enfoque de análisis de los resultados se centró en los factores asociados al aprendizaje y en estimar las brechas, tanto en el territorio como entre los distintos grupos poblacionales. Desde 2013 se ha logrado implementar el plan de evaluaciones en todo el territorio, con tasas de respuesta superiores al 98 % y con equilibrio entre las proporciones existentes respecto del sexo, autoidentificación étnica y ubicación territorial. Esto permite estudiar y contrastar los resultados con altos niveles de confianza.

Así, pues, la evaluación de los aprendizajes se convirtió en uno de los ejes de modulación de las acciones educativas: cuando se observan resultados notables, se analizan las condiciones más relevantes para lograrlo y luego se replican en instituciones de contextos similares. Cuando se identifica que los estudiantes no desarrollan las destrezas mínimas esperadas, se analizan rápidamente las variables más relevantes y el talento docente para establecer estrategias de mejora. Este ritmo ha sido difícil de mantener, pero ha resultado muy eficiente para tener presencia en el territorio, actuar directamente y eliminar la idea de una evaluación pasiva y sin acciones.

LO QUE NO ESTÁ ESCRITO NO EXISTE

El día del lanzamiento de Ineval se hicieron públicos sus diez objetivos estratégicos (OE):

1. Generar el Plan de Evaluación Integral Interna y externa del aprendizaje de los estudiantes, del desempeño de los docentes, de la gestión de los establecimientos educativos y de su desempeño institucional a través de un índice de calidad global.
2. Desarrollar estudios sobre las metodologías de evaluación más adecuadas a los contextos nacional, zonal y local, así como de los componentes por evaluar.
3. Elaborar instrumentos y procedimientos para realizar las evaluaciones y los protocolos de seguridad en el diseño y aplicación de los instrumentos, que garanticen la confiabilidad en los resultados de las evaluaciones.
4. Procesar y analizar la información que se obtenga de las evaluaciones, facilitando la toma adecuada de decisiones por parte de la Autoridad Educativa Nacional.
5. Hacer públicos los resultados globales de la evaluación.
6. Participar en proyectos internacionales que contribuyan a mejorar la calidad de la educación.
7. Construir y aplicar indicadores de calidad de la educación para evaluar el SNE.
8. Diseñar y aplicar cuestionarios de factores asociados.
9. Diseñar y administrar un sistema de información que resguarde los resultados de todas las evaluaciones realizadas.
10. Realizar estudios e investigaciones que den cuenta de la calidad de la educación del SNE.

En su Plan de Evaluación, Ineval ha desarrollado el concepto Ser como rector del sistema de evaluación en sus múltiples vertientes. Los instrumentos Ser estudiante, Ser maestro, Ser directivo, Ser mentor, Ser estudiante en la mitad del mundo, no desconocen la multiplicidad de contextos de la realidad nacional sino que estimulan la diversidad de estudiantes, docentes e instituciones educativas y definen lo que les es común. Por ello, reconocen los derechos a la educación y en la educación como punto de partida para analizar los resultados. Desde su nacimiento, quedó declarado que el foco de la comunicación de los resultados permanecería alejado de los *rankings* y otras interpretaciones innecesarias, para poder emplearlo con un enfoque formativo.

Para lograr la articulación de los resultados con otras fuentes de datos que proporcionan información sobre la ubicación geográfica de los pueblos y nacionalidades de Ecuador, identificar los distintos rasgos y expresiones socioculturales, y reconocer las estructuras socioeconómicas y productivas en todo el territorio y sus diversas características naturales, se diseñó el Marco Geoestadístico para la Evaluación de la Calidad de la Educación. Un desarrollo tecnológico de alto nivel en el que se normalizan, concentran, analizan y gestionan todos los resultados de las evaluaciones para integrarlos a una infraestructura de datos geoespaciales, relevante para analizar la calidad y los avances del país en materia de eficiencia, aprendizaje, servicios educativos y equidad.

Desde este sistema se han definido geoproyectos de naturaleza estratégica para comprender lo que se está haciendo bien y lo que hay que corregir.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Desde su inicio, Ineval impulsó sus procesos de generación de valor, a partir de elementos de alta dirección basados en tres pilares: orientación al cliente, liderazgo y coherencia, desarrollo e implicación de las personas. El desarrollo de su gestión por procesos y hechos se articuló con estándares internacionales que, poco a poco, se han ido ajustando al enfoque de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM, por sus siglas en inglés). Ineval ha alcanzado el nivel licenciataria en este modelo y, por primera vez en Latinoamérica, lo está implantando en cien escuelas públicas. La intención es desarrollar nuevas prácticas de gestión educativa de alto nivel que puedan ser replicadas en todas las escuelas del país.

Se combinan las herramientas de alta dirección con la investigación científica para promover diariamente la

apertura consciente de los colaboradores, y que puedan desestimar las barreras disciplinares y conceptuales. Se prefiere el pensamiento relacional, articulado, crítico y creativo para resolver problemas complejos que dividirlos en áreas ficticias para luego tratar de reconfigurarlos. En vez de enseñar cada detalle de las metodologías, se opta por modular las tareas mediante la experiencia. Las exigencias de las situaciones se han convertido en la regla que marca el rigor de los aprendizajes. La interdisciplina se impuso como una práctica cotidiana en el quehacer de Ineval.

Así, durante estos tres primeros años de vida el Instituto evaluó el aprendizaje de estudiantes —Ser estudiante— e implementó el estudio latinoamericano TERCE. Asimismo, aplicó las pruebas de ingreso al magisterio —Quiero ser maestro—, la evaluación para recategorizar a los docentes en sus veinte perfiles y múltiples niveles educativos, y celebró los concursos de ingreso para Ser auditor, asesor y mentor en el Ministerio de Educación. También diseñó el examen nacional para ingresar a la Educación Superior (ENES) y la evaluación que libera de la nivelación para iniciar la universidad (Exonera), así como los ejercicios para ser directores distritales de educación. Por último, aplicó las encuestas a padres de familia, docentes y directivos de las instituciones educativas sobre el contexto de los alumnos y de las escuelas.

Tres estrategias han hecho posible este trabajo:

1. Un equipo humano altamente especializado que ha logrado superar las dificultades naturales, surgidas por la puesta en marcha de la institución: limitación de recursos económicos, dificultades de espacio, escasez de herramientas y una plantilla pequeña que apenas alcanza el centenar de profesionales. (Ellos coordinan, a su vez, con más de 16 000 personas, entre maestros y familiares, que participan activamente en las evaluaciones, a lo largo de todo el territorio, para dar transparencia y confiabilidad a cada uno de los procesos, sin recibir una remuneración económica.)
2. Una institución con un modelo para agregar valor y alcanzar el éxito, de la mano del talento de las personas. Ineval desarrolla todos sus modelos, instrumentos y preguntas con los especialistas del país: más de un millar de profesores que forman parte del Padrón Nacional de Elaboradores y Validadores han desarrollado competencias para diseñar y construir estructuras e ítems con diferentes formatos y diverso nivel de complejidad, y que elaboran las preguntas de todos los instrumentos.

3. Un desarrollo tecnológico paralelo a los procesos de evaluación que acompaña, facilita e integra los aspectos clave de toda la cadena de valor, para garantizar la integridad de los datos y la implementación de los procesos por los responsables en los tiempos planificados y con la calidad prevista.

Adicionalmente, para cumplir con el sexto OE, Ecuador se incorporó al Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), que se ratificó durante la visita del presidente Rafael Correa a Francia, en 2013.

En la actualidad, por votación de sus países miembros, Ecuador copreside PISA para el Desarrollo, y durante su corta travesía Ineval se ha convertido en miembro de la Comisión Especial de Métricas sobre el Aprendizaje de Unesco, representante de la Asamblea de Países ante el Consejo Técnico de Alto Nivel del LLECE y consejero técnico en el INEE de México.

Además de asesorar en la creación de instancias nacionales de evaluación a seis países de la región, sus autoridades han sido invitadas para mostrar sus modelos y estrategias de evaluación. También, en las instalaciones de Ineval se ha recibido a comisiones provenientes de una decena de países, y se han dictado conferencias y talleres en más de cincuenta foros internacionales.

LOS PRÓXIMOS RETOS

Pensando en mejorar las posibilidades de desarrollo de jóvenes y adolescentes, Ineval ha asumido la creación y gestión de un nuevo modelo de ingreso a la Educación Superior que se articule con el bachillerato. El eje es garantizar que los estudiantes salgan de los colegios con el mismo nivel de destrezas, sin importar sus recursos económicos o el lugar del país en que se encuentren. La motivación es cerrar las brechas educativas en el territorio para disminuir la desigualdad en el país.

Asimismo, en 2016 el Instituto pondrá en marcha la evaluación del desempeño docente. En Ecuador existe una regulación muy precisa sobre las reglas e implicaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones. Éstos se relacionan directamente con el ingreso, la permanencia y el escalafón, así como el acceso a las otras figuras educativas de mayor jerarquía en el SNE. En todos los casos, como en el de los estudiantes, este proceso se llevará a cabo en todo el país, en establecimientos fiscales, particulares y fiscomisionales.

En resumen, puede escribirse que Ineval se ha convertido en un organismo imprescindible para construir y hacer efectivas las políticas públicas de la educación en Ecuador. En su trabajo debe garantizar imparcialidad y confiabilidad para continuar ejerciendo un papel fundamental en los próximos años. De este modo, las familias y las autoridades, acompañadas por los profesores, podrán tomar las decisiones que hagan realidad la excelencia educativa que ha sido planteada.

Si las políticas educativas están escribiendo la historia de la nueva nación ecuatoriana, la evaluación debe ser la gramática de esta transformación. **T**

REFERENCIAS

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2013). *Interpretación del modelo EFQM de excelencia 2013 para las administraciones públicas: caso práctico*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

ASAMBLEA NACIONAL DE ECUADOR (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito: Asamblea Nacional de Ecuador.

CHRISIS, Mary Beth; Mike KONRAD y Sandy SHRUM. (2006). *CMMI® forDevelopment*, v. 1. Inglaterra.

HARVEY, S. y R. SÁNCHEZ (2012a). *Plan Nacional de Evaluación Educativa 2013-2016. Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*. Ecuador.

HARVEY, S. y R. SÁNCHEZ. (2012b). *Matriz de competencias del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*. Ecuador.

HARVEY, S. y R. SÁNCHEZ. (2012c). *Modelo de gestión del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*. Ecuador.

HARVEY, S. y R. SÁNCHEZ. (2012d). *Flujo de una política educativa de calidad. Ciclo PDIE. Proyectos estratégicos*. Ecuador.

SECAT LLC (2007). *Integrated Product Development Capability Maturity Modelo. Verview Briefing*.