



¿Cómo usar el Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas –SER– para mejorar la calidad del sistema educativo ecuatoriano?

María Daniela Araujo

Agosto 2009

¿Cómo usar el Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas –SER- para mejorar la calidad del sistema educativo ecuatoriano?

María Daniela Araujo

El Plan Decenal de Educación (PDE) es un conjunto de ocho políticas públicas aprobadas mediante consulta popular que tienen la finalidad de priorizar, durante un período de diez años, el diseño y ejecución de estrategias pedagógicas, administrativas, y financieras para incrementar la cobertura, calidad y equidad de la educación ecuatoriana. En particular, la política sexta del PDE busca mejorar la calidad del sistema mediante la implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas –SER-, que incluye cuatro componentes: a) la gestión del Ministerio y sus dependencias; b) el desempeño docente; c) el desempeño de los estudiantes; y d) el currículo nacional.

INTRODUCCIÓN

Sin descuidar los retos que aún existen de universalizar la cobertura, mejorar la calidad educativa es uno de los mayores desafíos de la sociedad ecuatoriana. Medir la calidad del sistema educativo, sin embargo, no es un desafío sencillo. Se podría pensar que inyectar recursos a escuelas y colegios del sector público se traduce inmediatamente en mejor educación y un desarrollo más equitativo de la población y de la economía, y que, por tanto, la calidad es una consecuencia simple de “la inversión en educación”. De hecho, tradicionalmente se ha medido la calidad del sistema en función de cuántos recursos se invierte en profesores, infraestructura, tecnología, entre otros. No obstante, varios estudios empíricos demuestran que colocar fondos en el sistema es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar que los niños (as) y jóvenes desarrollen competencias relevantes en el aula para enfrentar futuros desafíos sociales y laborales. En este sentido, una nueva corriente de investigación se ha enfocado en medir los impactos de la inversión en educación mediante la evaluación de los resultados del proceso educativo, es decir, los aprendizajes desarrollados por los estudiantes en el aula, y los salarios que recibirán en el mercado laboral con relación a los años de estudio cursados. Esta nueva corriente obliga a demandar una rendición de cuentas del sector público sobre los fondos invertidos en educación, desde los insumos del sistema y sus resultados, y por tanto, a tener claro el impacto de los recursos que reciben escuelas y colegios en la calidad de la educación que reciben los niños (as) y jóvenes en el Ecuador.

El Ministerio propuso a la sociedad ecuatoriana medir la calidad del sistema educativo mediante la evaluación del desempeño de docentes

y estudiantes en el SER. Ambos actores están fundamentalmente vinculados, pues la calidad del docente impacta directamente en las competencias que desarrollan los estudiantes. Así por ejemplo, en un estudio presentado por McKinsey (2007) se determinó que el rendimiento de estudiantes que cuentan con profesores de alto desempeño es 53 puntos percentiles mayor, que el de aquellos expuestos a maestros de bajo desempeño. Pocas veces se han implementado en el Ecuador mecanismos de rendimiento de cuentas de la inversión en educación, en términos del aprendizaje desarrollado por niños (as) y jóvenes. La aplicación en 1996 de las pruebas estandarizadas APRENDO, diseñadas para medir el dominio de las destrezas básicas en matemáticas, lenguaje y comunicación de los estudiantes de tercero, séptimo, y décimo año de Educación General Básica (EGB), fue el primer esfuerzo para crear un sistema de rendimiento de cuentas y medición de la calidad. Los resultados de las pruebas APRENDO en 1996, 1997, 1998, 2000, y 2007, mostraron resultados bajos y alarmantes. El informe técnico APRENDO 2007 reveló que, por ejemplo, el dominio de las destrezas de los niños de tercero de básica no superaba el 50% en lenguaje y el 40 % en matemáticas. Además mostró que en general, para todos los años evaluados, la tendencia de los resultados en matemáticas y lenguaje tuvo una evolución negativa. Las pruebas SER de desempeño estudiantil, desarrolladas por el Ministerio de Educación, reemplazaron a las APRENDO con la finalidad de ampliar el nivel de rendimiento de cuentas e institucionalizarlo. Las SER son pruebas en matemáticas y lenguaje para estudiantes de cuarto, séptimo y décimo año de EGB y tercer año de Bachillerato, y pruebas en ciencias sociales y naturales para séptimo y décimo año de EGB, que se aplicarían cada tres años en forma censal y cada año en forma muestral. Además, las SER incluyen pruebas de certificación de conocimientos para décimo año de EGB y tercer año de Bachillerato, que serían administradas en forma censal a partir del año 2009. En el 2008 el Ministerio aplicó las pruebas SER a 953.000 niños (as) y jóvenes en todo el país, y los resultados no fueron alentadores. En promedio, por ejemplo, los estudiantes de tercero de Bachillerato obtuvieron 8,36 puntos de 20 posibles en matemáticas, y 8,32 en lenguaje. El Ministerio apunta a que esta evaluación se convierta en la nueva línea base para determinar el mejoramiento de la calidad del sistema desde los resultados, y por tanto, en un indicador fundamental de rendimiento de cuentas para los maestros.

Conjuntamente con las pruebas SER para los estudiantes, el Ministerio decidió incorporar una estrategia de evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño docente, que incluye el diagnóstico de los conocimientos, destrezas y actitudes de los maestros en el aula. La evaluación interna o cualitativa, que constituye el 50% de la evaluación total de los docentes, es una valoración basada en: la aplicación de cuestionarios de autoevaluación (5%), co-evaluación (5%) por parte de un docente "par", evaluación por parte de la autoridad máxima de la institución educativa (5%), los estudiantes (12%), y los padres o madres de familia (8%), y la observación de una hora clase (15%). La evaluación externa o cuantitativa, que al igual que la interna constituye un 50% de la calificación total del docente, consiste en la aplicación de pruebas de conocimientos específicos (30%), conocimientos pedagógicos (10%) y de habilidades didácticas (10%). Estas evaluaciones muestran un esfuerzo por valorar características que actualmente no son consideradas para el ascenso y remuneración de los docentes -a diferencia de otras como el nivel educativo y los años de experiencia laboral. Características que pueden ser fundamentales para mejorar el rendimiento de los estudiantes en el aula, su aprendizaje, y su futuro éxito en el mercado laboral.

Si bien el Ministerio ha dado pasos fundamentales al evaluar dos de los cuatro componentes del sistema: docentes y estudiantes, es importante que determine las estrategias y los incentivos que se utilizarían, en base a los resultados de las evaluaciones realizadas, para mejorar la calidad del sistema. En este sentido, el Ministerio indicó que implementará un proceso de capacitación para las escuelas y maestros sobre la base de las debilidades encontradas en las evaluaciones, mediante el programa SIPROFE. Además, estableció que los educadores calificados como excelentes y muy buenos recibirán un estímulo económico, así como becas o pasantías. Por otro lado, los educadores calificados como buenos recibirán acompañamiento de los maestros cuyo desempeño haya sido mayor, y los educadores calificados como insatisfactorios deberán capacitarse y repetir sus evaluaciones en un período de un año. La implementación y diseño de una gama de incentivos, como los mencionados, es fundamental para iniciar un proceso de mejora continua del sistema. Sin embargo, éstos deben ser desarrollados y clarificados profundamente, y para ello es necesario considerar temas fundamentales de política pública como los siguientes:

Es importante el paso dado por el Ministerio al publicar los instructivos de evaluación docente que incluyen los temarios, objetivos, preguntas modelos y bibliografía básica de estudio. Sin embargo, para facilitar y transparentar el proceso, el Ministerio debería publicar pruebas modelo que permitan a los docentes tener una idea clara de la estructura y modalidad de una prueba estandarizada. Esto haría posible que los educadores midan no únicamente la profundidad de sus conocimientos, sino además sus destrezas para responder cuestionarios de opción múltiple dentro del tiempo disponible. Además, es necesario que el Ministerio presente y publique la propuesta de capacitación o estrategia nacional de mejoramiento docente, especificando qué tipo de modalidad posibilitará que un docente logre el nivel mínimo que requiere la evaluación en el plazo establecido. Esto ayudaría a un debate más amplio, integral y positivo de la evaluación.

El Ministerio planteó dos clases de incentivos para los maestros con mayores puntajes en sus evaluaciones: un bono económico y becas o pasantías. Es decir, la propuesta parecería apuntar a implementar un sistema de incentivos individuales, basados en los conocimientos, destrezas y actitudes de los docentes. Un programa que vincula el desarrollo profesional de los docentes con incentivos individuales es el llamado "Carrera Magisterial" de México. En este programa los maestros acceden a incrementos salariales en función de su desarrollo profesional, sus años de experiencia, la evaluación de un par, y en menor medida los resultados de sus estudiantes (22 % del total de la evaluación). De acuerdo con el estudio realizado por Vegas y Umansky (2005) sobre incentivos y mejora del desempeño docente en América Latina, el programa mexicano, sin embargo, no ha demostrado tener un impacto significativo en el logro académico de los estudiantes en exámenes nacionales estandarizados. La experiencia mexicana se replica en las evidencias recogidas por varios estudios que no han logrado vincular consistentemente el mejoramiento de las competencias desarrolladas por los estudiantes, con el número de cursos recibidos por los docentes y el acceso a nuevas categorías en el magisterio. Por otra parte, el estudio de Vegas y Umansky (2005) encontró que el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente en Chile (SNED), el cual entrega incentivos monetarios colectivos –esencialmente bonos para maestros- a las instituciones educativas en base a su desempeño, muestra resultados más prometedores en cuanto a mejoramiento del logro académico de los escolares. La base para la evaluación del desempeño de las escuelas es el

Completa transparencia en los métodos de evaluación y capacitación docente

Aplicación de incentivos colectivos vs. incentivos individuales

rendimiento y mejora de las pruebas estandarizadas de sus estudiantes (65% del total de la evaluación de la escuela). Además, el sistema evalúa otros factores como: la tasa de repetición en la escuela, el trato no discriminatorio a los estudiantes, la iniciativa de la institución, la mejora de las condiciones físicas del establecimiento educativo, y la integración de padres y profesores. Los sistemas de evaluación docente en Chile y México relevan que el rendimiento de los estudiantes y la comunidad educativa es mayor cuando se implementan incentivos colectivos; por ejemplo, cuando los bonos económicos al desempeño excelente son distribuidos a nivel de las escuelas.

Incentivos vinculados al mejoramiento del desempeño de los estudiantes

Los resultados del sistema chileno, SNED, muestran también la posibilidad de mejorar el desempeño de los estudiantes y las competencias que desarrollan cuando los incentivos económicos para la comunidad educativa están fuertemente vinculados a los rendimientos estudiantiles, así como, al mejoramiento de los mismos de año a año. Implementar este tipo de incentivos requiere, sin embargo, del desarrollo de una estrategia complementaria para evitar prácticas negativas como la discriminación a estudiantes menos hábiles. Por otra parte, la experiencia mexicana del programa “Carrera Magisterial” muestra que ligar el sistema de incentivos económicos principalmente o únicamente al rendimiento individual de los profesores en sus evaluaciones, o al número de capacitaciones que han recibido, no es una política exitosa en términos de mejora de la calidad medida por las competencias que desarrollan y demuestran los estudiantes.

Trato no discriminatorio para escuelas y colegios en condiciones de pobreza

En el diseño e implementación de políticas de incentivos para docentes, es además necesario considerar un trato favorable y no discriminatorio para las instituciones y educadores más vulnerables. De acuerdo con los últimos estudios científicos desarrollados en el área de educación, el rendimiento en pruebas estandarizadas de los estudiantes está fundamentalmente influido por sus condiciones socio-económicas, así como por la educación de los padres de familia. En este sentido, es necesario prestar mayor atención a las comunidades educativas que se encuentran rodeadas de condiciones de pobreza, y evitar comparar su rendimiento directamente con comunidades en condiciones más favorables. Los resultados del SER pueden constituir un punto de partida o línea base para comparar el rendimiento de actores de la comunidad educativa ecuatoriana que pertenezcan a grupos socio-económicos similares, y premiar a los que demuestren un desempeño superior. El análisis de las experiencias de El Salvador y Chile, pueden utilizarse para el desarrollo de esta estrategia. El SNED Chileno, por ejemplo, forma cada dos años 111 grupos de escuelas, diferenciadas por regiones y estatus socio-económico, a ser comparadas y premiadas principalmente en función del rendimiento y mejora de sus estudiantes. Hasta la fecha, 56 % de las instituciones educativas del sistema han sido premiadas y el rendimiento general del mismo ha mejorado. Al contrario, la experiencia del Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional (PLAN) en el Salvador demostró que implementar un sistema de incentivos monetarios para docentes basado en el desempeño de los estudiantes, sin considerar las diferencias socio-económicas de las escuelas, provoca una redistribución de recursos a las comunidades que se encuentran en condiciones económicas más favorables desde el inicio del proceso y no hace sino acentuar, en lugar de corregir, las diferencias existentes.

El sistema chileno además optó por implementar el programa P-900 para las escuelas de sectores pobres con desempeño más bajo en las pruebas estandarizadas de los estudiantes, con el fin de evitar profundizar inequidades. El programa proporciona materiales y

asistencia técnica en: desarrollo profesional docente, talleres de aprendizaje para estudiantes de menor rendimiento académico, y fortalecimiento de la gestión interna, así como del vínculo escuela-familia. Entre 1990 y 1999 el programa logró mejorar el rendimiento del 66% de las escuelas participantes, que además representaban las instituciones con el peor desempeño dentro de las 900 seleccionadas. Ciertamente, un trato no discriminatorio implica también el focalizar recursos temporalmente hacia los sectores más vulnerables, pues su desempeño y calidad están fuertemente influidos por las condiciones socio-económicas que los rodean.

El Ministerio de Educación expresó con claridad que el proceso de evaluación es integral e incluye a todos los actores de la comunidad educativa. Mostrando su predisposición a ser evaluado, firmó un acuerdo con un conjunto organizaciones de la sociedad civil para la ejecución del proyecto "Acompañando desde la Ciudadanía el Plan Decenal de Educación- Educ Ciudadanía". Sin embargo, es primordial también que el Ministerio presente a la opinión pública los planes concretos para ampliar el sistema de evaluación a su gestión. Es además necesario que el gobierno de pasos concretos en la creación de la institución pública autónoma, establecida en el artículo 346 de la Constitución, que se encargará de la evaluación integral del sistema.

Vincular el sistema de evaluación a un proceso de mejora de la calidad educativa es fundamental, y esa es la razón por la que el Ministerio debe construir una gama de incentivos claros que premie la excelencia en el desempeño docente. En este sentido, la evidencia parecería apuntar, como más exitoso, a un sistema de incentivos colectivos y ligados al desarrollo de capacidades de los estudiantes. Es también importante incluir a todos los actores del sistema en el proceso de evaluación. La inversión en educación, es una inversión de toda la sociedad y la ganancia debe materializarse en ciudadanos que han desarrollado las competencias básicas necesarias para impulsar el desarrollo económico y social del país. Es deber del Ministerio liderar un proceso que involucre a una diversidad de actores para garantizar que esta aspiración se cumpla.

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución del Ecuador. Obtenido el 28 de julio de 2009 de http://www.asambleanacional.gov.ec/images/constitucion_de_bolsillo.pdf
- MCKINSEY & COMPANY. (2007). *How the world's best performing School systems come out on top*. Obtenido el 14 de julio de 2009 de http://www.mckinsey.com/clientervice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_systems_final.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. (2009). *Resultados de las pruebas SER 2008, régimen Sierra*. Obtenido el 06 de junio de 2009 de http://www.elcomercio.com/nv_images/fotos/2009/05/ranking.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. (2008A). *Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas*. Obtenido el 05 de junio de 2009 en http://www.educacion.gov.ec/_upload/SIST_NAC_EVALUACION.pdf
- MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE. (2001). *Programa de Escuelas de Sectores Pobres P-900*. Obtenido el 15 de julio de 2009 de <http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15700.html>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR. (2008B). *Informe técnico APRENDO 2007: Logros Académicos y factores asociados*. Obtenido el 10 de julio de 2009 de http://www.educacion.gov.ec/_upload/INFORME_APRENDO_2007.pdf
- MIZALA, A. & ROMAGUERA, P. (2004). *School and Teacher Performance Incentives: The Latin America Experience*. Santiago: Center for Applied Economics. University of Chile.
- VEGAS, E. & UMANSKY, I. (2005). *Improving teaching and learning through effective incentives. What Can We Learn from Education Reforms in Latin America?* Washington D.C.: The World Bank.

Evaluación integral del sistema educativo

Referencias bibliográficas

Autora

María Daniela Araujo es economista, realizó sus estudios de maestría en políticas pública en la Universidad de Georgetown en Washington D.C., especializándose en política internacional y desarrollo. Su tesis de maestría consistió en el análisis de la influencia de incentivos monetarios por desempeño en la calidad del sistema educativo chileno. Fue investigadora de Global Integrity en proyectos de gobernabilidad local y transparencia para Perú, Argentina y Ecuador; trabajó en el diseño e implementación de programas de formación profesional con enfoque de competencias para poblaciones rurales en el Proyecto Reto Rural de Ecuador; y ha trabajado en el diseño y evaluación de propuestas de desarrollo local. Actualmente, es coordinadora del Sistema de Indicadores y Competencias para el monitoreo ciudadano del Plan Decenal de Educación en Grupo **FARO**, y docente la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de Grupo **FARO** en el tema analizado.

Si desea citar este documento: ARAUJO, M.D. (2009). *¿Cómo usar el Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas –SER- para mejorar la calidad del sistema educativo ecuatoriano? Hablemos de Políticas 1*. [Versión electrónica].

Acerca de Grupo FARO

Grupo **FARO** es un centro de políticas públicas independiente, apartidista y laico que apoya a la sociedad civil, al sector empresarial y a las instituciones públicas a participar activamente en la propuesta, implementación y monitoreo de las políticas públicas locales y nacionales, para lograr un Estado Ecuatoriano más eficiente, equitativo, incluyente y democrático.

Elaboración: María Daniela Araujo
Coordinación: María Daniela Araujo
y Orazio Bellettini
Edición: Natalia Angulo M.
Diseño gráfico: Alejandro Miranda B.
Quito - Ecuador
Archivo digital



Gregorio Bobadilla N38-88 y Granda Centeno
Telf.: (593 2) 2456367 • Fax: (593 2) 2264719
Casilla Postal 17-16-135
www.grupofaro.org