



ISSN: 2448-6574

Institucionalización de la evaluación en las políticas públicas de educación: los casos de Colombia, Chile, México y Perú.

Guillermo Eduardo Lizama Carrasco
guillermo.lizama@gmail.com

Ruth Elizabeth Navarrete Arróniz
ruth.navarretecbtis8@gmail.com

Resumen:

Con esta investigación se busca proporcionar un panorama general de la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas de educación en Colombia, Chile, México y Perú. Para este estudio, se trabaja con la hipótesis propuesta por la literatura especializada (Cunnill y Ospina, 2008; Feinstein, 2012; Mackay, 2006; Zaltsman, 2006) que afirma que la existencia de los sistemas nacionales de evaluación educativa impactan en mejorar el desempeño de las políticas públicas. Para ello, en primer lugar, se ubica a la evaluación educativa dentro de las herramientas gerenciales claves para la toma de decisiones y la gestión por resultados. En segundo lugar, se presentan los avances de la institucionalización de la evaluación educativa en perspectiva comparada para los países seleccionados.

Palabras clave:

Evaluación educativa, institucionalización, políticas públicas.

Planteamiento del problema:

Actualmente, la evaluación es una herramienta estratégica para la toma de decisiones en las políticas públicas (Arellano, 2013) y en gran parte de los países latinoamericanos se cuenta con mecanismos institucionalizados de evaluación de la acción gubernamental (Bonney, 2003). En este sentido, Feinstein (2012) y Wiesner (2000) advierten que la evaluación no fue un proceso que se dio a la par de las reformas estructurales del Estado neoliberal. Esto debido a la fragilidad institucional de los países latinoamericanos (post-dictaduras o autoritarismo), lo que no contribuía con la creación de sistemas nacionales de evaluación de la política educativa. En este ámbito es que nos preguntamos: ¿cómo ha avanzado la institucionalización de los procesos de evaluación educativa? y ¿qué desafíos les propone para los tomadores de decisiones dentro de los gobiernos? Para atender estas preguntas, se presenta un estudio comparado de la



ISSN: 2448-6574

institucionalización de la evaluación de los sistemas nacionales de educación en Chile, México, Colombia y Perú, países que conforman la Alianza del Pacífico. Estas naciones han diseñado un proceso de evaluación de las políticas públicas orientado por los modelos, lineamientos y mecanismos surgidos de las agencias internacionales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otras. Lo que supone que emplean una perspectiva metodológica e instrumentos compartidos, esto favorece la comparación entre realidades políticas, culturales y sociales diferenciadas. Asimismo, en este trabajo se reconoce que la cooperación internacional ha sido un soporte para el avance de la institucionalización de los sistemas de evaluación en América Latina (Feinstein, 2012: 44). En donde destacan ejemplos como el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL).

Justificación:

El debate sobre la institucionalización de los sistemas nacionales de evaluación de la educación fue posible debido al crecimiento de la importancia del enfoque de la calidad educativa y el aseguramiento de la calidad como elemento fundamental del desarrollo de los países. Lo que generó por un lado, una discusión dentro de la opinión pública, debido al bajo rendimiento y resultados de los sistemas nacionales de educación; y por otro lado, determinó la urgencia de los avances en materia de institucionalización de la evaluación de las políticas educativas (Toranzo, 1996). Esto permitió instalar en la agenda pública la necesidad de la evaluación como un tema transversal, no sólo para los actores educativos, sino para toda la sociedad.

Fundamentación teórica:

En este estudio se utiliza el enfoque teórico neo-institucional que sostiene que las instituciones como sistema legal-cultural generan cambios en los actores y organizaciones públicas. En el caso de los mecanismos de evaluación de la política educativa se considera que el marco legal define unas reglas del juego que permiten reducir la incertidumbre respecto al impacto de las políticas para la resolución de los principales problemas públicos de la sociedad. Generando con ello un proceso de cambio institucional (Arellano, 2013) que propicia nuevos comportamientos y



ISSN: 2448-6574

contribuye con una nueva cultura de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito educativo (Moreno, 2011).

Objetivos:

El objetivo de esta investigación es analizar y conocer el nivel de avance de los procesos de institucionalización de los sistemas de evaluación de las políticas de educación en América Latina. Para ello se estudian los países que integran la Alianza del Pacífico como son: México, Colombia, Perú y Chile.

Metodología:

En este trabajo se emplea la metodología de política comparada y el análisis documental para sustentar que en los países analizados existen diversos niveles de avance de la institucionalización de los procesos de evaluación de las políticas públicas de educación. El análisis documental (institucional) incluyó la revisión de las principales leyes generales de educación, los planes nacionales y sectoriales, los códigos, los reglamentos y los lineamientos existentes en las dependencias de los gobierno centrales responsables de llevar a cabo los procesos de evaluación. Para el análisis se construyeron las siguientes dimensiones de análisis institucional: 1. Presencia de la evaluación de la política educativa en las cartas Constitucionales; 2. Presencia de mecanismos de evaluación de la política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo; 3. Existencia de legislación general en materia de evaluación de la política educativa; 4. Existencia de institucionalidad sectorial o especializada para evaluar políticas públicas; 5. Existencia de institucionalidad específica para la evaluación de la política educativa. Estas dimensiones permitieron establecer la profundidad de los procesos de institucionalización de los sistemas nacionales de evaluación educativa.

Resultados y conclusiones:

La evaluación de las políticas públicas es una de las herramientas gerenciales más importantes para la toma de decisiones asertivas con eficiencia y eficacia, al tiempo que es el instrumento que permite la mejora continua de los procesos de construcción y rediseño de políticas públicas. Esto es posible ya que la evaluación genera flujos de información para mejorar el diseño, la implementación y la adecuación; en ella se sustenta los procesos de cambio y mejora, se replantean objetivos, metas e indicadores, se construyen métodos y marcos de análisis acordes, se alinean de mejor forma los insumos, recursos con los procesos de ejecución e impacto. A esto



ISSN: 2448-6574

se le debe sumar una creciente demanda tanto de la sociedad como de los actores políticos por procesos de evaluación enfocados en el impacto y los resultados de las mismas. En el ámbito educativo esta demanda es creciente toda vez que la sociedad y las comunidades escolares han puesto su interés por la calidad de la educación, ello demanda mayor disponibilidad de información de las evaluaciones y cada vez más capacidad técnica y política para la implementación de los procesos de evaluación en todos los niveles y subsistemas educativos que existen en Chile, Colombia, México y Perú.

En este sentido, a continuación se presentan los hallazgos más relevantes analizados mediante la revisión de la documentación oficial disponible por los gobiernos de los países miembros de la Alianza del Pacífico; así como los indicadores proporcionados por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe en coordinación con la UNESCO. En el cuadro 1 se presentan las características de las principales evaluaciones nacionales de los estudiantes de educación primaria y secundaria. En el cuadro 2, se muestra un comparativo de los sistemas nacionales de evaluación educativa, lo que expresa importantes niveles de institucionalización en la materia. En el cuadro 3, se exponen las dimensiones para el análisis de la institucionalización de los sistemas de evaluación educativa a través del marco legal y la planificación de política pública en los países seleccionados.

Cuadro 1. Características de las principales evaluaciones nacionales de los estudiantes de educación primaria y secundaria en países de la Alianza del Pacífico.

PAÍS	NOMBRE	QUÉ EVALÚA	A QUIÉNES EVALÚA	CADA CUÁNTO EVALÚA	DISEÑO DEL ESTUDIO
COLOMBIA	Pruebas SABER	Competencias en Lenguaje y Matemáticas. En 2012: áreas de Ciencias Naturales y Competencias Ciudadanas.	Estudiantes de tercero, quinto y noveno grados.	Cada tres años, desde 1991. De 2003 a 2009: estudiantes de 5º a 9º grados. En 2012 estudiantes de 3º grado.	Censal.
CHILE	SIMCE	Dominio de los contenidos y habilidades del currículo vigente: Lenguaje y Comunicación (lectura y escritura); Matemática; Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales; Inglés y Educación Física.	Estudiantes de 2º, 4º, 6º, 8º Básico, II y III medio.	Comienza en 1988. Entre 1995 y 2002, 4º, 8º y II medio, intercambiando todos los años. Entre 2002 y 2012 Anual 4º y 8º y II medio cada año por medio en Lectura,	Censal Muestral: Necesidades Educativas Especiales, Educación Física y Tecnologías de la Información y Comunicación,

				<p>Matemática y Ciencias Naturales y Sociales.</p> <p>Desde 2012 6º en Escritura. En 4º, 6º, 8º y II medio, se intercambia Ciencias Naturales e Historia años por medio.</p> <p>Necesidades educativas especiales: anual en 6º y en 2012 en 4º TICS año por medio en II medio e Inglés año por medio en III medio.</p>	escritura 6º en 2012.
MÉXICO	EXCALE (Examen de la Calidad de Logro Educativo).	Asignaturas de Matemáticas, Español, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales (2005, 2007-2010).	Grados terminales de cada nivel escolar 3º. de preescolar, 6º. de primaria y 3º. de secundaria.	Se basa en un programa cuatrienal. Un mismo grado cada cuatro años desde 2005 (Matemáticas, Español, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales).	Muestral
	ENLACE Educación Básica.	Evalúa las áreas de Español y Matemáticas, y un área rotativa a fin de cubrir el currículum: Ciencias (2008), Formación Cívica y Ética (2009), Historia (2010), Geografía (2011) y Ciencias (2012).	De 3º. a 6º. de primaria y 1º. a 3º. de secundaria	Anual desde 2006	Censal
	ENLACE Media Superior	Competencias básicas: Lectura, Matemáticas y Ciencias.	Último grado de educación media superior.	Anual desde 2008.	Censal
PERÚ	Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)	Competencias en Lenguaje y Matemática, con instrumentos bilingües en cuatro lenguas originarias y castellano como segunda lengua.	Estudiantes de segundo grado de primaria (en el caso de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe- EIB- se evalúa a los estudiantes en cuarto grado).	Anual (desde 2007).	Censal
	Evaluación Nacional (EN)	Se evalúan las competencias en Lenguaje (lectura y escritura), Matemáticas y Ciudadanía.	Estudiantes sexto grado de primaria y quinto grado de secundaria.	Cada tres años (entre 1996 y 2004 se llevaron a cabo evaluaciones muestrales en distintos grados de primaria y secundaria).	Muestral

Fuente: Elaboración propia con base en datos OREAL/UNESCO 2013.



ISSN: 2448-6574

Cuadro 2. Comparativo de los sistemas nacionales de evaluación educativa.

País	Nombre del Sistema de Evaluación de la Política Educativa	Dependencias Responsables	Instrumento General de Planificación que define la evaluación	Leyes Generales, Reglamentos y Lineamientos que institucionalizan el sistema de evaluación de la política educativa.
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de la Función Pública Secretaría de Educación Pública	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Ley de Planeación. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ley General de Educación. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Perú	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa	Ministerio de Educación Ministerio de Economía y Finanzas	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional: "Plan Bicentenario Perú hacia 2021"	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Ley General de Educación. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
Chile	Consejo Nacional de Educación	Ministerio de Hacienda Ministerio de Educación	Programa de Gobierno 2014-2018 Agenda de Modernización del Estado	Ley General de Educación. Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Proyecto de Ley de la Evaluación de las Políticas Públicas. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.
Colombia	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación	Ministerio de Educación Nacional	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"	Ley General de Educación 115 de 1994. Ley 1324 de julio 13 de 2009. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial disponible por los gobiernos de los países analizados.

Cuadro 3. Dimensiones para el análisis de la institucionalización de los sistemas de evaluación educativa en la Alianza del Pacífico

Dimensión	Explicación	Indicador	Fuente
1. Presencia de la evaluación de la política educativa en las cartas Constitucionales	Indica la existencia de un marco de obligaciones constitucionales que sustenta la institucionalización de los sistemas de evaluación de la política educativa.	Existe mención en la Constitución de la evaluación de las políticas públicas de educación.	Chile: Constitución Política de la República de Chile (Art.10º, 11º)
		Existen artículos específicos que regulen el proceso de evaluación de la política educativa.	México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 3º, 26º)
		Existen artículos que institucionalmente asigne la responsabilidad de la evaluación a alguna dependencia de gobierno u órgano público autónomo.	Colombia: Constitución Política de Colombia (Art. 45º, 67º, 118º, 343º, 344º) Perú: Constitución Política del Perú (Art. 14º-18º)
2. Presencia de mecanismos de evaluación de la política educativa en el plan nacional de desarrollo	Señala si las planificaciones nacionales incorporan y valoran en su diseño y seguimiento a los mecanismos de evaluación en el eje de política educativa.	Define y establece los alcances de la evaluación para el mejoramiento de los resultados de las políticas educativa.	Chile: Programa de Gobierno 2014-2018
		Existen indicadores de evaluación para el eje de educación del plan nacional de desarrollo.	México: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
		Existe acceso a la información de las evaluaciones y del cumplimiento de los resultados de la política educativa.	Perú: Plan Bicentenario. Perú hacia 2021 Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos Por un Nuevo País"
3. Existencia de legislación general en materia de evaluación de la política educativa.	Identifica la presencia de un marco legal general que de validez y sustento legal obligatorio a la evaluación en las políticas educativas.	Existe un marco legal general y armonizado que sustente y defina los procesos de evaluación de la política educativa.	Chile: Decreto de ley No. 106 del Ministerio de Hacienda de la Dirección de Presupuestos. Proyecto de Ley de Evaluación de las Políticas Públicas. Ley General de Educación. Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza. Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.
		Existen leyes secundarias o complementarias que sustenten los aspectos operativos de los procesos de evaluación de la política educativa.	México: Ley de Planeación. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales para la Administración Pública Federal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ley General de Educación.
		Existe una legislación específica para la creación y mantenimiento de un sistema nacional (o institucionalidad) de evaluación de la política educativa.	

			<p>Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.</p> <p>Perú: Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Ley Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Ley General de Educación. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.</p> <p>Colombia: Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Decreto 2700 de 2004. Resolución 000126 del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Resolución 000068 del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Ley 715/2001. Decreto 230/02. Ley 0320/2002. Ley 715/2001. Decreto 230/02. Ley 0320/2002.</p>
<p>4. Existencia de Institucionalidad sectorial o especializada para evaluar políticas públicas.</p>	<p>Identifica la existencia de instituciones sectoriales y especializadas en materia de evaluación de políticas públicas.</p>	<p>Existe una institución responsable de la evaluación de las políticas públicas.</p> <p>Existe un presupuesto dedicado a las instituciones y a los procesos de evaluación de la política pública.</p> <p>Existe un uso racional y público de la información generada por las instituciones responsables de la evaluación de las políticas públicas.</p>	<p>Chile: Ministerio de Hacienda. Ministerio de Educación. Consejo Nacional de Educación. Agencia de Calidad de la Educación. Superintendencia de Educación.</p> <p>México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Política y Control Presupuestario). Secretaría de Educación Pública. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).</p> <p>Perú: Ministerio de economía y Finanzas (Dirección Nacional de Presupuesto Público). Ministerio de Educación (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). Direcciones Regionales de Educación. Unidades de Gestión Educativa.</p>

			<p>Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Departamento Nacional de Planeación). Contraloría General de la República. Ministerio de Educación Nacional (Junta Nacional de Educación).</p>
5. Existencia de institucionalidad específica para la evaluación de la política educativa.	Muestra si existe una institucionalidad responsable del proceso de evaluación específico de las políticas educativas.	Existen instituciones específicas encargadas de los procesos de evaluación de la política educativa.	<p>Chile: Consejo Nacional de Educación (CNED). Agencia de calidad de Educación. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y de la Educación Superior. Comisión Nacional de Acreditación.</p> <p>México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).</p> <p>Perú: Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).</p> <p>Colombia: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICEE).</p>
		La institucionalidad encargada de la evaluación de la política educativa cuenta con autonomía administrativa, orgánica y presupuestal.	
		Existe un uso racional y público de la información generada por las instituciones responsables de la evaluación de la política educativa.	

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación y la planificación de política pública en los países seleccionados.

El análisis y la evidencia que presenta esta investigación permite sostener que existen avances consistentes en la institucionalización de los procesos de evaluación en las políticas públicas de educación en Chile, Colombia, México y Perú; sin embargo, quedan temas pendientes como el uso de la información y la generación de prácticas y comportamientos que sustenten los procesos de evaluación educativa, en tanto aún una serie de actores no asumen la necesidad de una cultura de la evaluación, como un elemento estratégico para un mejor diseño, implementación y evolución de las políticas públicas nacionales de educación. Esto es coincidente con lo señalado por distintos autores e informes técnicos. Por ejemplo, una de las conclusiones del *seminario de evaluación y política educativa en América Latina* sostiene que: “La región ha vivido un notable desarrollo de las políticas de evaluación de la calidad educativa en las últimas dos décadas. La mayoría de los países han creado áreas específicas de carácter permanente, se han institucionalizado diferentes dispositivos nacionales, varios países de la región participan de evaluaciones internacionales y fundamentalmente, la información acerca del aprendizaje de los alumnos se ha incorporado a la cultura de nuestros sistemas educativos con cierta normalidad” (Centro de Estudios de Políticas Públicas, 2010: 7). Esto muestra cómo se asentaron



ISSN: 2448-6574

institucionalmente los procesos de evaluación educativa generando una demanda creciente y una necesidad pública que actualmente se observe esto como una parte central de los sistemas nacionales de educación.

La institucionalización de la evaluación educativa ha tenido importantes avances en América Latina, a pesar de ello aún no existe evidencia concluyente para identificar el impacto de ello en los resultados. Lo que plantea una amplia agenda de investigación en materia de evaluación de las políticas de evaluación educativa en América Latina.

Referencias bibliográficas:

- Arellano, D. (2013). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bonnefoy, J. (2003). Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. En *Boletín del Instituto ILPES* (pp. 12-41). Santiago: CEPAL.
- Centro de Estudios de las Políticas Públicas (2010). *Seminario de evaluación y política educativa en América Latina, Informe del Encuentro*. Escuela Iberoamericana de Gobierno Educativo.
- Cunill, N. & Ospina, S. (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E). En *América Latina: Informe Comparativo en 12 países*. Caracas: Banco Mundial y CLAD.
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América latina. En *Presupuesto y Gasto Público* (pp.41-52). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mackay, K. (2006). Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. En *Serie de Documentos de Trabajo* (pp.1-26). Washington D.C: Banco Mundial.
- Moreno, T. (2011). La cultura de la evaluación y la mejora de la escuela. *Perfiles educativos*, 33, 116-130.
- OREAL/UNESCO. (2013). Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Toranzo, L. (1996). Evaluación y Calidad. *Revista Iberoamericana de Educación Evaluación de la Calidad de la Educación*. Disponible en: <http://rieoei.org/oeivirt/rie10a03.htm>
- Wiesner, E. (2000). Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos. Santiago: CEPAL.



ISSN: 2448-6574

Zaltsman, A. (2006). Experiences with institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Colombia, Costa Rica, and Uruguay. En *Working Papers Series* (pp. 1-44). Washington D.C: Banco Mundial.