

ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LAS DETERMINACIONES ASOCIADAS AL CONCEPTO DE EVALUACIÓN EXTERNA¹

Esteban Quesada, Filósofo
estebanquesadas@gmail.com

César Guzmán Tovar, Sociólogo
cgt003@gmail.com

Milena Zamora, Comunicadora Social y Periodista
milena15_692@hotmail.com

Sobre el papel del ICFES: de la Ley 30 de 1992 a la ley 1324 de 2009

La reforma a la educación superior en Colombia, que se institucionalizó con la Ley 30 de 1992, puede entenderse como una propuesta de vinculación directa de la educación formal con los procesos de apertura económica implementada por el entonces presidente César Gaviria. La Ley 30 buscó dar continuidad al surgimiento de un campo productivo en el país a partir de los preceptos del mercado neoliberal, lo cual significó la pauperización de la profesión docente y el establecimiento de recortes presupuestales a las universidades.

La adopción e institucionalización en la Ley 30 de un sistema de evaluación estandarizado tenía como contrapuntada la normalización de un sistema jerárquico para la clasificación de las instituciones de educación superior, de sus programas y sus apuestas pedagógicas, lo que significó la entrada de la educación superior colombiana al ranking mundial de universidades, entendido como un dispositivo para la certificación de su calidad. En este contexto, por “calidad” se entiende un conjunto de propiedades y funciones que se deben establecer en las universidades para que estas actúen de acuerdo con el proyecto de la mundialización, según los preceptos del “mercado de las ideas”.

¹ El presente escrito es uno de los resultados de la Investigación “*Evaluación de la Evaluación*”, financiado por la Universidad Central y liderado por César Guzmán Tovar y Esteban Quesada.

Así pues, si es cierto que el conocimiento se construye de manera hegemónica en la universidad (lo cual todavía está por discutirse), ésta última deberá reformarse para atender al sistema productivo de la sociedad del conocimiento, actuando como empresa al servicio del capital (o cuando menos en fraternidad con él) mediante la implementación de una serie de discursos centrados en categorías surgidas de contextos empresariales, como son los conceptos de “certificación de calidad”, “proyecto”, “competencia” o “acreditación”. Pero no sólo sucede que en el discurso del Estado colombiano sobre la universidad intervengan conceptos provenientes del sector productivo sino que, siguiendo el espíritu de la norma, es también el sector productivo quien guía la elaboración de los criterios para la evaluación e inspección del Estado sobre la universidad.

De allí que se haya convertido en una obviedad que el mercado laboral oriente los contenidos de algunos indicadores de evaluación de la calidad en los procesos de Registro Calificado y Acreditación y en la evaluación externa, o que también parezca ser parte del proceso “natural” (entiéndase acorde con la ley) la transformación del ICFES, en tanto que entidad reguladora y realizadora de la evaluación externa, ocurrida en la Ley 1324 del 2009. En efecto, mientras en la Ley 30 se define al ICFES como «un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional» (Ley 30, Artículo 37), 17 años después en la Ley 1324, durante el segundo mandato Uribe, se define al ICFES como

[...] una empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional (Ley 1324 de 2009, Artículo 12).

Ahora el ICFES no sólo ya no se “*adscribe*” sino que simplemente se “*vincula*” al Ministerio de Educación Nacional (no se han medido aún las implicaciones jurídicas de la transformación del nombre en la relación), sino que además pasa de ser un “*establecimiento público*” con presupuesto del Estado a ser una “*empresa estatal*” con

patrimonio propio. De igual forma, mientras que en la Ley 30 las funciones definidas para el ICFES tenían alcance frente a todos los procesos de evaluación de calidad aplicados por el Estado a las universidades, en la Ley 1324 estas funciones se limitan a la preparación, la aplicación y el análisis estadístico de los resultados de las pruebas externas.

En la historia de esta transformación, pero ante todo en los documentos que forman los “hitos” de esta historia, se juega no sólo el lugar del ICFES en el Sistema Nacional de Educación Superior sino incluso el de la universidad (en la variedad posible de instituciones de educación superior) como problematicidad fundamental de ese sistema. Es allí, en los documentos que constituyen el hilo conductor que va de la Ley 30 a la Ley 1324, donde se hace evidente la posición del Estado en lo tocante a lo que debería ser formado y para qué tipo de sociedad debería formar la universidad colombiana; a lo que pretende significar cuando el Estado, a través de la norma, dice “*calidad*” para una carrera específica o en general para una universidad, o a lo que significa finalmente que la universidad confirme en un su hacer y en su querer este particular significado de calidad.

Problemas asociados al concepto de “universalidad” en la evaluación externa

El ejercicio de la suprema inspección y vigilancia implica la verificación de que en la actividad de las instituciones de Educación Superior se cumplan los objetivos previstos en la presente Ley y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación (Ley 30, Artículo 32).

La evaluación externa es la evaluación que realiza el Estado a los estudiantes durante los distintos niveles del sistema educativo. De acuerdo con la Ley 30, esta evaluación no sólo tiene como objeto medir si ellos cuentan o no con ciertos saberes mínimos (objeto académico), sino también verificar, a través de sus resultados, que las

instituciones hayan formado en los estudiantes las competencias definidas por el Estado como prioritarias para el nivel de formación de que se trate en cada caso (objeto administrativo) (Ley 30, Artículo 27; Ley 1324, Artículos 2 y 12).

Consciente de que podría interpretarse la evaluación externa como un asunto de mera vanidad, y en lo concerniente a la educación superior, el Estado nombra unos pares académicos (personas naturales o jurídicas) para que elaboren las pruebas. A partir de la expedición del Plan de Gobierno 1990 – 1994, y en un trabajo conjunto del ICFES con algunas asociaciones de facultades, se inicia el proceso de creación de los Exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior (ECAES).²

En el marco de la definición de las características específicas de calidad para los programas de pregrado (cobijadas en el Decreto 2566 de 2003),³ la instauración de los ECAES finaliza con la expedición del Decreto 1781 de 2003, que normaliza, entre otras cosas, la diferencia entre el ECAES como prueba genérica que se aplica a todas las profesiones aún sin prueba específica, y el ECAES como prueba específica para algunas profesiones.⁴ Finalmente, en el Decreto 3963 de 2009 se definen como objeto de la evaluación externa la medición de componentes, y de competencias genéricas y específicas, y se señala que solamente en la definición de las últimas hay participación del sector productivo.

² Esta investigación toma como objeto de estudio el proceso de discusión y legalización de las pruebas de Estado para la educación superior (ECAES) antes de su transformación en las pruebas Saber-Pro. Estas últimas son objeto de una investigación en curso, cuyos resultados aparecerán a inicios de 2013.

³ A continuación se nombran las resoluciones que establecen las características específicas del concepto de “calidad” para algunos programas de pregrado; en general, todos estos documentos comparten el hecho de fundar sus determinaciones pedagógicas y formativas en el concepto de “mercado laboral”. Administración: Resolución 2767 de 2003; Derecho: Resolución 2768 de 2003; Ciencias Exactas y Naturales: Resolución 2769 de 2003; Arquitectura: Resolución 2770 de 2003; Ciencias de la Salud: Resolución 2772 de 2003; Ingeniería: Resolución 2773 de 2003; Economía: Resolución 2774 de 2003; Artes: Resolución 3456 de 2003; Comunicación e Información: Resolución 3457 de 2003; Agronomía, Veterinaria y Afines: Resolución 3458 de 2003; Contaduría Pública: Resolución 3459 de 2003; Humanidades: Resolución 3460 de 2003; Psicología: Resolución 3461 de 2003; Diseños: Resolución 3463 de 2003.

⁴ Además de las evaluaciones propiamente dichas, los pares académicos elaboran una serie de documentos intitulados *Fundamentación Conceptual de la prueba...*, que garantizan que las pruebas fueron hechas en el marco de una determinada comprensión de la historia, del estado del arte y de los estándares internacionales y nacionales de formación en la disciplina, la profesión o el oficio que sea del caso, para cada ECAES específico.

El Artículo 3 de la Ley 1324 establece los *Principios Rectores de la Evaluación de la Educación*, entre los que define los principios de Equidad y Descentralización, así:

Equidad. La evaluación de la calidad de la educación supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.

Descentralización. Es responsabilidad del Ministerio de Educación con el apoyo del ICFES la realización de las evaluaciones de que trata esta ley, promover la formación del recurso humano en el nivel territorial y local. Tal compromiso deberá ser monitoreado en cada ocasión (Ley 1324, Artículo 3).

En las definiciones anteriores se hace evidente el interés por la estandarización de las formas cognitivas, cuando en su lugar debería haber un reconocimiento explícito a la multiplicidad cultural y a las formas cognitivas asociadas a esta multiplicidad. No es cierto que haya un “reconocimiento a la diferencia”, lo que hay es un reconocimiento de la desigualdad. La desigualdad refiere a patrones de medida similares, respecto de los cuales algo es desigual a otra cosa; la diferencia en cambio, a una incomparabilidad fundamental y constitutiva que presupone la inexistencia de medidas patrón.

Existe la necesidad de justificar la existencia de sistemas de evaluación de la educación desde el origen y el sentido que guarda la educación para las culturas locales; este sería un significado adecuado de “descentralización”. Además, la estandarización de los referentes cognitivos a partir de los cuales se sistematiza la evaluación, que son producto de una determinada manera de concebir el mercado laboral, obstaculiza también la posibilidad de diversificar el significado del concepto de trabajo e incluso de mercado laboral desde una perspectiva cultural.

Sobre la definición de componentes y competencias según el ICFES

Las *Guías de Orientación* y los documentos de *Fundamentación Conceptual* presentan los lineamientos teóricos a través de los cuales el ICFES y las Asociaciones de Facultades elaboraron los ECAES. Las *Guías de Orientación* presentan los conceptos de componente o competencia y sus relaciones de manera genérica y enseñan algunos ejemplos de preguntas, mientras que los documentos de *Fundamentación Conceptual* particularizan las definiciones de esos conceptos para una disciplina o profesión específica.

En las *Guías de Orientación*, el concepto de componente se define como una “categoría conceptual” o como un “tópico” (ICFES, Guía General, p. 20); aunque resulte discutible que al concepto de “categoría” se le adhiera el adjetivo “conceptual” –como si hubiera alguna forma de categorizar que no fuera conceptual–, con la inclusión del concepto “tópico” se hace evidente que el interés del ICFES es diversificar los contenidos de las preguntas de acuerdo con el contexto específico de la evaluación, que depende del programa académico de que se trate. Así por ejemplo, componentes como el “socio-humanístico” o el de “pensamiento crítico” serán conceptuados de manera diferente para las pruebas de Contaduría Pública y Comunicación e Información, dado que, en contexto, el alcance de las respuestas y los casos tipo varían.

Las *Guías de Orientación* relacionadas con la definición de componentes insisten en la necesidad de *contextualizar* las preguntas en lo que se define como el *mundo real* de los estudiantes; sin embargo, dicho mundo real corresponde a la estructura de principios rectores de la ciencia u oficio que sean del caso, y no hay ninguna relación con la experiencia cotidiana de los estudiantes.

Por otra parte, dicen las *Guías de Orientación* que las competencias son las que permiten "saber-hacer" en contexto. Podríamos decir, sin embargo, que saber hacer es,

en general, una “cuestión de derecho”, una adquisición psicológica y social que es susceptible de ser medida únicamente en su actualización, en un contexto específico, es decir: por una “cuestión de hecho”, que en este caso, son las pruebas. Así se entiende que las competencias se definan como «procesos cognitivos que el estudiante debe poner en juego para resolver una pregunta o problema planteado en la prueba. Es el “saber hacer” en contexto» (ICFES, Guía General, p. 20).

De acuerdo con el análisis del ICFES, las competencias son presupuestos, capacidades, potencialidades, y manifiestan el dominio de unas reglas que por lo pronto podemos llamar “gramaticales” (ICFES, Concepto de Competencia, s/f, pp. 2 y 3). Como presupuestos pertenecen al nivel más básico de las creencias, mientras que como capacidades se encuentran en la relación entre lo intelectual y lo corporal; en ambos casos se manifiestan en la “buena conducta”, en el “saber hacer” en contexto.⁵ El “saber hacer” se evalúa como potencia, es decir, en el dominio de un conjunto de reglas, que son las reglas de la acción, y que son “gramaticales” (atendiendo al uso que la gramática hace de este concepto) en la medida en que sólo en una comunidad efectivamente operante de hablantes puede considerarse como "medible" una regla, ya a nivel de la lengua (pruebas genéricas sobre el saber o la cultura general) ya a nivel del lenguaje (pruebas específicas sobre conjunto de principios de una disciplina o profesión).⁶

Las competencias son, pues, contextuales, tal cual lo son los hablantes; no hay hablantes no contextuales y, desde este punto de vista, tampoco hay gramáticas que no se evidencien en el marco de un uso contextual. En este sentido, basta elegir la orientación de la definición de comunidad de hablantes para generar modificaciones esenciales en la definición, tanto de hablante como de competencia del hablante. En

⁵ Hay que llamar la atención sobre una lectura ética y moral del concepto de competencia. “Saber hacer”, “hacer bien”, “actuar correctamente”, son categorizaciones susceptibles de normalizar la conducta y las acciones de los estudiantes. En consecuencia, la evaluación de estas categorías podría bien entenderse como un instrumento para medir la capacidad normalizadora de la educación superior. Esto será objeto de otro ensayo.

⁶ «La pragmática es el estudio de la capacidad de los usuarios de una lengua para asociar oraciones a los contextos en que dichas oraciones son apropiadas» (ICFES, Concepto de Competencia, p. 9; citado de Levinson).

esto radican las diferencias entre los ECAES específicos: que las comunidades de hablantes y, por lo tanto, las reglas de esas comunidades, son diferentes.

A modo de conclusión, un problema relacionado con la interpretación

Es importante señalar que en las *Guías de Orientación* hay una notoria inclinación por la definición de las tres competencias básicas (interpretativa, argumentativa, propositiva) como actividades eminentemente textuales, es decir, como acciones realizadas sobre la lectura de textos escritos con la competencia lectora asociada definida como

... la capacidad de leer comprensivamente diversos tipos de textos, por medio de la aplicación de estrategias comunicativas y lingüísticas específicas que posibilitan el análisis y el establecimiento de relaciones entre los distintos componentes que conforman un texto (ICFES, 2009, p. 11).

En la *Guía de Comprensión Lectora* (ICFES, 2009) las competencias interpretativa, argumentativa y propositiva se entienden como aspectos de la competencia lectora, lo cual marca una diferencia sustancial respecto de la manera como se definen las competencias en general en el documento *Concepto de Competencia*. Es como si los ECAES midieran las competencias lectoescriturales motivadas por el mero estudio de un programa académico, y no las competencias disciplinares expresadas en el perfil de los egresados de cada programa académico.

A este respecto, en entrevistas realizadas a estudiantes y docentes sobre su experiencia con las pruebas ECAES surgió un caso que consideramos paradigmático porque expone una dificultad que debe ser pensada con mucho cuidado. Muchas de las preguntas de Comunicación e Información de los últimos años apuntan al “conocimiento” técnico de los estudiantes, por ejemplo, frente a un micrófono o a una

cámara, y se plantean como “¿cuál plano debe usar para registrar a una persona en un parque de diversiones?” o “¿en qué posición debe estar el micrófono para captar todo el sonido ambiente?”. Es evidente que el mero saber teórico no implica de un modo inmediato que la persona sepa comportarse adecuadamente con una cámara o con un micrófono; es decir, por mucho que los estudiantes sepan que deben usar el primer primerísimo plano para captar más profundamente las emociones que reflejan los gestos de una persona, o que la unidad de medida adecuada para hablar frente a un micrófono es “una cuarta”, eso no implica directamente que los estudiantes “sepan usar en contexto” una cámara o un micrófono.

En una palabra: ¿Qué implicaciones tiene para la estructura teórica de fundamentación de los ECAES el hecho de que la evaluación de las reglas o gramáticas definidas anteriormente se realice exclusivamente con *medios lecto-escriturales*? ¿Estos medios agotan el uso del lenguaje en contexto, son en algún modo ejemplares? ¿El concepto de interpretación asociado a lo lecto-escritural agota las posibilidades humanas de interpretar y comprender el mundo, de producir sentido?

Mejor aún: ¿qué implicaciones tiene esta forma de *textualidad* en la definición de las competencias, y en la definición misma de evaluación por competencias?

Bibliografía

- Decreto 3963 del 14 de octubre de 2009. Por el cual se reglamenta el Examen de Estado de Calidad de la educación Superior.
- ICFES (s/f), Antecedentes y Marco Legal.
- _____, (2004a), Marco de fundamentación conceptual y especificaciones de la prueba ECAES en Comunicación e Información.
- _____, (2004b), Marco Conceptual de Fundamentación de la prueba de Contaduría Pública (Dos Tomos).

- _____, (2005), Marco de fundamentación conceptual y especificaciones de la prueba ECAES Ingeniería Electrónica.
- _____, (2009), Guía de Orientación sobre la prueba de Comprensión Lectora.
- Ley 30 del 28 de Diciembre de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la educación Superior.
- Ley 1324 del 13 de julio de 2009. Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el Sistema de Evaluación de Resultados de la Calidad de la Educación.