

Las Políticas de Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina (2016-2018)

Laura Roberta Rodríguez¹
Susana Elba Vior¹
Stella Maris Más Rocha¹

¹Universidad Nacional de Luján (UNLu), Provincia de Buenos Aires/BsAs – Argentina

RESUMEN – Las Políticas de Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina (2016-2018). El artículo describe las recientes propuestas y políticas de evaluación de la calidad educativa del actual gobierno argentino: las pruebas APRENDER y ENSEÑAR, el Plan MAESTR@ y el proyecto de creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa. Se argumenta que estas propuestas y medidas, justificadas como un perfeccionamiento de las políticas del gobierno anterior, implican la transferencia al plano nacional de la experiencia acumulada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicción en la que el PRO (Propuesta Republicana, partido dominante en Cambiemos) gobierna desde 2007. Con un abordaje cualitativo y el uso de fuentes diversas, se analizan sus características, organización supuestos conceptuales, y la medida en que se diferencian de las políticas implementadas por los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández (2003-2015).

Palabras-chave: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Alianza Cambiemos. Evaluación. Calidad Educativa. Políticas Públicas.

ABSTRACT – Policies for the Assessment of Educational Quality in Argentina (2016-2018). This paper describes our analysis of the proposals, projects, and policies of the Argentine federal government headed by President Mauricio Macri to evaluate educational quality at a national level. The plan includes the standardized tests APRENDER and ENSEÑAR, the PLAN MAESTR@ and the project to establish the Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa. The current administration justifies these measures as a means of improving on the policies of the previous government. We argue that these efforts apply to the national stage the experience accumulated in the Ciudad Autónoma de Buenos Aires during the years in which Macri served as the city's Jefe de Gobierno. This is a jurisdiction governed since 2007 by the Alianza Cambiemos in which Macri's PRO Party is the dominant party. Using a qualitative approach and various sources, we analyze the characteristics and organization of the government's plan, and its conceptual basis. In addition, we analyze the difference between these policies and those implemented by the former Kirchner administration/s.

Keywords: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Alianza Cambiemos. Assessment. Quality of Education. Public Policy.

Introducción

En Estados Unidos y los países centrales, la evaluación de la educación tomó un fuerte impulso como consecuencia de la crisis de la década de 1970, integrada a la implantación de políticas de Nueva Derecha y centrada en la transformación del Estado y la contención del gasto público (Morgenstern de Finkel, 1990). En esos países, esa etapa estuvo precedida por la conformación de un compacto cuerpo teórico-metodológico sobre de la evaluación del logro de los sistemas educativos, desarrollado por organizaciones académicas y tecno-políticas que, tempranamente, forjaron redes de cooperación e intercambio con organismos internacionales. Así concebida, la evaluación se ligó estrechamente al concepto – ambiguo y polisémico – de *la mejora de la calidad de la educación*¹.

Por el contrario, en América Latina, la evaluación de la calidad llegó como componente necesaria y naturalizada de las reformas estructurales de la década de 1990 y como beneficiosa en sí misma. La medición de los resultados, relacionados casi exclusivamente con la responsabilidad de profesores e instituciones, terminó por reemplazar a la histórica preocupación por la democratización del sistema educativo. En Argentina, tanto la introducción de un sistema homogéneo de evaluación, cuanto la transferencia de escuelas secundarias e institutos superiores desde el Estado nacional a las provincias, fueron parte de las medidas recomendadas por el Banco Mundial (BM) desde finales de la década de 1980. El imperativo de la evaluación de la calidad fue incorporado a la legislación (Ley Federal de Educación, LFE, 1993) y reglamentado por resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE). Se crearon organismos ministeriales (Dirección Nacional de Evaluación en 1993, Instituto de Evaluación de la Calidad de la Educación en 2000, Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa –DiNIECE – en 2003), se organizaron variedad de planes y programas, y la realización regular de Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), en los niveles primario y secundario para medir los aprendizajes alcanzados en la escolaridad obligatoria.

Esta contribución forma parte de una línea de investigación interesada por el desarrollo de los sistemas centralizados de evaluación de la calidad educativa en el país, guiada por interrogantes sobre su sentido, su relación con la implementación de las políticas públicas en ese campo y con las modificaciones estructurales que se observan en el sistema educativo. La misma tomó como objeto de estudio la evolución de estas políticas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), jurisdicción privilegiada tanto desde el punto de vista de sus indicadores socioeconómicos como socioeducativos, poniendo el foco en los gobiernos del PRO (Propuesta Republicana), con Mauricio Macri (2007 en adelante) como Jefe de Gobierno. La investigación describió y analizó el proceso por que el la Ciudad desarrolló, desde mediados de la década de 1980, un sofisticado sistema centralizado de evaluación abarcando a alumnos, docentes, instituciones y programas en todos los niveles y

modalidades de la educación obligatoria. El sistema jurisdiccional buscó diferenciarse a la vez que adoptar las políticas nacionales y los ONE, así como las pruebas internacionales de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), del LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) y la AIE (Agencia Internacional de Evaluación); además innovó en la gestión de estas políticas al transferir las responsabilidades de la evaluación de la calidad del Ministerio de Educación a una agencia autónoma, llamada Unidad de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa (creada por Ley N° 5049/14 de la Legislatura de la CABA)

La llegada de M. Macri al gobierno nacional en diciembre de 2015 (gracias a una alianza electoral del PRO con otros partidos – Alianza CAMBIEMOS), interpretada en algunos casos como cierre del ciclo político de los gobiernos de N. Kirchner (2003-2007) y C. Fernández (2007-2015), y el arribo de un nuevo proyecto político-económico y social², impulsó el interés por explorar la medida en que estas políticas, hoy en curso, reproducían a nivel nacional las concepciones y herramientas construidas a nivel jurisdiccional, y la tarea de realizar una primera aproximación a los puntos de contacto y distanciamiento con las políticas de evaluación de la calidad de los gobiernos nacionales kirchneristas. El gobierno de CAMBIEMOS modificó la estructura ministerial para jerarquizar el área encargada de la evaluación, introdujo cambios en los operativos y elaboró planes y propuestas de política en los que parecerían encontrarse rasgos y elementos que remiten a las medidas y políticas sobre evaluación de la calidad educativa desarrolladas previamente en la CABA. En todos los casos, se manifestó respetar e interpretar de manera más acabada el cumplimiento de los principios y contenidos de la Ley de Educación Nacional (LEN, 2006) que sustituyó a la LFE de 1993, y los acuerdos del CFE en la materia.

El conjunto de supuestos teóricos que sostienen el análisis se sirve de los aportes de diversas corrientes marxistas que estudian al Estado y a la transformación de la forma y contenido de su intervención – en nuestro caso, en el campo educativo. En esa línea, el surgimiento, desarrollo y características de las políticas educacionales sólo pueden comprenderse cabalmente como producto, objeto y determinante de las relaciones de fuerza, las alianzas políticas, y los objetivos y características de cada proyecto político-económico en el marco de rasgos estructurales específicos, expresión local de un proceso global (Cfr.: Bonefeld, 2014; Offe, 1984; Poulantzas, 2005 [1978]; Lombardi; Saviani, 2005).

Luego de una presentación de las políticas de evaluación de la calidad de la educación de los gobiernos nacionales en Argentina, y de los gobiernos del PRO en la CABA desde sus inicios hasta 2015, el artículo describe las medidas centrales propuestas y/o implementadas por el Gobierno de CAMBIEMOS desde su asunción al presente, busca sus puntos de contacto y de distanciamiento, tanto respecto de las implementadas en la CABA, como de las de los gobiernos nacionales de N. Kirchner y C. Fernández. Seguidamente, propone una interpretación

sobre la evolución de dichas políticas que pone el foco en la manera en que cambios de estilo, prioridades y discursos, son compatibles con la permanencia de una matriz conceptual dominante en el campo de la calidad educativa, influidos por el bloque de fuerzas operante en el plano educativo.

Políticas Nacionales y Políticas de la Ciudad de Buenos Aires a Partir de la *Transformación Educativa*: de la década de 1990 hasta 2015

Políticas Nacionales (1993-2015)

Como adelantáramos, el imperativo de la evaluación de la calidad fue incorporado a la legislación argentina como parte de la *Transformación Educativa* del gobierno de C. Menem, y convalidada como política por las Resoluciones del CFE. Consecuentemente, se generaron nuevos espacios burocráticos en el Ministerio. Desde el inicio, pudo observarse tensión entre dos estrategias institucionales: mantener el área dentro del Ministerio, o generar una agencia autónoma. En la década de 1990, el área tuvo rango de Dirección, asociada a la Secretaría de Planeamiento. El gobierno de De la Rúa (1999-2001), por Decreto N° 165/01 creó una agencia desconcentrada, el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE), que asumió también todas las funciones relacionadas con los relevamientos estadísticos tradicionales (Anuarios) y la publicación de informes de resultados de los operativos, relacionándolos predominantemente con dimensiones *pedagógicas*³. Durante el gobierno de transición de E. Duhalde (2002-2003), el Decreto N° 357/02 desmanteló el IDECE, y creó una Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE). Los gobiernos kirchneristas mantuvieron la DiNIECE, pero revisaron los criterios políticos y técnicos de los operativos. En los 2000, sin embargo, la dualidad de posicionamientos acerca de cómo entender una unidad de evaluación persistió. Así, en un Documento publicado en 2006, antes de aprobarse la nueva LEN, la propuesta de crear un organismo desconcentrado reapareció bajo la forma de una Agencia Nacional de Evaluación e Información Educativa, a replicar en cada provincia:

No sería ilógico pensar que un modelo posible de construcción implicaría la creación de un ente autárquico, conformado por un presidente de corte técnico-profesional elegido por concurso abierto de antecedentes y oposición con mandato a término, y un Directorio conformado por representantes de diversos organismos vinculados con la educación. La Agencia trabajaría de manera articulada con las Agencias Provinciales o entes similares que se constituyan en cada jurisdicción (Gvirtz; Petrucci, 2006, p. 125-126).

Años después, el ex Ministro de Educación J. C. Tedesco (2007-2009), designado como responsable de una Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación (ver más abajo), propuso la creación de una

Agencia Nacional que tendría a su cargo

[...] diseñar y aplicar instrumentos que permitan comparar los resultados y proporcionar información sobre los progresos en la eliminación de los altos niveles de desigualdad señalados en función del origen social, del ámbito de residencia y el territorio.... La evaluación de los programas financiados con fondos nacionales y externos será condición necesaria para ampliar o incrementar las inversiones económicas (Unidad..., 2010, p. 16-17).

Esta no fue la decisión política sostenida por los gobiernos de Kirchner y Fernández, que mantuvieron a la DiNIECE hasta 2015⁴.

La medida principal de la política de evaluación fue, hasta 2002, la realización de Operativos Nacionales de Evaluación (conocidos como ONE), componentes del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC), con sus correspondientes Unidades Ejecutoras provinciales. La finalidad del SINEC era evaluar los *logros académicos de los estudiantes*, suministrar *información válida y confiable sobre cuánto es lo que aprende y qué es lo que aprende el alumno...y cuáles son los factores asociados a ese aprendizaje*; estos elementos eran insumos para la toma de decisiones y la formulación de políticas educativas (Argentina, 2000).

Los ONE se implementaron anualmente sobre una base muestral, en años seleccionados del nivel primario y secundario, para medir el aprendizaje en Lengua y Matemática (agregando poco después Cs. Sociales y Cs Naturales), en instituciones públicas y privadas. A partir de 1997, las pruebas en los últimos años de cada nivel fueron transformándose en censales. Tuvieron frecuencia anual hasta 2003, con un *impasse* por la crisis de 2001. Junto a los cuestionarios principales se implementaron cuestionarios complementarios (a alumnos, familias, maestros y directivos) para captar el nivel socioeconómico del hogar, las características de la escuela/sección, de los docentes y directivos⁵. Los fundamentos conceptuales remitían explícitamente a la corriente teórica de *eficacia escolar*, interesada en “[...] identificar las características de las escuelas (o secciones) que afectan positivamente el rendimiento escolar, una vez controlado el nivel socio-económico del alumno” (Argentina, 1995, p. 2) y a los principios de *calidad y equidad*. En los informes y en la normativa, la *calidad* se asociaba a los puntajes obtenidos en las pruebas luego de controlar el nivel socio-económico del alumno; la *equidad*, por su parte, remitía a la capacidad de una escuela para compensar el efecto de esas diferencias socio-económicas en el aprendizaje (Argentina, 1995). La información serviría para *fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión de la unidad escolar*, retroalimentar la enseñanza, aumentar el *control del desempeño del sistema y efectivizar una demanda más activa respecto de la calidad* por parte de las familias, colocando *el tema de la calidad de la educación en el centro de la agenda social*, y permitiendo

[...] identificar las áreas o conjuntos de establecimientos que están atendiendo a la población más desfavorecida y/o alcanzando los más bajos niveles académicos y diseñar estrategias focalizadas de intervención compensatoria... (Argentina, 1997, p. 16).

A principios del siglo XXI asistimos a la difusión de la elaboración de planes nacionales de educación, estimulados por acuerdos regionales que hicieron suyas las propuestas de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)⁶. Todos los países, incluida Argentina, produjeron Planes con diversa periodicidad, incluyendo siempre un apartado sobre evaluación de la calidad. En ellos, las pruebas estandarizadas se mantuvieron como herramienta necesaria para evaluar el cumplimiento de las metas, aunque advirtiendo siempre que

[...] el sistema de seguimiento y evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino que debe entenderse más bien como un instrumento fundamental para permitir alcanzar las metas acordadas. El objetivo principal de dicho sistema consiste en obtener, procesar y proporcionar una información rigurosa, veraz y relevante para conocer el grado de avance registrado (Organización..., 2010, p. 12).

En Argentina, estas recomendaciones se plasmaron en el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa 2003-2007 (Resol. CFE N° 210/03). Allí observamos nuevos matices en la definición de la articulación entre calidad y equidad que permanecería constante en los fundamentos y discursos hasta 2015, y que acompañaría el giro en las prioridades y preocupaciones sobre el sentido, uso y divulgación de los resultados de las pruebas: era necesario profundizar la interpretación más allá de la descripción cuantitativa, difundir los resultados a los diversos interesados adaptándolos a supuestas características de cada destinatario (funcionarios, familias, docentes). Debía evitarse *reducir la evaluación a los resultados de los operativos*, incorporar otros *indicadores* integrando abordajes cuali y cuantitativos, y diversidad de fuentes, e incorporar a los docentes en las diferentes etapas de la evaluación. Los ONE debían transformarse en dispositivos formativos, acompañando evaluaciones diagnósticas y de programas de política, y difundiendo los resultados en todos los niveles del sistema (aula, institución, jurisdicción)⁷.

Esta línea se reafirmó en 2010 (Resol. CFE N° 99/10 presentando un borrador de *Plan de Acción de Evaluación de la Calidad Educativa* y N° 116/10, aprobando *Lineamientos para la evaluación de componentes de la calidad educativa 2010-2020*). La forma de definir discursivamente la calidad educativa se alejó de las categorías de eficiencia y eficacia, para adoptar el principio de la *calidad como derecho*, asociada a la igualdad de oportunidades y a las dimensiones sociales de la educación⁸. Se inscribía el planeamiento como acción política y no meramente técnica, en tanto configuraba:

[...] espacios públicos para plantear el desafío de saldar las deudas con amplios sectores sociales respecto de sus

derechos. Para superar los procesos de fragmentación del sistema, el Plan convoca al esfuerzo de todos para ampliar los horizontes políticos y avanzar en la construcción de lo nacional, afirmando la condición federal de los acuerdos de las políticas educativas en el ámbito del Ministerio de Educación y el Consejo Federal (Resol. CFE N° 79/09, Plan Nacional de Educación Obligatoria, p. 6).

Tres años después, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Resol. CFE N° 188/12) estableció, entre sus objetivos, fortalecer y profundizar las políticas de evaluación, afirmando ahora que el nuevo Plan se constituía en *enunciador y propiciador de una esperanza a partir de definiciones con densidad política y capacidad transformadora puesto que transmit[ía] a toda la ciudadanía que no solo se ha trabajado para estar mejor sino que se está mejor.*

El estímulo al desarrollo de planes nacionales no sólo se reflejó en planes acordados en el seno del CFE, sino también en los intentos de planeamiento sectorial sobre la base de estudios sistemáticos. En 2009, C. Fernández creó la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación (Decreto N° 957/09), designando al frente de la misma al saliente Ministro J. C. Tedesco. La Unidad fue desactivada luego de producir un Documento, cuyo eje central fue la necesidad de un Plan Decenal de Educación a aprobar por el Congreso, constituido por diez líneas de acción. Una de ellas postuló el fortalecimiento de la formación ciudadana democrática, la introducción de una segunda lengua en el nivel primario, y mejorar *significativamente* los resultados de las pruebas PISA y ONE en el nivel primario; para ello, era imprescindible también “[...] mejorar los instrumentos para medir la calidad de las políticas, los procesos educativos y sus resultados” (Unidad..., 2010, p. 16).

Esta revisión de los criterios políticos y técnicos de la política de evaluación derivó en modificaciones en los ONE; un documento oficial de 2005 señaló los puntos de continuidad y el sentido de los cambios. La introducción misma de los ONE y la elaboración de recomendaciones metodológicas para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje a partir de sus resultados se rescataron como aspectos positivos; también se valoró el desarrollo de experiencias provinciales, el asesoramiento y apoyo técnico-pedagógico a los procesos y a los equipos técnicos. Se apreció positivamente

[...] el uso de los resultados de la evaluación en el debate político, su difusión por los medios de comunicación y el aprovechamiento que los diversos actores del sistema educativo han hecho de la información producida... componente que impacta en la dimensión ideológica de la evaluación y en sus aspectos éticos (Leones, 2005, p. 10).

Pero había que introducir cambios que acompañaran a los que estaban produciendo varios países latinoamericanos y el LLECE: pasar de pruebas construidas en base a normas a pruebas basadas en criterios, y adoptar la *Teoría de Respuesta al Item* en el procesamiento y producción de resultados; el foco debía trasladarse de la comparación entre rendi-

mientos (individuales, de sección, o de institución) a la descripción de logros. La revisión no era sólo técnica: se proponía privilegiar el trabajo conjunto, la colaboración y la participación entre los actores del sistema educativo para mejorar la enseñanza y el aprendizaje (Leones, 2005, p. 12).

La DiNIECE procuró complementar y articular los resultados de las evaluaciones con indicadores relativos a factores escolares y extra-escolares asociados al aprendizaje, y decidió aumentar el lapso entre pruebas (de uno a dos años, luego a tres). Abogó por una evaluación integral de dimensiones diversas, como “[...] una construcción colectiva y una responsabilidad compartida por todos los involucrados en el hecho educativo... [de] carácter eminentemente formativo” (Pascual; Albergucci; Duhalde; Abal Medina, 2017, p. 4). Además de los informes de resultados de las pruebas, la DiNIECE elaboró cuadernillos con *recomendaciones metodológicas*, algunos informes de resultados de los cuestionarios complementarios referidos a las condiciones socio-económicas individuales, del contexto escolar, y del trabajo y condiciones docentes. Entre 2007 y 2015, desarrolló y publicó informes sobre temáticas diversas (el papel de la supervisión y las juntas de clasificación en las provincias, las problemáticas específicas del nivel primario y secundario, el analfabetismo, la evolución de la educación privada, etc.). Se iniciaron evaluaciones de Programas, como por ejemplo del Programa Integral de Igualdad Educativa o el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, informes estadísticos sobre variedad de indicadores, o de *sensibilización* para la administración de pruebas internacionales. Sin embargo, los Planes y Resoluciones aprobados por los gobiernos de Kirchner y Fernández no se fundamentaron explícitamente en ninguna de estas líneas de la política de calidad educativa, sino casi con exclusividad en los resultados de las pruebas estandarizadas.

Para finalizar la síntesis del período, recordemos que acompañando el despliegue de las políticas locales de evaluación, se introdujeron diversas pruebas internacionales: desde 1997, todas las ediciones de las pruebas del LLECE, y desde 2002 las pruebas PISA de la OCDE. Hasta 2003 Argentina participó de algunas de las pruebas de la AIE: TIMSS (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias), en 1995 y 2003, y PIRLS (Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora) en 2001. Durante el período de los gobiernos de Kirchner y Fernández el país no participó de las pruebas de AIE, sino sólo de las PISA y del LLECE.

Las Particularidades de la Ciudad de Buenos Aires⁹

En la CABA, los programas centralizados de evaluación educativa aparecieron, como en el nivel nacional, en la década de 1990. Sin embargo, la evolución de sus políticas de evaluación mostró dos particularidades. La primera es el carácter pionero de la jurisdicción en la implementación de medidas y experiencias de política acordes con preocupaciones difundidas globalmente sobre la calidad de los conoci-

mientos provistos por los sistemas educativos: a mediados de la década del 1980, la entonces Municipalidad¹⁰ aplicó pruebas de conocimiento en Lengua, Matemática, Cs. Sociales y Cs. Naturales a una muestra de alumnos de diversos grados del nivel primario, en el marco de una investigación que unía preocupaciones por la democratización educativa y por la igualdad de resultados de aprendizaje socialmente significativos (Bertoni; Poggi; Teobaldo, 1993; Briscioli, 2009). La segunda, es que el desarrollo de estas políticas llevó a la Ciudad a distinguirse del resto de las provincias por estructurar un entramado complejo de programas superpuestos, verdadero *panóptico* del Estado Evaluador desplegado sobre escuelas, alumnos y docentes. La jurisdicción aplicó no sólo las pruebas organizadas o incorporadas por el Estado nacional (ONE y pruebas del LLECE, OCDE y AIE), sino también evaluaciones diseñadas por la propia Ciudad (operativos de evaluación jurisdiccionales, OEJ), de una forma continuada y sistemática que contrasta con las experiencias de otras jurisdicciones (Argentina, 2003). Los OEJ comenzaron casi en simultáneo con los operativos nacionales, en un proceso de expansión y profundización que acompañó todas las gestiones de gobierno. Observando su evolución, puede señalarse que las políticas jurisdiccionales:

- Se iniciaron con pretensión de diferenciarse conceptual y metodológicamente de los operativos nacionales. Interesados por privilegiar las dimensiones cualitativas con la participación de los docentes, la voluntad de evaluar *las políticas educativas* y un enfoque centrado en el *currículum* jurisdiccional y las *prácticas del aula*, quedaron insertas en un complejo y estructurado sistema centralizado de monitoreo gerencial de procesos y resultados¹¹.
- En los operativos de evaluación del logro educativo, la participación comenzó como voluntaria – para las instituciones – transformándose en obligatoria a partir de 2001.
- Comenzaron incluyendo sólo al sector educativo público, desde 1997 incorporaron al segmento privado.
- De muestreos no representativos, pasaron a ser muestras representativas del conjunto del sistema y también operativos de carácter censal.
- Se aplicaron regularmente en el nivel primario y de modo ocasional en el nivel secundario (1995/1996; 2007) hasta 2011 en que se regularizaron bajo la forma de operativos censales y anuales en el último curso de todas las escuelas secundarias (Operativos FESBA).
- A partir de 2001 los OEJ incorporaron, en forma limitada, otros dispositivos para la evaluación del desempeño docente, de instituciones y de *programas educativos* públicos, componentes de un *Sistema Participativo de Evaluación del Sistema Educativo* (SIPEDUC).
- Dieron lugar a nuevas estructuras burocráticas y técnicas dentro del Ministerio de Educación de la Ciudad que culminó con la creación de una Unidad de Evaluación autónoma.

- Más recientemente, mientras el Gobierno Nacional no participaba de las pruebas de la AIE, la Ciudad aplicó las pruebas TIMSS, PIRLS e ICILS (Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información).
- Vinculando estrechamente la rendición de cuentas con una política de devolución de la información, los formatos y soportes de la comunicación fueron modernizándose y haciéndose *amigables* y atractivos, pero la información ofrecida a la ciudadanía se fue simplificando, sometida a una sucesión de cambios en su organización y entidades responsables de compartirla.

Estas transformaciones fueron parte de cambios en las políticas sectoriales y en la estructura y dinámica del Estado jurisdiccional en los sucesivos gobiernos, finalmente entretejidas con las características del proyecto político-educativo del PRO a partir de 2007. El encuadre, la organización y el sentido de estas acciones se fueron distanciando de las concepciones y modelo de trabajo que había diferenciado a la jurisdicción. Inicialmente organizadas como Proyecto de Evaluación y Mejoramiento de la calidad, como construcción *colectiva y participativa* (1992), se transformaron en un *Programa de Evaluación y Prospectiva* (1997) que amplió y diversificó sus actividades, para constituir en 2001 un *Sistema* (SIPEDUC) integrado por programas de evaluación de los aprendizajes, de los docentes, de las instituciones y de los Proyectos y Programas Educativos de la Ciudad. Estos componentes tuvieron una evolución dispar, siendo la evaluación de los aprendizajes mediante pruebas jurisdiccionales la más desarrollada; se evaluaron algunos Programas, la evaluación de docentes no avanzó más allá de algunas modificaciones de los mecanismos tradicionales – evaluaciones realizadas por los directivos –, y la de instituciones asumió la forma de prueba piloto en algunos niveles y modalidades, como Programa de Autoevaluación Institucional.

La organización e implementación de los operativos se deslizó hacia una progresiva disminución de la participación de supervisores, docentes y directivos en las decisiones, diseño e intercambios, discusión de los resultados y elaboración de conclusiones y propuestas. El gobierno de Macri introdujo la *tercerización* de la aplicación de las pruebas, bajo el supuesto de una mayor objetividad. Los operativos se consolidaron como intervenciones *desde arriba*, extraños a las prioridades de los colectivos escolares, eventos extraordinarios dentro de la vida institucional tolerados – con mayor o menor resistencia – por docentes, estudiantes y directivos, y cuyos resultados – formalmente más *disponibles* y *transparentes* – se presentaron cada vez más herméticos y distantes. El compromiso con la transparencia y el involucramiento de los *actores* fueron limitados, ya que la información no estuvo disponible para todos de la misma manera: a cada agente, de acuerdo con su posición, se le asignaron responsabilidades, un lugar en el modelo evaluativo y un uso de los datos. Simultáneamente, si bien los informes reconocieron que los resultados eran producto tanto de factores escolares como extra escolares, la defensa de un enfoque *centrado en la escuela y en el apren-*

dizaje priorizó la variable *desempeño* de docentes e instituciones, lo que sucedía – o no sucedía – dentro del aula, como factores centrales de las variaciones de la calidad de la educación. De esta manera, la utilidad de las evaluaciones quedó crecientemente centrada en su valor para remodelar el desempeño docente como mediador entre el alumno y el *currículum* oficial, sin expandir significativamente su análisis a otros factores asociados, tales como la organización de tiempos y espacios, las características institucionales, los efectos de otras políticas educativas o sociales de la jurisdicción, etc.

Enfoque similar observamos en la evaluación de Programas y Proyectos sectoriales. Abrevando principalmente en los modelos y *tecnologías de gestión de políticas* difundidos por el BM, a partir de 2007 la Ciudad pretendió trascender las experiencias asistemáticas y puntuales para hacerla formar *parte del diseño inicial de las actividades contempladas en el ciclo de vida* de los proyectos. En este enfoque, los actores que evalúan no son primariamente los *sujetos* del programa, sino los especialistas de las agencias ministeriales.

Acompañando el desarrollo de los OEJ, en la CABA se produjo una multiplicación de programas ad-hoc, indicadores e información sobre el sistema educativo, conformando un abigarrado conglomerado de datos: informes generales anuales, informes por comunas (distritos político-administrativos de la Ciudad), y boletines por escuela para cada tipo de *público*. Se elaboraron y publicaron diversos índices: el IDH – Índice de Desarrollo Humano – del PNUD, y además el IVS – Índice de Vulnerabilidad Social – e IVE – Índice de Vulnerabilidad Educativa. En 2012 se presentó el Indicador Estratégico de la Calidad Educativa destinado a analizar el cumplimiento de los objetivos del sector educación, el rendimiento del sistema y los logros de aprendizaje de los alumnos (compuesto por dos índices: ICEP, Índice de Calidad y Equidad Porteño, e IECEP, Índice de Calidad y Equidad Educativa Porteño). La preferencia por devoluciones diferenciadas, así como la selección de datos que se combinan o presentan con pretensiones de brindar un panorama integral de la situación de las instituciones, las regiones o Comunas y la jurisdicción, se entregaron como fruto de decisiones técnicas de expertos estadígrafos y no fueron sometidos a debate.

La estilización y el perfeccionamiento *científico y técnico* de los operativos acompañaron a un proceso de centralización: concentración de poder en el Jefe de Gobierno y en el Ministerio de Educación, legitimado por concepciones gerencialistas, reflejadas en los cambios sucesivos en la estructura burocrática a cargo de estas políticas. Hasta la asunción de Macri en la CABA, esa estructura fue una Dirección General de Planeamiento Educativo (DGPE) dependiente de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación. Mediante Decreto N° 2075/07, se modificó la estructura del Ministerio para crear dos Subsecretarías, quedando dicha Dirección dentro de la Subsecretaría de Inclusión Educativa y Coordinación Pedagógica. A partir de ese momento, el área fue siendo progresivamente separada del planeamiento, hasta que el Decreto N° 500/08 la transformó en una Dirección General, compuesta por

dos Direcciones que debían articularse: una de Investigación y Estadística, y otra de Evaluación Educativa, esta última integrada por seis áreas (Evaluación de los Aprendizajes, Evaluación Institucional, Evaluación del Desempeño Docente, Evaluación de Programas y Proyectos, Evaluación y Estadística, y Régimen de Evaluación, Promoción y Acreditación). El Decreto N° 660/11 hizo depender la Dirección de Evaluación Educativa directamente del Ministro; el Decreto N° 226/12 la elevó a Dirección General, con dos Gerencias Operativas (de Investigación y Estadística, y de Evaluación Educativa). La culminación de este proceso fue la sanción de la ley de creación de la Unidad de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa (agosto de 2014).

Esta Unidad cuenta con una compleja estructura técnico-académica: un Director Ejecutivo (designado por el PE por concurso público de antecedentes y oposición), un Consejo Consultivo de 11 miembros (el Director Ejecutivo y dos representantes del Ministerio de Educación, tres de las fuerzas políticas o bloques de la Legislatura de la CABA, dos de los sindicatos con mayor cantidad de afiliados, uno de los supervisores escolares, uno del Consejo de Educación de Gestión Privada y el Presidente del Comité Científico Académico (CCA). Este CCA cuenta con siete miembros “[...] de reconocida trayectoria a nivel nacional y/o internacional en el ámbito de la educación, las Ciencias Sociales, la estadística, la evaluación y/ o investigación educativa” (Ley 5049, art. 22°), designados por el Director Ejecutivo. La Unidad tiene 5 Coordinaciones Generales: de Evaluación Educativa, de Evaluación de los Aprendizajes, de Información y Estadística Educativa, de Investigación Educativa, y Técnica, Administrativa y Legal.

La Política de Evaluación de la Calidad Educativa del Gobierno Nacional de *Cambiamos* (2016-2018)

Presentamos las medidas y propuestas del Gobierno Nacional de Cambiamos con la finalidad de discutir de qué modo implican la transferencia, al plano nacional, de la experiencia acumulada en la CABA que se acaba de reseñar. Para ello, caracterizaremos algunas medidas y propuestas, señalando los cambios más notables respecto del pasado, en particular del período 2003-2015. Recuperando dimensiones analizadas arriba, tendremos en cuenta tres ejes principales: a) la jerarquización del área responsable en la estructura ministerial y el intento de crear un Instituto autónomo; b) la elaboración de Planes plurianuales en los que se incluyen decisiones relativas a la evaluación de la calidad educativa; y c) la introducción de cambios significativos en los operativos y pruebas de evaluación estandarizadas, y la implementación de nuevas pruebas en los institutos de formación docente de nivel superior y la evaluación de esas instituciones.

Las Sucesivas Transformaciones de la Estructura Ministerial a Nivel Nacional

Al asumir Macri la presidencia a fines de 2015, se reformó la estructura ministerial. Se pretendió fortalecer y mejorar la eficacia de las políticas de evaluación jerarquizando el área a cargo de esa tarea. Este propósito se concretó en abril de 2016 a través del Decreto N° 552 que creó una Secretaría de Innovación y Calidad Educativa y otra Secretaría de Evaluación Educativa, posteriormente sujetas a nuevas modificaciones. Si bien se elevó la anterior Dirección a rango de Secretaría, repitiendo la experiencia de la CABA, se efectuó una diferenciación entre áreas de *calidad e innovación* y de *evaluación*, que debían actuar en forma coordinada. Dicha norma encargó a la Secretaría de Evaluación la

[...] implementación de un sistema de información y evaluación de la educación articulado, confiable, pertinente, amigable, dinámico y periódico que sirva a los distintos usuarios del sistema educativo y promueva el uso de evidencia para la toma de decisiones en pos de incidir en la mejora continua de la educación y en la disminución de las brechas de desigualdad (Argentina, 2017, p. 10).

La Secretaría tiene hoy a su cargo el diseño e implementación del Sistema de Evaluación Nacional sobre la base de acuerdos federales compuesto por estudios específicos, líneas de investigación educativa, evaluaciones de políticas, de instituciones, *de contextos y actores del sistema y de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes*. Sus estrategias y los ámbitos de evaluación se sofistican al proponer *modalidades externas e internas de evaluación, autoevaluación y micro evaluaciones nacionales e internacionales*, tanto cuali como cuantitativas, dentro de un Sistema Integral de Evaluación que permitirá establecer *prioridades basadas en evidencia* que progresivamente podrá operar y gestionarse de manera descentralizada (Argentina, 2017).

Tal como había sucedido en la CABA, se intentó crear un Instituto de evaluación de calidad y equidad educativa (IECEE) afirmando que de ese modo se cumpliría más acabadamente con la LEN de 2006. El proyecto presentado en la Cámara de Diputados en 2016 fue firmado por diferentes bloques: Partido Justicialista, Cambiemos, Generación para un Encuentro Nacional (GEN) y Unión Cívica Radical (UCR). A fines de ese año, las Comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda emitieron un dictamen en mayoría que sólo hizo cambios menores, defendiendo en sus Fundamentos la importancia de un Instituto autónomo que “[...] responda a la necesidad de contar con un riguroso diagnóstico de la situación actual y con información confiable, para poder medir los avances y evaluar el impacto de las políticas públicas, a fin de realizar una planificación efectiva de las mismas” (Cámara..., 2016, p. 4). Se trataba de una propuesta similar al Instituto de la CABA, pero con mayor autonomía técnica: integrado por un Director Ejecutivo (designado por concurso público de antecedentes y oposición) responsable de armar su propia estructura, promoviendo la participación del Consejo Nacional

de Calidad de la Educación “[...] integrado por autoridades educativas, especialistas de distintas disciplinas, representantes gremiales, docentes y estudiantes conforme lo establezca el Consejo Federal de Educación” (art. 9º, Cámara..., 2016, p. 2). Con la creación del Instituto se disolvería la Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa.

Sólo dos diputadas del Frente para la Victoria (FpV) firmaron un dictamen en minoría rechazando el proyecto: argumentaron que era necesario que el Estado desarrollara políticas de evaluación del sistema educativo pero que eso no se lograría con el IECEEE, pues encubría la posibilidad de que organismos internacionales financiaran el Instituto y definieran los estándares de evaluación. Al abrir las sesiones legislativas de 2017, el presidente Macri pidió que se tratara el proyecto *con la profundidad que se merece*, pero no se volvió a discutir en el Congreso.

Políticas y Planes

El gobierno de CAMBIEMOS dio continuidad a los planes pluri-
anuales del gobierno anterior. En 2016 el CFE aprobó el documento *Argentina Enseña y Aprende. Plan Estratégico Nacional 2016-2021 para impulsar un nuevo compromiso por la educación con el objetivo de generar comunidades de aprendizaje que impacten positivamente en la vida de los/as estudiantes y educadores/as*. Uno de sus ejes transversales es *la evaluación y uso de la información puesta al servicio de la escuela, la comunidad y las autoridades provinciales y nacionales para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes*:

La información oportuna y confiable permite monitorear acciones educativas y anticipar obstáculos y dificultades en su implementación. Es útil para diagnosticar problemas y reorientar recursos y esfuerzos para su solución. Sirve también para identificar situaciones de exclusión o vulnerabilidad, y diseñar políticas específicas para abordarlas (Resol. CFE 285/16, p. 25).

Con la novedad de caracterizar y denominar al Plan como *Plan Estratégico*, el gobierno volvió a la periodicidad anual de los operativos, reafirmando – en continuidad con los gobiernos precedentes – la necesidad de desarrollar mecanismos de evaluación no sólo de aprendizajes sino también de políticas y proyectos educativos institucionales, manteniendo la idea de que debía promoverse

[...] una cultura de uso de datos y de decisiones basadas en evidencia a través de estrategias de sensibilización y formación en la materia de todos los actores del sistema educativo, y de desarrollo de estrategias de difusión de la información en forma simple y clara (Resol. CFE 285/16, p. 25).

Meses después, y a pesar de haberse aprobado este Plan en el CFE, en marzo de 2017, en un momento de alta conflictividad con los sindicatos docentes, el Gobierno difundió un nuevo plan, ahora como borrador de proyecto de ley para presentar al Congreso, denominado *Plan Maestr@*. Los apartados dedicados a la evaluación de la calidad educa-

tiva enfatizaron la necesidad de difusión de los resultados del operativo APRENDER y la responsabilidad de los docentes por los resultados obtenidos. En una primera versión, el Plan incluía 108 metas, sin especificar previsiones financieras, seguimiento y responsabilidades de Nación y provincias; en una segunda versión, luego de las fuertes críticas que se levantaron en ámbitos políticos, sindicales y académicos, las metas se reagruparon en 53, y se agregó un apartado para el *monitoreo y seguimiento*, con algunas consideraciones muy generales y ambiguas sobre el financiamiento del Plan. En ninguno de los dos casos se hizo referencia a los Planes aprobados anteriormente, ni a sus logros ni se modificaron sustancialmente las propuestas para la evaluación de la calidad.

Las pruebas “APRENDER” y “ENSEÑAR”

Durante la campaña para las elecciones nacionales de 2015, el eje de los cuestionamientos de los candidatos de CAMBIEMOS a las políticas educativas de los gobiernos anteriores fue precisamente la baja calidad educativa, comprobada por los bajos resultados obtenidos en las pruebas. Junto a críticas referidas al estancamiento e incluso empeoramiento de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales, se señalaron errores técnicos y de implementación de los operativos, elevando sospechas sobre la adecuada publicidad de los resultados. Los argumentos centrales del Ministerio de Educación y Deportes sobre la política de evaluación de la calidad se legitimaron a partir de la idea de fortalecer y mejorar la eficacia para cumplir la LEN y los consensos alcanzados por el CFE en la etapa anterior.

Apenas asumido el gobierno, la responsable del área de calidad educativa, Elena Duro, afirmó en una entrevista¹² que uno de los problemas críticos de la educación era la insuficiente información sobre el impacto de proyectos y programas, los informes de resultado de los últimos ONE estaban retrasados, mostrando *una devaluación de la información y una devaluación de la evaluación*. Desde su perspectiva, el instrumento heredado era confiable, no así el proceso de administración y la garantía de una tasa adecuada de respondientes. Coherente con ese diagnóstico, se realizaron cambios en los operativos, que pasaron a denominarse *APRENDER*. Se retornó a la periodicidad anual, y ahora se aplicaron con suspensión de clases con el fin de alcanzar mayores niveles de respuesta, afirmando la continuidad, y utilizando el mismo énfasis en la *cultura de la evaluación*, la asociación entre calidad y equidad, y el rechazo de *rankings* (Argentina, 2016). Se introdujeron cambios y nuevos matices e intereses, algunos ya presentes en la CABA: la preocupación por el uso de la información y su comunicación amigable, diferenciada y adaptada a cada tipo de *usuario*, el objetivo de lograr la máxima desagregación de los datos a nivel municipal, y la evaluación institucional (combinando auto-evaluación con evaluación externa). Y por primera vez (tanto en el plano nacional como en el jurisdiccional), se implementaron operativos de evaluación a estudiantes de instituciones de formación de docentes para la enseñanza obligatoria (Pruebas ENSEÑAR)¹³.

Trasladando a la política nacional la asociación entre calidad y equidad, la Resol. CFE N° 280/16 creó el Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y la Equidad Educativa, y todas las jurisdicciones reafirmaron su compromiso de garantizar que las pruebas permitieran recabar información *representativa, de calidad y oportuna*. La Resol. CFE N° 324/17 detalló el reparto de responsabilidades entre Nación y Provincias, en el que estas últimas asumieron un papel operativo y, en términos generales, subordinado, por ejemplo la obligación de seleccionar un Cuerpo de Observadores Federales para auditar como observadores externos las evaluaciones APRENDER y ENSEÑAR.

La heredada estructura federal de los operativos, basada en Coordinadores Jurisdiccionales responsables de los equipos de veedores y aplicadores, se reorganizó como Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE). El sistema de procesamiento de los resultados de las pruebas APRENDER se reformuló para brindar información por escuela, jurisdicción, región y total nacional, para la elaboración de informes temáticos, además de presentaciones interactivas de datos y un sistema abierto de consulta, disponible en los sitios web del Ministerio. Como novedad de la política nacional apareció la organización de un Cuerpo Colegiado Federal de docentes y especialistas para la construcción de los ítems. Se mantuvieron los cuestionarios complementarios. En 2017 se agregó una prueba de producción escrita a una muestra de 4tos grados del nivel primario en escuelas públicas y privadas, y se adaptó el APRENDER al sistema Braille.

Como hemos mencionado, se lanzaron las pruebas ENSEÑAR para evaluar conocimientos de los estudiantes del último año de institutos de formación docente (ISFD) que estuvieran realizando su Residencia (prácticas docentes) en los profesorados de Educación Primaria y de materias del ciclo básico de Educación Secundaria (Matemática, Lengua/ Lengua y Literatura, Historia, Geografía, Biología, Física, Química a Inglés). ENSEÑAR evaluó las competencias en comunicación escrita (lectura y escritura) y criterio pedagógico (planificación de la enseñanza, implementación de estrategias de enseñanza y evaluación de aprendizajes). Su preparación implicó la realización de talleres de capacitación en los que participaron más de 500 directores y rectores de los ISFD de todo el país. Para Elena Duro, ENSEÑAR constituyó *una evaluación diagnóstica del sistema formador* que ampliaba la evaluación a otras dimensiones no abordadas en las políticas del gobierno anterior, *muy centradas en prácticas autoevaluativas de los institutos*¹⁴.

Conclusiones

La caracterización de los cambios en las políticas nacionales de evaluación de la calidad de la educación en nuestro país realizada hasta aquí, nos permite afirmar que persistieron ciertos supuestos y concepciones globalizadas sobre el tema: cómo evaluar la calidad y los factores que inciden en ella. Creemos que el paradigma siguió presente, con cambios en los matices, discursos y prioridades de política educativa

desde 2003 hasta nuestros días. Los gobiernos de N. Kirchner, C. Fernández y M. Macri, muestran diferencias en la organización e implementación de los componentes de la política de evaluación, en los que pueden advertirse diversos modos de concebir la política pública y el papel del Gobierno nacional y de los provinciales, de relacionarse con los sindicatos docentes y de articular los diferentes aspectos de la política sectorial (financiamiento, salarios, inversiones, etc.). Por supuesto, en todo ello influyen simultáneamente, las concepciones ideológicas predominantes de cada partido en el gobierno y los intereses que defiende su proyecto político, económico y social.

El gobierno de CAMBIEMOS trajo a la política nacional de evaluación de la calidad las prioridades, concepciones y matices que caracterizaron a su gestión en la CABA: gerencialismo en la política pública, vínculos más estrechos con fracciones de expertos internacionales y empresarios del negocio educativo mundial ocupando posiciones en la función pública¹⁵, preocupación por la eficiencia del gasto, pretensiones de mayor eficacia técnica en el diseño e implementación de las medidas, elección de organismos desconcentrados de evaluación sustraídos de la discusión política, ampliación de las áreas cubiertas por las pruebas, preferencia por formatos amigables y *de diseño* en la presentación de la información antes que por la sustancia del contenido, y un fuerte enfrentamiento con las organizaciones sindicales docentes.

La pretensión de alcanzar la mayor representatividad y perfección técnica del diseño e implementación del APRENDER tuvo que lidiar con la reacción de los sindicatos -acompañados, en muchas provincias, por las familias y organizaciones estudiantiles- a raíz de lo cual el operativo de 2016 terminó cubriendo sólo entre el 66% y 71% de la matrícula, y en algunas provincias no se llegó ni al 50%¹⁶. A pesar de ello, los informes presentaron conclusiones respecto del universo, conclusiones usadas como herramienta de presión política en un contexto de huelgas frecuentes y prolongadas. Lo notable de este giro en la política de evaluación es que, mostrada siempre como una continuidad de las políticas de los gobiernos previos, como un compromiso renovado con la inclusión y el derecho a la educación, obtuvo el apoyo de las provincias representadas en el CFE. Todo ello pudo realizarse sin necesidad de encarar cambios en la legislación aprobada a partir de 2005.

El enfrentamiento con los sindicatos docentes es un rasgo distintivo del gobierno de CAMBIEMOS. Algunos defensores y ex funcionarios educativos del gobierno anterior, interpretaban en 2017 que no habían podido derrotar las ideas dominantes, que seguían

[...] presentes en el sentido común de la sociedad y en los medios de comunicación, que, habitualmente y respondiendo al poder hegemónico, h[acían] uso de [la] información para denostar la educación pública y en detrimento de las y los trabajadores de la educación (Pascual; Albergucci; Duhalde; Abal Medina, 2017, p. 2).

A esta altura, es posible afirmar que varios elementos nodales de ese paradigma global dominante siguieron vigentes desde la década de

1990 hasta el presente en las políticas de evaluación. Este paradigma se asienta, entre otras, en la idea de que existe una cierta autonomía e incidencia de lo educativo sobre los condicionamientos estructurales de una sociedad. A pesar de que en algunos casos se enuncia la importancia de los factores *extra-escolares* y de otras características de las instituciones y del sistema educativo, este paradigma posterga o minimiza cualquier análisis integral. Ello se justifica apelando a la idea de que *la escuela puede hacer una diferencia*: las excepciones se consideran como el *caso normal* que puede generalizarse en el sistema educativo si se adoptan las decisiones adecuadas, haciendo desaparecer las contradicciones y desigualdades, así como toda vinculación de lo educativo con la marcha de la sociedad como un todo.

Así, por ejemplo, incluso después de 2001, cuando los discursos sectoriales y las líneas de trabajo y producciones de la DiNIECE comenzaron a reconocer que era necesario *un mínimo básico de equidad y cohesión social como condición necesaria* para un proceso educativo exitoso (Tedesco, 2006, p. 21), y a pesar de manifestar que la evaluación de la calidad debía ser integral y no estar centrada en las pruebas estandarizadas, sus resultados siguieron presentándose como indicadores privilegiados de la calidad, continuaron refiriéndose a las acciones, capacitación o conocimientos de los docentes y su forma de enseñar, y atendiendo preferentemente a la dimensión pedagógica en el aula. Las pruebas estandarizadas continuaron teniendo un carácter fuertemente performativo (Ball, 2003; Dahler-Larsen, 2007), a pesar de la insistencia en desestimar su peso dentro de la red de herramientas y estrategias. Así lo daría a entender J. C. Tedesco en una entrevista realizada a mediados de 2016 en Santiago de Chile, invitado por la Agencia de Calidad de la Educación, mostrando su desilusión tras la experiencia de varias décadas de implementación de mediciones de la calidad en América Latina:

[...] después de 20 años de experiencia ya podemos identificar algunos aprendizajes dolorosos: 'aprendimos que medir no mejora, esto es obvio, nadie pretendía que la medición por sí sola mejorara la calidad, pero la medición generando competencia, tampoco optimiza los resultados y además produce desigualdad, inequidad y segregación que son muy fuertes, particularmente en la educación obligatoria', explicó. Sin embargo, añade, se ha avanzado en cobertura, en la construcción de escuelas, en materiales y equipamiento, se han cambiado las leyes, se ha promovido la inclusión, y el derecho a la educación. 'El gran desafío es mejorar los resultados, porque todo eso todavía no se ve reflejado con la rapidez con que quisiéramos, en equidad y en resultados de aprendizaje de quienes vienen de los sectores más pobres' [...]
'A nivel mundial, la paradoja es que países que miden mucho, como Estados Unidos, no les va bien, y países que miden muy poco, como Finlandia, les va muy bien' (Tedesco, 2016, p. 6).

Las reflexiones y autocríticas¹⁷ realizadas por protagonistas y responsables técnicos y políticos de la introducción e implementación de sofisticados y costosos sistemas de evaluación de la calidad, dan cuenta de la falta de fertilidad de estos instrumentos para resolver los problemas del sistema educativo y sostienen el papel determinante que juegan la ubicación en la estructura social y las condiciones objetivas de vida en el nivel de logros de aprendizaje. La política de evaluación de CAMBIEMOS parece estar lejos, en este momento, de esas reflexiones autocríticas.

Se reafirma, entonces, que sólo un amplio debate público, abierto, democrático, podrá aportar un diagnóstico fundado y la elaboración de síntesis superadoras.

Recibido en 17 de julio de 2018
Aprobado en 26 de septiembre de 2018

Notas

- 1 Existe una amplia literatura que analiza la conformación de un *paradigma global de evaluación de la calidad educativa*. A modo de ejemplo, ver las siguientes producciones recientes: Grek (2010); Lindblad; Pettersson; Popkewitz (2015).
- 2 Se intenta esta aproximación aceptando el desafío de analizar políticas que inician su despliegue, y en el marco de las discusiones no saldadas sobre la caracterización de los gobiernos kirchneristas y de CAMBIEMOS.
- 3 Su directora ejecutiva fue Silvia Montoya, que luego pasaría al área de evaluación de calidad de la CABA.
- 4 En 2016, Tedesco recordaría que en la propuesta de Plan Decenal había entregado al PEN un borrador de decreto creando la Agencia Nacional de Evaluación Educativa, pero que “[...] [l]amentablemente, en ese momento se consideró que no había condiciones para llevarlo adelante” (Tedesco, 2016, p. 6).
- 5 Se aplicaron pruebas en 3º, 6º, 7º y 9º año de la EGB y en el último año de la educación secundaria/polimodal. Los operativos incluyeron cuestionarios a directivos (para conocer su perfil y diversas características de la institución, materiales y humanas), a los docentes (para indagar sobre sus características personales, trayectoria, motivación y tarea del aula), familias (sobre su dinámica de acompañamiento y de participación en la escuela), y alumnos (hábitos de estudio, a veces clima escolar).
- 6 El documento del Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE) (2016) menciona como ejemplos los siguientes Planes: Argentina (2012/2016); Brasil (2001/2013 y 2014/2024); Colombia (2006/2015); Costa Rica (2003/2015); Ecuador (2006/2015); El Salvador (2021); México (2001/2006, 2013/2018 y 2025); Paraguay (2009/2015); Perú (2005/2015); República Dominicana (2003/2012; 2008/2018).
- 7 Así, en el Plan Nacional mencionado se enumeraban, junto a los ONE y a las pruebas internacionales, *Otras estrategias de evaluación*: evaluación institucional, programas de política compensatoria, investigaciones cualitativas complementarias provenientes de los cuestionarios de contexto de las evaluaciones ONE y otros indicadores cuantitativos, evaluaciones diagnósticas e investigaciones sobre diversos aspectos y problemas del sistema educativo.
- 8 Decía el *Plan de Acción de Evaluación de la Calidad Educativa 2010-2020* (ANEXO Resol. 99/10): En los últimos años, la noción de calidad educativa ha sufrido

cambios. Ya no se concibe la calidad de la educación como una abstracción en torno a una dada excelencia y, por lo tanto, no alcanza con que los sistemas educativos se limiten a ofrecer a todos la ocasión de aprender. Existen fuertes evidencias respecto de cuánto peso tiene el medio cultural en la trayectoria educativa de los niños y los adolescentes y del valor que tienen las acciones educativas diferenciadas para garantizar, genuinamente, la igualdad de oportunidades. Desde una perspectiva de profundización de los procesos de democratización, el discurso sobre la calidad no es una salida frente al fracaso de la educación, sino una reflexión respecto al desafío que plantean dichos procesos. En consecuencia, también el discurso sobre la evaluación de la calidad, debe re-elaborarse en torno al sentido y los fines de la misma.

- 9 Todo este apartado recoge los resultados de una investigación previa desarrollada por las autoras sobre las políticas de evaluación y calidad de la educación en la CABA en su relación con las políticas para la escuela secundaria que pueden consultarse en: Vior, Rodríguez y Más Rocha, 2016.
- 10 La Ciudad de Buenos Aires dependió del Poder Ejecutivo Nacional hasta la reforma constitucional de 1994. A partir de ese año, alcanzó status autónomo equiparándose a las provincias y eligiendo su Jefe de Gobierno y Legislatura.
- 11 La misma DiNIECE (2003) reconoció que los operativos organizados por la Ciudad utilizaban *una metodología muy diferente a los ONEs* porque querían *comprender los procesos cognitivos y las estrategias* usadas por los alumnos en las pruebas e inferir las características de las estrategias de enseñanza de los docentes. Por ello, los instrumentos eran abiertos y los resultados eran contextualizados a partir de datos socio-económicos y educativos de la familia y la trayectoria escolar de los estudiantes. Otra característica que la DiNIECE consideraba peculiar de los programas de la Ciudad era el interés por la *participación planificada* de supervisores, directivos y docentes a cargo de los grados evaluados en las distintas etapas del proceso.
- 12 Disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/1892062-elena-duro-generar-una-competencia-entre-escuelas-no-suma-a-la-cultura-evaluativa>>. Acceso en: 10 de abril de 2018.
- 13 En Argentina, la mayor parte de la formación de docentes para los niveles Inicial, Primario y Medio de las distintas modalidades está a cargo de las provincias y tiene lugar en institutos de formación de docentes de nivel superior no universitario.
- 14 Disponible en: <<http://misionesonline.net/2017/10/13/elena-duro-las-evaluaciones-ensenar-aprender-necesitamos-informacion-tomar-las-decisiones-politica-educativa/>>. Acceso en: 10 de abril de 2018.
- 15 Por ejemplo, las trayectorias de funcionarios como Elena Duro, del Ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires, G. Sánchez Zinny, del primer Ministro Nacional de Educación y Deportes, Esteban Bullrich.
- 16 Estudiantes respondientes en el nivel primario: CABA, 37,4%; Chaco, 50,7%; Neuquén, 24,8%; Santa Cruz, 45,2%. Estudiantes respondientes en el nivel secundario: CABA, 44,1%; Neuquén, 32,0%; Santa Cruz, 29,7%.
- 17 Ver el caso de Diane Ravitch (2010), ex miembro de la Secretaría de Educación de EEUU durante los gobiernos de G. W. Bush y B. Clinton, quien en su libro reconoce las negativas consecuencias, sobre instituciones, docentes y estudiantes, de la medición de la calidad educativa con pruebas estandarizadas.

Referencias

- ARGENTINA. **Ley N° 24195 Federal de Educación**. Buenos Aires, 29 de abril de 1993.
- ARGENTINA. **Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 165 Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa**. Buenos Aires, 9 de febrero de 2001.
- ARGENTINA. **Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 357 Administración Pública Nacional**. Buenos Aires, 21 de febrero de 2002.
- ARGENTINA. **Ley N° 26206 de Educación Nacional**. Buenos Aires, 27 de diciembre de 2006.
- ARGENTINA. **Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 957 Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina**. Buenos Aires, 23 de julio de 2009.
- ARGENTINA. **Decreto Poder Ejecutivo Nacional N° 552 Organigrama del Ministerio de Educación y Deportes de la Administración Pública Nacional**. Buenos Aires, 4 de abril de 2016.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. **La Evaluación de la Calidad Educativa en la Argentina: experiencias provinciales**. Buenos Aires: Ministerio de Educación; DiNIECE, 2003.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 210**. Buenos Aires, 27 de noviembre de 2003.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Evaluación de los Resultados del SINEC 1993/1998: debilidades y fortalezas en las pruebas de evaluación**. Buenos Aires: Ministerio de Educación; Programa Promoción y Evaluación de la Calidad Educativa, 2000.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 79**. Buenos Aires, 28 de mayo de 2009.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 99**. Buenos Aires, 12 de mayo de 2010.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 116**. Buenos Aires, 30 de septiembre de 2010.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 188**. Buenos Aires, 5 de diciembre de 2012.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación y Deportes. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 285**. Buenos Aires, 23 de agosto de 2016.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación y Deportes. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 280**. Buenos Aires, 18 de mayo de 2016.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación y Deportes. **Resolución del Consejo Federal de Educación N° 324**. Buenos Aires, 2 de agosto de 2017.
- ARGENTINA. Secretaría de Evaluación Educativa. **Aprender 2016: notas metodológicas: serie de documentos técnicos/2**. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes, 2016.
- ARGENTINA. Secretaría de Evaluación Educativa. **Aprender 2017: marco normativo: serie documentos técnicos/2**. Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2017.
- ARGENTINA. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. **Los Factores Escolares del Rendimiento Académico en Matemática y Lengua**.

Las Políticas de Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina (2016-2018)

Buenos Aires: SINEC; Dirección Nacional de la Evaluación de la Calidad de la Educación; Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1995.

ARGENTINA. Ministerio de Educación. Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. **Evaluación y uso de la Información**: manual de estrategias para el uso e incorporación de la información de evaluación. Buenos Aires: Ministerio de Educación, 1997.

BALL, Stephen. The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. **Journal of Education Policy**, London, v. 18, n. 2, p. 215-228, 2003.

BERTONI, Alicia; POGGI, Margarita; TEOBALDO, Marta. **De la Evaluación al Mejoramiento: un proceso de construcción de la calidad educativa**: informe 1993. Buenos Aires: Dirección de Investigación; Secretaría de Educación y Cultura, 1993.

BONFELD, Werner. **Critical Theory and The Critique of Political Economy**: on subversion and negative reason. New York: Bloomsbury, 2014.

BRISCIOLI, Bárbara. Renovación, Construcción de Hegemonía y Contradicciones: una aproximación a las políticas de alfabetización inicial implementadas durante el alfonsinismo. **Historia de la Educación – Anuario**, Buenos Aires, v. 10, dic. 2009.

CÁMARA de Diputados de La Nación (CDN). **Orden del día N° 930**. Buenos Aires: Sesiones ordinarias, Comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda, 2016.

DAHLER-LARSEN, Peter. Constitutive Effects of Performance Indicator Systems. In: NORRIS, Nigel; KUSHNER, Saville (Ed.). **Dilemmas of Engagement**: evaluation and the new public management: advances in program evaluation. v. 10. Oxford: Elsevier, 2007. P. 17-35.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. **Decreto N° 2075 Estructura orgánico funcional del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Buenos Aires, 10 de diciembre de 2007.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. **Decreto N° 500 Creación de Direcciones de Currícula y Enseñanza, de Investigación y Estadística y de Evaluación Educativa en la órbita de la Dirección General Planeamiento Educativo**. Buenos Aires, 14 de mayo de 2008.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. **Decreto N° 660 Estructura orgánica del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Buenos Aires, 10 de diciembre de 2011.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. **Decreto N° 226 Estructura organizativa del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Buenos Aires, 15 de mayo de 2012.

GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. **Ley N° 5049 de la Evaluación Integral del Sistema Educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Buenos Aires, 22 de septiembre de 2014.

GREK, Sotiria. International Organisations and the Shared Construction of Policy 'Problems': problematisation and change in education governance in Europe. **European Educational Research Journal**, Wallingford, v. 9, n. 3, p. 396-406, 2010.

GRUPO de Reflexión sobre Educación (GRE). **Es Tiempo de un Plan Nacional de Educación**: documento n° 8. Montevideo: GRE, 2016. Disponible en: <www.polomercosur.org/grupoeducacion/>. Acceso en: 12 de mayo de 2018.

GVIRTZ, Silvina; PETRUCCI, Gabriel. Propuestas para Mejorar el Sistema Educativo: un futuro para la Argentina del siglo XXI. In: TEDESCO, Juan Carlos (Org.). **¿Cómo Superar la Desigualdad y la Fragmentación del Sistema Educativo?** Buenos Aires: IPE; UNESCO, 2006. P. 117-134.

LEONES, Mariela. **Recorrido Político y Técnico-Pedagógico en el Proceso de Elaboración, Justificación y Validación de los Criterios de Evaluación.** Buenos Aires: DiNIECE, 2005.

LINDBLAD, Sverker; PETTERSSON, Daniel; POPKEWITZ, Thomas S. **International Comparisons of School Results: a systematic review of research on large scale assessments in education.** Stockholm: Swedish Research Council, 2015.

LOMBARDI, José Claudinel; SAVIANI, Demerval. **Marxismo e Educação: debates contemporâneos.** Campinas: Autores Associados, 2005.

MORGENSTERN DE FINKEL, Sara. Crisis de Acumulación y Respuestas Educativas de la Nueva Derecha. **Revista Argentina de Educación**, Buenos Aires, v. 8, n. 14, p. 7-24, 1990.

OFFE, Claus. **Contradictions of the Welfare State.** London: Hutchinson & Co., 1984.

ORGANIZACIÓN de Estados Iberoamericanos (OEI). **Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios.** Madrid: OEI, 2010.

PASCUAL, Liliana; ALBERGUCCI, Luz; DUHALDE, Miguel; ABAL MEDINA, María. **Evaluación Educativa.** Buenos Aires: CTERA; Secretaría de Educación; Instituto de Investigaciones Pedagógicas "Marina Vilte", 2017.

POULANTZAS, Nikos. **Estado, Poder y Socialismo.** México: Siglo XXI Editores S.A., 2005. [1978].

RAVITCH, Diane. **The Death and Life of Great American School System: how testing and choice are undermining education.** Boulder: Basic Books, 2010.

TEDESCO, Juan Carlos. La Gran Recomendación es que Miren a la Persona, al Sujeto que hay detrás del Alumno. (Entrevista). **AGENCIA Orienta**, Santiago de Chile, n. 4, p. 6, ago. 2016.

TEDESCO, Juan Carlos. Los Nuevos Temas de la *agenda* de la transformación Educativa en Argentina. In: TEDESCO, Juan Carlos (Org.). **¿Cómo Superar la Desigualdad y la Fragmentación del Sistema Educativo?** Buenos Aires: IPE; UNESCO, 2006. P 17-34.

UNIDAD de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación (UPEA). **Bases para un Plan Decenal de Educación.** Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2010.

VIOR, Susana Elba; RODRÍGUEZ, Laura Roberta; MÁS ROCHA, Stella Maris. **Evaluación, Calidad y Escuela Secundaria en la Ciudad de Buenos Aires (1992-2013).** Luján: EdUNLu, 2016.

Laura Roberta Rodríguez es Docente-Investigadora en el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján, en el equipo de Política Educativa. Magister en Política y Gestión de la Educación por la Universidad Nacional de Luján. Doctoranda en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Autora de libros, artículos y ponencias sobre temáticas relativas a las políticas públicas en educación, en particular la política universitaria, el papel del Estado en educación y las transformaciones en las fronteras entre lo público y lo privado en políticas educativas.
E-mail: laura.rodriguez57@gmail.com

Susana Elba Vior es Profesora Emérita, Directora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación (1996/2016), Decana del Departamento de Educación (1984/1991), Universidad Nacional de Luján. Investigadora I en el Programa Nacional de Profesores Investigadores (Argentina). Coordinadora del Seminario Internacional sobre Formación de Profesores Mercosur/Conosur. Ha publicado libros y artículos sobre política educativa en Argentina, Brasil, Chile, México, España.
E-mail: susanavior@gmail.com

Stella Maris Más Rocha es Profesora investigadora en el área Política Educativa en la Universidad Nacional de Luján (UNLu) y Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Directora de las carreras Licenciatura en Educación y Profesorado en Ciencias de la Educación, Escuela de Humanidades, UNSAM (2009-2018). Autora de libros, artículos y ponencias sobre políticas públicas educativas en temas referidos a escuela secundaria, participación estudiantil, formación y condiciones laborales de docentes.
E-mail: stellamasrocha@gmail.com

Este es un artículo de acceso abierto distribuido según las condiciones de una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Disponible en: <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>>.