

LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN EN LA AGENDA DE GOBIERNO EN LA ARGENTINA RECIENTE: DISCURSOS, ACCIONES E INSTITUCIONALIDADES DE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA DURANTE LA GESTIÓN DE CAMBIEMOS (2015-2019)

PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO NA RECENTE ARGENTINA. DISCURSOS, AÇÕES E INSTITUCIONALIDADES DE POLÍTICAS VOLTADAS À MELHORIA DA QUALIDADE EDUCACIONAL DURANTE A GESTÃO DE CAMBIEMOS (2015-2019)

THE EVALUATION PROGRAMS IN THE RECENT GOVERNMENT AGENDA IN ARGENTINA. DISCOURSES, ACTIONS AND INSTITUTIONALITIES OF THE POLICIES ORIENTED TO THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF EDUCATION DURING THE MANAGEMENT OF CAMBIEMOS (2015-2019)

Lucrecia RODRIGO¹
Inés RODRÍGUEZ MOYANO²

RESUMEN: *Este artículo analiza la orientación de las políticas de evaluación educativa a nivel nacional en el marco de la restauración conservadora en Argentina. A partir de un estudio de corte cualitativo, el trabajo analiza los marcos institucionales de los programas de evaluación y las intervenciones desarrolladas durante los años 2015-2019 así como las miradas de los distintos actores responsables de su diseño e implementación. Los hallazgos sugieren un proceso de revalorización de la medición de los aprendizajes a través de pruebas estandarizadas como herramienta privilegiada de gestión que se distingue de la limitada gravitación que tuvieron estos dispositivos durante el periodo precedente, en el marco de políticas más amplias tendientes a garantizar la igualdad e inclusión.*

PALABRAS CLAVES: *Evaluación. Calidad educativa. Restauración conservadora. Argentina.*

RESUMO: Este artigo analisa a orientação das políticas de avaliação educacional a nível nacional, no âmbito da restauração conservadora na Argentina. Com base em um estudo qualitativo, o trabalho analisa os marcos institucionais dos programas de avaliação e as intervenções desenvolvidas durante os anos 2015-2019, bem como as opiniões dos diferentes atores responsáveis pela sua concepção e implementação. Os resultados sugerem um processo de reavaliação da medição da aprendizagem através de testes padronizados como ferramenta privilegiada de gestão, o que difere da importância limitada que estes dispositivos tiveram no

¹ Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires – Argentina. Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Sociología de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2115-2081>. Correo: lucrecia.rodrigo@gmail.com

² Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires – Argentina. Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2538-682X>. Correo: inesmoyano@gmail.com

período anterior, no âmbito de políticas mais amplas que visam garantir a igualdade e a inclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação. Qualidade educacional. Restauração conservadora. Argentina.

ABSTRACT: *This article analyzes the orientation of educational evaluation policies at the national level within the framework of conservative restoration in Argentina. Based on a qualitative study, the paper analyzes the institutional frameworks of the evaluation programs and the interventions developed during the years 2015-2019 as well as the views of the different actors responsible for their design and implementation. The findings suggest a process of re-evaluation of the measurement of learning through standardized tests as a privileged management tool, which differs from the limited importance that these devices had during the previous period, within the framework of broader policies aimed at ensuring equality and inclusion.*

KEYWORDS: *Evaluation. Educational quality. Conservative restoration. Argentina.*

Introducción

A partir de los años 1990, la evaluación de la calidad en términos de eficacia del sistema educativo se instala como tema de agenda en Argentina como parte de una tendencia más amplia desplegada a nivel mundial y regional. La Ley Federal de Educación (LFE N° 24.195) del año 1993 dispuso que el Ministerio de Educación de la Nación en coordinación con las jurisdicciones provinciales evaluara de manera permanente la calidad de la educación. Bajo este nuevo marco legal, se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa en el año 1995 y comenzaron a aplicarse los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) (NARODOWSKY *et al.*, 2002; GVIRTZ *et al.*, 2006)³. Durante estos años, el país comenzó también a integrar experiencias globales y regionales de evaluación, a tono con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial. Los datos proporcionados por estas pruebas se consideraron un indicador privilegiado del desempeño de los profesores, estableciéndose una relación causal entre los docentes que enseñan y los estudiantes que aprenden que puso bajo sospecha la idoneidad de los docentes y su formación (FEENEY; DIKER, 1998).

³ Los ONE fueron aplicados en las 24 jurisdicciones del país entre los años 1993 y 2016. Su carácter censal o muestral varió en las distintas gestiones educativas, sucediendo lo mismo con los tiempos transcurridos entre una y otra aplicación. Por lo general, las evaluaciones se aplicaron en los últimos años de cada nivel y en las áreas de Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

La llegada del nuevo siglo supuso en la región la promoción de discursos que vincularon a la calidad de la educación con una perspectiva de derechos. En Argentina, bajo los gobiernos “kirchneristas” (2003-2007; 2007-2015) la “inclusión con calidad” se convirtió en uno de los ejes nodales de la política educativa de la época (BRENER; GALLI, 2016).⁴ Al respecto, desde el discurso oficial se consideró a la inclusión escolar como un acto de justicia social y a la calidad como el resultado de acciones integrales orientadas a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje (FELDFEBER; GLUZ, 2019). Resultado de esta manera más amplia y compleja de comprender la calidad, la evaluación se alejó de interpretaciones reduccionistas que la limitaban a la medición del rendimiento y a la rendición de cuentas, para acercarla a visiones que destacaron aspectos formativos y menos técnicos, tal como quedó expresado en la Ley de Educación Nacional (LEN N°26.206) del año 2006 aún vigente.⁵ Bajo esta normativa, las políticas de evaluación extendieron su mirada no sólo a los resultados, sino también al contexto y a las condiciones en que se producen los procesos de enseñanza y aprendizaje (PASCUAL; ALBERGUCCI, 2016). De allí, que en la época se alentara la implementación de investigaciones y evaluaciones alternativas para efectuar diagnósticos institucionales.⁶

Esta manera más compleja e integral de concebir la evaluación siguió acompañada de los tradicionales ONE que, en buena medida, no lograron ampliar sus sentidos y quedaron limitados a la medición del aprendizaje a través de pruebas estandarizadas y a gran escala. Algo similar sucedió con las pruebas PISA de la OCDE⁷ que, más allá de las discrepancias internas sobre el acuerdo o no de participar, el país continuó integrando aunque mostrando poco interés en sus datos (RODRIGO, 2016; 2019). Sin embargo, lo cierto es que en el marco de la LEN y durante los tres gobiernos “kirchneristas”, los sentidos adoptados por la evaluación buscaron ampliarse en paralelo a la redefinición de la noción de calidad proceso

⁴ Las gestiones “kirchneristas”, de orientación peronista, estuvieron conformadas por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y por las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

⁵ La LEN establece el acceso universal y obligatorio al nivel secundario y posicionó al Estado como garante de este proceso. Definió un nuevo marco regulatorio para la evaluación, que fue concebida como uno de los instrumentos destinados a alcanzar la igualdad y calidad, extendiendo su mirada no sólo a los resultados en las pruebas, sino también al contexto y a las condiciones de producción de la enseñanza y el aprendizaje.

⁶ A modo de ejemplo, en el año 2013 se creó el Índice de Mejora de las Escuelas Secundarias Argentinas (IMESA) que se propuso como una medida sintética y alternativa para informar acerca del funcionamiento de las escuelas. Dicho índice combinaba el tiempo que tardan los estudiantes en terminar el nivel, la tasa de egreso y los resultados de las pruebas del último ONE. Operó sólo por un breve periodo de tiempo y como experiencia piloto.

⁷ El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es un estudio llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a nivel mundial que mide el rendimiento de los jóvenes de 15 años en tres áreas de conocimiento: matemática, ciencia y comprensión lectora.

que, como mostraremos en este artículo, volverá a restringirse a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos en el año 2015⁸.

La llegada del presidente Mauricio Macri al poder inauguró una nueva coyuntura histórica para el país. Rápidamente, se procedió al ajuste económico y al progresivo desmantelamiento de las políticas sociales con importantes repercusiones en el campo escolar (GLUZ, 2019; FELDFEBER; GLUZ, 2019). Al respecto, la evaluación se convirtió en uno de los ejes claves y transversales que articuló a la política educativa de la época. De allí el interés de este artículo de analizar el sentido de las modificaciones en la agenda de política educativa en el marco de la restauración conservadora en Argentina, así como las institucionalidades y propuestas desarrolladas durante el período 2015-2019. A partir de entonces, se diseñaron nuevos programas e instrumentos de gestión que revalorizaron a la evaluación como el dispositivo privilegiado para informar y mejorar la mentada “calidad” educativa los cuales, en buena medida, habían marcado el rumbo de la política educativa de los años 1990.

El artículo se organiza en tres apartados: inicialmente, analizaremos la arquitectura institucional y los marcos normativos de la institucionalidad emergente del área de la evaluación a nivel nacional. En segundo lugar, focalizaremos en las orientaciones de las acciones llevadas adelante por la denominada Secretaría de Evaluación dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Finalmente, presentaremos algunas reflexiones sobre el modo en que estas nuevas orientaciones vehiculizan u obturan los procesos de ampliación del derecho a la educación en Argentina.

El análisis que aquí presentamos se basa en resultados de una investigación en curso que tiene por objetivo analizar las políticas educativas en la Argentina reciente (2003 a la actualidad), identificando modificaciones y continuidades en las agendas de política, orientaciones e intervenciones de gobiernos de diferente signo, y considerando las relaciones de fuerza que disputan la direccionalidad del sistema educativo y configuran los sentidos acerca del derecho a la educación en un país federal⁹. El presente artículo recupera el punto de vista de los actores responsables del diseño e implementación de las políticas de evaluación a nivel nacional, así como las normativas y documentos sobre las líneas de acción desarrolladas durante ese periodo por la Secretaría de Evaluación Educativa.¹⁰

⁸ El gobierno de la Alianza Cambiemos (una coalición política nacional) ganó las elecciones presidenciales de la mano de Mauricio Macri en diciembre de 2015.

⁹ Proyecto UBACyT “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” radicado en el Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires.

¹⁰ El trabajo de campo se realizó en el año 2019 e involucró entrevistas semi-estructuradas a las máximas autoridades políticas del área y a miembros de los equipos pedagógicos a nivel nacional.

La Secretaría de Evaluación Educativa: la nueva arquitectura institucional

Luego que por falta de consenso político fracasara el intento por parte del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación de crear un organismo autárquico de evaluación educativa, en el año 2016 el poder ejecutivo puso en marcha la Secretaría de Evaluación Educativa (SEEN) a través del Decreto nacional N°552¹¹. Vale destacar que la iniciativa fallida de crear un Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE) retoma una vieja disputa que ya se había hecho presente en los años 1990 entre dos estrategias institucionales, cuando la evaluación se instala en la agenda política obligando a la generación de nuevos espacios burocráticos en el Ministerio. La puja de posicionamientos acerca de cómo entender una unidad de evaluación se daba entre una posición que defendía la idea de mantener el área dentro del Ministerio, y otra que sostenía la importancia de generar 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.

No obstante la propuesta de creación de una agencia desconcentrada del Ministerio nacional logró plasmarse sólo durante un corto periodo de tiempo en Argentina, la breve historia del área de evaluación educativa del último cuarto de siglo da cuenta de importantes cambios en su dimensión institucional. Así, de conformarse en sus orígenes en una Dirección asociada a la Secretaría de Planeamiento, a pasar luego a ser una agencia desconcentrada por un breve periodo (1999-2001) y denominada Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) (Decreto N° 165/01), a constituirse finalmente en una Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (Decreto N° 357/02) desde el año 2002 hasta 2015¹² momento que, con la llegada del gobierno de la Alianza Cambiemos, se imprime al sector una inusitada relevancia bajo los argumentos de ajustarse con mayor rigor a lo establecido por la LEN. Tal como señala la literatura especializada, esta dimensión tiene implicancias para la función de la evaluación, principalmente en la capacidad de diseñar e implementar planes de mediano y largo plazo, y en la capacidad de sostener decisiones y criterios de evaluación en diferentes coyunturas políticas. Se hace referencia también al impacto de estos formatos institucionales sobre la credibilidad y la legitimidad de las

¹¹ Sobre los debates parlamentarios del proyecto de creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE) consultar Rodríguez *et al.*, 2018.

¹² Si bien durante el largo periodo señalado se mantuvo el rango, durante los gobierno kirchnerista (2003-2015) se revisaron los criterios políticos y técnicos de los operativos.

actividades de evaluación, así como la sostenibilidad técnica y operativa de dichas actividades (FERRER; FISZBEIN, 2015).

La creación de la Secretaría de Evaluación Educativa en el año 2015 significó asignar un alto nivel de jerarquía al área dentro del Ministerio de Educación. Si bien desde la voz oficial consultada no apareció un argumento claro sobre la justificación de crear esta nueva institucionalidad, sí se destacó la necesidad de fortalecer la eficacia de aquellas áreas dedicadas a la evaluación e información del sistema, para lo cual se consideró dar lugar a una nueva agencia con facultades exclusivas sobre la evaluación. La institucionalidad creada supuso nuevas jerarquías y funciones del área que quedaron cristalizadas en un organigrama que refleja las prioridades y lineamientos de la agenda política en cuestión. La conducción está a cargo de un Secretario de Evaluación, y posee dos direcciones (la Dirección Nacional de Calidad y Equidad Educativa y la Dirección de Evaluación de Aprendizajes) y tres coordinaciones (Coordinación de Información; Coordinación de Implementación Federal y Coordinación Metodológica).

Un antecedente directo de este modelo institucional se vincula a la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires -gobernada desde el año 2005 por representantes del oficialismo a nivel nacional¹³- que, desde los años 1980, viene desarrollando un sistema propio y robusto de evaluación para conformarse a partir del año 2014 en la actual Unidad de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa (Ley N° 5049/14). Con rango de subsecretaría, se trata de un ente descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación porteño que reemplaza a la ex Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa gozando de altos niveles de autonomía para gestionar políticas nacionales y crear perfiles propios de evaluación.

La creación de la SEEN implicó un fuerte proceso de reestructuración del área en la que se observan dos tendencias relevantes. Por un lado, un proceso de vaciamiento de los recursos sensibles del sector a través del despido de trabajadores contratados de sólida formación y experiencia en el tema que, como señalaron funcionarios intermedios de la gestión, tuvo un impacto en el debilitamiento del área pedagógica a la vez que sobrecargó de trabajo a los pocos equipos de planta permanente que quedaron en pie.¹⁴ En particular, esta dinámica quedó expresada en los nuevos dispositivos de evaluación donde los ítems del área de sociales para el nivel secundario quedaron reducidos al subárea de ciudadanía. Se trata de una tendencia internacional donde las ciencias sociales van perdiendo peso en relación a las

¹³ La Ciudad de Buenos Aires es gobernada actualmente por Rodríguez Larreta, quien bajo el mismo signo político que su antecesor Mauricio Macri, asume la jefatura de gobierno en el año 2015.

¹⁴ Según los datos relevados en las entrevistas realizadas la SEEN contaba con 58 miembros, 12 de ellos son personal permanente.

áreas consideradas claves en las evaluaciones estandarizadas como son comprensión lectora, matemática y ciencias. Pero a la par del proceso de achicamiento del personal, se observa cierta profundización de la tercerización de funciones que históricamente correspondían al Estado nacional a través de nuevas contrataciones externas a ONG para elaborar y procesar los datos, igual que para confeccionar los informes de las pruebas. Estos convenios que han sido definidos, por lo general, por el Poder Ejecutivo Nacional pusieron en evidencia la intensificación de los procesos de mercantilización que ya desde hace décadas atraviesan el sistema educativo argentino (FELDFEBER *et al.*, 2018; CASTELLANI, 2019). Como ha señalado la literatura especializada, este tipo de programas de evaluación trasladan y expresan los modos de gestión del sector privado vinculados al paradigma de la Nueva Gestión Pública (FALABELLA, 2015; VERGER; NORMAND, 2015).

Los programas, las acciones y los dispositivos de gestión de la evaluación

La nueva institucionalidad creada refleja las prioridades y lineamientos de la agenda política de la época en las cuales se identifican cambios notables en los dispositivos y herramientas de evaluación, así como el lugar otorgado a la difusión de los datos para el logro de los objetivos propuestos de mejorar la “calidad” y la “equidad” educativa.

Los programas de evaluación fueron impulsados en el marco del denominado Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa aprobado por resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) en el año 2016 (Res. 280/16). Como podrá notarse, los conceptos jerarquizados a través de los objetivos de la SEEN recuperan algunos términos que han sido muy polémicos de cara a los debates educativos suscitados en el marco de las políticas focalizadas y compensatorias de los años 1990 como lo es el concepto de “equidad”. Estas políticas se fundaron en el principio de equidad, concebido como no dar lo mismo a quienes no son iguales, y se convirtieron en la estrategia de combate a la pobreza durante ese período (FELDFEBER; GLUZ, 2011).

El nuevo instrumento de gestión de la SEEN contó con el compromiso de todas las jurisdicciones, y se propuso la aplicación de pruebas bajo el objetivo de obtener información “representativa” y de “calidad”. De allí, la centralidad que adquiere en el discurso oficial la cuestión de transmisión de la información de los resultados de las evaluaciones en vistas a construir información “transparente”, “relevante” y “objetiva”. Este énfasis discursivo en la importancia de los datos recoge en cierta medida lo que algunos actores consultados consideran como “deudas” de la gestión anterior en esta materia. Recordemos que los ONE

no sólo no se venían implementando en el tiempo con rigurosa sistematicidad, sino que la publicación de los informes se hacía en un plazo que algunos actores consideraban a destiempo. De este modo, ya en los discursos públicos durante la campaña electoral de 2015, a las críticas esgrimidas a las políticas educativas de las gestiones “kircheristas” por la supuesta baja calidad medida por los malos resultados en las pruebas nacionales e internacionales, se sumaba la denuncia sobre los errores técnicos y de implementación de los operativos de evaluación, cuestionando con ello la fidedigna visibilidad de los resultados (RODRÍGUEZ *et al.*, 2018).

El sistema nacional de evaluación quedó organizado en cuatro áreas de intervención. La primera, vinculada al diseño y aplicación de programas nacionales, regionales e internacionales de evaluación; en esta línea, los tradicionales ONE fueron reemplazados por las pruebas “Aprender”, tal como analizaremos a continuación. La segunda, se asoció a los procesos de autoevaluación institucional en los niveles de educación obligatoria. La tercera, se relacionó con la evaluación de programas y proyectos por parte de las agencias gubernamentales. Finalmente, la cuarta refiere al fortalecimiento de las capacidades federales en materia de evaluación. De hecho, fue en el marco de esta normativa que se crearon las Unidades Jurisdiccionales de Evaluación en cada uno de los gobiernos jurisdiccionales (UJE) que, en su conjunto, dieron lugar a la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE). A través de estos equipos el gobierno nacional ofrecía a las provincias instancias de capacitación y de trabajo en conjunto con los referentes de las UJE donde no sólo se abordaban temáticas vinculadas a la implementación de los dispositivos nacionales de evaluación en los territorios, sino también asociadas al fortalecimiento de las capacidades jurisdiccionales para la lectura de los datos en tanto herramienta necesaria para la toma de decisiones en materia de política educativa en los distintos niveles de gestión.

Asimismo, junto con esta nueva institucionalidad se aprueba el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Res. CFE N°285/16), cuyo objetivo queda expresado en los siguientes términos: “lograr entre todos/as un país con una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que le brinde a todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos los saberes socialmente significativos, las habilidades y capacidades para su desarrollo integral, en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad”. A tono con los propósitos de federalizar los asuntos educativos, el plan se propuso como la organización de una agenda de trabajo entre el gobierno nacional y los provinciales para el desarrollo de una política educativa integral, inclusiva y de calidad. Respecto a esta última noción, quedó directamente vinculada al aprendizaje alcanzado por los estudiantes. De hecho, se sostuvo como finalidad

del plan alcanzar “una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que brinde a la totalidad de los/as niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as los saberes socialmente significativos y las capacidades para su desarrollo integral en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad” (PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL, 2016, p. 3). El nivel de aprendizaje, saberes y capacidades alcanzadas por los estudiantes, se vuelve entonces sinónimo de calidad de la educación. La evaluación y el uso de la información aparecen así, como uno de los medios privilegiados para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes. Se sostiene al respecto, que el conocimiento es un insumo fundamental para la planificación y la toma de decisiones en todos los niveles de gestión, desde el nacional y provincial hasta el ámbito escolar. En definitiva, la información provista por las pruebas, en tanto “oportuna” y “confiable”, permitiría monitorear las acciones educativas y anticipar obstáculos y dificultades en su implementación, en sintonía con las recomendaciones que a nivel mundial sostienen y difunden organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) (JAKOBI; MARTENS, 2007; VERGER; BONAL, 2011).

Bajo esta lógica, fortalecer y generar nuevos procesos de recolección, sistematización, difusión y uso de la información, se tornan objetivos de la política educativa de la época. Será necesario entonces, por un lado, mejorar los procesos de recolección de datos existentes como es el caso del Relevamiento Anual¹⁵. Por otro, generar nuevos mecanismos de evaluación no sólo de aprendizajes, sino también de políticas y proyectos educativos. En esta línea, junto a las pruebas “Aprender” se pone en marcha una política integral de difusión, uso y aprovechamiento de los datos al interior de las escuelas, en las gestiones provinciales y en la gestión nacional.

Las pruebas “Aprender” se presentan como el instrumento privilegiado de la SEEN destinado a revitalizar la evaluación. Un aspecto importante a señalar es que a través de la aplicación de estas pruebas se propuso obtener periódicamente información para analizar y tomar decisiones acerca de los desempeños estudiantiles en los niveles primario y secundario. En un comienzo se decidió que su modalidad de aplicación sería anual y censal, tanto para los estudiantes de sexto grado de primaria como para los de quinto año del nivel secundario; las áreas establecidas a evaluar fueron matemática, lengua, ciencias naturales, y sociales. Junto a las pruebas, el programa aplica cuestionarios complementarios que relevan opiniones de los

¹⁵ A partir del año 1996, comenzó a implementarse el sistema Federal de Estadísticas Educativas continuas que a través del Relevamiento Anual recoge información referida a matrícula, docentes y establecimientos del sistema educativo argentino.

estudiantes, docentes y directores acerca del contexto y de las condiciones en las que se desenvuelve el aprendizaje escolar. A partir del año 2018, las pruebas no se aplican anualmente en los dos niveles, sino que en cada año se privilegia la evaluación de un ciclo educativo en particular. Aunque desde instancias nacionales se argumentó que los motivos que impulsaron dicha decisión fueron de índole política y técnica asociados, en buena medida, a los tiempos requeridos para el procesamiento de los datos, sin duda los motivos económicos como consecuencia de los recortes sufridos por el sector durante los últimos presupuestos anuales de la gestión Cambiemos ocuparon un lugar importante, aunque no hayan sido oficialmente reconocidos (OBSERVATORIO UNIPE, 2019).

En efecto, según la mirada de los funcionarios intermedios de la gestión, la SEEN tendió a federalizar las pruebas nacionales en tanto se promovió una mayor participación de los representantes de las jurisdicciones para elaborar y supervisar la validez de los ítems de las pruebas (aunque a partir del “Aprender” la mayoría son ítems de respuesta cerrada por lo cual se corrigen por medio de lector óptico). En el año 2017, la SEEN lanzó dos convocatorias para especialistas de la comunidad educativa: por un lado, los docentes que construirían los ítems para futuras aplicaciones de la evaluación “Aprender” y, por otro lado, a lectores críticos para participar de la validación de dichos ítems en el marco del dispositivo. A los efectos de coordinar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno, como así también fortalecer y mejorar la herramienta de evaluación contemplando la participación federal-regional en la construcción de la misma, finalmente se conformaron dos Cuerpos Colegiados de carácter federal-regional: el Cuerpo Colegiado de Constructores de Ítems y el Cuerpo Colegiado de Lectores Críticos Expertos. Aunque vale destacar que durante la gestión anterior las jurisdicciones también participaban en estos procesos, puede considerarse que a través de esta estrategia se institucionaliza su intervención y con ello se logra construir un panorama más amplio a la hora de decidir qué evaluar en la medida en que las pruebas se construyen a partir de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación y de los Diseños Curriculares jurisdiccionales. Desde aquella misma posición, se sostiene que la construcción de esta visión más federal a la hora de pensar la evaluación fue un logro positivo de la nueva secretaría aunque también se advierte que, en ocasiones, la falta de preparación de quienes conforman los consejos provinciales de constructores de ítems y de lectores críticos expertos dificulta el buen funcionamiento de las operatorias. Esta falencia queda expuesta en las reuniones a nivel nacional, como relatan las fuentes entrevistadas, dejando también en evidencia las estrategias a la que en ocasiones recurren las jurisdicciones de “dibujar” los antecedentes de los especialistas.

Junto al programa “Aprender” se avanzó también en el diseño de propuestas de evaluación del sistema de formación docente, un plan inédito en la historia de nuestro país. Se trata de estrategias que han tomado impulso no sólo a nivel nacional sino también regional, inscriptas dentro de un escenario político de sospecha y desconfianza hacia el trabajo de los profesores y sus escuelas, tal como ponen en evidencia organizaciones internacionales como el Banco Mundial (2014) o el “Programa Enseña por Argentina” (FRIEDRICH, 2014). Por otra parte, suelen orientarse al establecimiento de asociaciones entre el nivel de rendimiento docente y los incentivos económicos, cuestionando y poniendo en riesgo la estabilidad que históricamente ha distinguido al trabajo de los enseñantes en los países de la región (ROCKWELL, 2015; 2018; FELDFEBER, 2016). De esta manera, en el año 2017 se implementó el operativo “Enseñar” que consistió en una evaluación diagnóstica a estudiantes de instituciones de formación docente para la enseñanza obligatoria. En particular, se evaluó a estudiantes del último año que estuvieran realizando prácticas de enseñanza 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 e inglés). Las pruebas examinaron las competencias en comunicación escrita (lectura y escritura) y criterio pedagógico (planificación de la enseñanza, implementación de estrategias de enseñanza y evaluación de aprendizajes).

Aunque este dispositivo no logró consolidarse en el tiempo, tanto las evaluaciones “Enseñar” como las primeras ediciones del “Aprender” fueron resistidas por las organizaciones sindicales docentes de las distintas provincias y centros de estudiantes preocupados por el uso político de sus resultados. Se sostuvo al respecto, que “la comunidad docente se vio interpelada a la hora de repartir públicamente las culpas de los magros resultados alcanzados, pero es excluida de la discusión técnica sobre los criterios que rigen la construcción y el diseño del instrumento de medición” (OBERVATORIO UNIPE, 2019, p. 3). En efecto, esta situación condujo a que los datos del operativo Aprender 2016 cubran alrededor del 60% y 70% de la matrícula, no llegando siquiera al 50% en algunas provincias (Neuquén, CABA y Santa Cruz, por ejemplo). Pese a esta situación, las conclusiones de los informes operaron como herramientas de presión política a nivel nacional en un contexto de importantes conflictos políticos entre el gobierno nacional y la comunidad educativa.

En el marco del proceso de revitalización de la “cultura de la evaluación” llevada adelante por la SEEN, la difusión de los resultados y de la información se volvió una cuestión fundamental. Se puso en marcha el “Sistema Abierto de Consulta Aprender” destinado a mejorar el acceso a la información educativa de los “usuarios” y al procesamiento en línea de

las bases de datos de las evaluaciones. A través de sus publicaciones, la plataforma se presentó como la instancia privilegiada y “transparente” para acceder a la información estadística. Junto al interés por difundir los resultados resurge en la época, sobre todo en los discursos de distintos funcionarios y políticos, las intenciones de publicar la información por escuela como mecanismo de mejora de la calidad¹⁶. Cabe destacar, que en Argentina este es un tema de gran sensibilidad y polémica, pues entra en tensión con la prohibición de publicar los datos conseguidos por las instituciones en las pruebas de rendimiento, tal como queda establecido en el artículo 97 de la LEN que afecta a la publicación de datos concernientes a investigaciones o evaluaciones educativas, y en la ley nacional sobre el sistema estadístico (N°17.622). En buena medida, estos ensayos guardan relación con la intención de avanzar hacia la elaboración de rankings de rendimiento entre escuelas, de manera de otorgar mayor libertad a las familias para elegir el tipo de educación y alentar la competencia entre los centros. El uso político y mediático que supone la publicación de los resultados, ha sido una cuestión analizada que ha puesto en evidencia su influencia en las representaciones y en las valoraciones que los actores involucrados, familias, docentes, directivos, funcionarios, hacen del sistema y de sí mismos (RODRIGO, 2016; 2019).

Uno de los mayores logros de la gestión señalado por los funcionarios consultados, fue precisamente que la información producida por la SEEN llegue a todos los actores del sistema. Fue así, que se elaboraron informes para diferentes actores involucrados, a la vez que se impulsó un fuerte trabajo de comunicación y publicación de las bases de datos. Se trató, según las valoraciones del área, de un proceso complejo en construcción basado en un mecanismo de reportes hacia las escuelas que año a año fue ganando en profundidad y complejidad. Para ello, el gobierno nacional entregó a las instituciones escolares el denominado “kits de materiales” que incluía videos, documentos técnicos y guías de carácter instrumental para orientar la lectura de la información. Al respecto, se subraya que mientras los primeros reportes referían acotadamente a los desempeños de los estudiantes en lengua y matemática, los elaborados posteriormente arrojaban una mirada más compleja y contextual de los datos que les permitiría a las escuelas ampliar la comprensión del clima escolar de sus respectivas instituciones.

¹⁶ En efecto, el propio presidente, Mauricio Macri, refirió a este tema en la apertura de la Asamblea Legislativa en Marzo del año 2018: “Tenemos que poder saber cómo le está yendo a la escuela donde van nuestros hijos. Hoy está prohibido por ley que se publiquen los resultados por escuela y eso no tiene sentido. Por eso les pido que este año legislativo avancemos para cambiar esa norma” (CLARÍN, 2018). Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/macri-pidio-ranking-escuelas-desato-polemica_0_BJVXhM8_G.html. Acceso en: 15 set. 2019.

Finalmente, ocuparon un lugar clave en el plan de mejora y en el sistema de evaluación los operativos internacionales y regionales impulsados por los organismos internacionales. Al respecto, destacan las pruebas PISA de la OCDE y las evaluaciones del Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO, que fueron consideradas durante dicha gestión como parámetros privilegiados para informar acerca de la calidad a nivel internacional. Al respecto, resulta interesante destacar que PISA pasó a integrar las metas de los planes educativos propuestos (tal el caso del denominado “Plan Educativo Maestr@”¹⁷ y sus respectivas metas orientadas a la calidad y evaluación), así como predominó la promoción para que las jurisdicciones participen como regiones adjudicadas¹⁸.

Consideraciones finales

Como parte de los objetivos propuestos en este artículo hemos analizado la orientación de las políticas de evaluación educativa a nivel nacional en el marco de la restauración conservadora en Argentina. La indagación ha dado cuenta de un proceso de revalorización de la medición de los aprendizajes a través de pruebas estandarizadas como herramientas privilegiadas de gestión. Este hecho, sin duda, retrotrae el proceso de ampliación de los sentidos adoptados por la evaluación e iniciado durante los tres gobiernos “kirchneristas”, asociado a la construcción de acciones integrales orientadas a garantizar las condiciones materiales de la educación y la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En este sentido, hemos referido al modo en que la nueva arquitectura institucional que adopta la evaluación bajo el gobierno de Cambiemos, y el alto nivel de jerarquía que ocupa dentro del Ministerio de Educación Nacional, refleja las prioridades y lineamientos de la agenda política donde se identifican cambios notables en los dispositivos y herramientas de evaluación, así como en el lugar otorgado a la difusión de los datos para el logro de los objetivos propuestos de mejorar la “calidad” y la “equidad”. En este escenario, se diseñaron toda una serie de instrumentos de gestión que destacaron por valorizar a la evaluación como el dispositivo privilegiado para informar y mejorar la “calidad” educativa los cuales, en buena medida, definieron el sentido de la política educativa de los años 1990. En el marco de lógicas

¹⁷ Este plan fue presentado por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación en el año 2017 y definido como borrador de un proyecto de ley sobre educación. Para mayor información véase el informe “Análisis sobre el denominado Plan Educativo Maestr@ del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación” elaborado por el área de Educación del IDH-UNGS (2017).

¹⁸ Junto a la Ciudad de Buenos Aires, destaca el caso de la provincia de Buenos Aires y de Córdoba, entre las jurisdicciones con mayor matrícula del país que integran con muestras propias las pruebas PISA.

tecnocráticas e instrumentales, la calidad se reduce a la aplicación de pruebas estandarizadas, reafirmando la cultura de la rendición de cuentas y reduciendo la educación a sus aspectos más medibles y cuantificables. Al respecto, investigaciones recientes han puesto en evidencia la relevancia de los datos de las pruebas “Aprender” como insumo clave en la construcción de políticas públicas específicas; en particular, en relación a la delimitación de las escuelas y sujetos beneficiarios de programas estatales destinados a la intervención sobre las desigualdades socioeducativas. Se advierte así, que criterios meritocráticos e individualizantes inherentes a este tipo de pruebas, participan en la restauración de las fronteras de intervención estatal entre los distintos grupos sociales y en las maneras de concebir el derecho a la educación en políticas que adquieren rasgos de tipo focalizado (Gluz, 2019). Asimismo, se afirma que sus datos conducen a una toma de decisiones informada, aunque constituyan un recorte de realidades escolares complejas. En este sentido, se vuelve necesario indagar en las maneras en que las escuelas se ven afectadas por las políticas y prácticas de evaluación, y cómo redimensionan las mismas en tanto modos centrales de regulación de la enseñanza. Esta consideración resulta necesaria tanto para ampliar la producción de conocimiento en la materia, como para el diseño de políticas y el trabajo más local en las instituciones donde la evaluación constituye una práctica estructurante del trabajo pedagógico en las aulas y define aspectos nodales de la vida institucional.

REFERENCIAS

- BALL, S. Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. **Revista Educación y Pedagogía**, v. XV, n. 36, p. 87-104, 2003.
- BALL, J.; YOUDELL, D. **La privatización encubierta en la educación pública**. Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2007.
- BANCO MUNDIAL. **Profesores excelentes**. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington, DC, 2014.
- BARROSO, J. Dirección de escuelas y regulación de políticas: en busca del unicornio. *In*: MIRANDA, E.; LAMFRI, N. (Org.). **La educación secundaria**. Cuando la política educativa llega a la escuela. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2017.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- BRENER, G.; GALLI, G. **Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado**. Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina, 2016.

CASTELLANI, A. ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación argentina (2015-2018). **Informe de investigación N° 6**. Observatorio de las Elites, CITRA, UMETCONICET, 2019.

FALABELLA, A. El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009), **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 699-722, 2015.

FEENEY, S.; DIKER, G. La evaluación de la calidad. Un análisis del discurso oficial, **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, año VII, n. 12, ago. 1998.

FELDFEBER, M. Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado: o el mérito como opción única de mercado. *In*: BRENER, G.; GALLI, G. (Comps.) **Facsímil**: Algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. CABA: Stella Ediciones, 2016.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 13, p. 19-38, out. 2019.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo, **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr./jun. 2011.

FELDFEBER, M.; PUIGGRÓS, A.; ROBERTOSN, S.; DUHALDE, M. **La privatización educativa en Argentina**. CABA: CTERA, 2018. Disponible em: https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf. Acceso em: 15 set. 2019.

FERRER, G.; FISZBEIN, A. ¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia. En **El Diálogo: Liderazgo para las Américas**, Comisión para la Educación de Calidad para todos. Documento de antecedentes. Banco Mundial y su Programa del Fondo Fiduciario READ (Russia Education Aid for Development), 2015.

FRIEDRICH, D. S. Global microlending in education reform: enseñá por Argentina and the neoliberalization of the grassroots. **Comparative Education Review**, v. 58, n. 2, p. 296-321, 2014.

GLUZ, N. Las políticas educativas destinadas a la atención de las desigualdades y los patrones de intervención sobre "la cuestión social" en el campo escolar. *In*: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 14., 2019, San Martín. **Anais [...]**. San Martín: SAAP, UNSAM, jul. 2019.

GVIRTZ, S.; LARRIPA, S.; OELSNER. Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 14, n. 18, 2006.

IDH-UNGS. **Análisis sobre el denominado Plan Educativo Maestr@ del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.** Área de Educación, IDH-UNGS, 2017.

JAKOBI, A.; MARTENS, K. La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. *In: BONAL, X.; TARABINI-CASTELLANI, A.; VERGER, A. (Comps.). Globalización y Educación.* Textos Fundamentales. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007. p. 233-253.

NARODOWSKY, M. **La evaluación educativa en la Argentina.** De los operativos nacionales a los boletines escolares. Buenos Aires: Prometeo, 2002.

OBSERVATORIO UNIPE. **Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE.** Año 5, n. 7, mar. 2019.

Cómo referenciar este artículo

RODRIGO, L.; RODRÍGUEZ MOYANO, I. Los programas de evaluación en la agenda de gobierno en la Argentina reciente: discursos, acciones e institucionalidades de las políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa durante la gestión de Cambiemos (2015-2019). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 762-777, ago. 2020. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13784>

Remitido en: 20/02/2020

Revisiones requeridas en: 30/04/2020

Acepto en: 28/06/2020

Publicado en: 01/08/2020