

Contextos de Educación, Junio de 2017, n° 22, ISSN 2314-3932
Universidad Nacional de Río Cuarto.
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Ciencias de la Educación

EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. Políticas y concepciones

THE NATIONAL EVALUATION SYSTEM IN ARGENTINA. Policies and Ideas

Zulma Perassi

zperassi@gmail.com
Universidad Nacional de San Luis, República Argentina

Palabras Clave

Evaluación
Sistema Nacional
Políticas
Concepciones
Impactos

Resumen

En la década de los '90 la mayoría de los países latinoamericanos inauguraron sus sistemas nacionales de evaluación. La República Argentina instituyó el Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad en el año 1993, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación.

Con el transcurrir de los años, la política de evaluación vigente en la segunda década del Siglo XXI fue adquiriendo ciertos rasgos que le otorgan una impronta particular, en este sentido, el sistema nacional de evaluación en la Argentina transcurrió por diferentes momentos.

El propósito de este trabajo es identificar y caracterizar esas fases, procurando develar la existencia de continuidades. Teniendo en cuenta que estas políticas evaluativas de alcance nacional se concretan en contextos específicos, el escrito aborda la ejecución de las mismas en el escenario particular de una provincia argentina: San Luis. Enuncia ciertas líneas de tensión que emergen en ese contexto situado, a la vez que se interroga sobre la articulación de las políticas evaluativas nacionales y provinciales. Avanza en algunas conclusiones provisorias

Keywords

Evaluation
National System
Policies
Ideas
Impact

Abstract

Most Latin American countries inaugurated their national evaluation systems in the 1990s. The Argentine Republic established the National System of Quality Evaluation in 1993 after the passing of the Federal Law of Education.

As time passed, the current evaluation policy in the second decade of the 20th Century gradually acquired some characteristics which make it special. In this sense, the national Argentine system experienced different stages.

The purpose of this work is to identify and characterize these stages, with a special focus on revealing the existence of continuities. Considering the fact that these national-scope evaluation policies are conducted in specific contexts, this paper addresses the implementation of said policies in the particular scenario of an Argentine province: San Luis. It also makes reference to some lines of tension emerging from this situated context, and it explores the articulation of national and provincial evaluation policies. To conclude, it draws some preliminary conclusions.

Recibido: 6 de diciembre de 2016
Aceptado: 19 de abril de 2017



Introducción

En los últimos meses del año 2016 distintos medios de comunicación de la República Argentina difundieron noticias referidas a la evaluación estandarizada y masiva que se llevó a cabo en el mes de octubre. Títulos catastróficos, ideas amenazantes, información demasiado simplificada, muy pocas entrevistas a referentes del campo educativo, volvieron a poner en el centro de la escena al sistema nacional de evaluación.

Desde el Proyecto de Investigación *Evaluación educativa: políticas, concepciones e impactos*, emplazado en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis¹, el hecho nos interpela. Por ello, esta producción surge como reflexión sobre el sistema que ya tiene más de veinte años de vida, identificando los distintos momentos por los que ha transcurrido y analizándolos desde un ámbito de aplicación específico -una provincia- para detectar las principales luchas o tensiones que atravesaron cada una de esas fases.

Algunos aportes del contexto teórico

Al término *evaluación* se le adjudican diferentes y variados significados, en función de las perspectivas, concepciones y contextos a partir de los cuales se enuncia. El evaluador gesta su concepción desde la situacionalidad histórico política en la que transcurre su quehacer profesional y su vida misma. Ese modo de concebir y comprender la evaluación se va configurando desde la formación que el sujeto posee en este campo, las teorías a las que adhiere, el entorno laboral en el que está inserto, la cultura evaluativa de la institución en la que se desempeña, las prácticas y estilos evaluativos imperantes.

Kisilevsky (2016, p.17) hace referencia a la etimología de la palabra evaluación y afirma: “evaluar se define por dos términos: la partícula latina *ex*, que significa ‘separación de un interior a un exterior’ y, valor, del latín *valere*, que significa ‘ser fuerte’. Es decir, sacarle el valor a algo o a alguien, darle valor”.

Dado a la polisemia de esta palabra, suele asimilarse el significado de la evaluación a términos tales como: verificación, medición, estimación, comparación, juicio, valoración, interpretación, comprensión, entre otros. Bertoni, Poggi y Teobaldo (1997) reconocen dos perspectivas diferentes a partir de estas acepciones: la primera, reúne significaciones referidas a medir, precisar, verificar, cuantificar, valorar, mientras que la segunda, alude a la comprensión, estimación, aprehensión, emisión de juicio de valor, con marcada tendencia cualitativa y aproximativa a la *realidad* del objeto evaluado. Córdoba Gómez (2006) recupera la definición que proponen Bertoni, Poggi y Teobaldo (1997), sobre la evaluación:

[...] de acuerdo a su propia etimología, implica la problematización sobre los valores y el sentido de lo que ocurre en la situación observada. Evaluar es aprehender las significaciones propias, particulares de los actos humanos. Importa más en esta acepción, la aprehensión de los significados que la coherencia o conformidad con un modelo dado. La evaluación es multirreferencial en tanto que debe aprehender significaciones heterogéneas. Está siempre abierta al sentido y, por lo mismo, es inacabada (Córdoba Gómez, 2006, p. 4).

Otros autores prefieren hablar de evaluación auténtica, entendiéndola como la posibilidad de generar libertad para el sector (o sujeto) evaluado. “El término ‘evaluación auténtica’ aglutina un conjunto de alternativas a la evaluación tradicional, donde la persona evaluada hace, crea o produce algo en un contexto determinado y durante un tiempo suficiente para poder evaluar el proceso, el resultado o ambos” (Messick, 1996, en Pons y Serrano, 2012, p.18).

La evaluación en educación fue cambiando a lo largo de su historia, priorizando objetos y escenarios diversos. Desde la verificación de aprendizajes fue ampliándose a los programas educativos, el curriculum, las instituciones y luego se expandió hacia el sistema educativo. Los teóricos e investigadores del campo de la evaluación enuncian y describen paradigmas, modelos o concepciones diferentes a lo largo de la historia. Ellos van dando cuenta de una progresiva complejización y democratización de este fenómeno, que con el tiempo fue adquiriendo cada vez mayor relevancia (Guba y Lincoln, 1989; House, 2000; Escudero Escorza, 2003; entre otros).

La expansión y los cambios vividos en el campo de la evaluación implicaron transformaciones en la concepción y por lo tanto en el *modo de pensar y hacer evaluación*. Siguiendo a House (2000) es posible identificar algunas modificaciones esenciales a lo largo del tiempo. Primero, se reconocen cambios conceptuales, desde nociones monolíticas hacia otras pluralistas, luego se advierten cambios metodológicos, con tendencia a la integración de los abordajes cuantitativos y cualitativos. Posteriormente, se observan modificaciones en los usos de la evaluación remarcándose su sentido político. Finalmente, se evidencian cambios estructurales, referidos a la creciente inclusión de la evaluación como mecanismo de gestión de los sistemas educativos, una ampliación del ámbito de cobertura y una mayor interdisciplinariedad.

En la conducción de los sistemas educativos, la evaluación comenzó a tener una función destacada con un alto valor político en tanto se constituyó en un proceso de información valorativa acerca del estado de situación de la educación. Tiana Ferrer (2008) recupera en esta línea, lo expresado en el documento base de la asamblea General de la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI- (1994) cuando expresa “bien podría afirmarse que la evaluación no es sino una forma distinta y nueva de hacer política y, más concretamente, de explicar las políticas por medio de los logros alcanzados o, eventualmente, fallidos” (OEI, 1994, p 5, en Tiana Ferrer, 2008, p. 282).

Los despliegues de la evaluación deben interpretarse en el marco de los cambios políticos, económicos y sociales más generales ocurridos a lo largo del siglo XX, aun cuando sus orígenes correspondan a factores desencadenantes del siglo anterior. Tratar de comprender la problemática actual de la evaluación en el campo de la educación, no es posible sin desplegar una reconstrucción del recorrido histórico que ha tenido la misma. Ésta es una búsqueda compleja, de múltiples articulaciones donde el juego político, económico y social está presente. La historia de la evaluación revela un trazado que no siempre resulta nítido, con tramos variados que muestran superposiciones y bordes difusos. Se reconocen algunos momentos de monopolio de enfoques, sin embargo, los últimos cincuenta años dan cuenta de la proliferación de modelos evaluativos en educación.

La contribución que realizó Tyler (Escudero Escorza, 2003) durante los años cuarenta, constituyó el *hito fundacional* de un nuevo campo disciplinar: el de la evaluación educativa. Su trabajo logró instalar esta problemática en la esfera de la educación, que hasta entonces era una cuestión presente especialmente en el ámbito industrial y económico. Unas décadas antes, también había florecido en el campo de la Psicología, de la mano de la explosión que habían provocado los test de inteligencia humana y el desarrollo de la Psicometría, incidiendo directamente en las dinámicas escolares.

Tyler puede ser considerado un revolucionario de su tiempo, en tanto logró despojar al alumno de la responsabilidad asignada por el fracaso escolar, para trasladarla a otras variables del contexto y a los programas de enseñanza. Propuso una evaluación orientada a determinar el grado de consecución de los objetivos planificados. Su concepción denominada posteriormente Evaluación Conductista (Escudero Escorza, 2003) adquirió hegemonía, impregnando con fuerza las prácticas de evaluación en los distintos niveles educativos.

Las décadas posteriores fueron marcando el surgimiento de variadas concepciones evaluativas, muchas de las cuales emergieron como reacción a la propuesta tyleriana, poniendo énfasis en algún aspecto particular. Guba y Lincon (1989) ordenan la historia identificando cuatro generaciones de evaluación, las que aglutinan modelos diferentes a lo largo del siglo pasado. La primera generación de evaluación que enuncian, es la de *la medida*, con claro interés por la medición científica de la conducta humana a través del uso de herramientas técnicas tales como: test de inteligencia y de personalidad. La segunda generación corresponde a *la descripción*, también denominada época tyleriana -desde el principio del '30 hacia finales de los '50- La evaluación se orienta a verificar el logro de los objetivos propuestos y planificados en el currículum. Es entonces cuando este proceso se inserta en el terreno de la educación. La tercera es la generación *del juicio* -que se mantiene hasta avanzados los años '70-. La evaluación se asocia con la toma de decisiones y busca analizar el mérito o valor del programa. El evaluador asume el papel y el lugar de juez.

La cuarta generación llamada *respondente y constructivista* -más propia de los '80 en adelante- en la que se ubican Guba y Lincoln, otorga a la evaluación un sentido más democrático, en ella se da visibilidad al sector evaluado. Se la entiende como una herramienta que facilita el empoderamiento de los actores implicados. En esta generación se torna imprescindible la definición y acuerdo de criterios, que orientarán posteriormente el proceso evaluador.

La globalización progresiva, la internacionalización del comercio, el desarrollo de una sociedad postindustrial en pleno siglo XX, que reclama ciertas competencias académicas y saberes específicos, fue demandando el crecimiento (o reforma) del sistema educativo. Ya en la segunda mitad del siglo XX los sistemas educativos perseguían dos propósitos claros: preparar para el ingreso a la universidad (en particular a los estudiantes pertenecientes a las clases sociales más altas o a la elite) o bien, formar para el trabajo, alentando la inserción al mercado laboral (especialmente de los alumnos de clase media).

En la República Argentina, como en otros países de la región, durante la década del '60 las principales preocupaciones se concentraron en la problemática del acceso y expansión del sistema educativo; algunos años más tarde, con el advenimiento de la democracia (años 80), los esfuerzos estuvieron orientados a la participación de los ciudadanos en el campo educativo, a la vez que se discutían los modos de democratizar esos procesos. La década del '90 instaló el debate en torno a la equidad y la calidad educativa, como así también, al modo de evaluarla. El último cuarto del siglo XX se caracterizó por dos cambios de gran envergadura, fuertemente vinculados entre sí: la reforma del Estado y la globalización. La expansión de la ideología neoliberal y la crisis del Estado de Bienestar, implicaron la puesta en marcha de políticas de reestructuración económica y social, se generaron transformaciones que colaboraron con la concentración de riquezas, el desempleo y la precarización laboral, cambios culturales. Fue emergiendo así, una sociedad caracterizada por la fragmentación, con exclusión de los sectores más vulnerables (Vior, 2004).

Es importante señalar que la globalización no constituye en sí misma un proceso desvinculado de los Estados Nacionales, es más bien, "...una reestructuración de las formas de intervenir y de influir de ciertos países con respecto a otros, [...] una reorganización del dominio y poder de los mismos" (Monarca, 2015, pp.18-19). La globalización genera nuevas redes y alianzas de poder (Ball, 2011).

Las evaluaciones nacionales de los sistemas educativos en la mayoría de los países de América Latina surgieron en ese contexto. Monarca (2015) sostiene que se trata de dispositivos de un complejo entramado que asumen un valor protagónico en ciertos momentos y pueden ser irrelevantes en otros. Es una *realidad construida*, que incide en la composición de la realidad social y educativa. Recuperando afirmaciones de Ball (2013) "los sistemas de evaluación no solo intervienen en la 'fabricación' de realidades, de identidades personales e institucionales; también en cierta forma son fabricados por ellas. Su potencialidad, direccionalidad y sentido se encuentran inmersos en estas dinámicas" (Monarca, 2015, p.21).

En los años noventa, prácticamente todos los países de América Latina inauguraron sus sistemas nacionales de evaluación. Argentina no fue la excepción y en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación, se instaló la base legal para el surgimiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad -SINEC- en este país. De este modo, la evaluación iba cobrando un destacado lugar en la agenda política, provocando claros focos de resistencia en distintos sectores, particularmente entre los gremios docentes. Los significados que asumieron en sus orígenes estos sistemas de evaluación fueron diversos. Varios autores trabajan en esta búsqueda, así Monarca (2015) recupera algunas claves, entre otras las siguientes: prácticas que legitiman la diferenciación de trayectorias escolares; mecanismo que impulsa y acompaña prácticas de competitividad; que homogeneiza y estandariza prácticas de enseñanza; herramienta clave para configurar la agenda educativa; dispositivo de regulación en la política del sector; modo de reforzar el orden y el control; recurso de información y provisión de datos para quien gobierna y dispositivo que colabora a legitimar significados sociales y educativos.

No cabe duda que la evaluación "hace al sentido de la implementación de las políticas públicas, es una herramienta necesaria para la toma de decisiones en relación con esas políticas, desde decisiones pedagógicas, hasta presupuestarias" (Bombini, 2012, p. 48). Cerletti (2012) considera que se trata de un fenómeno *inevitable* en toda sociedad que intente perpetuarse, en la cual todo episodio novedoso o de carácter instituyente, busca ser regulado. En este sentido la evaluación posee una dimensión política vinculada con la normalización pero también una dimensión social, por cuanto no solo juzga, sino que otorga al resultado un impacto valorativo dentro del sistema educativo. Para este filósofo, la evaluación no logra despojarse del significado que le atribuye la sociedad meritocrática y competitiva en la que ocurre. Este hecho se constituye en el principal obstáculo, pero a la vez, en el mayor desafío.

Con el transcurrir del tiempo la polémica de fines del siglo pasado originada a partir de la creación de los macrosistemas de evaluación en la región, fue atemperándose. Se reajustaron los dispositivos evaluadores en los distintos países y aunque se mejoraron algunos aspectos políticos y técnicos, la evaluación del sistema educativo siempre ha constituido sin embargo un desafío puesto que entraña en sí misma una doble complejidad: una de naturaleza empírica, propia del objeto de evaluación, y otra de carácter teórico, derivada de las múltiples facetas de las nociones de calidad y evaluación (Martínez Rizo, 2009).

La investigación desde la que emerge el presente artículo asume que la evaluación es una acción esencialmente política y ética, en tanto se sustenta en determinada ideología y se organiza en torno a ciertos valores que le dan sentido. Indagar las principales políticas de evaluación de un país, remite a considerar las decisiones y acciones más destacadas que lleva o llevó a cabo el gobierno nacional y provincial para solucionar algunos problemas de la educación considerados prioritarios. Di Virgilio y Solano (2012) distinguen la política de la formulación o el diseño coherente y anticipado de decisiones, para concebirla emergente del campo de disputas propia de los procesos sociales. Si bien los documentos oficiales y en particular, las normas regulatorias ofrecen indicios específicos y relativamente *objetivados* que permite comprender el espíritu de una política, la puesta en acto de la misma, muchas veces re-significa su esencia, alejándola de la intención original. En esta línea, cobra especial importancia relevar los sentidos que va adquiriendo esa política para los actores involucrados; por ello, resulta necesario tratar de recuperar los principales impactos que las mismas provocan. Por otra parte, corresponde señalar que toda política evaluativa está anclada en la o las concepciones que subyacen a la misma.

En el estudio que está desarrollando un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de San Luis, en el que se encuadra esta producción, se habla de concepciones de evaluación, en lugar de emplear el concepto de modelos o enfoques utilizados por otros autores. La noción de concepción de evaluación refiere a las formas que poseen los sujetos de entender y asumir el hecho evaluativo en el ámbito de actuación de su vida cotidiana. Las concepciones aluden al *posicionamiento* que toman las personas, las instituciones o los gobiernos, respecto de este fenómeno; comprenden tanto los *modos de pensar, como de hacer evaluación educativa*. (Perassi, 2014). Desde esta perspectiva, se crea un vínculo triangular de carácter dialéctico y de incidencia mutua, entre la noción de *concepción* que se traduce en una *política en acción*, la cual provoca cierto *impacto* en los agentes implicados. La noción de *impacto* remite a la significación que los implicados otorgan a esa política, la representación que tienen de la misma y la valoración argumentada que hacen de ella.

En cada concepción evaluativa se instituye un modo relacional entre los sujetos partícipes del proceso, que configura la distribución de poder que opera en esa tensión. Ese vínculo, adquiere pleno sentido cuando se liga con el propósito esencial que persigue el proceso evaluador. Por ello, la relación entre las partes (evaluador-evaluado) y el objetivo de la valoración (¿para qué se evalúa?) conforman las claves estructurales de una concepción de evaluación educativa.

Abordaje metodológico

La investigación de la cual surge este escrito trabaja con un enfoque predominantemente cualitativo e interpretativo. Las principales técnicas de relevamiento de datos empleados son: análisis documental, en particular referido a la normativa que encuadra el objeto de estudio; entrevistas a referentes claves; testimonios de experiencias vividas, biografías profesionales y observación de dinámicas de trabajo o de escenas específicas de la puesta en acto de las políticas de evaluación educativa.

El tamaño de la muestra de sujetos con los que se trabajará en la investigación en curso, dependerá de las condiciones de viabilidad que logre construir el equipo investigador. Sin embargo, se parte de una muestra mínima -a la que ya se pudo acceder, en su mayoría- cuya composición incorpora personas que desempeñan o han desempeñado diferentes funciones en relación con estas políticas: personal técnico perteneciente al Ministerio de Educación de la Provincia, directores de escuelas, docentes, estudiantes, aplicadores de las pruebas, coordinadores de los operativos, entre otros. Los criterios de selección a tener en cuenta son: participación en la aplicación de las políticas de evaluación (en carácter de ejecutor, receptor o espectador), desempeño de diferentes papeles en relación a las mismas, actuación en distintos momentos históricos y pertenencia a diferente tipos de escuelas (régimen, nivel, ubicación).

En cuanto al análisis de datos se trabaja con algunas categorías definidas *a priori*, de carácter más general, derivadas del contexto teórico elegido, las que se irán enriqueciendo y redefiniendo a medida que la investigación avance. Corresponde recordar que esta producción es todavía preliminar e incompleta.

Algunos elementos para el análisis

La indagación realizada permite afirmar que el sistema nacional de evaluación argentino, que ya cuenta con veintitrés años de vida, transitó por diferentes momentos. Es posible identificar a lo largo de su historia, al menos tres fases distintas que hemos denominado: *1º Período Fundacional*, *2º Período de Fortalecimiento y Reajuste* y *3º Período de Revisión*. Es relevante para este trabajo, focalizar estas tres categorías para el análisis, pues evidencian algunos rasgos diferenciales que invitan a seguir debatiendo, ya que este artículo constituye una construcción provisoria de un proceso que se está transitando y exige, por lo tanto, entenderlo inacabado y mejorable.

1º Momento. Período Fundacional: primera década de vida del sistema (1993-2003).

La República Argentina puso en marcha la evaluación de su sistema educativo, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación ocurrida en 1993. Desde esa fecha, dentro de este momento histórico en el país se sucedieron varios gobiernos nacionales, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Presidentes y Ministros de Educación del período 1993-2003

| Presidente | Período | Ministros de Educación |
|-------------------|-----------|---|
| Duhalde, E. | 2002-2003 | Giannettasio, Graciela - Maestra y Abogada -01/2002 al 25/05/ 2003. |
| Camaño, E. | 2001-2001 | Período de transición (y convulsión). Los presidentes permanecieron solo pocos días en el cargo. |
| Rodríguez Saa, A. | 2001-2001 | |
| Puerta, R. | 2001-2001 | |
| De La Rúa, F. | 1999-2001 | Delich, Andrés Guillermo - Sociólogo 03/2001 al 12/2001. Juri, Hugo Oscar - Médico Cirujano -10/ 2000 al 03/2001. Llach, Juan José - Licenciado en Sociología y Economía -12/1999 al 09/2000. |
| Menem, C. | 1995-1999 | García Solá, Manuel Guillermo - Abogado -05/1999 al 10/12/1999. Decibe, Susana Beatriz - Socióloga -04/1996 al 05/1999. Rodríguez, Jorge Alberto - Ingeniero Agrónomo -12/1992 al 04/1996. |
| Menem, C. | 1989-1995 | |

La referida fue una década de gobierno marcada por ideologías variadas y atravesada por conflictos sociales, económicos y políticos severos. Los perfiles profesionales de los Ministros de Educación también mostraron gran diversidad y en algunos casos, le imprimieron su fuerte impronta al campo de la educación.

La Ley Federal de Educación Nº 24.195, como acontecimiento esencial sentó las bases legales para la creación del sistema de evaluación. Tres artículos prescriben específicamente este surgimiento, en el TÍTULO IX *De la calidad de la educación y su evaluación*, los Art. 48º, 49º y 50º. El primero de ello establece:

Artículo 48º- El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación (...).

Argentina creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad -conocido por su sigla SINEC-; sin embargo, en el país no había hasta entonces una experiencia de evaluación a macro escala. Esto significa que existía ausencia de un saber construido en torno a esta temática, que buscó resolverse desde el estudio de la situación vivida por otros países que ya estaban trabajando con estos sistemas. Diferentes organismos internacionales colaboraron en la formación de cuadros técnicos, para abordar ese enorme desafío, dejando sus marcas en esa capacitación.

Con la creación de este sistema se puso en marcha un dispositivo denominado Operativo Nacional de Evaluación -ONE- inspirado en sistemas vigentes en otros países de la región. La experiencia de Chile constituía para Argentina el referente más claro a tener en cuenta en el montaje y desarrollo de un proceso que se instituía desde el *deber ser*, pero que en los hechos se enfrentaba a un horizonte de enorme incertidumbre. Una idea que impregnó este período y tomó fuerza en el imaginario social, fue que las pruebas aplicadas en los operativos permitían *medir* y por lo tanto *determinar, la calidad educativa* que poseía cada escuela evaluada.

En el año 1994 como profesional del Ministerio de Educación provincial la autora fue convocada para asumir la Coordinación del Operativo Nacional de Evaluación -ONE- en la Provincia de San Luís, función que desempeñó durante algunos años. Estas vivencias, junto a los testimonios recogidos y a las observaciones realizadas en el campo, le permiten identificar las principales tensiones que marcaron ese primer período. Los ejes de luchas más relevantes que se detectaban en ese momento (Perassi, 2011) se referían a:

* *Tensión entre Ministerio de Educación de la Nación y los representantes de las distintas jurisdicciones.* Esta confrontación que asumían por una parte los equipos técnicos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa -DINIECE- en representación del primero y, por otra, los Coordinadores de evaluación de cada jurisdicción -provincias y ciudad de Buenos Aires CABA- ocasionaba fuertes debates en relación con los contenidos, metodologías e instrumentos de evaluación; el procesamiento y devolución de resultados, entre otros aspectos. Todo ello, componía un escenario de fuerzas encontradas que denunciaba las desigualdades existentes entre un centro fortalecido desde la norma (el Gobierno Nacional) y múltiples vectores que en nombre de las propias realidades particulares (resto del país) pugnaban por provocar algunos cambios sustantivos, con poca posibilidades de éxito. En algunos momentos, en los equipos profesionales de las provincias se pudo advertir un juego de *simulación participativa*, que se alejaba de un proceso de participación real.

* *Tensión entre Gobiernos Provinciales y los equipos de evaluación de cada jurisdicción.* El terreno de lucha giraba en torno a la interpretación de los resultados, los modos de comunicarlos a las escuelas y a la opinión pública, las acciones complementarias que a juicio de los equipos era necesario desplegar con las escuelas para que se comprendiera el valor de estas indagaciones. El campo de fuerza enfrentaba el *poder político* con el *saber técnico*, en un movimiento desigual donde la decisión política dejaba sólo escasos

intersticios, para alentar algunos cambios sustentados en fuertes argumentaciones técnicas que impactaban tíbiamente en la toma de decisiones.

* *Tensión entre los equipos de evaluación de cada provincia y los conductores de las escuelas.* Durante los primeros años de existencia del SINEC, la mayoría de los directivos de los establecimientos provinciales cuyos alumnos eran evaluados en estos operativos, estaban más preocupados por el porcentaje alcanzado *por su escuela* durante ese año, que por generar procesos de reflexión acerca de los conocimientos que lograban (o no) construir los estudiantes, en el marco de la tendencia que iba trazando la institución a lo largo de las sucesivas evaluaciones. La mirada se focalizaba principalmente en el dato obtenido -sin duda alentada por las presiones políticas que significaba ocupar los puestos más bajos de la escala- obstaculizando la posibilidad de trabajar sostenidamente en la construcción de estrategias de mejora de los aprendizajes escolares.

Corresponde resaltar que al inicio de la puesta en marcha de este sistema, se identifican claros procesos de resistencia por parte de los gremios docentes, tanto a nivel nacional como provincial, el que podría llegar a perfilarse como una cuarta tensión: *políticas oficiales vs intereses gremiales.*

¿Cómo se plasmaba este sistema nacional en la jurisdicción? ¿Cuáles eran los modos de operar en las provincias? Las coordinaciones provinciales desarrollaban acciones claves en tres momentos del proceso:

- a- Previo a los Operativos Nacionales. Se realizaba un sostenido trabajo de ordenamiento y verificación de las unidades de aplicación de las pruebas (escuelas, divisiones, turnos,...) escogidas a nivel nacional, la selección y capacitación de quienes serían aplicadores y veedores de este proceso.
Los perfiles de los aplicadores de las pruebas fueron diferentes a lo largo del período. San Luis generó una base de datos priorizando estudiantes de los últimos años de carreras docentes de nivel superior. Se desarrollaron estrategias de capacitación de corta duración (de dos o tres días) que se orientaban a trabajar en torno al sentido y valor de estas evaluaciones, además de abordar la importancia que tenía el desempeño del rol de aplicador en el marco de este procedimiento. En esta fase se planificaba con cuidado el apoyo logístico al operativo, asegurando que el mismo se desarrollara en tiempo y forma en todas las unidades escolares.
- b- Durante el desarrollo de cada ONE. Se recorrían distintos establecimientos para obtener información directa de los acontecimientos y se habilitaba una comunicación permanente con la base de coordinación provincial para resolver inconvenientes que pudiesen surgir. Concluida la administración de los instrumentos, se reunía y ordenaba el material que era remitido posteriormente al Ministerio de Educación Nacional para su procesamiento.
- c- Devolución de los resultados. En ese período, los resultados llegaban muy tardíamente y eran remitidos a las provincias desde el Ministerio de Educación de la Nación. A la vez, desde el ámbito nacional se publicaban *rankings* de resultados por regiones, provincias y escuelas. Desde la coordinación provincial, en procura de construir nuevos sentidos al proceso evaluativo, se generaban distintas acciones para evitar exponer públicamente los resultados obtenidos en cada establecimiento; por ejemplo, entregando los resultados en sobres cerrados a los directores. Se desarrollaron varios talleres de reflexión y capacitación con maestros y profesores, para trabajar errores típicos de cada área curricular. Fueron capitalizadas las recomendaciones metodológicas que elaboraran y aportaran los equipos técnicos del ministerio nacional.

Sin embargo, a pesar del enorme esfuerzo que realizaban muchas unidades provinciales, esta fue una etapa difícil y de profundos cuestionamientos al sistema evaluativo, tanto en su dimensión técnica, como política. Desde lo técnico, se aplicaron instrumentos únicos, homogéneos, contruidos con una perspectiva y un lenguaje propio de la capital, que resultaba en muchos casos, ajenos a niños y jóvenes de distintas regiones o emplazamiento del país. Los instrumentos diseñados incorporaban muy pocos ítems abiertos. Se advertía desarticulación entre las áreas de Currículum y de Evaluación del Ministerio de Educación.

Desde lo político, la demora en el procesamiento y devolución de resultados, la publicación de los resultados alcanzados mediante el uso de *rankings* de escuelas, provincias y regiones, lesionaban y castigaban a los destinatarios, por los porcentajes obtenidos. Todo esto colaboraba a perpetuar el sentido sancionador de la evaluación. La falta de información adecuada destinada a la comunidad, que reducía el proceso desarrollado a una cifra o porcentaje alcanzado, lejos estaba de favorecer la comprensión del fenómeno en estudio.

2º Momento. Período de Fortalecimiento y Reajuste: Desde 2003 a fines del 2015.

Este momento histórico contempla doce años de vida del sistema; sin embargo, políticamente denota mayor estabilidad de gobierno. Sólo dos personas lideran el país durante esos años, representando una continuidad ideológica. También se advierte menor movilidad en el Ministerio del área, con perfiles profesionales afines al campo disciplinar (Tabla 2).

Tabla 2. Presidentes y Ministros de Educación del período 2003-2015

| Presidente | Período | Ministros de Educación |
|---------------|-----------|---|
| Fernández, C. | 2011-2015 | Sileoni, Alberto - Abogado. - Profesor Nacional de Historia. -23/07/ 2009 al 10/12/ 2015. |
| Fernández, C. | 2007-2011 | Tedesco, Juan Carlos - Licenciado en Ciencias de la Educación -10/12/2007 al 23/07/ 2009. |
| Kirchner, N. | 2003-2007 | Filmus, Daniel - Licenciado en Sociología -25/05/ 2003 al 10/12/2007. |

Durante este período se revisaron y trataron de remediar varios errores cometidos en la primera etapa. Es la Ley Nacional de Educación -Ley Nº 26.206/06- la que prescribe el ajuste de algunos aspectos del sistema macro evaluativo vigente y logra mejorar ciertas dificultades, en particular las vinculadas con la dimensión técnica. El CAPITULO III -*Información y Evaluación del Sistema Educativo*-, contiene seis

artículos (del 94 al 99) que regulan este campo. Para evidenciar algunas diferencias con la norma anterior, solo se transcriben dos de ellos:

ARTICULO 94. - El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.

ARTICULO 95. - Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobriedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, (...).

A partir de la sanción de la norma, se ampliaron los aspectos del sistema que son objeto de evaluación; además, en vinculación con la política de difusión se inhibió la posibilidad de confeccionar *rankings* de resultados (Art.97º). Empiezan a diseñarse instrumentos alternativos de indagación de los aprendizajes para la aplicación simultánea, con grados equivalentes de dificultad y comienza a trabajarse con evaluaciones criteriosales (en lugar de las evaluaciones normativas que estaban vigentes en el período anterior). Las evaluaciones asumen una frecuencia menor, distanciando su aplicación de modo bi y trianual.

La situación que se observa a lo largo de esa época configura un escenario mucho menos conflictivo que en el periodo anterior, puesto que los gremios ya no cuestionaban la ejecución de los operativos; las escuelas con sus directivos y docentes asumían que periódicamente sus estudiantes eran evaluados, aunque no siempre distinguían si se trataba de evaluaciones nacionales o internacionales. De algún modo, estas macroevaluaciones lograron *formar parte del paisaje escolar*; lentamente se iban naturalizando, a la vez que seguían existiendo algunos centros que generaban estrategias diversas y anécdotas múltiples, intentando que su alumnado alcanzara mejores resultados, de los que en realidad tenía.

¿Qué tensiones se advierten en ese tiempo desde la Provincia de San Luis?

Es posible reconocer al menos dos líneas básicas de lucha:

* *Tensión entre las evaluaciones nacionales y algunas experiencias provinciales de evaluación educativa.* Estas últimas emergen bajo la gestión de una institución provincial nueva: la Universidad de La Punta -ULP- creada en el año 2004 por Ley Provincial NºII-0034.

En ese marco, se fundó el Instituto Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa en noviembre de 2014 mediante la Ley Nº II-0905-2014, buscando asegurar una educación de excelencia a todos los sanluiseños. Para ello la provincia contó con la asistencia técnica del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO -Buenos Aires (IIPE/UNESCO)- así como con el asesoramiento de la propia ULP y el Ministerio de Educación. La ley de creación establece que:

Estarán sujetos a su evaluación todos los establecimientos educativos, comprendiendo los niveles inicial, primario, secundario, y educación superior dependientes o sometidos al control del Gobierno Provincial (Art.2º)

El Instituto Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa realizará la evaluación integral del Sistema Provincial de Educación y establecerá los indicadores de calidad de la educación, que se aplicarán a través de la evaluación continua bajo los estándares definidos con carácter previo (...) (Art.3º).

Para distintos actores consultados (directores y docentes) no resulta clara la procedencia de las evaluaciones aplicadas, ni la articulación entre ambos sistemas: nacional y provincial. La norma tampoco lo prevé. Se advierte falta de información clara y adecuada.

* *Tensión entre la complejidad del proceso evaluativo nacional y la baja implicación del Gobierno Provincial.* Esta línea de tensión se manifiesta de múltiples formas: en los perfiles de formación de los responsables de coordinar y supervisar el procedimiento en la provincia (en muchas ocasiones fueron responsabilidad de personas que ocupaban cargos administrativos, sin formación, ni titulación en el campo educativo), en la ausencia de procesos de capacitación y trabajo previo para construir valor al dispositivo, en la vinculación directa del Ministerio de Educación Nacional con las escuelas evaluadas para efectuar la devolución de los resultados (*desconociendo* de este modo las unidades técnicas provinciales).

Ambas tensiones obstaculizan lo prescripto en la norma cuando establece el esfuerzo que debe hacer la jurisdicción para participar en la implementación del sistema evaluativo "*verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad*" (Art.96º Ley 26.206/06).

Durante esta fase, en el orden político siguieron existiendo varios inconvenientes, entre otros: la lentitud o demora en los tiempos de procesamientos de respuestas especialmente provocada por la incorporación de algunos ítem de respuesta abierta, redundando en devoluciones tardías (que las convertía en poco pertinentes), además del inadecuado sentido pedagógico construido en torno a los resultados. El aporte sustantivo que podía realizar el estudio de los factores asociados, indagados mediante la administración de cuestionarios, no fue aprovechado suficientemente para enriquecer la devolución que se efectuaba a las escuelas. Todo esto colaboró para que se continúen difundiendo titulares trágicos en diferentes medios de comunicación, focalizando la noticia en los bajos porcentajes de logros obtenidos por los estudiantes, sin que ello se interprete debidamente en cada contexto, ni en el marco de una secuencia histórica. Se otorgaba de este modo, un carácter reduccionista a la evaluación realizada. Es importante resaltar que durante este período comenzó también a difundirse la participación de Argentina en pruebas internacionales (particularmente PISA -*Programme for International Student Assessment*-), adoptándose en el país similar modalidad en la comunicación de resultados.

Poco a poco y con el aporte de diversas vertientes críticas, en ese tiempo fue debilitándose la idea de que estas pruebas (ONE) representan el *único indicador* de la calidad educativa.

3º Momento: Período de Revisión. Desde fines de 2015 y continúa en la actualidad.

Esta fase se inició con la asunción del gobierno de M. Macri en diciembre de 2015. Esteban Bulrich, Licenciado en Sistemas, ocupó el Ministerio de Educación y Deportes. Múltiples fueron las críticas que formularon las nuevas autoridades a los ONE a partir de un diagnóstico de situación en el que reconocen como principales problemáticas las siguientes: devaluación de la política evaluativa, protocolo de pruebas demasiado extensos, inasistencia de alumnos que deben completar la evaluación, muestras reducidas, pérdida de material por controles deficientes, períodos de aplicación demasiado extensos, inadecuado uso de los resultados, etc.

Retomando lo establecido por la Ley de Educación Nacional en la responsabilidad que se le asigna al gobierno para gestar una política de evaluación y apoyándose en la Declaración de Incheon -República de Corea 2015- "Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos", en tanto compromiso para "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" (Naciones Unidas), se celebra el Acuerdo N° 280 en el seno del Consejo Federal de Educación-CFE-.

En dicho Acuerdo se establece que el Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa se organiza en torno a cuatro áreas prioritarias, una de ellas:

Dispositivos de evaluación de aprendizajes, a través del Dispositivo Nacional de Evaluación de Aprendizajes "APRENDER", en adelante Operativo APRENDER, así como otros dispositivos nacionales, regionales e internacionales de evaluación de aprendizajes; (Acuerdo N° 280/16 CFE).

El Decreto N° 552/2016 del Poder Ejecutivo Nacional establece que la evaluación del sistema educativo de la República Argentina es responsabilidad de la Secretaría de Evaluación Educativa, la que depende del Ministerio de Educación y Deportes de este país.

¿Qué caracteriza este momento? Una fuerte intencionalidad de replantear lo anterior, que se explicita en algunos hechos: la creación de un nuevo organismo que coordina estas evaluaciones a macro escala, una nueva denominación del proceso (Evaluación APRENDER), la decisión de acortar la frecuencia de evaluación respecto a lo que ocurría en la fase anterior (persiste la idea de una aplicación anual), de reducir la extensión y cantidad de ítems de cada prueba, la promesa de comunicar los resultados de manera más inmediata y asegurar un mejor uso de la información.

Este período en principio plantea intencionalidades interesantes y valorables, sin embargo aún no se visualiza la acción consecuente que ofrezca evidencias en esta línea, será necesario analizar en un futuro cercano si las mismas se concretan en la práctica. En octubre de 2016 se inauguró la primera evaluación de esta fase, con ello, se originaron dos tensiones claves que marcaron el inicio de este período, las que pudieron haberse prevenido o atenuado:

* *Tensión entre la política evaluativa nacional y los gremios docentes.* La ejecución del primer Operativo APRENDER reavivó la oposición vivida hace más de dos décadas en este país. Los focos de oposición, en los gremios de casi todos los niveles del sistema educativo (incluso de educación superior) fueron adquiriendo diversos formatos y desentrañaron concepciones de evaluación vinculadas con el carácter punitivo y sancionador de este fenómeno, que parecían ya superadas. El contexto socio político en que ocurren estas acciones -especialmente, para estos actores sociales-, le otorgan nuevos significados, tornando amenazante un acontecimiento que se venía desarrollando en este país desde hace mucho tiempo, pero en el marco de gobiernos de diferentes rasgos ideológico políticos.

* *Tensión entre el valor de política evaluativa y la deficiente información/comunicación brindada.* La falta de trabajo en torno a la comprensión del sentido de la evaluación que se pretende generar en este nuevo período, mediante el despliegue de sostenidos diálogos con los diferentes sectores, malogró la posibilidad de construir apoyo a la propuesta.

La presente etapa está en sus inicios, es posible que existan varias disputas latentes que se tornarán visibles o se debilitarán, conforme a las decisiones políticas que se asuman y a las acciones que se desarrollen.

La Provincia de San Luis inauguró un nuevo período de gobierno, con una figura que ya tuvo varios años de gestión anterior (la de Alberto Rodríguez Saá)². En este reciente operativo, se pudo detectar escaso trabajo preparatorio de sensibilización o capacitación en el desarrollo del proceso. No se ha explicitado aún cómo se articularán las acciones correspondientes al Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa, con las políticas emanadas del Instituto Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa, hecho que puede potenciar u obstaculizar el mejoramiento real de las instituciones provinciales.

A modo de conclusión

No hay duda que la evaluación de los aprendizajes que logran los alumnos en distintos tramos del sistema educativo es una información indispensable para el gobierno de un país y de una provincia. Los países ya no debaten la necesidad de una evaluación a macro escala, puesto que se asume indispensable para sustentar responsablemente las decisiones de política educativa.

Sin embargo, en Argentina existen todavía numerosos desafíos pendientes que aún no han sido resueltos, entre otros: la necesidad de trabajar más integralmente la evaluación educativa desde los diferentes ámbitos (nación, regiones, provincias, municipios, instituciones,...); asumir que estas evaluaciones nacionales aunque ofrecen algunos indicadores para debatir acerca de la calidad de la educación que está desarrollando un centro, no representan *la calidad* de esa escuela; lograr coherencia entre las políticas evaluativas y curriculares; abordar de modo más cuidadoso y profundo la explicación y difusión de los resultados; asegurar el uso de la información que produce esta evaluación -que tantos esfuerzos demanda- para fundamentar las decisiones y la mejora; centrar la discusión en la identificación y fortalecimiento de los aprendizajes relevantes para los alumnos en cada tramo del sistema y diseñar estrategias para lograr que el Estado garantice efectivamente que el derecho de apropiarse de aprendizajes de máxima calidad sea ejercido por todos los habitantes del país.

Notas

1. Proyecto de Investigación *Evaluación Educativa: Políticas, concepciones e Impactos*. PROICO N° 04-1716. UNSL. Aprobado por Res. CS. N° 354/16, evaluado por Jurado externo. Directora Zulma Perassi.

2. Actualmente cumple su tercer mandato como Gobernador de la Provincia de San Luis, Argentina. En 2003 A. Rodríguez Saá fue electo por primera vez y reelecto en 2007. El tercer período inició en 2015.

Referencias

- Ball, S. (2011). Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas. *Propuesta Educativa*, 36, pp. 25-34.
- Bertoni, A.; Poggi, M; Teobaldo, M. (1997). *Evaluación, nuevos significados para una práctica compleja*. Buenos Aires, Argentina: Colección Triángulos pedagógicos, Editorial Norma.
- Bombini, G. (2012). Algo más que una retórica: políticas y discursos en torno a la evaluación. En Fioriti, G. y Cuesta, C. (comp.) *La evaluación como problema. Aproximaciones desde las didácticas específicas* (pp. 43-50). Buenos Aires, Argentina: UNSAM - Miño y Dávila.
- Cerletti, A. (2012). Aspectos políticos de la evaluación. En Fioriti, G. y Cuesta, C. (comp.) *La evaluación como problema. Aproximaciones desde las didácticas específicas* (pp. 141-148). Buenos Aires, Argentina: UNSAM - Miño y Dávila.
- Córdoba Gómez, F. (2006). La evaluación de los estudiantes: una discusión abierta. *Revista Iberoamericana de Educación* N° (39)7, pp. 1-8.
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: 1a ed. Fundación CIPPEC.
- Escudero Escorza, T. (2003). Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en educación. *RELIEVE*: 9(1), pp. 11-43. Recuperado de http://www.uv.es/RELIEVE/v9n1/RELIEVEv9n1_1.htm (20/11/2015)
- Guba, E. y Lincon, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Thousand Oaks CA, U.S.A: Sage Publications.
- House, E. R. (1993). *Professional evaluation: social impact and political consequences*. Newbury Park, U.S.A: Sage Publications.
- House, E. R. (2000). *Evaluación, ética y poder*. Madrid, España: Tercera edición Morata.
- Kisilievsky, M. (2016). *La trastienda de la evaluación educativa. Sentidos y prácticas*. Buenos Aires, Argentina: Estación Mandioca.
- Martínez Rizo, F. (2009). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo. En Martín, E. & Martínez Rizo, F. *Avances y Desafíos en la Evaluación Educativa* (pp. 27-39) Madrid, España: OEI-Metas Educativas 2021 - Fundación Santillana.
- Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En Monarca & otros *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. (17-42). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Perassi, Z. (2011). Prácticas del conocimiento en evaluación educativa. Tramas de subjetivación en la encrucijada de la complejidad. En Ramaglia, D. y Guyot, V. *Ideas e Imaginarios para una política actual de integración de América Latina* (pp. 285-293). Mendoza, Argentina: Colección Cuadernos de Cuyo - FFyL Universidad Nacional de Cuyo.
- Perassi, Z. (2014). Las prácticas evaluativas de docentes en ejercicio. Escuela "innovadora" vs. Escuela "tradicional". *Alteridad Revista de Educación*, 9(1), pp. 44-55. Ecuador. Recuperado de: http://alteridad.ups.edu.ec/documents/1999102/6261395/Alt_v9n1_Perassi.pdf (18/09/2016).
- Pons, R. y Serrano, J. (2012). Hacia una evaluación constructivista de los aprendizajes escolares. *Revista de evaluación educativa*, 1, pp. 1-29.
- Tiana Ferrer, A. (2008). Evaluación y Cambio de los Sistemas Educativos: la interacción que hace falta. *Ensaio: aval. pol. públ.* 16(59), pp. 275-296. Rio de Janeiro.
- Vior, S. (2004). Falta un Plan educativo Global. *Le Monde Diplomatique*, pp. 6-8. Buenos Aires, Argentina.

Documentos

- Ley Federal de Educación N° 24.195/1993- República Argentina.
- Ley Nacional de Educación N° 26.206/2006 - República Argentina.
- Acuerdo N°280/16- Consejo Federal de Educación.
- Decreto N° 552/16- Poder Ejecutivo Nacional.
- Ley Provincial N° II-0905-2014- Provincia de San Luis.
- Ley Provincial N° II-0034-2004- Provincia de San Luis.

Páginas Web:

<http://ulp.edu.ar/paginas/acerca.php>

<http://noticias.ulp.edu.ar/institucionales/san-luis-unesco-un-vinculo-que-se-consolida-en-pos-de-la-calidad-educativa-1473>