

Congreso Iberoamericano de Educación

METAS 2021

Un congreso para que pensemos entre todos la educación que queremos
Buenos Aires, República Argentina. 13, 14 y 15 de septiembre de 2010

EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Evaluación, una disputa de sentidos para los trabajadores de la educación

Mgs. Amalia Homar¹

¹ Institución: CTERA.

Dirección postal: Cura Álvarez 90. 6°C. Paraná Entre Ríos. R. Argentina

Dirección de correo electrónico: amaliahomar@gmail.com

Palabras claves: evaluación educativa – normativas – trabajadores de la educación-

Resumen

La Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en diciembre de 2006, es la expresión en parte, de las luchas que dieron durante mas de diez años, los docentes nucleados en CTERA junto a las organizaciones populares con el propósito de resistir a las políticas educativas neoliberales de los 90.

Analizar las definiciones contenidas en la Ley de Educación Nacional respecto a la evaluación significa ubicarla en el contexto en que surgió, determinar de qué manera las políticas educativas orientan su contenido, visibilizar las prescripciones, ordenamientos, las zonas grises, los silencios, las omisiones.

La creación del Consejo Nacional de Calidad de la integrado por miembros de la comunidad académica y científica, representantes del Gobierno Nacional, organizaciones del trabajo y la producción y gremiales docentes, abre la posibilidad de disputar la concepción política de evaluación y el lugar de los trabajadores de la educación en las acciones que se planifiquen.

Si bien es muy difícil imaginarse que desde un organismo que centraliza la evaluación se la pueda identificar con un proceso sistemático de producción de conocimiento que aporte a la comprensión de las problemáticas educativas desde la perspectiva de la complejidad, la presencia de CTERA en el Consejo Nacional posibilita instalar esta disputa.

Evaluar es también realizar *“una lectura orientada sobre el objeto que se evalúa, en función de la cual el evaluador se pronuncia sobre la realidad”*². En ese mismo sentido genera preocupación la definición de los dispositivos e indicadores que se van a generar para la “evaluación y seguimiento de las metas 2021” porque los **sistemas de evaluación de la calidad internacionales la identifican con medición de resultados y están muy lejos de democratizar las decisiones públicas** y focalizar la mirada en la gestión administrativa y política.

² BERTONI Alicia., POGGI, TEOBALDO: Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja. Colección Triángulos pedagógicos Editorial Kapelusz , Buenos Aires, 1986

Introducción

Esta exposición refiere a los distintos procesos y debates que vienen teniendo lugar en nuestro país acerca de la “evaluación de la calidad” desde los 90, en los cuáles la CTERA ha tenido un lugar protagónico como institución que representa a los trabajadores de la educación.

La derogación de la Ley Federal de Educación y la sanción en diciembre de 2006 de la Ley de Educación Nacional (LEN, son en parte la expresión de los mismos.

Analizar las definiciones contenidas en la Ley de Educación Nacional respecto a la evaluación significa analizar sus antecedentes, ubicarla en el contexto en que surgió, determinar de qué manera las políticas educativas orientan su contenido, visibilizar las prescripciones, ordenamientos, las zonas grises, los silencios, las omisiones.

Las referencias al contexto neoliberal y las políticas educativas de los 90 habilitan la posibilidad de ubicar en contexto el surgimiento de la nueva ley y dar cuenta de los distintos procesos de lucha de los trabajadores de la educación.

El análisis de las distintas acciones encaradas por el Ministerio de Educación y los modos de entender la evaluación de la calidad muestran la identificación de ésta con la medición y el control.

La creación del Consejo Nacional de Calidad de la integrado por miembros de la comunidad académica y científica, representantes del Gobierno Nacional, organizaciones del trabajo y la producción y gremiales docentes, abre la posibilidad de disputar la concepción política de evaluación y el lugar de los trabajadores de la educación en las acciones que se planifiquen.

Un primer recorrido por las normativas dictadas y las acciones de política educativa encaradas posibilitan mostrar algunas tensiones entre la intencionalidad definida en la Ley de Educación Nacional y las políticas de evaluación de calidad.

Ante la próxima definición de dispositivos e indicadores para la “evaluación y seguimiento de las metas 2021” y el lugar de los sistemas de evaluación de la calidad internacionales que identifican la evaluación con medición de resultados se plantean algunos sentidos posibles para seguir pensando la evaluación de la calidad.

Algunas referencias al contexto neoliberal y las políticas educativas

La Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en diciembre de 2006, es la expresión en parte, de las luchas que dieron durante mas de diez años, los docentes nucleados en CTERA junto a las organizaciones populares con el propósito de resistir a las políticas educativas neoliberales de los 90.

Estas políticas educativas utilizan como uno de sus dispositivos distintas normativas: la Constitución Nacional, Ley de Transferencia (N° 24.049) de los establecimientos educativos a las provincias, Ley Federal de Educación N° 24.195 (sancionada en 1993) que reestructura el sistema educativo e instala un modelo semejante a las propuestas conservadoras de principios del siglo XX; la Ley de Educación Superior, que si bien articula las instituciones universitarias y terciarias, habilita la reducción de las segundas, la imposición de arancelamientos y la intromisión del Poder Ejecutivo en varios aspectos de la enseñanza y la organización universitaria.

El nuevo rol del Estado en materia de política educativa puede identificarse con el ajuste de la educación al programa económico neoliberal. La estrategia consiste en:

- ↳ Disminuir la responsabilidad del Estado como financiador y proveedor de educación pública.
- ↳ Establecer aranceles o subsidios privados en todos los niveles y modalidades comenzando por la universidad y terminando por la educación básica.
- ↳ Achicar el sistema de educación pública al mínimo.

El proceso de reforma del sistema educativo, al igual que gran parte de los procesos que se desataron en los países latinoamericanos, toman los lineamientos de los organismos financieros internacionales, en especial del Banco Mundial, el FMI y el BID, quienes recuperan las recomendaciones de la propuesta de transformación productiva con equidad de CEPAL/ UNESCO. Así se aplicaron medidas tendientes a: descentralizar el sistema educativo, priorizar la educación primaria y reasignar recursos de la educación superior, crear sistemas nacionales de evaluación de la calidad, entre otros.

Con relación a los trabajadores de la educación se instala el discurso de profesionalización del docente, la capacitación y el control del rendimiento de los alumnos a través de pruebas nacionales. La reformulación de los contenidos curriculares y la transformación de los modelos de gestión se sostienen desde cuestionamientos a la formación y a las prácticas docentes. Estas definiciones fueron tomadas en un contexto socio- político más amplio desde el cual se instalan nuevos significados sobre la evaluación de los sistemas educativos.

La evaluación como mecanismo de medición y control

El Estado Evaluador aparece otro dispositivo para el afianzamiento de un nuevo tipo de Estado y de una nueva racionalidad: *“es el producto de la articulación entre la Ideología Neoliberal y otra de marcado corte antiestatal.”*³

La evaluación aparece vinculada por un lado a las ideas de eficiencia⁴, eficacia y calidad⁵ y por otro a la necesidad del Estado de distribuir los escasos recursos que está dispuesto a invertir en la educación pública. Desde la perspectiva neoliberal, la evaluación brindaría una imagen clara del tipo de servicios que proporciona cada escuela necesaria para operar sobre ésta, a la vez que aumenta el control y el poder del gobierno central en un medio caracterizado por la descentralización financiera y la concentración de la toma de decisiones. Los supuestos en que se sustenta este modelo de evaluación son: *“neutralidad valorativa, racionalidad, centralización y universalidad del significado...”* (Angulo Rasco)

Rosa María Torres (2000) señala al respecto *“el director de escuela tiene que mostrar que su escuela es exitosa según los parámetros esperados, explícita o implícitamente, en cada caso. La educación ha pasado a ser un campo expuesto al marketing”*⁶

³ ARDOINO Jacques y GUY BERGER . *‘De una evaluación en migajas a una evaluación en actos. El caso de las universidades’*.. En : “Introducción general”. Editorial Andha. Matriz, París, 1989.

⁴ El objeto de lograr sistemas educativos y escuelas eficientes encubre una estrategia de ajuste económico que se traduce en desinversión educativa.

⁵ Una concepción de calidad construida sobre la base de la crítica a la escuela e identificada con la necesidad de brindar a los alumnos conocimientos científicos – tecnológicos y las competencias para insertarse en las nuevas formas de trabajo y producción frente al avance tecnológico del S. XXI. Desde esta perspectiva se instala una concepción del currículo por competencias que implica procesos de control ideológicos.

⁶ TORRES, Rosa María. *‘Itinerarios por la educación latinoamericana. Cuadernos de Viaje.’* Buenos Aires, Paidós, 2000

El Sistema Nacional de Evaluación (SINEC) creado en Argentina a partir de 1993, en el marco de la reestructuración del Ministerio de Educación de la Nación como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Educación y la constitución de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Ley Educación Superior) se inscriben en la lógica del Estado Evaluador.

La creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad se constituye, desde la perspectiva de estas políticas educativas, en una respuesta a la necesidad de crear un ente centralizado para la producción de ‘información’.

Desde CTERA se ha denunciado que la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) significó la instalación de los ‘Operativos Nacionales de Evaluación’, con los que se recoge información sobre los *“logros y el rendimiento académico obtenido por los alumnos en áreas específicas de conocimiento, enmarcada dentro de una lógica que resalta la importancia de realizar evaluaciones masivas a fin de sensibilizar tanto a las escuelas como a la sociedad”*. Reduce la evaluación a ‘medición’. De esta manera no solo se empobrece la perspectiva educativa de la evaluación, sino que la información que se recoge no es útil al momento de tomar decisiones para diseñar políticas.

Asimismo, los operativos nacionales de ‘evaluación de la calidad’ dan cuenta de la recentralización de los mecanismos de regulación y control del Estado Evaluador en un sistema educativo supuestamente ‘descentralizado’. La difusión de los resultados muestra la tendencia a la mercantilización del fenómeno educativo y a la instalación de una lógica meritocrática, individualista, basada en la cultura de la competencia.

Los premios otorgados por el Ministerio a las ‘mejores escuelas’, a las ‘ganadoras’ (como tituló ilustrativamente la prensa), alertan acerca del funcionamiento de un modelo competitivo que en ese contexto dejaba juntos a los ‘ganadores’ y aglutinaba en una larga fila a los ‘perdedores’.

Una mirada reflexiva sobre los modos en que se aplicó el sistema de evaluación de la calidad muestra que se transformó en un elemento de control de la ‘eficiencia’ descontextualizado de la práctica pedagógica.

La aplicación de los sistemas de evaluación de la calidad han demostrado que:

- Desvirtúan el proceso de evaluación, reduciéndola a medición de resultados, equiparando los conocimientos a contenidos básicos, mínimos, prioritarios, etc., y los aprendizajes a rendimientos individuales y meritocráticos.
- Buscan clasificar escuelas y personas, con el fin de otorgarles un número de orden en el mercado (laboral, de subsidios, de créditos, etc.)
- Crean *“ranking”* de instituciones educativas, minimizando la concepción de derecho a la educación a una mera capacidad de *“libre elección”* de escuelas por los particulares, generando condiciones para instalar mecanismos de subsidio a la demanda (expresados en su punto más alto en las escuelas charters)

En consecuencia este tipo de prácticas falsean el concepto de evaluación como un proceso sistemático de producción de conocimiento cuyo sentido es aportar a la comprensión de la

complejidad de las situaciones que se dan en los procesos de aprendizaje produciendo modificaciones que permitan mejorar las situaciones que se analizan (aula, institución, sistema local, provincial y nacional)

En el informe de CTERA sobre “el debate y la situación de la evaluación educativa en la Argentina” se sostiene *“lo más importante a tener en cuenta, fue la coherencia de este modelo de evaluación con el proyecto neoliberal, de transformar los tradicionales sistemas nacionales de enseñanza en un mercado educativo regido por la ley de oferta y demanda. Eso explica por qué se ponía tanto énfasis en el ranking en vez de centrarse en la comprensión de las razones por las cuales los resultados son tan bajos. El ranking apuntaba a la idea de que cada familia eligiera la escuela para sus hijos, consolidando la forma de financiamiento denominada subsidio a la demanda”*⁷.

Los procesos de lucha de los trabajadores de la educación

La complejidad del proceso de resistencia a las políticas, prácticas y discursos neoliberales construido desde CTERA conjuntamente con sus organizaciones de base, se tradujeron en diversas acciones. Denuncias públicas acerca de los mecanismos de exclusión y diferenciación que las reformas neoliberales potenciaban o introducían en las escuelas; actos y movilizaciones que reunieron cientos de organizaciones sociales desde donde se instala el debate social respecto de la responsabilidad del Estado como garante de la educación pública. Huelgas se prolongaban entre 40 y 140 jornadas en algunas jurisdicciones. Represión combinada de las fuerzas policiales y militares ante distintos modos de lucha encarados por los sindicatos docentes lo que tornó más grave aún la situación.

Si bien no fue posible detener el impacto que produjo la reforma en la estructura del sistema educativo nacional como son la desarticulación de los niveles y modalidades educativas, caos institucional que condujo a la reubicación improvisada de alumnos y docentes y la progresiva anarquización de la organización escolar en cada provincia, entre 1993 y 1996 los conflictos gremiales se multiplicaron y diversificaron.

En abril de 1997 se logra nacionalizar el conflicto educativo a partir de la instalación de una carpa, con maestros que ayunan frente al Congreso Nacional para reclamar una ley de financiamiento educativo, la "Carpa Blanca" que se convirtió en caja de resonancia y contención de las luchas cotidianas de los trabajadores.

A partir de 2001 el modelo único se rompe: los caminos se bifurcan. Se genera un contexto internacional distinto, en el que es posible imaginar nuevas posibilidades para los movimientos políticos y sociales de Argentina y Latinoamérica

El pensamiento pedagógico construido por CTERA comienza a tener proyección pública a través de la masificación de encuentros de reflexión, cursos de formación, tres congresos de educación, nacionales y provinciales, publicación de revistas, boletines y libros.

La potencialidad de estos espacios de resistencia y la producción político-pedagógica permitieron tejer una red de vinculaciones con universidades nacionales, movimientos de educadores populares, centros de investigación, intelectuales críticos en la organización de un polo de defensa de la escuela pública.

⁷ Adelina de León - Silvia Andrea Vázquez. Buenos Aires. informe sobre el debate y la situación de la evaluación educativa en la Argentina. CTERA. Febrero 2009

Las distintas gestiones educativas posteriores a los años de la reforma neoliberal reinstalan el debate y las prácticas de la ‘evaluación de la calidad’. CTERA elabora un proyecto alternativo en el que sostiene, entre otros aspectos, que la evaluación debe:

- ↳ “Contribuir a la elaboración permanente de un diagnóstico global del sistema educativo desde el protagonismo de los trabajadores de la educación.
- ↳ Construir un conocimiento sobre el impacto de las políticas educativas recientes en el sistema y sus actores.
- ↳ Producir información que permita orientar las futuras políticas públicas y acciones dentro del sistema educativo.
- ↳ Promover la participación de los trabajadores de la educación en la ejecución de los cambios pedagógicos, curriculares, de formación y actualización necesarios.”⁸

Tensiones entre la intencionalidad definida en la Ley de Educación Nacional y las políticas de evaluación de calidad.

La derogación de la Ley Federal de Educación se produce en un contexto de pérdida de consenso del paradigma neoliberal, de luchas colectivas llevadas adelante por más de diez años por los trabajadores de la educación junto a las organizaciones populares comprometidas con la defensa de la escuela pública.

Tanto las definiciones contenidas en la Ley Nacional de Educación N° 26026, en las políticas educativas en general como en las políticas de evaluación de la calidad en particular, son parte de un proceso no lineal, algunas de cuyas continuidades y rupturas se analizan a continuación.

Una mirada comparativa entre la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional N° 26026 posibilita identificar definiciones que marcan rupturas importantes respecto al reconocimiento de derechos y las concepciones de educación, estado y evaluación. Entre ellas se destacan: reconocer a la educación como ‘bien público y derecho social’ así como la continuidad de su gratuidad; identificar al Estado como principal responsable del financiamiento y garante de la igualdad de oportunidades y posibilidades, el derecho de los docentes a la formación permanente, en servicio, gratuita, a las negociaciones colectivas tanto provinciales como nacionales y a la participación de representantes sindicales de los trabajadores de la educación en distintos órganos del estado: Consejo de Políticas Educativas, Consejo Económico y Social; Instituto Nacional de Formación Docente, Consejo Nacional de Educación Técnico Profesional y Consejo Nacional de Calidad de la Educación. Estas definiciones marcan un antes y un después de la Ley Federal de Educación

Con respecto a la **evaluación** la Ley de Educación Nacional en el Artículo 85 inciso d) define que el Estado “*Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la **calidad de la educación***” y establece que el mismo “*debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural.*”⁹

Se identifica como responsabilidad del Ministerio de Educación el “*desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema*

⁸ CTERA: Documento de trabajo: ‘Evaluación integral diagnóstica del sistema educativo’, Buenos Aires, 1999

⁹ Artículo 84

*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”¹⁰.*

Estas definiciones reabren el debate acerca del **concepto calidad** en la medida que el mismo supone una valoración acerca de las cualidades de algo. Es posible hacer referencia a, por lo menos, dos posiciones:

- Un Enfoque Instrumental, en el que la calidad se refiere al grado de correspondencia entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos.
- Un Enfoque Ético que considera que la calidad educativa no reside en la eficacia o economía con que se consiguen los objetivos previstos, sino en el valor educativo de los procesos.

El análisis de distintos documentos ministeriales que dan cuenta de definiciones de política educativa van mostrando que en el debate actual, la ‘calidad de la educación’ continúa siendo definida en varios aspectos desde la perspectiva del discurso neoliberal: como calidad del producto, tergiversando el sentido de la calidad educativa. Por lo tanto, la vinculación con la evaluación aparece desde la óptica de la rendición de cuentas.

Así, los informes del Ministerio de Educación cuando refieren a ‘Evaluación de la Calidad’ ponen el énfasis en los datos relevados en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y en los Estudios Internacionales de evaluación de la calidad educativa aplicados en nuestro país desde el año 2000: Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (**PISA**, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-) y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad Educativa (**SERCE**) organizado por el Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), OREALC, UNESCO.

La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa -DINIECE- aplicó en nuestro país, los Operativos Nacionales de Evaluación -ONE- desde el año 1993 hasta el año 2000 en forma ininterrumpida. Luego de la crisis del 2001 los operativos de evaluación se realizaron en el 2002 y 2003. A partir del 2003 se decide realizar operativos de calidad cada dos años, los cuáles hoy tienen continuidad.

Estos últimos, se focalizan principalmente en 3° y 6° año de la Educación Primaria y en 2°/3° y 5°/6° año de la Educación Secundaria. Las áreas evaluadas últimamente son Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales y tienen como propósito central *“evaluar determinados desempeños alcanzados por los alumnos en el país, a través de sus capacidades y de sus contenidos, en los diferentes niveles y áreas”¹¹.*

Si bien en el informe realizado por la DINIECE¹² se reconoce que *“definir la calidad del sistema educativo solamente por los resultados de aprendizaje supone limitar el sentido y el alcance del concepto y puede llevar a tomar decisiones políticas y pedagógicas sesgadas”*, en Mayo de este año el Consejo Federal a través de la Resolución N° 99/10 define el “Plan de Acción de Evaluación de la Calidad Educativa 2010 - 2020”. En el anexo de la citada norma legal expresa *“Evaluar los aprendizajes supone focalizar la atención en la comprobación de*

¹⁰ Artículo 96

¹¹ Estudio Nacional de Evaluación y Consideraciones Conceptuales. Operativo Nacional de Evaluación /2007

¹² Estudio Nacional de Evaluación y Consideraciones Conceptuales. Operativo Nacional de Evaluación /2007

éstos, como uno de los múltiples componentes de la calidad, no para emitir únicamente juicios valorativos, sino para incidir en la mejora del sistema educativo en su conjunto”

La citada resolución da cuenta además de la definición política de traducir la “evaluación de la calidad educativa para el período 2010 – 2020” en dos acciones centrales:

- ↳ *“Planificación y desarrollo de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), en el tercero y sexto año del nivel primario y en el segundo/tercer año y el último año del nivel secundario de la educación común obligatoria, con una periodicidad trienal, a partir del año 2010.*
- ↳ *Participación en la planificación e implementación de estudios internacionales de evaluación de la calidad”.*

No alcanza con explicitar en una normativa que *“un proceso de evaluación con carácter formativo no se restringe a exhibir resultados sino que, además, debe promover la interpretación y comprensión en torno a los mismos, en términos de qué transmiten y qué muestran¹³”,* ya que las definiciones hasta aquí enumeradas dan cuenta de la voluntad política de reducir la evaluación del sistema educativo a una **acepción estrecha** que da cuenta de procedimientos a través de los cuales se indaga su “calidad” poniendo la mirada únicamente en el impacto de dicho servicio en individuos o grupos de individuos receptores del mismo, restringiendo la comprensión de calidad del servicio educativo a su incidencia sobre los receptores (alumnos¹⁴). De esta última derivan términos usados en forma cotidiana como exámenes, operativos nacionales, indicadores de calidad, medición, control.

Al definir como marco teórico para la evaluación esta acepción estrecha se anula la posibilidad del conocimiento y la comprensión de la calidad del mismo, reduciéndolo a recoger información -con instrumentos limitados técnica y educativamente- en los últimos eslabones del sistema: escuelas, docentes y alumnos. Esto propicia concepciones simplistas que suponen que la calidad depende solamente de los ‘resultados’ del servicio en los alumnos y éstos son responsabilidad exclusiva de los docentes y de las instituciones escolares.

Desde ese lugar la preocupación sigue centrada en identificar evaluación como “Accountability”¹⁵, es decir como control, verificación, rendición de cuentas.

Disputar sentidos desde los trabajadores de la educación hoy significa poner en debate su sentido como puro control para situarlo en el lugar del aprendizaje compartido entre quienes participan del proyecto educativo para llegar a producir transformaciones o mejoras.

Como ha afirmado House: *“la evaluación pública debería ser una institución para democratizar las decisiones públicas y para que dichas decisiones, los programas y las políticas estuvieran mucho más abiertas a la crítica y la deliberación pública”¹⁶*

En los procesos sociales como lo es el educativo, se hace indispensable recuperar el sentido ético con relación a la calidad y referirlo no sólo a los procesos de enseñanza y aprendizaje al interior de las instituciones educativas, sino también a los problemas más acuciantes y no resueltos de la educación como el analfabetismo, la desigualdad de oportunidades reales y de ofertas educativas, la discriminación, los salarios docentes, la infraestructura, las condiciones

¹³ Anexo Resolución N° 99/10. Consejo Federal

¹⁴ Angulo Rasco, Félix; La Evaluación del Sistema Educativo: Algunas respuestas críticas al Por qué y al Cómo.

¹⁵ Mc.Cormick R y M James: La evaluación del currículum en los Centros Escolares. Madrid, Morata, 1996

¹⁶ HOUSE, Ernesto y HOWE, Kenneth. “Valores en evaluación e investigación social”. Ediciones Morata, Madrid, 2001.

laborales, entre otros. Evaluar estos problemas implica dar cuenta de las acciones encaradas por quienes tienen la responsabilidad política de conducir el sistema educativo

No es casual que un ausente al pensar la evaluación de la calidad de la educación desde los organismos gubernamentales sean, por ejemplo, los niveles de responsabilidad y cumplimiento de los acuerdos bilaterales Nación- Provincia, firmados en los años 2006 y 2007 en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo, por los cuáles cada jurisdicción asumió compromisos con respecto a la cobertura del nivel inicial, escuelas de jornada extendida, bibliotecas, infraestructura, entre otros. Tampoco son incluidos en la agenda de evaluación de calidad la multiplicidad de planes y programas que vienen impulsados desde el Ministerio de Educación a los cuáles las provincias adhieren en muchos casos para alcanzar algún tipo de financiamiento.

Por otra parte, es altamente riesgosa la definición del Artículo 96 de la Ley de Educación cuando señala que *“La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad”*. Las jurisdicciones no sólo deberían participar en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación, sino deberían tener voz en la propia construcción del mismo

La creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación como órgano de asesoramiento especializado integrado por miembros de la comunidad académica y científica de reconocida trayectoria en la materia, representantes de dicho Ministerio, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción, y de las organizaciones gremiales docentes, abre otras posibilidades para disputar la concepción política de evaluación y el lugar de los trabajadores de la educación en las acciones que se planifiquen.

Si bien es muy difícil imaginarse que desde un organismo que centraliza la evaluación se la pueda identificar con un proceso sistemático de producción de conocimiento que aporte a la comprensión de las problemáticas educativas desde la perspectiva de la complejidad, la presencia de CTERA en el Consejo Nacional posibilita instalar esta disputa.

La evaluación de la calidad no es un tema que deben resolver los niveles de gestión exclusivamente, sino que tiene que ser definido claramente desde el protagonismo de los trabajadores de la educación. No obstante ello, las experiencias acumuladas a lo largo del tiempo van mostrando que siempre resultan invitados a opinar y son ignorados en el momento de tomar decisiones sobre la oportunidad, la pertinencia y los constituyentes fundamentales de la evaluación educativa. Tampoco tienen que ser desconocidos estudiantes y comunidad educativa sobre las decisiones del sentido, contenido y utilización de esa evaluación.

La evaluación del Sistema Educativo no es un acto puntual, sino una dinámica de conocimiento social y público de los procesos e intervenciones educativas. No puede ser una responsabilidad exclusiva de una institución central (nacional) sino el compromiso de todos los sectores y grupos relacionados con el Sistema Educativo. Ha de ser un proceso en el que ni los expertos, ni los gestores políticos tengan poder de decisión y elección exclusiva y última.

Como se señala en varios documentos de CTERA, el proceso de evaluación tiene que ser definido como *“un proceso propio e intrínseco al trabajo mismo de las escuelas, supone posicionarse en el protagonismo colectivo de docentes, estudiantes, directivos y comunidad educativa toda. Es necesario, entonces plantearlo a partir de una transición para avanzar hacia un espacio más integrado, un momento de generar una conciencia reflexiva sobre la propia práctica, es decir avanzar en la dirección de la autoevaluación institucional”*.

Hablar de evaluación supone además reconocer la existencia de un **referente** en relación con el cual se va a realizar la misma, supone efectuar *“una lectura orientada sobre el objeto que se evalúa, en función de la cual el evaluador se pronuncia sobre la realidad”*¹⁷. En ese mismo sentido genera preocupación la definición de los dispositivos e indicadores que se van a generar para la “evaluación y seguimiento de las metas 2021” porque los **sistemas de evaluación de la calidad internacionales la identifican con medición de resultados y están muy lejos de democratizar las decisiones públicas y focalizar la mirada en la gestión administrativa y política**. La construcción unilateral del referente o su ocultamiento le quitan a la evaluación la posibilidad de transformarse en una instancia democrática.

Otro aspecto que preocupa es la ausencia de miradas críticas y reflexivas de los organismos internacionales sobre los operativos de evaluación de la calidad. Por el contrario lo que se instala es un discurso que legitima las acciones realizadas.

En este aspecto se coincide con las afirmaciones contenidas en el “informe sobre el debate y la situación de la evaluación educativa en la Argentina” (2009) al referir a los operativos de evaluación de la calidad, cuando se afirma *“este período debería ser formulado en términos autocríticos y debiera reconocerse que tuvieron nulo impacto a la hora del mejoramiento de la calidad precisamente porque fueron meras mediciones de resultados sin incorporar ninguna variable política, socioeconómica y cultural, reduciendo la evaluación de la calidad educativa, a la mera medición de resultados con la aplicación de pruebas standarizadas”*¹⁸

Los sistemas de evaluación de calidad internacionales están atravesados por la misma intencionalidad de control que las pruebas nacionales de evaluación de calidad, con el agravante que han sido construidos con categorías propias de los países centrales y por ende están muy lejos de dar cuenta de la realidad de los países de América Latina.

La nueva Ley de Educación Nacional intenta atender a la fuerte desarticulación y fragmentación del sistema educativo nacional atravesado por las consecuencias de décadas de desinversión educativa en el contexto de una profunda crisis socioeconómica y cultural generada por las políticas neoliberales de los 90. Destinar presupuesto y recursos humanos para *“participar en la planificación e implementación de estudios internacionales de evaluación de la calidad”*¹⁹ se transforma hoy en una decisión política que en lugar de atender a las necesidades del sistema educativo y sus escuelas desvía fondos hacia operativos de evaluación que han mostrado la escasa o nula incidencia en las prácticas y procesos de enseñanza más allá de las recomendaciones metodológicas que se han destinado a los docentes después de cada operativo.

La búsqueda y medición exclusiva del rendimiento en el Sistema Educativo a través de la utilización masiva de instrumentos y técnicas cuantitativas (tests estandarizados, cuestionarios

¹⁷ Bertoni Alicia., Poggi, Teobaldo: Obra citada

¹⁸ Adelina de León.- Silvia Andrea Vázquez. CTERA. Febrero 2009

¹⁹ Resolución N° 99/10. Anexo

o pruebas nacionales), sesgan tendenciosamente la comprensión de lo que verdaderamente sucede en las instituciones educativas, simplifican el debate, animan a la competitividad, enmascaran la complejidad de las escuelas, legitiman el control burocrático de la enseñanza y atentan contra la creatividad y la diversidad de los procesos educativos y del trabajo de los docentes.

Algunos sentidos posibles para seguir pensando la evaluación

Frente a las definiciones de políticas de evaluación analizadas hasta aquí, la decisión de generar dispositivos e indicadores para la “evaluación y seguimiento de las metas 2021” y el lugar de los sistemas de evaluación de la calidad nacionales e internacionales que identifican la evaluación con medición de resultados se plantean algunas consideraciones sobre los significados que se tendrían que construir alrededor de la evaluación del sistema educativo, de las instituciones y de los aprendizajes de los alumnos.

La **evaluación del Sistema Educativo** es una necesidad prioritaria. Históricamente se reconoce la preocupación de los distintos sectores sociales y desde las propias instituciones educativas, que demandan la necesidad de generar un proceso de evaluación del sistema educativo con el propósito de identificar los impactos producidos por las políticas educativas implementadas en los últimos años. Es una pieza importante para el conocimiento de la calidad del servicio que las instituciones prestan, pero también para el desarrollo justo, igualitario, no discriminador y democrático de dicho sistema. Tiene dos componentes esenciales, no independientes: el informativo y el político.

Recuperar los sentidos de la evaluación que se pusieron en debate y quedaron prescriptos en la Ley Nacional de Educación significa hoy disputar una concepción de evaluación educativa y democrática que propicie la participación activa de los involucrados. Sólo desde la participación es posible contemplar exhaustivamente las necesidades y tratar de compatibilizarlas. Evaluar es también resultado de una negociación que tiene que buscar un amplio consenso del que pueda surgir la construcción de marcos teóricos referenciales y encuadres metodológicos dentro de la perspectiva de la Evaluación Educativa. Solo desde el trabajo colectivo se podrán construir criterios, instrumentos y dispositivos que permitan evaluar en qué medida las definiciones contenidas en la nueva ley de educación han sido atendidas, cuáles son las vacancias, dónde es necesario generar acciones de mayor fortalecimiento, cuáles son las condiciones materiales y simbólicas que se han puesto en juego para garantizar el derecho social a la educación.

Por lo tanto, una **evaluación educativa** del Sistema Educativo no debería omitir la responsabilidad de los organismos de gestión en la calidad educativa. Debería alejarse de modelos burocráticos y productivistas que sólo sirven para mantener y legitimar una concepción tecnocrática sobre el cambio social, la toma de decisiones y la organización política y administrativa.

Este tipo de evaluación necesita estrategias, técnicas e instrumentos con validez educativa, sensibles tanto a la complejidad de la realidad social como a las valoraciones, aspiraciones, interpretaciones e intereses de los implicados. Las mediciones cuantitativas y las estadísticas tienen un papel importante que cumplir, pero no exclusivo ni excluyente

La evaluación es una práctica clave para imprimir racionalidad a los procesos de toma de decisiones, es una herramienta de aprendizaje organizacional e institucional que permite la

conciliación de diversas posiciones, posturas e intereses, en función de la orientación y de los propósitos básicos a los que apuntan las acciones educativas.

Tal como señala Angulo Rasco *“la información que genere la evaluación del sistema educativo debería ayudarnos a comprender con más profundidad los logros y dificultades del mismo, las circunstancias y determinantes de la desigualdad. Debería potenciar aquellos procesos educativos que propicien la recreación crítica del conocimiento en la escuela, las relaciones democráticas y desarrollen los valores públicos de libertad, igualdad y solidaridad”*²⁰

La información obtenida desde una perspectiva de evaluación integral del sistema educativo es un insumo potente para:

- **el gobierno de la educación** para reconducir las políticas educativas, orientar las acciones hacia la articulación del Sistema Educativo y acompañar los procesos de las escuelas atendiendo a las demandas y necesidades que plantean. Revisar la normativa vigente para posibilitar modelos de organización institucional que contribuyan a la democratización de la escuela y la toma de decisiones autónomas. Atender a las necesidades del Sistema Educativo a partir de las características particulares de las instituciones, el contexto donde se ubican y el sujeto al que atienden y tienen que dar respuestas.
- **al interior de las instituciones educativas**, en tanto apunte a promover prácticas pedagógicas, sociales y políticas capaces de mejorar el diseño y la puesta en marcha de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y el funcionamiento mismo de la propia institución.

Resulta evidente que la **evaluación institucional** es una exigencia para las escuelas desde las instancias democráticas y una necesidad que proviene de los interrogantes que se generan sobre la calidad de los servicios que brinda. No puede reducirse a un planteamiento falso o simplista circunscripto a los buenos o malos resultados, a las calificaciones alcanzadas por los alumnos. Habría que preguntarse por muchas otras cosas: el currículum oculto de las escuelas, los efectos secundarios que resultan, los aprendizajes implícitos que se instalan en las rutinas, en las relaciones, en las normas, deberían ser objeto de una evaluación enriquecedora.

Pensar que la **auto evaluación institucional** es una necesidad, significa reconocer que se trata de una práctica no suficientemente ejercitada. La auto evaluación como un proceso en el que la institución se mira a sí misma tiene una carga de coherencia interesante. Una de las premisas más importantes es que tanto los docentes como las escuelas tienen la preparación y el conocimiento para describir y analizar sus políticas y prácticas en un contexto relevante. De cualquier manera no es aún una práctica común

En el caso particular de la **evaluación de los aprendizajes** en el ámbito escolar está casi siempre homologada a idea de **acreditación**, lo que lleva a que en el aula se cruce con la idea de nota, calificación. Es una palabra que en el discurso pedagógico está significada muchas veces desde el control y el poder que tiene el docente.

La evaluación de los aprendizajes se puede concebir de dos maneras: como inherente a la dinámica interna del enseñar y del aprender en el reconocimiento mutuo de ambos procesos; y

²⁰ Angulo Rasco, Félix; La Evaluación del Sistema Educativo: Algunas respuestas críticas al Por qué y al Cómo

como acreditación que implica dar cuenta o rendir cuenta de los resultados de aprendizajes logrados en un tiempo y nivel de escolaridad determinados.

Evaluar con intención educativa no es igual a medir, ni a calificar, ni a corregir. Tampoco es calificar, ni tomar examen, aunque paradójicamente tenga que ver con todo esto. Es aquella que nos aproxima a conocer algo que no conocemos; la que informa a docentes y a alumnos, sobre las características de los procesos que están haciendo en la construcción del conocimiento; la que permite comprender y entender la complejidad de las prácticas de enseñanza para poder mejorarla y es la que se pregunta por la calidad, la pertinencia y la relevancia de los procesos de aprendizaje.

La evaluación de los aprendizajes debe tener coherencia con la propuesta didáctica. Es necesario que se practique en situaciones donde se les enseña a los alumnos a confiar en las fuerzas de sus propios razonamientos. Se vincula a instancias, donde los alumnos puedan transparentar sus procesos internos, es decir deberían mostrar cómo están aprendiendo para que los docente puedan interpretar y ayudarlos a ser concientes, reflexivos y críticos sobre el sentido de lo que están aprendiendo y cómo lo están haciendo.

La evaluación de los aprendizajes cumple con dos finalidades fundamentales: la primera es proporcionar datos que permitan desplegar diferentes estrategias de enseñanza. La segunda es acreditar, es certificar la presencia de conocimientos curricularmente previstos, certificar que se han alcanzado determinados logros planteados en planes o programas de estudio.

Por eso, disputar sentidos acerca de la evaluación de la calidad es averiguar o de interrogar el significado del mismo hecho de evaluar, ya que como señala Álvarez Méndez “*se habla de evaluación, a veces con demasiada ligereza, porque se parte de la premisa incuestionada de que ‘hay que evaluar’*”²¹

Bibliografía

ÁLVAREZ MÉNDEZ, Juan Manuel. “*Evaluar para conocer, examinar para excluir*”. Ediciones Morata, España, 2001.

²¹ ÁLVAREZ MÉNDEZ, Juan Manuel. “*Evaluar para conocer, examinar para excluir*”. Ediciones Morata, España, 2001.

ANGULO RASCO, Félix; *La Evaluación del Sistema Educativo: Algunas respuestas críticas al Por qué y al Cómo*. Departamento Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Málaga. Volver a pensar la Educación, Volumen II. (Congreso Internacional de Didáctica). España, 1993

ARDOINO Jacques y GUY BERGER. *'De una evaluación en migajas a una evaluación en actos. El caso de las universidades'*. En: "Introducción general". Editorial Andha. Matriz, París, 1989.

BERTONI Alicia, POGGI, TEOBALDO: *Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja*. Colección Triángulos pedagógicos Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1986

CAMILLONI, CELMAN, PALAU DE MATÉ: *"La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo"*. Piados Educador, Bs. As., 1998.

CELMAN, Susana. *"Las políticas de evaluación docente en el marco de las Reformas educativas de los 90. Un encuadre desde el cual interrogar la nueva etapa"*. II congreso Internacional de Educación, UBA, 2000.

CTERA: "30 años de lucha y compromiso", Suplemento especial de la Revista "Canto Maestro", septiembre de 2003.

CTERA. Publicación del Tercer Congreso Educativo Nacional. Bs. As. 2005.

CTERA: Documento de trabajo: *'Evaluación integral diagnóstica del sistema educativo'*, Buenos Aires, 1999

DINIECE: Estudio Nacional de Evaluación y Consideraciones Conceptuales. Operativo Nacional de Evaluación /2007

HOMAR, Amalia y MARTÍNEZ, Marta; *Aportes para pensar la evaluación del Sistema Educativo*. Mimeo. AGMER; CTERA. Entre Ríos. Noviembre 2008

HOMAR, Amalia: *La evaluación docente. Entre temores y posibles rupturas*. Serie Formación y Trabajo Docente. Ediciones CTERA. Buenos Aires. Enero 2010.

HOMAR, BENEDETTI, BENETTI, BARIDÓN: *Reforma Educativa Neoliberal conservadora. Evaluación y Carrera docente: concepciones, sentidos y reglamentaciones*. En Cuaderno N° 2. Normativa del Nivel Primario: contexto y políticas Educativas. Secretaría de Educación. AGMER. Entre Ríos. Mayo 2006

HOUSE, Ernesto y HOWE, Kenneth. *"Valores en evaluación e investigación social"*. Ediciones Morata, Madrid, 2001.

LLOMOVATE, SILVIA: *'La reforma educativa en Argentina: algunas notas sobre el vínculo educación-trabajo'*. Mimeo, 1998.

MC.CORMICK R y M James: *La evaluación del currículum en los Centros Escolares*. Madrid, Morata, 1996

TORRES, Rosa María. *'Itinerarios por la educación latinoamericana. Cuadernos de Viaje.'* Buenos Aires, Piados, 2000

VÁZQUEZ, Silvia Andrea, DE LEÓN Adelina, *Informe sobre el debate y situación de la Evaluación Educativa en la Argentina*. CTERA. Buenos Aires. Febrero 2009

Normativas

Ley Federal de Educación

Ley Nacional de Educación N° 26026

Resolución N° 99/10. Anexo. Consejo Federal de Educación