

Aportes de UEPC para pensar una política integral de evaluación del sistema educativo en la provincia de Córdoba

Resumen Ejecutivo.

La Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) ha desarrollado una política gremial orientada a defender y mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes en forma simultánea a la defensa de la escuela pública en tanto espacio de ciudadanía necesario para ampliar los procesos de democratización de nuestro país.

Los docentes, protagonistas centrales en la tarea de educar, han participado activamente de las múltiples y diferentes instancias que se han generado para analizar y proponer medidas que mejoren la educación de los niños y jóvenes a través de su organización sindical, UEPC.

Entendemos que en la construcción de políticas públicas para el sector educativo, la "voz de los docentes" debe ser una referencia central. Son los docentes quienes deben abordar en sus prácticas educativas los efectos que cotidianamente generan las transformaciones culturales, sociales y económicas que se vienen produciendo en forma acelerada, junto con las vertiginosas transformaciones del propio sistema educativo como parte de las modificaciones en la configuración del Estado producida en la última década. En conjunto, estas transformaciones afectan de modo desigual, los procesos de apropiación cultural de niños y jóvenes, así como la validez de los modos tradicionales de organizar la escuela y el trabajo docente. En este sentido, sostenemos que los docentes son actores que poseen un conocimiento específico sobre las realidades escolares que debe ser reconocido para la construcción de las políticas educativas.

UEPC ha venido acompañando el proceso orientado a ampliar los derechos individuales y colectivos en el sistema educativo, así como los esfuerzos por la profundización de su democratización. Ha sostenido también, la necesidad de avanzar en la disminución de la distancia entre lo que enuncian y proponen las leyes, lo que las políticas educativas realizan y la manera en que estas afectan a las escuelas, el trabajo docente y el derecho de aprender de los alumnos. Por este motivo, en un tema tan sensible, controvertido y necesario en la profundización de la democratización del sistema educativo, como lo es la discusión iniciada en torno a la evaluación del sistema educativo en el seno del Consejo Provincial de Políticas Educativas, desde UEPC se ha elaborado un documento que expresa la posición de los docentes con respecto a las políticas de evaluación del sistema educativo.

Principios que debería atender una Política Integral de Evaluación	Escalas de la Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Sentido e Intencionalidad de evaluar el sistema educativo. • Uso de los resultados de evaluación. • Compatibilidad y complementariedad de la Evaluación del Sistema Educativo. • Viabilidad de las políticas de evaluación. • Definir el "que" de las políticas de evaluación del Sistema Educativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las Políticas Educativas: • Evaluación de la gestión administrativa de los sistemas educativos: • Evaluación Institucional en el nivel de la Escuela. • Evaluación Áulica
<p>De esta forma, será posible generar información sobre los aprendizajes de los alumnos e interpretaciones sobre su nivel de logros en forma articulada con las dinámicas institucionales y prácticas de enseñanza.</p> <p>Proponemos además, recuperar los indicadores producidos por la "Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa"¹ (DINIECE), que se adjuntan como anexo a este documento para los procesos de autoevaluación institucional.</p>	

Aportes de UEPC para pensar una política integral de evaluación del sistema educativo en la provincia de Córdoba

La Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) ha desarrollado una política gremial orientada a defender y mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes en forma simultánea a la defensa de la escuela pública en tanto espacio de ciudadanía necesario para ampliar los procesos de democratización de nuestro país.

Los docentes, protagonistas centrales en la tarea de educar, han participado activamente de las múltiples y diferentes instancias que se han generado para analizar y proponer medidas que mejoren la educación de los niños y jóvenes a través de su organización sindical, UEPC.

Entendemos que en la construcción de políticas públicas para el sector educativo, la "voz de los docentes" debe ser una referencia central. Son los docentes quienes deben abordar en sus prácticas educativas los efectos que cotidianamente generan las transformaciones culturales, sociales y económicas que se vienen produciendo en forma acelerada, junto con las vertiginosas transformaciones del propio sistema educativo como parte de las modificaciones en la configuración del Estado producida en la última década. En conjunto, estas transformaciones afectan de modo desigual, los procesos de apropiación cultural de niños y jóvenes, así como la validez de los modos tradicionales de organizar la escuela y el trabajo docente. En este sentido, sostenemos que los docentes son actores que poseen un conocimiento específico sobre las realidades escolares que debe ser reconocido para la construcción de las políticas educativas.

¹ Aludimos aquí al texto: Sistema Nacional de Indicadores Educativos elaborado por la DINIECE que se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Educación de la Nación.

UEPC ha venido acompañando el proceso orientado a ampliar los derechos individuales y colectivos en el sistema educativo, así como los esfuerzos por la profundización de su democratización. Ha sostenido también, la necesidad de avanzar en la disminución de la distancia entre lo que enuncian y proponen las leyes, lo que las políticas educativas realizan y la manera en que estas afectan a las escuelas, el trabajo docente y el derecho de aprender de los alumnos. Por este motivo, en un tema tan sensible, controvertido y necesario en la profundización de la democratización del sistema educativo, como lo es la discusión iniciada en torno a la evaluación del sistema educativo en el seno del Consejo Provincial de Políticas Educativas, desde UEPC se ha elaborado un documento que expresa la posición de los docentes con respecto a las políticas de evaluación del sistema educativo.

En este documento se incorporan además, propuestas sobre los aspectos que debería contemplar una política integral de evaluación del sistema educativo que se distancie de los sentidos neoliberales sobre la evaluación que se promovieron en la reforma educativa de la década de los noventa y que genere a la vez, herramientas que permitan construir conocimientos para orientar las políticas públicas a la vez que involucrar y comprometer a los distintos actores en el proceso.

La Evaluación del sistema educativo como un derecho social.

La educación forma parte del proyecto político ideológico del Estado que desde el año 2003 considera que la adquisición por parte de todos los niños y jóvenes del conjunto de bienes culturales que la escuela pone a su disposición constituye una condición necesaria para la construcción de una sociedad democrática.

Las políticas orientadas a asegurar el acceso, la permanencia y el aprendizaje de los niños y jóvenes en la escuela han avanzado en los últimos años con la definición de un conjunto de valores y saberes que deben poder ser apropiados por ellos (NAP, Nuevos Diseños Curriculares, etc.). Junto a esta definición, se han desplegado un conjunto muy variado de dispositivos orientados a acompañar y/o fortalecer las propuestas de enseñanza desarrolladas por la escuela.

En este marco, acordamos con lo sostenido en la Resolución del Consejo Federal de Educación nº 134, donde se sostiene que la calidad educativa debe ser entendida y asumida como *"...un derecho, donde igualdad de oportunidades y dimensión social de la educación son componentes intrínsecos, por lo que los resultados de los aprendizajes son sólo una de sus variables"*.

Evaluar el sistema educativo es, entonces para UEPC, evaluar en qué medida se está atendiendo al derecho de niños y jóvenes de apropiarse o no de los saberes culturales definidos como necesarios para su plena inserción ciudadana. Por este motivo, las políticas de evaluación de la calidad del sistema educativo deben considerarse como una herramienta necesaria en la ampliación de derechos para los niños y jóvenes que se vienen desarrollando en la última década. Todos tienen derecho a ella y el Estado debe realizar los esfuerzos necesarios para sostenerla y/o mejorarla mediante la disminución de la creciente fragmentación y generación de circuitos diferenciados de calidad al interior del sistema educativo.

Entendemos que la evaluación del sistema educativo debe tener como finalidad conocer cómo funciona el proceso de enseñanza y aprendizaje para todos los

alumnos. De esta manera, lejos de construir interpretaciones descontextualizadas sobre los individuos, sus saberes y prácticas, ellas deben orientarse a comprender por qué los niños y jóvenes alcanzan o no, cierto saberes en determinado momento.

Una **política integral de evaluación del sistema educativo** debe proporcionar información oportuna y relevante para la toma de decisiones en materia de política pública que se oriente a mejorar las condiciones de enseñanza, vinculada, entre otras cosas, con el estado de la infraestructura, las acciones de formación docente, las instancias de asesoramiento pedagógico institucional. Aspectos todos estos, constitutivos a la vez, de las condiciones adecuadas de trabajo docente. Para ello, se requiere construir interpretaciones en torno al funcionamiento de las políticas educativas mismas, la gestión administrativa del sistema educativo, el funcionamiento pedagógico institucional de las escuelas y los aprendizajes alcanzados por los alumnos en las diferentes áreas de conocimiento.

Junto a CTERA expresamos: "No se pone en discusión si hay que evaluar o no, lo que discuten nuestras organizaciones es desde que concepto de calidad producir la evaluación y qué, cuándo, cómo, porqué, para qué y con quienes evaluar". (Maldonado, 2011). Por ello sostenemos que una política integral de evaluación del sistema educativo debe iniciarse con una adecuada distribución de la información. Los docentes, la comunidad educativa y la sociedad en su conjunto deben conocer con tiempo, las finalidades que tendrá la evaluación, así como la manera en que se la realizará.

Coincidiendo con lo señalado por la Internacional de Educación, así como con numerosas investigaciones realizadas por universidades y gremios docentes, sostenemos que una política integral de evaluación del sistema educativo debe generar confianza en los actores involucrados, en que sus propósitos giran en torno a enriquecer y mejorar las prácticas de enseñanza y gestión del sistema educativo y que sus resultados no serán utilizados para restringir derechos laborales y/o el acceso a la educación pública. Sostenemos además, que es necesario que las estrategias desplegadas para evaluar el sistema educativo no impliquen una sobrecarga al trabajo pedagógico e institucional que los docentes vienen desarrollando en sus escuelas. Por ello, es necesario prever una adecuada organización de los tiempos pedagógicos, administrativos-organizativos y de evaluación, así como la unificación de pedidos de información a la escuela. Debe ser una sola área/dependencia de la provincia la que debería concentrar las demandas de información a las escuelas (en tiempos claros y conocidos a lo largo del año), para luego distribuirlas a las diferentes dependencias provinciales y/o nacionales.

A continuación presentamos un conjunto de criterios sobre el sentido que, para UEPC, debería asumir una política integral de evaluación del sistema educativo en la provincia de Córdoba, así como sobre algunas de las principales decisiones que deben adoptarse en su desarrollo:

- 1- **Sentido e intencionalidad de evaluar el sistema educativo.** Una política pública orientada a evaluar el sistema educativo debe tener como finalidad, generar información oportuna y relevante para la toma de decisiones para sostener y/o mejorar la accesibilidad de los niños y jóvenes al conjunto de bienes culturales que la escuela pone a su disposición, así como a la mejora constante de la enseñanza y las condiciones en que esta se desenvuelve, en un proceso de retroalimentación

permanente que le de dinamismo al currículum, a las prácticas educativas y a las condiciones materiales y demandas presupuestarias que de ella se desprendan.

- 2- **Uso de los resultados de evaluación.** Una cuestión relativa a la legitimidad de la información producida por un sistema de evaluación del sistema educativo depende de la accesibilidad a la información producida. En este sentido, es aconsejable que un sistema de evaluación del sistema educativo haga pública las hipótesis sobre las cuáles se organiza, la información que construye, las interpretaciones que elabora y las políticas públicas que de ella deriva. El sistema de evaluación debe orientarse a la devolución de resultados a la sociedad y las escuelas. A la sociedad deben presentarse resultados que no individualicen escuelas y/o personas. Deben además y en forma complementaria, brindarse devoluciones de carácter confidencial y sin "rankings a las escuelas. Los resultados obtenidos de este proceso en ningún caso, deben utilizarse como fundamento de medidas asentadas en una lógica instrumental, del tipo: salarios según rendimiento escolar, tasa de presentismo y/o cualquier otra de índole similar. Deben, por el contrario, dirigirse a revisar las políticas implementadas y en ese marco, a la producción de textos de carácter didáctico y al desarrollo de programas de formación en servicio y la elaboración de sugerencias para el trabajo institucional y la enseñanza. Si la evaluación del sistema educativo es percibida como una amenaza y/o condicionante a los derechos laborales y/o como una crítica descontextualizada al desempeño profesional de quienes enseñan, los actores que se sientan afectados por dicha situación, tenderán a **generar resistencia** a las propuestas derivadas para la organización del trabajo escolar y la enseñanza.
- 3- **Compatibilidad y complementariedad de la evaluación del sistema educativo.** Los mecanismos e instrumentos de evaluación a nivel provincial deberán ser compatibles y/o complementarios con los ya construidos a nivel nacional, a los fines de evitar superposición de información, pero también, la dualización de las valoraciones sobre la calidad educativa que puedan establecerse para la provincia de Córdoba. En este sentido, creemos que es necesario comenzar con la evaluación de las políticas educativas implementadas a nivel provincial en los últimos años. Para ello, sería importante la actualización y publicación de estadísticas educativas vinculadas con repitencia, sobre-edad, abandono interanual a nivel provincial, regional y en las diferentes regiones/zonas de supervisión. Esta información debería estar disponible en las escuelas para que los docentes, con tiempos institucionales, puedan conocer dichos datos y construir aportes a un primer diagnóstico de la calidad del sistema educativo provincial.
- 4- **Viabilidad de las políticas de evaluación.** Es necesario prever los esfuerzos técnicos e institucionales necesarios para iniciar una política de evaluación. En este sentido, cabe destacar que un proceso de autoevaluación institucional requiere de tiempos institucionales prolongados y específicos, con apoyo técnico y acompañamiento pedagógico para el proceso de análisis e interpretación de los resultados, así como para la construcción de propuestas superadoras en y para la propia realidad escolar. Un apoyo similar, precisarán quienes se desempeñan en las supervisiones escolares. La ausencia de esta previsión, recargará el trabajo de maestros, directivos y supervisores, pues deberá sostenerse en paralelo al conjunto de obligaciones y demandas que cotidianamente reciben por parte del sistema educativo en su conjunto. La previsión de recursos financieros, técnicos e institucionales debe ser acompañada de la unificación de demandas a las escuelas

de datos e informes. Debe procurarse que sea una sola dependencia ministerial la que realice las demandas de información hacia las escuelas en momentos preestablecidos durante el año y que, desde ella, se redistribuya hacia las diferentes direcciones de nivel y/o programas ministeriales (de carácter provincial y/o nacional).

5- **Definir el "que" de las políticas de evaluación del sistema educativo.** La evaluación del sistema educativo debería definir claramente **sobre que** construirá las valoraciones del rendimiento escolar. Puede hacerlo sobre la base de un referente normativo²; o sobre la base de un referente comparativo³ y/o sobre la base de la comparación anual de él o los objetos a evaluar⁴, donde la primera evaluación será la referencia en adelante para decir si hay avances o no en la calidad educativa. Estas decisiones de carácter técnico, poseen implicancias políticas y pedagógicas de envergadura, pues orientan los criterios a partir de los cuáles se valorará la educación pública impartida como de calidad o no. Similar importancia adquiere en la **evaluación de aprendizajes**, definir si esta se organizará en relación a contenidos que deberían haber sido aprendidos en determinado momento de la trayectoria escolar o, en torno a desempeños que en determinado momento, los alumnos deberían estar en condiciones de realizar. Para tomar estas decisiones es importante conocer el tipo de evaluación que se realizará desde la DINIECE, así como el referente de comparación que se utilizará: NAP; Nuevos diseños curriculares, etc. Si se opta por tomar como referencia los Nuevos Diseños Curriculares de la provincia, habrá que contemplar previamente la relación entre cada tipo de evaluación (Normativa y/o Criterial), los diseños curriculares vigentes y el tiempo de apropiación de los mismos por parte de los docentes. Aunque las opciones de evaluación antes señaladas no son mutuamente excluyentes entre sí, requieren modalidades específicas de trabajo en la recolección de la información y por lo tanto, hacen necesario evaluar la viabilidad de poder asumir operativamente su implementación. Cada una de estas opciones permite decir solo algunas cosas del aprendizaje de los alumnos y el funcionamiento del sistema educativo y por lo tanto, poseen un conjunto de limitaciones que es preciso reconocer previamente, para no hacerle decir a los datos recolectados, lo que no pueden.

6- **Debe proporcionar información sobre los aprendizajes de los alumnos e interpretaciones sobre su nivel de logros.** Ello requiere incorporar al análisis de los aprendizajes alcanzados por los alumnos en un momento determinado, la incidencia que en ellos posee un conjunto de factores relativos al funcionamiento del sistema: políticas de formación docente en servicio, instancias de reflexión sobre la enseñanza, criterios de asignación de programas a escuelas, composición del personal en cada unidad educativa (equipos de dirección, apoyos administrativos, etc.), tiempos para la cobertura de vacantes, etc.

Hacia una evaluación integral del sistema educativo.

Entendemos que la evaluación del sistema educativo debe integrar el inter-juego entre **factores y escalas** de diverso orden. Entre los principales factores a

² Por ejemplo, que se espera que los alumnos sepan y como debería funcionar el sistema educativo.

³ Por ejemplo, qué diferencias hay en el aprendizaje de los alumnos de la provincia con los de otras provincias o entre los alumnos de diferentes escuelas, localidades, etc. Así como qué diferencias hay entre el sistema educativo provincial y el que poseen otras provincias

⁴ Por ejemplo, los aprendizajes alcanzados por los alumnos y el funcionamiento del sistema educativo.

considerar, destacamos al menos dos: el nivel y/o contexto socioeconómico de los sujetos y/o instituciones evaluadas y su ámbito territorial. En tanto consideramos que la Calidad Educativa es la resultante de la inter-relación de distintos factores (nivel socioeconómico de las familias de los alumnos; condiciones de trabajo docente adecuadas; políticas de acompañamiento a la enseñanza, pertinencia en los modos de enseñar, etc), toda descripción sobre la Calidad de la Educación deberá poder especificar cómo los valores medios de las variables consideradas se distribuyen según el nivel socioeconómico de los individuos/instituciones, así como del contexto en que éstas se encuentran.

Entre las escalas más relevantes para considerar en los procesos de evaluación del sistema educativo proponemos cuatro: la escala de las políticas educativas; la vinculada a la gestión administrativa de los sistemas educativos; la institucional y la aúlica. A continuación presentamos los aspectos centrales que consideramos deben atenderse en cada una de ellas.

- **Evaluación de las políticas educativas:** Análisis de su atención y cobertura de problemas educativos (regionales, institucionales, didácticos) identificados; valoración del impacto de proyectos y programas ministeriales que llegan a la escuelas en función de sus propósitos y la modificación de variables predefinidas: cumplimiento de acciones previstas (en tiempos y modos de trabajo con las escuelas y los docentes); modificación de prácticas pedagógicas, calidad de los aprendizajes, disminución de las tasas de repitencia, sobreedad, abandono, etc. Se deberá evaluar en este marco además, las políticas de formación docente continua desarrolladas en relación a su cobertura, accesibilidad, pertinencia en relación a problemas educativos según regiones y pertinencia en el modo de abordaje de las propuestas, así como de las escalas atendidas. Equipos técnicos ministeriales; equipos de supervisión; equipos directivos; docentes. Otro aspecto a evaluar debería ser la articulación y/o complementación de propósitos y demandas por parte del sistema educativo a las escuelas y sus docentes, así como la manera en que el sistema educativo promueve una enseñanza articulada con las demandas y necesidades de la sociedad y los individuos. .
- **Evaluación de la gestión administrativa de los sistemas educativos:** Designación de los docentes, concursos/cobertura de los reemplazos; asignación adecuada de recursos administrativos (materiales, económicos y humanos) para la respuesta adecuada a las demandas del sistema educativo a las escuelas. Prevención de la salud laboral de los trabajadores de la educación. Planeamiento estratégico de la construcción, refacción y mantenimiento de las escuelas, garantía de cumplimiento de las normas de seguridad e higiene de los establecimientos escolares; relación docente cantidad de alumnos por curso.
- **Evaluación Institucional en el nivel de la escuela:** A nivel internacional se ha reconocido que esta es la dimensión más débil en las políticas de evaluación de la calidad educativa (Taiana 2011; Ravela 2010). En este sentido, consideramos necesario anticipar claramente las implicancias que poseerá en términos de trabajo colectivo docente, así como los recursos disponibles para tal fin: contratación de asesoramiento externo; bonificación de horas para quienes participen de este proceso, etc. En este marco, sostenemos que la evaluación institucional debe ser permanente, colectiva, sistemática, formativa, no punitiva. Proponemos en este marco, recuperar los indicadores producidos por la "Dirección

Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa”⁵ (DINIECE), que se adjuntan como anexo a este documento. Creemos además, que la evaluación institucional debería atender en forma específica las siguientes dimensiones:

- a- **Estructura organizativa y gestión escolar.** Entre las cuestiones más relevantes de esta categoría se destacan los siguientes aspectos: La incidencia (pedagógica, organizativa y administrativa) de planes y programas que se implementan en las escuelas; datos que relevan las instituciones a través de los cuadernillos estadísticos; características de la conformación de la planta funcional de las escuelas en los últimos 5 años; recursos, equipamiento y condiciones edificio edilicias.
- b- **Pedagógica didáctica.** Características de la propuesta pedagógica, analizando: contenidos por áreas y años y su articulación; estrategias de enseñanza (atendiendo al uso recursos didácticos, consignas y formas de evaluación) y elaboración de proyectos curriculares y tasa de asistencia de alumnos entre otros posibles.
- c- **Comunitaria.** Características del contexto en el que se desenvuelve la escuela; modos de participación de las familias; nivel de escolaridad de las familias de los alumnos.

Para el análisis de cada una de las dimensiones antes presentadas deberían atenderse las siguientes variables: las prácticas pedagógicas, didácticas e institucionales. Los procesos de evaluación institucional deberían incorporar a su vez, información proveniente de otras variables comunes al conjunto del sistema como: ingreso, egreso, tasas de repitencia, sobreedad y desgranamiento, así como dispositivos de participación y escucha a los estudiantes y sus familias. De esta forma, entendemos que los resultados de las evaluaciones institucionales podrán constituirse en aportes relevantes para el desarrollo de políticas de intervención para la mejora de la educación.

- **Evaluación áulica:** El rendimiento de los alumnos en las distintas áreas y niveles debería realizarse con criterios similares a los utilizados por el Ministerio de Educación de la Nación. Las diferencias en el sentido de los instrumentos/pruebas que se apliquen, debería estar en función de finalidades diferentes, de modo que no se invaliden los datos construidos a nivel provincial, con respecto a los que se producirán a nivel nacional. Los resultados de evaluación deberán analizarse en relación a las medidas usuales de tendencia central (media, mediana, modo), así como y de manera fundamental, en relación al contexto socioeconómico de las escuelas y su ámbito (urbano, rural). Estos datos deberán además, poder ser desagregados por departamentos, a los fines de contar con mayores elementos para definir lo común y lo específico que deben tener las políticas públicas en materia de educación.

El inter-juego de factores y escalas permite comprender cómo funciona el proceso de enseñanza-aprendizaje y las medidas político-pedagógicas necesarias a desarrollar y/o sostener. Implica además, que los resultados de aprendizaje de los alumnos deberán ser interpretados en relación a:

⁵ Aludimos aquí al texto: Sistema Nacional de Indicadores Educativos elaborado por la DINIECE que se encuentra disponible en disponible en la página web del Ministerio de Educación de la Nación.

- a- Los aprendizajes alcanzados tanto a nivel provincial, como en relación a cada región y escuela.
- b- Los modos en que las políticas en las escuelas afectan las dinámicas organizativas, administrativas y pedagógicas de las escuelas.
- c- La manera en que se administra el sistema educativo (cobertura de cargos, atención a cuestiones edilicias, de equipamiento, etc. y su incidencia, en términos provinciales, regionales e institucionales.
- d- Las características socioeconómicas de los alumnos y su distancia (o no) con respecto a lo que la escuela les demanda como capital cultural interiorizado previamente para apropiarse de los saberes transmitidos.

De esta manera, el proceso de construcción de datos e interpretaciones podrá dar lugar a instancias de análisis colectivo sobre lo que ocurre con respecto a los procesos de enseñanza y apropiación de saberes por parte de los alumnos. Las interpretaciones construidas en las escuelas nutrirán las que se produzcan cada zona de inspección y estas a las que se produzcan en cada región escolar. De este modo, la Política, podrá enriquecerse con el aporte del conjunto de la docencia.