
Evaluando el derecho a enseñar y aprender. Algunas reflexiones sobre las evaluaciones de calidad de la educación en Argentina en los años recientes¹

Mesa 4: Evaluación y toma de decisiones. Prácticas, experiencias y aprendizajes para el fortalecimiento de la democracia

Diego Pereyra (UBA, CONICET/ UNLa) dpereyra@unla.edu.ar

Resumen

Este trabajo presenta una discusión sobre las evaluaciones de calidad realizadas por Ministerio de la Educación de la Nación entre 2016 y 2019. Se discute la tensión entre una valoración de la calidad de la educación como derecho y la aplicación técnica de la evaluación. Por un lado, se observó el uso de instrumentos basados en criterios tecnocráticos, universales, descontextualizados. Por otro lado, no existía una articulación entre las evaluaciones de aprendizaje con otras indagaciones sobre formación docente, condiciones de trabajo aúlico, infraestructura o presupuesto. Todo ello alejaba la posibilidad de pensar un modelo teórico que incluya el enfoque de derechos, específicamente el derecho a la educación (a enseñar y aprender) en tanto un bien público y un derecho social. A partir de estos datos, se abre la posibilidad de reflexionar sobre el nuevo escenario político y los desafíos para desarmar la crisis presupuestaria y reorientar la inversión.

Palabras claves: evaluación, calidad, educación.

1. Introducción

Si bien el debate sobre la calidad de la educación es amplio y fructífero, aún no hay consenso en las maneras de evaluar la calidad educativa, ni tampoco siquiera una definición sobre su sentido (Gálvez, 2005; Aguerrondo, 2010). La referencia conceptual más importante es la UNESCO, ya que la define a partir de la idea del derecho a la democratización del acceso a

¹ Esta ponencia retoma las ideas discutidas en el seno del Proyecto “Evaluando el derecho a enseñar y aprender en Argentina. Una reflexión sobre las evaluaciones de calidad de los aprendizajes y la formación docente en el país (2010-2020)”, Instituto de Problemas Nacionales, UNLa.

la educación y a la apropiación del conocimiento, lo que en Argentina tiene rango constitucional.

La noción de calidad apareció en la región junto al proceso de reformas educativas iniciadas en las últimas tres décadas (López, 2007). Estos nuevos modelos normativos reemplazaron las metas de cobertura por una idea de excelencia de los aprendizajes, en el supuesto que “sólo una educación de excelente calidad para toda la población permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían una estrategia de desarrollo sustentable (Ministerio de Educación, 2006: 3).

A lo largo del trabajo se asume un modelo teórico que incluye el enfoque de derechos, específicamente el derecho a la educación (a enseñar y aprender) en tanto bien público y derecho social. Dado que el desempeño de estudiantes y docentes en las aulas es considerado como uno de los supuestos de una mayor excelencia en los aprendizajes, merecen estudiarse las formas en las cuales se evalúan estas políticas y los usos sociales y políticos de sus resultados.

Por lo cual, se quiere recuperar y aportar al debate sobre las bases teóricas y metodológicas y los usos sociales y políticos de las evaluaciones de calidad de la enseñanza y el aprendizaje en Argentina. Se busca así una mejor comprensión del sistema de indicadores educativos del Ministerio de Educación en términos de la educación como derecho (Oakes, 1986; Fasano, 1994; Pautassi, 2010) y según lo previsto por la propia LEN y además comprender el problema de la desigualdad de la educación en el país, expresada tanto en la fragmentación de la gestión del sistema como en la heterogeneidad de sus resultados.

Existen diferentes experiencias institucionales enfocadas en la calidad educativa. La existencia de nuevas agencias y proyectos en diferentes países obliga a actualizar la información sobre estos sistemas, profundizar casos nacionales y preguntarse sobre las condiciones de posibilidad de crear y consolidar sistemas integrados y generar propuestas de evaluación basadas en nuevos enfoques y perspectivas. No obstante, su análisis debe ser contrastado con modelos de política realmente existente y plantear los conflictos entre los actores en el marco de contextos y políticas nacionales.

El caso argentino es uno de los menos conocidos. Sucesivas legislaciones demarcaron el campo de la evaluación educativa en el país. La Ley Federal de Educación (1993) introdujo esta idea para asegurar la mejora de los indicadores y, más tarde, la Ley de Educación Nacional (LEN, 2006) confirmó esta tendencia incluyendo (art. 95) un listado de indicadores que debieran tenerse en cuenta para evaluar la calidad integral del sistema (Almandoz, 2000; Nosiglia, Trippano, 2002, 2007).

Por lo cual, este caso merece ser estudiado con atención por sus contextos sociales asociados a la reforma de los sistemas educativos y los modelos estatales en pugna. El conocimiento de diversas experiencias institucionales permitiría avanzar en la posibilidad de pensar un sistema integrado de evaluación de la calidad educativa, partiendo desde valores democráticos, y así reorientar un debate hacia una política educativa que sea capaz de enfrentar los desafíos de una calidad sin perder su vocación inclusiva. En este marco, la discusión sobre los Operativos Aprender resulta una oportunidad para comprender las tensiones entre algunos factores centrales del sistema educativo y esbozar preguntas sobre las posibles re-apropiaciones y usos políticos de los resultados, al mismo tiempo que piensan los cambios y retrocesos de los indicadores, la cobertura e inclusión.

De este modo, esta ponencia ofrece una discusión sobre las evaluaciones de calidad realizadas por Ministerio de la Educación de la Nación entre 2016 y 2019. A partir de estos datos, se abre por un lado la posibilidad de reflexionar sobre el nuevo escenario político y los desafíos para desarmar la crisis presupuestaria y reorientar la inversión. Por otro lado, el contexto de la pandemia brinda la posibilidad de retomar la discusión sobre el derecho a la educación desde otro lugar, por lo que se presentan y discuten algunos puntos principales del debate educativo en la actual coyuntura.

2. Desarrollo

La educación es una actividad inherentemente política, por lo cual está atravesada por los debates y tensiones de la lucha de valores y fundamentos que legitiman la construcción de los derechos. Aunque definiciones como calidad o eficiencia supongan nociones neutrales o universales, sus concepciones remiten a un campo de controversias y debates sobre el futuro de la educación y sus posibles transformaciones.

En el debate actual sobre el sistema educativo en Argentina sobrevuela una desesperanzada sensación de crisis educativa. La discusión está caracterizada por ideas asociadas al colapso, la crisis y la tragedia (p.e, Jaim Etcheverry, 2006; Tenti Fanfani, 2015; Narodowsky, 2018). Más allá de las metáforas, todas estas denominaciones refieren a su falta de calidad, expresada especialmente en las críticas al bajo nivel de alumnos y docentes. De allí que el tema de los logros de aprendizaje alcanzados y la formación docente se encuentren en el centro del debate público.

A partir de 2015, los cambios políticos en el país derivaron en transformaciones institucionales dentro del Ministerio de Educación. Uno de los principales fue la desaparición de la DINIECE, orientada a construir y monitorear los indicadores del sistema educativo. Esta agencia fue reemplazada por la Secretaría de Evaluación Educativa, cuyo objetivo principal es la medición de la calidad. Estas transformaciones forman parte de un debate sobre la necesidad de establecer espacios de coordinación de las evaluaciones de calidad educativa. En 2018 existían dos proyectos de ley con estado parlamentario. El primero propiciaba la creación de un Sistema Nacional de Calidad de la Educación, ubicado dentro del ministerio de Educación y Deportes. El segundo proponía un Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa, descentralizado del Ministerio correspondiente. En 2020, en medio de la crisis sanitaria del COVID, el Ministerio de Educación planteó una reestructuración de sus agencias y oficinas, recuperando el rol de la producción de datos en pos de la planificación y la evaluación.

En este marco de replanteo legal, los operativos nacionales de evaluación educativa “ONE” han sido reemplazados por las evaluaciones “Aprender”. En los últimos años, estos operativos han estado sin embargo en el centro del debate público sobre calidad educativa. A su vez, el gobierno macrista reconfiguró la política de formación docente en el marco del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD), iniciando un proceso de evaluación de dos de sus programas: La Formación Docente Situada y Desarrollo Profesional en Gestión Educativa, como una manera de generar conocimiento sobre los modos en que se garantiza la formación continua de los docentes y, a través de la práctica en las aulas, su mejora en la calidad de la enseñanza.

A partir de ello, se visibiliza la necesidad de avanzar en una discusión sobre las evaluaciones realizadas. Tanto las evaluaciones sobre el logro de los aprendizajes (Perrenoud, 1997; Ferrer, 2005) como la formación docente (Coria, Mezzadra, 2012) constituyen el centro de la

política educativa, con fuerte presencia en el espacio público. Además, ello resulta de interés para comprender el uso político de sus resultados y los fundamentos de las principales decisiones de políticas en el sector educativo, ya sea la en términos de reformulación, cierre o apertura de nuevos programas.

Para ello se entiende a la política educativa como una movilización de acciones y recursos que tensionan el espacio público (Popkewitz, 1997) en donde diferentes actores toman posición frente a las intervenciones del estado y reaccionan a las evaluaciones y reorientan sus prácticas en base a sus valores, tradiciones y recursos y capitales que pueden movilizar (Dente, Subirats, 2014). A su vez, se considera la evaluación como un proceso que combina una dimensión técnica y otra política, teniendo en cuenta los contextos, las necesidades y demandas de los actores y generando conocimientos compartidos. Por lo cual, la comunicación, el uso y apropiación de las evaluaciones constituye uno de los principales factores de la mejora de las políticas y el fortalecimiento de la democracia (Neirotti, 2015).

En el ámbito exclusivamente educativo, las políticas de evaluación se han ido consolidando desde la década de 1980 y muchos países han creado organismos y desarrollado planes orientados a la evaluación de los sistemas educativos. Cano García (1998) ha reconstruido una historia de las políticas de evaluación de la calidad educativa en los países centrales hasta el final del siglo pasado. En el mismo sentido, Casanova (2004) problematiza la conceptualización de la calidad en la educación y rastrea sus usos desde diferentes perspectivas, indicando la influencia de la perspectiva administrativa y tecnocrática. Avanza también en la reflexión de la evaluación de las instituciones educativas y los riesgos de pensar la gestión de las mismas desde el paradigma gerencial.

Si bien introduce una reflexión sobre la equidad y el derecho a la educación, la propuesta no supera una discusión sobre la evaluación institucional; por lo que es necesario sumar al debate el tema de los sistemas nacionales de evaluación y la definición de indicadores y estándares de evaluación que combinen las dimensiones técnicas y políticas de toda intervención social. Sin embargo, se requiere una recuperación de experiencias más recientes y orientar la mirada a los casos latinoamericanos.

Asimismo, Ferrer (2005) ha hecho un inestimable aporte al reflexionar sobre los principales avances y dificultades en el desarrollo de los sistemas nacionales de evaluación y medición

de la calidad educativa en América Latina, pero su trabajo no ofrece una respuesta suficiente sobre los supuestos y valores puestos en juego en la definición de la calidad. Por último, Gálvez (2005) señala la importancia de las evaluaciones de la calidad educativa y reconoce las controversias sobre su sentido y posibilidades de medición y evaluación. En este sentido, el término calidad ha cobrado un protagonismo central ya que resume claramente las preguntas sobre los resultados y la eficacia de los programas, sus instituciones y las acciones emprendidas.

Por un lado, la importancia del término remite a una mayor presión ciudadana para tener información sobre los logros y el uso apropiado de los recursos de la política educativa, que en la mayoría de los casos atravesó profundos procesos de reforma. Pero, por otro lado, se explica por la irrupción de una lógica instrumental, mercantil y economicista en la evaluación de las intervenciones públicas (Gálvez, 2005). Es necesario enfatizar entonces que la idea de calidad es un concepto que reúne un conflicto de valores y visiones diferentes sobre la realidad social. Por lo cual, la evaluación de la calidad no es un meramente un proceso técnico, sino también político. En el mismo sentido, Tenti Fanfani (2015) ayuda a comprender tanto la dimensión subjetiva del concepto como las dificultades para definir criterios desde una perspectiva científica.

De forma similar, Aguerrondo (2010) entiende que “se ha trabajado con una definición demasiado simplificada y muy parcial de una idea muy abarcante de la calidad educativa ya que, recortando las posibilidades, se la define restrictivamente, se la transforma en una medición, para lo cual se la inscribe en un marco puntual casi positivista, muchas veces hasta conductista, leyendo sólo conductas específicas”. Esta complejidad es interpretada por otros autores (Ayarza y González, 1997: 31-37; González, 2003) cuando afirman que la dificultad de acuñar una definición de calidad en educación obedece a la variedad de enfoques que subyacen en los diferentes proyectos educativos y a la diversidad de intereses entre los estudiantes, las instituciones y el propio estado.

Se recuerda entonces que hay diversas perspectivas sobre el concepto de calidad educativa. Las variables principales de análisis son cobertura y excelencia, pero no debe descuidarse pensar la calidad desde la perspectiva de derechos. Así, se enfatiza que la referencia conceptual más importante sobre la idea de calidad es la UNESCO, ya que la define a partir de la idea del derecho a la democratización en el acceso a la educación y la apropiación del

conocimiento por parte de todas las personas, especialmente aquellas que están en riesgo de ser marginadas. Esta relación con el derecho tiene en Argentina rango constitucional (Art. 14) ya que el estado garantiza el derecho de todos los habitantes a enseñar y aprender.

Como ya ha sido señalado, la propia Ley de Educación Nacional define las dimensiones e indicadores que deben ser tenidos en cuenta para evaluar la calidad de educativa y el cumplimiento de los objetivos de la normativa. Ellos son: cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre- edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y *logros de aprendizaje*, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación (LEN, 2006: Art. 95).

Ahora bien, es posible considerar otras variables para medir la calidad en educación, siempre contextualizando el sentido y alcance de las políticas educativas. Entre ellas se puede señalar: la cantidad de días y horas de clase, la evolución del salario docente, las condiciones de trabajo en el sector educativo, el ausentismo docente, el nivel de conflictividad sindical en la docencia y la fortaleza en la negociación de las organizaciones gremiales. No obstante, el indicador más preciso es el cumplimiento del derecho a la educación. Para todo ello, la cuestión presupuestaria y el nivel de inversión en educativa resultan imprescindibles para un análisis integral del proceso.

En este sentido, el “gasto” en educación y cultura disminuyó un 27 % entre 2015 y 2019 (Barrera, et al, 2018: 34). La misma tendencia se observa al ver que la participación de la educación en el presupuesto nacional tuvo una reducción relativa del 29% durante el mismo período (Aula Abierta, 2018: 3), que se profundizó aún más en 2020, cuando el porcentaje de inversión alcanzó un piso de 4,8 % del PBI (Claus y Bucciarelli, 2021). Los datos de la evolución de la inversión nacional en Educación obligatoria en valores constantes desde 2005 hasta 2015 permiten observar una tendencia creciente, aunque con oscilaciones, Por lo cual, en 2015 se alcanzan las cifras más altas, junto al año 2011. A partir del cambio de gestión política en la nación, la cifra comenzó a bajar.

Sin embargo, el presupuesto 2021 proyecta una recuperación que supera los valores de 2018 y se aproxima a la de los años precedentes. Esta proyección presupuestaria refleja un fuerte incremento para el sector educativo, duplicando prácticamente los valores del año previo.

Estas cifras se explican básicamente por el aumento de las partidas en infraestructura escolar, conectividad, equipamiento y construcción de jardines de infantes y en los programas de inclusión educativas y becas (Claus y Bucciarelli, 2021). De esta manera, no es posible hablar legítimamente de calidad educativa en contexto de desfinanciamiento y, por el contrario, el aumento del presupuesto y la inversión en infraestructura le dan otro sentido a la discusión.

En este marco, otro indicador a tener en cuenta es la participación del sector privado en el sistema educativo. Según la información disponible del INDEC, se han producido cambios en la composición, la distribución de matrícula y de asistencia a los colegios primarios y secundarios privados. De esta forma, en 2014 el 16% de la población entre 6 y 18 años asistía a instituciones educativas de gestión privada; mientras que en 2017 ya había pasado un 20%. Ahí ya hay una reorientación importante del indicador, que en 2018 ya era del 21%.² Según datos de la DINIECE, la matrícula privada se mantuvo en un rango de entre el 20 y el 30 % en todas sus modalidades, en donde la participación estatal es alta en el nivel primario y más baja en el nivel terciario. Sin embargo, esta distribución tiene una destacada disparidad territorial. Ello se puede ver en los datos de CABA. Por ejemplo, la comuna 13, al norte de la ciudad que incluye el barrio de Belgrano tenía en 2013 una participación de matrícula del 62% del sector privado. Mientras tanto, las comunas 8, 4 y 1, situadas en el sur tenían respectivamente una participación del mismo sector de: 24 %, 25 % y 33%.³

Ello está relacionado con dos procesos. El primero está asociado a la migración de lo público a lo privado. Indudablemente, es un fenómeno sucedido, especialmente, en la ciudad de Buenos Aires; aunque probablemente también aparezca en el conurbano y en muchas provincias del Interior. Sin embargo, también existe un factor demográfico y el aumento de la matrícula escolar. Todos los años el número de estudiantes que ingresan al primer grado o al primer año de la secundaria se va incrementando, dado que la población aumenta. En la medida en que las ofertas de infraestructura y la estatal no se expandan, esos nuevos estudiantes no tienen lugar en la escuela pública y van a la escuela privada. Esto, que en el sentido común mediático expresó la idea de “Caer en la educación pública”, genera la

² Elaboración propia, según las microbases de EPH, INDEC, Todos los aglomerados, (3er trimestre, 2014, 1er trim, 2017 y 1er Trim, 2018). No hay información de los años siguientes.

³ Últimos datos oficiales disponibles en la Ciudad de Buenos Aires, <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=59205>.

preguntas sobre la percepción de las políticas, la evaluación de las mismas y los usos de sus resultados, en un contexto de contramarchas de la política educativa.

La pregunta sobre la calidad educativa y la presencia del tema en el debate público tiene ya varios años, comenzando con la Ley Federal de Educación. Pero esta tendencia se consolidó con una resolución del Consejo Federal de Educación (2010) que aprobó los objetivos de la evaluación de la calidad y el sentido de los instrumentos que los aplican. Allí se dejaba claro que las evaluaciones debían evaluar los aprendizajes, pero ello debería estar articulado con otros modos de evaluar la política educativa, sin dejar de lado la inclusión y tomando a la educación como derecho.

Pero, ¿qué es el instrumento Aprender que se ha utilizado en los últimos años? Es un instrumento orientado a producir información confiable sobre el rendimiento académico de los estudiantes en las áreas básicas de conocimiento del sistema educativo. Es claramente una estrategia cuantitativa de medición de ciertos desempeños, basada en la aplicación de un cuestionario a estudiantes y docentes. Esa información puede ser relevada mediante muestras o censos, es decir, parte de la población o toda la población estudiantil. Por lo cual, se parte de cierta lógica positivista asentada en la suposición que el resultado de cada uno de los individuos, más allá de sus orígenes sociales y más allá de sus contextos, puede ser comparable con respecto a otro.

Se relevan así un conjunto de contenidos seleccionados por los NAP (Núcleos de Aprendizaje Prioritarios), definidos por los diferentes ministerios o secretarías de educación de las provincias, es un acuerdo federal. No obstante, queda pendiente una discusión en cuanto a la definición de esas capacidades en las consignas, en relación con las capacidades esperadas y el manejo de los contenidos aprendidos.

Sin embargo, lo más complejo en términos teórico- metodológico es la cuestión del método de *Bookmark*, que permite una determinación de niveles y cortes sobre la base de los resultados y las dificultades observadas en las respuestas. Una vez que se conocen los resultados, un grupo por expertos determina los niveles y cortes de lo que es satisfactorio o no satisfactorio. Eso lo que finalmente se informa. Es decir, se informan resultados porcentuales de acuerdo a niveles de satisfacción (respecto al logro de capacidades y

contenidos) en base a un corte que se establece de modo posterior a la obtención de los resultados.

La información se presenta a la comunidad educativa mediante cantidades inmensas de cuadros desagregados, en cuatro niveles (debajo del nivel satisfactorio, básico, satisfactorio y avanzado), Todos los resultados tienen estas características (cuadros y gráficos desagregados con información, según niveles y áreas, principalmente cuadros bidimensionales). Los cuadros presentan comparaciones de la cantidad de estudiantes que están más cerca o menos cerca de lo óptimo en términos de la adquisición de conocimientos. Sin embargo, casi que no se encuentran análisis, sino que datos puros sujetos a interpretación.

Ahora bien, lo que importa aquí es ofrecer alguna reflexión sobre sus usos. De este modo, se considera que los resultados de las evaluaciones Aprender han servido como una base argumentativa fundamental para crear o sostener la agenda de la crisis de la educación, especialmente de la educación pública. Es decir, que ellos se han utilizado para sostener y apoyar los retrocesos de la política educativa en el último lustro. Si bien en términos de la democratización de la información pareciera como un proceso transparente, porque cualquier actor del sistema puede entrar al sistema y consultar los resultados, esta acción no incluye preguntas pedagógicas que orientan la lectura e interpretaciones.

De este modo, los resultados del Aprender 2016 han derivado en dos decisiones políticas muy relevantes. La primera tiene que ver con la justificación del cierre del Programa Conectar Igualdad, mediante el decreto 386/18. La información presentada mostraba que un alto porcentaje de docentes y estudiantes, tanto en el nivel primario como del secundario, tenía acceso a internet desde sus casas. La misma resolución afirmaba que "dado que el 66% de los estudiantes tienen computadora en su casa, el Conectar Igualdad ya cumplió su función, y habrá que pensar nuevas formas de inclusión tecnológica y nuevas formas de acercamiento, de la mejora de los desempeños por medios tecnológicos".

Sin embargo, es necesario considerar la globalidad de ese dato, por lo cual requiere de contextualización. En este sentido, hay que prestar atención a la composición de este número y la diferencia entre los estudiantes pertenecientes a la gestión privada y los de la gestión pública. Existen así diferencias entre los estudiantes según el tipo de gestión. Un 55% a nivel

primario, de gestión estatal contaba con computadoras y acceso a internet en sus casas frente a un 84% de estudiantes pertenecientes a la gestión privada. En el nivel secundario, esta situación se replicaba con un 64% de estudiantes de la gestión pública frente a un 88% en la gestión privada. Se puede identificar entonces que el primer uso de los Aprender fue la justificación del cierre del Programa Conectar- igualdad, una de las políticas más celebradas y valoradas del período kirchnerista.

Hay un segundo uso de estos resultados, en lo que tiene que ver con la enseñanza de la Matemática: En el relevamiento de 2016, la mayoría de los indicadores de rendimiento en esa área daban muy mal, por lo que se procedió a reformular los programas de la disciplina y adoptar un nuevo método de enseñanza. Se incorporó entonces el método “Singapur”, que, sin cambiar los contenidos, refuerza las premisas didácticas y pedagógicas del trabajo colaborativo en parejas o grupos de trabajo. Todo ello produjo un debate sobre la enseñanza de las matemáticas y la posible evaluación de los aprendizajes.

Por lo cual, todo este uso y apropiación de los resultados de la evaluación de aprendizajes permitió crear y alimentar una agenda política y mediática y de algún modo justificar los cambios en la política educativa, basado principalmente en un discurso sobre la crisis de la educación pública. Si bien este relevamiento de aprendizajes sería complementado con otros instrumentos, no hay evidencia de esta la complementariedad de otros procesos evaluativos, ni se ha intentado recientemente combinar estas estrategias cuantitativas de asignación de estándares universales con técnicas más cualitativas de análisis institucional. Estas prácticas evaluativas aparecen entonces como descontextualizadas, sin mucha información sobre la situación social de cada una de las jurisdicciones. Se observa además una ausencia de una reflexión metodológica seria sobre el proceso de evaluación. No hay así ningún tipo de cuestionamiento sobre la validez del bookmarking, o como los expertos asignan los límites de los desempeños. Aparece de esta manera un lento pero fuerte desplazamiento hacia visiones tecnocráticas, en las cuales la mirada sobre los procesos de aprendizaje se basa en las ideas de eficacia y eficiencia.

Ante este escenario, uno se encuentra ante un fuerte discurso de responsabilización de los docentes y las familias de la crisis del sistema educativa. Aparece un clima cultural favorable a la libre elección de las madres y padres sobre la escuela o jurisdicción donde enviar a sus hijos según niveles de desempeño, de acuerdo a los mejores indicadores presentados en los

relevamientos. Ante la presencia de contextos de vulnerabilidad, el foco no se pone en la situación sino en la identificación de buenos resultados. Ello se explica por el esfuerzo de cada docente y / o capacidad de apoyo de la familia, derivando en un discurso que niega los obstáculos sociales y reafirma los valores del esfuerzo personal.

3. Conclusiones

La evaluación educativa tiene una rica historia en Argentina tanto en la producción como en el análisis de los datos, pero hay una deuda pendiente en el aprovechamiento de la voluminosa información producida y como orientar los necesarios cambios de la política. En los últimos años, la evaluación se ha centrado en la medición de los logros de aprendizaje, a través de las conocidas evaluaciones APRENDER. Todo esto es muy necesario ya que brinda información sobre el rendimiento de los alumnos en los diferentes niveles. Sin embargo, el uso que se ha dado a los datos ha servido para cuestionar el sistema y culpabilizar a los/as maestros/as por el bajo nivel de la enseñanza, sin la necesaria contextualización de los análisis. Se requiere entonces complejizar el proceso evaluativo, incorporando estudios situacionales e incorporar otras dimensiones como la formación docente, la evolución del presupuesto y la inversión en infraestructura y el origen social de los/as estudiantes.

El punto de partida debería ser la consolidación de un sistema de evaluación basado en la construcción de información y seguimiento de indicadores básicos, en línea con el trabajo iniciado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa desde hace 15 años, y siguiendo lo establecido por la Ley de Educación Nacional. La idea es que la evaluación sea capaz de tener una visión macro de todo el sistema y sus complejidades, pero a la vez pueda comprender los contextos particulares de cada región, cada escuela y las relaciones dentro del aula. Además, la evaluación debe incorporar simultáneamente dimensiones pedagógicas, didácticas y sociales.

Sin duda, el caso argentino presenta un escenario de debilidad en las políticas educativas, en el cual la sociedad civil tiene un fuerte protagonismo en el debate sobre la calidad educativa. En esta línea, es posible pensar como hipótesis que el operativo Aprender ha servido para enriquecer el debate público, pero los usos de sus resultados han sido utilizados para denostar la política y justificar la privatización del sistema. Ello permite observar dos dimensiones de análisis que resultan paradójicas. Uno, un amplio debate sobre la agenda de la crisis educativa que profundiza la democracia; dos, el aprovechamiento de ese debate como factor para

pensar y profundizar aún más la crisis, lo que deslegitima la democratización del sistema educativo.

En las últimas décadas, la educación argentina es más inclusiva que en la centuria pasada. Todos los indicadores de cobertura geográfica y social son los más altos de la historia, aunque notoriamente podrían y deberían mejorarse. Pero al mismo tiempo, se vive una desesperanzada sensación de crisis educativa. Implícitamente, este debate oculta (y no se atreve a sacarlo a luz) un razonamiento atroz: la educación argentina fue mejor cuando era excluyente y la crisis comenzó cuando alumnos y docentes con capitales sociales relativamente más bajos entraron a la escuela.

En términos de democratización de los resultados de evaluación, se observa un mayor alcance de los mismos, ya que están disponibles para toda la comunidad educativa, aunque no haya necesariamente una correlación con la interpretación de los resultados. Ello permite un escenario en el cual los mismos son utilizados como crítica política en muchas de las jurisdicciones. Con fuerte protagonismo de los medios de comunicación y la sociedad civil en el debate público, se ha suscitado un fuerte discurso que, tomando los resultados de las evaluaciones de calidad educativa, comienza a responsabilizar de la crisis educativa, a los docentes y las familias, en tanto ellos son los actores centrales del sistema.

Queda claro que la publicación de los resultados por escuela tiene como objetivo reorientar la demanda, desligando al estado de su rol de programación del sistema. Al pensar la educación desde la lógica de mercado, el estado se convierte en un agente informativo que garantiza la información disponible para que las familias tengan mayor libertad para decidir sobre la educación de sus hijos, de acuerdo a sus valores, pero primando la elección de las escuelas mejor posicionadas en las clasificaciones.

Sin negar las dificultades del proceso, puede decirse que el diagnóstico crítico de la situación de la educación en Argentina es de alguna manera sesgado por una serie de razones. Una es que no se consideran suficientemente los desafíos de los sistemas educativos en todo el mundo para enfrentar los cambios tecnológicos, las transformaciones de los mercados laborales y la resignificación de los modos de acceder y producir conocimientos. Un segundo factor es la preminencia de una mirada nostálgica sobre el rol de la escuela argentina, que

considera un pasado glorioso que quedó atrás por una decisión malévola orientada a sumergir al pueblo argentino en la ignorancia, lo que garantizaría su control y la manipulación.

Pero uno de los principales componentes analíticos a tener en cuenta es que la centralidad de la calidad en el debate quita visibilidad al principal de problema de la educación, la desigualdad territorial, que se potencia con la autonomía jurisdiccional en la materia. Esto, que aparece como nuevo por la transferencia de los servicios en la Ley Federal, ha sido una constante dado el mandato constitucional original. Por lo cual, el estado nacional ha tenido históricamente serias dificultades para diseñar una política educativa común e integral.

Con mucha frecuencia se olvida que el Consejo Nacional de Educación (y por la tanto la vigencia de la ley 1.420 y sus políticas asociadas) tenía jurisdicción sólo en la Ciudad de Buenos Aires y los territorios nacionales. No obstante, desde hace dos décadas se han hecho grandes esfuerzos para coordinar y ajustar una ley nacional con las normativas provinciales. Pero, la discusión sobre la educación argentina suele soslayar tanto los avances normativos para garantizar contenidos unificados como el logro de un gobierno equilibrado del sistema educativo en el país, producto de las negociaciones y acuerdos en el seno del Consejo Federal de Educación. La coyuntura del debate sobre la suspensión de clases presenciales en el AMBA demuestra claramente que la pretensión autonómica de CABA rompe con esta lógica.

En este contexto, el anuncio del cierre de las escuelas fue leído como parte de ese proyecto manipulador de la sociedad, que coartaría las libertades y cuestionaría el esfuerzo individual, convirtiendo de este modo a las políticas del estado nacional en represivas y autoritarias. En este sentido, se observa una tendencia sostenida hacia la privatización del derecho a la educación, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires. Como se ha dicho arriba, mucho del discurso educativo busca responsabilizar a los docentes y las familias de la crisis, en tanto ellos son los actores centrales del sistema, invisibilizando el rol del estado. Por lo cual, según esta perspectiva, las decisiones sobre el destino de la educación es responsabilidad para bien o para mal de las madres y los padres. En este sentido, cualquier discurso externo es señalado como una intervención espuria.

De esta manera, la idea de calidad educativa asume un valor instrumental para que los padres puedan ejercer su derecho a elegir la escuela de sus hijos, los contenidos que reciben e inclusive la asistencia a pesar de los riesgos sociales que ello pudiera ocasionar. Hay así un

desplazamiento de la idea de derecho a la educación como parte de lo público y vinculado a la inclusión a una noción de calidad asociada a la libertad individual. Se podría afirmar que detrás de este mensaje hay un supuesto que interpreta la medición del desempeño escolar según el criterio de “superación personal”. De esta forma, la idea de calidad asume un valor instrumental para que los padres puedan ejercer su derecho a elegir la escuela, por lo que hay un desplazamiento de la idea de derecho vinculado a la inclusión a una idea de calidad vinculada a la libertad individual.

La actual situación de pandemia puso ciertamente en evidencia la problemática de la desigualdad, ya que los dispositivos de educación a distancia potenciaron la desigualdad social que ya existía en las aulas y en las escuelas argentinas. La existencia de la brecha digital, en términos de la desigual capacidad de acceso a las tecnologías y contenidos educativos, puso en evidencia un problema estructural que debe resolverse rápido si se quiere garantizar el derecho a la educación. Ello demuestra con claridad los errores y retrocesos de la política nacional en términos de la distribución de computadoras y la mejora de la conectividad. Sin duda, la continuidad del programa Conectar- Igualdad hubiera garantizado una plataforma más sólida para enfrentar la contingencia.

No obstante, la pandemia fue un estímulo importante para que docentes y directores/as puedan repensar modos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, ya que desarrollaron con creatividad modos de comunicación, diálogos e intercambio con los/as estudiantes, aunque los obligó a una situación de cansancio y estrés que hay que considerar. La coyuntura, sin embargo, llevó a maestros/as, profesores/as a repreguntarse por la propia formación pedagógica. Se revalorizó entonces la vocación docente y la posibilidad de visibilizar mejor el desarrollo profesional de la docencia, meditando sobre sus aportes y deudas pendientes. En el marco de la emergencia sanitaria, es necesario comprender que la buena conectividad es necesaria pero no es suficiente para garantizar el derecho a la educación. El desafío es que los docentes puedan propiciar la participación de los alumnos y lograr una apropiación significativa de los aprendizajes de una manera creativa y sostenida. Ello debería apuntar a replicar el pacto pedagógico de la escuela presencial. La clave es asegurar el acceso a la escuela, aspirando al siempre difícil equilibrio entre calidad e inclusión.

4. Bibliografía

Aguerrondo, Inés (2010), *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*, OEI, Buenos Aires.

Almandoz, María Rosa (2000), *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*, Santillana, Buenos Aires.

Aula Abierta (2018), *Informe sobre el presupuesto educativo entre 2016 y 2019*, Observatorios y equipos de investigación UNIPE, FFYL-UBA, CCC, AULA ABIERTA, UNDAV, UNQUI y UNGS, Buenos Aires.

Ayarza Hernán y González, Luis Eduardo (1997) *Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región Latinoamericana y del Caribe*, CRESALC-UNESCO, Caracas.

Barrera, Mariano, et al, (2018) *Informe sobre el proyecto de presupuesto 2019*, CIFRACTA, Buenos Aires, 2018

Cano García, Elena (1998) *Evaluación de la calidad educativa*, La Muralla, Madrid.

Casanova, María Antonia (2004) *Evaluación y calidad de centros educativos*, La Muralla, Madrid.

Claus, Agustín y María Eugenia Bucciarelli (2021), *Educación en tiempos de pandemia: el gobierno incrementa la inversión educativa*, CIPPEC, Buenos Aires.

Coria, Julia y Mezzadra Florencia (2013). *La formación docente continua: Un análisis comparado de las políticas y regulaciones provinciales*. Documento de Trabajo, 104, CIPPEC, Buenos Aires.

Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014) *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel,

Fasano, Carla. (1994): "Knowledge, ignorance and epistemic utility: issues in the construction of indicator systems", *Making Education Count. Developing and Using International Indicators*, Paris, Centre for Educational Research and Innovation – OECD.

Ferrer, Guillermo (2005) *Estado de situación de los sistemas nacionales de evaluación de logros de aprendizaje en América Latina*, PREAL, Buenos Aires.

Gálvez, Inmaculada Egido (2005) "Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa", *Tendencias Pedagógicas*, Universidad Autónoma de Madrid

González, Luis Eduardo (2003) *Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas en Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, CLACSO, Buenos Aires.

Jaim Etcheverry, Guillermo (2006) *La tragedia educativa*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

López, Néstor (2007) *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*, con colaboración de Valeria Buitrón, IIPE Unesco, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006) *Documento para el Debate, Ley de Educación Nacional, Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Buenos Aires.

Narodowski, Mariano (2018) *El colapso de la Educación*, Paidós, Buenos Aires.

Neirotti, Nerio, (2015) "Hacia un Nuevo Paradigma en Evaluación de Políticas Públicas". Neirotti, N. (Coordinador), *La Evaluación de las Políticas Públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*, EDUNLA, Remedios de Escalada: 13-30.

Nosiglia, María Catalina y Sergio Trippano (2007) "Una histórica tensión: la distribución de competencias en materia educativa entre la Nación y las provincias", *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2.

Nosiglia, María Catalina y Sergio Trippano (2002) “Estado y educación en la argentina de los '90: balances y desafíos”, *Praxis Educativa*, VI, 6: 10-23.

Oakes, Jeannie (1986): *Educational Indicators: a guide for policymakers*, Santa Monica, The Rand Corporation - Center for Policy Research in Education.

Pautassi, Laura (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Del Puerto, Buenos Aires.

Perrenoud, Philippe (1997) *La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes. Entre dos lógicas*, Colihue, Buenos Aires, 2010.

Popkewitz, Thomas (1997) *Sociología política de las reformas educativas*, Morata, Buenos Aires.

Tenti Fanfani, Emilio (2015) *La educación en debate*, Colección Políticas Educativas, UNIPE, Buenos Aires

AGRIETAR EL NEOLIBERALISMO EN NUESTRA AMÉRICA



Del 31 de mayo al 4 de junio de 2021



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FCPys
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Dirección de Carrera
de Sociología