

Las políticas de evaluación de la calidad en el contexto de la reforma educativa

Gloria La Bionda

Resumen

Las políticas de evaluación de la calidad constituyen uno de los aspectos clave de la reforma educativa de los años noventa. En el marco de los procesos de reforma del Estado y de descentralización de los servicios educativos, el diseño y desarrollo de sistemas nacionales de evaluación de la calidad son funciones reservadas al poder central, quien asume el rol de Estado evaluador.

Reconocemos el carácter complejo y polémico del campo de la evaluación. Sostenemos esta idea porque consideramos que la evaluación siempre está relacionada con la dimensión del poder, que la atraviesa y le da significación.

En este trabajo proponemos realizar una mirada crítica sobre el proceso de implementación de las políticas de evaluación de la calidad educativa en la provincia de La Pampa, como forma de rendición de cuentas.

Intentamos dilucidar el entramado de relaciones entre evaluación y poder, interrogando a los fenómenos para generar otra mirada posible.

Palabras clave: evaluación, calidad, Estado evaluador, descentralización, rendición de cuentas.

Political evaluation of quality in the context of educational reform

Abstract

Political evaluation of quality forms one of the key aspects of educational reform in the nineties. In the context of processes of National reform and decentralization of educational services, design and development of national systems of evaluation of quality are functions reserved to central power, who assumes the rol of the state as evaluator.

We recognize the complex and polemical aspect of the evaluation field. We support this idea because we consider that evaluation is always related to a dimension of power, that goes through it and gives meaning to it.

In this work, we propose to have a critical view of the process of implementation of political evaluation of educational quality in the province of La Pampa, as a way of justifying accounts.

We are trying to elicit the relationships between evaluation and power, questioning this phenomena in order to generate another possible outlook.

Key words: evaluation, quality, state as evaluator, decentralization, justifying accounts.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo reconstruir la lógica que orienta el desarrollo de las políticas de evaluación de la calidad educativa, en el contexto de reforma que se desarrolló durante la década del noventa en nuestro país.

Partimos del supuesto de que la evaluación del sistema es instrumento de la reforma educativa, en el sentido de que permite establecer nuevas formas de control en un Sistema Educativo formalmente descentralizado.

Analizamos algunos aspectos generales del proceso de reforma en la provincia de La Pampa. En particular, intentamos reconstruir la historia reciente de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SNEC) en esta jurisdicción.

Entendemos la evaluación como un campo complejo y polémico. Si bien las prácticas evaluativas son consideradas 'habituales' en la dinámica cotidiana de la escuela, la conceptualización desarrollada por Patricia Broadfoot (Broadfoot citada en Afonso 2000) nos introduce en la discusión sobre por qué la evaluación como forma de rendición de cuentas cobra significación en el contexto actual. Desde el campo de la sociología de la evaluación, la autora sugiere dos aspectos para el análisis: uno relacionado con las prácticas evaluativas que apoyan los aprendizajes de los alumnos o que justifican la certificación escolar (prácticas determinadas por el poder de evaluar de los profesores y por las condiciones de legitimidad de sus juicios evaluativos); el otro se refiere a la relación de esas prácticas de evaluación pedagógica con las distintas formas de rendición de cuentas (*accountability*) a los niveles micro y macro del Sistema Educativo.

A partir del análisis de las prescripciones emanadas del discurso oficial, el marco normativo y la voz de funcionarios del Ministerio de Educación de la provincia y de directores de escuela, rearmamos la trama de los principales lineamientos de las macropolíticas y la repercusión en la micropolítica institucional.

Estado evaluador y políticas de descentralización: una relación en tensión

A partir de la década del setenta, se produjeron profundos cambios en el rol del Estado que provocaron una redefinición de la lógica que orienta las políticas públicas. El impacto de estas políticas en el campo educativo produjo una nueva configuración del Sistema Educativo (Tiramonti 1996).

El eje sobre la preocupación por la democratización del Sistema Educativo que fue primordial con el retorno a la vida constitucional fue abandonado por el discurso sobre la sociedad del conocimiento y la calidad educativa, mientras que la ilusión por democratizar la sociedad es el sello distintivo a partir de 1983, etapa caracterizada por una política educativa nacional que intentaba la modernización del sistema y la participación

de la comunidad. La década del noventa marcan el quiebre de la concepción de la educación como un derecho social, sin haber logrado una completa democratización del sistema. La agenda política para esta nueva década comprende una serie de medidas de carácter ‘antagónico’ (1).

El cambio de rumbo de la política, vinculado con la lógica de la sociedad del conocimiento y el discurso de la calidad, se evidencia en las palabras del entonces Ministro de Educación de la provincia, en el acto inaugural del ciclo lectivo, el 9 de marzo de 1992 : “Nos encontramos en la era del conocimiento... El eje de la política es la descentralización de la gestión del sistema para el mejoramiento de la calidad de la educación... Queremos un Sistema Educativo que atienda equitativamente las demandas sociales por acceso al conocimiento” (Zandrino et al. 1997).

‘Descentralizar para mejorar la calidad de la educación’, un aspecto crucial que caracterizó la primera etapa del proceso de reforma, es la transferencia de escuelas nacionales a las jurisdicciones provinciales (2). Este tipo de medidas no se presenta en forma aislada sino que se inscribe en el contexto de reforma del Estado, impulsado por organismos financieros internacionales que establecen como objetivos primordiales la reducción del gasto y la inversión estatal para equilibrar las cuentas.

El Estado comienza a ‘desresponsabilizarse’ de su función de intervención y regulación de las desigualdades sociales y se reserva el rol de control desde la lógica de la rendición de cuentas. Esta ‘política de la ambivalencia’ (Weiler 1996) supone un doble proceso de descentralización y recentralización. En el primer caso se produce el traslado de exigencias y responsabilidades del Estado nacional hacia las jurisdicciones provinciales y se tiende a ir delegando la responsabilidad del ejercicio del derecho a la educación en las familias y las instituciones. En el segundo, el Estado nacional concentra las atribuciones de control, a través de la evaluación creando estructuras para ‘garantizar’ la calidad educativa, como el SNEC y la Comisión Nacional para la Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). También ejerce el control curricular, por medio de la aprobación de los contenidos mínimos para la Educación General Básica, Nivel Polimodal y Formación Docente.

Estas son algunas de las funciones más relevantes del ‘Estado evaluador’ (4). Esta nueva función supone una reformulación de la relaciones entre Estado, educación y sociedad, que se traduce en la imposición de una determinada ‘ética competitiva’. Este Estado evaluador desarrolla un tipo de ‘evaluación *a posteriori*’, es decir, que centra su preocupación en los resultados. Su implementación requiere la aparición de nuevos órganos intermedios y también cambios en las instituciones educativas (Whitty et al. 1999).

Mientras tanto, el discurso oficial sobre la descentralización se relaciona estrechamente con la idea de federalización del sistema y, de esta forma, se enfatiza la necesidad de respetar la autonomía regional e institucional. Uno de los ejes sobresalientes es el de la promoción de la descentralización-autonomía como un binomio indisoluble: “[...]”

Aspectos fundamentales en esta nueva concepción de la escuela [...] es la necesidad de nuevos estilos de gestión con mayores procesos de autonomía escolar pero con mayor responsabilidad en los resultados” (*Actas del Primer Congreso Políticas Educativas y Culturales*, 1993: 175). El discurso sobre la autonomía institucional en esta nueva concepción de escuela parece ir acompañado de mayores responsabilidades respecto de los resultados. En palabras de Whitty (1999): “Las medidas que delegan poderes a las escuelas frecuentemente van acompañadas por otras que incrementan el control central” (p. 67). Casi en una relación directa, se da que a mayor autonomía, corresponde mayor responsabilidad en la rendición de cuentas al Estado. De su eficiencia dependerá el lugar que ocupe en el *ranking* de escuelas, producto de los resultados obtenidos en los operativos nacionales de evaluación.

Se sostiene que esa autonomía permitirá alcanzar el consenso que las nuevas políticas necesitan para su aplicación. Evidencia de ello es una importante cantidad de discursos emitidos públicamente por funcionarios del gobierno nacional y provincial, además del espacio otorgado al tema en publicaciones oficiales, como son, por ejemplo, las revistas y gacetillas editadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que tuvieron circulación masiva en las escuelas. Citamos de una de ellas: “Un Ministerio de Educación sin escuelas, pero para todas las escuelas. El nuevo modelo –desconcentrado, democrático, eficiente, participativo– es la palanca para la recreación de un Sistema Educativo Nacional con organización federal” (*Zona Educativa*, 1996). Su función es garantizar que todas las escuelas cuenten con los recursos necesarios. La creación del Plan Social Educativo en 1993 es ejemplo de este nuevo rol que asume el Estado. Se trata de un centro fuerte profesionalmente y con recursos para compensar desigualdades y así lograr ‘la unidad en la diversidad’.

Esta combinación entre política de descentralización y evaluación supone aspectos contrapuestos debido a: 1) falta de consenso sobre los objetivos de la educación y sobre los criterios de evaluación del rendimiento de los sistemas educativos, entre los distintos grupos, regiones y clases sociales; 2) estrecha relación entre la evaluación y el control que es difícil de reconciliar con los principios de la descentralización como delegación auténtica de poder; 3) uso de la evaluación como ‘legitimación compensatoria’, esto es, utilizar la ‘respectabilidad científica’ de la evaluación para otorgar legitimidad a un proceso político (Weiler 1996). Retomaremos este análisis más adelante.

En búsqueda de la calidad perdida

En nuestro país, algunos autores manifiestan que la preocupación por la calidad es resultado de varios factores: la relevancia del conocimiento en el mundo actual, complejidad de códigos de comunicación que exigen el desarrollo de competencias que sólo se

adquieran con una educación de calidad, preocupación por el vaciamiento de contenidos en los distintos niveles, inadecuación de modelos de gestión y prácticas pedagógicas para favorecer una educación de calidad (Tiramonti 1997).

Otros enfatizan dos dimensiones: el déficit de recursos de los estados para afrontar las demandas de educación y el descenso de rendimiento escolar y académico.

Ante la 'pérdida' de calidad, muchos son los especialistas que sostienen que es necesario evaluar el Sistema Educativo, en sus distintos niveles, pero no por respuesta a la presión de organismos internacionales, sino por su propia necesidad de mejoramiento, estableciendo cada nivel sus propios criterios de evaluación, no respondiendo a criterios economicistas. Es fundamental esclarecer el carácter filosófico-político de la evaluación (no sólo considerar los aspectos técnicos y metodológicos), diferenciar los propósitos de la evaluación del sistema de control para premiar y castigar y concebir los procesos evaluativos como parte del planeamiento y desarrollo institucional (Puiggrós & Krotsch 1994).

El párrafo que transcribimos a continuación da cuenta de las variaciones que ha sufrido el concepto a través del tiempo:

Inicialmente se identificó tan sólo con la dotación en recursos humanos y materiales... de los sistemas escolares... gasto público dedicado a la educación, coste por alumno. Más tarde, el foco de atención del concepto se desplazó de los recursos hacia la eficacia del proceso: conseguir los máximos resultados con el mínimo de coste... Hoy en día se identifica más bien con los resultados obtenidos por los escolares, cualquiera sea la forma de medir éstos: tasa de retención, tasas de promoción, egresados de los estudios superiores, comparaciones internacionales del rendimiento escolar, etcétera. (Fernández Enguita citado en Gentili 1993)

Cada una de estas concepciones se inscribe en una lógica particular. La primera se corresponde con la época del Estado de Bienestar, en que se sostenía la relación entre la mayor inversión de recursos humanos y materiales y el aumento de la calidad. La educación era concebida como una inversión para el desarrollo económico de los países. La segunda se enmarca en la lógica de la empresa privada. La última, que ha cobrado gran impulso en los años recientes, es la lógica de la competencia en el mercado.

Podemos observar el desplazamiento que sufre el concepto de calidad, desde la concepción ligada a los reclamos por democratización, hacia una lógica a favor de la productividad y el rendimiento, concepción imperante en la década del noventa (Gentili 1993; Poggi & Tiramonti 1995; Pini 1999), y va adquiriendo un lugar central en el lenguaje de los expertos, administraciones educativas y responsables de los organismos internacionales.

Para 'recuperar' la calidad perdida, se diseñan e instrumentan desde el Estado toda una serie de medidas que otorgan centralidad a las políticas de evaluación. Nos referimos a la aprobación de la legislación que establece las pautas para la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la calidad y a la reestructuración administrativa de los organismos públicos del área educativa (5). La normativa que sienta las bases para la construcción del sistema de evaluación es la Ley Federal de Educación 24.195/93.

Esta norma legal es considerada un nuevo elemento de regulación socio-educacional que enfatiza la necesidad de logro de la calidad (Paviglianiti 1993). En su Título IX sobre la calidad de la educación y su evaluación establece:

- Necesidad de evaluación permanente del Sistema Educativo.
- Convocar a especialistas idóneos y con independencia de criterio.
- Investigar por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas.
- Evaluación de la calidad en el Sistema Educativo que verifique la adecuación de los contenidos a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, nivel de aprendizaje de los alumnos y calidad de la formación docente.
- Evaluación periódica de la calidad y el funcionamiento de los subsistemas educativos por parte de las autoridades educativas de las provincias.

Analizamos algunos aspectos de los ejes precedentes: necesidad de desarrollar una evaluación objetiva, tanto respecto de los especialistas que se convocan como sobre las pruebas/instrumentos que se aplican. Estas características suelen vincularse a una concepción de ciencia –de corte positivista–, que sostiene que para garantizar el rigor científico hay que cumplir con la aplicación de instrumentos objetivos, los ‘aplicadores’ o personas encargadas de tomar las pruebas deben ser ajenos a la institución que se va a evaluar, para evitar las implicancias subjetivas. Pruebas estandarizadas, evaluador externo, supuesta neutralidad al instalar los mecanismos técnicos, todo ello contribuiría a garantizar la ‘objetividad’ de las evaluaciones y, en consecuencia, el logro de la ‘calidad total’.

En las Bases Conceptuales del SNEC, el concepto de calidad comprende varias dimensiones complementarias entre sí:

- Calidad como eficacia: lograr que los alumnos aprendan lo que se supone que deben aprender, lo que está establecido en los programas curriculares. Énfasis en los resultados de aprendizaje.
- Calidad y relevancia: que los contenidos que se aprenden sean significativos para el individuo y la sociedad. Énfasis en los medios empleados para la acción educativa.
- Calidad de los procesos y medios: consiste en ofrecer un contexto adecuado para el aprendizaje, plantel docente adecuado, buen material, adecuadas estrategias didácticas.

De la lectura de estas dimensiones del concepto se desprende una preocupación tanto por los procesos como por los resultados, aunque la aplicación de los operativos de evaluación pareciera poner énfasis en cuestiones vinculadas a la calidad como eficacia, a la medición del logro de los objetivos prefijados o de determinados resultados de aprendizaje. En varios artículos periodísticos relevados, el eje de la información sobre la evaluación gira en torno a los resultados obtenidos en las pruebas. En algunas ocasiones, durante los primeros años, se dieron a conocer los resultados obtenidos por las escuelas ‘ganadoras’ y premiadas (información que trató de limitarse después). Este reconocimiento público se llevó a cabo tanto por las autoridades nacionales como provinciales (*La*

Arena, abril 25 de 1996; mayo 16 de 1997; mayo 24 de 1997; mayo 22 de 1998; septiembre 16 de 1999; *Zona Educativa*, junio de 1997).

En este sentido, podemos señalar que en la provincia de La Pampa las medidas adoptadas en el ámbito educativo se inscriben claramente dentro de los lineamientos de la política impulsada por el gobierno nacional. Esto queda legitimado con la sanción de la Ley Provincial 1682, en 1996, que se inscribe en la direccionalidad de la Ley Federal de Educación. Sobre la calidad de la educación y su evaluación establece que el Ministerio del área “garantizará las condiciones para lograr una educación de la más alta calidad posible, en un marco de equidad [...]; la evaluación periódica de la calidad de la educación, el proceso de enseñanza-aprendizaje, los logros de los alumnos, el rendimiento de la unidad escolar y efectuará el control de gestión del Sistema Educativo”.

El Ministerio provincial es responsable de la aplicación de los instrumentos y la difusión de los resultados. Para ello cuenta con una Dirección de Evaluación y Control de Gestión, responsable de evaluar el Sistema Educativo Provincial y realizar acciones integradas al Sistema Nacional de Evaluación.

En la entrevista realizada a la profesora a cargo de esa Dirección, ella nos informó enfáticamente que dicha dependencia fue creada antes que la Dirección Nacional y que han tenido experiencias de evaluación curricular anteriores a la implementación de los operativos. Nos decía: “Esta Dirección fue creada en 1991 para responder a nuestras necesidades. En aquel entonces la provincia estaba con el Proyecto de Cambio y primero realizamos la evaluación del currículum de aquellos años”.

Al analizar el organigrama del Ministerio, observamos la existencia de la Dirección General de Planeamiento, Evaluación y Control (de creación más reciente) de la que depende la Dirección de Evaluación y Control de Gestión. Si bien cada Dirección tiene definida formalmente su misión, funciones y rango diferente, algunas de las funciones son similares. No obstante, al momento de entrevistar a los funcionarios responsables de cada dependencia, los temas expuestos no tuvieron fuerte vinculación; más bien, cada director manifestó las líneas de acción de ‘su’ Dirección como compartimentos bien diferenciados.

La Dirección de Evaluación y Control de Gestión es la responsable de organizar la implementación de los operativos. Es la tarea por excelencia que desempeña anualmente esta dependencia. Otras funciones, según organigrama, consisten en “definir marcos conceptuales y metodológicos para el seguimiento y evaluación de los proyectos educativos. Disponer de bases de información cuantitativa y cualitativa que contribuyan oportunamente al desarrollo de la política educativa. Programar normas para implementar el control de gestión y medir el rendimiento y los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje”.

¿Estrategias para mejorar la calidad o para rendir cuentas?

Para la creación y progresiva consolidación del SNEC como instrumento central de las políticas educativas de la Nación, se construyeron un conjunto de estrategias para asegurar su viabilidad en tres aspectos: el político, que implica construir consensos a nivel nacional; el orgánico institucional, que tiene como eje el fortalecimiento y capacitación de los equipos técnicos de las jurisdicciones, responsables de la evaluación de la calidad; y el técnico, que apunta a la conformación de equipos técnicos especializados que serán los responsables de la confección definitiva de los instrumentos a aplicar en cada operativo y del análisis de las evaluaciones (Ministerio de Educación de la Nación, 1999).

Analizamos algunas de estas estrategias en el desarrollo de los operativos de evaluación en la provincia de La Pampa. La búsqueda de consensos y el cumplimiento de los 'requisitos técnicos' fueron aspectos centrales. Nos relata detalladamente la Directora de Evaluación:

La provincia siempre tuvo una realización prolija... En 1993 trabajamos en forma conjunta con el Ministerio de la Nación en el diseño de pruebas de alumnos y cuestionarios complementarios. Se pidieron todos los programas de todos los colegios secundarios de la provincia (en ese momento La Pampa estaba en Proyecto de Cambio). Participamos de reuniones con disputas bizantinas, donde tuvimos que consensuar qué es lo máximo y lo mínimo esperable y con ello construir tablas de especificaciones, que no es un currículum de mínima. Es una tabla donde se cruza el contenido y la capacidad o competencia esperada. Se consensuó con docentes en actividad de todo el país, para cada una de las asignaturas que se fueron evaluando año a año. Luego se construyeron los ítems, se armó un banco de ítems y luego se pilotearon.

En otro tramo de la misma entrevista, refiriéndose al valor de los operativos, nos decía:

Es todo un tema nuevo. El primer caso fue reconocer la validez de un instrumento único, [para] saber si estamos bien o mal. Antes los establecimientos nunca hubieran podido contar con esta información. El parámetro era promovemos o no promovemos, repiten o no, pero saber si lo que están aprendiendo es lo que el resto del país espera, nunca se hubiera tenido.

Observamos una marcada valoración de la tarea cumplida, de la realización prolija, del esfuerzo por lograr consensos y de las pruebas en sí mismas como el medio para brindar información a las escuelas. Al respecto, Weiler (1996) señala que la engañosa facilidad de las pruebas ha conquistado a quienes aceptan supuestos simples sobre cuál debe ser la concepción de evaluación y cómo debe medirse la calidad. Considera que el énfasis puesto en tomar sólo el rendimiento de los alumnos como única medición legítima conlleva una exagerada simplificación.

El primer Operativo Nacional de Evaluación se desarrolló en el año 1993. Comprendió una muestra de 20.000 alumnos de séptimo grado de escuela primaria y quinto año del colegio secundario de todo el país. Los alumnos debieron cumplimentar pruebas sobre contenidos de Lengua y Matemática, considerados básicos en la finalización de ambos niveles. Además, completaron cuestionarios para relevar actitudes y opiniones

sobre la enseñanza. También se incluyeron, por única vez, cuestionarios a las familias para indagar características socio-culturales. A los maestros y profesores se los encuestó para que informaran aspectos sobre su formación y experiencia y los directores completaron datos correspondientes a la institución y a su perfil profesional. Hasta el año 2000 los operativos se realizaron sin interrupciones, con variantes respecto al carácter de la evaluación (muestral o censal), años y materias afectadas (Cuadro 1).

Los resultados globales nacionales se expresan en porcentajes de respuestas correctas. Se evalúa ‘lo básico y común’ acordado por las provincias, según se expresa en los documentos oficiales. El 100% no significa la excelencia sino haber aprendido los conocimientos básicos.

Cuadro 1

Detalle de los operativos desarrollados desde el año 1993: carácter, cursos y materias afectadas a la evaluación.

ANOS	BÁSICO			SABIDUAL	
1993	3	3	3	3	3
199a	3	3	3	3	3
199a	3	3	3	3	3
199a	3	3	3	3	3
199a	3	3	3	3	3
199a	3	3	3	3	3
1999	3	3	3	3	3
aaaa	3	3	3	3	3

Referencias: (M) Muestral / (ME) Muestra Experimental / (C) Censal.

La evolución de los datos desde 1993 a 1998, para séptimo año en La Pampa, muestra una tendencia a superar la media nacional, especialmente en el área de Lengua. Este 'logro educativo' se atribuye, desde el ministerio provincial, a la implementación del Tercer Ciclo en 1998 (Tanos 1999). Nos preguntamos si el cambio de estructura, en las condiciones en que se implementó (dificultades en la implementación, cuestionamientos por la 'primarización' del Tercer Ciclo, falta de gradualidad, de diseños curriculares durante los primeros años, falta de apoyo de equipos técnico-pedagógicos que orienten acciones para la superación de las dificultades que viven las instituciones del Ciclo), puede garantizar por sí solo los mejores resultados en las evaluaciones.

Un antecedente sobre las primeras experiencias de evaluación de la calidad en el país lo constituye el Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa implementado en Mendoza. De él se tomaron conceptos centrales que constituyeron el SNEC: la idea de calidad como una variable que se mide, que esta medición se puede hacer a través de pruebas estandarizadas, que esta acción implica mejorar la calidad y difundir esos resultados colabora en este sentido (Gentili 1993).

Al respecto Beltrán Llavador & San Martín (1993) nos advierte sobre los riesgos de la 'inflación' del concepto de evaluación. Si algunos autores consideran que todo lo que es 'importante' puede ser evaluado, también puede usarse este argumento a la inversa y decir que aquello que no pueda ser evaluado no tiene importancia. Este análisis se puede relacionar directamente con la evaluación de los contenidos escolares. Algunos autores (Perrenoud 1990; Terigi 1999) han considerado la valoración diferencial que se hace de ellos, es decir, del estatus diferente que se les asigna (mayor valoración al conocimiento 'científico' que al 'artístico' o expresivo). Los conocimientos considerados válidos forman parte de un currículo escolar que "fue analizado como instrumento de legitimación de las formas culturales privilegiadas por los grupos dominantes, y por tanto como instrumento de exclusión de vastos sectores sociales" (Young 1971 citado en Terigi 1999). Advertimos como preocupación el riesgo de que la evaluación se convierta en el verdadero currículo escolar. Esto es, la sumisión de la enseñanza a la evaluación, que la preocupación por obtener 'buenos resultados' en las pruebas nacionales lidere la dinámica escolar en detrimento de los intereses pedagógicos.

Un segundo riesgo argumentativo es considerar que bastaría con la aplicación de la evaluación para detectar las deficiencias de lo evaluado y hasta para corregirlas automáticamente.

En una primera etapa, la implementación del Operativo Nacional de Evaluación en la provincia produjo signos de rechazo en algunos sectores de la comunidad educativa. Desde la Dirección de Evaluación consideran que se logró instalar la "cultura de aceptación de estas evaluaciones. En los primeros años muy modestamente ofrecíamos el insumo y nos preguntábamos cuánto reflejaban la realidad. Con el tiempo fuimos confirmando

desde esta Dirección que las hipótesis de logro que tenían los directivos coincidían con los resultados. Esto permitió darle confiabilidad al sistema”.

La repercusión de estas evaluaciones varía en las dos instituciones consultadas. Existen matices y también contradicciones, especialmente en lo que respecta al sentido otorgado a los operativos desde cada institución y al aprovechamiento que hacen de los resultados.

Consultada una directora de escuela (E1), nos relata que ‘sus’ docentes le preguntan por las evaluaciones, manifiestan interés por ser evaluados. Nos dice:

Hay una apertura del docente, de pérdida de miedo a la evaluación. Antes era como lo impuesto. O estaba la idea de que esto es para seguir con la marginalidad, la escuela del centro siempre sale bien y la de la periferia sale mal. O hacen un *rating* de escuela buenas y de escuelas malas. Eso es mentira, porque con todos los problemas que tiene mi institución, salió una vez segunda. Está bien, era un curso hermoso, pero cuántas veces quedó demostrado que escuelitas perdidas en el medio del campo han salido bien.

Para otros, se trata simplemente de cumplir con un ‘trámite administrativo’. Deseos por instalar una cultura de la evaluación y gratificación por ser ‘premiados’ se contraponen a sentimientos de temor, imposición, desconfianza.

Consideramos que el paso del tiempo (ocho años de aplicación de operativos) y el marco legal que respalda la implementación de las políticas de evaluación pueden ocasionar una ‘naturalización’ del sentido de las mismas y la pérdida de criticidad en su análisis por parte de los docentes.

Una indicación especial en la organización de los primeros operativos fue reservar el anonimato de los encuestados, “[...] dado que los resultados de estos operativos apuntan a identificar factores generales, según distintas condiciones, variables y situaciones educativas, no a identificar personas o instituciones”. Sobre este particular, la Directora de Evaluación nos decía que:

Las evaluaciones primero fueron anónimas, después se pidió número de documento en las censales y todavía hay resistencias a las pruebas nominadas, lo cual permitiría un seguimiento personalizado de los grupos. Pero no es esta la idea por ahora. Se trata de evaluar los aprendizajes de los alumnos al término de cada ciclo, esto hace que los grupos a evaluar cambien año a año.

Sobre este aspecto, si las evaluaciones deben ser nominales o no, junto a otros como el carácter secreto de las pruebas y la objetividad del aplicador (que suele ser un docente jubilado ‘comprometido’ con el sistema), circula un halo de misterio y temor. Nos dice una directora (E1):

La crítica que yo le haría es que no nos permiten acceder a las evaluaciones. No sé cuál era el temor, pero terminada la evaluación no accedés a ver qué les tomaron, cómo les tomaron. Tenés ejemplos del instrumento, pero no el instrumento total.

Sobre el mismo tema, nos relata otra directora (E2):

[...] Tal vez sea el criterio del sistema de evaluación nacional [...] pero creo que se manejan con un grado de secreto, de llegada de las cajas de las evaluaciones con alguien que uno ni sabe quien va a ser el evaluador, en realidad se tornan impersonales, uno cumple con el trámite y bueno... se fueron. Y algún día, después de dos años, uno recibe los resultados.

En este punto, la referencia al carácter externo de la evaluación es vivida como una limitación, un freno para que los docentes se involucren. La organización de los operativos, la difusión parcial de la información sobre los contenidos de las pruebas y la devolución tardía de los resultados también son mencionados como aspectos que obstaculizan la aceptación de este tipo de evaluaciones.

Con respecto a la difusión de los resultados de los operativos, ésta se hace por nivel, disciplina, ámbito, modalidad y régimen. Los funcionarios disponen de los resultados organizados en un *ranking* por escuela y también deciden sobre la posibilidad de hacer públicos los resultados, por ejemplo, cuando organizan eventos para premiar a la escuela 'ganadora' de cada jurisdicción (6).

Una de las directoras entrevistadas (E1) nos relató la experiencia vivida en su escuela el año que obtuvieron el segundo lugar en el *ranking*.

En cuanto a los resultados, algo que fue asombroso, altamente positivo, en el 99 salí segunda en la provincia y aparecen las grandes esferas de autoridades a felicitarme por esa cuestión. Segunda en la provincia. Bueno a partir de ahí no, pero lo que pasa es que justo el curso que tocó fue excelente, realmente la quinta división... a partir de eso siempre en la mitad de la tabla.

Esta entrevistada relató que la obtención de los buenos resultados fue vivida como estímulo por los docentes de la escuela, generando una mejor predisposición hacia los operativos de evaluación de años posteriores.

Si bien los resultados de las pruebas no se dan a conocer masivamente desagregados por institución, se organiza su difusión a través de los medios de comunicación y se 'premia' a los 'ganadores' con el reconocimiento público.

Paradójicamente, en el año 1997 fue polémico el tema en torno al cierre parcial de un colegio que había obtenido los mejores resultados en el Operativo Nacional de Evaluación. Las deliberaciones fueron plasmadas en los medios de comunicación de la provincia. En tapa de uno de los diarios se lee: "Premio Roldán a Miguel Cané. Cierran parcialmente el colegio mejor evaluado". El título ironiza sobre la forma de 'premiar' utilizada por la cartera educativa provincial. En ese mismo artículo se hace mención al Decreto N° 2675 de fines de 1995, en que se limitaba la inscripción de ocho colegios del interior de la provincia sólo para el Ciclo Básico. Al momento de esa publicación, los funcionarios del área no podían aun garantizar la continuidad de los establecimientos afectados por el Decreto. Argumentaron que estaban incluidos en una etapa de transición, dado que a partir de 1998 comenzaría a funcionar el Tercer Ciclo. (*La Arena*, mayo 20 de 1997).

Si bien hay opiniones coincidentes respecto a la demora en la entrega de los datos por parte de los técnicos evaluadores, no todas las escuelas toman esos resultados como insumos para el análisis institucional.

La directora (E1) nos comenta:

Hay sugerencias generales. Vos los resultados los tenés que ir a buscar al Departamento de Evaluación... te dan los resultados y... siempre te sugieren compartir o socializarlos con la institución y ver... sugerencias generales. Te dan un resultado donde destacan la media provincial y vos comparativamente hacés la lectura que creés que tengas que hacer.

El otro caso (E2) hace mención a la difusión de los cuadernillos con recomendaciones metodológicas que son usados por muchos docentes, aunque comenta las dificultades que se les presentan a los docentes para analizar aspectos metodológicos. Y agrega: “A mí me da la impresión de que es mucho más importante participar del proceso y esto desde el Operativo Nacional de Evaluación no está planteado así”.

Se trata, entonces, de una devolución de resultados generales, con recomendaciones para todos los participantes por igual. Esas recomendaciones son realizadas desde los equipos técnicos del Ministerio de Educación de la Nación y transmitidas por la Dirección de Evaluación de la provincia hacia los directores de escuela. Puertas adentro de las dos instituciones consultadas, el aprovechamiento de los resultados es diferente. Esto se podría relacionar con la interpretación que cada directivo quiera o pueda hacer de los resultados (en uno de los casos nos decían “después vos hacés la lectura que creés que tengas que hacer”; en el otro caso: “para mí es más importante participar del proceso”).

La devolución de resultados durante el año 2001 sufrió algunos cambios. Nos comenta la Directora de Evaluación:

Esos resultados llegaron desagregados con mucho detalle. Pudimos entregar a cada escuela... participante... el resultado colegio por colegio, de cada materia, desagregado en porcentajes de contenido y competencias para cada área. Cada colegio sabe qué pasa en su institución. Este material fue bajado a través de las Coordinadoras para que se realice un control de gestión. Este impacto es el corolario de tantos años de trabajo.

Este comentario nos abre algunos interrogantes. Más allá de esta minuciosidad en la devolución de resultados a las escuelas, por parte de las nuevas autoridades del Gobierno nacional que habían asumido en diciembre de 1999, que implica un conocimiento más detallado de los resultados obtenidos en los operativos de evaluación, nos preguntamos si las escuelas ‘dependen’ de estos insumos para ‘saber’ qué pasa en su interior.

Respecto de la distribución de atribuciones entre Nación y provincias en un Sistema Educativo descentralizado, en que los resultados son analizados por el Gobierno central, nos preguntamos cuál es el margen de acción que queda para la jurisdicción provincial. Sobre el análisis y difusión de los resultados analiza Weiler:

[...] La evaluación no es solamente el acopio y la difusión de información; también tiene que ver con la interpretación autoritaria de las normas y es, cuando menos, un instrumento de control de los objetivos y las prácticas educativas... eficaz en países centralizados. Esta concepción de evaluación se opone intrínsecamente a la noción y a la práctica de la descentralización como delegación auténtica de poder. (Weiler: 1996: 228).

Será recién durante el año 2001 que la Dirección General de Planeamiento, Evaluación y Control de Gestión comenzará a diseñar un plan de evaluación provincial.

Previamente, en el año 1999, con la renovación de autoridades del gobierno nacional, se llevaron adelante algunos cambios en la estructura administrativa del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Por Decreto presidencial N° 165/01, se creó el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE), organismo desconcentrado dependiente del Secretario de Educación Básica. Su misión consistía en ser la autoridad central administrativa del Estado, responsable de la Evaluación General del Sistema Educativo Nacional y del Sistema Integrado de Información Educativa.

Una de las modificaciones realizadas fue la organización del país en regiones para analizar y difundir los resultados (centro, sur, Cuyo, noroeste y noreste).

En el año 2001 no se realizaron los operativos de evaluación, sólo hubo participación, a nivel nacional, de instancias de evaluación internacionales. No obstante, el Ministro de Educación de La Pampa, representante de los ministros del interior ante el IDECE, había decidido anticipadamente suspender la participación de la provincia, por la demora en la entrega de los resultados del año 2000.

La Dirección de Planeamiento, Evaluación y Control inició entonces el diseño de un sistema de evaluación provincial. Al respecto, el Director nos decía:

Este año (2001) trabajamos en el diseño de una evaluación más integral de la escuela. A modo de prueba, experimental, seleccionamos cuatro localidades: Santa Rosa, Gral. Pico, Alpachiri y Caleufú, para abarcar todo el espectro geográfico, aunque nos está faltando el oeste. La evaluación atiende cuatro ámbitos: aprendizaje de los alumnos, trabajo docente, trabajo del cuerpo directivo y articulación escuela-comunidad. Se trata de una primera experiencia provincial, una evaluación externa para aplicar a partir del año próximo. Con respecto a los ONE, hicimos una bajada de línea de trabajo a los Coordinadores. Les solicitamos un informe sobre las dos escuelas de más bajo rendimiento y de más alta tasa de repitencia de su jurisdicción. Pedimos que analicen las causas. La presentación vence a fin de año. En base a esto vamos a diseñar un plan de mejoras a partir de 2002, que va a dirigir la propia coordinadora. Tratamos de establecer una mayor delimitación de responsabilidades y de controles.

Según el relato del Director del área, con el primer relevamiento de información, se avanzó en el diseño de un plan anual de mejoras por escuela, supervisado por la Coordinadora zonal. Estos planes de mejoras se difundieron en el último Congreso de Políticas Educativas, ámbito donde, desde el discurso oficial, se promueve la socialización de experiencias.

Consideramos que puede ser de interés analizar la información que surja del proceso de estas evaluaciones, si se pretende otorgar reales posibilidades de participación democrática a las escuelas.

Reflexiones finales

En el desarrollo de este trabajo reconstruimos la implementación del sistema de evaluación de la calidad en la provincia de La Pampa. A través de las fuentes analizadas pudimos relevar cómo la evaluación cobra centralidad en el contexto de las políticas de la década del, convirtiéndose en uno de los instrumentos privilegiados de la reforma educativa.

El tema de la calidad y la necesidad de su evaluación es una constante en el discurso oficial. Esta necesidad se instala en el marco de una política nacional de descentralización y recentralización, que sugiere varias reflexiones. El Estado nacional se desentiende de su rol principalista de décadas anteriores, transfiriendo responsabilidades a unidades menores del sistema y se reserva la función de control de los resultados de la educación. En el contexto pampeano, el Estado provincial adquiere un rol centralista. Asume, por un lado, las responsabilidades 'financieras' delegadas por el Estado nacional y, por otro, se reserva el poder hegemónico. Esa omnipresencia estatal estaría obstruyendo la posibilidad de organizar instituciones más autónomas.

En la jurisdicción provincial se asignó la función de organizar los operativos de evaluación a la Dirección de Evaluación ya existente. La reestructuración de esta Dirección y la posterior creación de la Dirección General de Planeamiento, Evaluación y Control de Gestión, obedece a la necesidad de institucionalizar los mecanismos de control, en un contexto en el que se impuso la lógica de la rendición de cuentas.

Se intentó instalar una cultura de la evaluación y lograr consensos sobre las políticas de evaluación, aunque esto no se logró de forma unidireccional y mecánica, sino que se advirtieron algunas resistencias manifestadas entre los docentes. El carácter externo de la evaluación, asociado al supuesto de que debe ser objetiva para garantizar su rigor científico, puede generar también algunas resistencias o falta de compromiso con estas pruebas. Sostenemos que se trató de lograr la aceptación de las políticas ya definidas desde el centro, con énfasis en la evaluación *a posteriori* o de resultados, más que de buscar la concertación o aportes desde los distintos sectores involucrados, con especial atención en los procesos educativos.

Los resultados de las pruebas son considerados como indicadores de la calidad alcanzada y difundidos a través de los medios de comunicación. Esto resultó ser una estrategia de legitimación de las políticas de evaluación.

La lógica que estructura el funcionamiento de los operativos consiste en seleccionar para su posterior evaluación, un conjunto de saberes considerados básicos (Matemática

y Lengua) y científicos (Ciencias Naturales y Ciencias Sociales). Toda el área de expresión artística queda excluida de la evaluación. Luego, los porcentajes de respuestas correctas se agrupan en tres categorías de rendimiento: deficiente (- 40%); señal de alerta (40-60%) y aceptable (+ 60%). Esto les permite a los directivos identificar la ubicación de su escuela dentro del *ranking*. De las estadísticas se desprende que los resultados obtenidos por la provincia de La Pampa no se alejan de la media nacional. No obstante esos resultados, el énfasis puesto en la evaluación de los puntos terminales del sistema (específicamente el rendimiento de los alumnos), ofrece una información parcial o simplificada que no aporta a una perspectiva más integral sobre cómo funciona el sistema.

Durante el año 2001 se diseñó un plan provincial de evaluación. Con el primer relevamiento de información, se avanzó en el diseño de un plan anual de mejoras por escuela, supervisado por la coordinadora zonal. Estos planes de mejoras se difundieron en el último Congreso de Políticas Educativas, ámbito donde, desde el discurso oficial, se promueve la socialización de experiencias.

Consideramos que el desarrollo de iniciativas que le otorguen a las escuelas un rol protagónico, tanto en el diagnóstico como en el diseño de propuestas para el mejoramiento, redundará muy posiblemente en un mayor compromiso.

Notas

(1) Hacemos referencia, en la provincia de La Pampa, al cierre de escuelas, al aumento del número de alumnos por grado, congelamiento salarial, restricción de licencias y cargos en "comisión de servicio", imposición de cursos de reconversión docente, al aumento de edad para jubilarse (Zandrino & Domínguez 1997).

(2) Esta transferencia que había comenzado a fines de la década del cincuenta con el traspaso de establecimientos de nivel primario, se completó en 1978 y culminó en 1992 con la sanción de la Ley 24.049, que establecía el traspaso definitivo a las provincias de todos los establecimientos educativos de nivel medio y superior no universitario.

(3) Concepto acuñado por Neave, citado por Whitty et al. (1999) en "Delegación de poderes y elección: Un fenómeno global?". En *La escuela, el Estado y el mercado*, Madrid: Ed. Morata.

(4) Además de la Ley Federal de Educación, queremos mencionar la 'proliferación' de normas de la década del noventa. En especial, aludimos a la aprobación de la Ley de Educación Superior en 1995 y, en el ámbito de la provincia de La Pampa, la Ley de Educación en 1996.

(5) Con respecto a la reestructuración administrativa, señalamos que para poner en funcionamiento el Sistema de evaluación, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación se reorganizó, creando la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, en 1993. Tenía como objetivos coordinar y conducir programas y proyectos de mejoramiento de la calidad educativa, asistencia técnica, transferencia de tecnología; coordinar la asistencia técnica a las provincias y promover el desarrollo del Sistema Educativo Nacional. De esta Secretaría dependían tres Subsecretarías: de Programación y Gestión Educativa, otra de Evaluación de la Calidad Educativa y, por último, de Evaluación de Programas. Esta reestructuración demuestra la necesidad de montar un aparato que le permita al Ministerio Nacional ejercer su control.

(6) Diario *La Arena*, mayo 16, 1997: "Escuelas pampeanas entre las mejores."

Fuentes

- Actas del Primer, Segundo y Tercer Congreso de Políticas Educativas y Culturales.* (1993/1995). Ministerio de Cultura y Educación de la provincia de La Pampa, Subsecretaría de Coordinación. Santa Rosa, La Pampa. Decreto N° 1276/96.
- Espacio Federal* (1993). Publicación del Consejo Federal de Cultura y Educación. Buenos Aires.
- Evaluación de los resultados del SINEC 1993/1999.* Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires.
- La Arena* (1993-1999).
- Ley de Educación Superior (1995).
- Ley de Transferencia (1992).
- Ley Federal de Educación (1993).
- Ley Provincial de Educación (1996).
- Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial* (1995). Washington D.C.
- Recomendaciones metodológicas para la enseñanza* (1994). Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Buenos Aires.
- Zona Educativa* (1996-1999). Revista del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires.

Bibliografía

- Afonso, A. (2000). *Avaliacao educacional: regulacao e emancipacao. Para uma sociologia das politicas avaliativas contemporaneas.* San Pablo: Cortez Editora.
- Beltrán Llavador, F. & San Martín, A. (1993). La organización escolar, ¿Evaluación o devaluación? *Cuadernos de Pedagogía*, N° 219.
- Bravo, F. (1992). *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos.* Buenos Aires: CEAL.
- Feldfeber, M. (2000). Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. *Versiones*, N° 11.
- Gentili, P. (1993). El discurso de la calidad como nueva retórica conservadora en el campo educativo. *Proyecto neoconservador y crisis educativa.*
- Hargreaves, A. (1996). Tiempo. ¿Calidad o cantidad? El trato de Fausto. *Profesorado, cultura y postmodernidad. (Cambian los tiempos, cambia el profesorado).*
- Paviglianiti, N. (1993). *La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad educacional argentina. Sus orientaciones hacia la privatización, la provincialización y el retiro del Gobierno Nacional del financiamiento de la educación pública.* Buenos Aires: Mimeo.
- Perrenoud, P. (1990). *La construcción del éxito y del fracaso escolar. Hacia un análisis del éxito, del fracaso y de las desigualdades como realidades construidas por el sistema escolar.* Madrid: Morata.
- Pini, M. (2000). Lineamientos de Política Educativa en los Estados Unidos: Debates actuales, significados para América Latina. *Education Policy Analysis Archives, Vol. 8, N° 18.* USA.
- Poggi, M. & Tiramonti, G. (1995). (In)Eficiencia e (In)Eficacia del Sistema Educativo Argentino. En Tiramonti, G., Braslavsky, C. & Filmus, D. (Comp.), *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia.* Buenos Aires: Tesis. Grupo Editorial Norma.
- Puiggrós, A. & Krotzsch, P. (1994). *Universidad y evaluación. Estado del debate.* Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Tanos, M. (1999). *Una educación para los preadolescentes. El modelo pampeano de la transformación educativa.* Buenos Aires: Magisterio Río de la Plata.

Terigi, F. (1999). Sobre las características del conocimiento escolar. En Frigerio et al. (Comp.), *Construyendo un saber sobre el interior de la escuela*. Buenos Aires: Novedades Educativas.

Tiramonti, G. (1996). El escenario político educativo de los '90: la nueva fragmentación. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación. Buenos Aires.

Weiler, H. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*.

Whitty, G. y otros (1999). Delegación de poderes y elección: ¿Un fenómeno global?. *La escuela, el Estado y el mercado*.

Zandrino, M. & Dominguez, M. (1997): *El discurso de la Reforma: Estrategias en la búsqueda de adhesión. La Política Educativa en la provincia de La Pampa (1984-1996)*. Buenos Aires: Mimeo.

Fecha de recepción: 27/08/2004 · Fecha de aceptación: 27/09/2004