

Evaluación Educativa. Políticas, concepciones e impactos

[PROICO N° 04-1716]

Zulma Perassi (Dir.^a), María Emilia Castagno, Patricia Anahí Avaca, Silvio Hernán Rochereul, María Fermina Moreira y Andrés Sebastián López

Resumen

Este proyecto se orienta a investigar las políticas de evaluación educativa en Argentina y su relación con aquellas que se generan en el ámbito de la Provincia de San Luis. En esta búsqueda, nos desafía especialmente el análisis de algunos impactos de dichas políticas. Durante el año 2018 el equipo siguió avanzando en el trabajo de campo, relevando información en el escenario de las tres instituciones educativas que constituyen los casos de estudio¹ para esta investigación y además, en una escuela del interior provincial. Las acciones más relevantes de este período, se orientaron a: i- Identificar regularidades y diferencias claves en las fases en que se organiza la historia del sistema nacional de evaluación. ii- Recuperar algunos impactos y sentidos construidos desde los docentes. Los principales abordajes metodológicos empleados para llevar adelante estos avances consistieron en análisis documental –en especial, de las normas que regulan la política evaluativa, los informes emanados de organismos oficiales, los resultados de los operativos de evaluación ejecutados-; entrevistas a docentes y algunas encuestas no estructuradas a estudiantes.

Palabras clave: Evaluación educativa – Políticas – Fases - Impactos

Configurando la situación

Hace más de un cuarto de siglo que el Estado Nacional inauguró en Argentina una política de evaluación macro sistémica de los aprendizajes logrados por los estudiantes, en distintos tramos de sus trayectorias escolares. La sanción de la

¹ Este Proyecto de investigación seleccionó en sus inicios como casos de estudio, tres escuelas públicas de esta provincia: Centro Educativo N1 “Juan Pascual Pringles”, Escuela N 31 “República de Chile” (ambas de la ciudad de San Luis) y Escuela Pública Experimental “Maestra Rosenda Quiroga” (La Punta). Sin embargo, consideramos significativo complementar esta muestra con indagaciones realizadas en el Centro Educativo N 19 “Sarmiento” de la localidad de San Francisco del Monte de Oro-SL-, como institución de contraste.

Ley Federal de Educación –en 1993- instaló las bases legales para el surgimiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.

En un contexto de políticas públicas y económicas neoliberales, la evaluación del sistema educativo llegó de la mano de conceptos esenciales: calidad y equidad, cuya significación estaba impregnada por la política vigente, lo que generó innumerables debates críticos.

Múltiples fueron los sectores que se opusieron en el inicio a esta política nacional de evaluación, en particular los gremios docentes. El país comenzó a ejecutar un dispositivo de regulación de la política educativa, con la pretensión de obtener información y proveer datos al gobierno del sector, que le posibilitara el despliegue de acciones remediales para intervenir sobre los aspectos, regiones o unidades más desvalidas.

Sin embargo, la resistencia inaugural fue cediendo con el tiempo y los sucesivos operativos nacionales comenzaron a integrarse al “paisaje” del campo de la educación obligatoria. Si bien se procuró mejorar estos dispositivos en sus dimensiones tanto políticas² como técnicas³, la evaluación del sistema educativo fundó un reto, en el sentido planteado por Martínez Rizo (2009), puesto que entraña en sí misma una doble complejidad: una de ellas de naturaleza empírica propia del objeto de evaluación, y otra de carácter teórico, derivada de las múltiples facetas que poseen las nociones de calidad y evaluación.

En el desarrollo del proyecto de investigación en que se inserta el presente trabajo, analizando la historia de la política que nos ocupa, pudimos identificar distintas fases en la vida del sistema nacional de evaluación argentino. Reconocemos tres períodos diferentes: 1º Período Fundacional, 2º Período de Fortalecimiento y Reajuste y 3º Período de Revisión.

Una breve referencia a cada fase ayudará a enunciar algunas notas características de esos momentos: convergentes y disidentes, desde la perspectiva de la actual.

Período Fundacional. El mismo se extiende por diez años a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195, la que sentó las bases legales para el funcionamiento de

² Hace alusión al “lugar”, la importancia y la función que se les atribuye a los sistemas de evaluación. Se alinean en esta dimensión aspectos tales como: presentación y comunicación de resultados, uso de los mismos, el impacto que éstos provocan en los distintos actores, la relación existente entre la información que surge de los sistemas nacionales de evaluación y la toma de decisiones, etc. (Perassi, 2008: 17).

³ Se refiere al dominio de los conocimientos que se requieren para concretar la organización, puesta en marcha y sostenimiento del sistema nacional de evaluación. Esta dimensión considera aspectos tales como: la elaboración de instrumentos, validación de criterios, aplicación de pruebas, procesamiento de datos, interpretación de los resultados, comparabilidad de los mismos, elaboración de informes de resultados, etc. (Perassi, 2008: 17).

este sistema (1993-2003). En dicha norma se establecieron las responsabilidades y sentido de la evaluación.

Esta fase se inició durante el primer gobierno de Carlos Menem y se extendió hasta la presidencia de Eduardo Duhalde. Fue una década difícil, atravesada por conflictos sociales, económicos y políticos severos, que exhibió momentos de dominios ideológicos diversos. Esta variedad se reflejó claramente en los perfiles elegidos como Ministros de Educación de la Nación.

Argentina no contaba en esas circunstancias con un saber construido sobre evaluación de sistemas educativos, de modo que fue un tiempo de observación y estudio de lo que ocurría en otros países que estaban avanzados en esta temática, pero también, de formación de cuadros técnicos, procesos en los que algunos organismos internacionales dejaban sus marcas.

La fragilidad de la propuesta –en sus dimensiones política y técnica- y los sostenidos cuestionamientos al sistema evaluativo naciente, fueron las notas distintivas de esa época. Instrumentos únicos, homogéneos, contruidos desde una perspectiva y un lenguaje propio de la capital de este país, lentitud en el procesamiento y devolución de los resultados alcanzados, uso de un ordenamiento o rankings de escuelas, provincias y regiones para comunicarlos, noticias y titulares catastróficos sobre la situación detectada, abonaban y fortalecían el sentido sancionador de la evaluación (Perassi, 2017).

Período de Fortalecimiento y Reajuste. Se extiende desde 2003 a 2015, constituye un trayecto de continuidad política e ideológica. A lo largo del mismo, los perfiles profesionales de quienes lideraron el Ministerio de Educación fueron afines al campo disciplinar.

Se identifican esfuerzos por intentar resolver problemas detectados en la primera fase. La Ley Nacional de Educación -Ley N° 26.206-, sancionada en el año 2006, realizó ciertos ajustes que buscaron superar algunas dificultades. No obstante, la lentitud en el procesamiento de datos y más aún, en la devolución de los resultados de las evaluaciones a los establecimientos escolares implicados, continuó en esta etapa. La información enviada tardíamente no invitaba a resignificar el valor de estos procesos, tampoco incluían el análisis de los factores asociados relevados durante los Operativos Nacionales de Evaluación –ONE- Técnicamente en este periodo lograron corregirse varios errores que se cometieron durante los años anteriores, pero en la dimensión política seguían registrándose serias deficiencias.

La Ley N° 26.206 dedica un capítulo a la calidad educativa y otro, a la información y evaluación del sistema educativo. Fueron sancionadas varias normas que dan cuenta del significado que se le otorga a la evaluación y a la calidad educativa en esa época.

En la Provincia de San Luis no se identifica un trabajo concreto con los resultados, en ese momento. El gobierno provincial creó en 2004 la Universidad de La Punta y diez años después fundó el Instituto Provincial de Evaluación de la Calidad Educativa, pretendiendo asegurar una educación de excelencia para todos los sanluiseños.

Durante dicho periodo, no se registra en la jurisdicción labor conjunta entre quienes llevaban adelante los procesos evaluativos de origen provincial y nacional. Ambas instancias configuraron acciones independientes y aisladas entre sí, aunque los destinatarios eran los mismos.

Período de Revisión. La tercera fase inició a fines del 2015 cuando asumió el gobierno de Mauricio Macri, con una declarada intencionalidad de replantear múltiples aspectos del dispositivo nacional de evaluación. Entre otros, crear una nueva unidad responsable de este proceso, revisar la frecuencia de aplicación de las pruebas, la estructura y extensión de las mismas, los modos y tiempos de comunicación de resultados, etc. Se fundó la Secretaría de Evaluación Educativa quien se hizo cargo de este sistema, diseñando y aplicando desde el 2016 el operativo APRENDER. Las estrategias políticas desarrolladas por el gobierno nacional encontraron nuevamente resistencias explícitas en diversos sectores, particularmente en los gremios docentes de educación obligatoria y de nivel superior.

En 2018 en el equipo de investigación se analizaron los resultados obtenidos por los estudiantes sanluiseños del último año de secundaria en Matemática y Lengua, en las pruebas 2016 y 2017. Se advierte que las intencionalidades expresadas por el gobierno nacional no han logrado concretarse, a pesar de las críticas iniciales.

Por otro lado, las evaluaciones gestadas por la Provincia de San Luis siguen desplegándose desde la unidad que la coordina, sin encontrar vinculación con las políticas nacionales.

Algunas reflexiones sobre este eje de análisis

Con respecto a los conceptos que subyacen: evaluación y calidad: Cuando se revisan las normas se advierte un “corrimiento” o resignificación de conceptos, no siempre explícitamente planteado. No debemos desconocer que la evaluación a macro escala surge en este país vinculado al neoliberalismo. La calidad educativa era percibida entonces como una noción ligada a resultados, a la excelencia. En esta línea, la evaluación de la calidad se

orienta a “verificar” o constatar logros académicos. En los comienzos, se alienta la vinculación lineal entre evaluación y calidad, gestando una representación reduccionista manifiesta en expresiones tales como: “*la calidad de la educación que ofrece una escuela, se mide por el resultado alcanzado por sus estudiantes*”.

Al avanzar este siglo, las regulaciones comienzan a admitir la idea de una política de evaluación más relacionada con la mejora, se incorpora la función formativa de la evaluación y empieza a insinuarse la posibilidad de autoevaluación, que otorga mayor posibilidad de participación al sector evaluado, hecho que en la normativa anterior no existía. Muy lentamente pareciera que la “letra de la norma” empieza a delinear un nuevo sentido para la evaluación y la calidad, proponiéndolas como procesos vinculados y complejos.

Con respecto a los dispositivos y sus resultados. Los diferentes dispositivos aplicados en los distintos períodos y con origen en las dos jurisdicciones: nación y provincia, no son directamente comparables entre sí, en tanto su estructura, formato y procesamiento, son diferentes. Sin embargo, es posible afirmar que los mismos coinciden en marcar ciertas tendencias. Los desempeños de los estudiantes evaluados en la Provincia de San Luis, del último año de educación secundaria, son deficientes en las dos áreas disciplinares que se han analizado- Matemática y Lengua-, con mayores dificultades en la primera de ellas.

Recordemos que los normotipos o referentes de las capacidades y contenidos valorados están anclados en los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios -NAP-, que constituyen los conocimientos mínimos que deberían dominar todos los estudiantes de nuestro país, en el caso que nos ocupa, del último año de escolaridad obligatoria.

En Matemática se registra bajo dominio de las actividades que requieren un mayor nivel de abstracción, mayor grado de generalización y formalización. Son pocos los alumnos que logran resolver problemas complejos que involucran conceptos avanzados o demandan inferencias de datos no explícitos. Pocos logran interpretar consignas dadas donde están involucradas diversas variables.

En Lengua, el mapa de situación es levemente mejor. Varios estudiantes llegan a leer con estrategias de relectura, diferenciar, cotejar e integrar información, construir significados globales a partir de la ratificación y/o rectificación de hipótesis de lectura. Pueden dar cuenta de la información global que se desprende de los textos y realizar inferencias de mediana complejidad.

Sin embargo, en ambas disciplinas la mayoría de los evaluados evidencia solo dominio de capacidades básicas. Esto nos interpela a las instituciones educativas y en especial, interroga a los Gobiernos de la Nación y la Provincia respecto a la responsabilidad que poseen de asegurar el derecho a una educación de alta calidad para todos los habitantes de este país.

Impactos en docentes⁴

Cuando pensamos la evaluación de impacto, desde el proyecto de investigación la entendemos del siguiente modo:

“(...) se concibe como un proceso complejo de exploración de las “huellas” y marcas que un programa o proyecto va dejando en los sujetos e instituciones, en el despliegue de su ejecución. Esta evaluación pretende recuperar los sentidos que construyen los actores participantes de la experiencia, las tramas vinculares que se van generando en torno a la misma, las nuevas configuraciones que se originan a partir de esta intervención social, las dinámicas institucionales, sus modificaciones, etc.” (Perassi y Macchiarola, 2018: 35)

Uno de los impactos comienza a insinuarse a partir de la palabra ofrecida por algunos docentes, que permite realizar ciertas aproximaciones en torno a nuestra búsqueda. Una de las cuestiones que es posible recuperar, es la importancia de comprender las evaluaciones nacionales en contexto, ya que el lugar que ocupa la evaluación a nivel institucional y las concepciones de evaluación de los docentes entrevistados, pareciera constituirse en condicionantes clave para la significación y valoración que se le da al proceso de evaluación en cada una de las escuelas consultadas.

En los mencionados escenarios se llevan adelante las evaluaciones APRENDER, de las que participan los estudiantes de algunos años de primaria y secundaria resolviendo pruebas, y varios docentes de estas instituciones, son convocados para administrar los instrumentos, en carácter de aplicadores.

Algunas valoraciones que van realizando los/as docentes entrevistados/as, dejan entrever los sentidos que le atribuyen al operativo. Hay expresiones que dan cuenta de ello: *“no me siento parte del operativo”*, *“son una pérdida de tiempo”*, haciendo referencia a una ausencia de participación del sector docente en lo que respecta a las decisiones que se toman a nivel de política educativa. Una de las entrevistadas plantea esto como una paradoja, ya que quienes

⁴ En el presente apartado se recupera parte del análisis de la ponencia: “Evaluaciones APRENDER en contexto. Algunas aproximaciones a los sentidos construidos por docentes de la Provincia de San Luis” presentada en el “XXIX Encuentro Estado de la Investigación Educativa. La cuestión docente, formación y realidad educativa” Universidad Católica de Córdoba, por miembros del proyecto.

efectivamente conocen lo que acontece en las instituciones escolares, quedan por fuera de las decisiones que tienen lugar a nivel macro político, afirmando: *“Nunca me sentí parte de la evaluación, creo como la mayoría de las decisiones que se toman a nivel curricular o de políticas generales de educación, los docentes no nos sentimos parte (...)”* (Aplicadora del Interior Provincial).

Se oye la voz de otro docente quien sostiene que si bien considera formar parte del operativo, no se siente involucrado, así lo expresa *“me siento parte al ser docente y ver que muchos de los temas que toman acá los trabaja, pero por lo demás nos avisan unos meses antes que vamos a ser aplicadores y nada más”* (Docente aplicador escuela San Luis).

Se registra la idea de pérdida de tiempo, puesto que se visualiza una contradicción, en palabras de un actor *“(...) Por un lado pretenden que los alumnos logren resultados óptimos, pero por el otro, el sistema te empuja a que los apruebes para que tengan una especie de ‘promoción casi automática’ (realizando un gesto de ‘comillas’) para que al final sólo saquen el título del secundario”* (Docente del interior provincial).

Complementando las valoraciones anteriores que empiezan a insinuar las marcas o huellas del dispositivo actual de evaluación nacional, compartimos algunas expresiones significativas que permiten recuperar ciertos sentidos construidos por docentes: *“son la forma de medir los resultados de un proceso”* y *“es importante para ver el nivel educativo a nivel país, pero todo se plantea a nivel Buenos Aires”*.

En el estudio hasta aquí desarrollado, que aún es muy provisorio, se pueden reconocer tres posturas:

- Quienes resaltan la importancia del operativo APRENDER porque permite “medir” los procesos de aprendizaje.
- Los/as que consideran que propicia en los estudiantes un pensamiento reduccionista vinculado con el tipo de instrumentos empleado.
- Los docentes que valoran la importancia de las evaluaciones externas para diagnosticar el nivel educativo del país, aunque señalan la debilidad de ser pensados para Buenos Aires, descuidando las particularidades de los contextos provinciales.

La perspectiva ofrecida por los docentes indagados, abre un cuestionamiento en torno a ¿qué y para qué se evalúa? Remarcan el carácter descontextualizado de las evaluaciones APRENDER, que pierden de vista los escenarios complejos y particulares en los que tienen

lugar. Resurge en algunos casos, el sentido de medición de los aprendizajes. Para otros, estas evaluaciones sólo permiten regular los contenidos a nivel nacional, asegurando que “*todas las escuelas de la nación ven los mismos temas*”.

Nos preguntamos: ¿éstos son los sentidos más frecuentes que construyen otros profesores de las mismas escuelas? ¿Cómo perciben la articulación del operativo nacional con las evaluaciones provinciales? ¿Hay un trabajo institucional a partir de APRENDER? ¿Cuáles son los rasgos distintivos de las culturas evaluativas imperantes en estas instituciones escolares? ... Para seguir indagando.

Bibliografía citada

MARTÍNEZ RIZO, Felipe (2009). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo. En Martín, E. & Martínez Rizo, F. Avances y Desafíos en la Evaluación Educativa (pp. 27-39). OEI-Metas Educativas 2021 - Fundación Santillana: Madrid.

PERASSI, Zulma (2017). “El Sistema Nacional de Evaluación en la República Argentina. Políticas y Concepciones”, en Revista Contexto de Educación N° 22. Universidad Nacional de Río Cuarto. Disponible en: <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/contextos/article/view/495>

PERASSI, Zulma (2008). La evaluación en educación: un campo de controversias. Coedición: LAE Laboratorio de Alternativas Educativas y Ediciones del Proyecto. http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros_Electronicos/Libro_La_Eval_En_Educacion.pdf

PERASSI, Zulma y MACCHIAROLA, Viviana (Coord.) (2018). Políticas de inclusión educativa. La evaluación del impacto de algunas experiencias en Argentina. Miño y Dávila Editores. Bs. As. Argentina.

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2017). ECE Evaluación de la Calidad Educativa. Resumen Matemática. Gobierno de la Provincia de San Luis. Disponible en: <http://www.ece.sanluis.edu.ar/Docs/Aplicacion2-2016/Resumen-Matematica-ED-2.pdf>

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2017). ECE Evaluación de la Calidad Educativa. Resumen Matemática. Gobierno de la Provincia de San Luis. Disponible en: <http://www.ece.sanluis.edu.ar/Docs/Aplicacion1-2016/Resumen-Matematica-ED.pdf>

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2017). ECE Evaluación de la Calidad Educativa.

Resumen Lectura. Gobierno de la Provincia de San Luis. Disponible en:
<http://www.ece.sanluis.edu.ar/Docs/Aplicacion1-2016/Resumen-Lectura-ED.pdf>

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2017). ECE Evaluación de la Calidad Educativa.
Resumen Lectura. Gobierno de la Provincia de San Luis. Disponible en:
<http://www.ece.sanluis.edu.ar/Docs/Aplicacion2-2016/Resumen-Lectura-ED-2.pdf>

Acuerdo No 280/16- Consejo Federal de Educación.

Ley Federal de Educación No 24.195/1993- República Argentina.

Ley Nacional de Educación No 26.206/2006 - República Argentina.

Ley Provincial No II-0905-2014- Provincia de San Luis.^[1]

DATOS DEL ANUARIO

Anuario de investigación de la Facultad de Ciencias Humanas

Número I - Diciembre de 2019:

“Construcción de saberes en educación, artes y comunicación”

Liliana Guzmán Muñoz, Emilio Seveso, Paula Morán Maldonado y Claudia García (Compiladores)

Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional de San Luis

San Luis - Argentina

Av. Ejército de los Andes 950 - CP: 5700

<http://fchportaldigital.unsl.edu.ar/index.php/ANUARIO>

ISSN: 2683-913X