

X Jornadas de Sociología de la UNLP

Proyectos en debate. *Maneras de definir y evaluar la calidad educativa.*¹

Mesa 20: *Evaluar para la transformación.* Evaluación de políticas sociales en Argentina

Lucía Belén Mascia

lucia.mascia@hotmail.com

Estudiante de la Carrera de Sociología UBA/

Investigadora estudiante UNLA

Introducción

El concepto de calidad educativa es central en los debates actuales sobre los alcances y el impacto de la política educativa. La OREALC/UNESCO Santiago la define como un derecho fundamental que “*además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativa*” (Poggi, 2008, pág. 37). Por lo tanto, es el medio por el que cada ser humano se pueda desarrollar plenamente como tal. Existen, entonces, cinco dimensiones.

En primer lugar está la eficacia, la cual busca la medida y la proporción en que se logran los objetivos educativos que fueron establecidos y garantizados previamente, siempre dentro de un enfoque de derechos. La eficiencia, por su parte, se define en relación con el financiamiento que se destina a la educación. La relevancia refiere a promover aprendizajes que resultan significativos según las exigencias sociales y el desarrollo personal. La pertinencia explica que la educación tiene que ser significativa para todas las personas, sin distinciones de ninguna índole; y por último, hablamos de equidad cuando una educación de calidad ofrece los recursos y ayudas para todos los estudiantes logren alcanzar los máximos niveles de desarrollo y aprendizajes posibles.

Respecto al ámbito político, las crecientes transformaciones que sucedieron en Argentina también han impactado en la educación, lo que provocó cambios institucionales dentro del Ministerio de Educación. En sintonía con éstos, en diciembre del 2015 se conformó la Secretaría de Evaluación Educativa, a cargo de Elena Duro y dependiente de dicho Ministerio. Ésta se dedica a brindar “*insumos a la comunidad educativa y a la sociedad en*

¹ Este trabajo es parte del proyecto colectivo “*¿De qué hablamos y qué entendemos cuando evaluamos calidad educativa? Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las agencias y sistemas de calidad educativa en Chile, Perú y Argentina*”, coordinado por Diego Pereyra y perteneciente a Agenda Compartida (UNLa, 2018-2019)

general para contribuir a la mejora continua de la educación”².

Dicha Secretaría se encarga de llevar a cabo los operativos Aprender, los cuales se realizan desde el 2016 y reemplazaron a los ONE. Son evaluaciones sistemáticas, que tienen el propósito de verificar los aprendizajes que los alumnos alcanzan y las condiciones en las que suceden. Se dirigen hacia las políticas públicas educativas (funcionamiento e impacto) y las instituciones. Tiene, consecuentemente, un propósito gubernamental: presentar a la cultura de la evaluación como el reconocimiento de la información y evaluación como herramientas para mejorar la educación, teniendo un objetivo formativo y proactivo.

Sobre este punto de “evaluación” nombrado recién, hacemos hincapié en que aquí retomamos la noción de Nerio Neirotti: es la capacidad de emitir juicios valorativos que son fundados sobre información valorada sistemática sobre la marcha de las políticas públicas, con el propósito de mejorarlas. Por consiguiente, es un campo complejo que tiene como finalidad la profundización de la democracia y el desarrollo de políticas de crecimiento con equidad, hecho que no se encuentra completo en Argentina, según dicho autor.

Siguiendo con la sintonía de los cambios y los debates públicos, se trabajará en torno a dos proyectos de ley presentados en 2017 y 2018 que buscan reemplazar y superar a la Secretaría actual. Son el S2174-2017 (lo mencionaremos como “Ley de ordenamiento del Sistema”) y el S1204-2018 (“Ley de creación del Instituto”).

El proyecto de “Ley de ordenamiento del Sistema” fue presentado por Norma Durango en el 2017. Ella pertenece al bloque “Alianza Frente p/Victoria (Peronismo Pampeano)”. Tal como lo denominamos, este proyecto incluye la creación de un sistema: el Nacional de Calidad de la Educación. Su propósito son las políticas de fortalecimiento de las instituciones y políticas de evaluación del Sistema Educativo, basado en lo que indica el Consejo Federal de Educación (CFE). En el proyecto se lo marca como dependiente del Ministerio de Educación y Deporte actual, ajustado su accionar a los artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 99³ de la Ley N° 26.206. Además, se divide en dos órganos: el Consejo Nacional de Calidad de la Educación (CONCAE) y el Centro Nacional de Calidad de la Educación (CENCAE).

Este proyecto de ley define a la “educación de calidad” como *“aquella que contemple las condiciones óptimas de la enseñanza y logre la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento por parte de todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y*

² Extraído de la página oficial de la Secretaría, ver en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/secretaria-evaluacion>

³ Pertenecientes al Capítulo III “Información y Evaluación del Sistema Educativo” del Título VI de dicha ley.

adultos, respetando las diferencias y atendiendo a todas las necesidades, según lo establecido en la Ley N° 26.206” (Art. 3).

El de la “Ley de creación del Instituto” fue presentado en el corriente año y menciona la creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE). A diferencia del anterior, varios Senadores lo firman, pertenecientes a diferentes bloques partidarios. Quienes firmaron son: Esteban J. Bullrich (Cambiemos Buenos Aires; por Buenos Aires), Marta Varela (Alianza Unión Pro; por Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Federico Pinedo (Alianza Unión Pro; por Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Julio C. Cobos (Alianza Cambiemos; por Mendoza), Pamela F. Verasay (Alianza Cambiemos; por Mendoza), Eduardo R. Costa (Unión para Vivir Mejor Cambiemos; por Santa Cruz), Cristina Fiore Viñuales (Frente para la Victoria; por Salta) y Silvia Elias de Pérez (Alianza Cambiemos; por Tucumán).

Resultan llamativas dos cuestiones, que a los efectos de este trabajo se mencionarán sin profundizar. La primera es que una de las senadoras firmantes pertenece al bloque opositor (tanto del gobierno nacional actual como del resto de los senadores). Y la segunda es que quien encabeza este proyecto fue Ministro de Educación y Deportes desde 10 de diciembre del 2015 al 17 de julio del 2017. Entonces, algo inaugurado durante su cargo se puede pensar que no fue de su interés. En especial porque este proyecto propone que dicho Instituto sea descentralizado del Ministerio.

Teniendo en cuenta que *“las instituciones de evaluación apuntan a generar conocimiento y aprendizajes sobre las políticas públicas para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales que afectan la vida de las personas”* (Aquilino et al; Abril del 2016, pág. 2), hay que considerar a estos proyectos, y a la Secretaría actual, como tales. Por lo tanto, aquí se propone observar cinco dimensiones presentes en cada proyecto, con el propósito de compararlos, observar y analizar sus propuestas de ¿reemplazo y superación? para la Secretaría actual. Las analizadas serán: Motivaciones, Funciones, Estructura de Gobierno, Tipos de Evaluación y Autonomía⁴.

Análisis de los proyectos

A primera vista, el proyecto presentado en el 2018 tiene una visión “general”: habla de las instituciones educativas, de agentes nacionales e internacionales y de la sociedad

⁴ Todas las aquí nombradas se retomaron de la matriz de datos conformada en el grupo de investigación al cual pertenece esta investigación. Mientras que del trabajo *“Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible”* se extrajeron las dimensiones “Funciones”, “Funciones” y “Tipos de evaluación”.

(informarle resultados); mientras que el del 2017 es “específico” del ámbito educativo, asegurando la promoción, permanencia y egreso de los/as alumnos/as del sistema educativo. A su vez, ambos brindan asesoramientos al Ministerio de Educación y Deportes, mientras que el del 2017 habla de seguir pasos y aconsejar al Consejo Federal de Educación.

Respecto al del Sistema, es llamativo ver que nombra a los operativos “ONE”, los cuales son reemplazados por el “Aprender” desde el 2016. Entonces, ¿por una cuestión de ideología política se los menciona o el proyecto fue escrito antes del 2016?

Ahora pasaremos a analizar a estos dos proyectos en base a las dimensiones que se mencionaron en la Introducción.

Motivaciones

Al ser un sistema con sus dos órganos, la Ley de ordenamiento del sistema tiene tres motivaciones diferentes. Para el Sistema ésta es ser el contribuidor en la toma de decisiones para mejorar la calidad educativa, fortalecer a la institución en sí y en la equidad, inclusión e igualdad de las instituciones educativas. La del Consejo se asocia al cumplimiento del artículo 98⁵ de la Ley 26.206, mientras que la del Centro con el artículo 96⁶ la misma ley.

En el caso de la Ley de creación del Instituto las motivaciones se basan en dos tareas: la primera es la realización de evaluaciones de manera continua y periódica de los procesos y los logros de aprendizaje, de las prácticas docentes y directivas, y de las instituciones escolares; la segunda es la contribución al sistema estadístico nacional, al mejoramiento de la calidad y equidad educativa de las instituciones, articulado con el CFE.

Si bien ambos proyectos mencionan como motivación la contribución a la calidad educativa, el primero no hace mención a un análisis de las prácticas docentes y directivas, como sí lo hace el segundo.

Funciones

Igual que en la dimensión anterior, para el proyecto S2174-2017 también el sistema y cada órgano tienen funciones diferentes. En el Sistema hay dos tipos de funciones: las de fortalecimiento y las de evaluación. Éstas, a su vez, tienen varias características.

⁵ Dicho Artículo establece la creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación. Es un órgano de asesoramiento especializado. Sus miembros pertenecen al ámbito educativo y al científico, del Ministerio, del Consejo Federal de Educación, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y producción, y las organizaciones gremiales docentes. Sus funciones son acerca de proponer criterios de evaluación, participar en los procesos de evaluación, asesorar al Ministerio y difundir información pertinente.

⁶ Es acerca de lo que le compete al Consejo Federal de Educación: desarrollo del sistema de evaluación, verificar las necesidades de la comunidad y facilitar a la autoevaluación de las unidades educativas.

Políticas de fortalecimiento: asegurar el acceso y permanencia de los alumnos; mejorar el Sistema Educativo; promover el uso de materiales didácticos y recursos tecnológicos; impulsar estrategias pedagógicas para las instituciones educativas; generar instancias de debates y autoevaluación colectivos.

Política de evaluación: considera a la evaluación como instancia formativa para el proceso de aprendizaje; que la política educativa se enfoque desde las diferencias; que la evaluación genere la información que los agentes educativos necesiten; comunicación y difusión de datos.

El Consejo Nacional de Calidad de la Educación tiene como funciones asesorar al Ministerio para mejorar la calidad educativa y establecer sus parámetros en la educación formal; proponer a aquel metas en los procesos de enseñanza y aprendizaje; propuestas y estudios para fortalecer a las escuelas; contratar a expertos extranjeros para investigaciones; establecer criterios y estrategias en los procesos evaluativos; seguir los procesos de evaluación del Sistema Educativo; y establecer la participación en operativos internacionales.

El Centro Nacional de Calidad de la Educación tiene una estructura similar al Sistema en cuanto a los tipos de funciones que posee:

Políticas de fortalecimiento: coordinación de políticas de evaluación y fortalecimiento; investigar para identificar problemáticas; diseñar programas para acompañamiento en los niveles institucionales; diseñar, también, programas específicos para cada institución.

Políticas de evaluación: evaluar de manera continua y periódica los proyectos y los programas educativos y de aprendizaje; diseñar instrumentos de evaluación sin sesgos; celebrar convenios con agentes nacionales y provinciales, con el fin de generar participación entre las partes; sociabilizar resultados de las pruebas; analizar e interpretar los resultados de las evaluaciones; difundir dichos resultados.

El proyecto de creación del Instituto tiene como funciones: definir e implementar políticas de evaluación del CFE; elaborar dispositivos de evaluación; promover la innovación evaluativa; velar por el cumplimiento de normas y acuerdos nacionales e internacionales; elaborar información veraz, adecuada y oportuna; analizar los alcances y las implicancias de lo que brindan las evaluaciones; asesorar al ME y el CFE sobre políticas nacionales e internacionales; establecer recomendaciones; asistir a las provincias y a CABA en la evaluación y en el uso de la información; promover evaluaciones de políticas y programas educativos; actos jurídicos; brindar información pertinente a la sociedad.

Estructuras de gobierno

Sobre este punto hay una diferencia que se nota a primera vista: uno indica una composición de varias personas, mientras que el otro habla solo de un Secretario General.

El S2174-17 no habla de los integrantes del Sistema, pero se entiende que estaría conformado por el conjunto integral del Consejo y el Centro. El CONCAE se conformaría con: un miembro que represente al MEyD nacional, cinco miembros de la comunidad académica y científica (dos se deben especializar en la investigación educativa y tres en evaluación, designados por el CFE); un miembro designado por la Comisión de Educación del H. Senado de la Nación y otro por la comisión ídem de la H. Cámara de Diputados; tres miembros que representen a las organizaciones y la producción; y, finalmente, un representante de cada organización gremial docente que tenga representación a nivel nacional. Todos estarán ad-honorem y tendrán que elegir un presidente entre ellos mediante mayoría simple.

Mientras que para el CENCAE propone un Secretario General, quien tendrá rango de Secretario Nacional. Es elegido por concursos de antecedentes, aprobado por el CFE y con duración de cuatro años en el cargo. Se le solicita como requisitos: tener título universitario de grado y docente, tener desempeño docente en Argentina por, al menos, cinco años, ser especialista en investigación educativa, no ser propietario de una institución educativa y no tener vinculación alguna con empresas internacionales de evaluación educativa. Sus funciones girarán en torno a la administración de recursos y personal, representación legal, formular el presupuesto anual, contratar expertos para las investigaciones

El S1204-18 propone algo similar al CONCAE del anterior proyecto. Será un director ejecutivo, que tendrá rango, jerarquía y retribución equivalente al de secretario de Estado. Se lo designará por concurso de antecedentes, propuesto por el ministro de Educación, aprobado por el CFE y con una duración de cuatro años en el cargo (reelección una sola vez). Aquellos antecedentes tienen que ser necesarios *“para el cumplimiento de sus funciones, debiendo demostrar trayectoria, conocimiento del sistema educativo argentino y experiencia en el plano de evaluación educativa.”* (Art. 12). Respecto a los requisitos y sus funciones, también son similares a los del CONCAE.

Tipos de evaluación

En la ley de ordenamiento del Sistema se presentan tres tipos de evaluación, cada uno referido a un órgano en particular. La del Sistema indica la composición en dos órganos que

se encargarán de evaluar la calidad educativa.

El CONCAE haría evaluaciones (se indica como “propuestas y estudios”) para fortalecer a las instituciones educativas en cuanto a: asignación de recursos; disponibilidad y actualización de materiales didácticos y tecnológicos; producción de textos escolares y materiales audiovisuales adecuados en contenido y propuestas didácticas; optimización de la infraestructura; formación docente en servicio; otros temas que considere pertinente.

El CENCAE considera realizar evaluaciones periódicas y continuas de los proyectos y programas educativos. También se evaluarían los procesos y logros de aprendizaje de los ONE. Serían muestrales y en intervalos de tres años.

Las evaluaciones en el caso de la ley de creación del sistema, tendrán indicadores necesarios por escuela, con el propósito de que sirvan para posteriores tomas de decisiones y para el logro de equidad y calidad educativa.

Autonomía

El Sistema del proyecto S2174-17 es dependiente del Ministerio de Educación y Deportes, y el Instituto del S1204-18 sería independiente de dicho Ministerio (y de cualquier otro).

Reflexiones finales

Anteriormente se mencionó que resultaba “llamativo” que el proyecto del 2018 fuese presentado por alguien que fue el Ministro a cargo del Ministerio que propulsó la Secretaría actual, teniendo en cuenta que dicho proyecto propone un instituto descentralizado. Realizando el buceo bibliográfico correspondiente se puede encontrar un “fundamento”: uno de los objetivos de la Secretaría de Evaluación Educativa es el de “*promover en forma gradual y progresiva procesos de descentralización operativa de la gestión de evaluación de la educación para incrementar el logro de sus funciones*” (Marco Normativo Aprender 2016, 2016, pág. 16). Se puede interpretar, entonces, que inicialmente el propósito del anterior Ministro era de un ente descentralizado. Sin embargo, las condiciones coyunturales no eran las apropiadas; por éso la presentación de este proyecto de ley.

Teniendo en cuenta la situación actual en la que se encuentra la política nacional, habrá que observar en el futuro si los cambios que acontecen a nivel ministerial (el MEyD ahora es de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología) tendrán incidencia en estos proyectos y sus (posibles) sanciones. En la misma sintonía, se tiene que considerar si los proyectos

mencionados (así como también la Secretaría vigente) podrán mantenerse con la reducción presupuestaria que se está llevando a cabo a nivel nacional.

Entretanto cabe pensar si realmente cualquiera de estos dos proyectos pueden superar a la Secretaría actual. Si se comparan los propósitos de cada uno se verá que la ley de ordenamiento del Sistema tiene varias similitudes con la Secretaría actual. Mientras que entre un órgano de aquella y la de creación del Instituto hay también semejanzas.

Entonces, ¿dónde está la superación? ¿O solo es una especie de "tira y afloje" entre diferentes espacios políticos? Sería relevante, también, analizar las provincias que representa cada Senador/a firmante: ¿Cómo son sus políticas educativas? ¿Qué parte del presupuesto se destina a la educación? ¿Qué resultados obtuvieron en los últimos ONE y Aprender? Siendo un posible tema para una futura comunicación.

Por último, no se puede dejar de aclarar que, hasta este momento, ambos proyectos se encuentran girados a comisión. Es decir, aún no está decidido el reemplazo o no de la Secretaría actual. Cabe recordar que tienen un plazo de dos años (parlamentarios, contados a partir del 1ro de marzo de cada año) para ser tratados; en caso contrario, pierden estado parlamentario. Igualmente, se pueden volver a presentar luego de ese período.

Documentos e Informes

Bullrich, E. J., Varela, M., Pinedo, F., Cobos, J. C., Verasay, P. F., Costa, E. R., y otros. (2018). *Proyecto de Ley S1204-18*. Cámara de Senadores.

Durango, A. (2017). *Proyecto de Ley S2174-17*. Cámara de Senadores.

(2006). *Ley de Educación Nacional N°26.206*.

(2016). *Marco Normativo Aprender 2016*. Secretaría de Evaluación Educativa / Ministerio de Educación y Deportes / Presidencia de la Nación.

Bibliografía

Aquilino, N., Suaya, A., Arias, E., Frasccheri, F., & Estévez, S. (Abril del 2016). *Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible*. Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 164. CIPPEC .

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

Neirotti, N., Brissón, M. E., & Mattalini, M. (2015). Tiempo de retorno del Estado: realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina. En G. P. Yarahuan, & C. M. Trujillo, *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (Primera ed., págs. 71-112). México: CIDE.

Poggi, M. (2008). Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina. En *Reflexiones en torno a la educación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe* (págs. 35-48). Santiago, Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

Santiago, D. b. (2008). Introducción. En *Reflexiones en torno a la educación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe* (págs. 6-12). Santiago, Chile: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.