



EL OBSERVADOR

Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE

Sobre los usos políticos de las evaluaciones educativas

Por el equipo del proyecto *La educación en sus fuentes*

La difusión de los resultados de la prueba Aprender 2018 volvió a poner sobre la mesa la discusión sobre el sentido de las evaluaciones estandarizadas. Señalamientos sobre el alcance o la validez de los resultados, distintos modos de interpretarlos y, en particular, el uso político que se hace de estos instrumentos que se postulan como técnicos son aspectos que se revisan en estos párrafos.

Año 6, N°7

Marzo de 2019

ISSN: 2408-4522



UNIPE
OBSERVATORIO
EDUCATIVO



Universidad
Pedagógica
Nacional

Sobre los usos políticos de las evaluaciones educativas

Las evaluaciones estandarizadas de educación, como las evaluaciones en general, tienen dos caras. Por un lado, sirven para conocer aspectos de la realidad del sistema educativo. Por otro, para ejercer un poder sobre ese sistema, en la medida en que la evaluación siempre es performativa, es decir, contribuye a modelar las conductas de los actores. Este segundo aspecto tiende a estar menos visibilizado en los discursos que sugieren una relación directa entre “medir y mejorar”, sin explicitar las mediaciones que hay en entre ambos aspectos y las relaciones de poder que se juegan allí. Evaluar implica que ciertos actores (unos más que otros, unos con más poder que otros) deciden qué y cómo se evalúa, regulan la administración de un examen, *generan* los resultados, los *interpretan* y *deciden* qué hacer a partir de ellos. Y decidir implica ejercer un poder sobre otros, buscar influir en las conductas y controlar su cumplimiento. De esto se trata gobernar después de todo.

Veinticinco años de historia

En Argentina, las evaluaciones estandarizadas comenzaron a implementarse en el año 1993 bajo el nombre de Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), y en el marco de las reformas estructurales del sistema educativo que se realizaron en la primera parte de aquella década. Sorprende el carácter temprano de este dispositivo que se instrumentó sólo un año después de iniciado el proceso de transferencia de escuelas desde la Nación hacia las Provincias, y el mismo año en que se sancionó la Ley Federal de Educación, normativa ordenadora de la reforma educativa. Es temprano también si se tiene cuenta que Argentina había interrumpido la producción de estadísticas educativas nacionales en 1988, algo que recién se retomaría en 1994, a través de un mega operativo censal de escuelas y docentes que fundó el sistema federal de información que hoy sigue vigente. Por eso, el primer ONE de 1993 se llevó adelante sin saber con una mínima precisión cuántas escuelas, cursos y alumnos había en el país. Sin embargo, existía un mandato para implementar esta iniciativa, tanto por parte de los organismos internacionales que financiaban la reforma educativa, como de los funcionarios que estaban a cargo de ministerio de educación

nacional. Para este cuerpo de funcionarios resultaba claro que la información y la evaluación no eran sólo ni principalmente un *termómetro*, sino que constituía una de las herramientas clave para *conducir* la reforma del sistema en ciernes (además de los recursos financieros, claro), un dispositivo que contribuía a regular el comportamiento de las provincias que debían ser dirigidas, no sin resistencias, a implementar la reforma.

El uso político de las evaluaciones educativas en los años noventa entonces, operaba en la relación Nación-Provincias, como una de las correas de transmisión para apalancar la reforma estructural del sistema educativo. Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001), es más difícil reconocer cuál es la función política de aquellas evaluaciones, dado lo breve del período, pero también debido a las urgencias económicas que fueron minando toda posibilidad de pensar un rol para la educación y para la evaluación educativa.

.....
“El uso político de las evaluaciones en los años noventa operaba en la relación Nación-Provincias, como una de las correas de transmisión de la reforma educativa.”
.....

Sin embargo, quedó como legado la implementación de la primera evaluación internacional PISA realizada en nuestro país en el año 2001. En la etapa que se abre en 2003 y se extiende hasta 2015 enlazando las distintas gestiones kirchneristas de la cartera educativa, los Operativos Nacionales de Evaluación siguieron desarrollándose con frecuencias variables (2003, 2005, 2007, 2010 y 2013). Aunque se garantizó su continuidad, los operativos de evaluación tuvieron, en general, un bajo perfil en términos de su difusión y usos. Al respecto, [Escandell \(2016\)](#) documentó la limitada gravitación que los resultados de las pruebas estandarizadas tuvieron en el diseño e implementación de las políticas durante esa etapa. Por tanto, podría afirmarse que las evaluaciones



no tuvieron en aquella gestión una función relevante para la política educativa.

“Durante la gestión kirchnerista, si bien se garantizó su continuidad, los operativos de evaluación tuvieron un bajo perfil en términos de su difusión y usos.”

Aguas de marzo

Desde 2016, las evaluaciones educativas nacionales se denominan Aprender. Su lugar en la agenda de políticas resulta mucho más relevante que en la gestión del gobierno anterior, algo que ya se pone de manifiesto en la jerarquía de Secretaría que adquirió el área a cargo de implementar las evaluaciones (hasta 2015 fue un Departamento que formaba parte de una Dirección Nacional junto con Estadística e Investigación educativas). Además, la función política de la evaluación en esta nueva etapa vuelve a estar en primer plano. Pero ya no parece ser la relación Nación-Provincias el objeto de este dispositivo de poder, sino más bien la relación del Estado con los sindicatos docentes, constituyéndose en un dispositivo clave para marcar el terreno en el contexto de la discusión paritaria.

El dispositivo se activa hacia los meses de marzo de cada año a través de la difusión pública de resultados del año anterior, con el objetivo de licuar la discusión salarial en otra sobre la *calidad* de los aprendizajes. Aunque la difusión de los resultados de las evaluaciones educativas guarda, entre sus variados propósitos, la intención de proveer recursos a los profesionales del sistema educativo para el mejoramiento de sus prácticas, *esta* utilización política de los resultados de las pruebas ha generado desconfianza en buena parte de la comunidad docente que se ve interpelada a la hora de repartir públicamente las culpas de los malos resultados alcanzados, pero es excluida de la discusión técnica sobre los criterios que rigen la construcción y el diseño del instrumento de medición.

Marzo también es el escenario de otro capítulo de este uso político de las evaluaciones en la gestión Cambiemos, en el contexto de la apertura de las sesiones ordinarias del

Congreso de la Nación. En 2018 y, nuevamente en 2019, el gobierno anunció el mismo proyecto de ley para habilitar la difusión de los resultados de las pruebas Aprender, mediante la identificación del nombre de cada escuela con su puntaje, bajo la inspiración de los rankings educativos que se realizan en algunos países. Sobre este mismo punto, la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 345/18 que aprueba el Plan Nacional de Evaluación Educativa 2019 hace un prudente silencio sobre la fecha de difusión de los resultados. Al no establecer la necesidad de publicar un cronograma de difusión, habilita la manipulación de la fecha en que se difunden para intervenir en el debate paritario, licuando la necesaria discusión sobre salarios y condiciones de trabajo. Ese uso no contribuye para que los docentes se apropien de la herramienta.

“En la gestión Cambiemos, la difusión de resultados en el mes de marzo tiene el objetivo de licuar la discusión salarial en otra sobre la calidad de los aprendizajes.”

El objetivo de este tipo de dispositivos suele ser el de promover la competencia entre escuelas e instalarla como un principio rector del vínculo y la distribución de recursos entre los actores sociales del sistema. Sin embargo, en la coyuntura paritaria en que se anuncia, el interlocutor implícito en estas iniciativas parece ser el mismo: los docentes y sus representaciones sindicales, señalando la responsabilidad de estos actores en los resultados alcanzados en las evaluaciones. La lectura política que se propone pone el foco en los y las maestras como únicos responsables, cuando los estudios académicos muestran que el origen social de los y las estudiantes tiene un peso preponderante en su desempeño, más aún en los países de América Latina con desigualdades estructurales arraigadas.

La otra función política que parece haber asumido la evaluación desde 2016 es la de diferenciarse de la gestión de gobierno anterior, cuyos referentes forman parte de la oposición política actual. El objetivo aquí es doble: resaltar modificaciones en las características o la “calidad” de las evaluaciones



(diseño, cobertura, uso en las escuelas) y, en particular, poner en evidencia mejoras en los indicadores de lo que las autoridades actuales denominan como “la calidad educativa”.

El gobierno actual ha hecho propio, casi como una bandera, el discurso de la medición como sinónimo de implementación de una estrategia de rendición de cuentas en el campo de la educación. La medición de la calidad a partir de pruebas estandarizadas cobra sentido en un contexto en que la educación es pensada como un factor central para mejorar la competitividad económica del país, un discurso difundido y legitimado por las agencias multilaterales de crédito. Aunque el gobierno actual tiende a jerarquizar las pruebas internacionales como PISA por sobre los operativos nacionales, amplificando el impacto de las primeras en la esfera pública, todas las evaluaciones resultan buenas para el propósito político de erosionar la imagen pública de los y las docentes y labrar el terreno para reformas de carácter más profundo en el campo educativo.

Abrir la discusión

Como se señaló, las evaluaciones educativas (y las evaluaciones en general) no son sólo unas mediciones técnicas destinadas a conocer cuál es el estado de la educación. Son también, y acaso esto sea lo más significativo para resaltar y debatir en este contexto, un dispositivo de poder que pone en juego el actor gubernamental de nivel nacional para influir en la conducta de otros actores gravitantes de la política educativa. Decir esto no es una novedad para muchos, pero resulta necesario destacar esta dimensión política en un contexto en el que los operativos de evaluación son presentados a la opinión pública sólo como un procedimiento técnico para medir los aprendizajes o la *calidad*. Y acaso, en la posibilidad de poner también en el debate la naturaleza política de las evaluaciones, en discutir colectivamente el sentido para el cual se quiere fortalecer en nuestro país una cultura evaluativa y sus contenidos, esté la clave para un desarrollo más riguroso y eficaz de las evaluaciones educativas (no sólo de las pruebas estandarizadas) como uno de los instrumentos clave para generar y movilizar conocimientos en y para las políticas educativas.

Documentos de referencia

Stella Escandell (2016). *Operativos Nacionales de Evaluación: su incidencia en el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación Nacional (2010–2015)*. Trabajo final de la Maestría en Administración Pública de la FCE-UBA.

Dossiers anteriores

- Nº1: *¿Cuánto gastan las familias en educación?*
- Nº2: *¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria.*
- Nº3: *La educación técnica en Argentina.*
- Nº4: *La escuela en letra de molde. Educación, medios y política.*
- Nº5: *Educación y género en Argentina: ¿más o menos iguales?*
- Nº6: *Nuevos estudiantes, más graduados, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿Por qué están cuestionadas las universidades públicas?*

UNIPE
Universidad Pedagógica Nacional

Rector
Adrián Cannellotto

Vicerrector
Carlos G. A. Rodríguez

Observatorio Educativo de la UNIPE

Director
Leandro Bottinelli

Coordinadora de Producciones
Cecilia Sleiman

Equipo de Investigación
Delia González
Patricia Dávalos
Agustina Corica
Cecilia Sleiman

observatorio.educativo@unipe.edu.ar
www.observatorio.unipe.edu.ar

Equipo del proyecto “La educación en sus fuentes”

Director
Leandro Bottinelli

Equipo de Investigación
Emilio Tenti Fanfani
Cecilia Sleiman
Claudia Daniel
María Eugenia Grandoli
Julia Pasin.

Diseño original
Ignacio Carranza

El Observador
Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE
Marzo de 2019. Año 5. Número 7.

ISSN: 2408-4522

©UNIPE: Universidad Pedagógica
Paraguay 1255 (C1057AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel: (011) 3984-9640

www.unipe.edu.ar

Los artículos de esta publicación pueden ser reproducidos total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.