



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Operativos Nacionales de Evaluación: su incidencia en el
proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación
Nacional (2010 – 2015)

AUTOR: LIC. STELLA M. ESCANDELL

TUTOR: DRA. ANA MIRANDA

AGOSTO 2016

“...que 20 años no es nada...”

Volver

Alfredo Le Pera

A la banda de Sarmiento, al grupo Vermouth y a mi familia.

Agradecimientos

Este trabajo de tesis implicó el apoyo, sostén, paciencia, estímulo y aportes de amigos y colegas profesionales a quienes quiero hacer explícito mi agradecimiento.

A Gaby Peacock, un baluarte de la MAP, que me impulsó a reinscribirme y orientarme a finalmente presentar la tesis después de muchos años.

A Tito Palermo que me soportó en mi experiencia anterior con otro tema, en otra época.

A los compañeros/as del Ministerio de Educación de la Nación que generosamente me brindaron su tiempo para las entrevistas.

A Marisa Díaz que tuvo la generosidad de prestarse a devaneos sobre el tema que resultaron valiosos estímulos y desafíos.

A Irene Kit y Sergio España que con su característica generosidad leyeron el borrador de proyecto y aportaron su siempre bienvenida sabiduría y experiencia, y de los que aprendo siempre.

A María Laura Alonso, Alejandra Cardini, Margarita Poggi y Lilia Toranzos que escucharon atentamente la idea inicial y realizaron aportes y críticas que me permitieron delinear el proyecto.

A Betina Presman por su asistencia metodológica.

A Lucía Romero y Santiago Stabielli que colaboraron en las desgrabaciones.

A Dani Doumerc por acicatearme para seguir en el proceso como amiga y co-equiper en la maravillosa experiencia de producir aportes para la educación.

A Nacho Romero que creo que no sabe exactamente qué es lo que estuve haciendo pero que respetó la prioridad de uso del escritorio, la computadora y/o la conectividad.

A Aída Arango y Cristina Cravino, que como amigas estuvieron siempre pendientes de la evolución de esta tesis y como profesionales me brindaron su lectura crítica, correcciones y aportes.

A mi directora de tesis, Ana Miranda, que confió en mí y fue un sostén fundamental para permitirme concluir esta asignatura pendiente.

A Sergio Romero, mi compañero de vida, que me acompañó y apoyó en este proceso.

Resumen

Esta tesis describe y analiza el vínculo entre la política nacional de evaluación de aprendizajes que lleva adelante el Ministerio de Educación de la Nación Argentina a través de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y las políticas específicamente orientadas a la mejora de la educación en el período 2010-2015. Propone la construcción de un diagnóstico sobre los componentes de la configuración institucional que inciden en la utilización de la información que surge de los ONE para la formulación y/o revisión de las políticas nacionales de mejora de la educación. Su objetivo es aportar al conocimiento sobre el gobierno de la educación en base a una investigación de corte cualitativo a partir de la cual se describen las características del ONE, se indagan los alcances, sentidos, usos y valoración que tiene este dispositivo en el Ministerio Nacional, se analiza la estrategia comunicacional del ONE y se estudia el modo en que las normativas y las estructuras organizativas ministeriales contemplan la evaluación de aprendizajes en general, y el ONE en particular. Como resultado se evidencia que la vigencia de perspectivas divergentes en los distintos actores del gobierno de la educación a nivel nacional en torno a los ONE y la estrategia de comunicación del ONE han promovido la deslegitimación de la información producida y una baja implicancia de sus resultados en la toma de decisiones en materia de políticas públicas educativas para la mejora de la educación, incidiendo también un estilo de gestión que utiliza débilmente la información educativa.

Palabras clave: política pública, política educativa, administración pública, gobierno

Tabla de contenido

Agradecimientos.....	iii
Resumen.....	iv
Glosario.....	viii
INTRODUCCIÓN.....	1
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
I.1 Formulación.....	4
I.2 Objetivos.....	5
I.2.1 Objetivo general.....	5
I.2.2 Objetivos Específicos.....	6
I.3 Hipótesis.....	8
II. MARCO TEORICO.....	8
Marco teórico sobre la evaluación.....	8
Acerca de la evaluación en el estado.....	9
La evaluación en el campo educativo.....	12
La cuestión de la calidad.....	17
Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes.....	20
Las críticas a las evaluaciones estandarizadas y al ONE.....	24
Medios de comunicación y representaciones sociales acerca del alcance de las evaluaciones estandarizadas.....	28
Marco teórico sobre instituciones y accountability institucional.....	30
El neo institucionalismo como perspectiva.....	30
La accountability institucional.....	34
Accountability y educación.....	37
Marco teórico sobre el uso de la información y conocimiento para la toma de decisiones, la comunicación.....	39
Problematizando la toma de decisiones.....	39
El lugar de la comunicación en la transformación de información en conocimiento.....	42
Síntesis teórico conceptual.....	43
III. METODOLOGIA.....	46
Tipo de estudio / diseño.....	46
Fuentes y herramientas.....	47
Unidades de análisis y unidades de observación.....	50
Dimensiones de análisis.....	51
IV. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION.....	55
Capítulo 1 La evaluación en el marco normativo de la educación argentina y su lugar en el Ministerio de Educación nacional.....	55
La Evaluación educativa en la Ley de Educación Nacional.....	55

La Evaluación educativa en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación.....	59
Resolución CFE N° 116/10	59
Resolución CFE N° 134/11	61
Planes de Educación: Resolución CFE N° 79/09 y Resolución CFE N°188/12.....	62
El lugar de la evaluación de aprendizajes en la organización institucional del Ministerio de Educación nacional.....	64
Capítulo 2 EL ONE	68
Caracterización del ONE.....	68
Participación de áreas internas en las distintas etapas del ONE.....	75
Capítulo 3 Opiniones y representaciones en torno al ONE entre los integrantes ministeriales	80
¿Qué es el ONE según los entrevistados?	80
¿Cuál es su alcance?	81
¿Cuál es el sentido del ONE?	82
Usos según los entrevistados.....	83
Valoración del ONE	86
Capítulo 4 Uso documentado del ONE en el ME.....	91
Intervenciones en Educación Primaria	91
Intervenciones en la Educación Secundaria	93
Intervenciones en la modalidad de Educación Rural para primaria y secundaria	94
Formación Continua. Programa de Formación Permanente Nuestra Escuela.....	95
Convenios Bilaterales.....	96
Capítulo 5 La comunicación del ONE.....	98
Herramientas	98
Accesibilidad, exhaustividad y comparabilidad de la información	99
Cuestionamientos al MEN respecto de la accesibilidad, exhaustividad y comparabilidad de la información del ONE 2013	102
Contenido de los productos de comunicación específicos	105
El Portal Ministerial	105
Las publicaciones oficiales específicas	108
Los discursos públicos oficiales	117
Lanzamiento del ONE 2010	117
Presentación resultados ONE 2010	118
Anuncio relativo a políticas de Evaluación Educativa	119
Lanzamiento del ONE 2013	120
V. CONCLUSIONES / REFLEXIONES FINALES	121
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	132
Referencias de libros, artículos académicos, informes y documentos institucionales.....	132

Referencias de artículos periodísticos	150
Documentación relativa a las intervenciones consideradas.....	155
VII. ANEXOS.....	158
Anexo 1 - Supuestos conceptuales que se pusieron en juego para considerar usos posibles del ONE para líneas de acción del PNEOFYD 2012-2016.....	158
Anexo 2 - Tabla de selección de líneas de acción del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (PNEOYFD).....	161
Anexo 3 Guía para la realización de las entrevistas	167

Glosario

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CFE: Consejo Federal de Educación

DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

Educación básica: educación primaria y secundaria

IMESA: Índice de Mejora de la Escuela Secundaria

LEN: Ley N° 26.206 de Educación Nacional

LLECE: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO

MEN: Ministerio de Educación de la Nación

NAP: Núcleos de Aprendizaje Prioritarios

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONE: Operativo/s Nacional/es de Evaluación

OREALC: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, las evaluaciones estandarizadas para medir los aprendizajes de los estudiantes de la educación básica han adquirido un papel relevante en el campo de la educación. El concepto de evaluación estandarizada hace referencia a “... cualquier examen que se administra y califica siguiendo un procedimiento estándar predeterminado” (Popham, 1999), lo que permite que se apliquen a gran escala, tanto a nivel mundial, regional como a nivel país. Los resultados de este tipo de evaluaciones han ido ocupando lentamente el lugar en el imaginario social de una medida que ofrece una visión agregada sobre la calidad de educación de cada país. Esto ha sido posible por múltiples razones; la primera de ellas responde a que en el contexto de una expansión de la educación en términos cuantitativos (Miranda, 2008) se manifiestan dudas respecto de las condiciones sociales y pedagógicas de los aprendizajes (Tenti Fanfani, 2008). Una segunda razón es la inexistencia de un consenso acerca del significado de la noción de calidad educativa (OREALC, 2007a; Tawil, Akkari y Macedo, 2012). Una tercer razón radica en que los resultados de las evaluaciones estandarizadas representan para los medios de comunicación, una información fácilmente reductible a noticia y susceptible de ser comprendida por vastas audiencias (Brunner, 2003; Granovsky, 2003), por lo que cuando los gobiernos o las agencias especializadas los dan a conocer pasan a ocupar un lugar central en los medios de comunicación, particularmente en la prensa escrita que oficia, a su vez, de generadora de contenidos para otros canales audiovisuales, radiales y electrónicos. En esto ha jugado un papel relevante el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la evaluación de aprendizajes más importante a nivel mundial, que a lo largo de sus sucesivas ediciones desde el 2000 ha puesto un gran énfasis en una estrategia de comunicación de la información resultante de sus evaluaciones centrada en la presentación de tablas de posiciones de los países. Asimismo, numerosos acuerdos y pactos internacionales en materia educativa que constituyen una agenda educativa supra nacional, conllevan metas de seguimiento periódico y difundido a nivel mundial, lo que contribuye a aumentar la relevancia de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes a gran escala.

Desde 1993, en Argentina se realizan periódicamente, bajo la coordinación del Ministerio de Educación de la Nación, Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) a partir de los cuales se miden los aprendizajes de los alumnos de todo el país en distintos años de la enseñanza obligatoria y en distintos campos disciplinares mediante la aplicación de pruebas

estandarizadas a alumnos de determinados años de estudio, que se acompañan con indagaciones que buscan determinar los factores de índole socioeconómica, cultural, pedagógica y de recursos asociados a los aprendizajes. Esto implica un enorme esfuerzo estatal en términos operativos y financieros, pero no se constituye en una condición necesaria y suficiente para que la información resultante sea utilizada para generar conocimiento que incida en el diseño y/o revisión de políticas y programas orientados a la mejora de la educación.

La presente tesis propone contribuir al campo de los estudios de políticas públicas en base a una investigación sobre las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje y su papel en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas educativas por parte de los gobiernos de la educación, a partir de un estudio de caso centrado en el uso dado por el Ministerio de Educación de la Nación (en adelante MEN) a los Operativos Nacionales de Evaluación (en adelante ONE) realizados en 2010 y 2013. La elección del tema y del caso a considerar responde a varias razones. En primer lugar, el desarrollo de evaluaciones estandarizadas de aprendizajes es un proceso relativamente reciente en Argentina que se circunscribe a los últimos 20 años por lo cual esta tesis puede aportar elementos que contribuyan a una discusión más amplia sobre los factores institucionales que inciden en la mayor o menor utilización de la información producida por las evaluaciones estandarizadas como elemento orientador de la toma de decisiones. En segundo lugar, si bien el carácter federal de nuestro país conlleva que el gobierno del sistema educativo nacional sea una responsabilidad concurrente y concertada entre el Poder Ejecutivo Nacional —a través del MEN—, y los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires — a través de los ministerios jurisdiccionales de educación; la responsabilidad principal de desarrollar e implementar una política nacional de evaluación educativa recae en el MEN por mandato de la Ley 26.206 de Educación Nacional (en adelante LEN). Dado que los ONE representan la principal política pública de evaluación educativa a nivel nacional, resulta relevante indagar su grado de incidencia en las políticas educativas. El tercer motivo se ancla en que la autora de esta tesis es una profesional dedicada al campo de la educación que se desempeña en dicho Ministerio, además de contribuir desde la sociedad civil con documentos para la región en materia de políticas educativas.

La temática sobre la evaluación estandarizada de aprendizajes y su incidencia en la toma de decisiones en nuestro país en el campo educativo ha sido poco abordada y existen pocos estudios específicos disponibles, que en su mayoría refieren a la fase inicial de

implementación de los ONE en los años 90 e inicios del 2000. En algunos el acento está puesto en describir y caracterizar el sistema de evaluación de aprendizajes nacional de esa década (INAP, 1997; Nores, 2002; Narodowski, Nores y Andrada, 2002), en detallar su génesis, contexto y conformación (Tulic, 1996; Oiberman, 2001; La Bionda, 2004; Gvirtz, Larripa y Oelsner, 2006) y en analizar el proceso de devolución de resultados a las escuelas (Romero, 2003). Respecto de este siglo, se destacan el análisis de los problemas de implementación del ONE 2010 (Berardi, 2012); el estudio de Pinkasz et.al. (2005) acerca del nivel de conocimiento, las modalidades de uso y los factores que inciden en la valoración de la información educativa relativa a la secundaria que tienen diversos actores relevantes en tres provincias de la Argentina; el estudio de Montoya, Perusia y Vera Mohorade (2005) sobre el impacto de las políticas de devolución de información personalizada a las escuelas también en tres provincias; el de Sánchez (2013) sobre la producción y la publicación de información estadística sobre educación por parte de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del MEN; y el análisis de Isola (2014) acerca de las restricciones y dilaciones en la difusión de resultados y la instalación de lecturas invalidantes sobre ciertas evaluaciones de aprendizaje.

En cuanto al modelo de exposición, la tesis se ha estructurado en 6 apartados. El primer apartado está destinado a plantear el problema de investigación, sus objetivos, y la hipótesis subyacente. El segundo apartado presenta el marco teórico que se pone en juego en esta investigación. El tercer apartado presenta la estrategia de investigación y decisiones metodológicas adoptadas en el estudio. El cuarto apartado constituye la investigación en sí, la cual se ordena en seis capítulos. En la introducción, se presentan los tres ejes conceptuales transversales que guiarán tanto la lectura de las fuentes secundarias como la indagación a integrantes del MEN y se delimita su significado. El primer capítulo comprende la descripción del gobierno de la educación a nivel nacional, en sus distintas instancias y formas de intervención relacionadas con la evaluación. El segundo capítulo describe las características de los ONE 2010 y 2013, sus modalidades de implementación y el grado de implicación de los distintos sectores del MEN a lo largo del proceso que va desde el diseño hasta la interpretación de sus resultados. El tercer capítulo se detiene en las opiniones manifestadas por los diferentes integrantes del MEN entrevistados acerca del alcance, sentido, usos y valoración del ONE. En el cuarto capítulo, se analiza el grado de utilización de la información resultante de los ONE 2010 y 2013 conforme surge de los documentos de programas, políticas y líneas de acción del MEN. En el quinto capítulo se muestra el modo en

que el MEN comunica la información producida por los ONE 2010 y 2013, tanto en lo que se refiere al contenido de lo que comunica como las estrategias utilizadas a tal efecto, con particular énfasis en la comunicación interna. En el Apartado IV se presentan las principales conclusiones y reflexiones a las que se ha arribado. En el sexto apartado se detallan las referencias bibliográficas utilizadas. En el Anexo I se presentan los supuestos conceptuales que se pusieron en juego para considerar usos posibles del ONE en las líneas de acción del PNEOFYD 2012-2016. En el Anexo II se presenta la tabla de selección de líneas de acción¹ del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (PNEOYFD) en las que el ONE pudiese constituir un aporte, utilizada luego para las políticas y programas cuyos documentos base fueron elegidos como objeto de tratamiento en el Capítulo 4 del Apartado V. En el Anexo III se presenta la guía utilizada para la realización de las entrevistas.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I.1 Formulación

El presente trabajo se propone estudiar en qué medida los ONE, como principal instrumento de la política pública nacional de evaluación educativa, son integrados como elemento orientador de la toma de decisiones en materia de políticas públicas nacionales para la mejora de la educación, y cuales son aquellos aspectos que configuran al MEN como institución— roles, identidades, reglas y prácticas — que inciden en su consideración.

En el campo de estudio de las políticas públicas, la evaluación en general se considera como parte integrante del ciclo de una política pública ya que el análisis de sus resultados genera una retroalimentación que permite elegir entre diversos cursos de acción en materia de nuevas políticas y habilita, en el caso de políticas en ejecución, a rectificar y reorientar acciones en función de los fines y metas existentes (Cohen y Franco, 1992). Sin embargo, esta mirada racional soslaya que a menudo, como lo señala Weiss (1999) los hacedores de políticas ignoran a las evaluaciones y/o a sus resultados ya que la complejidad de la toma de decisiones en democracia implica que muchos actores formen parte de este proceso político con presiones, apoyos y/o sugerencias para la implementación de tal o cual solución. Esto no implica menoscabar el papel de las evaluaciones y su utilidad, que es el propósito primario de las mismas, sino que alerta sobre la necesidad de ubicarlas en perspectiva en el marco mayor

¹ Se utilizará a lo largo de esta tesis la denominación de líneas de acción como genérico que incluye políticas, planes, programas, proyectos y actividades ya que que no se observa un criterio uniforme en el MEN respecto de qué acción ministerial se encuadra en cada uno de estos constructos. Esta es la terminología adoptada en el PNEOYFD 2012-2016

de los procesos políticos. En el campo educativo, la evaluación estandarizada de los aprendizajes de los estudiantes es en la actualidad, el tipo de evaluación más importante. Por ello, resulta relevante centrar la mirada en los modos en que los ONE que se realizan a escala nacional son utilizados en el MEN como elementos que apoyan la toma de decisiones en materia de políticas públicas centradas en la mejora de la educación, y qué aspectos del propio MEN potencian o restringen su uso.

Realizar un diagnóstico acerca de qué elementos que configuran al MEN como institución inciden en la mayor o menor utilización e implicancia de la información resultante de los ONE supone, tal como se aborda con mayor detalle en el marco teórico de esta investigación, considerar que una institución se configura no sólo a partir de sus misiones y funciones, organización interna o del andamiaje normativo que la rige, sino también a partir de identidades, reglas de comportamiento, roles y prácticas, las cuales constituyen puntos singulares para su estudio. De allí la relevancia que se le imprime en el análisis tanto a las normas y documentos oficiales como a, las valoraciones, prácticas e identidades que caracterizan a distintos actores clave del MEN que se eligió entrevistar, lo que las voces ministeriales comunican en los medios y la estrategia de comunicación general de los ONE que se evidencia. Las preguntas que guían esta tesis son: ¿Cuál es el grado de conocimiento sobre las características de estas evaluaciones estandarizadas en el seno de los equipos ministeriales? ¿Qué valoración tienen de las evaluaciones estandarizadas como insumo de gestión? ¿La valoración es diferente según el área en la que se desempeñan? ¿Por qué medios conocen sus integrantes sus resultados y productos? ¿Cuál es el nivel de implicancia de los diferentes equipos ministeriales en el proceso de implementación de los ONE? ¿Qué lugar institucional ocupa la evaluación en la organización del MEN? ¿Qué nivel de utilización se hace de los resultados y hallazgos que surgen de los ONE para la formulación y/o revisión de políticas orientadas a la mejora de la educación? ¿Existe una forma de abordaje o utilidad diferencial entre las áreas ministeriales? ¿Cuáles son las características de la comunicación de los ONE?

I.2 Objetivos

I.2.1 Objetivo general

El objetivo general de esta investigación es analizar, en el período 2010-2015, la consideración de los ONE en la política pública educativa nacional llevada adelante por el MEN e identificar aquellos aspectos institucionales que tienen implicancias en el uso dado a

los mismos como elemento orientador para la toma de decisiones en materia de política educativa.

El recorte de la política pública educativa a aquella llevada adelante por el MEN radica en el rol que tiene esta institución como autoridad de aplicación de la Ley de Educación Nacional y como responsable principal del desarrollo e implementación de una política de evaluación continua y periódica del sistema educativo para “la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social” tal como se establece en la LEN en su artículo 94. La elección del período responde a dos cuestiones. Por un lado, la aprobación en el año 2010 por parte del CFE de la Resolución CFE N° 116/10 implica una explicitación de los gobiernos educativos respecto de la finalidad y propósitos de las evaluaciones de aprendizajes en el contexto de una nueva Ley de Educación. Por otra parte, la continuidad de un mismo Ministro de Educación nacional en dicho período permite aislar cambios que hubiesen podido suceder en el MEN por recambio de la conducción. Asimismo, en este período se puede estudiar específicamente el uso de la información proveniente de dos Operativos (ONE 2010 y ONE 2013).

I.2.2 Objetivos Específicos

- OE1: Analizar el modo en que la evaluación educativa es contemplada en el gobierno de la educación a nivel nacional, en sus distintas instancias y formas de intervención.
- OE2: Distinguir el grado de participación de las distintas áreas del MEN en el proceso de implementación de los ONE 2010 y 2013
- OE3: Indagar acerca del alcance y sentido asignado al ONE por parte de los diferentes integrantes del equipo ministerial, sus opiniones acerca de este dispositivo de evaluación, y determinar si existen diferencias según el área en la que se desempeñan.
- OE4: Discernir el grado de utilización de la información resultante de los ONE 2010 y 2013 por parte de las áreas directamente involucradas en el diseño e implementación de políticas orientadas a la mejora de la educación.
- OE5: Analizar la estrategia de comunicación ministerial de los ONE 2010 y 2013.

OE1: Para el análisis del modo en que la evaluación educativa es contemplada en el gobierno de la educación a nivel nacional, en sus distintas instancias y formas de intervención se

estudiaron las responsabilidades y atribuciones de funciones encomendadas al MEN en el marco normativo en materia de evaluación en general, y de evaluación de aprendizajes en particular, y se examinó el modo en que éstas se plasman en la distribución —al interior del MEN — de responsabilidades exclusivas y responsabilidades compartidas de las diferentes áreas en las que se organiza.

OE2: Para distinguir el grado de participación de las distintas áreas del MEN en el proceso de implementación de los ONE 2010 y 2013 se realizó primero una descripción de las características de los ONE y sus modalidades de implementación en torno a los siguientes ejes²:

- Fundamentos técnico metodológicos de la evaluación
- Tipo de dispositivo
- Alcance geográfico de la evaluación
- Población objetivo de la evaluación
- Campos de conocimiento evaluados
- Periodicidad de la evaluación
- Diseño de la evaluación
- Representatividad geográfica del diseño
- Existencia de cuestionarios complementarios de indagación, aspectos abordados y población objetivo de los cuestionarios complementarios

El grado de implicación de los distintos sectores del MEN a lo largo del proceso que va desde el diseño hasta la interpretación de sus resultados se determinó a partir de la indagación a los técnicos y funcionarios y se centró en los siguientes aspectos:

- Participación en la instancia de diseño de las pruebas
- Participación en las aplicaciones piloto de las pruebas
- Participación en la etapa de sensibilización a los ministerios de educación provinciales previa a la implementación
- Participación en la etapa de sensibilización a los ministerios de educación provinciales previa a la implementación
- Participación en la etapa de corrección y análisis
- Participación en la elaboración de documentos de resultados y recomendaciones
- Participación en la comunicación de documentos de resultados y recomendaciones

OE3: Para la captura de las opiniones que los integrantes del equipo ministerial tienen sobre los ONE, la indagación se centró en los siguientes aspectos:

- el alcance que se le atribuye a estas evaluaciones
- el sentido atribuido a estas evaluaciones
- la valoración sobre la pertinencia de estas evaluaciones y la utilidad de la información que producen
- la valoración sobre el tratamiento de estas evaluaciones en los medios de comunicación

OE4: Para el análisis de la utilización de la información resultante de los ONE 2010 y 2013, el indicador utilizado fue la existencia de una mención específica a los mismos en los

² Resulta necesario aclarar que el análisis de los resultados del ONE no es objeto de esta tesis. Asimismo, en lo que respecta a los instrumentos de evaluación, solo se describirán sus rasgos principales sin emitir juicio valorativo acerca de los mismos ya que excede el marco de esta investigación

documentos base de líneas de acción, programas y/o proyectos para la mejora de la educación que se llevan adelante desde el MEN. En las entrevistas semi-estructuradas se incluyeron preguntas en este sentido para poder realizar una triangulación de fuentes, buscando desentrañar cual es el uso privilegiado o esgrimido por los entrevistados en general en el Ministerio, y en sus áreas particulares.

OE5: Para el análisis de la comunicación de los ONE se pusieron en juego tres dimensiones: acceso a la información, recursos de comunicación, y propósito de la comunicación. Para la dimensión herramientas de comunicación, se recurrió a los siguientes ejes de análisis:

- Herramientas
- Portal ministerial
- Existencia o inexistencia de reuniones específicas para analizar los resultados al interior del MEN y público de las mismas

Para la dimensión acceso a la información los ejes fueron:

- Existencia de normativa acerca de la difusión de informes de resultados
- Accesibilidad a los documentos relativos al ONE elaborados por el MEN
- Exhaustividad de la información ofrecida en una perspectiva temporal comparada entre el ONE 2010 y el ONE 2013

En la dimensión acerca del propósito de la comunicación los ejes fueron:

- Audiencias destinatarias
- Lenguaje
- Contenido de la comunicación

I.3 Hipótesis

La vigencia de perspectivas divergentes al interior del MEN en torno la evaluación educativa y la estrategia elegida de comunicación de los ONE promueven una deslegitimación de la información producida y una escasa incidencia de sus resultados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas educativas.

II. MARCO TEORICO

Marco teórico sobre la evaluación

Una primera línea de indagación teórica la constituye la temática de la evaluación, para lo cual, se la aborda tanto como parte del proceso de planificación estatal en general como en el campo de la educación en particular, donde adquiere otros sentidos debido a su rol arraigado en el seno de las escuelas como dispositivo de clasificación, selección y certificación (Moreno Olivos, 2014); y a la implementación progresiva de sistemas nacionales de evaluación, en los que un tipo de evaluación —la evaluación estandarizada de aprendizajes— ocupa el papel central. Un punto de partida común es que la evaluación estatal tiene tres rasgos centrales:

implica un diagnóstico, propicia un mayor conocimiento del objeto de la evaluación (Elola y Toranzos, 2000) y la información resultante conlleva al desarrollo de alguna acción, asumiendo que en el caso estatal que no hacer nada es también una acción (Oszlak y O'Donnell, 1995). Este último rasgo o aspecto, usualmente menos iluminado en los estudios e investigaciones, es el que denota con más énfasis el carácter político de la evaluación: en el uso del conocimiento resultante se ponen en juego diferentes objetivos encuadrados, a su vez, en distintos (y a veces contradictorios) marcos de comprensión de la realidad social. Esta investigación se centra en torno a este último aspecto, y para ello el enfoque teórico elegido para abordar la relación entre evaluación y políticas públicas educativas en el MEN es el del neo institucionalismo, cuyos rasgos centrales se presentan en un segundo momento de este marco teórico. Desde esta perspectiva, se concibe a las instituciones —y por ende al MEN— como sistemas de reglas establecidas y enraizadas socialmente que estructuran interacciones (Hodgson, 2006). Finalmente, la investigación recurre también a desarrollos conceptuales en torno al uso del conocimiento y la comunicación.

Acerca de la evaluación en el estado

La evaluación se considera como parte integrante del proceso de planificación estatal ya que el análisis de sus resultados posibilita una retroalimentación que aporta información que permite elegir entre diversos cursos de acción en materia de políticas y permite, en el caso específico de políticas en ejecución, rectificar y reorientar acciones en función de los fines y metas existentes (Cohen y Franco, 1992). Arellano Gault (2014) sostiene que la evaluación es la etapa-proceso *capicúa* del ciclo de políticas públicas pues constituye el momento en que se revisan tanto errores como aciertos, y al mismo tiempo es la oportunidad para hacer ajustes y correcciones, en un proceso de retroalimentación para una nueva fase de políticas; por ello la evaluación es también garantía de que una política conserve su vigencia respecto del problema público al que busca dar respuesta. OCDE (2002) define a la evaluación como la

...apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” cuya finalidad es “determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida. (OCDE, 2002:21).

Para Armijo (2011:10), la evaluación de las políticas públicas tiene por propósito “pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de "política", así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política...” y “requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas”. En estas definiciones está implícita la idea de que la evaluación implica algún tipo de valoración, pero ésta aparecería ligada a una racionalidad estrictamente técnica donde el acento está puesto en la medición del grado de cumplimiento o desvío de los objetivos. Guerrero Amparán (1995) sostiene que la evaluación, como fase intrínseca del ciclo de una política pública, no es una mera descripción de lo sucedido a partir de la aplicación de una política determinada, anclada o no en una calificación, sino que también tiene por objeto explicar “por qué tuvo el efecto logrado y examinar si el problema que originó la actuación gubernamental fue finalmente resuelto y si se alcanzaron los objetivos (explícitos e implícitos)” (Guerrero Amparán, 1995: 50), lo que recupera la idea de que los programas y proyectos en los que se traducen las políticas públicas son una respuesta a problemas sociales, por lo que constituyen herramientas de cambio (Niremberg, 2005). Por ello, la evaluación tiene una función de aprendizaje al permitir la transformación de la información obtenida en conocimiento para la acción.

Frigerio et al. (1992), va más allá al señalar que la necesidad de evaluar, en el caso de los poderes públicos, está asociada al mismo acto de gobernar “garantizando la equidad y el rendimiento” (Frigerio et al., 1992:86). Desde esta visión, la evaluación estatal forma parte del proceso de *accountability*³ estatal, entendiéndoselo como la obligación de dar evidencia de lo actuado, principalmente a la ciudadanía. Este rasgo reafirma la dimensión política de la evaluación, que viene dado tanto por su carácter instrumental como soporte para los procesos de toma de decisiones (Elola y Toranzos, 2000; 2009) como por el hecho de que la evaluación pone en juego una valoración. Implica un juicio, una posición que alguien toma por lo que no debe concebirse como un ritual neutro (Di Virgilio y Solano, 2012).

El concepto de “*juicio evaluativo*” utilizado por Bertoni, Poggi y Teobaldo (2009) en relación con las evaluaciones educativas remite al hecho de que una concepción amplia de la evaluación implica la atribución de un juicio a una realidad observada, cuya valoración es construida por el sujeto que evalúa. Niremberg (2005) resalta además que el juicio evaluativo

³ Rendición de cuentas es el término que en la literatura especializada en español se utiliza para hablar de la “accountability”. Aun cuando en algunos momentos se utilice la acepción en español, se acuerda con Oszlak (2013) que no son estrictamente sinónimos ya que en inglés el término alude no solo a la exigencia de de rendir cuenta a quien debe hacerlo sino también a un valor, al deber de rendir cuentas.

debe ser fundado y comunicable; pero como señala Subirats (1995), es difícil mantener una separación estricta entre la política (entendida en el sentido de *politics* y no de *policy*) y la evaluación, porque la evaluación sirve para efectuar un cierto juicio de valor que, aunque se trate de que sea objetivo, implica adoptar una posición particular. Si bien las evaluaciones de programas y proyectos suelen concentrarse en el grado de eficacia alcanzado, estableciéndose relaciones de causalidad entre medios y efectos en contraste con los objetivos que se plantearon inicialmente, en el análisis debiera integrarse también la dimensión política en aras de poder dar cuenta de los juicios de los principales actores involucrados e incluso los beneficiarios (Ballart, 1993). Bovens, Hart y Kuipers (2006) plantean que mientras que en el mundo ideal del análisis de políticas —que el autor asemeja a un enfoque racional— la evaluación es una herramienta indispensable para la retroalimentación, el aprendizaje y la mejora; en el mundo real de la política existe el riesgo de que la misma se convierta en un ritual o en un juego de asignación de culpas que obstaculiza más que posibilita una mejor gobernanza. Esto los lleva a sostener, parafraseando a Clausewitz, que la evaluación de políticas es la continuación de la Política por otros medios (Bovens, Hart y Kuipers, 2006:321). Aun en los casos de políticas no controversiales, la evaluación se asimila con rendición de cuentas y lecciones aprendidas que tienen ganadores y perdedores (Bovens, Hart y Kuipers, 2006: 322). A diferencia de la que denominan una perspectiva racional, de corte positivista, el enfoque sostenido por estos autores plantea que la separación en el análisis entre hechos y valores no es posible, toda vez que no se miden a los objetos per se sino que se mide la interpretación de esos objetos que hace el cientista social (Bovens, Hart y Kuipers, 2006: 326). Si la política se puede concebir más como una interpretación que como una elección a la hora de tomar una decisión, analíticamente resulta más significativo prestarle atención a la elaboración de significado que se pone en juego en el proceso político de la evaluación. Como lo recuerda Weiss (1993), las políticas (*policy*) y programas son criaturas surgidas de decisiones políticas, por ende los reportes de evaluación sobre los mismos ingresan a la arena política de la toma de decisiones (*politics*), y fundamentalmente, aunque muchas veces soslayado, la evaluación en si misma tiene un carácter político. Al responder preguntas acerca de cuán efectivo es un programa en alcanzar sus metas, está implícitamente aceptando la conveniencia de alcanzar esas metas; la primacía otorgada a los diseños experimentales, en donde se suele concentrar la mirada en unas pocas variables, dejando de lado otras que hacen a condicionamientos sociales e institucionales que tienen un impacto en las problemáticas y beneficiarios, se alinea con una tendencia a generar programas con un foco limitado que

suelen no resolver los problemas sociales, que son multidimensionales, pero a los que la evaluación le suele imprimir un aura de legitimidad (Weiss, 1993:100).

La evaluación suele ubicarse en la etapa final del ciclo de una política pública, y de allí que también tenga una dimensión simbólica ya que sugiere la idea de conclusión de un proceso o una etapa (Elola y Toranzos, 2000; 2009) aunque es posible también ubicar su realización antes o durante la implementación de una política, programa o proyecto (Di Virgilio y Solano, 2012; DINIECE, s/f d). En todos los casos, es parte integrante y no algo añadido al final, “como un complemento o un adorno que se pondrá en funcionamiento si queda tiempo y si se tiene a bien” (Santos Guerra, 1993:23). En la perspectiva de Bertoni, Poggi y Teobaldo (2009) la evaluación implica un conjunto de aspectos comunes que se ponen en juego en una secuencia de carácter no lineal: la captación de información, el análisis de la misma, la elaboración de conclusiones y la comunicación de las mismas⁴. A su vez, conlleva también “la toma de decisiones para intervenir activa e intencionalmente en los procesos y los resultados sobre los cuales se emitió el juicio evaluativo” (Bertoni, Poggi y Teobaldo, 2009:7), aunque para las autoras la toma de decisiones no se deriva necesariamente de los puntos anteriores. Sin embargo, la política pública es “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1995), por lo cual la idea de inacción frente a los hallazgos de una evaluación representa también una toma de decisión.

La evaluación en el campo educativo

Tenti Fanfani (2003) sostiene que no existe otra institución que examine más intensivamente que la escuela. En efecto, la evaluación en el campo educativo tiene una larga tradición pues forma parte del proceso de enseñanza y es un recurso indispensable en un aula o en una institución escolar para el perfeccionamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje. La evaluación es parte constitutiva de lo que Tyack y Cuban (2001) definen como “gramática escolar”, es decir “las estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor de la instrucción”. Tyack y Cuban (2001:23). Existen diferentes posiciones a su vez acerca del propósito de las evaluaciones en el campo educativo, que se resumen en su carácter formativo o sumativo⁵.

⁴ Las autoras hacen referencia a la evaluación educativa, pero los conceptos vertidos son válidos para cualquier tipo de evaluación

⁵ Cabe señalar que en este adjetivo no existe en el diccionario de la Real Academia Española. Sin embargo es un concepto utilizado habitualmente en educación que deviene del término inglés “*summation*” (y su adjetivo derivado “*summative*”) que tiene por acepciones “*una breve descripción de la información más importante acerca de algo*” y “*una acción o efecto*”

Para autores como Stufflebeam (1978) la evaluación con propósito sumativo, que representa una mirada retrospectiva, se emparenta con la rendición de cuentas mientras que la evaluación con propósito formativo implica una mirada prospectiva, que se relaciona con la toma de decisiones. Para otros, como Wiliam (2000), la evaluación cumple cuatro funciones: evaluativa (evaluar las instituciones y el currículo), sumativa (para certificar logros alcanzados), diagnóstica (para proveer información sobre las dificultades que experimentan los estudiantes) y formativa, que tiene la finalidad de proveerle a los estudiantes información para mejorar su aprendizaje. La integración de la función diagnóstica y formativa bajo un mismo rótulo —evaluación formativa— así como la asimilación del propósito sumativo y evaluativo bajo el rótulo de evaluación sumativa ha contribuido a generar tensiones, particularmente cuando un mismo tipo de instrumento se utiliza para cubrir más de un propósito, aun cuando esto no es deseable (Wiliam, 2000).

Para el autor, la tensión puede ser mitigada si se pone la mirada en las tres fases que toda evaluación conlleva (obtención de información, interpretación de la misma, y la acción que se lleva adelante a partir de la interpretación) y se toman ciertos recaudos al respecto. Por ejemplo, si se pretende que una evaluación tenga una función formativa, el instrumento debe proveer evidencia que pueda ser interpretada en clave de una teoría de la enseñanza, que muestre la brecha entre los niveles deseables y actuales de desempeño y que sugiera acciones que permitan cerrar la brecha (Wiliam, 2000). Lo que cuenta es el uso efectivo de la evaluación y no su propósito declamado.

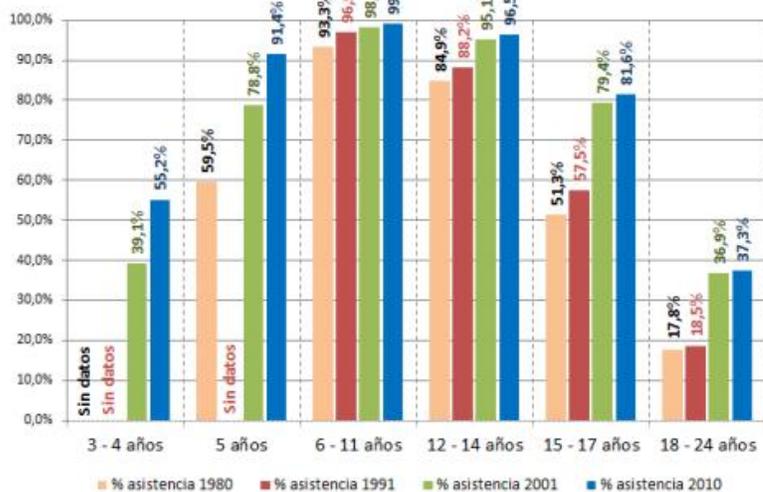
Cabe señalar que buena parte de los ejemplos y discusiones sobre el propósito formativo o sumativo de la evaluación se piensan haciendo foco en la escuela. Sin embargo, en las últimas décadas han cobrado protagonismo otras evaluaciones, que son aquellas que observan a la escuela y/o a los alumnos desde el gobierno del sistema educativo; lo que le imprime mayor complejidad a la cuestión. Toranzos (2014) trae el ejemplo de otro autor para ilustrar la diferencia entre evaluación con propósito formativo o sumativo: “Cuando el cocinero prueba la sopa que ha hecho, su propósito es formativo. Mientras que cuando los comensales prueban la sopa, el carácter de esa evaluación es sumativa (Stake (1981) en (Toranzos (2014))). La clave de la diferencia, desde esta mirada, pareciera radicar en quien emite el juicio evaluativo y para qué lo emite, y en el momento de la evaluación, el cual habilita, o no, la posibilidad de rectificaciones o correcciones. En el caso de las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje

acumulativo” según el diccionario Merriam Webster (traducción propia). El concepto de evaluación sumativa en educación fue acuñado por el académico inglés Michael Scriven en los años 60. Ver Scriven (1967)

como el ONE, la cuestión radica en que los gobiernos educativos son al mismo tiempo comensales y responsables de la cocina, por lo cual pueden cumplir ambas funciones. Pero para que se pueda hablar de un propósito formativo tienen que estar claramente identificados y ser conocidos por todos los actores del sistema educativo los logros actuales, los estándares o parámetros de referencia identificados, las brechas entre ambos explicitadas; así como deben brindarse desde los gobiernos educativos información y apoyo a las escuelas acerca de cómo eliminar las brechas; y que esta información se utilice en la práctica para cerrar las brechas. Estas condiciones son una adaptación de las condiciones que Wiliam (2000) establece para que la retroalimentación sirva efectivamente a un propósito formativo de las evaluaciones en la escuela. Es decir que la evaluación concebida como elemento de *accountability* institucional en su dimensión de aprendizaje (o si se quiere con un propósito formativo) requiere no solo de resultados sino de la puesta en marcha asociada de políticas.

En la década del 90 surgen en la región y en nuestro país, los sistemas nacionales de evaluación (Ravela et.al. 2008; Ferrer, 2006). Aparecen en el contexto de reformas educativas que se insertan en un proceso más amplio de reformas estatales, aun cuando no en todos los casos las reformas educativas estuviesen absolutamente alineadas con los preceptos de las reformas estatales de la región. En efecto, en el caso argentino, autores como Tedesco y Tenti (2004:41) señalan que resulta difícil de afirmar que la reforma educativa argentina haya sido un “componente del programa de gobierno, acoplado y coherente con las orientaciones y decisiones en política económica e institucional” ya que se evidenciaban disputas en el seno del gobierno en torno al papel del Estado en la educación. En los hechos, en nuestro país convivieron procesos de descentralización de las instituciones educativas hacia los niveles subnacionales en sintonía con los postulados de las reformas estatales de la región, con procesos de reforma pedagógica y curricular, y con la mayor expansión de la cobertura educativa de los últimos años como se puede apreciar en el gráfico 1. Estos aspectos le confirieron una centralidad a los sistemas de información (de los que la evaluación forma parte), considerando además que el sistema educativo era (y es) la organización o el sector cuantitativamente más importante de todos los que gestiona el Estado, y que aún está en proceso de expansión (Aguerrondo, 2002).

Gráfico 1. Evolución de la asistencia escolar por tramos de edad, total nacional. Años 1980, 1990, 2001 y 2010



Fuente: ACEPT (s.f.)
 INFORME
 NACIONAL - LAS
 OPORTUNIDADES
 EDUCATIVAS EN
 ARGENTINA (1998 -
 2010). Gráfico 10 de
 elaboración ACEPT en
 base a datos del Censo
 Nacional de Población,
 Hogares y Viviendas,
 INDEC.

A nivel global, la preocupación por contar con indicadores que den cuenta más ajustadamente de la marcha de la educación es visible en esa década (y lo sigue siendo) y estaría, para Sauvageot (1999), fundada en tres razones. Por un lado, un criterio de eficiencia y eficacia del gasto público:

En la mayoría de países del mundo, los sistemas educacionales constituyen vastas organizaciones muy complejas de administrar. Los recursos, fácilmente atribuidos a la educación hace algún tiempo, son cada vez más difíciles de obtener en el actual período de restricciones generalizadas de financiación. Las cuestiones clave sociales y políticas de la educación son importantes, pero los responsables políticos de los sistemas educacionales deben utilizar actualmente argumentos más sólidos basados en informaciones cuantificadas para defender la proporción de la educación en un presupuesto del Estado a menudo muy difícil de equilibrar. Sea como fuere, el gasto en educación sigue representando una parte importante de los gastos de los diferentes Estados. Por consiguiente, es muy normal que se trate de obtener más transparencia en su utilización. (Sauvageot, 1999:9).

En segundo término, la cobertura universal resulta aún un horizonte al que aspirar para muchos sistemas aun considerando los avances sustanciales a nivel mundial. Una tercera razón que señala Sauvageot (1999) por la cual adquieren importancia los sistemas de información es la calidad de la educación, que representaría un problema en muchos países, aun cuando no exista un consenso en torno a qué se hace referencia con calidad de la educación. Tawil, Akkari y Macedo (2012) sostienen que, a partir de la década del 2000, la cuestión de la calidad educativa aparece con mayor relevancia en el discurso internacional sobre la educación como respuesta al énfasis puesto en la década anterior exclusivamente en torno a la ampliación de acceso y sus indicadores; siendo que la ampliación de los sistemas y las oportunidades de educación a sectores otrora excluidos se habría traducido en una

disminución general de los niveles medios de adquisición de conocimientos al finalizar la primaria. De allí que la evaluación adquiera aún más protagonismo. El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2005 (UNESCO, 2004) sostiene que el crecimiento de sistemas de evaluación es producto de una aceleración de la integración económica mundial en la que:

... los gobiernos se preguntan si sus sistemas educativos producen las competencias necesarias para garantizar el crecimiento económico en un contexto cada vez más competitivo. Asimismo, la movilidad creciente ha suscitado preocupaciones con respecto a la cuestión de saber en qué medida el aprendizaje, medido en términos de calificaciones, es transmisible. Esto ha conducido a un mayor seguimiento y reglamentación de los sistemas educativos y a la multiplicación de estudios basados en evaluaciones transnacionales del aprendizaje mediante indicadores comparativos. (Unesco, 2004:34).

Tenti Fanfani (2003) señala que existe una cierta sospecha de la sociedad; entendida por el autor como la voz de actores sociales representativos y poderosos acerca de que los conocimientos y competencias adquiridos por los alumnos en la escuela no se condicen con los diplomas o títulos distribuidos por el Estado a través de las instituciones escolares que certifican que se han adquirido determinados conocimientos. Puesto en otros términos, existirían brechas entre lo aprendido y lo que se debió haber aprendido tanto entre estudiantes como entre escuelas, que da sustento a la consolidación de sistemas nacionales e internacionales de evaluación. Para Arango y Morduchowicz (2007) la distancia entre los títulos y certificados respecto de los conocimientos efectivamente incorporados por los alumnos sería una consecuencia de las condiciones sociales y pedagógicas en que se llevó a cabo el proceso de masificación del acceso a la escuela; en sintonía, Miranda (2010) plantea que la diversificación y fragmentación de la oferta, producto de la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE) en los años 90 en nuestro país abrió un debate sobre la identidad y la calidad de los conocimientos de la educación secundaria que fue ocupando un mayor lugar en la agenda educativa. El proceso de ampliación de la cobertura en secundaria no habría garantizado el acceso a una educación de calidad para el conjunto de la población de jóvenes, por lo que uno de los desafíos actuales es el mejoramiento de una oferta de calidad ya que existe un acceso diferencial estrechamente vinculado con el sector social al que pertenece cada joven (Miranda et al., 2010). En esta década, y específicamente para América Latina, Fachelli et.al. (2012) señalan que la región está ingresando a lo que se suele llamar la fase dura de las políticas sociales y educativas destinadas a garantizar la universalización del acceso a los sistemas educativos y la reducción de disparidades. Esta nueva fase implicaría

esfuerzos mayores, y logros cada vez más difíciles, lo que requiere de herramientas de políticas diferentes que conlleven una mayor comprensión de la realidad social y educativa, y de un mejor entendimiento de su complejidad.

El peso creciente de la evaluación también debe comprenderse como producto del modo en que la globalización se manifiesta en el campo educativo. En efecto Schriewer (1997) observa en el ámbito de la educación un alto grado de estandarización global de estructuras organizativas, modelos de política y consensos sobre reformas que tiene anclaje en una densa red actual de comunicación y cooperación internacional sustentada en organizaciones internacionales a gran escala y en la comunidad científica internacional; que se refleja en un “estamento educativo internacional inmenso que en parte se ve a sí mismo como decididamente supranacional ...” (Schriewer, 1997:30). Ramírez, Meyer y Wotipja (2009) señalan que los marcos de referencia cosmopolitas y multiculturales producto de la globalización ponen en tensión al Estado-Nación. Si bien continúa ocupando un lugar relevante, pierde peso relativo a la hora de poder definir autónomamente el contenido y énfasis de su educación frente a “estándares transnacionales de desarrollo nacional y de competencia humana” y una vida humana que se organiza crecientemente a una escala supranacional (Ramírez, Meyer y Wotipja, 2009:166). Esto es particularmente evidente si se considera que la educación ha sido objeto de números acuerdos y pactos internacionales⁶ y regionales⁷ que constituyen una suerte de agenda educativa supranacional, la que conlleva el establecimiento de metas, la implementación de procesos de seguimiento periódico acordados por los Estados con una difusión mundial y un énfasis sobre la necesidad de contar con más y mejores evaluaciones en todos los acuerdos y pactos internacionales.

La cuestión de la calidad

A partir del 2000, la expansión de la educación en términos cuantitativos y los posteriores desajustes en torno a su calidad (Miranda, 2008), así como el rol cada vez más importante que implican los acuerdos internacionales, estarían en la base entonces de un nuevo discurso político en la década actual donde lo cualitativo —*la calidad de la educación*— adquiere más

⁶ Se destacan el movimiento de Educación para Todos que se puso en marcha en la Conferencia Mundial de Educación para Todos celebrada en Jontien organizada por UNESCO, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el Banco Mundial; y el Marco de Acción de Dakar en el 2000, ratificándose el compromiso de lograr la Educación para Todos para el 2015. En el año 2015 se han establecido nuevos acuerdos y metas para el periodo 2016-2030 a partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el que el 4º objetivo es “Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, así como la adhesión de la mayoría de los países del mundo a la Declaración de Incheon “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos”.

⁷ A nivel regional se destaca el programa Metas Educativas 2021 propiciado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que fue lanzado en 2008 durante la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en El Salvador.

relevancia y en donde la necesidad de una mejora de la calidad, ya sea desde la perspectiva de condición para el desarrollo económico en los enfoques ligados a la teoría del capital humano o desde aquellos que consideran a la educación como derecho, le otorga centralidad a la evaluación como instrumento para la mejora, particularmente en el caso de evaluaciones que valoran los resultados de los alumnos (Tiana Ferrer,2010). Sin embargo, se advierte la inexistencia de una definición o concepción uniforme de lo que significa calidad, tanto al interior del sistema educativo como en la sociedad (Jaies, 2003; Tawil, Akkari y Macedo, 2012; Krichesky y Benchimol, 2008) lo que deja abierto un campo de controversias respecto de la evaluación.

Cuando los objetivos y las orientaciones de política son más vagas, como “mejorar la calidad de la educación”, el trabajo es más delicado. Hay que saber lo que quiere decir “calidad” en el país estudiado: ¿se trata de la calificación del profesor, el nivel de los estudiantes, el número de años de estudios pasados en la escuela, una escolaridad sin repetición, una buena relación maestro/alumnos, etc.? Aquí podemos percibir todo el interés del debate que va a permitir fijar la lista de los indicadores y la variabilidad de las dificultades que existen para transformar un objetivo político en indicador. (Sauvageot, 1999: 15).

Tawil, Akkari y Macedo (2012) ofrecen un estado de situación de los enfoques en torno al tema calidad, registrando tres perspectivas. El primer enfoque pone en el centro de la escena al niño como sujeto de derecho, por lo que la calidad de la educación responde al modo en que se cumplen los principios de inclusión e igualdad. El exponente más característico, según los autores, es UNICEF. El segundo enfoque pone el acento en una racionalidad técnica y consiste en diferentes “variaciones del modelo aportaciones-proceso-productos inspirado en una visión industrial de la producción educativa, que aspira a medir la calidad de los “productos” educativos y la “eficacia” de los sistemas de enseñanza” (Tawil, Akkari y Macedo, 2012:5). En este segundo grupo se destacan las visiones de los Informes de Seguimiento de la Educación para Todos, y la visión del Banco Mundial, y es el que dominaría en la agenda educativa internacional según los autores. El último enfoque se basa en una perspectiva más societal. Se considera a la educación como bien público pero la cuestión de la calidad de la educación se considera como el resultante de una interacción social multidimensional que marca diferentes consensos sobre lo que constituye una educación pertinente y por ende implica una “redefinición permanente del consenso o contrato social entre los interesados acerca de lo que deberían conseguir los sistemas educativos nacionales y cómo deben hacerlo” (Tawil, Akkari y Macedo, 2012:10). Los autores ubican en este enfoque a diversos autores relacionados con el desarrollo local.

En los últimos años, la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC, 2007b; LLECE, 2008) ha buscado definir el concepto de calidad educativa, inscrita en un enfoque de la educación como derecho humano centrado en el alumno, que implica concebir a todo niño, niña y adolescente como sujeto de derecho. La calidad educativa desde esta mirada se operacionaliza en cinco dimensiones imbricadas entre sí: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Tawil, Akkari y Macedo (2012) la denominan “Modelo de Santiago” y de algún modo la incluyen dentro del enfoque que presta atención a la interacción social multidimensional de la educación. La dimensión de equidad implica reconocer la existencia de desigualdades que deben ser atendidas de manera particular con mayores apoyos y recursos, brindando oportunidades a la par de que se generan condiciones y recursos, siendo el resultado esperado el acceso igualitario. Esta distinción no es menor ya que se suelen asociar como sinónimos igualdad y equidad, y no lo son. La relevancia alude al qué de la educación y al para qué, y supone poner la mirada tanto en las “las intenciones educativas que condicionan otras decisiones, como las formas de enseñar y de evaluar” (LLECE, 2008:8) como en lo que una sociedad considera relevante que sus estudiantes aprendan y desarrollan, es decir prestando atención a lo que “cada sociedad priorice o establezca como relevante” (LLECE, 2008:8) en un momento histórico dado. Por pertinencia se alude al hecho de que, siendo el estudiante el centro de la educación, la misma debe considerar las diferencias culturales, la diversidad, y ser significativa para todos independientemente asumiendo la heterogeneidad de los estudiantes. Las dimensiones de eficacia y eficiencia son más conocidas: la primera supone la existencia de objetivos y metas concretos que puedan ser evaluados en la medida de su cumplimiento y que hacen a la equidad en la distribución de los aprendizajes, su relevancia y pertinencia; el segundo interpela al mejor aprovechamiento de los recursos y financiamiento disponibles para el cumplimiento de las metas (LLECE, 2008:9-10).

Al incluir la dimensión de relevancia, este abordaje considera que no hay un único tipo de educación posible sino que la educación tiene necesariamente un componente territorial de contexto que implica elecciones de cada gobierno de sistema. De ello se desprendería que no es posible considerar a las evaluaciones estandarizadas como el único instrumento para dar cuenta de la calidad del sistema. En ese sentido se expresa Tenti Fanfani (2014) quien sostiene que:

Muchos creen que la calidad de la educación es un concepto que denota una esencia que los especialistas deberían “definir científicamente”. Esta es una creencia ingenua, porque la calidad remite a una valoración, y en las instituciones sociales hay una lucha

por definir e imponer determinados criterios de evaluación. De esta manera, lo que para unos es bueno (la concientización política de los adolescentes en los colegios secundarios) para otros es muy malo. Sobran los ejemplos de conflictos de valores y finalidades educativas. En la Argentina contemporánea, por ejemplo, no todos están de acuerdo con la obligatoriedad de la educación secundaria o con la democratización del acceso a la educación universitaria o su gratuidad. Este conflicto no tiene una resolución científica, sino política. (Tenti Fanfani, 2014:1)

En ese contexto, la necesidad de evaluar ha adquirido un peso significativo en todos, y particularmente han pasado a ocupar un lugar central las evaluaciones estandarizadas como instrumento de medición de los aprendizajes, particularmente en una perspectiva de evaluación comparada a partir de estudios internacionales a gran escala como PISA, o en nuestra región las evaluaciones llevadas adelante por el LLECCE-UNESCO, que vienen a sumarse a los sistemas nacionales de evaluación.

Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes

Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes constituyen un tipo de evaluación específica dentro del campo de la evaluación educativa. Son instrumentos de medición dar cuenta de los aprendizajes de los estudiantes y se materializan en pruebas aplicadas con una estrategia censal o muestral. Para algunos se habla de evaluación de logros educativos cuando estas evaluaciones miden también la acumulación de conocimientos y capacidades a lo largo del trayecto escolar de un alumno, es decir que los instrumentos no solo apuntan a la medición de los conocimientos y competencias esperados de los alumnos respecto del currículo de un grado o año escolar específico sino que incluyen una perspectiva más amplia que interpela también a los aprendizajes de los años anteriores, es decir la trayectoria escolar (Ravela et. al., 2008). No obstante, y dado el carácter espiralado del proceso de enseñanza, en el sentido de que se supone que los contenidos que se definen como necesarios se van aprehendiendo a partir de sucesivos abordajes que implican secuencialmente grados mayores de profundización, se puede afirmar que evaluación de aprendizajes y evaluación de logros educativos pueden ser utilizados como sinónimos en la perspectiva de esta investigación. En todos los casos, y en tanto permiten medir qué son capaces de hacer los estudiantes con el conocimiento, con los aprendizajes construidos en la escuela (Ravela, 2012; Poggi, 2014:45), constituyen una fuente valiosa de información.

Estas evaluaciones no solamente miden qué saben los estudiantes respecto de un recorte de un conjunto de saberes sino también con qué grado de profundidad los dominan, es decir que en estas evaluaciones se ponen en juego tanto los conocimientos como las capacidades y

destrezas cognitivas específicas (Ferrer, 2009; ME, s/f; Levin, H. 2013). Si se entiende al currículum escolar como la norma que define las “intenciones educativas que un sistema tiene para con su alumnado” (Martin, 2009:89), la función de la mayoría de las evaluaciones estandarizadas es comprobar si se está cumpliendo con este mandato; e identificar en qué grado los alumnos alcanzan los aprendizajes comunes establecidos en ese currículum y están aprendiendo lo que se espera que aprendan (Martin, 2009; OREALC, 2007a; Ravela, 2009). En algunos casos, en vez de utilizar al currículum como referencia se utiliza como parámetro a un conjunto de conocimientos y habilidades que el alumno debe haber desarrollado en un determinado momento de su escolaridad, que a su vez implican una construcción previa de estándares por parte del estado, o por otros actores, como es el caso de PISA. Las evaluaciones estandarizadas suelen incluir además otros elementos de indagación que permiten refinar la información obtenida en función de características socioeconómicas y/o culturales de los alumnos, áreas territoriales a las que pertenecen, tipo de escuelas, equipamiento de las mismas, características intrínsecas de la escuela, cuestiones inherentes a la enseñanza, entre otros. Se trata de cuestionarios que se aplican a los alumnos evaluados, a sus docentes y/o al director de cada escuela, y se suelen denominar como cuestionarios de “factores de contexto” o “factores asociados” ya que proporcionan información acerca de factores escolares y extra-escolares que inciden en los desempeños de los estudiantes que pueden explicar niveles y desigualdades en los logros alcanzados por los estudiantes en las evaluaciones (MEN, 2012a, ME, s.f.). Las evaluaciones estandarizadas se suelen concentrar en algunas disciplinas, y en general no miden habilidades no cognitivas, cualidades personales y actitudes —que también influyen en el proceso de aprendizaje (Tedesco, Operti y Amadio, 2013:14) — y se realizan en ciertos tramos importantes de las trayectorias escolares (Poggi, 2014). La evaluación estandarizada es entonces un instrumento al servicio de la política educativa (Tiana Ferrer, 2009) pero da cuenta sólo de una parte de los aprendizajes de los alumnos; al centrarse “exclusivamente en los resultados académicos, no releva la importancia del sujeto que se educa, el contexto en el que está situado el proceso formativo y el sentido o el ‘para qué’ de la educación. Al no considerar estas dimensiones, la noción misma de calidad y los resultados de los procesos formativos de las escuelas resultan empobrecidos” (Martinic, 2008:27-28). Cuando la evaluación se realiza periódicamente y sus resultados son técnicamente comparables, tiene una gran utilidad en tanto instrumento para visualizar si los aprendizajes mejoran o empeoran en el tiempo. Para algunos esto constituye entonces una evaluación indirecta de las políticas educativas implementadas en el periodo que media entre cada evaluación (Peri, 2012), aunque es más preciso decir que ponen en foco principalmente

las políticas de enseñanza. No obstante, es cierto que la aplicación de estas evaluaciones asociadas con cuestionarios que indagan factores asociados o factores de contexto que inciden en los procesos de aprendizaje, permitirían indirectamente brindar información sobre ciertas cuestiones que son resorte de las políticas que se despliegan desde el gobierno del sistema educativo, tales como las condiciones materiales en las que se desarrolla el proceso de enseñanza (recursos didácticos disponibles en las escuelas, infraestructura escolar).

Otros le atribuyen a estas evaluaciones dar cuenta de la calidad de un sistema educativo: esto es particularmente observable en los medios de comunicación y el tratamiento que le dan a la difusión de sus resultados (Bonilla Saus, 2003; Brunner, 2003; Granovsky, 2003). Este es un aspecto altamente controvertido, y está íntimamente asociado con la ausencia de un consenso en torno a lo que significa el concepto de calidad de la educación, su medición y los dispositivos a poner en juego para medirla. Bottani (2008) al realizar una analogía con la función que cumplen ciertos indicadores en el tablero de comando de un auto, señala que un buen indicador puede concurrir a determinar la calidad de un sistema junto con otros, es un elemento de evaluación del sistema pero en ningún caso efectúa la evaluación total de un sistema. En el mismo sentido, Popham (1999) señala que:

...las pruebas estandarizadas de logros hacen una excelente labor suministrando la evidencia necesaria para hacer interpretaciones referidas a normas respecto a los conocimientos y/o a las destrezas de los estudiantes en relación a aquéllos de los demás estudiantes del país. Esas interpretaciones tienen una utilidad educativa considerable (...) Pero las pruebas estandarizadas de logros no deberían ser usadas para evaluar la calidad de la educación. (Popham, 1999:4)

Las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje en Argentina

En Argentina, desde el año 1993 se desarrollan los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que constituyen una versión nacional de pruebas estandarizadas para medir logros de aprendizaje que se aplican en otras partes del mundo. Como varias de las evaluaciones nacionales que surgieron en la región (Ravela et.al. 2008; Ferrer, 2006), los ONE se inscriben en el proceso de reforma educativa de los años 90 (Gvritz, Larripa y Oelsner, 2006) y se implementa en consonancia, en nuestro país, con la instrumentación de nuevo sistema federal de estadísticas educativas (Oiberman, 2001) en el marco del mandato de la Ley 24.195 (LFE) (Berardi, 2012; Nores, 2002; INAP, 1997). La norma le encomendaba a la Nación y a las jurisdicciones evaluar la calidad del sistema educativo, lo que incluye los aprendizajes de los alumnos (art. 49 y 50 de la LFE); y le asignaba específicamente al entonces Ministerio de Educación y Cultura nacional la responsabilidad de diseñar un "...un sistema de evaluación y

control periódico de la calidad concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación” (art. 53 inciso k de la LFE). Así, en 1993 se crea un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) cuya responsabilidad recae en una Dirección Nacional de Evaluación creada a tal efecto (Nores, 2002; Tulic, 2002).

El SINEC tuvo por finalidad fortalecer el proceso de descentralización y la capacidad de gestión de los gobiernos educativos, proporcionar información para la formulación y evaluación de políticas compensatorias y de equidad y políticas de mejora de la calidad, monitorear el funcionamiento de todo el sistema educativo, aportar información relevante a todos los actores del sistema educativo incrementando su responsabilidad por los resultados (Tulic, 2002) y como retroalimentación a la función docente (Narodowski, Nores y Andrada, 2002). Gvirtz, Larripa y Oelsner (2006) señalan que los ONE fueron inicialmente utilizados como una herramienta de legitimación de la reforma educativa más allá de los objetivos de mejora declarados, ya que la información contribuía a construir un diagnóstico crítico que coadyuvara a que las provincias alinearan sus políticas con las políticas nacionales. En este contexto se realiza el Primer Operativo de Evaluación de logros de aprendizaje en 1993 que alcanzó a los estudiantes del último año de primaria y de la secundaria. Los ONE se aplicaron anualmente desde 1993 a 2000. En el año 2001 no se realizó ninguna evaluación y el siguiente operativo se realizó en 2002. A partir del ONE 2003 se pasa de una periodicidad anual a una bianual y se realizan operativos en 2005 y en 2007, en esta última edición con la particularidad de que se extiende al 2008 para abordar también otros campos de conocimiento. En el 2005, se cambia la metodología de la evaluación, cuestión que se abordará en el capítulo 2 de esta investigación, la que se sostiene en el período de análisis de esta tesis. El siguiente operativo se realiza en el 2010 y allí se modifica una vez más la periodicidad, que pasa a ser trianual, siendo el ONE 2013 el último operativo realizado a la fecha.

El andamiaje institucional sigue perdurando, más allá de los cambios metodológicos, la variación en los grados, disciplinas evaluadas, la periodicidad y el carácter censal o muestral. El rol central lo ocupa el MEN, quien tiene a su cargo el diseño de dispositivos y el procesamiento y análisis de la información resultante así como el financiamiento de la aplicación en las provincias mientras las jurisdicciones tienen a su cargo la ejecución en términos operativos para la aplicación de las evaluaciones (Narodowski, Nores y Andrada, 2002). Esto no ha variado con la sanción de la nueva Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 (Ley 26.206), lo que refuerza la idea de institucionalización o de política de estado que

señalaba algunos autores (Nores, 2002; Narodowski, Nores y Andrada, 2002) a inicios de la década pasada. Las razones para Nores (2002:12) estaría centradas en la fuerte centralización del sistema en el MEN, quien ha sostenido su financiamiento y ejercido el monopolio de la información.

El nuevo proceso iniciado a partir de la LEN que se caracteriza fundamentalmente por extender la duración de la educación obligatoria a 13 años de escolarización y unificar el sistema educativo en torno a sólo dos opciones de estructura para los niveles de educación Primaria y Secundaria⁸, efectivamente no eliminó o desplazó a los ONE, que siguieron realizándose en todos estos años, pero estableció explícitos recaudos relativos a su política de difusión, debiéndose resguardar la identidad de alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización⁹. Pero a estos recaudos respecto de la difusión, se le agregaron restricciones de hecho tales como asistematicidad en la desagregación de resultados por jurisdicción, ámbito de gestión, ámbito rural/urbano y ausencia de información sobre cobertura del relevamiento o el margen de error de sus resultados (Sánchez, 2013; Isola, 2014). Estas cuestiones, leídas en conjunto con la búsqueda de situar a los ONE como “uno más” de los dispositivos de evaluación educativa a partir de la Resolución N° 116/10, podrían interpretarse como señales de una pérdida de relevancia para los gobiernos educativos del ONE como instrumento asociado a la toma de decisiones a la vez que evidencian problemas de *accountability*. La persistencia de su aplicación lleva a pensar a autores como Larripa (2009) en una cierta autonomización de este tipo de dispositivos desligado del diseño de las políticas educativas.

Las críticas a las evaluaciones estandarizadas y al ONE

La utilidad, finalidades y beneficios de las evaluaciones estandarizadas no son compartidos por todos los actores del sistema educativo. En buena parte de los países de la región, su introducción formó parte de los puntos más fuertes de desacuerdo entre sindicatos y gobierno; estos sistemas de evaluación eran visualizadas como mecanismos de control que incluso en algunos países establecían premios y castigos, lo que implicaba un quiebre en la homogeneidad de la base social del sindicalismo y por ende dificultades para la agregación de intereses (Palamidessi y Legarralde, 2007). En lo que respecta a nuestro país, y en particular desde algunos ámbitos sindicales, fue y es visto como una valoración docente encubierta. En una

⁸ A partir de la LEN en el país conviven dos estructuras organizativas de la educación obligatoria: en algunas provincias la primaria tiene una duración de 7 años y la secundaria de 5 años, y en otras la primaria se extiende durante 6 años y la secundaria por un período similar.

⁹ Artículo 97 de la Ley de Educación Nacional

investigación desarrollada por Tenti Fanfani (2003) se encontró que la mayoría de los docentes argentinos no acordaba con los ONE, mientras que en el caso de sus colegas de Perú y Uruguay la posición crítica era minoritaria. El autor señalaba, a modo de hipótesis, que la resistencia de los docentes argentinos tendría que ver con los modos y el contexto en que se implementan los ONE en los años 90; en otro escrito, el autor recogía cuatro grupos principales de críticas en torno al ONE (Tenti Fanfani, 2002): un primer conjunto de orden político aludía a las intenciones políticas de los funcionarios, aduciéndose que éstos buscaban la destrucción de la escuela pública y su privatización; un segundo grupo se centraba en que estas evaluaciones no son más que un diagnóstico inútil sobre algo que ya se conoce; un tercer grupo de críticas, más arraigado entre técnicos y especialistas en educación, ponía el acento en que el ONE no sirve porque solo se concentra en los resultados y no evalúa el proceso; y un último grupo de críticas se relacionaban más directamente con las características del ONE en términos de dispositivo homogéneo para evaluar una realidad heterogénea.

A más de 10 años de dicho estudio, y aun habiéndose sancionado una LEN con el consenso de los principales sindicatos docentes y de una amplia porción de la sociedad, que incluye a las evaluaciones de aprendizajes como herramienta para la evaluación de la calidad educativa, la resistencia y críticas a las evaluaciones estandarizadas sigue vigente. En una declaración realizada por UTrE CTERA —entidad de base de CTERA en Chaco— a raíz de la realización del ONE 2010 dicha entidad gremial señalaba:

...no es posible hablar de Evaluación de la Calidad Educativa teniendo solo al alumno como objeto de la misma en un análisis completamente descontextualizado. Y menos aún para ser usado a los efectos de culpabilizar al docente por las supuestas falencias de aprendizaje (...) No nos parece pertinente ocupar presupuesto y recursos humanos para administrar una prueba estandarizada. Lo urgente y necesario es precisamente construir criterios, instrumentos y dispositivos que permitan evaluar en qué medida se cumplen las metas de la nueva ley de educación, se generan las condiciones materiales y simbólicas para la producción de los aprendizajes y se propician los mecanismos y las instancias que posibiliten evaluaciones institucionales que impacten en la revisión y la modificación de las prácticas pedagógicas así como también de las variables que obstaculizan el ejercicio pleno del derecho social a la Educación.(...) UTrE rechaza cualquier herramienta de medición lineal de la calidad educativa que propendan a desconocer el contexto socioeducativo, de salario y condiciones de trabajo en el cual se encuentra el desenvolvimiento de la educación provincial, ésta mostrara las consecuencias de las innumerables falencias, de años de desinversión y desatención a la escuela pública las cuales no les corresponden asumir al trabajador de la educación... (UTrE-CTERA, 2010).

No pareciera cuestionarse la evaluación en sí, sino a este tipo de evaluaciones. Esto se evidencia más claramente en un documento de CTERA (2002) en donde se plantea que se debe:

Rechazar los programas nacionales y provinciales de evaluación como medición de la calidad, dado que los mismos tienen como intencionalidad la legitimación de las políticas educativas neoliberales y están divorciadas en el sentido que las prácticas educativas tienen. La evaluación como parte del proceso educativo, se constituye en una herramienta central en la lucha para cambiar la realidad y para tomar decisiones para modificar las condiciones de enseñanza y aprendizaje. Estos procesos no pueden ni deben ser externos a los sujetos involucrados en las prácticas pedagógicas. (CTERA, 2002).

Las evaluaciones estandarizadas son visualizadas como instrumentos de rendición de cuentas del trabajo de docentes y escuelas que forman parte de una concepción neoliberal de la educación inducida por los organismos internacionales, y dado que en el diseño de los instrumentos no participan ni la escuela ni sus propios docentes se empobrece la perspectiva educativa de la evaluación y la información que arroja no es útil para la toma de decisiones en el diseño de políticas (Homar, 2013). En la misma línea, la entonces secretaria general de la CTERA sostenía en una entrevista a un diario del interior en 2011: “debemos correr absolutamente de las pruebas estandarizadas. Necesitamos dispositivos más complejos que puedan hacer una evaluación integral del funcionamiento de los sistemas; lo que hay que evaluar son políticas educativas” (El Litoral, 2011). Pero paradójicamente, en el mismo año, la misma gremialista planteaba en una nota de opinión de su autoría que “Los datos aportados por el Operativo Nacional de Evaluación efectuado en 2010, en forma censal a los estudiantes del último año de la escuela secundaria traen algunas buenas noticias y aportan información muy valiosa para cruzar con otras estadísticas educativas y sociales.” (Maldonado, 2011). Cabe preguntarse entonces si para algunos sectores gremiales el problema son las evaluaciones estandarizadas en sí, o si existen percepciones diferenciales de acuerdo a los resultados que las mismas arrojan, y en consecuencia el tratamiento dado por los medios de comunicación a los mismos. Resulta quizás más matizada la visión del principal sindicato docente cordobés, la UEPC, donde más que invalidar las evaluaciones se plantea acotar su alcance explicativo, al señalar que para evaluar a un sistema se requiere de una política integral de evaluación en la que otros aspectos, además de los aprendizajes, sean contemplados; haciendo hincapié en la finalidad de las evaluaciones:

Evaluar el sistema educativo es, entonces para UEPC, evaluar en qué medida se está atendiendo al derecho de niños y jóvenes de apropiarse o no de los saberes culturales definidos como necesarios para su plena inserción ciudadana. Por este motivo, las

políticas de evaluación de la calidad del sistema educativo deben considerarse como una herramienta necesaria en la ampliación de derechos para los niños y jóvenes que se vienen desarrollando en la última década. (...) Entendemos que la evaluación del sistema educativo debe tener como finalidad conocer cómo funciona el proceso de enseñanza y aprendizaje para todos los alumnos. De esta manera, lejos de construir interpretaciones descontextualizadas sobre los individuos, sus saberes y prácticas, ellas deben orientarse a comprender por qué los niños y jóvenes alcanzan o no, cierto saberes en determinado momento. Una política integral de evaluación del sistema educativo debe proporcionar información oportuna y relevante para la toma de decisiones en materia de política pública que se oriente a mejorar las condiciones de enseñanza, vinculada, entre otras cosas, con el estado de la infraestructura, las acciones de formación docente, las instancias de asesoramiento pedagógico institucional. (...) Para ello, se requiere construir interpretaciones en torno al funcionamiento de las políticas educativas mismas, la gestión administrativa del sistema educativo, el funcionamiento pedagógico institucional de las escuelas y los aprendizajes alcanzados por los alumnos en las diferentes áreas de conocimiento. (UEPC, s.f.).

Desde algunos ámbitos académicos de la región y nuestro país, las críticas a las evaluaciones estandarizadas están puestas en que éstas son funcionales a una orientación de la educación al mercado liderada por organismos tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial donde se pone el acento en la productividad (Herrera, 2009). Se las consigna como un ejemplo de modelización de la educación como una matriz insumo-producto que pone en juego en este tipo de dispositivos evaluativos una evaluación docente implícita (Unipe, 2012). A nivel internacional, las principales críticas aluden a que “el efecto homogeneizador al que apunta este tipo de evaluaciones no condice con la heterogeneidad de nuestra sociedad” (Barrenechea, 2010:19), y plantean el riesgo de que este tipo de evaluaciones oriente los sistemas educativos, los currículos y las aulas en función de la obtención de resultados satisfactorios en las pruebas pero también reduciendo la educación a las áreas evaluadas, dejando de lado objetivos no medibles o menos mensurables que hacen a la formación de estudiantes como ciudadanos y no solo como futuros integrantes del mercado laboral, tal como surge de la carta remitida por un importante número de académicos e investigadores de varios países principalmente del mundo angloparlante y de Europa al funcionario de la OCDE a cargo de la implementación de PISA, Andreas Schleicher (The Guardian, 2014; El Observador, 2014)¹⁰. Este colectivo incluso plantea que el accionar de la OCDE puede ser emparentado con un colonialismo educativo¹¹. Otras críticas se basan en lo

¹⁰ En la nota del diario inglés The Guardian se incluye la nota completa con una nómina de firmantes, y en el diario uruguayo El Observador se realiza una reseña de la misma.

¹¹ “Comparar países en desarrollo, donde los de 15 años son regularmente reclutados para el trabajo infantil, con países del primer mundo no tiene sentido ni en términos educativos ni en términos político, y abre a la OCDE a la condena por colonialismo educativo” (traducción propia).

que se evalúa: la existencia de múltiples tipos de inteligencia le restarían utilidad a este tipo de evaluaciones ya que solo sirven para medir algunos tipos de inteligencias y consideran a la inteligencia como un factor estático (Barrenechea, 2010). En el caso argentino, aun entre aquellos que reconocen la existencia de problemas de desigualdad y empobrecimiento de la propuesta de enseñanza en las escuelas, se plantea que es necesario evaluar pero recurriendo al diseño de otros instrumentos “más justos, más responsables, más adecuados a nuestro contexto, pero que propongan alguna vara común, y que nos permitan enriquecer el debate público con datos concretos y comparables sobre nuestras escuelas” (Dussell, 2011).

Medios de comunicación y representaciones sociales acerca del alcance de las evaluaciones estandarizadas

En el tratamiento dado por los medios de comunicación, los resultados de las pruebas estandarizadas son asimilados como una medida que ofrece una visión agregada sobre la calidad de educación en cada país, configurando una representación social acerca del estado de la educación. Por representación social se hace referencia al concepto introducido por Moscovici en el campo de la psicología social en los años 60, que luego fue adoptado ampliamente en el campo de las ciencias sociales. Las representaciones sociales constituyen “modalidades de pensamiento práctico orientadas hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal”. (Jodelet, 1985:474). Cumplen el lugar de teorías, y en este sentido, tienen por finalidad describir, clasificar y explicar; pero a diferencia de la ciencia, en donde se requieren validaciones, en las representaciones sociales la descripción se transforma directamente en explicación (Moscovici y Hewstone, 1985). Son imágenes que condensan significados, sistemas de referencia que en todos los casos implican un objeto entendido en un sentido amplio (una idea, un acontecimiento, una persona) y a un alguien, un sujeto:

Por una parte, la representación social se define por un contenido: informaciones, imágenes opiniones, actitudes, etc. Este contenido se relaciona con un objeto: un trabajo a realizar, un acontecimiento económico, un personaje social, etc. Por la otra, es la representación social de un sujeto (individuo, familia, grupo, clase, etc.) en relación con otro sujeto. De esta forma la representación es tributaria de la posición que ocupan los sujetos en la sociedad, la economía, la cultura. Por ello debemos siempre recordar esta pequeña idea: toda representación social es representación de algo y de alguien (...) constituye el proceso por el cual se establece su relación (...) el acto de representación es un acto de pensamiento por medio del cual un sujeto se relaciona con un objeto. (Jodelet, 1985:475).

La producción de representaciones sociales implica la creación de un referente que torna inteligible algo que nos resulta extraño o inasequible (Castorina, Barreiro y Toscano, 2005). En este sentido Daniel (2013), al analizar el rol que ocupan las estadísticas o números

públicos en la sociedad, sostiene que se los consagra como manifestaciones directas de la realidad que operan como referencias fijas y perdurables para ordenar la discusión y organizar las relaciones sociales y la convivencia social, expresando significados sociales profundos que acarrearán efectos políticos concretos ya que tienen la capacidad de configurar la realidad que miden: “se han mostrado como valiosos instrumentos políticos al ser capaces de establecer representaciones y claves de lectura de la realidad, de moldear opiniones, de participar en modos de ejercicio de la política y de canalizar formas de presión social” (Daniel, 2013:265).

Para autores como Farr (1985), la comunicación de masas refleja, crea y transforma las representaciones sociales, de allí que su carácter social esté dado porque son transmitidas por los medios de comunicación. Granovsky (2003) señala que, sobredimensionada originalmente por los propios ministerios de educación, la evaluación de aprendizajes logró ascender “en el ranking de la agenda pública hasta paragonarse con la mismísima política educativa” convirtiéndose en un fetiche, en una imagen que reemplaza al objeto (Granovsky, 2003:99). Desde su perspectiva, la evaluación representa para los medios de comunicación un producto de consumo digerible que por razones propias del oficio periodístico, y por la tensión natural entre periodismo y poder político, pone en escena a un gobierno que se evalúa a sí mismo, con lo que si los resultados no son buenos se puede “fastidiar al gobierno con un arma creada por la propia administración del Estado” (Granovsky, 2003:99), y aun cuando no haya evidencias explícitas de fracaso se lo puede interpretar en ese sentido. Sin dejar de señalar su utilidad, y despejar tentaciones en torno a la reserva de los datos, el autor advierte sobre los riesgos de que la evaluación como fetiche termine desplazando a la política quedando “cristalizada como una ideología vacía que funciona como espejo deformado de la realidad”. (Granovsky, 2003:100). En el mismo sentido, Brunner (2003) señala que ciertas reglas del tratamiento periodístico determinan el modo en que se aborda la cuestión de los resultados de la evaluación en la prensa, particularmente en el caso en que los mismos se presentan a modo de ranking. En primera instancia la necesidad de que “todo acontecimiento complejo debe ser reducido a su mínima expresión y convertido en un signo de exclamación que capte el interés del lector” (Brunner, 2003:71), regla que el autor denomina la de la “*reducción llamativa*”. La segunda regla, la “*descontextualización facilitadora*”, alude a la necesidad de que para que hecho social se transforme en noticia, debe necesariamente simplificarse para su comprensión y por ende aspectos explicativos y constitutivos tales como el contexto, se dejan de lado para centrarse en lo más simple: las tablas de resultados (Brunner, 2003:72). Una tercera regla es la de la “*homogeneidad cultural*” donde las diferencias culturales que puede haber entre países

o al interior de un mismo país se obvian en la noticia; a pesar de la influencia que la cultura tiene:

...paradójicamente en el ámbito de la educación y el aprendizaje, donde más se podría esperar que ella [*la cultura*] incida, su influencia es borrada de un plumazo, para dar paso a una suerte de universalidad global y abstracta de los efectos y los procesos escolares. (Brunner, 2003:73).

Una lectura comparada a nivel regional acerca del lugar y el tratamiento de los temas educativos en la prensa gráfica realizada por CEPP (2008) señala que los contenidos relativos a evaluación, junto con los relativos a problemas de infraestructura o reformas educativas, son los que se destacan de forma significativa. Aunque la educación tiene poco espacio en los medios gráficos, un mayor espacio de tratamiento colabora con que estas temáticas se mantengan en el recuerdo de la sociedad (Morduchowicz y Tedesco; 2003). Para estos autores, los medios de comunicación, y en particular los periódicos, ocupan un lugar central en la definición de la agenda pública y en la formación de opinión en torno a temas macro-educativos. Sin dejar de reconocer que los medios de comunicación son canales privilegiados de difusión y popularización de los números públicos, Daniel (2013) señala que “...su permanencia en la esfera pública — tanto para que adquieran una ‘‘vida propia’’ con impacto en la sociedad — se vincula también al hecho de que los números públicos sean ensamblados en los discursos de ciertas figuras valoradas o reconocidas socialmente como voces autorizadas...” (Daniel, 2013:271). Esto implica, volviendo al enfoque sostenido por Bovens, Hart y Kuipers (2006), poner nuevamente en escena la dimensión netamente política que tiene la evaluación, que está dada por cómo las políticas y los responsables de políticas son representados y evaluados en la arena política, en donde no importan tanto las consecuencia sociales de las políticas sino la construcción política de estas consecuencia que puede ser guiada por otras lógicas institucionales y que implica consideraciones diferentes provenientes de otros espacios de discusión (Bovens, Hart y Kuipers, 2006: 330).

Marco teórico sobre instituciones y accountability institucional

El neo institucionalismo como perspectiva

Una segunda línea del marco teórico de esta tesis está centrada en los desarrollos provenientes del neo institucionalismo desde donde abordar aspectos relativos a las dinámicas de la propia institución. Partiendo de la idea que la democracia no solo depende de las condiciones económicas y sociales sino también de las instituciones políticas (March y Olsen, 1993), como una reacción a enfoques predominantes en las ciencias sociales que abordaban las

funciones, formas e impacto del Estado como consecuencia exclusiva de necesidades e intereses de la sociedad, surge en los años 80 un contra-movimiento en el que el Estado vuelve a ocupar una posición central como variable explicativa crítica de los procesos sociales (Jessop, 2006) y renace el interés por el estudio de las instituciones, y particularmente, las estatales. También surge como reacción a las visiones conductistas donde la conducta política colectiva era visualizada como consecuencia agregada de elecciones individuales (Di Maggio y Powell, 1999). El neo institucionalismo parte de rechazar que las instituciones sean simplemente escenarios sino que se las concibe como actores per se (March y Olsen, 1993). Como lo señalan Hall y Taylor (1996), el nuevo institucionalismo no constituye un cuerpo teórico unificado sino que reagrupa a diversos abordajes analíticos, por ello Prats (2007) habla del carácter transdisciplinar de la perspectiva institucionalista, lo que impide una clasificación compacta y consistente. Para todos estos enfoques, las instituciones son el elemento central de la vida política (Peters, 2003: 218) y se las concibe como consecuencia de la acción humana deliberada; crean regularidades en el comportamiento humano y poseen la capacidad de moldear la conducta y reducir la incertidumbre (Peters, 2003: 207-208). Diversos autores tales como Peters (2003), Hall y Taylor (1996), Scott (1995), Meyer (2008), Thoenig (2011), March y Olsen (2006), Powell y Di Maggio (1999), Bezes (2000), Prats (2007) entre otros, han propuesto diferentes clasificaciones y caracterizaciones de los enfoques que se ubican bajo el paraguas del neo institucionalismo. Las principales diferencias en general radican en el modo de concebir la relación entre las instituciones y el comportamiento, en las explicaciones en torno al origen y el cambio institucional, a la concepción del instrumento a través del cual se ejercen las restricciones sobre el individuo, la estabilidad de las instituciones, y que es lo que se concibe como institución.

Bezes (2000) traza una división entre aquellos que adhieren a la perspectiva de la elección racional y los que tienen un abordaje sociológico de las instituciones, que resulta pertinente ya que en todos los enfoques la mayor diferencia radica en la visión acerca de las motivaciones de la acción humana; y en ese sentido la escuela de la elección racional se distingue claramente del resto. Para esta, la motivación de acción humana es concebida principalmente como orientada a la maximización de sus propios intereses; en consecuencia las instituciones inciden en el cálculo estratégico y racional que realizan los actores (Prats, 2007) pero las preferencias de los individuos son un factor exógeno a la institución. En cambio, para los enfoques del institucionalismo sociológico, aun con sus diferentes matices, las preferencias son endógenas, y son el producto de la interacción entre el individuo y la institución (Peters,

2003:214-215). Dentro de este campo, neo institucionalistas como March y Olsen consideran que los humanos— con su repertorio de roles e identidades— realizan acciones con arreglo a la lógica de lo apropiado o adecuado¹². Estos roles e identidades marcan pautas y reglas de comportamiento que se suponen apropiadas de seguir y que se basan en una mutua y generalmente tacita comprensión de qué es verdadero, razonable natural, correcto y bueno. Estas reglas, pautas y prácticas surgen de las instituciones, que son arreglos organizaciones que ponen en relación a roles e identidades, estimaciones de situaciones, recursos y prácticas y reglas prescriptivas, moldeando a las personas como actores significativos con sus roles e identidades (March y Olsen, 2009): “la afiliación a las instituciones crea compromisos individuales con las reglas y códigos de comportamiento, de tal manera que, con el tiempo, esas reglas y códigos se convierten en una parte constitutiva de la identidad individual” (March y Olsen 1997:49). En cambio, autores como Scott (1995), Di Maggio y Powell (1999), Meyer y Rowan (1977) o Meyer (2008, 2010) le prestan más atención a los aspectos simbólicos y cognitivos de las instituciones que moldean el comportamiento de los individuos que a las normas: los actores son un producto institucional, a partir de roles e identidades que se conforman a partir de las instituciones (Meyer, 2010).

Considerando esta perspectiva amplia del institucionalismo sociológico, a la que se adhiere en esta tesis, las instituciones son reglas formales, procedimientos o normas, pero también sistemas simbólicos, guiones cognitivos, patrones morales que proveen marcos de sentido que guían la acción humana, en donde la relación entre la acción humana y la institución es altamente interactiva y mutuamente constitutiva (Hall y Taylor, 1996).

El Ministerio de Educación como institución

En línea con el desarrollo anterior, el MEN constituye una institución. En primer término, es innegable el rol central que éste ocupa en el diseño de políticas públicas que se implementan en todo el país y en la creación de marcos regulatorios. A pesar de que otras instituciones estatales tiene un rol, como por ejemplo el Congreso Nacional al sancionar una Ley de Educación, son las burocracias estatales quienes son responsables de su implementación¹³ (Kettl, 2006). Desde una perspectiva institucionalista, en su variante sociológica, las agencias estatales son consideradas como instituciones centrales que, lejos de ser maquinarias que cumplen con objetivos definidos por otros, se apropian de valores y promueven valores e intereses del ámbito en el que operan, de allí que puede haber diferencias entre los fines

¹² El término appropriateness en español puede ser traducirse como “apropiado” o “adecuado”. Se utilizarán indistintamente

¹³ En el caso argentino cabe señalar que tanto la actual ley como su predecesora se originaron en proyectos del Poder Ejecutivo, elaborados por el Ministerio.

declarados que debiera perseguir y los que las agencias estatales realmente buscan realizar (Thoenig, 2011). En segundo término, el carácter federal de nuestro país pone al MEN como el garante de la unidad en educación a través de generar y propiciar la adopción por parte de todas las jurisdicciones de líneas comunes que rijan la enseñanza, que son los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) normados por el CFE como conjunto de saberes y capacidades que todos los estudiantes deben adquirir y desarrollar en su paso por la escuela y en torno a los cuales debe estar organizada la enseñanza (MECYT, s.f.). Estas razones hacen que se considere en esta tesis al MEN como institución, aun cuando se trate también de una organización.

Para algunos autores, la diferencia entre institución y organización radica en que la primera es el conjunto de reglas de juego y las segundas son los jugadores basándose en la definición de uso más extendido en el campo de la ciencia política actual de institución que le corresponde a North (1995), para quien las instituciones son reglas de juego que operan como limitaciones de creación humana para modelar la interacción política, social o económica de los hombres, y constituyen “el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana” (North, 1995:14). Este autor señalaba que también las organizaciones “proporcionan una estructura a la interacción humana” (North, 1995: 15); pero analíticamente plantea que mientras las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones vendrían a ocupar el lugar de los jugadores: estas se derivarían del marco que constituye la institución. Si bien su existencia y evolución están determinados por ese marco institucional, su propio accionar a su vez impacta y modifica dicho marco. Esto llevó a muchos a establecer que las organizaciones no son instituciones. Sin embargo, como lo señala Hodgson (2006), producto de un intercambio epistolar con North en el que éste último clarifica la cuestión, la distinción entre reglas de juego y jugadores no fue más que una distinción analítica realizada por éste último para facilitar un análisis macro; pero North concede que las organizaciones son un tipo especial de institución, con jugadores internos y sistemas de reglas. Las organizaciones, desde esta perspectiva, vendrían entonces a ser en general un tipo especial de institución que tiene a su vez también jugadores y reglas de juego; incluso algunas organizaciones—en tanto grupos de individuos que se articulan en torno a una identidad común para cumplir ciertos objetivos—pueden ser consideradas también como actores en un marco institucional más amplio (Hodgson, 2006). No se explaya acerca del carácter especial de las organizaciones, aunque se puede inferir en vistas de lo anteriormente señalado que se trata más bien de una cuestión de escalas o del tamaño de la lente con la que se mira en función de las preguntas de

investigación o la temática abordada. March, Friedberg y Arellano (2011) plantean que las organizaciones también son una colección de reglas por lo que consideran que no resulta necesario realizar una distinción precisa entre ambos conceptos (institución y organización), aunque señalan que la diferencia podría estar dada por la menor frecuencia de cambio en las reglas de juego que habría en las instituciones que en las organizaciones.

March y Olsen (2006) definen a las instituciones como una colección de reglas y prácticas organizadas de relativa durabilidad que prescriben para actores específicos y situaciones específicas comportamientos adecuados; y están enraizadas en estructuras de sentido ancladas en identidades y pertenencias, y en estructuras de recursos que dotan a la institución de capacidad de acción. Las instituciones les proveen a los actores a la vez un marco de constreñimiento y de empoderamiento que les permite actuar siguiendo *la regla de lo apropiado*. Crean un horizonte de orden y previsibilidad para los individuos y están estructuradas en torno a principios, de los cuales son a la vez difusores. Pero a su vez, las reglas, rutinas, normas e identidades que configuran a una institución son también arenas de disputa; ya que representan instancias en las que se expresa la disputa entre diferentes sistemas distribuidores de sentido o, puesto en otros términos, patrones que orientan la conducta de los individuos en la institución. El impacto de las reglas depende de cuán internalizadas estén, en el sentido de que representen incentivos y constreñimientos (Olsen, 2005,15); las reglas, rutinas, normas e identidades son de algún modo la formalización de la lógica de lo adecuado (Peters, 2003). En esta perspectiva entonces, el MEN puede entonces concebirse como una institución que provee reglas de juego en tanto autoridad de aplicación de la Ley de Educación y se constituye en actor social y político en el seno del sistema educativo con un fuerte papel en la generación de construcciones simbólicas que operan como relatos institucionales.

La accountability institucional

Las instituciones deben dar cuenta de sus acciones. A este proceso se lo denomina *accountability*¹⁴ y es un elemento intrínseco a todo sistema democrático. El marco en el que se inscribe la perspectiva de *accountability* propuesta en esta investigación es la planteada por Bovens (2007). Para este autor, la *accountability* es un tipo específico de relación social: “...una relación entre un actor y un fórum, en la que el actor tiene la obligación de explicar y

¹⁴ Como ha sido señalado anteriormente, rendición de cuentas es el término que en la literatura especializada en español se utiliza para hablar de la “*accountability*”. Aun cuando en algunos momentos se utilice la acepción en español, se acuerda con Oszlak (2013) que no son estrictamente sinónimos ya que en inglés el término alude no solo a la exigencia de de rendir cuenta a quien debe hacerlo sino también a un valor, al deber de rendir cuentas.

justificar su conducta; el fórum puede realizar preguntas y realizar juicios; y el actor puede enfrentar consecuencias” (Bovens, 2007:450)¹⁵. La idea de fórum remite a lo que en comunicación se denomina audiencias o, puesto en términos de la ciencia política, diferentes ágoras que pueden ser tanto individuos como colectivos sociales, instituciones o la propia sociedad, en las que se establece un proceso de comunicación. A diferencia de los enfoques que propician una visión de la *accountability* como punición donde las consecuencias son sanciones; aquí no se da por hecho que siempre haya consecuencias, solo se señala que las puede haber. Por otra parte, las consecuencias pueden ser cuestiones formalizadas pero también reglas no escritas, incluso la misma exposición a la opinión pública o el escrutinio político pueden ser considerados como consecuencia. Bovens (2007) señala que bajo el paraguas del concepto de *accountability* entendido en un sentido amplio, se ha aludido tanto a la buena gobernanza como a transparencia, equidad, democracia, eficiencia, efectividad, responsabilidad, integridad, receptividad. Esto lleva a que la *accountability* se transforme en un concepto evaluativo y no analítico, usado para calificar un estado de cosas o el desempeño de un actor. Pero su carácter polisémico hace que sea debatible cuales son los estándares para dar cuenta de un comportamiento responsable que, además, varía según el lugar, los actores, el tiempo. Por ello el autor propone una definición restringida del concepto, considerando la *accountability* como un tipo específico de relación social que opera en tres dimensiones: “La *accountability* es importante para proveer un sentido democrático de monitoreo y control de la conducta gubernamental para prevenir el desarrollo de concentraciones de poder, y para fortalecer la capacidad de aprendizaje y la efectividad de la administración pública” (Bovens, 2007:462)¹⁶.

La primera dimensión pone en el centro de la escena a la democracia, a la ciudadanía y a los medios de comunicación, y se podría emparentar con la noción de *accountability* vertical que plantea O’Donnell (2007)¹⁷. La segunda dirección, que alude a la prevención del abuso de poder y de la corrupción, y pone el centro de la escena a organismos y poderes que están investidos del poder legal y están capacitadas para controlar y sancionar acciones ilícitas u omisiones del Estado. O’Donnell (2007:99) caracteriza esta segunda dirección como *accountability* horizontal. La tercera dimensión es la de aprendizaje; la *accountability* tiene por finalidad principal aportar al fortalecimiento institucional de la administración pública orientada a la mejora en sus políticas y en la provisión de bienes y servicios.

¹⁵ Traducción propia.

¹⁶ Traducción propia.

¹⁷ Para O’Donnell las elecciones, las demandas sociales, los medios de comunicación son dimensiones de la *accountability* vertical.

Cada una de estas dimensiones estaría poniendo en escena a fóruns diferentes. Pero el autor también plantea que existen otros dos propósitos de orden indirecto: sostener o incrementar la legitimidad de un gobierno; y conducir la catarsis de la sociedad frente a tragedias, quiebras, fracasos permitiendo una suerte de acción purificadora y reparadora o de perdón¹⁸. En la definición de Bovens (2007:452, 454) subyace la idea de que el actor puede enfrentar consecuencias y que se trata de una forma de control. Si bien pareciera primar la idea de que se rinde cuentas sobre algo que ya sucedió, el autor aclara que el concepto no alcanza solamente a un escrutinio ex post sino que también involucra a la prevención y anticipación de situaciones (Bovens, 2007:453), lo que estaría emparentando con la tercera dirección de la *accountability*. Desde el punto de vista analítico, hay variados tipos de *accountability* que se distinguen según esté basada en la naturaleza del fórum, del actor, de la conducta y de la obligación. Del primer lado se sitúa la *accountability* política que en una lista no exhaustiva incluye a los siguientes fóruns: representantes electos, partidos políticos, votantes y medios de comunicación. (Bovens, 2007:455). Hay otros tipos de fóruns por ejemplo en el caso de la *accountability* profesional: los pares profesionales y en términos de *accountability* social los grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil, y todo un conjunto de actores potenciados por el auge de internet que le ha dado una nueva dimensión a este tipo de *accountability* (Bovens, 2007:457). Partiendo de la naturaleza del actor se agregan también la *accountability* corporativa, la jerárquica (los jefes o superiores), la colectiva y la individual. Basada en la naturaleza de la conducta, se encuentran la *accountability* financiera, procedimental o de producto. Finalmente, y basadas en la naturaleza de la obligación, encontramos la *accountability* vertical (el actor está obligado a ello por la jerarquía del fórum o por que detenta poder sobre el), diagonal (el actor reporta sin estar obligado porque el fórum tiene algún tipo de poder que indirectamente lo puede afectar) u horizontal (el actor no está obligado pero lo considera necesario) (Bovens, 2007:461). Asumiendo esta perspectiva, las preguntas a hacerse entonces son: ¿quién es el actor que tiene que rendir cuentas?, ¿a quién le tiene que rendir cuentas (fórum)?, y no menor, ¿sobre qué tiene que rendir cuentas y porqué tiene que rendir cuenta? (Bovens, 2007: 454-455). Esta perspectiva de *accountability* permite revalorizar la dimensión argumentativa de la política y de las políticas públicas (Majone, 1996; Fisher y Forester 1993); ya que es a través de relatos y discursos donde se expresan, se defienden y se contestan las políticas. Aun las estadísticas y los números públicos se

¹⁸ Como ejemplos señala la apertura al público del juicio al nazi Eichmann, las comisiones de la verdad de.

constituyen en artefactos políticos, lejos de su pretendida neutralidad (Fischer, 2003:172). La idea de fórum conlleva en sí misma la idea de un proceso comunicativo.

Accountability y educación

La idea de *accountability* en el campo educativo argentino suele estar teñida de un sesgo negativo, ya que se la suele asociar a modelos o actores que buscan que esté asociada a una idea de responsabilidad de las escuelas por los resultados frente a los padres concebidos como usuarios o consumidores. Lo que a su vez remite a un modelo de gestión estatal y de políticas públicas inspiradas en el enfoque de la denominada “nueva gestión pública”, que supone la adopción por parte de Estado de valores y culturas organizacionales propias del sector privado (Estévez, 2001 y 2003). Esta orientación que plantea que la información sobre el sistema educativo debe estar al servicio de la libre elección de las escuelas por parte de las familias (las escuelas voucher o chárter), muy presentes en Estados Unidos y en Chile (McMeekin, 2006). Para otros, y concretamente en relación con la información que arrojan los resultados de las evaluaciones, propicia una negativa competencia entre escuelas o permite la promoción de incentivos económicos en función de los resultados (Tiana Ferrer, 2003b; Ravela et.al., 2008).

Corvalán señala que en este concepto de *accountability* en educación involucra dos cuestiones: rendición de cuentas y responsabilidad. En la rendición de cuentas a aquellos “interesados o involucrados por los resultados del proceso educativo se espera que tenga como consecuencia un aumento de los niveles de responsabilización de cada actor sobre tal proceso” (Corvalan, 2006:11). Pero cuando la idea de responsabilización implica consecuencias sólo para uno de los actores (la escuela) del orden de las señaladas anteriormente (estímulo a la competencia, incentivos asociados a resultados de aprendizaje), el Estado en los hechos se desresponsabiliza de su función de ser el garante del derecho de todos a la educación y se termina “transfiriendo la responsabilidad por los resultados a la relación entre escuelas y familias, como si se tratase de un asunto entre actores privados, en lugar de ocuparse de crear las condiciones para que la enseñanza resulte efectiva...” (Ravela et al., 2008:15). Las consecuencias son recompensas o sanciones, materiales y simbólicas, en relación al cumplimiento o incumplimiento de estándares (o incluso contratos en el caso de las escuelas chárter). Como lo señala Manno (2006), retomando el caso norteamericano:

El principio clave es que el dinero sigue a los alumnos a la escuela elegida por la familia, haciendo que la pérdida de dinero constituya una consecuencia clave para el distrito y la escuela que pierde al alumno. Existen dos ejemplos principales de cómo se utiliza este enfoque en los Estados Unidos: la elección competitiva de escuelas

públicas, entre ellas las escuelas charter (...), y los programas de reembolso, tales como vouchers o subvenciones de estudio. Ambos dependen de sistemas de información al cliente y de intermediarios que ayudan a los consumidores a evaluar la información en torno a los sostenedores de escuelas y las escuelas que mejor se ajustan a sus necesidades. (Manno, 2006:59)

Sin embargo, el sesgo punitivo no es intrínseco al concepto de *accountability* como lo pone de manifiesto incluso un adherente al enfoque de la libre elección, sino que resulta un añadido propio de los que se encolumnan en el movimiento de libre elección de escuelas:

Cabe recordar que el objetivo de la *accountability* es mejorar la educación, y no imponer castigos. Pero para lograr que se tomen en serio y tengan una influencia real sobre el desempeño, los estándares y la información respecto a si se están cumpliendo deben tener consecuencias. (McMeekin, 2006:36).

En la perspectiva de *accountability institucional* que se sostiene en esta tesis, de la que la evaluación de aprendizajes es un instrumento, hay implícita la idea de responsabilidad, pero entendida en los términos de obligación de dar respuestas tanto explicativas como propositivas. Por ello la responsabilidad se sitúa en primera instancia en el gobierno del sistema educativo quien debe poner en juego un conjunto de instrumentos y estrategias para hacerse de información que le permite construir conocimiento con el fin de orientar la toma de decisiones. Una toma de decisiones que se plasma en la formulación de políticas públicas orientadas a la mejora de la educación; pero sin dejar de perder de vista que no existe una linealidad entre información y toma de decisiones como ya ha sido señalado. En un sistema federal de las características del caso argentino, no hay un solo gobierno educativo ya que los servicios educativos correspondientes a la educación obligatoria son resorte de las jurisdicciones; pero dado el rol que le asigna la LEN al Estado Nacional de fijar la política educativa y controlar su cumplimiento “con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales” (art. 5° de la LEN), es el MEN quien en primera instancia debe asumir la responsabilidad de dar respuestas, junto con los gobiernos educativos de las provincias y de la CABA. Las escuelas también son responsables también, ya que los docentes y directivos son también agentes estatales, pero son los gobiernos educativos quienes tienen un mayor grado de responsabilidad por su condición rectora del sistema educativo.

Por ello cobra relevancia la tercera dimensión planteada por Bovens (2007): la *accountability* tiene por finalidad principal aportar al fortalecimiento institucional del gobierno educativo orientado a la mejora en el diseño e implementación de políticas, que a su vez permitan potenciar los propios procesos de generación de conocimiento orientado a la mejora del

proceso enseñanza-aprendizaje a nivel de escuela. La *accountability* vertical es también importante en el marco de un sistema democrático, pero si la responsabilidad principal en la provisión de la educación como bien público y en la garantía de la misma como derecho recae en el Estado, sobresale la dimensión de la *accountability* como oportunidad de aprendizaje que permita mejorar la performance gubernamental en el cumplimiento de su cometido. En ese sentido, la evaluación estandarizada de aprendizajes, junto con los otros tipos de evaluaciones, son uno de los elementos que aportan información valiosa y habilitan la generación de conocimiento con el fin de garantizar a todos los niños, adolescentes y jóvenes el derecho a una educación de calidad, entendido este último término en la perspectiva planteada por OREALC (2007b) y LLECE (2008) anteriormente presentada.

Marco teórico sobre el uso de la información y conocimiento para la toma de decisiones, la comunicación

Una tercera cuestión a considerar en el marco teórico de esta investigación es la relativa al uso de la información y la generación de conocimiento para la toma de decisiones, y la comunicación.

Problematizando la toma de decisiones

Un aporte interesante lo constituye el campo de investigación que enfoca el uso del conocimiento científico y tecnológico por parte de decisores y profesionales en su práctica (Landry, Amara y Lamari, 2001), especialmente en el caso de las ciencias sociales. Weiss (1979) sostiene que existen siete diferentes significados en torno a lo que puede implicar el término uso de la investigación proveniente de las ciencias sociales en la esfera de las políticas públicas, que conllevan a siete modelos posibles de interacción; pero como la misma autora señala, tiene más peso el modelo lineal en el que dado un problema y una decisión a tomar, la investigación social viene a llenar un vacío de conocimiento aportando evidencias que permiten resolver el problema u ofrecer una serie de soluciones posibles y así cerrar la brecha. Este modelo implícitamente considera que hay un acuerdo en torno a los objetivos y metas entre investigadores.

En los últimos años ha cobrado fuerza una corriente que apela a la necesidad de que las políticas estén basadas en evidencias y que se alinea con el modelo descrito por Weiss. Este enfoque de la “evidence- based policy” surge con fuerza en el Reino Unido al calor de la Nueva Gestión Pública (Weselink, Colebatch y Pearce, 2015) y ha cobrado fuerza en este siglo en el contexto de una demanda de mayor efectividad y eficiencia de las políticas

públicas (Head, 2008). Se busca que la toma de decisiones se base más en la explotación de datos “objetivos” y el uso de investigaciones y conocimiento especializado, particularmente de corte cuantitativo, lo que introduce una mayor racionalidad en las políticas públicas en contraste con las políticas basadas en opiniones, que se fundan en el uso selectivo de evidencia o en visiones no contrastadas de personas o individuos inspirados en prejuicios, posiciones ideológicas o especulaciones (Segone y Pron, 2008). Si bien resultaría necio negar la importancia de contar con más y mejor información que permita la construcción de conocimiento orientado a la resolución de los problemas públicos, esto resulta una condición necesaria pero no suficiente — a diferencia de las versiones más extremas de esta corriente—, y caben además algunas consideraciones respecto de qué se concibe como evidencia y la concepción misma del proceso de conformación de la agenda pública y la toma de decisiones. No existe un único tipo de evidencia, por lo que el tipo de evidencia que se prioriza responde a un contexto y a un determinado marco conceptual, lo que implica una necesaria mirada sobre quien tiene el poder para definir cuál es el tipo de evidencia reconocida (Weselink, Colebatch y Pearce, 2015).

Por otra parte, la información es percibida y utilizada de diferentes modos por los actores, lo que en términos de Head (2008) implica la existencia de múltiples “lentes”, de los cuales las más relevantes son el conocimiento político, el conocimiento científico y el conocimiento que emana de la propia implementación o práctica. Como lo señala Majone (1997:45) “la evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditoria de la verdad o falsedad de una afirmación”. Existe generalmente un cierto desconocimiento por parte de los productores de información y conocimiento — particularmente en el ámbito académico pero no exclusivamente—, de cómo se define una política pública, que deriva en que cuestiones tales como representaciones sociales, culturas políticas, juicios de valor, debates, restricciones no sean tenidas en cuenta desde esta mirada. Se tiende a subestimar el hecho de que la evidencia es solo uno de los factores que moldea las decisiones (Levin, B., 2001:7; Feinstein, 2006); a su vez, la incomprensión de cómo funciona un gobierno restringe la posibilidad de poner en juego estrategias tendientes a que las investigaciones y estudios constituyan realmente un aporte (Levin, B., 2001). Morduchowicz y Tedesco (2003) señalan que en la idea de información para la toma de decisiones subyace implícito un modelo racional en el cual se asume que los diferentes actores van a modificar su comportamiento de acuerdo a la información obtenida, transformando esa información en

conocimiento y en acción. Pero desde su mirada, en esta perspectiva se subestima la apropiación diferencial del conocimiento a partir de las diferentes posiciones de poder que un actor ocupa planteada por Giddens¹⁹, y no se considera que la información es procesada a través de filtros relacionados con valores y concepciones personales.

Desde la perspectiva racional se asume una acción siempre positiva. En esa línea, y tomando el caso del aprovechamiento de las evaluaciones, Martínez Rizzo (2003:141) plantea que es frecuente que los resultados de las evaluaciones no se aprovechen “y sólo sirvan para acumular datos en anuarios estadísticos destinados a empolvase en los estantes, sin que los responsables de tomar decisiones, y mucho menos los maestros, los conozcan y utilicen para retroalimentar su quehacer”. Para el autor esta situación se debe a deficiencias en la difusión de los resultados y en la capacitación de los usuarios que, subsanados, harían que los diferentes actores educativos los puedan comprender y aprovechar. Aun cuando los problemas de difusión y comunicación sean ciertos, esta mirada deja afuera una problematización necesaria acerca, por ejemplo, de si la ausencia de uso responde a prejuicios o valoraciones negativas sobre las evaluaciones. Pero también obvia el hecho de que no hacer nada es también una acción, ya que en toda política pública hay en juego implícitamente una toma de posición respecto de las cuestiones incluidas en la agenda pública (Oszlak y O’Donnell, 1995) como ya ha sido señalado.

Kingdon (2003), partiendo del modelo del bote de basura que propusieron Cohen, March y Olsen (1972), en su análisis del gobierno federal norteamericano sostiene que hay tres tipos de procesos que fluyen como corrientes por separado: problemas que adquieren relevancia adentro y fuera de la gestión gubernamental, las propuestas de políticas pública que esbozan especialistas y técnicos, y la política (resultados de elecciones, cambios de composición partidaria en el Congreso, cambios en la administración, opinión pública). Cada uno de esos procesos puede funcionar como incentivo o como restricción para que alguna cuestión integre la agenda de políticas públicas. A su vez estas corrientes de procesos y sus actores centrales operan de modo independiente entre sí, pero en determinados momentos críticos las tres corrientes de procesos confluyen y se acoplan problemas con soluciones y aceptación política o fuerzas políticas favorables; se abre allí una ventana de oportunidad que surge tanto por el lado de la corriente de procesos “problemas” como de la corriente de procesos “política”. Esta visión representa una concepción de conformación de agendas y toma de decisiones superadora de la perspectiva racionalista.

¹⁹ Los autores aluden a Giddens, Anthony (1997) Consecuencias de la modernidad. Madrid. Alianza.

El lugar de la comunicación en la transformación de información en conocimiento

Aun considerando que la evidencia es solo uno de los aspectos que se pone en juego en el proceso de toma de decisiones, y que esta a su vez implica un recorte intencional, cabe interrogarse como los datos se pueden transformar en información y a su vez en conocimiento.

Scasso (2012), preguntándose acerca de cómo convertir los datos en información que alimente la toma de decisiones en educación, sugiere algunos pasos. El primero lo constituye el proceso de transformación de los datos en información, que implica la incorporación de análisis que le agregan significado a una selección de datos que se realiza en función de una definición de lo que se pretende conocer para actuar desde una perspectiva política. El paso siguiente es transformar esa información en conocimiento, lo que requiere de la incorporación de otra información tanto cuantitativa como cualitativa que agregue claves de interpretación significativas, como pueden ser las normativas, el repertorio de programas en implementación, entre otros. A su juicio, esta etapa está signada por una interacción multidisciplinaria que permite enriquecer las miradas a partir del intercambio entre diferentes perfiles (Scasso, 2012:8). Pero algo que resulta importante poner en escena es que para el dato se transforme en información y abone a la construcción de conocimiento se requiere prestarle atención a la comunicación. Como lo señalan Segone y Pron (2008) “como los políticos saben muy bien pero los científicos sociales frecuentemente olvidan, la política pública está hecha de lenguaje”²⁰. En esa línea, Husen (1984) al analizar las tensiones entre investigadores, y decisores y ejecutores señala que:

Los investigadores que buscan reconocimiento entre sus pares académicos le otorgan una alta relevancia a los reportes que pueden fortalecer su reputación académica, y miran con escepticismo a la “popularización” (...) Un caso especial de mala diseminación lo representa el modo en que muchos reportes se escriben, con un indebido énfasis en la jerga. (Husen, 1984:13)²¹.

Cabe resaltar que la comunicación es más que información; la información es un insumo mientras que comunicación es el proceso mediante el cual esa información —datos, conocimientos, representaciones, imaginarios— se transmite y adquiere un sentido para la acción (Jaramillo López, 2011). La comunicación, en tanto fenómeno social, es una acción con propósito en el marco de un determinado contexto social (Thompson, 1998); en el campo de la política, la comunicación se supone una estrategia pues se realiza para lograr algo

²⁰ Traducción propia

²¹ Traducción propia

(Canel, 2006:24). En el campo gubernamental, la comunicación resulta fundamental pues abona, en lo interno, a la construcción de un significado compartido que permite mejorar la eficacia de la acción estatal; en lo externo está dirigida a generar consensos sobre la acción de gobierno (Riorda, 2006). Por ello, el análisis de la comunicación estatal no puede limitarse al estudio de cuanta información se encuentra disponible hacia adentro o hacia afuera de una institución. Esto es un aspecto relevante pero la información por sí sola no es equivalente a comunicación y contar con mayor información no implica necesariamente abonar a una mayor comprensión (Fabbri, 2015). En el campo de la evaluación, por ello, resulta clave la diseminación que implica tanto el modo en que los resultados son presentados como los canales utilizados para su comunicación ya que el valor de una evaluación en última instancia reside en su uso (Feinstein, 2002).

Síntesis teórico conceptual

Como se ha podido apreciar en el desarrollo de este marco teórico, son diversos los factores que han dado lugar a que las políticas de evaluación tengan cada vez más relevancia en la agenda educativa. Oszlak y O'Donnell (1995) señalan que:

La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición-agregaríamos, predominante-del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (Oszlak y O'Donnell, 1995:113).

Y entre todos los tipos de evaluación, sobresale la evaluación de aprendizajes a la que se le adjudican diversos sentidos, alcances y usos. Desde la perspectiva de esta tesis, se adhiere a la idea de que la evaluación estandarizada de aprendizajes es un componente importante de un sistema integral de evaluación de la educación pero no por ello el único tipo de evaluación relevante (Ravela et.al., 2008:8) ya que existen otras estrategias evaluativas complementarias como son las observaciones de clase, la autoevaluación institucional, entre otras, para dar cuenta de la calidad de un sistema educativo de un modo más amplio. Para evaluar a un sistema educativo en su integralidad, deben considerarse también otros aspectos que hacen a las posibilidades de acceso a la educación, la cobertura, la retención, el egreso, la duración de las trayectorias escolares.

Reconocidos estos límites, la evaluación estandarizada de aprendizajes es una herramienta que permite incrementar el conocimiento acerca de lo que sucede en las aulas en el marco del proceso de enseñanza-aprendizaje; y que de modo indirecto, muestra algunos indicios sobre el

efecto de las políticas educativas implementadas. Por ello, este tipo de evaluación se constituye en un instrumento de *accountability* institucional de los gobiernos educativos; para que prevalezca la dimensión de *accountability* como oportunidad de aprendizaje, se requiere que la información resultante sea conocida y que, a su vez, se pongan en juego políticas orientadas a fortalecer el uso de esta información. Estas políticas deben contemplar tanto la especificidad y necesidades de los diferentes tomadores de decisiones en cada nivel del sistema educativo como la dimensión territorial del mismo, propiciando análisis y lecturas orientados a la eliminación de las brechas entre la situación actual y los logros de aprendizajes esperados, considerando a todos los estudiantes y no a aquellos que se acercan al tipo ideal esperado²².

Retomando las preguntas a hacerse en el marco de esta perspectiva de *accountability* planteada por Bovens (2007), es el MEN el actor principal que debe rendir cuentas, aun cuando la responsabilidad primaria por lo que sucede en las escuelas y en las aulas sea del resorte de las provincias. Respecto de quien es el fórum o los fórum a los que debe responder el MEN, la LEN y la Resolución CFE 116/10 señalan como destinatarios principales de la información a producir a partir de las evaluaciones a los gobiernos educativos, las escuelas, los docentes, la comunidad educativa, el Congreso y la sociedad en general. En razón de lo señalado anteriormente respecto de la relevancia que ha adquirido la agenda educativa supranacional establecida por pactos y convenios, puede considerarse también a la comunidad educativa internacional como un fórum al que el MEN le rinde cuentas. Respecto de la pregunta acerca de sobre qué rinde cuentas el MEN a partir del ONE, Poggi (2008), al traer la cuestión de la *accountability* al ámbito de la educación, señala que si bien en un nivel macro la rendición de cuentas hace a informar en qué medida el sistema educativo cumple con las finalidades sociales que se le han encomendado, hoy dichas finalidades no son objeto de consenso (Poggi, 2008:33) ya que para algunos actores el rendimiento académico de los alumnos es la principal finalidad, mientras que para otros importa más el proceso de formación general de los alumnos, del cual el rendimiento académico es solo un aspecto; así como para algunos son prioridad los aspectos vinculados con la socialización por sobre la transmisión cultural, mientras que para la educación debe tener una mayor sintonía con el mercado de trabajo y por ende debe prestarse más atención a la formación (Poggi, 2008:33). Sin embargo, y aun considerando la discusión sobre las finalidades de la educación y el

²² La representación que muchos docentes, directivos y técnicos tienen acerca del perfil esperado del niño o joven a ser escolarizado contiene elementos vinculados a la cultura dominante y a los sectores sociales más aventajados, la que construye y fundamenta la concepción del déficit cultural y genera baja expectativa sobre los alumnos que no responden al perfil esperado, convirtiéndose en un factor de exclusión (España y Kit, 2012; Escandell, Kit y Scasso, 2015).

federalismo, el sistema educativo argentino tiene definidos normativamente un conjunto de Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP); los NAP para cada ciclo educativo elaborados por el CFE y aprobados por diversas resoluciones del CFE buscan “dar unidad al sistema” (Resolución CFE 214/04 art. 3º) y garantizar “una base común y equivalente de aprendizajes para todos los niños y jóvenes” (punto Ia del Anexo de la Resolución CFE 214/04) que si bien no constituyen un diseño curricular en sí, son en pautas en torno a las cuales deben orientarse los currículos, que son de resorte de las provincias. En este sentido, el ONE estaría informando sobre el grado en que los saberes y capacidades considerados esenciales por el Estado han sido adquiridos y desarrollados por los estudiantes, aunque al considerarse al incluirse en el ONE una indagación sobre factores escolares que inciden en los aprendizajes, implica también de un modo indirecto una mirada sobre las políticas educativas nacionales. Finalmente, y en relación al porqué del ONE, se asume que es tanto un instrumento para el aprendizaje institucional orientado a la mejora en los diferentes niveles del sistema educativo, como una obligación indefectible del Estado en el marco de un sistema democrático.

Pero hay otras razones ya no teóricas sino formales por las que considerar al ONE como instrumento de accountability. La propia LEN asume en su artículo 99 que el Poder Ejecutivo, a través del MEN, debe dar cuenta ante el Congreso anualmente de la información relevada y de los resultados de las evaluaciones realizadas en el marco de la política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo que debe implementar, a la vez que mediante el artículo 97 se obliga a hacer públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa, obligación que hace extensiva a las jurisdicciones. Este mandato es recogido a su vez por la Resolución del Consejo Federal 116/10. En este marco, el ONE encontraría entonces su por qué en el hecho de ser un instrumento que le permite al gobierno cumplir con su responsabilidad en democracia de rendir cuenta de sus acciones que tal como lo pauta la LEN, y a la vez construir conocimiento orientado a la mejora, lo que representa una instancia de aprendizaje. Existe también un segundo por qué para explicar la implementación y aplicación periódica del ONE y que remite a la participación del país en instancias supranacionales. Como ya ha sido señalado, los estados están en la actualidad altamente sujetos a la influencia de prescripciones, lineamientos y políticas cuyas bases se gestan en el marco de acuerdos internacionales y/o en organismos internacionales; en donde se resalta la necesidad de contar con información respecto de los aprendizajes de los estudiantes. Mc Neely y Cha (1994:12) señalan al respecto: “...la participación en organismos internacionales,

que en sí es frecuentemente utilizada como un indicador de la integración al amplio sistema mundial, puede llevar a la incorporación activa por parte de los estados nacionales de ideologías educativas y prácticas con connotaciones mundiales²³”. En este marco, el ONE podría ser asimilado a una práctica isomórfica (Di Maggio y Powell, 1983), cuyo fundamento radica en la necesidad de legitimarse en la comunidad internacional. Ambos fundamentos no son excluyentes pero el énfasis del MEN en uno u otro sentido es materia de indagación y análisis de esta investigación.

En efecto, y considerando a las instituciones —y por ende al MEN— como una colección de reglas y prácticas organizadas enraizadas en estructuras de sentido ancladas en identidades y pertenencias, y en estructuras de recursos, el análisis de las respuestas a las preguntas planteadas anteriormente a partir de las diferentes voces permite poner en evidencia si existe una *regla o lógica de lo apropiado/adequado* (March y Olsen, 2006) que caracteriza al MEN respecto de la evaluación de aprendizajes o bien existe más de una “lógica de lo adecuado” coexistiendo o compitiendo en la institución (March y Olsen, 2009). De allí la relevancia de prestar particular atención a los discursos y documentos oficiales, y analizar la estrategia comunicativa subyacente, ya que en los términos de Majone (1996), las políticas públicas son esencialmente argumentativas: el argumento es “el eslabón que enlaza datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será, normalmente, una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas” (Majone, 1996:356). Desde esta perspectiva, toda política pública es un constructo discursivo; los discursos políticos —entendidos como “la interacción comunicativa entre actores políticos que traduce problemas en asuntos de política pública” (Fischer, 2003: 30) — no solo buscan reflejar una realidad, sino que son en gran parte constituyentes de la realidad que se quiere explicar; moldean y proveen a la vez conocimiento (Fischer, 2003). Se reconoce en este sentido el papel central que tiene la estrategia adoptada para comunicar el ONE en su conjunto.

III. METODOLOGIA

Tipo de estudio / diseño

Para llevar adelante los objetivos de investigación se recurrió a un diseño no experimental, más concretamente a un estudio de caso con un enfoque cualitativo. La tesis fue realizada en

²³ Traducción propia

base a la utilización de distintas técnicas de investigación social. En primer lugar, se recurrió a la investigación documental, que implicó la revisión y el análisis de documentos del MEN, normativas, discursos oficiales y la página web de la institución. En segundo lugar, a la realización de entrevistas en profundidad de corte semi-estructurado con técnicos y funcionarios del MEN.

Fuentes y herramientas

Para esta investigación se utilizaron fuentes de datos primarias y secundarias, las que se detallan a continuación; y como herramienta se utilizó la técnica de análisis de contenido.

Fuentes Primarias

Se realizaron 15 entrevistas en profundidad de corte semi-estructurado a técnicos y funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación de las siguientes áreas:

- Subsecretaría de Planeamiento Educativo
- Instituto Nacional de Formación Docente
- Dirección Nacional de Planeamiento Educativo
- Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa
- Dirección Nacional de Gestión Educativa
- Dirección de Educación Primaria
- Dirección de Educación Secundaria
- Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo
- Dirección de Prensa y Difusión Institucional
- Coordinación de Educación Rural

Asimismo, y a efectos de considerar el rol del ONE en programas con financiamiento internacional, se entrevistó también a un técnico que perteneció al equipo del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural I (PROMER I). Para la realización de las entrevistas se elaboró un cuestionario guía que se adjunta como Anexo III con el fin de captar las diferentes experiencias, opiniones y significados respecto del ONE y su implementación en el período de análisis.

Un desafío que se debió sortear fue la cuestión de la confidencialidad de las opiniones de los entrevistados. Esto fue un requisito para poder realizar la entrevista y por ello se debió pensar en una estrategia que a la vez que permitiese explotar la información obtenida salvaguardara la asociación entre opinión citada y entrevistado, varios de los cuales se desempeñaban como funcionarios. Por ello se optó por conformar dos grupos de entrevistados. Por un lado el grupo denominado Integrantes de áreas pedagógicas, al que se codificó como IAP y bajo el cual se ubicaron a los entrevistados pertenecientes al Instituto Nacional de Formación Docente, a la Dirección Nacional de Gestión Educativa, la Dirección de Educación Primaria, la Dirección

de Educación Secundaria, la Coordinación de Educación Rural, y —a pesar de constituir un perfil híbrido—, también al ex coordinador del PROMER I que funciona en la órbita de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. A cada entrevistado se le asignó un número asociado (iap1, 2, etc.). El segundo conjunto denominado Integrantes de áreas de planificación, evaluación e información y codificado como IAPEIII, agrupó a los entrevistados pertenecientes a la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa, Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo y Dirección de Prensa y Difusión Institucional. A cada entrevistado se le asignó también un número asociado (IAPEIII1, 2, etc.). Asimismo, se optó por utilizar genéricamente el término entrevistado, sin identificar género. Para el procesamiento de las entrevistas, se utilizaron los siguientes ejes de análisis:

- Definición personal del ONE
- Alcance que le atribuye al ONE
- Sentido que le asigna al ONE
- Uso que le da el ministerio en general a la información que arroja el ONE
- Uso que le da él o su área a la información que arroja el ONE
- Participación en el ONE del entrevistado o su área
- Percepción en general sobre la relación entre las áreas de planeamiento, información y evaluación y las áreas pedagógicas
- Opinión sobre productos del ONE
- Opinión sobre la estrategia de comunicación del ONE
- Valoración del ONE

Se buscó además resaltar la existencia de menciones y opiniones sobre cuestiones institucionales que pudiesen resultar relevantes tales como antecedentes históricos del ONE, disputas teóricas en campos disciplinares, consideraciones sobre las áreas pedagógicas por parte de las áreas de planificación, evaluación e información y viceversa.

Fuentes secundarias

Se realizó una investigación documental que implicó el análisis de los siguientes documentos:

- i. Normativa nacional, ministerial y del Consejo Federal y normas de estructura organizativa del Ministerio
- ii. Portal ministerial web; informes de resultados y factores asociados de ONE 2010 y ONE 2013 y todo otro tipo de documentación pública producida por el Ministerio de Educación de la Nación relativa a estas evaluaciones estandarizadas, así como artículos periodísticos que incluyen declaraciones de funcionarios respecto del ONE
- iii. Documentos base de líneas de acción, proyectos y programas del MEN
- iv. Bibliografía en la materia

Normativas

Para la recopilación de normativa del CFE, se realizó una exploración del portal ministerial, y para la búsqueda de la normativa nacional en materia de estructura y LEN se recurrió al sitio

internet INFOLEG del Ministerio de Economía. Los ejes puestos en juego en el análisis normativo de las resoluciones de CFE y la LEN fueron:

- Alcance que le atribuye al ONE
- Sentido que le asigna al ONE
- Uso que le da el ministerio en general a la información que arroja el ONE
- Existencia o inexistencia de pautas respecto de la comunicación

Documentos del MEN relativos al ONE y declaraciones de funcionarios

Se analizaron el contenido del portal oficial que atañe específicamente al ONE; los documentos específicos del ONE 2010 y ONE 2013, incluyendo los Boletines elaborados por el Departamento de Evaluación de la DINIECE. Se consideraron tanto los documentos que reportan, analizan resultados y/o realizan recomendaciones a partir de los resultados como aquellos elaborados para facilitar la implementación de los operativos. En el caso de la prensa, se realizó una búsqueda de artículos periodísticos que tuvieran como temática central al ONE 2010 y 2013, priorizando aquellos en los que se consignaban declaraciones de funcionarios nacionales. Se analizaron también diferentes declaraciones, gacetillas y comunicados de prensa del Ministerio. En todos los casos, se consideraron como ejes del análisis:

- Alcance que le atribuye al ONE
- Sentido que le asigna al ONE
- Uso que se define para la información que arroja el ONE
- Audiencias destinatarias
- Estilo comunicacional, buscando discernir si el mismo se ajusta a las audiencias destinatarias (en el caso de los productos)
- Contenido de la comunicación
- Exhaustividad de la información ofrecida

Documentos de líneas de acción, proyectos y programas del MEN

Se estudiaron las líneas de acción planteadas en el marco del PNEOYFD 2012-2016 con el fin de confeccionar un listado de aquellas en las que los resultados del ONE, tanto de las pruebas en sí como de los informes de factores asociados, pudiesen resultar de utilidad como aporte para el diseño en sí de la política o para monitorear y/o evaluar su implementación. La idea de utilidad del ONE remite directamente a los usos planteados en la introducción del apartado IV. En todos los casos sólo se tuvo en cuenta lo establecido en materia de responsabilidad nacional o responsabilidad compartida, excluyéndose del análisis las responsabilidades provinciales. A partir de esa selección que se adjunta como Anexo II, se rastrearon las políticas, programas, proyectos y acciones llevadas adelante por el MEN relacionadas con las líneas de intervención prioritarias del PNEOYFD 2012-2016. Para ello se recurrió a la información disponible en documentos oficiales disponibles en el portal ministerial web o en el repositorio institucional digital del ME, y se complementó con la lectura de resoluciones

específicas del CFE. En los casos en los que no se logró detectar ningún documento de ese tipo se consideró directamente la propia página informativa del portal ministerial web. En un caso la documentación fue brindada por el área competente.

Posteriormente se analizaron los documentos base de dichos programas, proyectos, acciones, el que se complementó con la lectura de investigaciones y evaluaciones específicas que pudiesen existir de esos programas. Se priorizó la búsqueda de los documentos base que sustentan las políticas, programas, proyectos y/o acciones que se recogen como lineamientos políticos en el PNEOYFD en los niveles educativos involucrados en el ONE (Primaria y Secundaria). Se consideró además el nivel superior en lo que respecta a formación continua y se incluyó también a la modalidad de educación rural, toda vez que las muestras de escuelas en las que se aplica el ONE de Primaria son representativas por ámbito geográfico. Para esta selección se asumieron algunos supuestos respecto de usos posibles que se presentan en el Anexo I. En todos los casos se rastreó la existencia de alguna mención al ONE, a resultados de aprendizaje de los alumnos y/o referencias a factores asociados al aprendizaje que surgen de los informes del ONE; y en caso afirmativo, se analizó específicamente para qué se los utiliza en función de usos posibles definidos en la introducción del Apartado IV.

Bibliografía

Se realizó una extensa búsqueda bibliográfica centrada en investigaciones, artículos y documentos de trabajo tanto académicos como de organismos e instituciones internacionales, regionales y nacionales en torno a los siguientes temas:

- rol de la evaluación en las políticas publicas
- evaluación estandarizada
- evaluación educativa
- concepto de la calidad educativa
- comunicación estatal
- uso de la información y el conocimiento

Unidades de análisis y unidades de observación

La unidad de análisis en esta investigación es la relación observada en el MEN en el período 2010-2015 entre el alcance, sentido y uso atribuido al ONE en la normativa, discursos y documentos institucionales oficiales; y las prácticas institucionales cotidianas con relación al ONE. Si bien habitualmente las unidades de análisis en la investigación social son individuos, colectivos o instituciones; los eventos, episodios, acontecimientos e incluso relaciones o interacciones también pueden constituir unidades de análisis (Corbetta, 2007; Marradi, 2007; Hernandez Sampieri, Fernandez Collado y Lucio (2006).

Las unidades de observación son a) la normativa; b) los documentos oficiales relativos al ONE; c) los discursos oficiales de funcionarios; d) la página web del MEN; e) los técnicos y funcionarios del MEN entrevistados; y f) los documentos base de una selección, en función de los lineamientos del PNEOYFD 2012-2016, de políticas, programas, proyectos y acciones llevados adelante por el MEN en el período de análisis

Dimensiones de análisis

Alcances: recapitulando las diferentes posibilidades

La Real Academia Española define alcance como la significación, efecto o trascendencia de algo. Hablar del alcance del ONE entonces necesariamente detenerse en el objeto sobre el que está el ONE está hablando, sobre el que está denotando. Toranzos (2014:11) señala que “A partir de una concepción sistémica de la realidad educativa resulta fundamental diferenciar aquello que se constituye en fuente y unidad de información en el marco de un proceso de evaluación y lo que efectivamente es el objeto de la misma”. Como fuera presentado en el marco teórico, varias son las posiciones respecto del alcance de las evaluaciones estandarizadas como es el caso del ONE. Está claro que en el ONE la unidad de información son los alumnos a través de sus respuestas, y el objeto aparente de la evaluación es el aprendizaje de los mismos. Sin embargo, cabe recordar que el ONE no se limita a la aplicación de pruebas para medir conocimiento, sino que incluye como parte del dispositivo cuestionarios de contexto que buscan establecer indicios sobre factores escolares y extra-escolares asociados al aprendizaje, cuyos destinatarios no son solo los alumnos sino también directores, y en el caso del 6° grado de primaria docentes. Desde la posibilidad que habilita la explotación de los datos del ONE que señala Kit (2004) —la combinación entre los resultados obtenidos y la información complementaria que arrojan los cuestionarios de contexto o complementarios— corresponde interrogarse si es válido considerar también a la enseñanza como uno de los alcances del ONE, o más precisamente, el proceso enseñanza-aprendizaje; considerando que aprendizaje y enseñanza son dos caras de un único proceso y que están indisolublemente ligados. Luego se encuentran aquellas voces que sostienen que estas evaluaciones tienen por alcance también a las políticas educativas, finalmente están aquellos que consideran que dan cuenta del estado de todo el sistema educativo. Por ello, en la lectura y análisis de la normativa, los discursos, documentos oficiales, y página web del MEN; así como en la indagación a los técnicos y funcionarios del MEN entrevistados, que constituyen las unidades de observación, se buscó discernir el alcance que se le asigna al ONE, considerando las siguientes alternativas:

- los aprendizajes de los alumnos
- el proceso enseñanza-aprendizaje
- el proceso enseñanza-aprendizaje y las políticas educativas
- el sistema educativo

Sentidos del ONE

Por sentido se hace referencia al *porqué* se realiza el ONE. Esto está íntimamente ligado con su uso, el *para qué*. Bertoni, Poggi y Teobaldo (2009:9) sostienen que mientras el *por qué* remite a la intención de quien construye el objeto de evaluación, la pregunta del *para qué* refiere a qué se pretende hacer con los resultados.

Desde la perspectiva presentada en el marco teórico de la evaluación como instrumento de *accountability* institucional, en el caso del ONE es necesario tener en cuenta la diversidad de fóruns involucrados a los que se tiene que rendir cuentas, y por ende la dimensión de *accountability* principal y el sentido del dispositivo. Mientras en algunos casos el acento estaría puesto en el control y monitoreo de la acción de gobierno *ex post* (la ciudadanía, los medios), en otros cobraría más relevancia en su faceta de insumo para el aprendizaje orientado a la mejora (los docentes, las escuelas, los ministerios provinciales). Por ello, a efectos de esta investigación se propone la siguiente categorización de sentido del ONE para organizar el análisis:

- i. información para la sociedad
- ii. orientar las políticas ministeriales
- iii. orientar la gestión escolar

No se trata de sentidos excluyentes, pero resulta de interés discernir cuál o cuáles de éstos adquieren mayor relevancia en los documentos y en la perspectiva de los actores entrevistados ya que involucra a diferentes destinatarios. Nótese que mientras los primeros dos categorías implican un nivel macro estructural, en el caso de (iii) el acento está puesto en el nivel micro estructural, la escuela. Esto puede implicar un rol activo del MEN siempre y cuando existan efectivamente políticas o programas en las que el ONE se pone en juego en apoyos o intervención específica en terreno que involucre a determinadas escuelas o docentes —por ejemplo en provincias o escuelas donde los resultados de las evaluaciones no sean satisfactorios. O exista una oferta de políticas con un carácter más universal, sin que medie algún tipo de apoyo o intervención focalizada; o simplemente se puede pensar en el rol del MEN como un productor de información dirigida a las escuelas. Mientras que en el primer caso el enfoque de la evaluación como oportunidad de aprendizaje alcanzaría a las escuelas, en el segundo caso depende del tipo de dispositivo que impliquen estas políticas y de las

características de la comunicación con las escuelas; mientras que en el tercer caso dicho enfoque estaría ausente en la perspectiva asumida en esta investigación ya que la información por sí sola no se traduce en conocimiento para la acción. El sentido declamado debe tener un correlato en el tipo de uso de los ONE.

Usos del ONE

Íntimamente atado al sentido, aparece la cuestión del uso de la información del ONE que se deriva por parte del Ministerio, es decir el para qué. En el sentido del ONE como información para la sociedad, el uso desde el MEN estaría centrado en legitimar las políticas aplicadas por el gobierno y/o construir consenso social para la implementación o revisión de políticas públicas. Asociado al sentido de orientar las políticas ministeriales, se usaría fundamentalmente como evidencia para la generación y/o revisión de políticas y acciones educativas. Si el sentido es orientar la gestión escolar, el ONE resultaría un elemento de apoyo para la revisión del proyecto escolar, de la propuesta y prácticas pedagógicas del equipo docente con el fin de abonar a la mejora del proceso enseñanza-aprendizaje a nivel de escuela, pero siempre que esté enmarcado en políticas que impliquen instancias de apoyo o asesoramiento a las escuelas o a sus docentes en las que no solamente se brinde la información, sino que se la interprete en la clave de ofrecer herramientas que permitan cerrar la brecha entre los logros de aprendizaje observados y los esperados en función de los NAP. En base a los usos de los resultados de evaluaciones educativas a gran escala que Arregui (2008) rastrea en los diferentes países de América Latina, y a la luz de la realidad argentina, se delinearón las siguientes alternativas de usos posibles:

1. para elevar la conciencia ciudadana sobre los logros y desafíos de la educación
2. para mejorar el diseño de las políticas educativas como elemento de diagnóstico
3. para la asignación de recursos a las provincias y/o a escuelas (en este último caso limitado a las secundarias con oferta de ciclo orientado)
4. para el diseño de programas de apoyo a escuelas
5. para la investigación estatal y evaluación de programas nacionales
6. para la elaboración de los NAP (del ciclo orientado de la secundaria).
7. para la generación de insumos para el aprovechamiento de los resultados del ONE por parte de las escuelas
8. para el diseño de políticas de desarrollo profesional docente
9. parámetro de monitoreo o evaluación de políticas a nivel nacional, provincial o escuelas.

Del mismo modo que en las alternativas de sentido, no se trata de usos excluyentes; lo que se pretende es dilucidar cuál o cuáles adquieren mayor relevancia según las fuentes. En el caso del primer uso cabe señalar que no solo se relaciona con la dimensión democrática de la

accountability sino que remite al propósito indirecto señalado por Bovens de la *accountability* utilizada para sostener o incrementar la legitimidad de un gobierno. El resto de los casos excepto el n° 3, estarían en la línea de la *accountability* en su dimensión de aprendizaje con mayor o menor énfasis. En el caso n°3 la dimensión de aprendizaje está ausente. En todos se trata de ver cuál es el uso real: mientras que el uso esgrimido o declamado es aquel estipulado en las normas, los documentos y discursos oficiales, y lo declarado en las entrevistas, el uso real desde una perspectiva institucional surge del análisis de los documentos base de políticas y programas que implementa el MEN.

Comunicación del ONE

La comunicación del ONE constituye una dimensión insoslayable de análisis en vistas de la hipótesis formulada. Se entiende comunicación como proceso que implica la construcción de significados compartidos con el fin de lograr algún objetivo; que en el caso estatal conlleva también la generación de consensos sobre la acción de gobierno. Para el estudio de la comunicación de los ONE se consideraron el acceso a la información acerca del ONE, los recursos de comunicación desplegados al servicio del ONE, y los propósitos de la comunicación. Para la dimensión herramientas de comunicación.

IV. DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

Capítulo 1 La evaluación en el marco normativo de la educación argentina y su lugar en el Ministerio de Educación nacional.

La Evaluación educativa en la Ley de Educación Nacional

En el año 2006 se sanciona la Ley N° 26.206 de Educación Nacional que representa un nuevo marco regulatorio para el sistema educativo que reemplaza a la Ley Federal de Educación. Ésta aborda explícitamente a la evaluación educativa en su Título VI denominado “La Calidad de la Educación “. Es significativa esta asociación pues está dando cuenta de que la evaluación educativa asociada a la generación de información son las herramientas centrales para dar cuenta de la calidad. La política de evaluación en particular es un instrumento de mejora tal como se expresa en el art. 85 inciso d) que integra las disposiciones generales de este Título.

ARTÍCULO 85.- Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos correspondientes, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación: (...) d) Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 94 a 97 de la presente ley.

Mediante este inciso se le encomienda al Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal, implementar una política de evaluación orientada a la mejora. Esta suerte de responsabilidad compartida se reafirma en el Capítulo III - Información y Evaluación del Sistema Educativo de este Título. En efecto, el artículo 96 se establece que la política de información y evaluación debe ser concertada en el ámbito del CFE.

ARTÍCULO 96.- La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad. Asimismo, apoyará y facilitará la autoevaluación de las unidades educativas con la participación de los/as docentes y otros/as integrantes de la comunidad educativa.

Sin embargo, en el artículo 94, se le otorga explícitamente al MEN la responsabilidad principal del desarrollar e implementar una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo.

ARTÍCULO 94.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de

información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.

Un primer señalamiento a realizar entonces es que, en sintonía con el carácter de responsabilidad concurrente y concertada entre el Poder Ejecutivo nacional y los poderes ejecutivos provinciales que tienen el gobierno y la administración del sistema educativo nacional (art. 113), la política de información y evaluación del sistema educativo requiere de un acuerdo político amplio para su diseño e implementación, cabiéndole al Ministerio en la práctica el papel de “guía de las decisiones sobre lineamientos y prácticas del sistema educativo (liderando una tendencia a su recentralización), pero sin confrontar las posturas provinciales, sino con iniciativas que tendieron a contenerlas” (Rey, 2013: 8).

De la lectura integral de los artículos 94 y 96 se desprende que la política de información y evaluación tiene por finalidad la toma de decisiones orientada al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social, y la igualdad educativa. Cabe señalar, atendiendo a ciertas discusiones que reseñadas en torno al concepto de calidad educativa, que la igualdad educativa y la mejora de la calidad aparecen como dos cuestiones diferenciadas en el artículo 96 de la LEN.

Un segundo señalamiento es que el amplio concepto de toma de decisiones aparece anclado en los principios de calidad, equidad del gasto, transparencia y participación de la sociedad. En este sentido las variables que deben ser objeto de información y evaluación, que se definen en el artículo 95 como aquellas que permiten dar cuenta del funcionamiento del sistema, deben ser la base que determine la distribución del gasto, tienen que ser públicas y conocidas por la sociedad, y su evolución permite dar cuenta del grado de calidad del sistema mismo. Las mismas son: cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, procesos y logros de aprendizaje, proyectos y programas educativos, formación y prácticas de docentes, directivos y supervisores, unidades escolares, y contextos socioculturales del aprendizaje. La enumeración de estas variables no es taxativa ya que se menciona la expresión “tales como”; pero en su conjunto constituyen el piso mínimo de información que debe estar disponible. A su vez —en tanto representan grandes temas nodales de la educación— deben ser objeto de evaluación. La evaluación alcanza entonces tanto a las políticas en sí como a los resultados de las políticas, y en términos de escala de análisis tanto al sistema educativo en su conjunto como a la escuela

individualmente y su contexto. No solo deben evaluarse los logros de aprendizaje de los alumnos sino los procesos de aprendizaje y las prácticas de los docentes.

Un tercer aspecto a señalar es que la LEN marca expresamente en el artículo 96 que la política de información y evaluación debe contemplar el apoyo y facilitamiento de la autoevaluación por parte de las unidades educativas con la participación de docentes y otros integrantes de la comunidad educativa. Esta última mención podría interpretarse como la materialización explícita del ámbito en donde debe darse la participación social. Las familias de los alumnos integran la comunidad escolar, por lo que debieran ser parte del proceso; incluso los propios alumnos podrían formar parte de este proceso de autoevaluación. Pero al usar el término comunidad educativa está denotando que la participación no se limita a los actores escolares sino que puede incluir también a otros actores sociales que forman parte de la comunidad local territorial en la que se inserta la escuela²⁴.

Respecto de la publicidad de la información, el artículo 97 de la LEN establece que “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa”. El límite está puesto en el nivel de desagregación; en el mismo artículo se establece que debe resguardarse la identidad de los alumnos, los docentes y las instituciones educativas ya que esto implicaría de algún modo la posibilidad de una estigmatización. Elípticamente se alude a la Ley N° 17.622 de modernización y racionalización del servicio estadístico nacional mediante la cual se crea el INDEC en el año 1968 y se norma el sistema estadístico nacional, al mencionar a “la legislación vigente en la materia” como elemento fundante de esta decisión. Un destinatario de la información privilegiado por la LEN es el Congreso Nacional, a quien el Poder Ejecutivo le debe elevar un informe anual que dé cuenta de la información y evaluaciones relativas a las variables fijadas por el artículo 95 anteriormente mencionadas, así como de las acciones desarrolladas y a desarrollar, tal como lo establece el artículo 99. Finalmente, mediante el artículo 98 se establece la creación de un Consejo Nacional de Calidad de la Educación, cuyo funcionamiento está previsto en el ámbito del MEN y que tiene el rol de órgano de asesoramiento especializado. Su integración se prevé a partir de miembros reconocidos de la comunidad académica y científica, representantes del MEN, del CFE, del Congreso Nacional, de las organizaciones del trabajo y la producción, y de las organizaciones gremiales docentes

²⁴ Respecto de las diferencias entre comunidad escolar y comunidad educativa ver Torres (s/f). Respecto de comunidad local y comunidad escolar ver Borioli (2010)

con personería nacional. Como funciones específicas se le adjudica la posibilidad de proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Educativo Nacional, participar en el seguimiento de los procesos de evaluación e incluso emitir opiniones técnicas, elevar al Ministerio propuestas y estudios tendientes a la mejorar de la calidad de la educación nacional y la equidad en la asignación de recursos, participar en la difusión y utilización de la información generada, y asesorar al Ministerio en materia de participación en operativos internacionales de evaluación.

En el tratamiento de la LEN en el Congreso, pocos legisladores se detuvieron sobre el tema de la evaluación, tal como surge de la lectura de las versiones taquigráficas correspondientes al tratamiento del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo en ambas cámaras. Entre aquellos legisladores que realizaron alguna consideración al respecto se puede observar que el sentido atribuido a la evaluación es coincidente entre legisladores de distintas extracciones partidarias: información para el seguimiento de las políticas y para sustentar la toma de decisiones. Los señalamientos divergentes, que fueron minoritarios en términos numéricos individuales pero también en relación el peso numérico de las bancadas que los expresan²⁵, se dieron en torno a tres cuestiones: al acceso de la información resultante de las evaluaciones; el órgano responsable del sistema de información y evaluación; y la explicitación de la participación del país en evaluaciones internacionales. No obstante estas observaciones, en ambas cámaras la ley fue aprobada por la casi totalidad de sus integrantes, es decir que concitó amplias mayorías transpartidarias.

En síntesis, toda vez que se trata de una ley marco, la evaluación educativa abarca en términos de alcance a todo el sistema educativo. De acuerdo a las categorías que se han propuesto para el análisis, el sentido de la evaluación es el de informar a la sociedad, y orientar las políticas ministeriales. El sentido de la evaluación como orientador de la gestión escolar parece estar más bien reservado a los procesos de auto evaluación que deben ser impulsados por las jurisdicciones y por el propio CFE, tal como surge del artículo 123 inciso g) en donde se plantea que debe fijar criterios generales para que las jurisdicciones propicien el desarrollo de “procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión”. En cuanto a los usos de la evaluación, ésta debe ser utilizada tanto para elevar la conciencia ciudadana sobre los logros y desafíos de la educación, y para mejorar el diseño de las políticas educativas, y la asignación de recursos a las provincias, y/o

²⁵ En ambas Cámaras el proyecto es votado afirmativamente por una amplia mayoría. Solo 3 de los 72 senadores integrantes del cuerpo votan en contra y en el caso de Diputados 34 de 169 diputados presentes y 257 que integran dicha Cámara.

a escuelas. La evaluación es entonces tanto un mecanismo de *accountability* democrática como de aprendizaje.

La Evaluación educativa en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación

Resolución CFE N° 116/10

Luego de sancionada la LEN, el CFE dicta el 30 de septiembre de 2010 la Resolución CFE N° 116/10 mediante la cual aprueba como anexo el documento “Lineamientos para la evaluación de componentes de la calidad educativa 2010 – 2020” y determina que a partir del año 2010, la aplicación de los ONE se lleve a cabo con una periodicidad trienal. La discusión de esta Resolución se inicia en el mes de mayo de dicho año, cuando —como es una práctica habitual del CFE—se somete a discusión, mediante la Resolución CFE 99/10, una versión preliminar de la futura Resolución. Originalmente el documento sometido a discusión se denominaba “Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, para el período 2010-2020”. Las modificaciones que se dieron en el marco de la discusión muestran la voluntad de ubicar a las evaluaciones de aprendizaje como uno más de los componentes a considerar a la hora de evaluar la calidad; esto está presente tanto en los considerandos de la norma como en el documento anexo aprobado, en donde se sostiene que para evaluar la calidad educativa, deben considerarse también algunas de las variables planteadas en la LEN, señalando a título de ejemplo la información recogida mediante los Relevamientos Anuales Educativos²⁶, las investigaciones educativas y el seguimiento y monitoreo de programas. Al mismo tiempo, la Resolución CFE N° 116/10 busca encuadrar más específicamente a las evaluaciones de aprendizajes señalando expresamente sus sentidos y usos.

En este marco, la evaluación de desempeños, debe ajustarse a los objetivos que se buscan con ella: producir información complementaria, necesaria para la toma de decisiones de política educativa y constituir un insumo para la mejora de la práctica pedagógico-didáctica para lo cual debe asumir un carácter eminentemente formativo. Por lo tanto, la evaluación de desempeños debe promover la interpretación y comprensión en torno a los mismos, en términos de qué transmiten y qué muestran. El conocimiento que la evaluación genera y las recomendaciones de cambio que a partir de ella pueden inferirse deben ser componentes centrales de los informes de resultados, los que deben atender a las significativas posibilidades de uso por parte de distintas audiencias. En síntesis, la evaluación de desempeños debe: a) producir informes técnicos destinados a los diferentes niveles de gestión del sistema educativo; b) formular recomendaciones y pautas de acción para la planificación y ejecución de mejoras en la práctica cotidiana de las instituciones educativas; y c) orientar la

²⁶ Los Relevamientos Anuales Educativos son los operativos censales que se realizan anualmente y recogen en todas las escuelas del país, al 30 de abril de cada año, la información consolidada y homologada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo (matrícula, condición de asistencia, planteles docentes, entre otras). De allí se obtiene la información para construir, por ejemplo, tasas de repitencia, abandono, sobre edad, egreso.

realización de otros estudios que la complementen y permitan disponer de información sobre aquellos aspectos que la evaluación de desempeños no contempla. (Extraído del marco conceptual de la Resolución CFE N° 116/10).

Sin embargo, a lo largo de todo el documento, las evaluaciones de aprendizaje son el único dispositivo desarrollado exhaustivamente, predominando pautas en torno al ONE. Cuando se fijan las funciones y responsabilidades del MEN y los ministerios jurisdiccionales, el acento está puesto en las evaluaciones de aprendizajes: de los 15 puntos planteados como responsabilidad del MEN, 13 giran en torno a este tipo de evaluaciones desde diferentes aristas; lo mismo sucede con las responsabilidades de los Ministerios jurisdiccionales 11 de los 12 aspectos mencionados tienen directa relación con las evaluaciones de aprendizajes. Si bien se observa un reiterado esfuerzo por acotarlas como indicador de la calidad educativa, y por resaltar que existen otro tipo de evaluaciones, en los hechos ocupan el lugar central.

Un aspecto a destacar es el cambio de denominación para referirse a las evaluaciones de aprendizaje entre ambas Resoluciones. En la Resolución CFE 116/10 se las denomina como evaluación de desempeños, abandonándose el término evaluación de aprendizajes sin que medie explicación o razón del cambio. Esta cuestión será retomada más adelante. En lo atinente al sentido de las evaluaciones de aprendizaje, en la primera versión el acento estaba puesto en la escuela y el uso formativo que le pudiese dar la escuela a la información que arrojan las evaluaciones de aprendizaje. En la norma finalmente aprobada por el CFE, se hace presente con más énfasis la toma de decisiones de política educativa, aun cuando la escuela como destinataria de la información siga estando presente, y las evaluaciones sean para las escuelas un insumo para acciones de mejora.

Otro aspecto a resaltar es el relativo a la política de uso y difusión de la información resultante de estas evaluaciones, que tiene un énfasis mayor en la versión definitiva del documento que se aprobó respecto del documento sometido a discusión. La norma obliga a elaborar (i) informes sobre los ONE a ser difundidos en el año inmediatamente posterior a la aplicación de los mismos en los que se contemplan, además de los resultados de las evaluaciones, los factores escolares y extra escolares asociados al desempeño de los estudiantes; (ii) informes nacionales propios en relación a los resultados obtenidos por el país en evaluaciones internacionales, y (iii) recomendaciones metodológicas a partir de los informes que puedan ser utilizados por las escuelas y sus docentes. Por otra parte, se mandata expresamente al ministerio nacional en los puntos 14 y 15 a implementar una política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardando la identidad de los

alumnos/as, docentes e instituciones educativas, tal como lo indica la LEN; y llevar a cabo acciones de difusión para poner en conocimiento de la sociedad los alcances y el sentido de la política integral de evaluación del sistema educativo. En el caso de los ministerios jurisdiccionales, se les solicita velar por una política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones que resguarde la identidad de alumnos, docentes e instituciones educativas.

Finalmente, resulta necesario detenerse en la mención a los aportes hechos por el Consejo Asesor de Calidad de la Educación, órgano previsto en el artículo 98 de la LEN. Este Consejo habría realizado aportes orientados a resaltar la necesidad de “... un uso responsable de los resultados de las evaluaciones, orientado a la mejora de las prácticas y no a la mera constitución de posicionamientos relativos, de escaso valor educativo y social” y de una complementación de las evaluaciones de desempeño con “otras evaluaciones y estudios cuali-cuantitativos que profundicen las posibilidades de análisis situado tanto en el plano de las instituciones educativas, como en el del sistema en su conjunto” (considerandos 11 y 12 de la Resolución CFE 116/10).

En síntesis, mientras el alcance del ONE en la Resolución CFE 116/10 es el aprendizaje de los alumnos, los sentidos principales son orientar las políticas educativas y orientar la gestión escolar. El tercer sentido —información para la sociedad— también está presente pero predominan los anteriores a lo largo de todo el documento. Respecto de los usos, predominan las menciones respecto del uso del ONE como elemento de diagnóstico para la mejora del diseño de las políticas educativas, y para la para la generación de insumos para el aprovechamiento de los resultados del ONE por parte de las escuelas. También se lo considera como insumo para nuevos estudios, es decir un uso centrado en la investigación educativa.

Resolución CFE N° 134/11

La Resolución CFE N° 134/11 no es una norma exclusivamente dedicada al tema de la evaluación sino que fija una serie de estrategias y acciones prioritarias para cada nivel educativo. Pero plantea algunas cuestiones en torno al uso de la información proveniente de las evaluaciones. Un punto a destacar es que en los considerandos de la norma aparece nuevamente la cuestión de la concepción de calidad educativa planteada en la resolución 116/10. Específicamente en torno a la evaluación, se vuelve a traer a escena al Consejo Asesor de Calidad de la Educación y su recomendación sobre el uso responsables de los resultados, deteniéndose en esta oportunidad sobre las evaluaciones internacionales:

Que adicionalmente a la participación de nuestro país en estudios y pruebas internacionales, se deben impulsar acciones para generar instrumentos de evaluación más próximos a nuestro contexto como país y como región. (Considerando 12 de la Resolución CFE N° 134/11).

Mediante el artículo 7, la norma le encomienda al MEN la conformación de un equipo de trabajo que incluya a representantes de los ministerios jurisdiccionales, de gremios nacionales y de universidades con el fin de definir “un conjunto de indicadores para el estudio integral de la calidad educativa que contemple como niveles de análisis el sistema educativo, la política educativa, las instituciones educativas y las prácticas de aula”. En el artículo 8° se definen un conjunto de estrategias y acciones a implementar en materia de información y evaluación del sistema educativo, y específicamente respecto del ONE, se pone el acento en que se deben “Utilizar las recomendaciones metodológicas para la enseñanza producidas a partir de los resultados obtenidos en los operativos nacionales de evaluación, tanto a nivel de los equipos técnicos jurisdiccionales como las propias instituciones educativas (artículo 8 inciso 3 de la Resolución CFE 134/11).

Planes de Educación: Resolución CFE N° 79/09 y Resolución CFE N°188/12

En diciembre de 2012, el CFE dicta la Resolución CFE N°188/12 mediante la cual se aprueba un “Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016” (PNEOYFD). Este Plan retoma los propósitos del Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011 (Resolución N° CFE 79/09) que fuera elaborado por la gestión del anterior Ministro, Juan Carlos Tedesco, que se planteaba como “...base para la priorización de los objetivos y metas que expresen un acuerdo común, para cumplir con las disposiciones de la Ley” (punto 5 del Anexo I de la Resolución N° CFE 79/09). Resulta relevante señalar que la diferencia mayor entre los planes en términos sustantivos radica en que el Plan 2009-2011 ponía un énfasis particular en la mejora de la calidad de la educación. Entendiendo también a la calidad en un sentido amplio, la mejora de los resultados de aprendizaje ocupaba un lugar más preponderante que en el plan actual.

El PNEOYFD 2016-2016 se organiza en dos partes, una destinada a fijar líneas de acción, logros y responsabilidades para cada nivel educativo y la otra dedicada a una serie de políticas transversales. En una primera lectura se rastreó si se hacía referencia directa al ONE o genéricamente a las evaluaciones de aprendizaje, y en qué contexto. En la primera parte, existe una explícita mención al ONE como un instrumento de medición de mejora de los aprendizajes en el caso de la escuela secundaria: para la línea de acción denominada

“Diversificación de las actividades de los Planes de Mejora Institucional para potenciar la calidad de los procesos de enseñanza – aprendizaje” se plantean como logros esperados que al 2016 todas las escuelas que implementan Planes de Mejora Institucional muestren avances en los desempeños evaluados por el ONE. Si bien no se especifica, se entiende que se alude a la evaluación que se realiza en 5º/6º año de la escuela secundaria que tiene carácter censal y por ende involucra a todas las instituciones educativas con oferta de ciclo orientado. El ONE no aparece mencionado como parámetro o instrumento de contrastación en ninguna de las líneas de acción de las escuelas primarias. En la segunda parte del Plan, aquella relativa a las políticas transversales, aparece un objetivo específicamente ligado a la evaluación: “Objetivo III - Fortalecer y profundizar las políticas de evaluación”. Este objetivo se despliega en torno a una única línea de acción denominada “Sostenimiento de un sistema nacional integrado de evaluación del sistema educativo argentino” a la que se asocian dos logros esperados al 2016: un sistema nacional integrado de evaluación que describa y analice los problemas asociados a la enseñanza y los aprendizajes; y la aplicación de un Índice de mejora de la educación secundaria en los departamentos y en las escuelas en condiciones de vulnerabilidad. El cumplimiento del primer logro implica una serie de acciones a llevar adelante que conllevan en sí mismos los alcances y propósitos del sistema:

- Definición de indicadores para la evaluación y seguimiento de las políticas educativas.
- Desarrollo e integración de la información obtenida a través de los ONE, TERCE, PISA, entre otros, a las decisiones políticas de los niveles primario y secundario.
- Relevamiento de información válida y confiable sobre qué y cuánto aprenden los alumnos, y los factores de contexto asociados en los diferentes niveles.
- Implementación de estrategias nacionales de evaluación de instituciones educativas de nivel primario y secundario.
- Implementación de metodologías e instrumentos para la evaluación del sistema educativo.
- Definición de indicadores que reflejen la situación y dinamismo del sistema educativo argentino y permitan la comparabilidad a nivel nacional, regional e internacional.

Estas acciones vienen a reafirmar algunos de los mandatos que se fijaron en las resoluciones del CFE anteriormente analizadas. La definición de indicadores es un producto claro encomendado a una comisión específica en la Resolución CFE N° 134/11, que aquí aparece doblemente mencionada: tanto para la evaluación y seguimiento como para reflejar la situación y el dinamismo del sistema educativo argentino en una perspectiva comparada con otros países. No deja de ser llamativo el mandato de que estos reflejen el *dinamismo del sistema educativo argentino*: la inclusión de este término implica un juicio apreciativo sobre la situación más propio de un diagnóstico que de un instrumento de planificación. La

formulación acerca del desarrollo e integración de la información de las distintas evaluaciones es más amplia que lo establecido en la Resolución CFE N° 134/11 ya que allí se hablaba solo del uso de las recomendaciones metodológicas para la enseñanza producidas a partir de los ONE pero no se incluían a otras evaluaciones ni se aludía a la necesidad de considerar como un insumo para la orientación de políticas a los resultados mismos, que aquí si se hace presente. No se precisan cuáles son las estrategias nacionales de evaluación a nivel de escuelas; se podría inferir que se alude a los procesos de auto evaluación que figuran en la LEN.

Como síntesis se puede señalar que mientras queda en claro que el sentido principal del ONE es ser una herramienta para orientar las políticas ministeriales, y para orientar la gestión escolar en secundaria (como parte de un Índice de Mejora de la educación secundaria-IMESA²⁷), los usos específicos no surgen dado el carácter general del documento, salvo en dos casos, ambos ligados al nivel secundario:

- para la generación de insumos para el aprovechamiento de los resultados del ONE por parte de las escuelas (en este caso a través del IMESA)
- como parámetro para evaluar el cumplimiento de los Convenios Bilaterales que se celebran con las provincias.

Sin embargo, en materia de alcance, se advierte que mientras en los documentos anteriores el objeto central de evaluación eran los aprendizajes de los alumnos, aquí se alude a la enseñanza y los aprendizajes como conjunto.

El lugar de la evaluación de aprendizajes en la organización institucional del Ministerio de Educación nacional

En el año 2006, mediante el Decreto N° 677/2006 se crea la Subsecretaría de Planeamiento Educativo en el ámbito del MEN, con dependencia directa de la Secretaría de Educación. Conforme los considerandos de la norma, la creación se sustenta en la necesidad de dar cumplimiento a lo fijado por la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo respecto de la necesidad de seguimiento y verificación de las metas y compromisos establecidos en dicha norma tanto por el Estado nacional como por los Estados provinciales. Entre los diversos objetivos que el Decreto 677/2006 le asigna a esta Subsecretaria, se encuentran los siguientes, directamente relacionados con la evaluación educativa:

²⁷ El IMESA es un índice construido por el MEN que se ofrece a las escuelas en donde el ONE forma parte. En el capítulo 4 se detallan sus características.

9. Coordinar el análisis, evaluación y seguimiento del desempeño del Sistema Educativo Nacional y la aplicación de las políticas de transformación, promoviendo la elaboración de sistemas, instrumentos e indicadores de desempeño y de evaluación de la calidad educativa, incluyendo pruebas internacionalmente comparables.
10. Coordinar el análisis, evaluación y seguimiento de los programas que se instrumenten desde el MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA en el área de su competencia y los relacionados con el mejoramiento de la calidad educativa.
11. Elaborar informes y diagnósticos del sistema educativo nacional en el área de su competencia, proponiendo alternativas de mejora de la equidad y calidad educativa.
12. Promover la organización y coordinar una Red Federal de Información Educativa que provea los datos necesarios para la evaluación de la gestión y los resultados del Sistema Educativo Nacional.

La norma propicia además un reordenamiento interno que conlleva la transferencia de la DINIECE del ámbito de la Subsecretaría de Equidad y Calidad a la órbita de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, ambas dependientes de la Secretaría de Educación. La DINIECE tiene como responsabilidad primaria la coordinación del desarrollo y aplicación de un Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa, de la producción y difusión de información sobre el sistema educativo nacional, tal como consta en el Decreto 115/2010 mediante el cual se aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo vigente hasta la fecha. Una de los fundamentos de dicho Decreto es además la necesidad de profundizar el rol evaluador del MEN a partir de la LEN. Dicho Decreto le asigna a la DINIECE la responsabilidad sobre las siguientes acciones:

1. Entender en el desarrollo y aplicación periódica del sistema de evaluación de la calidad educativa.
2. Organizar, coordinar y supervisar la aplicación de las pruebas de evaluación internacionales.
3. Desarrollar las acciones relativas a la producción y difusión de la información educativa nacional.
4. Realizar investigaciones sobre diferentes aspectos del sistema educativo para apoyar la toma de decisiones y el diseño de las políticas educativas.
5. Evaluar los programas y proyectos implementados por el MINISTERIO DE EDUCACION para apoyar la gestión y la planificación de las políticas educativas.

El Decreto faculta al MEN a aprobar la estructura organizativa de los niveles inferiores; y éste dicta la Resolución Ministerial N° 1111/2010 en la que la estructura de DINIECE queda compuesta por:

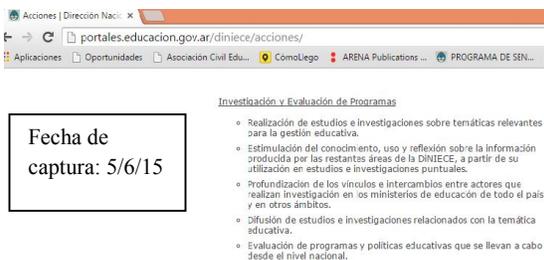
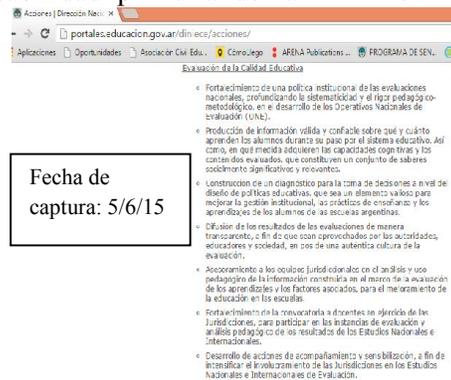
- una Dirección de Información y Estadística Educativa, abocada a garantizar estadísticas educativas;
- un Departamento de Metodología y Análisis de Datos, que depende directamente de la Dirección Nacional y que tiene por finalidad ser el sostén metodológico de la Dirección Nacional;
- y un Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa, también de dependencia directa de la Dirección Nacional, responsable de las acciones relativas a evaluación.

Respecto de las acciones que son responsabilidad del Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa, en la Resolución Ministerial N° 1111/2010 se enfatiza la promoción de una cultura de la evaluación, se alude la devolución de sus resultados a las escuelas, y al uso de la información resultante de las pruebas de aprendizajes a partir de alternativas de difusión

particulares para los distintos destinatarios, entre los que se incluye —además de los actores clásicos del sistema educativo— a los investigadores, entre otros destinatarios. En la norma no se distinguen específicamente los tipos de evaluación que se comprenden, excepto en el caso de la evaluación de aprendizajes: en varios de los puntos se aborda a la evaluación de modo genérico, en otros se refiere específicamente a un tipo de evaluación educativa, la de aprendizajes, pero no se menciona en ningún momento la evaluación de programas o proyectos, ni la evaluación de políticas.

Cuando se alude genéricamente a la evaluación se habla de “estudios de evaluación”, de “procesos de evaluación”. El término “procesos” se utiliza posteriormente también para “procesos de evaluación de los aprendizajes”. La promoción del uso pedagógico de la información aparece restringida al caso de las evaluaciones de aprendizajes; pero en lo que hace a la difusión de los resultados no se discrimina a qué tipo de evaluación se hace referencia ya que se menciona la acción de “proponer alternativas para la difusión de los resultados de los estudios de evaluación”. Dado que la estructura organizativa no contempla áreas específicas para investigación ni tampoco para la evaluación de políticas, programas y/o proyectos, se asume que estas cuestiones —responsabilidad primaria de la DINIECE — recaerían en este Departamento, comprendidas en la concepción amplia de evaluación anteriormente señalada.

Sin embargo, en la realidad existió en el período de análisis una estructura organizacional de la DINIECE que difiere de lo reglado, que se observa en la descripción obrante en el portal ministerial. Mientras



que las tareas que llevan adelante cotidianamente la Dirección de Información y Estadística Educativa, y el Departamento de Metodología y Análisis de Datos se corresponden con lo normado, no sucede lo

mismo con el Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa ya que aparece en escena una cuarta área denominada, Investigación y Evaluación de Programas Educativos, tal como se desprende de la captura de pantalla del portal ministerial.

En esta configuración, el área de Evaluación de la Calidad Educativa, que se correspondería con el Departamento del mismo nombre en la estructura organizativa normada, se concentra

en la evaluación de aprendizajes. En cambio, conforme el portal ministerial y la realidad de la DINIECE, la evaluación de políticas y programas, así como la producción de estudios e investigaciones son acciones que se le asignan al área de *Investigación y Evaluación de Programas Educativos*. Esta reorganización *de hecho* de la DINIECE implica dos cuestiones. La más obvia es la aparición de un área interna sin sustento normativo; menos obvia es la asimilación del concepto de evaluación de la calidad educativa —nombre del Departamento y del área— a la evaluación de aprendizajes; lo que opera en un sentido contrario a todos los postulados esgrimidos en las normas del CFE en torno a la calidad, pero también se contradice con discurso oficial de los funcionarios ministeriales en el periodo de análisis. Por ejemplo, en 2011 en una entrevista el Ministro Sileoni planteaba:

Nosotros en algún sentido discutimos el concepto de calidad cuando se refiere exclusivamente a rendimiento de los alumnos. (...) creemos que la calidad se construye con otros elementos también: salarios docentes, construcción de escuelas, distribución de 35 millones de libros, de 3 millones de netbooks, vamos a terminar alrededor de 1700 escuelas. Es inevitablemente una educación de mayor calidad la que tiene un chico con un libro y no con una fotocopia, es de mejor calidad lo que les está ocurriendo a 400 mil chicos que están en las nuevas escuelas que hemos inaugurado. Asignación Universal por Hijo, generación de 4,5 millones de empleos, hay una serie de medidas sociales que van construyendo condiciones para que junto con otras intervenciones específicamente pedagógicas lleguemos a mejorar la calidad. (Veiras, 2011).

Capítulo 2 EL ONE

Caracterización del ONE

Los ONE se basan en la aplicación de pruebas de conocimiento en papel a estudiantes en cuatro momentos de su trayectoria escolar y que atañen a cuatro campos disciplinares (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales), que se complementan con una indagación sobre factores escolares y extra-escolares asociados a los aprendizajes a partir de cuestionarios de contexto. Se evalúan alumnos de escuelas estatales y de escuelas privadas. En primaria se realiza la evaluación en el 3er grado y 6° grado. En Secundaria, dada la coexistencia de los dos modelos de organización de la educación obligatoria que permite la LEN, que surgen del lugar donde se ubica al 7° grado en cada jurisdicción, la denominación del año evaluado varía pero se trata del mismo momento de la escolaridad en términos de la enseñanza y los Núcleos de Aprendizaje Prioritario fijados: 2°/3° año (grado 9 de escolarización) y 5°/6° año (grado 12 de escolarización)²⁸. Mientras que en primaria y en la evaluación de 2°/3° año de secundaria se evalúa a una muestra representativa de alumnos que permita inferir resultados tanto a nivel país como a nivel provincial, la evaluación en 5°/6° tiene desde el 2010 carácter censal para las cuatro disciplinas evaluadas²⁹, alcanzando a todos los estudiantes; lo que implica un universo de aproximadamente 9000 instituciones educativas y 280.000 estudiantes (MEN, 2015 a). En el caso de primaria, la muestra permite inferir también resultados representativos por ámbito urbano y ámbito rural, no así en secundaria.

El ONE 2010 y el ONE 2013 se han aplicado en dos etapas separadas en diferentes meses dentro un mismo año: una etapa para las evaluaciones de Primaria y otra etapa para las evaluaciones de Secundaria. Para su implementación en el territorio, el Departamento de Evaluación de la DINIECE cuenta con la colaboración de las áreas equivalentes jurisdiccionales. Cada jurisdicción designa un Coordinador Jurisdiccional de Evaluación que actúa como contraparte del MEN; y para cada ONE se contratan o comisionan dos figuras: aplicadores y veedores. Los aplicadores son los encargados de administrar la toma de las pruebas en cada escuela involucrada y realizar previamente tareas de sensibilización y verificación en las escuelas. Los veedores operan como una suerte de coordinación intermedia

²⁸ En el país conviven dos estructuras organizativas de la educación obligatoria: en algunas provincias la primaria tiene una duración de 7 años y la secundaria de 5 años, y en otras la primaria se extiende durante 6 años y la secundaria por un periodo similar. El ONE evalúa un mismo grado de escolarización de allí la posibilidad de que mientras en una provincia se trate del 2° año de secundaria en otra se trate del 3er año.

²⁹ En el 2000 tuvo carácter censal también pero sólo en Matemática y Lengua. En los operativos posteriores volvió a ser muestral hasta el ONE 2010.

supervisando a la vez un número de escuelas y aplicadores (MEN, 2013, a; CPE Neuquén, 2010). Por ejemplo en el ONE 2013 en una provincia como Catamarca para las evaluaciones de secundaria que involucran a 222 divisiones de 6° año y 70 de 3° se precisaron 25 veedores y 150 aplicadores (MECYT Catamarca, 2013). Para la evaluación censal en el 5°/6° año de secundaria se implementa desde el 2010 un Programa de Sensibilización y Capacitación basado en materiales de apoyo que contienen actividades de simulación y propuestas de trabajo con los estudiantes, los que están disponibles en el portal ministerial. La limitación de este Programa a la evaluación del 5°/6° año de secundaria se pudo precisar en el marco de las entrevistas ya que de los documentos oficiales y discursos no surge que este programa sea exclusivo del ONE censal. Los gastos operativos y de recursos humanos para la implementación son financiados por el MEN quien transfiere a las jurisdicciones los fondos necesarios para la implementación de los operativos. No se ha podido obtener información acerca de la inversión que representaron los ONE 2010 Y ONE 2013; no obstante se puede tomar como referencia el financiamiento asignado para el 2016, año en el que corresponde la realización de un nuevo operativo. Para el programa 32 – Actividad 3 “Evaluación Educativa” el presupuesto asignado por la Ley 27.198 que sanciona el presupuesto 2016 es de \$ 91.321.308.- de los cuales el 77% corresponde a transferencias a gobiernos provinciales (inciso 5.7.1)³⁰.

Las pruebas se elaboran en el periodo de análisis tomando como referente a los NAP³¹ definidos por el CFE y los diseños curriculares de las jurisdicciones. En materia de evaluación, el referente es “aquello con relación a lo cual se va a efectuar la evaluación, aquello que le permitirá pronunciarse sobre la realidad” que evalúa (Bertoni et al., 2009:11). A partir de este referente se elaboran una serie de criterios de evaluación, que son una definición construida federalmente acerca del grado de dominio que los alumnos pueden tener sobre un recorte específico de contenidos y de capacidades cognitivas (MEN, s.f. a: 15). Los criterios de evaluación guían tanto la elaboración de los instrumentos como el proceso de medición. Se realizó en 2005 un documento base de criterios que se valida nuevamente antes de cada ONE en consulta con las jurisdicciones a efectos de reflejar cambios que pudiesen haber acontecido en materia de currículo. Los contenidos son los saberes prioritarios establecidos normativamente mientras que por capacidades cognitivas se alude a “los procesos básicos

³⁰ <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2016/leydosdieciseis.html>

³¹ Excepto en el ONE 2010 de 5°/6° año de la secundaria, ya que los NAP para el ciclo orientado de la secundaria aún no habían sido aprobados. No se cuenta con información respecto de cuales fueron las referencias utilizadas en el marco de los criterios para la evaluación que se validaron federalmente para ese ONE. En períodos anteriores, en el marco de la Ley Federal de Educación se utilizaban los Contenidos Básicos Comunes aprobados federalmente.

desarrollados por los seres humanos para producir nuevo conocimiento o poner en juego el que poseemos” (Petrosino, 2010). Las capacidades cognitivas centrales evaluadas por el ONE son conforme surge de MEN (s.f. a):

- Análisis de situaciones
- Comprensión lectora
- Extraer (localización de información)
- Interpretar (reconstrucción de significado)
- Reflexionar y evaluar (relación con propia experiencia)
- Comunicar (capacidad de interpretar información y expresarla luego)
- Interpretar y Explorar (obtener y cruzar información proveniente de diferentes fuentes)
- Solucionar operaciones matemáticas
- Reconocer conceptos
- Reconocer hechos
- Reconocer valores

El dominio de estas capacidades y contenidos se ordena en tres niveles de desempeños (alto, medio y bajo) y cada estudiante evaluado se ubica en esta escala a partir del procesamiento de sus respuestas en función del nivel que alcanza en las actividades o ítems que se le proponen para su resolución en la prueba. Los niveles de desempeños son inclusivos, lo que implica que un alumno con desempeño alto tiene los saberes que también tienen aquellos estudiantes que se ubicaron en el nivel desempeño medio o bajo. Asimismo los desempeños evaluados no se corresponden exclusivamente con un año escolar sino que lo que se evalúa y lo que deben poner en juego los estudiantes, en términos de contenidos y capacidades cognitivas, es lo que fueron adquiriendo a lo largo de su trayectoria escolar (MEN, 2014e).

Descripción general de los niveles de desempeño – ONE 2013

Niveles de Desempeño ONE 2013	
Nivel Alto	Los estudiantes de este nivel logran un <i>desempeño destacado</i> en el dominio del conjunto de contenidos y capacidades cognitivas evaluadas y esperables, según los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAP ^o considerados como referentes.
Nivel Medio	Los estudiantes de este nivel logran un <i>desempeño satisfactorio</i> en el dominio del conjunto de contenidos y capacidades cognitivas evaluadas y esperables, según los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAP considerados como referentes.
Nivel Bajo	Los estudiantes de este nivel logran un <i>desempeño elemental o poco satisfactorio</i> en el dominio del conjunto de contenidos y las capacidades cognitivas evaluadas y esperables, según los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAP considerados como referentes.

Fuente: MEN (2014, e)

El andamiaje técnico-metodológico del ONE es similar desde el 2005, año en el que se operó un ajuste metodológico adoptándose un marco similar al utilizado en la prueba PISA y las evaluaciones regionales del LLECE-UNESCO, que consiste en pruebas denominadas

“criteriales” o “pruebas referidas a criterio”. El objetivo de éstas es “determinar el estatus actual del rendimiento de un alumno o una clara descripción de lo que los alumnos saben y son capaces de hacer” (Leones, s.f.: 5). Privilegian la comparación del desempeño de un estudiante con respecto a lo que se espera que conozca y sea capaz (Ravela, s.f.). En las pruebas criteriosales “las preguntas se seleccionan de modo tal que permitan describir toda la gama de niveles de desempeño posibles, desde los más simples hasta los más complejos. Luego es posible informar qué proporción de los alumnos se encuentra en cada nivel de desempeño.” (Linn y Gronlund (2000) en Ravela (s.f.)).

Los resultados se procesan utilizando un modelo matemático-estadístico denominado Rasch que se enmarca en lo que se conoce como la Teoría de Respuesta al Ítem. Este marco toma a cada ítem como unidad de análisis (Attorresi et.al., 2009) y a partir de allí se analizan las respuestas. Un mayor detalle sobre los supuestos de esta teoría los podemos encontrar en Leones (s.f.:6) quien señala que una asunción central es que los resultados que un alumno obtiene al responder un ítem de evaluación y una prueba dependen del grado o nivel de posesión de una habilidad o rasgo que mediante ese ítem se busca medir. Como la habilidad es considerada inobservable, se recurre a un constructo teórico para su definición y por ello se lo denomina rasgo latente. Para establecer la relación entre el rendimiento del alumno en la evaluación y la posesión de ese rasgo, se recurre a una función matemática.

Las actividades de evaluación que figuran en las pruebas (ítems de evaluación, que pueden ser de estructura abierta o cerrada) son elaborados por docentes en ejercicio externos — mayoritariamente de la Ciudad de Buenos Aires— que se contratan desde el MEN bajo la supervisión del Departamento de Evaluación de la DINIECE; y sufren un proceso de validación en el que teóricamente intervienen, según los documentos oficiales, los equipos técnicos de las áreas curriculares del MEN³² (ME, 2014 e). Luego supervisores externos que son especialistas de la UBA y de otras universidades incluso privadas que hacen una lectura crítica para verificar la adecuación disciplinar de los mismos y resguardar problemas técnicos que pudiese haber habido en la elaboración de los mismos. Previo a cada ONE se realiza el año anterior una aplicación piloto de la prueba. Para ese momento ya han sido elaborados todos los ítems y este testeo permite revisar o descartar algunos.

Una vez aplicadas las pruebas en las escuelas, las mismas se remiten al MEN quien es el responsable de la carga de la información en un sistema desarrollado por el propio ministerio.

³² Las características reales de la participación de las áreas curriculares del MEN serán retomadas en el punto siguiente.

Para esta tarea recurre a la contratación de instituciones que se encargan de la lectura óptica en el caso de los ítems cerrados y del escaneo de las respuestas de los ítems abiertos.

Para la corrección de los ítems abiertos se trabaja en línea con docentes de algunas jurisdicciones. Son docentes en ejercicio convocados por las áreas provinciales de evaluación o planeamiento y contratados con fondos girados por el MEN que corrigen ítems asignados aleatoriamente bajo la supervisión de DINIECE, los ítems asignados no necesariamente se corresponden con producciones de los alumnos de su jurisdicción. La selección de provincias convocadas a tal efecto es rotatoria en cada ONE. Los ítems abiertos y su análisis son la base para la elaboración de las recomendaciones metodológicas e implican un análisis cualitativo. En cuanto a los ítems cerrados, que son objeto de un primer análisis estadístico que permite obtener porcentajes por niveles de desempeño, es el propio equipo de evaluación de la DINIECE quien realiza su procesamiento y análisis a partir del trabajo de perfiles estadísticos y psicometristas. Luego de esta primera etapa de corrección se realiza un encuentro nacional con docentes de todo el país donde se trabaja por área de conocimiento y nivel educativo. Estos docentes realizan una lectura exhaustiva de la prueba, resuelven los ítems, y definen cuál es la dificultad de los ítems, que se corresponde con los tres niveles de desempeño (alta, media, baja), a partir de su experiencia como docentes frente a alumnos y sin ver los resultados obtenidos por los estudiantes. Representa una nueva mirada sobre los ítems de índole cualitativa-pedagógica que complementa la etapa estadística de corrección de las pruebas y permite la introducción de nuevos ajustes en términos de la asociación ítem-nivel de dificultad. Esto opera como una suerte de nueva calibración de los instrumentos con mayor participación federal que la que hay en la elaboración de los ítems.

Un entrevistado señala que esto es “un proceso de validación en espiral porque muchas veces (...) interpretan que un ítem es de nivel medio y resulta siendo fácil, porque la gran escala y la diversidad es compleja” (IAPEIII 2, comunicación personal, 23 de octubre de 2015). Otro entrevistado señala que esto permite establecer más precisamente el nivel de complejidad de cada ítem y cómo “cada ítem permite discriminar o no una habilidad” particularmente en relación con “aquellos ítems que caen muy cercanos a la franja de corte para ver cómo se discriminan esos ítems que pueden ser ubicados en el nivel inmediatamente inferior o superior” (IAPEIII 3, comunicación personal, 24 de septiembre de 2015). A este proceso se lo denomina establecimiento de los puntos de corte, es decir que es el momento en el que se produce la asociación definitiva entre ítem y nivel de dificultad correspondiente, y se ubican los resultados de los estudiantes en cada nivel, arribándose de este modo al dato cuantitativo

del porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño. El porqué resulta necesario este segundo proceso, siendo que ya desde el inicio cada ítem tiene asociado su grado de dificultad parece radicar en la complejidad de una evaluación a gran escala que requiere múltiples procesos de validación para resguardar su rigurosidad: este procedimiento que podemos denominar de “doble vuelta” es similar al que realiza por ejemplo la OCDE con las pruebas PISA. Pero, según lo indagado en las entrevistas, con esto se busca también una mirada federal dado el hecho de que los docentes que elaboran los ítems se desempeñan mayoritariamente en la jurisdicción Ciudad de Buenos Aires. Al respecto un entrevistado argumentó:

Se han hecho experiencias de pedirle [la elaboración de ítems] a los docentes del interior y realmente vemos una gran diferencia: docentes que cuesta que armen buenos ítems, por lo general son ítems o muy fáciles o que tienen grandes problemas técnicos o grandes problemas de rigurosidad científica, entonces últimamente lo que se ha hecho —hasta por los tiempos— es pedirle a docentes cercanos que son de la Capital Federal [la elaboración de ítems]. Entonces una forma de validar con el país es hacer esto donde invitamos a docentes de todo el país en un encuentro nacional” (IAPEIII 2, comunicación personal, 23 de octubre de 2015)

Desde el 2010 se ha fijado una periodicidad trienal. Desde el punto de vista estadístico, sólo a partir del 2013 los resultados pueden ser comparados con la edición anterior a partir de una serie de recaudos técnicos que se han adoptado que permiten inferir el avance o retroceso en el desempeño académico de los estudiantes (ME, 2014 e). Sin embargo, todos los informes de resultados publicados por el MEN respecto del ONE 2010 presentan cuadros comparativos con los resultados del ONE 2007 aun cuando, como se señala en uno de los últimos informes:

Esto era imposible en anteriores estudios del ONE, ya que los resultados no estaban expresados en la misma escala de dificultad. El análisis comparativo de las puntuaciones a lo largo del tiempo sólo permitía arribar a tendencias descriptivas en los resultados con una precisión acotada. Sólo mediante el escalamiento común de los datos de ambos operativos se pueden alcanzar comparaciones temporales rigurosas” (ME, 2014 e:11).

Los “Cuestionarios de Contexto”, que se aplican en cada ONE a la par de las pruebas, constituyen una instancia de indagación de aquellos aspectos escolares y extra-escolares que pueden influir en los aprendizajes de los alumnos. Este componente del ONE es el más desconocido y el menos utilizado conforme surge de las entrevistas; incluso varios entrevistados en ambos tipos de áreas desconocen su existencia. Al mismo tiempo la información sobre quiénes son los sujetos a los que se aplica no es clara. Solo en el marco de las entrevistas se pudo discernir que en todos los años evaluados hay un cuestionario a ser

respondido por el Director de la escuela, que en el caso de primaria es un único cuestionario que vale tanto para el 3er como para el 6º grado ya que el director es siempre el mismo y el universo de escuelas es prácticamente similar. En secundaria se completa un cuestionario de Director para cada año evaluado ya que todavía existen escuelas que solamente tienen oferta de primer ciclo o de último ciclo. En 6º grado se aplica además un cuestionario al docente que pone el foco rotativamente por ONE en alguna de los campos disciplinares objeto de evaluación. En cuanto a los estudiantes, responden un cuestionario de contexto en 6º grado y en ambos años evaluados en secundaria. Mientras que a través del cuestionario al director se indagan aspectos atinentes a la escuela y al clima institucional, el de los estudiantes tiene por finalidad principal recabar información de índoles socioeconómica relativa a los estudiantes y sus familias. No se pudo acceder a ninguno de estos cuestionarios ya que se consideran confidenciales, amparándose en la Resolución CFE 116/10 como fue explicado por un entrevistado³³. Sin embargo en dicha norma solo se hace referencia a que las jurisdicciones deben “resguardar la confidencialidad de los instrumentos de evaluación” que se entiende que son las pruebas.

La otra mención que se encuentra en la norma anteriormente citada señala como responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación y los ministerios jurisdiccionales aplicar el ONE “resguardando el derecho de propiedad intelectual de los instrumentos de evaluación de los desempeños de los estudiantes.” (Inciso c del punto 1 del título Funciones y responsabilidades del Ministerio de Educación de la Nación y los ministerios jurisdiccionales del Anexo I de la Resolución CFE N° 116/10). Se entiende el resguardo de la confidencialidad si los ítems utilizados en un ONE son vueltos a utilizar en otro ONE, como sucede en la práctica; sin embargo resulta algo desconcertante considerar que una cuestionario que busca indagar acerca de factores asociados a los aprendizajes escolares y extra escolares tenga un rasgo confidencial. Otro entrevistado, consultado acerca de si existía alguna razón técnica por la cual no pudiesen ser públicos, señaló que no (IAPEIII 1, comunicación personal, 24 de junio de 2015). Así como se trata de una parte del dispositivo del ONE que no es demasiado conocidos, la comunicación de los resultados de estas indagaciones tiene un alto grado de selectividad y discrecionalidad y en varios casos no resultan fácilmente asequibles para un público no especializado, cuestiones que se retoman en el capítulo 5.

Una mención final merecen los tiempos del ONE. Desde que se realiza la evaluación hasta que se conocen los resultados de su procesamiento medió como mínimo cerca de un año y

³³ IAPEII 2, comunicación personal, 23 de octubre de 2015

medio. Aun considerando en el ONE 2013 la fecha que el Departamento de Evaluación declara como fecha de elaboración del informe, que no es la misma que la de la difusión pública, se trata de un tiempo que supera el año fijado en la normativa como se observa en el cuadro a continuación.

Cuadro N° 1. Publicación de informes y resultados de ONE 2010 y ONE 2013

ONE 2010	mes y año de aplicación	mes y año del informe de resultados	mes y año de publicación del informe de resultados	ONE 2013	mes y año de aplicación	mes y año del informe de resultados	mes y año de publicación del informe de resultados
Primaria	Noviembre 2010	s/f	Julio/Agosto 2012	Primaria	Noviembre 2013	mayo 2015	julio 2015
Secundaria 2°/3° año	Agosto 2010	s/f		Secundaria 2°/3° año	Agosto / Septiembre 2013	octubre 2014	abril 2015
Secundaria último año			Diciembre 2011	Secundaria último año			diciembre 2014 / abril 2015(*)

Fuente: Elaboración propia

Participación de áreas internas en las distintas etapas del ONE

Para la implementación del ONE, se pueden analíticamente distinguir las siguientes etapas:

- Construcción y validación de criterios de evaluación
- Elaboración y validación de ítems
- Aplicaciones piloto del ONE
- Sensibilización a los ministerios de educación provinciales y a las escuelas previo a la aplicación de la evaluación
- Corrección, procesamiento y análisis, incluyendo establecimiento de puntos de corte
- Elaboración de documentos: resultados, factores de contexto o factores asociados, recomendaciones metodológicas y recomendaciones

Ninguno de los integrantes de equipos ministeriales entrevistados manifestó haber participado, aún a título consultivo, en la instancia de construcción de criterios de evaluación y en el diseño de las pruebas en la etapa en análisis. Solo para el ONE 2007 se manifestó la participación de actores ministeriales externos al equipo de evaluación de la DINIECE, ligada al proceso de ampliar la muestra de escuela en primaria con el fin de que los resultados de las evaluaciones en los dos grados evaluados fuesen estadísticamente representativos por ámbito (urbano y rural) y se pudiesen presentar discriminados estos resultados. En este proceso, uno de los entrevistados (IAP 3, comunicación personal, 6 de noviembre de 2015) manifestó que se revisaron algunos ítems y se produjeron documentos internos destinados a guiar la elaboración y selección, eliminando sesgos en consignas y ejercicios que interpelaban exclusivamente a la experiencia de los alumnos urbanos.

Respecto de la sensibilización, cabe señalar que es un aspecto sobre el que los entrevistados no cuentan con demasiada información. En el marco de la investigación se pudo desentrañar que sólo se realiza en secundaria, y casi exclusivamente para el último año. Sólo en el ONE 2013 y en el nivel secundario se habría producido algún grado de involucramiento entre los equipos provinciales de nivel y el equipo nacional, como consecuencia de la implementación del Índice de Mejora de la Escuela Secundaria que incluye a una parte del ONE como componente³⁴. El modo en que se realiza el proceso de sensibilización a las escuelas parecer ser un aspecto ausente y librado a lo que cada jurisdicción, del que las áreas pedagógicas ministeriales no tienen participación y registro. Solo hubo dos entrevistados que manifestaran alguna cuestión específica al respecto, en un caso señalando la participación de su área en el ONE 2010 colaborando con la elaboración de los materiales utilizados en la sensibilización (IAP2, comunicación personal, 3 de septiembre de 2015), y en otro caso con conceptos negativos acerca de cómo se plasma la sensibilización en las escuelas y la ausencia de una evaluación de este proceso:

Entrevistado: (...) hay toda una cuestión con la información. Y también en determinados controles que sabemos que no se logran hacer cuando se aplican los instrumentos de los operativos. Por ejemplo: Situaciones en determinadas escuelas donde no se trabajó con los estudiantes que la evaluación si bien no es para calificación directa la tienen que hacer... O sea, la explicación del sentido a estudiantes o docentes.

Entrevistador: ¿Lo que la DINIECE denomina programa de sensibilización?

Entrevistado: Eso queda muy librado a una escala de intermediaciones que nosotros sabemos porque cuando tenemos posibilidad o vamos a una escuela o comenta un referente de un programa o acción jurisdiccional sobre chicos qué entregan la prueba en blanco o no completan. O sea... Hay registros individuales pero no tenemos una devolución de lo que significa eso. (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015).

Con respecto al proceso de corrección, procesamiento y análisis, no existe participación de las direcciones de nivel y/o áreas pedagógicas, ya que lo que se busca es que participen docentes en ejercicio. En cuanto a los diferentes productos del ONE, únicamente en el caso de las recomendaciones metodológicas se registró la participación de una de las áreas pedagógicas en la revisión crítica de las recomendaciones metodológicas y solo en el caso de algunas de las disciplinas evaluadas. Esto último responde a la existencia de controversias disciplinares entre los equipos del área de evaluación y los equipos de las áreas pedagógicas y se evidencia particularmente en el caso de Lengua, donde por ejemplo existirían diferencias de marco teórico entre el equipo de evaluación de DINIECE y el equipo de Áreas Curriculares. Esta

³⁴ Las características de este índice se describen en el capítulo 4.

controversia, según lo que se ha podido observar en las entrevistas y en documentos ministeriales, involucra a más de un área ministerial y se manifiesta por ejemplo en la existencia de dos propuestas de formación continua en alfabetización inicial para los docentes del país, una desarrollada desde el INFD (Especialización en Alfabetización Inicial)³⁵ y otra implementada por la Dirección de Educación Primaria en convenio con universidades (especialización en alfabetización en la unidad pedagógica)³⁶ en el marco de la línea de acción tendiente a consolidar el 1er y 2º grado como una unidad pedagógica planteada en el PNEOyFD 2012-2016 y en la Resolución CFE N° 174/12. Según un documento interno de trabajo construido entre equipo nacional y equipos provinciales, esta controversia que atraviesa al MEN pareciera estar extendida a todo el país: “...en nuestro país coexisten en el campo educativo diversas concepciones en relación con estas condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje en momentos de la alfabetización inicial y con el desarrollo profesional en el tema” (ME, 2013b). Un entrevistado, consultado sobre esta diferencia señalaba “Muestra lo que es la educación como construcción social. El ministerio no escapa a eso. No es para nada compacto” (IAP2, comunicación personal, 3 de septiembre de 2015).

En balance, y de acuerdo a lo relevado, las actividades inherentes al diseño e implementación de los ONE están fuertemente concentradas en el departamento de Evaluación de la DINIECE sin que mediara una participación sustantiva y sostenida de las áreas pedagógicas. Como lo sintetiza un entrevistado, consultado sobre la implicancia de estas áreas: “La implicancia es mínima” (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015). Para algunos entrevistados esto tendría su fundamento en la existencia de un rechazo hacia la evaluación que trasciende incluso a las áreas pedagógicas, que es donde se expresaría con más fuerza en el Ministerio, alcanzando al sector educativo en general y a la conducción del Ministerio inclusive, y que impacta también en su uso, como se verá más adelante:

... este país tiene una posición histórica de rechazo a las prácticas evaluativas generalizada en la docencia argentina, a cualquier tipo de práctica; que aquí en un organismo como este se concentran, a veces incluso se sobreactúan, pero la distancia es grande porque la concepción de enseñanza que se maneja es una concepción desligada de la evaluación, una práctica cuyas consecuencias las tiene que vivir el alumno, se materializarían en la vida del alumno y no necesariamente en un afuera. En esa lógica sigue siendo caja negra lo que pasa y debiera quedar así; la evaluación viene a poner luz sobre eso, y eso intranquiliza mucho a la docencia (...) vos ves en eso tu enseñanza y eso no gusta, y aunque se le critique que es una prueba centrada en contenidos, en realidad es una prueba de capacidades y nuestras colegas de currículum no les gusta trabajar eso porque la capacidad pasa a ser una elaboración del

³⁵ Las características se pueden encontrar en <http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/postituloalfabetizacioninicial/>

³⁶ Como ejemplo ver <http://universidadesup.fahce.unlp.edu.ar/>

sujeto docente con el sujeto alumno en situación (...) y por eso se lo defenestra. Es una operación compleja: yo te descalifico porque esto es de la DINIECE, pero cuando vos te pones a analizar la descalificación en realidad la descalificación tiene que ver porque el Estado está interviniendo en mostrar en ese recorte que hay una relación entre alguien que enseña, alguien que aprende y un contenido determinado, y que el Estado lo puede mirar. (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

Pero también se recabó como opinión, y no solo entre los entrevistados de áreas pedagógicas, que la propia dinámica de funcionamiento de la DINIECE en su conjunto coadyuvaría en esta falta de relación e involucramiento de las áreas pedagógicas, trascendiendo incluso al ONE:

No sabemos cómo el dato se transforma en información. Hay un circuito armado y hace veinte tres años que escucho esto... Con más o menos tecnología el problema es el mismo. Poder discernir qué tipo de información necesitás para las cosas que haces. La información de gestión tiene una dinámica que la estadística no tiene. Y la DINIECE labura con un criterio de organización de la información con rutinas disociadas de la gestión. (IAP 7, 21 de mayo de 2015)

... acentúo las falencias de las direcciones de nivel pero si me adentro en estos compañeros [se refiere a la DINIECE], encontraron el “bunker de la felicidad”³⁷ y no necesitan más. Ellos se podrían autonomizar, ellos no necesitarían del Ministerio para nada; de hecho recordá que las direcciones de nivel existen desde hace 5 años y ellos llevan 20 laburando sobre la nada, un dispositivo sobre un sistema que no estaba materializado. (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

La mención a los 20 años no es menor, pues es el tiempo que llevan de implementación los ONE y que han sido comandados a lo largo de los años por un equipo consolidado que no ha tenido grandes cambios tanto en lo que hace a su existencia como área ni en su integración, en contraste con las direcciones de nivel, que son más recientes en la estructura del ME:

... [Las direcciones de nivel] son las estructuras más nuevas en este momento porque existieron pero dejaron de existir con la transferencia. Por tanto su incidencia y participación en cuestiones de la propia política no es igual ni heterogénea y la evaluación aún sigue muy marcada por esta tradición que te decía antes. El que evalúa piensa, arma y etc. Y somos nosotros también como ese sujeto agarrado por asalto como los chicos. Yo creo que a Argentina le falta mucha discusión en ese sentido más allá de trabajarse mucho en las áreas curriculares con las áreas de evaluación que pertenecen a dos sectores del ministerio distintos”(IAP 5, comunicación personal, 28 de octubre de 2015).

... hay un área institucional afianzada acá y en varias provincias y no es el área de currículo” [aludiendo al área de evaluación] (IAP 2, comunicación personal, 3 de septiembre de 2015).

³⁷ En el capítulo 3 se analiza con mayor detalle esta expresión

En suma, esta ausencia de participación de las áreas pedagógicas en el ONE podría ser la manifestación de una débil articulación interna del MEN entre las áreas de planeamiento e información con las áreas que tienen mayor injerencia en el diseño e implementación de políticas y líneas de acción; pero no exclusivamente si se tiene en cuenta lo descrito anteriormente respecto de la polifonía de voces en torno a las estrategias de alfabetización inicial. En esta débil articulación pareciera jugar un papel clave las características de la comunicación interna, pero también la propia conducción ministerial como se verá más en detalle en el capítulo siguiente y que se infiere por ejemplo de la opinión de este entrevistado de un área de planeamiento:

... tenemos problemas en trabajar articuladamente o más integralmente con algunas áreas. Hemos avanzado respecto de años anteriores pero seguimos teniendo déficit para eso. Aun trabajando en planeamiento, una de las áreas que más sufre ese déficit de articulación interna porque nosotros como planeamiento necesitamos sí o sí, para existir, de las otras áreas sino no tiene sentido nuestra tarea. Entonces hay un avance en ese trabajo, pero para mí falta mucho más. Tiene que ver con distintas situaciones condiciones y personas que permitieron llegar hasta acá y no avanzar más. Con la herramienta o con el uso de los resultados del ONE creo que pasa lo mismo. Si hubiera mayor uso de eso o mayor conocimiento de para qué sirve, cómo utilizarlo, cómo se puede trabajar pedagógicamente con eso, podría ser mucho más amigable para algunos, aprehendido, apreciado. (IAPEIII 4, comunicación personal, 27 de agosto de 2015).

Capítulo 3 Opiniones y representaciones en torno al ONE entre los integrantes ministeriales

¿Qué es el ONE según los entrevistados?

Partiendo de las diferentes definiciones ofrecidas, se destaca la palabra “*prueba*” y la idea de medir, ponderar, sondear los aprendizajes de los alumnos como primera caracterización del ONE. En palabras de un integrante de áreas pedagógicas: “El ONE es un operativo de medición que tiene el objetivo de evaluar los aprendizajes...” (IAP 4, comunicación personal, 16 de julio de 2015). Solo en dos de los casos se señaló desde el arranque que este dispositivo permite ir más allá:

... es una herramienta más para ver cómo va el sistema educativo en general. En este caso solo el aprendizaje de los alumnos. Algo de contexto también, es verdad. (IAPEIII 4, comunicación personal, 27 de agosto de 2015).

Desde el punto de vista político, es la voluntad manifiesta del Estado de ver el impacto de sus definiciones en el territorio. Como una herramienta de gestión que le permita hacer lecturas del sistema educativo. En términos institucionales o técnicos es una construcción que se hizo en el marco de un determinado tiempo histórico con una concepción muy marcada por el paradigma de la rendición de cuentas que luego fue sufriendo transformaciones pero que se constituye en un elemento que tuvo a lo largo del tiempo valoraciones, la mayoría de ellas de carácter instrumental, pero pocas lecturas simbólicas en clave de este marco político que le dio origen. Por ende podemos decir que es una herramienta bien pensada desde lo teórico pero que prácticamente tiene ciertas debilidades en la capacidad de impacto real tal cual fue diseñada. (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

Varios entrevistados resaltaron la dimensión temporal del ONE y su evolución a lo largo de las dos décadas que lleva implementándose; marcando particularmente cambios asociados a la periodicidad de su aplicación y, en menor medida, cambios asociados a su sentido. En este último caso, el cambio aparece implícita o explícitamente ligado a la perspectiva de las gestiones educativas sobre la evaluación; al respecto un entrevistado señalaba: “...ha ido variando la modalidad de implementación, de aplicación y la finalidad; porque como todo operativo nacional de evaluación está muy ligado a la perspectiva de evaluación que tenga cada gestión y cada etapa, en la política educativa” (IAP 6, comunicación personal, 10 de julio de 2015). Algo de lo que expresa este comentario pareciera ser cierto, como se verá en el capítulo 5 respecto de la comunicación de los resultados.

El rasgo de estandarización de esta evaluación y lo que esto implica aparece ausente en casi todos los entrevistados como parte de una primera caracterización, aun en el caso de aquellos ligados a áreas de planeamiento, información y evaluación. Solo en un caso se resaltó esta

cuestión: "...Se dice que es estandarizado porque se utiliza la misma prueba para medir esta condición en todos los chicos que están en la misma situación." (IAPEIII 1, 24 de junio de 2015). En la mayoría de los integrantes de áreas pedagógicas se advierte un mayor celo en señalar que el ONE implica un recorte, ya que en la escuela se enseña y aprende más que las cuatro áreas evaluadas. Asimismo hay un énfasis en resaltar el carácter de proceso que tienen la enseñanza y los aprendizajes en los que el contexto ocupa un lugar relevante, siendo el ONE solo una foto en un momento particular.

¿Cuál es su alcance?

Todos los entrevistados reconocen que el objeto principal de evaluación del ONE son los aprendizajes de los alumnos. Solo en un caso se clarifico que más que evaluar aprendizajes, el ONE da cuenta del desempeño de los estudiantes, en tanto aprendizaje puestos en acto al momento de la evaluación (IAP 5, comunicación personal, 28/10/15). Pero varios entrevistados, de ambos tipos de área, han manifestado que el ONE indirectamente evalúa también la enseñanza y arroja elementos para inferir indirectamente algunos trazos del modo en que se despliega el proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas. Lo indirecto estaría marcado por el hecho de que para para evaluar la enseñanza como objeto concreto se deben poner en juego también otros dispositivos de evaluación.

Entrevistado: El ONE evalúa de manera directa aprendizajes, y de manera indirecta la enseñanza

Entrevistador: ¿ósea el proceso de enseñanza- aprendizaje?

Entrevistado: sí, y toma de la enseñanza, trata de establecer algunas hipótesis sobre esa relación en términos de contexto". (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015)

... la unidad de análisis y trabajo de la herramienta es el aprendizaje de los estudiantes (...) Me parece que todo conlleva mirar al estudiante pero puedes inferir a partir de esto cuestiones de carácter pedagógico y de carácter político. Este emergente te habla de otra cosa pero sería bueno que se diseñen estrategias más especiales para ver la política y evaluar la práctica docente (...) si querés ver, aprehender y medir la enseñanza, tenés que mirar otras cosas. Son otros los instrumentos: la observación de clase, un cuestionario, la resolución de casos, el mensaje de un segmento de una clase, el análisis de una clase, mirar un video de una clase, poner a resolver una situación. Vos puedes levantar cuestiones de enseñanza mirando enseñar. (...)Podes inferir algunas cosas de enseñanza a través del aprendizaje pero esos instrumentos [la entrevistada se refiere al ONE] te van a hablar del lado del pibe. (IAP 1, comunicación personal, 11 de septiembre de 2015).

La posibilidad de que el ONE evalúe también el sistema educativo no es compartido por la casi totalidad de los entrevistados: "...sería impensable que en un solo instrumento se

condensaran tantas intenciones y explicaciones” (IAP 5, comunicación personal, 28 de octubre de 2015). Sin embargo se registró al menos una voz que señaló que “habla del desempeño de todos los que hacen que esos resultados se den (...) evalúa ministerio, dispositivos, jurisdicciones y docentes” (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015). Deja de registrarse un rechazo unánime cuando la pregunta alude a si las políticas son parte o no del alcance del ONE; allí se registran opiniones en los dos sentidos, aunque —al igual que en el caso de la enseñanza— se resalta el carácter indirecto, de inferencia o se señalan límites.

De hecho las políticas educativas no las evalúa o si lo pretende no lo logra. Conociendo la naturaleza de los instrumentos, llegar a eso sería como pensar inferencia tras inferencia. Hay como un telón de fondo que sí, estaría uno diciendo, bueno, por ejemplo el telón de fondo de los NAP: uno podría decir eso es una política federal, concertada, perfecto. ¿Pero que puedes decir? Que se aplican, que no se aplican. Pero más de eso, la naturaleza de esos NAP, la realidad, hay algo de no ductilidad del proceso que no te permite mirar más a fondo el tema de las políticas en su conjunto, el sistema” (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

Me parece que todo conlleva mirar al estudiante pero puedes inferir a partir de esto cuestiones de carácter pedagógico y el carácter político. Este emergente te habla de otra cosa pero sería bueno que se diseñen estrategias más especiales para ver la política y evaluar la práctica docente.” (IAP 1, comunicación personal, 11 de septiembre de 2015)

¿Cuál es el sentido del ONE?

En el marco de las indagaciones la pregunta al respecto busco obtener opiniones que pudieran dar cuenta del propósito institucional sin que el entrevistado, en primera instancia, lo ligara directamente al uso concreto de su área o el uso observado en el ME. Para ello se presentaron las tres opciones posibles que se plantearon en la introducción para estructurar las respuestas, aclarando que si bien se admiten sentidos múltiples se buscaba que pudieran resaltar a su juicio cual era el preponderante en la institución: informar a la sociedad, orientar las políticas ministeriales y orientar la gestión escolar. Entre los entrevistados de ambos grupos de áreas predomina como respuesta que el ONE tiene sentidos múltiples (9 de los 15 entrevistados). Bajo lo múltiple cabe señalar que se alude fundamentalmente a orientar políticas y gestión escolar; la dimensión de información a la sociedad aparece prácticamente ausente. Solo en tres ocasiones se hizo alusión a ello, y en todos los casos se trató de entrevistados que pertenecen a áreas de planeamiento, evaluación e información. El hecho que este sentido no aparezca entre los entrevistados de las áreas pedagógicas se puede emparentar con lo descrito anteriormente respecto de la ausencia de participación de estas áreas en el proceso

de la evaluación, pero también respecto de ciertas opiniones negativas sobre estas evaluaciones, tal como se mostró en el marco teórico: un entrevistado señalaba que la evaluación arroja hacia fuera información sobre la “caja negra” que es el aula y eso no es algo aceptado por los docentes en general, siendo resistidas las evaluaciones (IAPEIII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2010).

En los casos en los que aparece alguna alusión al sentido del ONE como un elemento de información a la sociedad, en uno se lo da por inherente en tanto hace a la obligación estatal de brindar esta información. En otro caso no se da por hecho que esto suceda en plenitud y se manifiesta como un deber ser que debiera existir: “...debería ser más una herramienta para la sociedad. Digamos. De información pública. Es información pública. Entonces debería darse más a conocer, más a investigadores, a cualquiera que lo solicite”. (IAPEIII 1, comunicación personal, 24 de junio de 2015). El mismo entrevistado señala que con esto no se refiere solo al ONE sino a la evaluación en general en el MEN, que a su juicio hoy se concibe con la finalidad de producto para el consumo interno: “cuando alguien ve una evaluación que se hace en el Ministerio es más evaluación del proceso, en el sentido de pensar los resultados para la propia gestión que para mostrarlos al público en general” (IAPEIII 1, comunicación personal, 24/06/2015). Un tercer caso, sobre el que se volverá en el apartado V de Conclusiones, resalta que aunque el sentido principal en el MEN sea el de orientar las políticas, debiera servir como herramienta de comunicación del *avance* de las políticas, en una personal reinterpretación de lo que significa comunicar a la ciudadanía. Entre aquellos que eligen solo una opción, prima la de orientar las políticas ministeriales (4 de los 15 entrevistados); este parece ser el sentido principal que le adjudica el equipo ministerial si se toma en cuenta además que entre los que aluden a la multiplicidad de sentidos se expresan en mayor medida sobre aspectos relativos a “orientar la política educativa”, “iluminar las decisiones políticas” “definir nuevas políticas educativas, modificar políticas o hacer trabajos específicos en algunas escuelas donde se identifiquen problemas”, “hacer ajustes en la gestión, en los programas”, “comprender que es lo que sucede aplicando la evaluación y ver el logro de los niños y su vinculación con las condiciones impuestas por la política y reorientar en función de eso”, entre otras menciones.

Usos según los entrevistados.

En el marco de la indagación se consultó a cada uno acerca de su registro respecto de los usos del ONE en general en el MEN y/o los usos por parte del área en la que se desempeña o conduce. Entre los siete entrevistados pertenecientes a áreas pedagógicas sólo uno de ellos

manifestó concretamente que el ONE se utiliza como herramienta de trabajo con escuelas en secundaria a partir de la implementación del Índice de Mejora de la educación secundaria-IMESA³⁸, en donde lo que se utiliza son los porcentajes de alumnos que se ubican en cada nivel de desempeño como uno de los componentes del índice, lo que implicaría darle visibilidad al ONE del último año de la secundaria y sus productos en las escuelas. Dos de los entrevistados manifestaron que la información del ONE no es utilizada en relación con la tarea concreta que desempeña él o su área. En el resto se manifestó la utilización del ONE principalmente como elemento de diagnóstico aplicado al ajuste o diseño de políticas (“...teníamos algunas naturalizaciones para confrontar, necesitábamos tener esos datos para poder tensionar algunas ideas...” (IAP 3, comunicación personal, 6 de noviembre de 2015), y en un caso se manifestó su uso concreto como parámetro concreto para evaluar dos planes: el Plan de Ciencias y el Plan de Matemática de Primaria. Entre los otros usos más ligados con estas áreas, el ONE no fue utilizado en la elaboración de los NAP del ciclo orientado de la secundaria, que fueron producidos en el periodo de análisis, ni tampoco aparecen asociados a políticas de formación docente inicial en las disciplinas evaluadas, conforme surge de las entrevistas. Sí se registra en un caso que los resultados del ONE 2010 en Lengua actuaron como disparador para la implementación de una política de intensificación de la enseñanza de la lectura en el nivel Primario. Si bien se utiliza como elemento de diagnóstico a la hora de diseñar políticas, no es un insumo que se tome en cuenta para delinear acciones con algún tipo de focalización territorial en función de los resultados obtenidos, ya sea a nivel provincial o a nivel escuela, esto último sólo posible en el caso de la secundaria que tiene la única instancia censal del ONE.

En lo que respecta a los entrevistados pertenecientes a las áreas de planeamiento, evaluación e información y excluyendo las respuestas de los entrevistados del área de evaluación a cargo de la implementación del ONE y del área de prensa ministerial por obvias razones, entre los 6 entrevistados restantes en un caso aparece el uso con escuelas asociado a la implementación del IMESA, en tres casos asociado como parámetro de monitoreo o evaluación (Convenios Bilaterales y los planes de primaria anteriormente mencionados), y en dos casos no se utiliza. Asociado a las competencias de estas áreas cabe señalar que no se usa para definir sobreasignaciones de recursos a provincias que en función de sus resultados pudiesen requerir de un mayor apoyo, ni tampoco se utiliza como fuente de información que combinada con

³⁸ El IMESA es un índice construido por el MEN que se ofrece a las escuelas en donde el ONE forma parte. En el capítulo 4 se detallan sus características.

otras aporte a la producción de investigación estatal más allá de los informes específicos del ONE que se elaboran desde el área de evaluación.

Una mención particular la merece el uso de la información que arrojan los cuestionarios destinados a relevar factores asociados a los aprendizajes. Como ya fuera señalado, la mayoría de los entrevistados desconoce el alcance de los cuestionarios de contexto en términos de qué se pregunta y a quién: “Factores de contexto no usamos” (IAPEIII 4, comunicación personal, 27 de agosto de 2015); “Sé que existen pero no los conozco en detalle” (IAPEIII 5 comunicación personal 7 de julio de 2015); “Entrevistador: ¿Y de los informes que hablan de los factores de contexto? Entrevistado: Eso no tengo ni idea...” (IAP 2, comunicación personal, 3 de septiembre de 2015). Entre aquellos que tienen al menos algún grado de registro sobre los cuestionarios, éstos se asocian con información sobre los estudiantes pero no con aspectos de la institución educativa: “Entrevistador: Y con los informes de factores de contexto... ¿Los viste?- Entrevistado: Sí. Pero hace mucho. Los miramos...son como más clásicos. Pero no me acuerdo de los institucionales”. (IAP 1, comunicación personal, 11 de septiembre de 2015). Uno de los entrevistados señala como causa de este desconocimiento su baja circulación o visibilidad: “Lo que pasa es que esto no circula mucho esto. Están publicados pero no sé. Ni siquiera sé si están todos publicados. Están como en una especie de nicho. No sé. No tienen mucha exposición” (IAPEIII 1, comunicación personal, 24 de junio de 2015). En un mismo sentido otro entrevistado afirmaba: “(...) Nosotros comunicamos los resultados, casi te diría que el ABC porque tampoco no se hace una indagación muy exhaustiva y los factores asociados se los deja un poco soslayados” (IAPEII 7, comunicación personal, 22 de octubre de 2015). Un entrevistado, consultado sobre el porqué de la poca relevancia de la información que surge de los cuestionarios de factores de contexto tanto en términos de uso como de conocimiento y difusión, ofrecía una explicación asociada a la génesis del ONE y la ausencia tanto a nivel del gobierno educativo en general como de la propia DINIECE de una concepción integral del proceso de enseñanza-aprendizaje:

... desde su surgimiento (...) se comunicó e instituyó como pruebas de aprendizaje, eso ya es un recorte. El sistema educativo es un sistema muy particular con las demarcaciones conceptuales, si vos decís: prueba de aprendizaje, es prueba de aprendizaje, saquen una hoja, 5 ítems, 2 respuestas, es eso aun siendo que desde el principio iba acompañado de los “formularios”, así se conocían, con las “otras” preguntas. (...) tampoco en el “bunker de la felicidad” [*se refiere a la DINIECE*] se construyó una comunicación que integrara lo que está integrado: el sujeto que aprende, junto con el sujeto que enseña, mediando una relación o una interacción sobre un contenido dado, recortado por disciplina, por área, por tema, lo que fuere, lo hace en un tiempo histórico particular con condiciones particulares. Ese es el ABC de la

pedagógica y, a su vez, el ABC de cualquier intervención didáctica. Ahora, esa lectura jamás fue comunicada políticamente como la escena donde se monta el ONE. La comunicación política fue: necesitábamos saber qué pasa con los aprendizajes de los chicos, quienes aprenden más, quienes aprenden menos; necesitamos saber quiénes son las buenas escuelas, cuales son los buenos directores que llevan a cabo..., porque las buenas escuelas se ven en los aprendizajes, necesitamos saber dónde tenemos que poner financiamiento para proyectos especiales. Si vos haces ese recorte, vos estado, gestión o gobierno anulas la posibilidad de lectura integral. Políticamente ya decidiste que eso no te interesa. Así hemos venido trabajando por años; hasta hoy no hay una escena (...) donde hayamos discutido estas cosas. (...) son notas de color, no notas de contexto [refiere a lo que surge de los cuestionarios de factores de contexto]. (IAPEII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

La caracterización de la DINIECE como el “bunker de la felicidad” en este fragmento de entrevista, denominación ya utilizada por el mismo entrevistado en otro fragmento que se consigna en el capítulo 3, condensa la representación sobre esta área también presente en otras entrevistas de la DINIECE como factor de incidencia para el bajo uso del ONE y también de la información estadística en general. Se la se visualiza como un área del ministerio “ad hoc” que “ha conservado durante muchos años como un formato de poco dialogo “(IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015). Esto pareciera responder a lo que Doumerc et.al. (2012) observan en general respecto de la relación entre este tipo de áreas y el resto de áreas de gestión en el sector educación:

...es frecuente un reducido dialogo entre las áreas productoras de información estadística y el resto de las áreas de gestión. Las primeras se erigen como las portadoras del saber científico y la profusión de datos no necesariamente logra traducirse en información asequible, útil, pertinente y temporalmente relevante para otros niveles técnicos, y fundamentalmente para los niveles superiores de conducción. (Doumerc et al., 2012:14).

Pero como se verá en el apartado siguiente, en el uso del ONE como insumo para la definición de políticas, programas, proyectos, líneas de acción influyen además factores que hacen a su valoración.

Valoración del ONE

Si bien ningún entrevistado le restó valor al ONE, y todos en mayor o menor medida lo describen genéricamente como un insumo para la toma de decisiones, de varias voces se desprende que no se lo considera como una política central del MEN, aun cuando lleve 20 años implementándose. El ONE pareciera adquirir visibilidad sólo cuando se hacen públicos los resultados. Incluso en varios casos se registraron entre los entrevistados confusiones en torno a si algo de lo que estaban hablando era relativo a ONE o a PISA, lo que permite pensar

que si bien existen grandes esfuerzos por diferenciar positivamente al ONE de PISA por parte del MEN, este dispositivo no logra ser internalizado como un elemento relevante por los equipos ministeriales e incluso por la conducción ministerial.

Parecieran existir diversas razones para ello según lo que se desprende de las entrevistas. Por un lado un problema con la idea de rendición de cuentas y la evaluación —que para algunos es extensible a la sociedad argentina mientras que otros solo lo mencionan respecto del sector educación:

...me parece que independientemente del instrumento, de las limitaciones y todo lo que quieras, efectivamente no hay una cultura de evaluación ni de rendición de cuentas ni de evaluación como instancia de aprendizaje; de decir qué estamos haciendo (...) “mirá está bárbaro esto, pero no estamos pudiendo resolver tal o cual cosa” eso no existe”. (IAP4, comunicación personal, 16 de julio de 2015)

El tema evaluación es un tema muy asociado a la década neoliberal a una década de neoliberalismo educativo; entonces hay todo un pensamiento casi esquizoide, esquizofrénico de lo hago pero ¿para qué? Y el hecho de que no exista un verdadero fundamento del para qué, para la propia autopercepción de la gestión, del gobierno y de los funcionarios, a mí me parece que lo que hace es que no sea debidamente aprovechado (IAPEII 7, comunicación personal, 22 de octubre de 2015).

[Entrevistado consultado sobre valoración de la evaluación al interior del MEN y resistencias posibles]... tenés que diferenciar evaluación de programas o de líneas y de calidad. Porque si hablamos de programas en general, en el Estado no está instaurado totalmente el tema de la evaluación. Es como que sí ... (IAPEII 8, 3 de julio de 2015)

“... también hay una cuestión más cultural de este país en no rendir cuentas. Si tomamos la evaluación como rendir cuentas. Y poder referenciar una acción y mejorar y establecer puntos de partida y llegada. Cuantificar esas mejoras no es algo culturalmente presente acá.” (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015)

Algunos entrevistados hacen extensiva esta escasa valoración de la evaluación a la propia conducción ministerial:

La evaluación no es parte de la agenda de la gestión. Esta es una gestión sin evaluación. Y paradójicamente tiene 12 años de continuidad (...) Hay como una primera línea que no es que cambió totalmente por periodos de tres o cuatro años. Hay una continuidad. (...) Entonces hay un contexto mayor que es el propio sector de todas las provincias, el sector docente, los alumnos pero básicamente el trabajador de la educación que no tiene en la agenda tal evaluación. (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015).

El mismo entrevistado señalaba que la ausencia de valoración de la evaluación por parte de la conducción ministerial se debe a un estilo de toma decisiones que no pone en juego información proveniente de estudios y evaluaciones. Incluso aparece en escena una cuestión

de denominación, que marca que a pesar de los esfuerzos la evaluación de aprendizajes se asimila a evaluación de la calidad educativa, lo que genera rechazo. Algunas voces al respecto:

A mí me parece que no hay, dentro de lo que es la conducción político técnica, una valoración que después se institucionalice. No se logró institucionalizar la evaluación como instrumento. Porque no se valoró. No se percibe que sea necesaria tal evaluación para formular las políticas. El tipo de información que se utiliza para el diseño de las políticas es muy general. (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015)

Con el tema de evaluación de calidad por ahí deberían cambiarle el nombre para que no genere conflicto dado los alcances que se le dan al concepto desde el ministerio. Yo te estoy diciendo una evaluación del avance en los conocimientos alcanzados. Pero no usar la palabra calidad porque así me parece que no es muy aceptada pese a mantenerse. Se invierten fondos importantes en eso. Con lo cual me parece un poco contradictorio. (IAPEII 8, comunicación personal, 3 de julio de 2015)

La construcción de estas representaciones negativas acerca de la rendición de cuentas, y la evaluación como uno de sus materializaciones, pareciera ser la contracara de una cierta divinización de la evaluación cuantitativa que se observa en documentos y producciones de organismos internacionales. Un entrevistado se refirió a esto como como el “endiosamiento de los sistemas de evaluación, del monitoreo, de la información”, en donde la foto que implican las evaluaciones se transforma en “la realidad”, en “lo verdadero” y donde no se toma en cuenta que se trata de recortes, que ameritan además prestar atención al contexto; señalando además que respecto de esta visión “...siempre se te viene a la cabeza el modelo chileno” (IAP 4, comunicación personal, 16 de julio de 2015). En Chile se realiza anualmente una evaluación estandarizada de aprendizajes en el marco del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) comúnmente conocida como la prueba SIMCE, de carácter censal. Los resultados desagregados por establecimiento son luego de acceso público, El SIMCE registra una multiplicidad de propósitos (Florez Petour, 2013), incluyendo aspectos tales como apoyar la libre elección del establecimiento educativo por parte de los padres — aunque investigaciones como las de Taut et.al. (2009) demuestren que los apoderados no usan el SIMCE para elegir la escuela—, incidir en clasificaciones de escuelas para asignaciones presupuestarias y para dotarlas de mayor o menor autonomía (Docencia, 2009) entre otros. Este modelo, aun cuando se hayan evidenciado reducciones de cobertura curricular e incluso límites a la validez de las interpretaciones de sus resultados (Florez Petour, 2013:95 y 98) goza de una buena reputación que ha traspasado las fronteras de Chile, y con una valoraciones diametralmente opuesta aparece como elemento de comparación inevitable para muchos actores del sistema educativo argentino.

La ausencia de un involucramiento de todas las áreas del MEN en la implementación del ONE, ya señalada en el capítulo anterior, lo ubica en un nivel de ajenidad para algunos, y como se ha planteado al inicio de este apartado varios entrevistados confundieron cuestiones de PISA, ONE e incluso TERCE. Al respecto un entrevistado señalaba: “para nosotros es un dato externo a nivel de PISA...Por ahí en el sentido de la producción. De incidencia que tenés...De qué y cómo viene...” (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015). Pero también hay algo de las propias características del ONE, que atañe a una trama institucional en donde las áreas pedagógicas están desligadas de su diseño e implementación tiene su impacto en el bajo uso para algunos entrevistados:

“acá en Argentina no tenemos avalado el uso directo de la evaluación porque tenemos una tradición, que vaya a saber dónde se creó, de que la evaluación es secreta y debe tener cierto recaudo sobre los sujetos para agarrarlos por sorpresa para ver fielmente la realidad. (...) En otros países el uso no es directo, es directísimo. Me parece que hay que mirar a esos países un poco. Hay que mirar ambas tradiciones un poco. En general nuestro uso es más mediado. Ese momento, a nivel nacional y provincial, de mirar lo que se hizo y el análisis de esos ítems queda a cargo de los equipos técnicos y a las escuelas le llega ese análisis. Y es complejo. Porque a la escuela les llega un problema. Les llega como resuelto el punto de porque los chicos hicieron lo que hicieron y les fue como les fue. Lo cual me parece que es algo a revisar cuando se hace una recomendación y sobre qué está basada esa recomendación que hizo alguien que no es el maestro. Aleja la recomendación de la práctica. Por eso a veces no funciona tanto. Porque es una recomendación sobre un problema no construido por la propia escuela. Me parece que es un problema de comunicación.” (IAP5, comunicación personal, 25/10/15).

“Entrevistado: Acá es muy particular lo que pasa porque hay un ímpetu y un celo por la generación del artificio técnico de la política y no sobre el uso; ósea no hay convicción que acompañe ni un trabajo pedagógico serio que acompañe eso.

Entrevistador: ¿Ósea que el ONE termina siendo un ritual de alguna manera?

Entrevistado: ¡Sí! Salvo aquellos que pueden leer entre líneas y apropiarse; pero pasa a ser una acción individual y no colectiva, pasa a ser un esfuerzo personal, o pasa a ser la astucia de una gestión” (IAPEII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015)

Finalmente, resulta relevante detenerse es lo que plantea un último entrevistado que consultado sobre los sentidos del ONE —y luego de señalar que el principal es de orientar las políticas—, alude al de informar a la ciudadanía.

... tenemos dificultades en usarlo como herramienta de comunicación del avance de las políticas. Porque a veces creemos que nos da mal. Y no nos da mal. (..) O informamos mal. O nos primerean en la información otros que sacan aspectos que nos dan mal; pero tenemos dificultades. Para mí es una dificultad no solo con el ONE sino con otras maneras que tiene el ministerio de comunicar sus políticas y sus logros. Entonces creo que podría ser una herramienta potente [alude al ONE] para además de mejorar las políticas y corregirlas, que es la finalidad de cualquier instrumento de medición —la evaluación tiene que ver con eso si uno trabaja en políticas públicas—,

lo otro también tiene que ser [alude al sentido del ONE como información a la ciudadanía], no sé si la finalidad, pero sí poder dar un uso apropiado de la comunicación y de rendir cuentas socialmente de eso. Tenemos dificultades para mí en como informamos o en el momento que informamos, la oportunidad en que lo hacemos, en un contexto como este. Probablemente el año que viene con los próximos resultados del ONE tengamos otro contexto político que nos permitirá mejorar y comunicar mejor, pero es una debilidad nuestra. Ni del ONE ni de los instrumentos de recolección de datos... (IAPEII 4, comunicación personal, 27 de agosto de 2015)

Se trae este fragmento de entrevista especialmente porque aquí el entrevistado realiza una doble operación. Por un lado, la información a la ciudadanía es traducida como herramienta de comunicación del *avance* de las políticas, que luego asocia a su vez a rendición de cuentas. Por otro lado, trae a escena el alcance del ONE como evaluación de política aun cuando, consultado explícitamente en el inicio de la entrevista sobre cuál es el alcance del ONE, hubiese afirmado que “sólo se evalúa lo que aprendieron los alumnos” (IAPEII 4, comunicación personal, 27 de agosto de 2015).

Esta doble operación de asignación de sentidos evidencia que aunque exista un esfuerzo en tanto integrante del MEN de situar el alcance del ONE en sintonía con el discurso ministerial, prima una representación del mismo como instrumento que da cuenta de los éxitos o fracasos alcanzados por las políticas que despliega una gestión. Esto aparece reforzado por la interpretación que el entrevistado hace de lo que implica informar a la sociedad sobre el ONE, que se asocia más con una concepción de comunicación estatal meramente como herramienta de sostenimiento o incremento de la legitimidad de un gobierno que con una concepción de comunicación estatal en donde esté presente la dimensión ciudadana.

Capítulo 4 Uso documentado del ONE en el ME

En este apartado se analizan los usos del ONE a partir de la evidencia que ofrecen los documentos base de las intervenciones del MEN. Considerando la tipología de usos posibles planteada en la introducción, se estudiaron las líneas de acción planteadas en el marco del PNEOYFD 2012-2016 con el fin de confeccionar un listado de aquellas en las que los resultados del ONE, tanto de las pruebas en sí como de los informes de factores asociados, pudiesen resultar de utilidad como aporte para el diseño en sí de la política o para monitorear y/o evaluar su implementación. En todos los casos solo se tuvo en cuenta lo establecido en materia de responsabilidad nacional o responsabilidad compartida, excluyéndose del análisis las responsabilidades provinciales. A partir de esa selección que se encuentra en el Anexo II, se rastrearon y analizaron políticas, programas, proyectos y acciones –que se denominan genéricamente como intervenciones– llevadas adelante por el MEN relacionadas con las líneas de intervención prioritarias del PNEOYFD 2012-2016. En el caso de la formación docente continua se analizaron documentos del Programa Nuestra Escuela, que constituye el programa central de formación docente continua que se implementa desde el MEN en acuerdo con los sindicatos docentes³⁹. En el Cuadro 3 al final de este capítulo se reseñan las intervenciones consideradas.

Intervenciones en Educación Primaria

En Primaria se analizaron documentos relativos a trece intervenciones cuya ejecución es responsabilidad de la Dirección de Educación Primaria (DEP) del MEN, una línea de acción bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS); y se consideró además un documento del año 2010 que establecía las políticas prioritarias para el nivel Primario. Si bien es anterior al PNEOYFD 2012-2016, se lo considera porque el documento aún figura en el portal oficial en un lugar destacado. En ninguno de los materiales de aquellas intervenciones que implican dispositivos de formación a docentes y/o directivos son los resultados del ONE, o el ONE mismo, objeto de discusión y análisis. Sólo en el caso de “Leer con Todo” se registra la voz del Ministro en la jornada inaugural de un ciclo de videoconferencias de esta línea señalando que esta estrategia de intervención es una respuesta a los problemas que se registran en materia de comprensión lectora, que se observa en los resultados del ONE. En el dispositivo de formación Cátedra Nacional de Alfabetización, el

³⁹ En el Anexo I se detallaron las decisiones metodológicas tomadas a efectos de este recorte y sus supuestos.

ONE es mencionado tangencialmente por una de las expositoras que utiliza los resultados del ONE 2005 para advertir que existe un problema de calidad educativa.⁴⁰

En cuanto a las intervenciones de características más integrales, incluyendo también a la línea de acción que depende de la DNPS, la situación cambia ya que aparecen dos casos en donde el ONE es considerado: Plan Nacional de Enseñanza de las Ciencias Naturales y del Plan Matemática para Todos, dos planes con la finalidad de fortalecer la enseñanza de las disciplinas en grupos específicos de escuelas a partir de una estrategia que incluye capacitación docente, provisión de materiales y perfiles específicos de acompañamiento didáctico. Son financiados con fondos del préstamo BID N° 2424-OC-AR en el marco del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa – PROMEDU II, por lo cual además de los documentos base de ambos Planes se analizaron documentos del PROMEDU II (propuesta de préstamo, convenio de préstamo y reglamento operativo). En el documento base del Plan Nacional de Enseñanza de las Ciencias Naturales, en el punto 5 donde se aborda la evaluación del Plan, se señala que un elemento de la evaluación será la comparación de los resultados obtenidos en el ONE 2013 respecto del ONE 2010, constituyéndose estos últimos en la línea de base del Plan. Aunque no se aclara, se trata de la evaluación aplicada en el 6° grado ya que el Plan se focaliza en el segundo ciclo de la primaria. Incluso se establece una meta de mejora de los aprendizajes de las escuelas incluidas en el Plan del 5% respecto de un grupo control. La utilización del ONE para este propósito resulta posible ya que en las escuelas que conforman la muestra de aplicación existiría un número relevante de escuelas participantes del Plan. Esto es congruente con lo señalado en los documentos del PROMEDU II, en donde esta línea de acción y sus resultados integran la Matriz de Resultados del propio PROMEDU II. En el caso del Plan Matemática para Todos ni en el documento base disponible en el portal ni en el tríptico de difusión del Plan aparece alguna mención a su evaluación y/o al ONE. Sin embargo, en los documentos del PROMEDU II, de igual manera que en el Plan de Ciencias Naturales, se establece que esta línea de acción será evaluada a partir de los resultados de aprendizaje en matemática en el ONE 2013 utilizando los del ONE 2010 como línea de base; se establecen también una meta de mejora del 5% en las escuelas alcanzadas por el Plan respecto de un grupo control, y esta línea de acción y sus resultados también forman parte de la Matriz de Resultados del PROMEDU II.

⁴⁰ Sara Melgar en el documento ministerial “Más allá de las querellas; la escuela pública y el derecho a aprender a leer y escribir” que representa la jornada inaugural de la cátedra. Accesible (29/7/15) en: http://portal.educacion.gov.ar/primaria/files/2010/01/catedra_alf_inau.pdf

En suma, en estos Planes⁴¹ existe un uso del ONE, en los términos propuestos en esta investigación, como línea de base y/o meta de políticas, en este caso nacionales; adquiriendo un sentido de orientación de las políticas ministeriales. Respecto de la política de ampliación de jornada y la política de apoyo a la implementación de la unidad pedagógica de los dos primeros grados de primaria (Resolución CFE N° 174/12) en ninguno de los dos casos los resultados de aprendizaje o los análisis relativos a factores de contexto del ONE son considerados. En el caso del Programa Integral para la Igualdad Educativa, el PNEOYFD 2012-2016 plantea una evaluación del programa a realizarse en 2013 y 2016; pero cuando describe los indicadores de desempeño a considerar, los resultados del ONE no aparece contemplados: sólo se alude a aquellos relativos a la repitencia, el abandono y la sobreedad. No obstante, en la evaluación del programa realizada en 2007-2008, el ONE 2005 fue utilizado como un elemento de referencia a la hora de analizar el foco de los proyectos pedagógicos llevados adelante por una muestra de escuelas bajo cobertura del PIIE (que en el programa se denominan Iniciativas Pedagógicas) y en un grupo de escuelas que no formaban parte del PIIE. No se ha podido acceder a evaluaciones más recientes; y en los documentos del programa analizados el ONE no figura.

Intervenciones en la Educación Secundaria

Se analizaron los documentos relativos a cuatro intervenciones bajo la responsabilidad de la Dirección de Educación Secundaria del MEN, y dos de responsabilidad de la DNPS. Se registraron dos casos en los que el ONE tiene algún papel. Por un lado, la línea de acción relativa a la Institucionalización y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria: en la Resolución CFE N° 88/09 que es el sustento de esta línea de acción, en el punto 36 del anexo I de dicha norma se establece que se debe considerar como instrumento para el monitoreo de las metas jurisdiccionales en materia de logros de aprendizaje "...la información provista por los diversos mecanismos nacionales, provinciales o institucionales de evaluación de los aprendizajes". Es decir que la evolución de los resultados logrados por los estudiantes en los sucesivos ONE se considera como un parámetro de evaluación del éxito del Plan Jurisdiccional. Pero es el caso del Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA) en donde el ONE aparece con mayor protagonismo. A los efectos de fortalecer el diseño e implementación de acciones en el marco de los Planes de Mejora Institucional pautados por la Resolución CFE N° 88/09 se establece la aplicación de un índice que

⁴¹ El antecedente inmediato de estos Planes fue un proyecto piloto también financiado por el BID⁴¹ en el que los resultados del ONE 2005 fueron utilizados como justificación para la focalización de las acciones en las provincias de Buenos Aires y en Tucumán.

constituya un elemento para el monitoreo de los avances logrados y los obstáculos que se registran en las escuelas con oferta de secundaria completa en "...la concreción del objetivo de que los alumnos completen sus estudios y adquieran los conocimientos esperados para cada una de las etapas de su trayectoria" (MEN, 2014d). El IMESA⁴² combina la tasa de egreso del ciclo orientado, el tiempo medio que permanecen los estudiantes en el ciclo orientado dividido por la duración teórica del mismo y el promedio entre el rendimiento de sus alumnos en las pruebas ONE en Matemática y Lengua aplicadas en el último año de la secundaria, donde es censal. La combinación de estas tres informaciones da lugar a un valor de índice por escuela; aquí entonces el ONE, en conjunto con otros indicadores, se usa como línea de base y como medio de verificación del cumplimiento de una meta a nivel escuela, aunque no esté fijada numéricamente. En el documento base se resalta el papel del ONE:

Además de aprobar cada año en el tiempo ideal y concluir sus estudios, otro requisito para una cursada satisfactoria es que los alumnos se apropien de los contenidos establecidos para el nivel y los manejen adecuadamente. Los resultados del ONE, administrados desde la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación, son una herramienta útil para medir este aspecto ya que constituyen un instrumento universal para evaluar el nivel de rendimiento de los alumnos en el último año de estudio del nivel secundario. Los contenidos que evalúa el ONE son acordados con las provincias sobre la base de los Diseños Curriculares Jurisdiccionales, los NAP, los resultados de los ONE anteriores y los libros de texto más utilizados en el país. Este alineamiento curricular posibilita identificar los resultados relevantes pretendidos por el currículo nacional. (ME, 2014d:13).

Intervenciones en la modalidad de Educación Rural para primaria y secundaria

En el caso de la educación rural, tanto primaria como secundaria, se centró el análisis en el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural I (PROMER I)⁴³ ya que constituyó el eje central de acción del Ministerio para la ruralidad, con lineamientos fijados por la Coordinación de la modalidad Rural y ejecución a través de la Unidad de Financiamiento Internacional. Se consideraron además los documentos relativos a un nuevo tramo de este proyecto de reciente aprobación que está iniciando la ejecución⁴⁴. En el Convenio de Préstamo del PROMER I, también con financiamiento del Banco Mundial, se planteaba como una de las líneas de acción del Proyecto "(b) la realización de evaluaciones del aprendizaje de los alumnos en Escuelas Rurales y suministro a las escuelas de la información derivada de ellas" (punto B2b del APÉNDICE 2 - Descripción del Proyecto). En el Manual Operativo del Proyecto, se plantea la ampliación de la muestra de los ONE a partir del 2007 para que

⁴² El IMESA compete no solo a la oferta común sino también a la oferta secundaria técnico profesional.

⁴³ Con financiamiento del Banco Mundial (Préstamo BIRF Nro.7353-AR), concluyó en diciembre de 2013.

⁴⁴ Préstamo BIRF Nro.8425-AR.

alcance a las escuelas rurales de cada provincia y que sus resultados sean representativos estadísticamente. Para ello desde el proyecto se previó financiamiento en materia de consultoría, asistencia técnica, instancias de reunión y capacitación, y gastos operativos. Originalmente los resultados del ONE, tanto de 3er como de 6º grado eran concebidos como indicadores tanto de resultados finales como intermedios del Proyecto; pero producto de una revisión fueron descartados al igual. A cambio se agregó como nuevo indicador de evaluación de resultados intermedios del componente centrado en la mejora de la capacidad de conducción del Gobierno Nacional:

Indicador: Extensión de la muestra del Operativo Nacional de Evaluación (ONE), especialmente diseñada para evaluar los logros en 3º y 6º grado en las escuelas rurales en 2007, 2010 y 2013.

Línea de base: Sin resultados del operativo nacional de evaluación para una muestra representativa en las áreas rurales.

Objetivo: ONE realizado con una muestra extendida de escuelas rurales en los años 2007, 2010 y 2013. Informe con el rendimiento comparativo de 2007 y 2010 provisto a las provincias para la toma de decisiones sobre políticas educativas. (BM, 2011: punto 9).

Efectivamente la ampliación de la muestra se realizó y desde el 2007 los resultados de los ONE en primaria permiten contar con información estadísticamente representativa de las escuelas del ámbito rural.

Formación Continua. Programa de Formación Permanente Nuestra Escuela

Como se señaló oportunamente, la política de formación docente continua se centralizó a partir de 2013 bajo el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela”. Se analizaron los documentos relativos al Componente Institucional del Programa ya que dicho componente está destinado a todas las escuelas públicas y privadas del país, sus directivos y docentes organizados en cohortes. Está estructurado en 6 bloques que se desarrollan sucesivamente a lo largo de los 3 años que dura el Programa para cada cohorte.

A la fecha solo hay desarrollos documentales para los tres primeros bloques:

- Bloque 1: Estado, escuela y sociedad. La educación como derecho social
- Bloque 2: Evaluación Institucional Participativa⁴⁵
- Bloque 3: Los Desafíos de los Niveles del Sistema Educativo

⁴⁵ En algunos documentos de presentación del Programa, el Bloque 2 figura con la denominación “El proyecto institucional en el centro de la escena: la evaluación formativa”. Aquí se tomó la denominación que consta en el módulo específico para ese Bloque.

Solo en el caso del documento correspondiente al Bloque 2 se ha encontrado alguna mención al ONE. En este bloque se impulsa un proceso de autoevaluación a ser encarado por todas las instituciones participantes que se organiza en tres etapas, denominadas “Mirar para interpretar”, “Reflexionar para comprender y actuar”; y “Actuar para transformar”. El producto resultante de este proceso es un “Plan de trabajo educativo para la inclusión y la mejora de la calidad” que constituye una revisión del proyecto institucional de cada escuela (MEN-CFE, s.f. a: 14). En el marco de la etapa *Mirar para interpretar* se propicia una lectura de información producida por la propia escuela y por los gobiernos de los sistemas educativos para el proceso de toma de decisiones, y allí se incluye explícitamente la mención a que los resultados del ONE son una fuente de información a considerar (ME-CFE, s.f. a: 12). Aunque en la bibliografía que se ofrece en el portal del programa⁴⁶ para esta etapa se incluyen dos materiales conceptuales relativos al ONE elaborados por la DINIECE relativos al ONE (MEN, 2009; MEN, 2012b), en ningún caso aparecen los informes de resultados, factores de contexto o recomendaciones metodológicas. Cabe señalar que en el documento correspondiente al Bloque 3 vuelve a estar presente la discusión sobre el concepto de calidad educativa, retomando y ampliando los planteos incluidos en la Resolución CFE N° 116/10; y se prioriza la evaluación institucional formativa y participativa que propone el Programa como base para la construcción de una educación con calidad (ME-CFE, s.f. a: 58) por sobre, por ejemplo, las evaluaciones internacionales.

Convenios Bilaterales

Los Convenios Bilaterales son el instrumento que permite viabilizar el financiamiento educativo. En el periodo 2005-2011 se ajustaban a los objetivos establecidos en la Ley de Financiamiento Educativo; a partir de 2012 se ajustaron a los objetivos acordados federalmente en el PNEOYFD 2012-2016. En esta nueva etapa, incluyeron también compromisos de cumplimiento de metas mejora de una serie de indicadores; entre los que se incluye la mejora en los resultados en los ONE. Concretamente, el Anexo I de cada Convenio fija “Metas de Eficiencia Interna del Sistema Educativo y Logros de Aprendizaje”, y establece un punto de partida que en el caso de aprendizajes son los resultados del ONE 2010 y metas para el 2013 y para el 2016. Sin embargo, se trata de una meta uniforme para todas las provincias que consiste en incrementar en un punto porcentual de 2010 a 2013 y de 2013 a 2016 el porcentaje de alumnos en los niveles de desempeño medio y alto. Según lo que se pudo indagar en el marco de las entrevistas, esta ausencia de análisis estratégico de

⁴⁶ <http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/>

posibilidades y desafíos situados para cada territorio se debió a dos factores. Por un lado, que los resultados 2010 no eran metodológicamente comparables al 2007 “...no tenían comparabilidad anterior para ver cómo y en cuanta medida mejorar los números. Era un criterio que se tomó ante la ausencia de números anteriores...” (IAEPEI 4, comunicación personal, 27 de agosto de 2015). El mismo entrevistado agregó que en el caso de las primeras provincias que firmaron los convenios de esta nueva etapa no se contaba con los resultados del ONE 2010. Respecto del primer motivo resulta parcialmente cierto, como se evidenció en el capítulo 2, pero esto no imposibilita fijar un horizonte de mejora; el segundo motivo resulta falso porque una recorrida de los Convenios Bilaterales firmados de esta nueva etapa muestra que los primeros que se celebraron fueron entre agosto 2012 (Catamarca) y septiembre 2012 (La Rioja, Tucumán), y como se aclara en una nota al pie de forma en todos los convenios se señala que —en el caso del ONE— el punto de partida 2010 corresponde a los resultados del ONE 2010 provistos por la DINIECE, es decir que los resultados estaban disponibles. En síntesis, las metas de mejora de aprendizajes parecieran responder más a una intención de dejar políticamente establecido que se trata de un objeto de interés de la gestión educativa que un verdadero ejercicio de planeamiento de política pública.

Cuadro 3. Intervenciones por área y nivel consideradas

Intervención	Área	Nivel
Acompañamiento A Las Trayectorias Escolares / Reorganización Trayectorias	DEP	primaria
Articulación Primaria-Secundaria	DEP	primaria
Catedra Nacional De Alfabetización Inicial	DEP	primaria
Catedra Nacional De Ciencias Sociales Y Su Enseñanza	DEP	primaria
Fortalecimiento De La Tarea Docente	DEP	primaria
Fortalecimiento Rol Del Director De Escuela	DEP	primaria
Modificación Régimen Académico	DEP	primaria
Para Leer Con Todo - Política Nacional De Intensificación De La Enseñanza De La Lectura	DEP	primaria
Plan Matemática Para Todos	DEP-UFI	primaria
Plan Nacional De Enseñanza De Las Ciencias Naturales	DEP-UFI	primaria
Política Nacional Para La Ampliación De La Jornada Escolar En El Nivel Primario	DEP	primaria
Programa Integral Para La Igualdad Educativa (PIIE)	DEP	primaria
Centros de Actividades Infantiles (CAI)	DNPS	primaria
Apoyo Al Último Año Del Nivel Secundario Para La Articulación Con El Nivel Superior	DES	secundaria
Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina	DES	secundaria
Inclusión Y Regularización De Trayectorias Escolares	DES	secundaria
Institucionalización Y Fortalecimiento De La Educación Secundaria Obligatoria	DES	secundaria
Centros de Actividades Juveniles (CAJ)	DNPS	secundaria
Proyecto Para La Prevención Del Abandono Escolar	DNPS	secundaria
Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural I (PROMER I)	CMER-UFI	primaria / secundaria
Programa De Formación Permanente Nuestra Escuela	INFD	terciario
Convenios Bilaterales	DNPLAN	transversal

Capítulo 5 La comunicación del ONE

Herramientas

Las herramientas comunicacionales puestos en juego por el MEN son:

- Informes y documentos
- Materiales para apoyar el proceso de aplicación del ONE en el último año de la secundaria
- Plataforma web en la que se vuelcan los resultados por escuela del ONE del último año de la secundaria
- Presentación de resultados en el CFE
- Boletín del Departamento de Evaluación de la DINIECE
- Conferencias de prensa y declaraciones de funcionarios a la prensa
- Gacetillas de prensa

El portal ministerial es a la vez un recurso, pues allí se describen las principales características del dispositivo, y un soporte: los informes, documentos, materiales de sensibilización y boletines son difundidos principalmente a partir del portal. El portal es administrado en lo técnico por la Subsecretaría de Coordinación Administrativa del MEN pero no existe un área que se encargue de determinar lo que se publica; el área de Prensa y Difusión del MEN no tiene injerencia en esto. Con relación a los documentos, el MEN ha producido tres tipos de publicaciones relativas a los ONE: (i) Informes de Resultados; (ii) Informes de Factores Asociados, y (iii) Recomendaciones metodológicas y pautas pedagógicas. Para apoyar la realización del ONE censal en 5º/6º año de la secundaria existen además una serie de materiales de apoyo que incluyen actividades de simulación con ítems de pruebas anteriores. En abril de 2012 se creó además una plataforma web a partir de la cual los directivos de las escuelas secundarias en las que se aplicó el ONE 2010 censal del último año de secundaria, podían consultar los resultados globales de su escuela mediante la asignación de un usuario y una clave de acceso, que se entregan desde los ministerios de educación provinciales. Esto se replicó para el ONE 2013; no se ha encontrado evidencia de acciones específicas de comunicación sobre esta plataforma más allá de la mención en el marco de las notas periodísticas, gacetillas o en un Boletín del Departamento de Evaluación de DINIECE para el ONE 2013 (MEN, 2015a).

Respecto de actividades internas de comunicación del ONE, no se ha obtenido evidencia de la realización en el periodo de análisis de reuniones internas, sea en la etapa previa a su aplicación, a posteriori para analizar la información provista por el dispositivo o simplemente para explicar sus características; ninguno de los entrevistados manifestó haber participado de alguna instancia de este tipo. El único ámbito en el que se abordó el ONE es el CFE y se

registraron dos instancias para ambos ONE: anuncio previo a la aplicación y presentación de los resultados. En el primer momento, previo a la aplicación del ONE en secundaria a mediados de año, se presentó el cronograma general que incluye la evaluación en el último trimestre de los grados de primaria, y las características principales del dispositivo en términos de escuelas y estudiantes alcanzados. La segunda instancia fue la presentación de los resultados en diferentes reuniones para de primaria y los de secundaria. Desde abril de 2013, el Departamento de Evaluación de la DINIECE elabora un Boletín con frecuencia mensual, pero como se verá más adelante, es principalmente un recurso de comunicación con los equipos provinciales de evaluación; no obstante, y al ser de acceso público ofrece información sobre la tarea del área y de los equipos jurisdiccionales de evaluación y sobre el ONE, TERCE, y PISA.

La pesquisa de notas periodísticas en la prensa escrita en torno al ONE arrojó que, en el periodo de análisis, existieron ciertos momentos clave en los que se registran presentaciones y declaraciones, en sintonía con la comunicación a nivel CFE: los anuncios de realización del ONE en ambas ediciones; y la presentación de los resultados, solo para el ONE 2010. Para el ONE 2013 no existió una presentación de resultados en los medios pero se registraron diversos discursos oficiales en respuesta a un reclamo de periodistas y especialistas justamente por la ausencia de publicación de los resultados que se extendió a un cuestionamiento a toda la política ministerial en materia de evaluación entre marzo y abril de 2015, lo que se aborda posteriormente.

Accesibilidad, exhaustividad y comparabilidad de la información

Como ha sido ya señalado en el capítulo 1, el artículo 97 de la LEN establece límites a la política de difusión de los resultados de las evaluaciones: la información debe resguardar la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas. Esta limitación puede comprenderse tanto como producto de la propia historia y experiencia del ONE como de la estrategia de comunicación a nivel internacional de la prueba PISA. En el primer caso, cabe señalar que en el año 1997 se comenzaron a difundir en los medios desde el Ministerio nacional rankings de escuelas con los mejores desempeños a partir de las evaluaciones censales que incluso desencadenaron situaciones de corrupción por parte de escuelas que elaboraban machetes para las pruebas o que propiciaban que alumnos con bajos desempeños se ausentaran al examen (De Vedia, 1998). Esto fue acompañado por una decisión de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía de publicar un informe que comparaba el rendimiento de los colegios privados en los ONE con el monto

de los aranceles (De Vedia, 1999). El nuevo gobierno que asumió a fines de 1999, si bien no apeló en su estrategia comunicativa a los rankings, puso a disposición pública a través de la web la base de datos con los resultados del ONE que en el año 2000 fueron censales en todos los casos; esto permitió que los medios difundieran esta información e incluso realizaran por ellos mismos el cruce entre resultados y cuotas de colegios privados, como fue el caso del diario La Nación (Eyzayaga, 2001; De Vedia, 2001), lo que generó fuertes resistencias no solo por parte de los directivos de escuelas privadas sino también de sindicatos docentes y especialistas en educación. En 2002 la práctica de difundir información por escuelas y rankings a nivel nacional se abandonó ya que se propició la realización de evaluaciones con carácter muestral. El lugar anteriormente señalado que ha ido ocupando la prueba PISA a nivel internacional, puede ser entendido como el otro motivo de la introducción de limitaciones a la difusión en el marco de la LEN, atento a que desde el inicio los resultados obtenidos por los estudiantes de cada país en PISA son comunicados por la OCDE mediante una tabla de posiciones que contribuye a ubicar a esta evaluación como “el” instrumento que daría cuenta de la calidad de la educación en los medios y la sociedad, como ya ha sido descrito en el marco teórico.

Como se ha descrito en el capítulo 1, la resolución CFE 116/10 obliga al MEN a implementar una política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones que incluye la producción de informes a ser difundidos en el año inmediatamente posterior a la aplicación de los ONE. La información relativa al ONE se encuentra en el mini sitio de DINIECE en el portal ministerial. Sin embargo llegar hasta allí no resulta una tarea fácil⁴⁷. Un entrevistado manifestaba: “el portal del ministerio, si lo usaste, es horrible. (...) Hay que dar muchas vueltas. No me parece que esté logrado”. (IAPEII 8, comunicación personal, 3 de julio de 2015). El mini sitio ofrece un conjunto de enlaces que llevan por título cada uno de las ediciones del ONE desde 2003 a 2013. En el caso del ONE 2010 se remite a su vez a enlaces con los siguientes títulos: (i) Informes de resultados: Censo y Muestras; (ii) Recomendaciones Metodológicas; (iii) Factores Asociados; y (iv) Pautas pedagógicas para elaborar Evaluaciones Diagnósticas y Material de Apoyo. Bajo cada uno de estos enlaces hay nuevos enlaces que permiten obtener una serie de documentos que se encuentran en el Repositorio Institucional del MEN⁴⁸.

⁴⁷ No hay un acceso directo visible para el ONE; y si uno llega al enlace específico que existe dentro del botón Planeamiento, el servidor arroja permanentemente un error. Sólo se puede ingresar desde el botón “El sistema Educativo” en donde hay un enlace que permite ir al mini sitio de la DINIECE.

⁴⁸ Sólo en el caso del enlace Factores de Contexto ONE 2010 Censo Secundaria se presenta un título de enlace inexistente Se trata del “Informe Técnico Censo de Finalización de la Educación Secundaria ONE 2010.- Matemática”. Una visita posterior

En el enlace al ONE 2013 se observan sólo dos títulos: (i) Informes de resultados: Censo y Muestras; y (ii) Recomendaciones Metodológicas. El esquema de organización es el mismo pero en esta edición del ONE primero se publicaron los documentos de Recomendaciones Metodológicas para todos los años/grado evaluados (marzo 2015). Posteriormente fueron publicados los Informes de Resultados relativos a Secundaria (14/4/2015) y los de Primaria (30/7/2015). En todos los casos se superó el periodo



Captura parcial pantalla 8/4/15 en la que se observa el título Informes de resultados sin que enlace a ningún documento (cuando el enlace está operativo aparece en azul y subrayado).

de tiempo establecido por la Resolución CFE N° 166/10, e incluso se observó un dilatamiento ex profeso de la publicación de los resultados, teniendo en cuenta que (i) los primeros



resultados fueron comunicados a los Ministros provinciales en Diciembre de 2014, tal como fue descripto en el apartado anterior; (ii) que en el mismo informe de resultados de secundaria se señala

Captura parcial pantalla 14/4/15 en la que ya aparecen los informes de resultados de secundaria

como fecha de elaboración octubre de 2014, y (iii) que para publicar las recomendaciones metodológicas se debió

contar previamente con los resultados. Las capturas de pantalla ejemplifican estos desajustes.

Los datos del ONE 2010 se presentaron desagregados a nivel provincia, región y país; mientras que en el ONE 2013 no hay información desagregada por provincia. En ninguno de los dos casos se presenta información sobre el porcentaje de alumnos que efectivamente participó de las evaluaciones respecto de la población objetivo. Tampoco existen desagregaciones de resultados por sector de gestión (estatal/privado). A diferencia del ONE 2010, en el ONE 2013 se desagregaron en primaria los resultados por ámbito urbano o rural. En ninguno de los dos ONE existe información respecto de factores asociados al aprendizaje de los estudiantes de 2º/3º año de secundaria y del 3er grado de primaria; y en el ONE 2013, a diferencia del 2010, el análisis de los factores asociados al aprendizaje para el último año de secundaria y para el 6º grado de primaria se incluye en el Informe de Resultados como capítulo específico. En suma, no parece haber criterios estables respecto de productos e información a ofrecer y se observa además un excesivo lapso de tiempo entre la realización de los operativos y la publicación de sus resultados. Qué se publica y cuando se publica resulta

al portal el 17/11/15 permitió observar que se había activado dicho enlace pero remitiendo a un documento que no se condice con el título <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/wp-content/blogs.dir/37/files/2015/11/Informe-Abiertos-Matem%C3%A1tica-SECUNDARIA.pdf> "Reflexiones Para Docentes De Matemática De La Educación Secundaria. Informe De Preguntas Abiertas One 2005"

una decisión de las autoridades conforme surge de las entrevistas: “En el caso de la publicación de los resultados (...) en los últimos años fue decisión de la Secretaria de Educación y del Ministro de ponerlos on-line y cuándo era el momento de ponerlos online.”. (IAPEII 7, comunicación personal, 22 de octubre de 2015). Esto parece ser un rasgo propio del periodo de análisis para uno de los entrevistados: “Hemos pasado por etapas en que el proceso de comunicación ha tenido rasgos más institucionales y una cronología marcada por la gestión, y por etapas como la presente más marcada por la historia política y los escenarios donde se han modificado y alterado condiciones de la periodicidad de la información en términos de lectura política”. (IAPEII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

Respecto de la comparabilidad de los resultados, desde el punto de vista metodológico los resultados del ONE 2013 son comparables con los del ONE 2010, lo que se presenta como una innovación (MEN, 2014e). La comparación del ONE 2010 con el ONE 2007 no sería metodológicamente válida según lo que se pudo indagar en algunas entrevistas. Sin embargo, en el ONE 2010, tanto en los informes como en los discursos públicos del MEN se presentaron cuadros comparativos con el ONE 2007, aunque se habla de “tendencias en los resultados”. De hecho, la estrategia de difusión se centró en la mejora de los resultados marcada por la disminución de estudiantes en las categorías de bajos desempeños, lo que sugeriría que se trató de un uso engañoso de la información con fines de legitimación de la gestión de gobierno, siendo que los mismos fueron dados a conocer a la prensa en primera instancia desde la propia Presidencia.

Cuestionamientos al MEN respecto de la accesibilidad, exhaustividad y comparabilidad de la información del ONE 2013

El 4 de diciembre de 2014, en una asamblea del CFE fueron presentados a los ministros los resultados del ONE censal de 5º/6º año de la escuela secundaria. No hubo difusión a la prensa desde el MEN pero algunas provincias entre finales del 2014 e inicios del 2015 hicieron públicos sus resultados (Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Catamarca, Salta, La Rioja). El diario Clarín, el 26 de marzo de 2015 publicó resultados que le facilitaron algunas provincias. A la par, resaltó la no publicación por parte del MEN de la información a diferencia de la edición anterior, y lo acusó de infringir la normativa vigente en la materia. La nota central se acompañó de una columna de un editor de sección del diario titulada “*Nuestro derecho a conocer los datos*” en la que cuestionaba la política de no publicación de datos del ministerio. Un día antes, un integrante (Alejandro Ganimian) del Consejo Asesor de una organización de la sociedad civil denominada Educar 2050, de tono crítico con la gestión educativa nacional,

había publicado una nota en una publicación digital denominada Bastión Digital intitulada “*El Indec Educativo*”⁴⁹. Las principales críticas en esta nota giraban en torno a la frecuencia de las evaluaciones, el retraso de dos años en la publicación de los resultados, la eliminación de reportes de evaluaciones anteriores en el portal ministerial, la introducción de cambios que impiden comparar en el tiempo, la prohibición de la diseminación de datos por escuela, docente, o alumno, y la ausencia de reporte de las tasas de respuesta de las pruebas, poniendo en duda además algunas mejoras (Bastión Digital, 25 de marzo de 2015).

A raíz de dicha nota, y una posterior carta abierta (Bastión Digital, 3 de abril de 2015) que el mismo Ganimian dirige a funcionarios del MEN⁵⁰, se registró un debate que involucró a diversos especialistas en educación y ex funcionarios que se expresaron tanto en medios gráficos como en publicaciones digitales y redes sociales respecto de estos temas y/o de los resultados publicados. El propio MEN intervino para negar que existiese una manipulación de los datos y defender lo actuado. El 2/2/15 se registraron declaraciones de la Subsecretaria de Planeamiento Educativo en una nota de Clarín cuyo título era “Denuncian la manipulación de datos de la educación”, quien sostenía —respecto de la publicad de los datos— que “En diciembre de 2014 se entregaron los resultados a los ministros provinciales y a las escuelas. Nuestra prioridad es que la información educativa se difunda a los protagonistas de la educación; que los datos no estén en la Web no quiere decir que no existan” (Clarín 2 de abril de 2015). En la misma nota la funcionara explicaba la razón de los cambios metodológicos, y respecto de la periodicidad señalaba que la periodicidad es materia opinable, marcando que tanto PISA como las evaluaciones del LLECE tienen diferentes periodicidades y que una medición anual no conlleva cambios en los resultados

En contradicción con lo mandado en la Resolución CFE 116/10, y haciendo una particular interpretación de la LEN, el Ministro en declaraciones radiales señalaba que “... la Ley de Educación Nacional artículo 97 dice que los datos tienen que ser reservados, se los damos a los ministros, los ministros los trabajan con cada una de las escuelas, porque no queremos alentar a ciertos sectores que quieren que sepamos si la escuela A es mejor que la B...”.(Radio Nacional, 3 de abril de 2015). En una columna de opinión en el diario Página 12, el Ministro reivindicaba la política de evaluación llevada adelante por el MEN centrada en los ONE al

⁴⁹ Cabe señalar que para la misma época se registraron declaraciones polémicas del Ministro de Economía respecto del INDEC y la medición de la pobreza. Ver Kanenguiser (2015)

⁵⁰ La carta abierta al Ministro y la Subsecretaria de Planeamiento Educativo de A.Ganimian solicitaba la publicación del informe de los ONE 2013 por jurisdicción, la comparación de los ONE de 1993 al 2013 en todas las materias y grados, repongan en la página web ministerial los resultados de los ONE 2005 y que se publiquen las tasas de respuesta por jurisdicción de los ONE 2005-2013

amparo del mandato de la LEN, la participación en evaluaciones internacionales y en la incorporación reciente del IMESA; reafirmando asimismo el propósito de la evaluación asociado a la mejora de la calidad del sistema educativo, rechazando la competencia entre escuelas y los rankings (Sileoni, 2015h). Las redes sociales fueron también el escenario de declaraciones, destacándose las publicaciones en Twitter que tienen una mayor informalidad en el estilo comunicativo y reflejan aún más vívidamente la polémica suscitada en torno al ONE. Los tweets del Ministro y del Secretario de Educación giraron en torno sostener las decisiones y acciones del Ministerio en materia de evaluación en general, y respecto del ONE en particular, involucrando a los ministerios federales y al CFE como parte de la toma de decisiones. Se resaltó la oposición del MEN a la existencia de procesos de competencia entre escuelas cristalizados en rankings, posición atribuida a aquellos que se expresaron críticamente contra la gestión ministerial respecto del ONE. Por ejemplo, en tres tweets consecutivos del 2/4/15 el Secretario de Educación al referirse a la nota de Clarín del 2/2/15 decía: “El diario dice manipulación: ex funcionario de la dictadura y ex ministro de educación procesados por espiar hablan de algo que no fue. Y dicen lo que les gusta: que haya rankings. Nosotros no invitamos a las escuelas a competir unas contra otras. Es responsabilidad del Estado que mejoren todas” (Perczyk, 2015a, b y c)⁵¹. El Ministro se expresó también por este medio el 2/4/15 en una serie de siete tweets consecutivos que se reproducen a continuación:

Las políticas de evaluación se deciden entre todas las jurisdicciones. Estamos evaluando como nunca antes se evaluó en nuestro país. Evaluar todos los años, como pretenden algunos que se dicen especialistas, no sirve. Procesar responsablemente los datos lleva su tiempo. Podemos discutir cómo evaluar la calidad de los aprendizajes porque llevamos una década construyendo las bases para esa discusión. Hemos generado las condiciones simbólicas y materiales necesarias para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Además de llevar adelante el Operativo Nacional de Evaluación, participamos además de pruebas internacionales como PISA y TERCE. Trabajamos para que todas las escuelas mejoren, sin importar el lugar que pudieran ocupar en ese ranking que algunos nos piden. Estos supuestos expertos, que son los que hablan de un sistema educativo en decadencia, poco hicieron por la educación en otros tiempos. (Sileoni, 2015 a, b,c,d,e,f,g).

El 7/4/15 el CFE emitió una declaración (CFE, 2015) mediante la cual respondió a las principales críticas de medios y especialistas y en la que ratificó la política llevada adelante en materia de evaluación de los aprendizajes, caracterizándola como una política de Estado con

⁵¹ Este funcionario mantuvo un intercambio directo de tweets con A.Ganimian, quien dedico una gran parte de su actividad en esas semanas en twitter a increpar a funcionarios del MEN, a funcionarios provinciales y a difundir todas las publicaciones criticas que fueron apareciendo, utilizando en reiteradas oportunidades un tono agresivo e irrespetuoso. No obstante, esto ultimo, cabe señalar que en el marco de la investigación se pudo constatar que la denuncia sobre la aparición y desaparición de enlaces en la pagina oficial a documentos de diferentes ONE tuvo lugar.

el consenso de todas las provincias. Respecto de la difusión de los resultados, la declaración indica que se cumplió con la normativa toda vez que los resultados fueron difundidos a las provincias a tiempo y que al momento se encontraban en proceso de difusión a las escuelas, lo que “no invalida que los resultados puedan ser consultados por otros usuarios, una vez que el proceso de análisis en las jurisdicciones esté en curso” (CFE, 2015). La declaración le asigna como sentido principal apoyar a las escuelas y orientarlas pedagógicamente en contraste con una la promoción de “...una lógica de mercado centrada en la comparación-competencia entre escuelas, como un nuevo espectáculo para ser consumido” (CFE, 2015) que subyacería detrás de las voces que motivaron la declaración. De allí que, según plantea la declaración, se incluyese además la indagación sobre factores escolares y extraescolares asociados al aprendizaje como parte de los ONE para poder evaluar de modo integral, criticando el modo en que algunos sectores se centran solo en los resultados, lo que sería una muestra de una intención solapada de clasificar y excluir. Nuevamente se apela a los aportes del Consejo Asesor de Calidad de la Educación en la elaboración de la Resolución CFE 116/10, y sus señalamientos respecto de hacer un uso responsable de los resultados para la mejora de las prácticas educativas. En la declaración se justifican además los cambios metodológicos operados en 2005 y la periodicidad de las pruebas, en sintonía con otras evaluaciones internacionales, y se incluye un cuestionamiento político a quienes intervinieron en las redes y medios con denuncias y críticas respecto del ONE, colocándolos en el lugar de aquellos que “promueven la competencia entre escuelas, alumnos y docentes exacerbando la fragmentación, el individualismo y las desigualdades en el sistema educativo, ocultando además, los significativos esfuerzos realizados en muchas de las jurisdicciones” (CFE, 2015).

Como ya señalado, los resultados del ONE secundaria fueron finalmente dados a conocer a la opinión pública a mediados de abril 2015 a través de la página de la DINIECE en el portal oficial, y los de primaria en julio 2015. Y en ambos casos no se presentaron los resultados provinciales: sólo se publicaron el total nacional y los agregados regionales. Los cuestionamientos señalados y la toma de posición del MEN y del CFE ponen en evidencia el carácter netamente político que tiene la evaluación.

Contenido de los productos de comunicación específicos

El Portal Ministerial

Los portales Web de tienen una alta relevancia como herramienta de comunicación estatal. Además de ser un canal privilegiado de comunicación con la ciudadanía constituyen un instrumento de difusión de la gestión de gobierno, tanto en torno a las acciones realizadas como a las concepciones subyacentes respecto de diversas temáticas, las que quedan plasmadas con la elección de los textos, documentos, información que allí se incluyen. El análisis se concentró en los textos relativos al ONE que funcionan como marco para el acceso a los diversos documentos producidos.

La primera mención al ONE aparece en el texto que surge al abrir, en el menú desplegable de las líneas de acción de la DINIECE, el enlace *Evaluación de la Calidad Educativa*. Dicho texto opera a modo de descripción de las acciones que lleva adelante la DINIECE como unidad responsable del MEN en materia evaluativa⁵².

En primera instancia se informa acerca del marco normativo que encuadra la realización de los ONE: LEN y un “*Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, para el período 2010-2020*” aprobado por el CFE. Pero dicho Plan no existe, lo que el CFE aprobó mediante Resolución CFE 116/10 fueron “*Lineamientos para la evaluación de componentes de la calidad educativa 2010 – 2020*”; mientras que a lo que alude esta página es al documento sometido originalmente a discusión del Consejo Federal mediante Resolución CFE 99/10 (ver Capítulo 1). El texto señala, en segundo término, que la responsabilidad de la realización de los ONE es del MEN que los lleva adelante a través de la DINIECE y de las jurisdicciones del país.

Luego prosigue con una reseña histórica en la que los ONE son consignados como “*Estudios Nacionales de Evaluación*”, adoptando ese nombre también el menú desplegable del portal a través del cual se accede a la página específica del ONE. Esta organización sugiere la existencia de diferentes estudios nacionales; el ONE sería uno más de ellos. Pero al resaltarse que se realizan desde el año 1993 e invocar la Resolución CFE N° 116/10 para dar cuenta su aplicación trianual, se está dejando claro que ONE y Estudios Nacionales se utilizan como



Capturas parciales realizadas el 3/6/15 de imagen del mini sitio DINIECE en el portal ministerial

⁵² Las responsabilidades de la DINIECE que figuran en el portal son accesibles a partir del siguiente hipervínculo: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/acerca-de/>

sinónimos. Esto se reafirma al acceder a la página específica, en donde la totalidad del texto hace exclusiva referencia al ONE y en ningún momento describe o señala otro tipo de estudios nacionales que se realicen o se planee realizar. La primera información que arroja el texto que se encuentra bajo el título Estudios Nacionales es que el ONE es realizado por el Departamento de Evaluación de la DINIECE. A diferencia del texto anterior que marcaba que la realización de los ONE es responsabilidad del MEN que los lleva adelante a través de la DINIECE y de las jurisdicciones del país, aquí se observa una *apropiación* de los mismos por esta área interna de la DINIECE. Esta *apropiación* del ONE por parte del Departamento Evaluación pareciera reflejar más cabalmente como es percibido el ONE al interior del MEN: algo propio de la DINIECE y no una herramienta del MEN de la que todos se hacen eco, tal como se señaló en el capítulo 2.

El texto continúa con el objetivo principal del ONE de “dar cuenta del desempeño de los alumnos en las asignaturas de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, en distintas etapas de su trayectoria educativa”, aunque no señala a cuáles se refiere. Se informa acerca del carácter trianual de la aplicación y que son muestrales salvo en el último año de la secundaria donde es censal. En el segundo párrafo se refuerza el sentido de los ONE señalando que aportan “...información válida y confiable sobre qué y cuánto aprenden los alumnos durante su paso por el sistema educativo”. La segunda parte del párrafo utiliza un léxico más especializado para señalar que el ONE permite saber, respecto de los estudiantes, “... en qué medida adquieren las capacidades cognitivas y los contenidos evaluados, que constituyen un conjunto de saberes socialmente significativos y relevantes”. En el 4º párrafo se establece para qué sirve saber esto y para qué utilizar este saber: “Esta información produce un diagnóstico para la toma de decisiones a nivel del diseño de políticas educativas y constituye un elemento valioso para mejorar la gestión institucional, las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los alumnos de las escuelas argentinas.” El 3er párrafo merece una consideración especial:

En este sentido, se construyen los Criterios de Evaluación de los ONE entre la Nación y las Jurisdicciones, en un marco de consenso y diálogo, a partir de los NAP y los Diseños Curriculares Jurisdiccionales. De modo tal, que los acuerdos logren expresar referentes sólidos y válidos para la evaluación nacional.

Dado que hasta el momento no se explica que el ONE se traduce en la escuela en una “*prueba*” con determinadas características; ni tampoco que las consignas de las pruebas están en sintonía con lo que se establece como aprendizajes a alcanzar por los alumnos en los NAP

y en los currículos provinciales, este párrafo da cuenta de que el lector al que se dirige es un lector especializado ya que se da por supuesto un conjunto de información previa que no fue presentada.

Las publicaciones oficiales específicas

Documentos de ONE 2010 y ONE 2013

En el cuadro a continuación se refleja los informes disponibles en el portal del MEN para cada uno de los ONE que se realizaron en el periodo.

Cuadro 2. Documentos relacionados con ONE 2010 y ONE 2013 accesibles a través del mini sitio DINIECE en el portal del MEN

Enlaces en el portal	Productos a los que se accede a través del enlace ONE 2010	Productos a los que se accede a través del enlace ONE 2013
Informe de Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Un informe integrado para 3er y 6° grado de primaria Un informe para 2°/3° año de secundaria Un informe para 5°/6° año de secundaria Una anexo en el que se publican los resultados por provincia 	<ul style="list-style-type: none"> Un informe integrado para 3er y 6° grado de primaria Un informe para 2°/3° año de secundaria Un informe para 5°/6° año de secundaria Un Informe Ejecutivo Censo ONE 2013 Un Informe Ejecutivo Muestra de 2°/3° año
Informe de Factores Asociados	<ul style="list-style-type: none"> Un informe sobre factores escolares del desempeño en Lengua a partir del cuestionario del alumno para el 6° grado de la primaria Un informe orientado a identificar y dimensionar el efecto de la disponibilidad y el uso de los recursos escolares en el rendimiento en Lengua en la Educación Primaria (pero solo toma en cuenta al 6° grado aunque no se lo mencione) Un informe sobre Nivel de aprendizaje y características del alumno y de la escuela para 5°/6° año de secundaria en Matemática Un enlace denominado “Informe Técnico CENSO de Finalización de la Educación Secundaria ONE 2010.- Matemática” pero que remite a un documento denominado “Reflexiones para docentes de matemática de la educación secundaria. Informe de preguntas abiertas. ONE 2005”. 	No hay informes específicos. Para 5°/6° año de secundaria y para el 6° grado de primaria se incluye un capítulo en el Informe de Resultados que remite al análisis de factores asociados al aprendizaje; en el resto de los años evaluados no se incluye ninguna información al respecto.
Recomendaciones metodológicas	<ul style="list-style-type: none"> Informes por disciplina para ambos grados evaluados de Primaria Informes por disciplina para ambos grados evaluados de Secundaria 	<ul style="list-style-type: none"> Informes por disciplina para ambos grados evaluados de Primaria Informes por disciplina para ambos grados evaluados de Secundaria Informe Diagnóstico de Producción Escrita. Cómo los estudiantes construyen un resumen – Lengua – 5°/6° año de la Educación Secundaria – ONE 2013. Informe Diagnóstico de Producción Escrita. Un itinerario: de la consigna a la grilla – Educación Primaria – Lengua – 6° año de la Educación Primaria – ONE 2013.
Pautas pedagógicas para elaborar Evaluaciones Diagnósticas y Material de	<ul style="list-style-type: none"> Un documento para Lengua y otro para Matemática (<i>no se aclara para que grado y nivel educativo en ninguna parte del texto pero se infiere que es para secundaria al mencionarse los Planes de Mejora Institucional, que constituyen una política federal para</i> 	No existe este enlace ni documentos sobre la cuestión

Apoyo	<i>secundaria)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Un informe para Ciencias Naturales y Matemática y otro para Ciencias Sociales y Lengua para evaluar el estado de los aprendizajes y los saberes con los que cuentan los alumnos al inicio del 4º grado de Primaria. 	
-------	--	--

Fuente: Elaboración propia

Una simple mirada al cuadro permite ver que no hay un criterio uniforme respecto de los documentos que se dan a conocer para cada ONE. Lo mismo sucede en cuanto a su contenido.

Características y contenido de los Informes de Resultados

Los documentos de resultados del ONE 2010 para Primaria y para el 2º/3er año de secundaria tienen rasgos similares y están orientados a lectores familiarizados con la temática. Se detallan las características de la muestra, el modo de construcción de las pruebas y las características de las mismas, se detalla quienes están a cargo tomar las pruebas y de la corrección de los ítems de la prueba, y se indica que mediante cuestionarios de contexto dirigidos a alumnos y directivos se recoge información acerca de los factores asociados al aprendizaje con el fin de contextualizar los desempeños de los estudiantes. En el informe de primaria, se precisa además que se aplica también un cuestionario de contexto a los docentes de Lengua. Se describen asimismo los dominios que logran los estudiantes en los contenidos y capacidades cognitivas evaluadas y esperables en los tres niveles de desempeño Alto, Medio y Bajo, y se señala que aquellos estudiantes que logran un desempeño “Alto” y/o “Medio” cumplen con las expectativas académicas planteadas en los NAP y en los currículos jurisdiccionales. Luego se presentan “tendencias en los resultados” que muestran la evolución de los mismos con respecto al ONE 2007. Finalmente se informan, por disciplina y por año evaluado, los porcentajes de alumnos a nivel país que se ubican en las categorías de nivel de desempeño alto, medio y bajo; y se agregan a su vez los porcentajes para las categorías medio y alto. Se presenta la información del ONE 2010 en un cuadro comparativo que contiene la información del ONE 2007. Ambos informes contienen un muy breve apartado de conclusiones en torno a los resultados nacionales; y luego se presentan los resultados agregados a nivel regional y jurisdiccional, también por disciplina, año de estudio y comparando los datos respecto del ONE 2007. Se incluyen ejemplos de ítems representativos de los niveles de desempeño. En ninguno de los dos casos se destaca porqué se realizan estas evaluaciones, sólo se señala genéricamente que el ONE se encuentra enmarcado en las acciones de evaluación de la calidad de los aprendizajes que el MEN realiza en todas las jurisdicciones del país, desde el año 1993. El ONE es caracterizado como “herramienta sólida y potente”, y en ambos documentos con idéntico texto, se señala que el sentido del ONE es el

de brindar “un indicador educativo indispensable para repensar y diseñar políticas públicas inclusivas y con justicia social”. Resulta relevante reseñar otro párrafo de estas conclusiones, prácticamente igual en ambos documentos, que remite a su uso posible como instrumento de legitimación de la acción de gobierno:

Esta tendencia confirma los hallazgos trazados por el ONE 2010 de la Educación Secundaria⁵³ y comparte las acciones y los esfuerzos realizados en el trabajo incesante entre el Ministerio de Educación de la Nación y las 24 jurisdicciones, por lograr igualdad de condiciones y oportunidades en los estudiantes y mejoras en la calidad de los procesos de aprendizaje. (MEN, s.f. e)

Existen algunas pocas diferencias: en el informe de 2º/3º de secundaria se aclara que previo a la aplicación de las pruebas se llevó adelante un proceso de capacitación y sensibilización a las escuelas en el marco de un Programa de Capacitación y Sensibilización ONE 2010 centrado en el ONE censal del último año de secundaria basado en “la realización de jornadas regionales de debate y análisis de los aspectos técnicos y pedagógicos del ONE 2010”, y en el cual se difunde además cuestiones del ONE para el 2º/3º año. Esta información resulta relevante ya que permite circunscribir el proceso de preparación de estos Operativos a las escuelas de nivel secundario, excluyéndose a las primarias, algo que no resulta del todo claro en la comunicación en general y para los entrevistados, que asumen que este nivel también es alcanzado por una sensibilización. En el informe de primaria, se incluye también un apartado relativo al desempeño en las pruebas y las características del alumno y su familia para el 6º año primaria de Matemática y Lengua, a partir del procesamiento de los cuestionarios de contexto aplicados a los alumnos y su vínculo con los resultados obtenidos en las pruebas. No existe ninguna información que se derive de la aplicación de estos cuestionarios para el 2º/3º año ni en el informe ni en otros documentos.

En contraste, el Informe denominado “Resultados del Censo de Finalización de la Educación Secundaria” posee características propias. A diferencia de los informes anteriores, tiene un estilo de comunicación más amigable, propio de un documento que pretende dirigirse a lectores no especializados. Incluso la gráfica es diferente. En términos de contenido, a diferencia de los anteriores, contiene una primera parte general que busca, a modo de resumen ejecutivo, dar una primera idea general sobre las características del ONE, de las pruebas, qué implica cada nivel de desempeño, los principales resultados y un dimensionamiento numérico en términos de cantidad de participantes, actores involucrados, escuelas alcanzadas y cantidad

⁵³ En el caso del informe de resultados del 2º/3er año se habla de “los hallazgos trazados por el Censo de Finalización del ONE 2010”.

de personal para la aplicación. En sintonía con los planteos presentes en la Resolución CFE N° 166/10 respecto del concepto calidad educativa, esta primera parte general incluye un apartado titulado “¿El resultado de las pruebas es una medida de la calidad educativa?” en el que se trae a escena la noción de calidad planteada en dicha Resolución. Una diferencia respecto de lo planteado en dicha norma es que aquí, además de referir a la necesidad de considerar otros indicadores que den cuenta de los niveles de inclusión o exclusión, se la asigna un peso relevante a los factores escolares y extraescolares como condicionantes de los desempeños estudiantiles. Esto resulta interesante ya que tanto en los discursos como en las normas, el componente indagativo del ONE respecto de los denominados “factores de contexto” suele ocupar un segundo plano, pero aquí se hace una asociación entre contexto y políticas educativas implementadas que se puede apreciar en tres párrafos que, aunque no aparecen juntos en el documento, al visualizárselos conjuntamente sugieren la idea de que este informe tiene como propósito abonar a la construcción de legitimidad de la gestión.

Junto con los logros de aprendizaje de los estudiantes se deben valorar también, aspectos tales como los niveles de inclusión o exclusión que operan en un sistema educativo. Del mismo modo tampoco es posible ignorar en el análisis de la calidad educativa la mejora en los factores escolares y extraescolares que si bien no son determinantes sí se evidencian como condicionantes de los desempeños estudiantiles.”(...) “La tendencia a la mejora evidenciada por los resultados del censo a estudiantes del último año de la educación secundaria puede ser entendida como el resultado de un trabajo sostenido entre el Ministerio de Educación de la Nación y las 24 jurisdicciones centrado sobre la calidad de la enseñanza que reciben nuestros estudiantes. Nación y provincias destinan no sólo fondos sino también equipos de trabajo para acompañar a las escuelas en el día a día de sus dificultades y avances”. (...) “El ONE demuestra su efectividad como estrategia de seguimiento de las políticas públicas pues produce información precisa sobre los contenidos y capacidades que los estudiantes adquieren en su trayectoria escolar: permite analizar escenarios, establecer hipótesis de trabajo y posibilita identificar situaciones sobre las que investigar respecto a las buenas prácticas, institucionales y de aula.” (MEN, s.f. b)

Uniendo de algún modo los mejores resultados obtenidos en las pruebas por los estudiantes respecto del 2007 al éxito de las políticas ministeriales, tanto nacionales como provinciales, el ONE aparece recolocado —en términos de alcance— no solo como evaluación de los aprendizajes sino también como evaluación de las políticas educativas. El informe contiene un apartado específico denominado “*Algunas reflexiones en torno a la tendencia a la mejora observada en el ONE 2010*” en la que se detallan las políticas llevadas adelante desde el 2004 tanto aquellas centradas en la enseñanza como las de equipamiento y dotación de materiales educativos. Sin embargo, en materia de sentido en el informe se reafirma el uso pedagógico

del ONE para la mejora de las prácticas de enseñanza y de aprendizaje, poniéndose el acento en su rol de herramienta para orientar la gestión escolar:

“Uno de los principios centrales de la evaluación educativa es su carácter de utilidad, en términos de su aplicación práctica y complementaria. En este sentido, una información útil es aquella que está disponible para los principales actores del sistema educativo y es complementaria para la vida cotidiana de las aulas. Para que esto sea posible, los resultados de la evaluación deben llegar a las escuelas. Es en ellas donde cobran cabalmente el sentido pedagógico.” (MEN, s.f. b)

En todos los documentos del ONE 2013 el estilo de comunicación adoptado en los informes resulta algo más amable para un público no especializado. Se ofrecen además de los informes generales o, “informes ejecutivos”; sin embargo su larga extensión se aleja de lo que comúnmente se concibe como informe ejecutivo: breve pantallazo en el que se presentan los principales aspectos relevantes. A diferencia del ONE 2010, en ningún caso se presentan los resultados individuales de cada jurisdicción: sólo hay información agregada a nivel país y región. Un cambio del ONE 2013 es que el informe de la evaluación del 5/6º año de secundaria y el informe unificado para los grados de primaria evaluados muestran conjuntamente los resultados alcanzados por los estudiantes en las evaluaciones y algunos aspectos que surgen del procesamiento de la información de los cuestionarios de contexto. Para el 2º/3 de secundaria, los aspectos relativos a factores de contexto vuelven a estar ausentes como en el ONE 2010.

Los informes en general tienen una estructura relativamente parecida, pero tanto en primaria como en el informe del 5/6º año de secundaria existe un capítulo específico que ofrece un análisis y explicación de ejemplos de ítems representativos de los niveles de desempeño mientras que en el informe para el 2º/3º año, los ejemplos se ofrecen en un anexo sin ningún análisis o explicación. En el Informe de Resultados de Primaria, un rasgo diferencial es la inclusión de información acerca de los resultados país y regionales por ámbito, lo que permite observar el comportamiento diferencial entre los alumnos de escuelas urbanas y rurales para ambos años evaluados, cuestión ausente en el ONE 2010. Otro aspecto distintivo a señalar de este informe de primaria es que en las conclusiones, se pretende establecer un diálogo entre esta evaluación de carácter nacional y las evaluaciones regionales que lleva adelante el LLECE UNESCO (SERCE y TERCE). Esto no sucede en secundaria donde la mención a resultados del estudio PISA, del que Argentina ha venido participando habitualmente, está ausente salvo para señalar que el modelo estadístico utilizado para procesar los resultados en ONE es el mismo.

En todos los informes, el ONE aparece caracterizado como “estudio evaluativo” que encuentra su razón de ser en lo establecido en dos normas: LEN y PNEOYFD 2012-2016. Se resalta asimismo que este proceso se realiza desde 1993. La información que provee se considera como una herramienta para la toma de decisiones a nivel del diseño de políticas educativas que también constituye un elemento valioso para mejorar la gestión institucional, las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los alumnos. Esto se reafirma en el siguiente párrafo presenten en las conclusiones de ambos informes de secundaria:

Los resultados de la evaluación educativa a gran escala son una herramienta potente para la toma de decisiones políticas; favorecen el diálogo pedagógico necesario para repensar las hipótesis y para reformular alternativas de solución; dinamizan la reflexión del docente sobre sus propias posiciones metodológicas en la elaboración de estrategias de enseñanza y en el análisis de las respuestas de los alumnos; ofrecen un diagnóstico sobre la calidad de los aprendizajes, que deberá ser interpretado y analizado integralmente con otros estudios, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo.(MEN, 2014e:74 y MEN, 2014f:29)

En el informe del 5/6º año de secundaria, se amplía el sentido de realizar los ONE:

Los resultados del ONE aportan al trabajo en las aulas, entre otras razones, porque han logrado continuidad, es decir se aplicaron periódicamente por más de dos décadas en el país y, particularmente, porque presentan un diagnóstico confiable sobre los aprendizajes y sus factores asociados. Sin embargo, también los resultados muestran que queda trabajo por hacer en las prácticas escolares, en pos de mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes de Argentina. (MEN, 2014e: 74)

En el informe de primaria, la evaluación en general y las evaluaciones estandarizadas se consideran también como una instancia de producción de conocimiento orientado a comprender la dinámica educativa (ME, 2015b:6 y 157). El ONE se asimila a indicador educativo y a “mirada pedagógica” que debe permitir el diseño de mejores políticas públicas por parte de los gobiernos educativos y apoyar la toma de decisiones a nivel escuela. Sin embargo, en este informe se apela a un universo más abarcativo de destinatarios al señalarse que “La lectura de los resultados del ONE 2013 convoca a todos los actores a centrarse en la comprensión de las razones por las cuales se han logrado estos resultados y al valor educativo de los procesos” (ME, 2015b:157). Este señalamiento, que no está presente en el resto de los Informes, amplía el uso posible del ONE. No se trata solo de un instrumento para la escuela o los gobiernos educativos sino que también tiene como uso, en los términos definidos en esta tesis, el de elevar la conciencia ciudadana sobre los logros y desafíos de la educación, tal como se planteó respecto del ONE 2010.

En relación al uso, en los dos informes de secundaria se señala que la explotación de sus resultados para transformar la educación es débil. Se alude específicamente al poco uso de los resultados de las evaluaciones como un problema no exclusivo o atribuible a Argentina, sino como un aspecto inherente a todas las evaluaciones a gran escala en general. Se hace hincapié en ambos casos en que estos resultados pueden complementarse con los aportes de los documentos de Recomendaciones Metodológicas, destinados a los docentes. Mientras que para el ONE de finalización de la secundaria se señala que como en el 2010, habrá un sitio web en el cual los directores de las escuelas pueden acceder mediante clave a los resultados de sus escuelas, de la jurisdicción, de la región y del país, y que los resultados componen junto con otros indicadores el IMESA (Índice de Mejora de la Ecuación Secundaria); para el 2º/3º no se plantea ninguna estrategia específica que potencie el uso de la información. En contraste, en el Informe de primaria, se habla explícitamente de la necesidad de evaluar estas evaluaciones para resolver la cuestión del uso:

Los estudios evaluativos deben ser evaluados, incluyendo **metaevaluaciones formativas** para mejorar su calidad y su uso y **metaevaluaciones sumativas** para ayudar a todos los involucrados en la interpretación de sus hallazgos y proporcionar sugerencias para mejorar futuras evaluaciones (Joint Committee, 1981 y 1988; Madaus y otros, 1991; Scriven, 1991; Stufflebeam, 2001). En este sentido, uno de los problemas más importantes por los que atraviesa la evaluación a gran escala en la actualidad, es el escaso uso de los resultados en procesos de cambio educativo. Nuestro desafío es lograr la consideración cabal de los resultados del ONE, en todas sus dimensiones y complejidades, para realizar propuestas que mejoren las condiciones, las oportunidades y la calidad de los aprendizajes de los estudiantes en las aulas argentinas. (ME, 2015b:159)⁵⁴

La no apropiación y uso de los resultados vuelve a reafirmarse en el párrafo siguiente:

...invitamos a especialistas, directivos, docentes y a toda la comunidad educativa a reflexionar sobre los datos del ONE 2013, hacer propios sus resultados y pensar en posibles proyectos de mejora del sistema educativo, como así también, aprender de las dificultades para integrar los resultados de las pruebas a gran escala con los procesos de enseñanza y aprendizaje en aula, entendido como un aporte más al servicio de la mejora de los desempeños escolares. (MEN, 2015b:159)

La lectura conjunta de estos párrafos sugiere una cierta crítica velada a este tipo de dispositivos al señalarse que deben ser también objeto de evaluación y al adjudicárseles a las evaluaciones a gran escala el escaso uso de la información como si fuera un aspecto inherente a las mismas, y no un problema de política educativa. El planteo respecto de evaluar el ONE

⁵⁴ Resaltado en el documento original.

se encuentra alineado con lo planteado en la LEN en su artículo 95 acerca de que los propios métodos de evaluación deben ser evaluados.

Características y contenido de los Informes de Factores Asociados

En el ONE 2010, los informes se concentran en los factores asociados al aprendizaje de Lengua en el 6° grado de la primaria y en matemática para el 5°/6° año de la secundaria. Los informes relativos al 6° grado de primaria resultan ininteligibles para cualquier interlocutor que no maneje conceptos avanzados de análisis estadístico; en cambio, el informe relativo al último año de secundaria admite ser leído por un público no especializado, aunque también registra un cierto nivel de complejidad. Mientras que los informes de resultados se referían a los ONE como evaluaciones de desempeño de los estudiantes, aquí se habla del aprendizaje de los alumnos. En ambos casos se establece que lo que evalúa el ONE (alcance) son los aprendizajes de los alumnos, pero se hace hincapié en que también es un objetivo del ONE indagar acerca de las cuestiones que facilitan o dificultan esos aprendizajes:

En secundaria, el acento está puesto en la correlación entre las características del alumno y su familia con el aprendizaje a partir del cuestionario que responden los alumnos; y del cuestionario del director solo se toma en cuenta como variables a correlacionar el área de emplazamiento y la dependencia de la escuela. En el caso de primaria, las variables consideradas para evaluar y dimensionar su asociación con el nivel de desempeño de los alumnos de 6° grado en Lengua incluyen algunos aspectos relativos a la enseñanza en el aula y el clima escolar. En el ONE 2013 no existen publicaciones específicas respecto de los factores de contexto; para el último año de secundaria y para el 6° grado de primaria se incluye un capítulo en el Informe de Resultados que remite al análisis de factores asociados al aprendizaje; en el resto de los años evaluados no se incluye ninguna información al respecto. A diferencia del ONE 2010, en este caso el estilo de comunicación adoptado para presentar esta información resulta un poco más comprensible para un público no especializado.

Como conclusión general, se observa en estos informes que existe un celo mayor por develar de qué modo las características del alumno inciden en los aprendizajes (factores extra escolares) que la escuela misma. No se ofrecen triangulaciones entre el cuestionario del alumno, el del docente y el del director que permitan contrastar las diferentes visiones y percepciones aun cuando es ampliamente sabido que existen prejuicios o representaciones sociales sobre las capacidades cognitivas de los estudiantes que “operan especialmente para aquellos niños provenientes de sectores empobrecidos, inmigrantes, indígenas, con capacidades diferentes y cualquier otro que no responda al modelo de alumno “ideal” que

esperan recibir las escuelas, y para las que se han formado los profesores.” (Doumerc et.al., 2012:22). Por ejemplo, en el informe de primaria del ONE 2010 se alude a la repitencia como una variable referida al background del estudiante cuando en realidad la repitencia es un producto escolar relacionado con problemas en la enseñanza (UIS-UNESCO, 2012; Torres, 1995; España y Kit, 2012) es decir que es responsabilidad de la escuela y sus docentes.

Recomendaciones metodológicas

Estos documentos, de confección y contenidos similares en el ONE 2010 y el ONE 2013, analizan algunos ítems abiertos y las respuestas dadas por los estudiantes, lo que aportaría información sobre logros y dificultades de los estudiantes en su resolución. Tienen un sentido netamente pedagógico y están dirigidos a los equipos docentes de las escuelas. Sin embargo, parecieran no tener suficientemente en cuenta al destinatario principal ya que su extensión y la ausencia de una breve sistematización, en la mayoría de los casos, acerca de cuáles son aquellas capacidades cognitivas en las que se registran las mayores dificultades por año de estudio evaluado, limitan su uso por parte de las escuelas. En este sentido un entrevistado señalaba: “... podés hacer evaluaciones y sacar buenas, realmente buenas, recomendaciones. Ahora si antes pasaran por las direcciones serían otras. Son modos. Una recomendación no pude tener 500 páginas. Hay algunas cosas que se pierden cuando uno trabaja por fuera de las lógicas del nivel” (IAP 5, comunicación personal, 28 de octubre de 2015). Esto reafirmaría lo ya observado en el Capítulo 2 respecto de la ausencia de participación de las áreas pedagógicas que impacta en todo el proceso, y en este caso en las posibilidades de apropiación por parte de los equipos docentes de este material. En efecto, muchas de las producciones y lineamientos ministeriales precisan de una mediación por parte de equipos pedagógicos nacionales y provinciales. Sin embargo, en el caso de las recomendaciones para secundaria ONE 2013 (salvo en ciencias naturales), se agradece la lectura crítica o figura como lector externo otra área del MEN (Áreas Curriculares de la Dirección de Gestión Curricular), lo que contradice de algún modo lo relevado en las entrevistas. Pareciera ser algo excepcional para este nivel educativo y esta edición ya que no se repite en primaria y en las recomendaciones metodológicas correspondientes al ONE 2010 no se registra ninguna mención al respecto

Todos los documentos son bastante similares a excepción de los de Matemática donde se advierte un mayor celo explicativo. En las recomendaciones correspondientes al ONE 2010 llama la atención la mención a los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y/o a los libros de texto de mayor difusión a la hora de señalar las fuentes para la selección de contenidos

disciplinarios a evaluar, además de los NAP y los diseños curriculares jurisdiccionales. Los CBC son los antecesores de los NAP y fueron aprobados en el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación por el entonces Consejo Federal de Cultura y Educación mediante diversas resoluciones (para la educación general básica en 1994 y para el polimodal en 1997. En el caso de Secundaria, podría pensarse que esto se debe a que aún no se contaba a la fecha con los NAP correspondientes al ciclo orientado de la secundaria. Sin embargo, la alusión a los libros de texto en primaria lo que se vuelve a repetir en el ONE 2013 resulta contradictorio con lo declarado en el portal y en otros informes oficiales respecto de cuáles son los referentes que se consideran en el diseño de las pruebas. En el ONE 2013 siguen mencionados los CBC en el documento de recomendaciones metodológicas de Ciencias Sociales secundaria cuando ya estaban aprobados los NAP correspondientes a ese campo disciplinar mediante Resolución CFE N° 180/12.

Boletines del Departamento de Evaluación de la DINIECE

El objetivo de los mismos es “mejorar la comunicación con los actores involucrados para informarles sobre los propósitos y los alcances de este ONE 2013” (ME, 2013a). No se especifica quienes son los actores involucrados pero una atenta lectura de los Boletines sugiere que son a la vez un canal de comunicación del área con sus pares provinciales, incluyendo en múltiples ocasiones la voz de estos o la referencia a alguna experiencia provincial, y un producto de difusión de las actividades del área con relación al ONE y las evaluaciones internacionales. Contiene desarrollos breves relativos tanto a aspectos propios de la fase de implementación como a resultados y recomendaciones metodológicas y utiliza un lenguaje amigable. Se destaca la participación de voces y experiencias provinciales en cada una de las ediciones. La última fecha de publicación es Octubre de 2015.

Los discursos públicos oficiales

Lanzamiento del ONE 2010

En oportunidad de la presentación del inicio de la aplicación del ONE 2010 en las escuelas, los discursos oficiales en la prensa escrita giraron en torno a cuatro ejes: la crítica a la elaboración de rankings en función de los resultados de evaluaciones de aprendizajes y a la concepción de evaluación como control, los resultados de las evaluaciones de aprendizajes como una dimensión más de la calidad educativa que debe analizarse junto con otras, la importancia, características y finalidad formativa de los ONE; y la obligación del Estado de poner los resultados a disposición de la sociedad. El acento estuvo puesto en diferenciarse del

sentido de las evaluaciones realizadas en la década del 90, a las que las voces ministeriales le atribuyen una finalidad de control y eficiencia; aunque —sin mencionarla por su nombre— se realiza también una crítica velada a la evaluación PISA, que hasta la fecha publica los resultados de los países ordenados en un ranking. El ministro Sileoni señalaba: «Queremos un Estado distinto al de la década del 90. Nuestra función primordial debe ser colaborar con los sub estados y no controlarlos» (Ámbito, 3 de agosto de 2010); "Para nosotros, la evaluación de la calidad no es sólo la medición de resultados con un criterio de eficiencia, como en los 90. No educamos para mejorar los rankings" (La Nación, 4 de agosto de 2010). El ONE, para la Directora Nacional de la DINIECE Liliana Pascual, permite ver donde se sitúan los alumnos en relación a las áreas de conocimiento evaluadas y resulta un insumo para los docentes en la elaboración de nuevas estrategias pedagógicas (El Día online, 4 de agosto de 2010), reafirmando su carácter formativo, cuestión también resaltada por el entonces Subsecretario de Planeamiento Educativo, Eduardo Aragundi, quien además señala que la aplicación de los cuestionarios de contexto que indagan sobre clima escolar, infraestructura y datos socioeconómicos permite contextualizar los resultados (La Nación, 4 de agosto de 2010). En el caso concreto del ONE que se realiza en el último año de la secundaria, para la directora de la DINIECE los resultados sirven también para ver "...si los desempeños que alcanzan los alumnos al egresar de la escuela secundaria son los esperados" (Infobae, 9 de agosto de 2010).

Presentación resultados ONE 2010

Los resultados del ONE 2010 fueron presentados en primera instancia a la Presidenta de la Nación por el Ministro Sileoni acompañado de varios de sus pares provinciales. Pero la difusión en la prensa en ese momento se limitó a los resultados del ONE del último año de la escuela secundaria. Los discursos giraron en torno a destacar la novedad de aplicar una prueba censal en el último año de estudios y a resaltar la mejora de los resultados en comparación con el ONE 2007, los que se asociaron a aumento de la inversión en educación medida como porcentaje del PBI, a las acciones del estado nacional en materia de infraestructura y equipamiento, a la mejora de los salarios docentes y a la mayor cantidad de días de clase (Página 12, 13 de diciembre de 2011). La cuestión de la mejora de resultados incluso formó parte del discurso de asunción del nuevo mandato presidencial (Clarín, 11 de diciembre de 2011) aunque la misma Presidenta relativizó los avances al señalar que aún faltaba mucho por hacer y que era necesario también evaluar a los docentes (La Nación, 12 de diciembre de 2011 y 21 de diciembre de 2011). El Ministro resaltó que "No es la evaluación del programa de

estudios de los quintos y sextos años, sino de los saberes adquiridos en toda la trayectoria educativa del estudiante” (El Litoral, 13 de diciembre de 2011), destacó el valor del ONE para aportar información sobre factores escolares y extraescolares de incidencia en los aprendizajes de los alumnos (El Litoral, 13 de diciembre de 2011), y señaló que los resultados sirven “para elaborar y distribuir entre los docentes recomendaciones metodológicas para actuar sobre las situaciones problemáticas más frecuentes de los alumnos” (Clarín, 11 de diciembre de 2011). Respecto del acceso a los resultados se destacó la creación de una página web a través de la cual docentes y directivos, a través de una clave, podrían consultar los resultados obtenidos por su escuela. (El Litoral, 13 de diciembre de 2011). Los resultados del resto de las evaluaciones (2/3 año de la escuela secundaria y 3er y 6º grado de primaria) fueron dados a conocer a la opinión pública posteriormente en 2012 y no tuvieron prácticamente difusión en los medios. No se ha podido detectar la fecha exacta de publicación pero en base a la fecha de aparición de las escasas notas y menciones periodísticas al respecto (La Voz del Interior, 4 de agosto de 2012 y Clarín, 16 de julio de 2012), se puede estimar que se dieron a conocer circa julio de 2012. No surge que haya habido una presentación particular por lo que se infiere que fueron subidos directamente al portal ministerial.

Anuncio relativo a políticas de Evaluación Educativa

El 8 de mayo de 2013, mediante una conferencia de prensa, el Ministro Sileoni realizó una serie de anuncios respecto de las políticas de evaluación educativa. En algunos medios fue reseñado como un “nuevo programa de evaluación del sistema educativo” (Página 12, 9 de mayo de 2013), en otros como “Plan Nacional de Evaluación del Sistema Educativo” (Clarín, 9 de mayo de 2013) y en otros simplemente como “las políticas Evaluación del Sistema Educativo” (Diario Uno de Santa Fe, 10 de mayo de 2013). La agencia de noticias oficial lo denominó “Plan” y “Sistema de evaluación educativa "no punitivos "(sic) (Télam, 8 de mayo de 2013). Se informó que al ONE se le sumaban dos nuevos dispositivos de evaluación: una evaluación participativa institucional a nivel de escuela y el Índice de Mejora de la Escuela Secundaria. Si bien en este anuncio no hubo discursos específicos respecto del ONE más allá de señalar que los resultados obtenidos por los estudiantes secundarios en el ONE del último año forman parte de la fórmula que compone este Índice, resulta relevante resaltar que en el discurso aparecen nuevamente dos cuestiones ya presentes en los discursos de anuncio de realización del ONE 2010. La evaluación se asocia a herramienta de mejora y de apoyo a las escuelas. La misma, en palabras del Ministro, es “...instrumento para la responsabilidad, no para echar culpas” y con la misma “No se busca culpabilizar o sancionar ni se tiene como

meta la competitividad entre escuelas, sino lo colaborativo en función de lograr que todos los chicos aprendan más y mejor" (Télam, 8 de mayo de 2013). El valor de las evaluaciones estandarizadas parece relativizarse frente al nuevo tipo de evaluación institucional participativa que se propone, que parece responder más a la idea de lo que una evaluación debe ser para el MEN cuando señala que "Hay diversas miradas sobre lo que debe ser una evaluación. Para nosotros una evaluación debe ser colaborativa, debe construirse desde la escuela y los mismos actores (alumnos, docentes) y debe ser conducida desde el Ministerio de la Nación y las provincias" (Télam, 8 de mayo de 2013).

Lanzamiento del ONE 2013

El anuncio de inicio de aplicación del ONE 2013 se realizó en agosto 2013 mediante una conferencia de prensa del Ministro Sileoni (ME, 2013c). Éste le asignó al ONE una gran importancia por ser una instancia de diagnóstico, orientada a la mejora del sistema educativo: "una herramienta de relevancia que nos permite desarrollar políticas públicas para mejorar el aprendizaje" (La Capital, 17 de agosto de 2013), cuyos resultados permiten "...diagnosticar cómo se va haciendo efectivo el derecho a la educación de nuestros niños y jóvenes, cómo se van apropiando de contenidos y capacidades en las cuatro áreas evaluadas" (Pagina 12, 16 de agosto de 2013). En el mismo sentido, la gacetilla de prensa ministerial señalaba que:

Los resultados del ONE se incorporan al diseño de políticas educativas en todos los niveles, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el nacional. Son insumos para la elaboración de recomendaciones metodológicas para la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las cuatro áreas evaluadas, que luego son enviadas a las escuelas; y permiten la lectura en proceso y comparativa de los desempeños escolares (ME, 2013c).

El uso de estas evaluaciones como disparador de políticas es resaltado también por la Subsecretaria de Planeamiento Educativo del Ministerio, quien señala que "Están pensadas para fortalecer la enseñanza y mejorar los aprendizajes. El ONE es una fuente de información muy valiosa que después se traduce en programas específicos en las áreas que requieren de un mayor apoyo" (Clarín, 22 de agosto de 2013). En el discurso oficial vuelve a estar presente otra vez la diferenciación con los 90's y el sentido que la evaluación tenía en ese momento. El ministro señalaba: "El objetivo de esta evaluación no es el control, como quizás lo fue cuando nació en 1993; por eso no elaboramos rankings de escuelas" (La Capital, 17 de agosto de 2013). Sin embargo, la Subsecretaria de Planeamiento Educativo no deja de asignarle una función de control aunque matizada: "...el paradigma hoy es diferente del de hace veinte años. La evaluación nació como control de los procesos educativos; hoy se trata de un control

con información que sirva para la mejora” (Pagina 12, 16 de agosto de 2013). Más allá de que la normativa no lo permite, en el discurso oficial se reafirma que los resultados por escuela no deben ser públicos ya que no se busca alentar la competencia (Clarín, 22 de agosto de 2013) ni se adscribe a la elaboración de rankings asociados (Pagina 12, 16 de agosto de 2013). Aunque resulta llamativo el comentario del Secretario de Educación, Jaime Perczyk, quien señala que “Por supuesto que los padres pueden conocer los datos de la evaluación de su escuela si piden autorización al director, quien tiene la clave de acceso, pero no podrán saber los de otras escuelas” (Pagina 12, 16 de agosto de 2013). Un elemento distintivo respecto del 2010 es que la evolución de los resultados del ONE se presenta como un indicador para medir el progreso en el marco de los acuerdos bilaterales entre la Nación y las provincias. La gacetilla de prensa del MEN (MEN, 2013c) incluye, a modo de ejemplo, metas de mejora de aprendizajes al 2016 acordadas en el Convenio Bilateral celebrado entre una provincia de la que no se consigna su nombre y el MEN. A diferencia del ONE 2010, y como ya señalado, no existió una presentación de los resultados del ONE, por ello no se incluye como apartado aquí.

V. CONCLUSIONES / REFLEXIONES FINALES

Un **primer conjunto de conclusiones** atañe a la primacía de las evaluaciones de aprendizajes como medida de la calidad de la educación, la búsqueda de reconceptualizar el ONE y la responsabilidad del MEN sobre la evaluación.

En primer término, a pesar de que la normativa emanada del CFE y los diferentes discursos y productos del MEN en el período de análisis ponen un fuerte énfasis en señalar que la calidad educativa no es sinónimo de mediciones de desempeños estudiantiles sino que implica poner en juego otras dimensiones, a la hora de operacionalizar el concepto es el ONE la estrategia evaluativa que sobresale. La información pública disponible en el portal ministerial respecto de evaluaciones de proyectos y programas muestra que la última evaluación realizada por la DINIECE dataría del año 2007⁵⁵; con posterioridad a esa fecha se encontraron sólo dos evaluaciones realizadas por instituciones externas convocadas por otras áreas del MEN que se presentan en otros sitios del portal ministerial⁵⁶. Cada año se implementa un operativo federal

⁵⁵ Se hace referencia a la evaluación del Programa Integral para la Igualdad Educativa, que es el único informe disponible en el mini sitio DINIECE

⁵⁶ Se hace referencia al estudio evaluativo de corte cualitativo realizado por 11 universidades nacionales respecto del Programa Conectar Igualdad; y a la evaluación externa del programa Promedu II realizada por la Organización Iberoamericana de Educación en el marco de las exigencias contractuales del préstamo con el organismo financiador (BID).

realizado en conjunto por la DiNIECE y las Unidades de Estadística Jurisdiccionales que releva información estadística y existe una Serie de documentos “Una Mirada sobre la Escuela” con una periodicidad no establecida⁵⁷ que analiza el comportamiento de 40 indicadores del sistema educativo. Sin embargo, ninguno de estos dos productos goza de una difusión como la que el MEN realiza para el ONE: presentaciones en el CFE, comunicados, conferencias de prensa y notas de opinión. En lo organizativo, la existencia de un Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa cuya única función es la realización de evaluaciones de aprendizaje pone aún más de manifiesto que en la práctica se contradicen los esfuerzos puestos en reconceptualizar el término “calidad educativa”. En las representaciones que muchos de los integrantes del MEN entrevistados tienen sobre su alcance, aún de modo indirecto, el ONE implica un juicio sobre la enseñanza y las políticas educativas. Ante la ausencia de un sistema nacional integrado de evaluación del sistema educativo argentino como el que se plantea tanto en la LEN como el PNEOYFD, a partir del cual se le brinde a la sociedad una mirada en la que se pongan en juego y en diálogo las múltiples dimensiones del sistema educativo, el ONE termina ocupando el lugar de medida resumen del estado del sistema educativo

En segundo lugar, los esfuerzos puestos a partir del 2010 en reconceptualizar al propio ONE como *evaluación de desempeños estudiantiles* no parecieran haber tenido éxito, toda vez que sólo uno de todos los entrevistados aludió a que se evalúa el desempeño de los estudiantes, en tanto aprendizaje puestos en acto al momento de la evaluación, mientras que el resto señaló como objeto principal del ONE la evaluación de los aprendizajes. En el análisis se señaló que una interpretación posible de este cambio podía ser la voluntad de minimizar la responsabilidad de los gobiernos educativos sobre los resultados que obtienen los estudiantes, recolocándola en el sujeto evaluado. Esta interpretación adquiere mayor sentido si se la lee en conjunto con una creciente discrecionalidad de lo que se publica, limitando por ejemplo el acceso a información discriminada por provincias y por ámbito de gestión de las escuelas, al porcentaje de estudiantes participantes de las evaluaciones respecto de los universos que debieran participar en cada caso, y retrasando deliberadamente la difusión de los resultados.

Lo señalado lleva a una tercera conclusión: si bien las escuelas se encuentran bajo la órbita de responsabilidad provincial, el hecho de que la LEN le asigne la responsabilidad principal en materia de evaluación al MEN y que, a su vez, éste comunique la información discrecionalmente; refuerza en la práctica no sólo su rol de responsable de rendir cuentas

⁵⁷ Las diferentes versiones son la I (2000), II (2005), III (2008) y IV (2013).

hacia la sociedad, sino que la desresponsabilización respecto de los resultados de los estudiantes termina transformándose en los hechos en una *híper responsabilización por los aprendizajes*, librando a las provincias de dar cuenta de lo propio. Al mismo tiempo, si se consideran las contradicciones del MEN respecto de la relación entre medición de aprendizajes y calidad educativa, esta híper responsabilización por los aprendizajes se transforma en una *híper responsabilización por el sistema educativo en su conjunto*, obviando el carácter federal del mismo. Para esto concurre también la primacía que el MEN le asigna al ONE del 5º/6º año de la secundaria, que representa el último año de la educación común secundaria y el penúltimo año en el caso de la modalidad técnica. Como lo señalaba una entrevista “Socialmente significa más el último. Porque está atado a un egreso y a una titulación” (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015). La propia decisión del MEN de convertir en censal la evaluación de este año educativo y la estrategia comunicacional con eje en este año evaluado reflejan la importancia que este ONE tiene para el MEN por sobre los otros años de estudio evaluados. Desde lo comunicacional, los informes del ONE censal resultan más elaborados y cuidados en su presentación y redacción, resultando más amigables para la lectura del público en general; y la estrategia de difusión a la prensa se centra casi exclusivamente en este ONE. Probablemente el carácter censal facilite que las escuelas se vean más directamente interpeladas al recibir sus propios resultados; sin embargo, propiciar el mismo celo respecto de los informes de los otros años evaluados permitiría además contar con información clave a utilizar en los años escolares inmediatamente posteriores; y particularmente en el caso del ONE de 6º grado para el nivel educativo subsiguiente. Esto permitiría calibrar políticas de enseñanza, atento al carácter estadísticamente representativo de los resultados, y diseñar acciones a futuro destinadas a esas mismas cohortes de estudiantes que ofrezcan mejores oportunidades de aprender; sin embargo esta cuestión no aparece contemplada ni en los productos elaborados ni el discurso oficial. Paradójicamente, este énfasis puesto por el MEN en el ONE censal, parece conspirar contra la posibilidad de que el ONE sea considerado como un elemento de *accountability* en su dimensión de oportunidad de generar conocimiento y refuerza una representación del mismo como instancia de control. La ausencia de información desagregada por jurisdicciones y el diferimiento de la publicación de los informes de resultados en la edición 2013, los criterios cambiantes respecto de la información que se brinda por ámbito, la ausencia persistente de datos respecto de la cobertura del ONE y el peso adjudicado al ONE censal terminan abonando a la *híper responsabilización por el sistema educativo en su conjunto* que adquiere aun mayor dimensión en el contexto observado en los años recientes de fuerte interpelación a toda la

gestión del gobierno nacional desde los principales medios de comunicación, y en el 2015 en el contexto de un año electoral. El MEN parece haber minimizado la dimensión netamente política que tiene la evaluación, dada por cómo las políticas y los responsables de políticas son representados y evaluados en la arena política, en donde prevalecen más que los resultados, una construcción política de los resultados en la que intervienen otros actores, y por ende, el papel fundamental de la comunicación para explicar el sentido de esos resultados. Una entrevistada señalaba al respecto de la acción comunicacional del MEN: “Uno busca eso con la política comunicacional. Es generar conocimiento, aceptación, información y legitimación (...) Nosotros tenemos una gestión política que rompió el precepto de que la gestión política es una gestión comunicacional.” (IAPEII 7, comunicación personal, 22 de octubre de 2015).

Un **segundo conjunto de conclusiones** se relaciona con la valoración de la información producida por el ONE y la implicancia de sus resultados en la toma de decisiones al interior del MEN en el período de análisis. El ONE se plantea en los documentos y discursos oficiales como una herramienta relevante y una fuente de información valiosa para el diseño de políticas; sin embargo del análisis documental no se desprende que se utilice para este propósito, aun cuando dos tercios (9 de 13) de los entrevistados —excluyendo a aquellos con responsabilidad directa sobre el ONE— hayan aducido su uso como elemento de diagnóstico aplicado al ajuste o diseño de políticas (3 entrevistados IAP) o como insumo de monitoreo y/o evaluación (4 entrevistados IAPEII y 1 entrevistado IAP) mayoritariamente, o minoritariamente para trabajar con escuelas (1 entrevistado de cada grupo). Resulta sugerente la ausencia de mención explícita al ONE y/o a información resultante del ONE en la casi totalidad de los documentos de políticas, programas, líneas de acción analizados. Aun en el caso de la iniciativa “Leer con Todo” donde se evidencia, tanto en dos de las entrevistas como en la propia voz del Ministro en el video de presentación de esta línea de acción, que los resultados del ONE 2010 fueron el disparador de esta línea de acción no hay mención de ello en ningún documento. La información que aporta el ONE tampoco fue considerada en el proceso de elaboración de los NAP para el ciclo orientado de la secundaria que se elaboraron en el periodo de análisis. Las excepciones ya señaladas son los Planes de Ciencias y Matemáticas de Primaria, y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER)⁵⁸; en los tres casos se trata de planes y proyectos en los que se ve involucrado el

⁵⁸ Se excluye en esta conclusión el caso del IMESA ya que se trata de un índice que se ofrece a las escuelas en donde el ONE forma parte pero no se ha encontrado evidencia de líneas de acción específicas o documentos que demuestren que se desarrollan otras acciones para potenciar el uso de la propia información en las escuelas, más allá de ofrecerles el insumo.

financiamiento internacional, lo que deja abierta la pregunta si no resulta justamente por este motivo que aparece el ONE en escena, dada la alta valoración que tiene la evaluación de programas para estos organismos. El único caso por fuera de acciones enmarcadas en el financiamiento internacional es el del IMESA, que representa la única estrategia detectada de poner en valor la información acerca de trayectorias y aprendizajes como elemento orientador de la toma de decisiones, en este caso a nivel escolar. Sin embargo, la ausencia de una línea de acción o programa de acompañamiento y asesoramiento asociado a la entrega del IMESA a las escuelas limita su potencial para la toma de decisiones escolar ya que su uso queda librado a las capacidades de la escuela para procesar esta información y ponerla en juego en la revisión de su PEI o en la formulación de metas de mejora, y fundamentalmente, a su propia iniciativa. Los Convenios Bilaterales con las jurisdicciones incluyen metas de extensión de cobertura, mejora de indicadores de trayectoria escolar y de los aprendizajes, pero en este último caso se trata de una meta uniforme para todas las jurisdicciones de aumento de 2 puntos porcentuales en los desempeños medios y altos entre el 2010 y el 2016.

En síntesis, en la política educativa no se encuentra un proceso claro y planificado en términos estratégicos en el que la información que surge de los ONE sean un elemento orientador para la toma de decisiones en el periodo de análisis; a la vez tampoco parecen ser los ONE un instrumento usual de monitoreo del avance de las políticas. Esto sugiere la idea de que la política ministerial es un híbrido en el que conviven una política de evaluación centrada casi exclusivamente en una medición de aprendizajes cuyo destinatario privilegiado termina siendo la prensa; con líneas de acción dispersas en las que estas mediciones, los resultados de las indagaciones sobre factores asociados a los aprendizajes e incluso la información estadística acerca de trayectorias escolares no parecieran ser parte de sus fundamentos.

Si el MEN ha sostenido durante 20 años al ONE mediando incluso un cambio de marco normativo general de la educación y ha manifestado a lo largo del tiempo que éste constituye un insumo clave para la toma de decisiones, ¿qué es lo que explica que en los hechos se observe un uso limitado de la información que produce este dispositivo si se considera tanto el tercio de entrevistados que no recurre a la información del ONE como la evidencia documental que indica un uso limitado fundamentalmente a los programas o proyectos con financiamiento internacional? En la hipótesis se señalaba como factores posibles de incidencia la existencia de perspectivas divergentes en el MEN en torno a los ONE y la estrategia de

comunicación. Sobre ambos aspectos se ha encontrado evidencia; pero fruto de la investigación debiera añadirse al estilo de toma de decisiones como otro aspecto influyente.

Respecto de las perspectivas divergentes, y como fue reflejado en el capítulo 3, diversos entrevistados manifestaron que existe una cierta reticencia —para algunos a nivel país, para otros en el sector educación— respecto de la evaluación en general que pareciera alcanzar a la propia conducción del MEN. Considerando estas opiniones en la perspectiva de las voces críticas reseñadas en el marco teórico, el ONE aparecería emparentado con perspectivas neoliberales que se plasmaron en la década del 90, con la posibilidad de sanciones — aunque esto no haya nunca sucedido en el país— y con un juicio negativo sobre el concepto de rendición de cuentas, que se asocia a una visión mercantil o economicista de la educación, cuya referencia es el modelo chileno del SIMCE que se asimila a lo que fue el ONE en la década del 90, aun cuando en los hechos se trate de dos procesos diferentes. Varios entrevistados remitieron a estas cuestiones, sobre todo aquellos entrevistados IAPEII, pero no exclusivamente. Consultado sobre los cuestionamientos al ONE uno de ellos señalaba que “... tiene mucho que ver con lo que heredamos de las evaluaciones de aprendizajes de los noventa... Está muy presente en equipo de pedagogos y de curriculares” (IAPEII 3, comunicación personal, 24/9/15). En general, se tolera la existencia del ONE y se lo concibe incluso como una *limitación* que se acepta porque fue definida como política importante democráticamente, pero con la que no se coincide (IAP 5, comunicación personal, 28 de octubre de 2015), o como lo sintetizó otro entrevistado: “La evaluación se hace porque se debe hacer pero no hay un convencimiento ideológico “(IAPEII 7, comunicación personal, 22 de octubre de 2015).

Puesto en los términos de March y Olsen (2009), dos “lógicas de lo adecuado” parecen guiar las acciones del MEN y de sus integrantes. La política de evaluación de aprendizajes centrada en el ONE con su anclaje organizacional en el Departamento de Evaluación de la DINIECE guarda escasa relación con las políticas, programas y líneas de acción destinados a la mejora educativa, que prácticamente obvian al ONE como aporte en su diseño y fundamentación, y con las áreas productoras de las mismas. Estas lógicas coexisten y no compiten entre sí; y sólo parecen entrar en tensión por un breve lapso de tiempo que se corresponde con la difusión de los resultados y el tratamiento mediático de los mismos, particularmente cuando estos no evolucionan positivamente, lo que se observó sobre todo en el ONE 2013

En este sentido, el MEN podría considerarse como una institución débilmente acoplada (Weick, 2009; Meyer y Rowan 1977; Meyer, 2008; Bromley y Powell, 2012); y en este tipo

de instituciones la coexistencia de diferentes reglas de lo apropiado puede mantenerse por largos periodos de tiempo debido a la separación o distancia que guardan entre sí (March y Olsen, 2006:699). Como ejemplo de esta distancia, un entrevistado IAP que había señalado la divergencia de enfoques en la enseñanza y aprendizaje de la Lengua entre aquellos que diseñan la evaluación y las áreas pedagógicas del MEN que elaboran materiales pedagógicos y curriculares y prestan apoyo a las jurisdicciones, caracterizaba al ONE “como aparte, si hablamos de las derivaciones del ONE que son esas recomendaciones o producciones posteriores” (IAP 2, comunicación personal, 3 de septiembre de 2015).

A la ausencia de entramado de la evaluación con las políticas educativas se le agrega una estrategia de comunicación del ONE centrada en la difusión a la prensa de los resultados de aprendizaje, con inexistencia de acciones de comunicación interna. Varios de los entrevistados manifestaron enterarse de los resultados por los diarios; ningún entrevistado de las áreas pedagógicas participó alguna vez de una reunión destinada a analizar los resultados del ONE en el periodo de análisis, ya sea convocada por las autoridades o por la propia DINIECE, salvo que participase de las reuniones del CFE. El ONE no es tampoco objeto de reuniones específicas al interior de los equipos pedagógicos. En la voz de un entrevistado “No se hacen presentaciones abiertas, que serían la mejor forma para que todo el mundo se enterara. Bueno ahí te daría acceso a la info. Por lo menos sabrías que están los resultados” (IAPEII 8, comunicación personal, 3 de julio de 2015). En los productos del ONE se evidencia asimismo la ausencia de una articulación con las áreas y las políticas pedagógicas, lo que coadyuva a limitar el potencial uso de la información resultante. Un entrevistado los resume de este modo:

Los productos tienen a mi juicio una gran calidad técnica y una pobre capacidad apelativa. La calidad técnica es el cuidado obsesivo por la transparencia del dato y el rigor metodológico que es el 50% de cualquier buen “producto pedagógico”. (...) el otro 50% es una apelación que para mí es muy débil al uso y a la apropiación, que no es el único modo porque que te llegue una recomendación metodológica no vas a cambiar necesariamente tu práctica. Ahora, si esa recomendación metodológica no está ligada, entramada, dotada de sentido con —en el caso nuestro— la provisión de libros, [el programa] Nuestra Escuela, el tallercito que te dimos sobre alfabetización inicial, etc., etc.; si en ese juego de piezas de otros objetos pedagógicos producidos por el gobierno educativo para generar sentido de cambio, si eso no juega ahí, es un objeto más (...) hay un mapa de intervención que no está, que puede ser generado desde la recomendación o puede ser incorporado en la recomendación, o puede ser tramado desde la política del nivel con las recomendaciones. Puede haber múltiples entradas pero lo cierto es que hoy es una pieza suelta. (IAPEII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

Centrando la mirada en la organización institucional, de la indagación a los entrevistados se obtuvieron indicios que permiten hablar de una dinámica de dos caras en cuanto a la relación entre la DINIECE y el resto de las áreas ministeriales. Desde el resto del MEN, incluso integrantes de otras áreas IAPEII, se advierte una cierta ajenidad del área que se expresa en caracterizaciones tales como “bunker de la felicidad”, “ha conservado durante muchos años como un formato de poco dialogo”, como parte de “organismos de este ministerio que funcionan como ad hoc”. Para algunos entrevistados se habrían registrado leves avances en lo que hace a una interrelación en torno a indicadores estadísticos, pero no respecto del ONE. Puesto en los términos de Scasso (2012) no existe una dinámica institucional que propicie una *interacción multidisciplinaria* que permita que la información trascienda los muros de las oficinas productoras de información, en este caso la DINIECE, y se constituya en conocimiento a partir de una mirada compartida en la que se incorporen otras claves de lectura, otras informaciones que enriquezcan el análisis y deriven en una construcción colectiva de conocimiento. Esto refuerza lo señalado previamente respecto de la inexistencia de una estrategia de comunicación interna. De lo recogido se desprende que cuando las otras áreas del MEN, particularmente las pedagógicas, requieren información, estos problemas de diálogo hacen que —en el caso de la información estadística— se termine recurriendo a múltiples formas de producción propia. En el caso de la información relativa a los aprendizajes, el secreto en torno a los ítems y el desconocimiento de sus características y potencialidades en los propios equipos ministeriales limita fuertemente no solo su uso, sino la concepción del ONE como información útil para la gestión de las áreas y el trabajo con las jurisdicciones, ósea su posibilidad de transformarse en conocimiento

Pero también se recogieron indicios de que a los problemas registrados en el ámbito de la oferta de información se le suma un estilo de definición de políticas que se guía por criterios intuitivos, preconcepciones y que no pone en juego la información educativa, lo que implica una ausencia de demanda que pudiese operar para modificar la dinámica institucional de relación entre DINIECE y el resto de las áreas. La lectura realizada de los documentos de las diferentes líneas de acción analizadas permite afirmar que en pocos casos se cuenta con bases fundantes sólidas en las que se incluyan diagnósticos con recurso a información educativa de corte cuantitativo, referencia a investigaciones, estudios o evaluaciones, inclusión de líneas de base, estrategias de monitoreo y evaluación. De hecho, no en todos los casos en el PNEOYFD 2012-2016 se fijan metas cuyo cumplimiento pueda ser objeto de verificación a posterior. Un entrevistado lo describía de este modo:

Y también está la necesidad. Porque vos fijate que si nosotros necesitaríamos en la formulación de las líneas de acción una fundamentación al estilo que utilizan los organismos de financiamiento, es decir “bueno, vamos a invertir x cantidad en determinados componentes, y necesitamos los datos, y necesitamos una fundamentación donde tengamos mensurada determinada problemática” y eso sería una rutina, necesariamente estábamos juntos en una mesa trabajando o por lo menos demandando eso. Después la construcción, si las áreas son más amigas o menos amigas, si tienen una permeabilidad para hacer una interface de laburo es otro tema; pero si habría, estaría la demanda. Pero como no es la forma técnica en la que se formulan las acciones tampoco está la necesidad. (IAP 7, comunicación personal, 21 de mayo de 2015).

Cabe preguntarse entonces ¿qué es lo que sostiene al ONE? De la investigación se desprende que los factores que legitiman la existencia de los ONE no residen en las creencias, valores y prácticas del MEN y de sus integrantes. El ONE puede ser así considerado un mito o una ceremonia (Meyer y Rowan, 1977), sostenido por el MEN en tanto partícipe de marco de referencia supranacional, como o promotor del involucramiento del país en acuerdos y pactos internacionales en los que la evaluación de aprendizajes ocupa un lugar sumamente relevante, pero con el que no pareciera coincidir totalmente. El sostenimiento de su implementación también permite construir reputación frente a la sociedad y los medios de comunicación: frente al peso que las evaluaciones estandarizadas han adquirido, resulta *políticamente correcto* contar con un dispositivo nacional de evaluación de aprendizajes. En este sentido, representaría una práctica isomórfica (Di Maggio y Powell, 1983) que no cuenta con un enraizamiento en la institución pero que se sostiene porque resulta la solución a un conflicto existente en torno al bajo valor real que le asigna la institución a la evaluación estandarizada de aprendizajes como elemento a poner en juego en la toma de decisiones y el alto valor que tiene para muchos ámbitos académicos, organismos internacionales, medios y formadores de opinión. A la vez, y cuando los resultados son satisfactorios, se convierte en un elemento de legitimación de la gestión, como se observó respecto del ONE 2010.

Desde esta perspectiva, más que ausencia o debilidad de acople entre las política de mejora y la política de evaluación, este desfasaje entre discurso, decisiones y acciones implicaría una racionalidad diferente puesta en juego para enfrentar el conflicto entre valores, ideas y personas que Brunsson (2007) denomina el “modelo de la hipocresía organizacional”. Para el autor, “es una manera de intentar satisfacer algunas demandas mediante discursos o decisiones, y otras mediante acciones (...) las decisiones en una dirección compensan las acciones tomadas en una dirección opuesta y vice versa” (Brunsson, 2007: 9-10)⁵⁹. Como se

⁵⁹ Traducción propia

señalara anteriormente, este modelo entra en tensión cuando los resultados no evolucionan positivamente, como sucedió en ONE 2013 en donde no existen variaciones estadísticamente significativas respecto de los resultados del ONE 2010. Allí, la respuesta a la tensión por parte del MEN residió en dilatar su difusión, reducir la información que se divulga y centrar la explicación acerca de los mismos en un discurso en el que sutilmente se le asigna un lugar menos relevante que el prescripto por los marcos normativos y discursos anteriores, lo que en cierta medida implica colocarlo en realidad en el lugar de valoración real que este dispositivo tiene para el MEN. Como lo señalaba un entrevistado, “Si no lo apropias como herramienta política no lo logras volver herramienta de comunicación” (IAPEII 6, comunicación personal, 30 de octubre de 2015).

En el capítulo 3 se señaló que varios entrevistados confundieron cuestiones de PISA con ONE. Si bien es objeto de otra investigación indagar acerca de las diferencias en las valoraciones que pudiese haber en los equipos ministeriales respecto de cada una de estas evaluaciones, de lo analizado parece desprenderse que aunque se trate de una evaluación nacional, validada federalmente, corre de algún modo la misma que sus pares en cuanto a lo que representa para la mayoría de los integrantes del MEN: un instrumento ajeno, revestido de un halo de desconfianza en donde la asociación con los 90 y la tecnocracia, y una distancia presente en el sistema educativo vis à vis de los abordajes cuantitativos que no ha sido trabajada (Bottinelli y Sleiman, 2014), pero que, a la vez, en el marco de las representaciones que muchos de los integrantes del MEN entrevistados tienen sobre su alcance implica, aún de modo indirecto, un juicio sobre la enseñanza y las políticas educativas. Sin embargo, y como lo señalan Carnoy, García y Khavenson (2015) para el caso estadounidense, en un contexto federal en donde en la práctica coexisten 24 sistemas educativos es justamente en las evaluaciones nacionales estandarizadas de aprendizajes en donde los hacedores de políticas pueden aprender mejores lecciones, particularmente analizando con mayor profundidad los casos de jurisdicciones en donde se han registrado evoluciones positivas en el tiempo e indagando en sus políticas educativas para abonar a la construcción de una política nacional orientada garantizar el derecho a la educación para todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país. .

Como reflexión final, dado que al momento de escribirse estas líneas inicia una nueva gestión gubernamental, la investigación realizada sugiere que la clave para potenciar el uso del ONE radicaría más en la capacidad que la institución tenga para poner en juego múltiples miradas en las nuevas ediciones del ONE que permitan que sea conocido por todos los actores

involucrados, pero que también pueda ser revisado en su propio diseño no sólo por los técnicos del área de evaluación sino también por los integrantes de las áreas pedagógicas. Esto abonaría a la construcción de un consenso que lo dote de una legitimidad interna que, a pesar de los 20 años que lleva implementándose, no ha logrado tener. El necesario proceso de meta evaluación del ONE, señalado en documentos del ONE 2013 y pautado en la propia LEN resulta necesario pero solo será de utilidad si incorpora una mirada cualitativa sobre el mismo y no solamente un juicio sobre sus componentes técnicos y su solidez metodológica, incluyendo la dimensión federal del mismo, algo que estuvo desde el inicio fuera de los objetivos de esta tesis pero que resulta necesario poner en escena ya que potenciar su uso implica necesariamente una apropiación por parte de las jurisdicciones y las escuelas. Pero para ello se requiere construir reputación al interior del MEN que, en cierta medida, será posible si y solo si lo pone en juego como una herramienta más de un sistema nacional integrado de evaluación del sistema educativo argentino como el que se plantea tanto en la LEN como el PNEOYFD, a partir del cual se comunique a la sociedad una mirada en la que se pongan en juego y en diálogo las múltiples dimensiones del sistema educativo.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Referencias de libros, artículos académicos, informes y documentos institucionales

ACEPT (s.f.) Informe Nacional - Las Oportunidades Educativas En Argentina (1998 – 2010). Buenos Aires: Asociación Civil Educación para Todos. Recuperado el 27/2/16 de [http://www.educacionparatodos.org.ar/oportunidades/Documentos/Informe%20nacional%20-%20Las%20oportunidades%20educativas%20en%20Argentina%20\(1998%20-%202010\).pdf](http://www.educacionparatodos.org.ar/oportunidades/Documentos/Informe%20nacional%20-%20Las%20oportunidades%20educativas%20en%20Argentina%20(1998%20-%202010).pdf)

Aguerrondo (2004) Ministerios de Educación: De la estructura jerárquica a la organización sistémica en red. Documento de trabajo N° 11. Seminario permanente de Investigación de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés. Victoria. Junio. Recuperado el 2/2/15 de <https://www.udesa.edu.ar/files/ESCEDU/DT/DT11-AGUERRONDO.PDF>

Arango, Aída; Morduchowicz, Alejandro (2007) Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina. Trabajo solicitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. Mayo de 2007. Recuperado el 2/2/15 de <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Gobernabilidad-Sector-Educaci%25C3%25B3n.pdf>

Arellano Gault, David (2014) “Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas”. En Ríos Cázares, Alejandra (coordinadora) *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México. CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública. PP. 7-12. Recuperado de http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/La%20evaluaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina_M%C3%A9todos%20y%20propuestas%20docentes_R%C3%ADos.pdf

Argentina.2006. Ley de Educación Nacional N° 26.206. Sancionada 14/12/2006; promulgada 27/12/2006. Publicada en el Boletín Oficial del 28/12/2006.

Armijo Marianela (2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales N° 69. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Naciones Unidas.

Arregui Patricia (2008) Uso de los resultados de evaluaciones educativas a gran escala en América Latina. Documento del Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del PREAL, Octubre 2008

Ballart, Xavier (1993) “Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional”. En *Revista de estudios políticos* (nueva época) núm. 80 pp. 199-224. Madrid. Abril-junio 1993. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia. Recuperado el 25/9/15 de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=237&IDA=16806>

Barrenechea, Ignacio (2010) “Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas” En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol.18 N ° 8. Recuperado 15/1/15 de <http://epaa.asu.edu/ojs/article/download/751/829>

Berardi, Romina (2012) Los problemas de implementación del ONE 2010. Tesis de licenciatura en Ciencias de la Educación, Universidad de San Andrés. 2012. Recuperado el 29/8/14 de

<http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/2567/1/%5BP%5D%5BW%5D%20T.L%20Edu.%20Berardi.%20Romina.pdf>

Bertoni Alicia; Poggi, Margarita; Teobaldo, Marta (2009) “Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja”. En MEN (2009) *Hacia una cultura de la Evaluación. ONE 2009. Censo*. Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires. pp. 7-14. Recuperado el 20/7/14 de

<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/55314/EL002395.pdf?sequence=1>

Bezes Philippe (2000) “Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997)”. En *Revue Française de Science Politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 307-332. Recuperado el 29/8/14 de

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395469

BM (2011) Documento sobre una restructuración del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural-PROMER PRÉSTAMO 7353-AR aprobado por el Directorio El 15 de diciembre de 2005 a la República Argentina.

Bonilla Saus, Javier (2003) “Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina”. En IIPE-UNESCO (2003) *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. pp. 37-66.

Borioli (2010) El trabajo del director en las relaciones con la comunidad: entre directores de escuela primaria. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2010.

Bottani, Norberto (2008) “Le niveau d’huile, le moteur et la voiture: les enjeux d’une évaluation de la qualité de l’enseignement par les indicateurs” En *Educations & Formations*. N° 78. Ministère de l’Éducation nationale Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). Paris. Ministère de l’Éducation nationale. Noviembre. Recuperado el 6/9/14 de:

http://media.education.gouv.fr/file/revue_78/58/7/1_38587.pdf

Bottinelli, Leandro y Sleiman, Cecilia (2014, 22 de septiembre). “La polémica sobre las pruebas PISA”. En *Observatorio Educativo de UNIPE*. Recuperado el 24/10/15 de <http://unipe.edu.ar/observatorio-educativo/?p=330>

Bottinelli, Leandro y Sleiman, Cecilia (2014) ¿Para qué sirven las pruebas PISA? En *Suplemento UNIPE “La Educación en Debate N° 25 Septiembre 2014*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique

Bovens, Mark; Hart, Paul; Kuipers, Sanneke (2006) “The Politics of Policy Evaluation” En Moran, Michael; Rein, Martin; Goodin, Robert E. (Edits.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York. Oxford University Press, pp. 319-335.

Bovens Mark (2007) *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. En *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468. Blackwell Publishing Oxford

Bromley Patricia y Powell Walter (2012) *From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World*. En *The Academy of Management Annals* Volume 6 pp 483-530. Recuperado el 8/5/16 de:
<http://www.patriciabromley.com/BromleyPowellDecoupling.pdf>

Brunsson Nils (2007) *The consequences of decision making*. Oxford: Oxford University Press

Brunner, José Joaquín (2003) “Límites de la lectura periodística de resultados educacionales”. En IPEE-UNESCO (2003) *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. pp. 67-84.

Camilloni Alicia (1998) “Calidad de los programas e instrumentos de evaluación”. En Camilloni Alicia et.al. (1998) *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Buenos Aires. PAIDOS. Pp. 67-92.

Canel, María José (2006) *Comunicación política. Una guía para su estudio y su práctica*. Madrid: Ed. Tecnos.

Carnoy, Martin; García, Emma y Khavenson, Tatiana (2015) *Bringing it back home. Why state comparisons are more useful than international comparisons for improving U.S. education policy*. En *Economic Policy Institute. Briefing Paper* N° 410. 30 de Octubre

Casassus Juan; Arancibia Violeta; Froemel Juan Enrique (1996) “Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación”. En *Revista Iberoamericana De Educación*. N° 10 (1996), págs. 231-261

Castorina, José Antonio; Barreiro, Alicia; Toscano, Ana Gracia (2005) “Las representaciones sociales y las teorías implícitas: una comparación crítica”. En *Revista Educação & Realidade*. Faculdade de Educação- Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre. Vol. 30 N° 1. Pp. 201-222. Enero-junio. Recuperado el 3/2/15 de
<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/23016/13298>

CEPP (2008) *El tratamiento de la educación como noticia: una mirada sobre la prensa escrita de Latinoamérica*. Segundo Encuentro de la red de periodistas especializados en educación. Centro de Estudios en Políticas Públicas., Buenos Aires, 5 y 6 de junio
Recuperado el 6/3/14 de <http://www.fundacioncepp.org.ar/2008/06/el-tratamiento-de-la-educacion-como-noticia-una-mirada-sobre-la-prensa-escrita-latinoamericana/>

Cohen Ernesto; Franco Rolando (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México. Siglo XXI.

Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. En *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25. Recuperado el 16/8/15 de https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf

Consejo Federal de Educación (2003) *Resolución N° 201/03 del Consejo Federal de Educación adoptada el 20 de agosto de 2003 en Buenos Aires*. Recuperado el 3/2/15 de:
<http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Consejo Federal de Educación (2010) Resolución N° 116/10 del Consejo Federal de Educación adoptada el 30 de septiembre de 2010 en Iguazú, Misiones. Recuperado el 3/2/15 de: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Consejo Federal de Educación (2011) Resolución N° 134/11 del Consejo Federal de Educación adoptada el 22 de junio de 2011 en Buenos Aires. Recuperado el 3/2/15 de: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Consejo Federal de Educación (2012) Resolución N° 188/12 del Consejo Federal de Educación adoptada el 5 de diciembre de 2012 en Buenos Aires. Recuperado el 3/2/15 de: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Consejo Federal de Educación (2004) Resolución N° 214/04 del Consejo Federal de Educación adoptada el 27 de abril de 2004 en Buenos Aires. Recuperado el 3/2/15 de: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Consejo Federal de Educación (2012) Resolución N° 174/12 del Consejo Federal de Educación adoptada el 13 de junio de 2012 en Buenos Aires. Recuperado el 3/2/15 de: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Consejo Federal de Educación (2009) Resolución N° 88/09 del Consejo Federal de Educación adoptada el 27 de noviembre de 2009 en Buenos Aires. Recuperado el 3/2/15 de: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

Corvalán Javier (2006) Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. En *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Corvalán Javier y McMeekin Robert ed. PREAL-CIDE. Santiago de Chile marzo pp 7-18

CTERA (2002) Derechos, Conocimientos y Escuela Pública. Herramientas de lucha por la justicia y la transformación social. Documento final presentando en el Tercer Congreso Educativo de CTERA. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.suteba.org.ar/files/322.pdf>

Daniel, Claudia (2013) Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010). Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Di Maggio, Paul; Powell, Walter W. (1983) "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." En *American Sociological Review* Vol. 48 Issue 2 pp. 147-160 abril.

Di Maggio, Paul; Powell, Walter W. (1999) "Introducción". En Powell, Walter W.; Di Maggio, Paul J. (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Fondo de Cultura Económica

Doumerc Daniela et.al. (2012) Conocer los procesos de exclusión para modificarlos. Metodología general para estudios sobre las barreras que generan o agravan de exclusión educativa. Iniciativa global por los niños fuera de la escuela. Documento I de la Serie 1: Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión. Asociación Civil Educación para Todos-UNICEF, Noviembre de 2012. Recuperado 8/1/15 de: <http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosDestacados.asp>

Di Virgilio, María Mercedes; Solano, Romina (2012) Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires. Fundación CIPPEC. Recuperado el 16/2/15 de http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf

Dussell, Inés (2011) “Debates en torno a la calidad: Tiempo de reorganizar posiciones”. En *Secundaria en el Bicentenario* [en línea]. N° 5 Diciembre. Recuperado el 15/2/2015 de <http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/files/2011/12/Revista-Secundaria-en-el-Bicentenario-N%C2%B0-5.pdf>

Elola Nydia; Toranzos Lilia (2000) Evaluación educativa: una aproximación conceptual. Buenos Aires. Mimeo. Julio 2000. Recuperado el 22/8/14 de <http://www.oei.es/calidad2/luis2.pdf>

Elola Nydia; Toranzos Lilia (2009) “Evaluación educativa: una aproximación conceptual”. En MEN(2009) *Hacia una cultura de la Evaluación. ONE 2009. Censo*. Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires. pp. 15-16. Recuperado el 16/2/15 de <http://portales.educacion.gov.ar/dineece/2014/01/06/informe-de-resultados-censo-y-muestras-one-2010/>

Escandell, Stella; Kit Irene y Scasso Martín (2015) Conocer los procesos de exclusión educativa de la población de 15 a 20 años para modificarlos - Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela UNICEF-UIS/UNESCO. Buenos Aires: Asociación Civil Educación para Todos- Unicef. Recuperado el 18/6/16 de <http://allinschool.org/wp-content/uploads/2016/07/LACRO-Conocer-los-procesos-de-exclusion-educativa-de-la-poblacion-de-15-a-20-anos-para-modificarlos.pdf>

España, Sergio y Kit, Irene (2012) Generación y profundización del rezago en el primer tramo de educación primaria. Documento 1 de la Serie 2 Política y gestión pedagógica: un camino para superar la exclusión. Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela UNICEF-UIS/UNESCO. Buenos Aires: Asociación Civil Educación para Todos- Unicef. Recuperado el 18/6/16 de <http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosDestacados.asp>

Fabbri Paolo (2015) La información inmediata no es comunicación Entrevista. En Revista Contexto N° 9 del 12/3/2015 Recuperado el 16/4/16 de: <http://ctxt.es/es/20150312/politica/563/La-informaci%C3%B3n-inmediata-no-es-comunicaci%C3%B3n-Comunicaci%C3%B3n.htm>

Fachelli, Sandra et.al. (2012) Desigualdad y diversidad en América Latina: hacia un análisis tipológico comparado. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO / Organización de Estados Iberoamericanos. Libro digital. Recuperado el 2/2/15 de <http://www.siteal.iipe-oei.org>

Farr, Robert (1985) “Las representaciones sociales”. En Moscovici, Serge (comp.) *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona. Paidós. pp. 495-506

Feinstein Osvaldo (2002) “Use of Evaluations and the Evaluation of their Use”. En *Evaluation* 2002 Vol 8(4): 433–439. London: Sage.

Feinstein Osvaldo (2006) “Evaluación pragmática de políticas públicas”. En *Información Comercial Española, Revista de Economía*. Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad. Mayo-Junio 2007. N° 836

Ferrer, Guillermo (2006) *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina Balance y Desafíos*. Santiago de Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Recuperado el 6/9/14 de <http://www.rinace.net/blibli/Ferrer2006.pdf>

Ferrer, Guillermo (2009). “Las evaluaciones regionales y nacionales en América Latina”. En Martín Elena; Martínez Rizo Felipe (coord.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Colección Metas Educativas 2021. Madrid. Santillana. pp. 53-64

Frigerio, Graciela et.al. (1992) *Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su gestión*. Buenos Aires. Troquel.

Gvirtz, Silvina; Larripa, Silvina; Oelsner, Verónica (2006) “Problemas Técnicos y Usos Políticos de las Evaluaciones Nacionales en el Sistema Educativo Argentino”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol. 4 N° 18*. Recuperado el 30/8/14 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275020543018>

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995) “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”. En *Gestión y Política Pública*. Vol. IV N° 1. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). primer semestre 1995 pp. 47-115.

Granovsky, Martín (2003) “La evaluación como fetiche”. En IPEE-UNESCO (2003) *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. pp. 97-110.

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary (1996) “Political science and three new institutionalisms”. MPIFG Discussion Paper 96/6. Colonia. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Junio

Herrera, Diego (2009) “Aportes al debate sobre tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina”. En Gentili, Pablo et.al. (comp.) *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Rosario. Homo Sapiens Ediciones. Pp. 343-362. Recuperado el 8/12/14 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100611010211/Gentili.pdf>

Hodgson Geoffrey (2006) “What Are Institutions?”. En *Journal of Economic Issues* Vol. XL No. 1 marzo. Recuperado . Recuperado el 16/8/15 de <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/bin/whatarestitutions.pdf>

Homar, Amalia (2010) *Evaluación, una disputa de sentidos para los trabajadores de la educación*. Documento presentado en el Congreso Iberoamericano De Educación Metas 2021 13 al 15 sept 2011, Buenos Aires. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.sanjuan.edu.ar/mesj/LinkClick.aspx?fileticket=56f9aK2iDLg%3D&tabid=570&mid=1443>

Homar, Amalia (2013) *Algunas miradas sobre las políticas y prácticas de evaluación del trabajo docente*. Documento presentado en II SEMINARIO NACIONAL DE LA RED ESTRADO (*Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente*). 12 y 13 de Septiembre. Recuperado el 8/12/14 de

<http://www.amsafe.org.ar/formacion/images/2013-CursoDirectores/Eje8/Amalia%20Homar%20-%20Algunas%20miradas%20sobre%20politicasy%20practicasy%20de%20evaluacion%20del%20trabajo%20docente.pdf>

Husen Torsten (1984) “Issues and Their Background “. En Husen, Torsten; Kogan, Maurice (edit.) *Educational Research and Policy How do they Relate?* Stockholm. University of Stockholm, Sweden and Pergamon Press Ltd.

Hutzinguer, Jacques (1987) *Introduction aux relations internacionales*. Paris. Editions du Seuil.

Iaes, Gustavo (2003) “Evaluar las evaluaciones”. En IIPE-UNESCO (2003) *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. pp. 15-36.

INAP (1997) *Evaluación en la gestión pública: caso del Sistema Nacional de Evaluación Educativa*. Chumbita, Hugo coord. Serie I. - Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública. Recuperado el 22/10/14 de http://www.sgp.gov.ar/inap/redoc/form_en_inap.htm

Isola, Nicolas José (2014) “El envilecimiento de las cifras. Una mirada moderna sobre el INDEC y los Operativos Nacionales de Evaluación en la Argentina en el siglo XXI”. En *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO, v.22, n. 83, p. 295-320, abr./jun. 2014

Jessop, Bob (2006) “The State and State-building”. En Rhodes R. A. W; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (edits.) *The Oxford Handbooks of Political Science*. New York. Oxford University Press.

Jodelet, Denise (1985) “La representación social: Fenómenos, concepto y teoría”. En Moscovici, Serge (comp.) *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona. Paidós. pp. 469-494

Kettl (2006) “Public Bureaucracies”. En Rhodes R. A. W; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (edits.) *The Oxford Handbooks of Political Science*. New York. Oxford University Press. Pp. 366-384

Krichesky, Graciela; Benchimol, Karina (2008) *La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada*. Los Polvorines. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Kingdon, John W. (2003) *Agendas, alternatives and public policies*. New York. Longman.

Kit Irene (2004) *La Expansión de las Oportunidades Educativas de la Población en Situación de Pobreza*. Buenos Aires: UNICEF

La Bionda Gloria (2004) “Las políticas de evaluación de la calidad en el contexto de la reforma educativa”. En *AnuarioNº 6 – Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional de La Pampa* (189-206).

Landry, Réjean; Amara, Nabil; Lamari, Moktar (2001) "Climbing the Ladder of Research Utilization Evidence from Social Science Research". En *Science Communication*, Vol. 22 No. 4, June 2001 396-422- Recuperado el 8/1/15 de:

http://www1.fpg.unc.edu/community/knowledge-mobilization/assets/Landry_ClimbingTheLadder.pdf

Larripa Silvina (2009) Reflexiones sobre las funciones de los sistemas de evaluación educativa de gran escala. Entrevista a Silvina Larripa. En *Archivos de Ciencias de la Educación* (4a. época), 3(3). Recuperado el 8/1/15 de :

http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4083/pr.4083.pdf

Leones Mariela (s.f.) Recorrido político y técnico-pedagógico en el proceso de elaboración, justificación y validación de los criterios de evaluación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Levin Benjamin (2001) Knowledge and action in education policy and politics. Paper presented to the Conference on Empirical Issues in Canadian Education Ottawa November, 2001. Recuperado el 6/4/2015 de

http://qed.econ.queensu.ca/pub/jdi/deutsch/edu_conf/levin.pdf

Levin, Henry M. (2013) "Los límites de las comparaciones de puntajes obtenidos en exámenes" En *Boletín del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)* n° 11. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) Marzo-junio. Recuperado el 9/9/14 de

<http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/newsletters/newsletter-laboratory-for-assessment-of-the-quality-of-education-llece/n-11/>

Linder, Stephen; Peters, Guy (1993) "Instrumentos de gobierno: percepciones y contexto". En *Gestión y Política Pública*, Vol. II núm. 1, enero-junio., México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

LLECE (2008) Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. UNESCO. Recuperado el 9/9/14 de

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177648s.pdf>

McNeely Connie L. y ChaYun-Kyung (1994) Worldwide Educational Convergence Through International Organizations: Avenues for Research. En *Education Policy Analysis Archives* Volume 2 Number 14 November 29, 1994, Arizona. Recuperado el 8/6/15 de:

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v2n14.1994>

Manno Bruno (2006) Las escuelas charter y la idea de consecuencias vinculadas a la accountability agregando valor al desempeño de la enseñanza En Corvalán Javier y McMeekin Robert ed (2006) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional..* PREAL-CIDE. Santiago de Chile marzo pp51-74

March, James G.; Olsen, Johan P. (1984) "Organizational factor in political life". En *The American Political Science Review* vol.78 nro 3 pp. 734-749). Recuperado el 9/9/14 de

de <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf>

- March, James G.; Olsen, Johan P. (1993) “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”. En *Zona Abierta* 63/64. Madrid. Fundación Pablo Iglesias. Pp. 1-44
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1997) ”El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”. En *Gestión y Política Pública* Vol. VI n° 1 primer semestre .México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).
- March, James G.; Olsen, Johan P. (2006) “Elaborating the “New Institutionalism”” En Rhodes R. A. W; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (edits.) *The Oxford Handbooks of Political Science*. New York. Oxford University Press. Pp. 3-20
- March, James G.; Olsen, Johan P. (2009) The logic of appropriateness. Arena working paper WP 04/09. Oslo: Arena Centre for European Studies. Recuperado el 12/1/15 de http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf
- March, James G; Friedberg, Erhard; Arellano David (2011) “Institutions and organizations: differences and linkages from Organization Theory”. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XX N° 2. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). 2º semestre 2011 pp. 235-246.
- Martín Elena (2009) “Currículo y evaluación estandarizada: colaboración o tensión”. En Martín Elena; Martínez Rizo Felipe (coord.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Colección Metas Educativas 2021. Madrid. Santillana.
- Martínez Rizo, Felipe (2003) “Una mirada técnico-pedagógica acerca de las evaluaciones de calidad educativa”. En *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIFE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. Buenos Aires. UNESCO, pp. 133-146
- Martínez Rodrigo (1997) “La prueba SIMCE y la medición de la calidad de la educación” En Cohen Ernesto (edit.) *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago de Chile. Ediciones SUR. Recuperado el 16/2/15 de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=709>
- Martinic Sergio (2008) “Información, Participación Y Enfoque De Derechos”. En LLECE (2008) *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe-* Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. UNESCO. Pp. 13-34. Recuperado el 9/9/14 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177648S.pdf>
- MECYT (s.f.) Nucleos de Aprendizajes Prioritarios. 1er ciclo EGB/ Nivel Primario. Recuperado el 22/10/156 de: <http://www.me.gov.ar/curriform/publica/nap/nap-egb-primario.pdf> NAP 1er ciclo EGB/ Nivel primario
- MECYT Catamarca (2013) Capacitación para veedores y aplicadores de evaluaciones ONE. Recuperado el 9/7/2015 de <http://www.catamarca.edu.ar/m/noticia-1272-capacitacin-para-veedores-y-aplicadores-de-evaluaciones-one.html>
- MEN (2009) Hacia una cultura de la Evaluación. ONE 2009. Censo. Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires. pp. 15-16. Recuperado el 16/2/15 de

<http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/01/06/informe-de-resultados-censo-y-muestras-one-2010/>

MEN (2012a) Factores escolares del desempeño en Lengua. Operativo Nacional de Evaluación 2010. 6° año de la Educación Primaria. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires. Recuperado el 2/2/15 de

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109669/Factores%206%20Primaria%20ONE%202010.pdf>

MEN (2012b) Otras Claves De Lectura Sobre El Operativo Nacional De Evaluación (ONE) 2010 Serie Una escuela más justa produce mejores resultados / N° 1 / marzo de 2012

MEN (2012c) RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS PARA LA ENSEÑANZA- LENGUA Educación Primaria-ONE 2010. Pruebas de 3° año y 6° año Primaria

MEN(2013a) Boletín Abril 2013 del Depto. de Evaluación de la DINIECE, Subsecretaria de Planeamiento Educativo, Secretaria de Educación, Ministerio de Educación de la Nación. Año 1 n°1 Recuperado el 2/2/2015 de

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109943/BOLETIN%20CENSO%20ONE%202013%20Abril%2c%20N%201.pdf>

MEN (2013b) Primer Documento De La Mesa Nacional De Alfabetización. Documento interno.

MEN (2013c) Sileoni presentó el Operativo Nacional de Evaluación 2013. Gacetilla de prensa ministerial.14/8/2013. Recuperada el 1/7/15 de:

<http://portal.educacion.gov.ar/prensa/gacetillas-y-comunicados/sileoni-presento-el-operativo-nacional-de-evaluacion-2013/>

MEN (2014a) Boletín Abril 2014 del Depto. de Evaluación de la DINIECE, Subsecretaria de Planeamiento Educativo, Secretaria de Educación, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2 n°1 Recuperado el 2/2/2015 de

http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110033/BOLETIN-EVALUACION_abril_01-2014.pdf

MEN (2014b) Boletín Mayo 2014 del Depto. de Evaluación de la DINIECE, Subsecretaria de Planeamiento Educativo, Secretaria de Educación, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2 n° 2 Recuperado el 2/2/2015 de

http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/110031/BOLET%c3%8dN%20EVALUACI%c3%93N%20mayo_02_2014.pdf

MEN (2014c) Boletín Agosto 2014 del Depto. de Evaluación de la DINIECE, Subsecretaria de Planeamiento Educativo, Secretaria de Educación, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2 n°5 Recuperado el 2/2/2015 de

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109947/BOLETIN%20ONE%20-%20TERCE%202013%20AGOSTO%20A%c3%b1o%201%20%20N%205.pdf>

MEN (2014d) Documento Indice de Mejora de la Educacion Secundaria Argentina.

MEN (2014e) Operativo Nacional de Evaluación ONE 2013. Informe Nacional de Resultados del CENSO de 5°/6° año Educación Secundaria Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires

MEN (2014f) Operativo Nacional de Evaluación ONE 2013. Estudio Muestral de 2°/3° año Educación Secundaria. Informe de Resultados. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires .Octubre 2014

MEN (2015a) Boletín Marzo 2015 del Depto. de Evaluación de la DINIECE, Subsecretaria de Planeamiento Educativo, Secretaria de Educación, Ministerio de Educación de la Nación. Año 3 n°1 Recuperado el 20/12/2015 de

<http://portales.educacion.gov.ar/diniece/files/2015/04/BOLET%C3%8DN-EVALUACI%C3%93N- -marzo-2015.pdf>

MEN (2015b) Operativo Nacional de Evaluación 2013. INFORME DE RESULTADOS – MUESTRA 3° Y 6° AÑO EDUCACIÓN PRIMARIA Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires Mayo 2015.

MEN (s.f. a) Estudio Nacional de Evaluación y Consideraciones Conceptuales. Educación Primaria y Educación Secundaria. ONE 2007. Recuperado el 21/9/15 de <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109654/Estudio%20Nacional%20de%20Evaluacion%20y%20Consideraciones%20conceptuales%20ONE%202007.pdf>

MEN (s.f. b) Operativo Nacional de Evaluación 2010. Censo De Finalización De La Educación Secundaria. Informe de Resultados. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires. Recuperado el 2/2/15 de <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109660/Resultados%20Censo%20ONE%202010.pdf>

MEN (s.f. c) Nivel de Aprendizaje y Características del Alumno y de la Escuela - Censo de Secundaria ONE 2010 – Matemática. Recuperado el 30/11/15 de <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109665/Informe%20Censo%202010%20Cervini.pdf>

MEN (s.f. d) Guía para Evaluación de Programas en Educación. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires.

MEN (s.f. e) Operativo Nacional de Evaluación 2010 3° y 6° año de la Educación Primaria Informe de Resultados. Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Buenos Aires. Recuperado el 2/2/15 de

MEN-CFE (s/f a) Cuaderno de Trabajo. Serie Política Educativa. Bloque 2 Evaluación Institucional Participativa. Buenos Aires: Programa Nacional de Formación Permanente Nuestra Escuela. Ministerio de Educación y Consejo Federal de Educación.

Meyer, John W.; Rowan, Brian (1977) “Organizations: Formal structure as myth and ceremony. John W. Meyer y Brian Rowan. En *American Journal of Sociology*, Vol. 83 nro. 2 (sept 1977) pp. 340-363

Meyer, John W. (2008) “Reflections on Institutional Theories of Organizations”. En Greenwood, Royston et.al. (edit.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Londres. Sage.

Meyer, John W. (2010) “World Society, Institutional Theories, and the Actor” En *Annual Review of Sociology*. Vol. 36. Pp.1–20 Disponible en:
<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.012809.102506>

Miranda Ana (2008) “Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI”. En *Revista de Trabajo*. Buenos Aires. Año 4, Número 6, Agosto - Diciembre 2008. Ministerio de Trabajo pp. 185-198

Miranda Ana (2010) “Educación Secundaria, Desigualdad y Género en Argentina”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México. Vol. 15, núm. 45, abril-julio. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., pp. 571-598. Recuperado el 2/2/15 de <http://www.redalyc.org/pdf/140/14012507010.pdf>

Miranda, Ana; Otero, Analía; Corica, Agustina (2010). “Educación y Empleo: la situación histórica de los jóvenes en Argentina. 1970-2001” En *Questión*. La Plata. Vol. 1, no. 28 Instituto de Investigaciones en Comunicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata

Montes Nancy y Pinkasz Daniel (2007) “Algunas reflexiones acerca de los sistemas de información y evaluación en el sector educativo” En *Propuesta Educativa*, Año 14 Nro. 28, págs. 59 a 66, Noviembre de 2007. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Argentina

Montoya Silvia, Perusia y Vera Mohorade (2005) “Evaluación de la calidad educativa: De los sistemas centrales al aula. Estudio del impacto de las políticas de devolución de información personalizada a las escuelas en tres provincias de Argentina. En En Cuesto, Santiago (ed.) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile. PREAL, pp. 295-343. Recuperado 30/8/14 de <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CLibros/useimpinfo.pdf>

Morduchowicz, Roxana; Tedesco, Juan Carlos (2003) El papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública en educación. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. Buenos Aires. UNESCO.

Moreno Olivos, Tiburcio (2014) “Posturas epistemológicas frente a la evaluación y Sus implicaciones en el currículum”. En *Perspectiva Educativa* - Formación de Profesores. Valparaíso. Vol. 53 nro. 1, enero. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Pp. 3-18

Moscovici, Serge; Hewstone, Miles (1985) “De la ciencia al sentido común”. En Moscovici, Serge (comp.) *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona. Paidós. pp. 679-710

Murillo Javier y Román Marcela (2010) “Retos en la Evaluación de la Calidad de la Educación en América Latina”. En REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN. N.º 53. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos. , pp. 97-120

Niremberg, Olga (2005) La información social y los desafíos ppara las políticas sociales. Cuaderno N° 48. C E A D E L (Centro de Apoyo al Desarrollo Local) Buenos Aires.

Nores, Milagro (2002). El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad –SINEC. Documento 59. Buenos Aires. Fundación Gobierno y Sociedad. Marzo. Recuperado el 22/10/14 de http://www.calidad.com.mx/docs/art_39_23.pdf

North Douglas (1995) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico FCE México 1995

OCDE (2002) Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Paris. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado el 22/10/14 de <http://www.oecd.org/dac/2754804.pdf>

O'Donnell Guillermo (2007) Disonancias. Críticas democracias a la democracia Buenos Aires: Prometeo

OEI (2010) 2021 Metas educativas. La Educación Que Queremos Para La Generación De Los Bicentenarios. Madrid. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Oiberman, Irene (2001). La creación de un sistema de información educativa para la gestión. Documento de trabajo N° 1. Seminario permanente de Investigación de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés. Victoria. Mayo. Recuperado el 22/10/14 de <http://www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/DT/DT1-OIBERMAN.PDF>

Olsen, Johan P. (2005) Maybe it is time to rediscover bureaucracy? Arena WP 10 marzo Arena Centre for European Studies. University of Oslo. Recuperado el 12/1/15 de <http://www.sv.uio.no/arena/english/>

OREALC (2007a). Educación De Calidad Para Todos. Un Asunto De Derechos Humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) 29 y 30 de marzo de 2007 en Buenos Aires, Argentina. Santiago de Chile. Oficina Regional para América Latina de UNESCO OREALC).

OREALC (2007b) Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos Proyecto Regional de educación (EPT/PRELAC). Oficina regional de educación para américa latina y el caribe Santiago de Chile. UNESCO.

OREALC (2013) Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO. Santiago de Chile. UNESCO.

Oszlak Oscar; O'Donnell, Guillermo (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Redes*. Quilmes. , vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes.

Oszlak, Oscar (2006) “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas “.En *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*. Buenos Aires. Vol. XI, abril 2006.

Oszlak Oscar (2013) “Transporte y Políticas Públicas: Dimensiones temporales de la gestión pública”. Conferencia dictada en el Primer Seminario Interno de Capacitación de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la

Auditoría General de la Nación, el 14 de Junio del 2013. Recuperado el 16/4/16 de <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Presentacionagn.pdf>

Palamidessi Mariano; Legarralde, Martín (2007) “Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo” En Espínola, Viola; Accioly de Amorim, Ana Cristina (edit.) *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Peters Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* Barcelona. Gedisa.

Peri, Andrés (2012) Entrevista. En *Boletín del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE). Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) 22/6/12. Recuperado el 9/9/14 de: http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/single-new/news/interview_with_andres_peri_illece_national_coordinator_in_uruguay/#.VOIF8PmG9qU

Petrosino Jorge (2010) El desarrollo de capacidades en la Escuela Secundaria. Documento de la Serie Una Escuela Secundaria Obligatoria para todos. UNICEF, OEI y ACEPT. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Pinkasz, Daniel et.al. (2005) “Los usos de la información empírica en el sistema educativo: un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina”. En Cuesto, Santiago (ed.) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile. PREAL, pp. 344-394. Recuperado 30/8/14 de <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CLibros/useimpinfo.pdf>

Poggi Margarita (2008) De la rendición de cuentas a las responsabilidades. En revista *El Monitor*, Nro 17, pp. 31-34. junio 2008. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación

Poggi, Margarita (2014) *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires. Santillana.

Popham, W. James (1999) “¿Por qué las pruebas estandarizadas no miden la calidad educativa?” Documento del Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Traducción del PREAL de documento originalmente publicado en *Educational Leadership*, volumen 56, número 6, marzo de 1999. Recuperado el 16/10/14 de http://www.oei.es/evaluacioneducativa/pruebas_estandarizadas_no_miden_calidad_educativa_popham.pdf

Prats, Joan Oriol (2007) “Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo”. En *Revista de Economía Institucional* vol.9 nro. 16 1er semestre 2007 pp. 121-148. Recuperado el 1/9/14 de <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No16/jprats16.pdf>

Ramírez, Francisco O.; Meyer, John W.; Wotipja Christine Min (2009) “Globalización, ciudadanía y educación: auge y expansión de los marcos de referencia cosmopolitas, multiculturales y de empoderamiento individual”. En *Revista Peruana de Investigación Educativa*. , vol. 1, no. 1. Lima. Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP). pp. 163-180. Recuperado el 3/2/15 de <http://siep.org.pe/archivos/up/79.pdf>

Ravela Pedro (s/f) “¿Cómo se formulan los juicios de valor en las evaluaciones educativas?” Ficha 3 de la Serie de Fichas didácticas Para comprender las evaluaciones educativas. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL). Recuperado el 21/9 de

<http://ineed.edu.uy/sites/default/files/FichDid%20-%20Ficha%2003%20-%20c%20C3%B3mo%20se%20formulan%20los%20juicios%20de%20valor%20en%20las%20evaluaciones%20educativas.pdf>

Ravela, Pedro et.al. (2008) Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. Documento de Trabajo N° 40. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Santiago de Chile. Recuperado el 12/9/14 de <http://www.preal.org/BibliotecaDes.asp?id=1247&Camino=63|Preal%20Publicaciones/64|PREAL%20Documentos>

Ravela, Pedro (2009). “La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales”. En Martín Elena; Martínez Rizo Felipe (coord.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Colección Metas Educativas 2021. Madrid. Santillana. Pp. 113-126

Ravela, Pedro (2012) Boletín n° 8 del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) Marzo-junio. Recuperado el 9/9/14 de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/newsletters/newsletter-laboratory-for-assessment-of-the-quality-of-education-llece/n-8/>

Rey Maximiliano (2013) Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. En *Revista electrónica del CLAD Reforma y Democracia*. No. 55. (Feb. 2013). Caracas. Recuperado el 16/2/18 de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/055-Febrero-2013/Rey.pdf>

Riorda Mario (2008) “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”. En Elizalde, Luciano; Fernandez Pedemonte, Damián y Riorda Mario (2006) *La Construcción del Consenso. Gestión de la Comunicación Gubernamental*. Buenos Aires: Ed. La Crujía.

Romero, Claudia (2003) “La paradoja de la transparencia que opaca. Evaluación y mejora escolar: un análisis de la información oficial”. En *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 2, juliodiciembre, Recuperado 27 de febrero de 2016 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55110205>. Fecha de consulta:

Sánchez, María Belén (2013) “La producción y la publicación de información estadística sobre Educación en la Argentina. Elementos para un diagnóstico”. En *Revista de Política Educativa*, n° 4. Buenos Aires. Prometeo, pp. 113-142.

Santos Guerra, Miguel (1993) “La evaluación: un proceso de dialogo, comprensión y mejora”. En *Investigación en la escuela, Revista educativa electrónica de Grupos de Investigación DIE (Universidad de Sevilla) y GAIA (Universidad de Sevilla y Universidad de Huelva)*, n° 20. Recuperado el 16/2/15 de http://www.investigacionenlaescuela.es/articulos/20/R20_2.pdf

Sauvageot, Claude (1999). *Indicadores para la planificación de la educación: una guía práctica*. Paris. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO.

Scasso, Martín Guillermo (2012) “¿Qué desafíos plantea la iniciativa Completar La Escuela: Un Derecho Para Crecer, Un Deber Para Compartir a las oficinas de estadística educativa? Algunas recomendaciones para la acción”. Iniciativa global por los niños fuera de la escuela. Documento IV de la Serie 1: Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión. Asociación Civil Educación para Todos-UNICEF, Noviembre de 2012. Recuperado el 9/7/15 de:

http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosdestacados/1.IV%20MS-%20%C2%BFQu_%20desaf_%20plantea%20la%20iniciati%20va%20Completar%20la%20Escuela%20a%20las%20oficinas%20de%20est%20ad_stica%20educativa%20final.pdf

Schriewer, Jürgen (1997) “Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada”. En *Revista Educación y Ciencia*, Nueva época Vol. 1 No. 15. Mérida. Facultad de Educación de la Universidad Autónoma de Yucatán. Junio. pp. 21 – 58. Recuperado el 6/1/15 de <http://educacionyciencia.org/index.php/educacionyciencia/article/view/108>

Scott W. Richard (1995) *Institutions and Organizations*. New York. Sage.

Scriven, Michael (1967) *The methodology of evaluation*. Social Science Education Consortium. Publication n° 110. Lafayette, Indiana: Purdue University. Recuperado el 21/11/10 de:

<http://www.comp.dit.ie/dgordon/Courses/ILT/ILT0005/TheMethodologyOfEvaluation.pdf>

Segone Mario (2008) Evidence-based policy making and the role of monitoring and evaluation within the new aid environment. En UNICEF (2008) *Bridging the gap. The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making*. Evaluation Working Papers nro 8. Unicef

Stufflebeam (1978) On Evaluation. Entrevista. En *Educational Leadership*. Enero 1978. Alexandria: ASCD ed. pp 249-254. Recuperado el 2/2/15 de http://www.ascd.org/ASCD/pdf/journals/ed_lead/el_197801_brandt.pdf

Subirats, Joan (1995) “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”. En *Gestión y Política Pública*. Vol. IV N° 1. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). Primer semestre 1995 pp. 5.23.

Tawil, Sobhi ; Akkari, Abdeljalil; Macedo Beatriz (2012) “Más allá del laberinto conceptual. La noción de la calidad en la educación”. En *Investigación y prospectiva en educación/UNESCO. Contribuciones temáticas*. Marzo 2012 N° 2. UNESCO. Recuperado el 2/2/15 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217519S.pdf>

Tyack, David y Cuban, Larry (2001) *En busca de la utopía: un siglo de reformas de las escuelas públicas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2001

Tedesco y Tenti (2004) “La reforma educativa en Argentina”. En Carnoy, Martin; Cosse Gustavo; Cox, Cristián (comp.) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina – Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de

Educación de Chile – Ministerio de Educación de Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.

Tedesco, Juan Carlos; Operti, Renato; Amadio, Massimo (2013) *Porqué importa hoy el debate curricular*. IBE Working Papers on Curriculum Issues N° 10 Ginebra. UNESCO. Junio. Recuperado el 2/2/15 de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002213/221328S.pdf>

Tenti Fanfani (2002) “La evaluación: crítica de las críticas”. En Tenti Fanfani, Emilio (comp.) *El rendimiento escolar en Argentina*. Buenos Aires: Losada.

Tenti Fanfani, Emilio (2003) “Los docentes y la evaluación”. En IPEE-UNESCO (2003) *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. pp. 165-194.

Tenti Fanfani, Emilio (2008) “Mirar la escuela desde afuera”. En Tenti Fanfani (comp.) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Tenti Fanfani (2014) “¿Todo tiempo pasado fue mejor?”. En *Suplemento La educación en debate #20* de la Universidad Pedagógica publicado con la edición de Le Monde Diplomatique 04/14. Buenos Aires. Recuperado el 9/12/14 de <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2014/04/UNIPE-La-educaci%C3%B3n-en-debate-20.pdf>

Torres, R.M- (1995). “Repetición escolar: ¿Falla del alumno o falla del sistema?” En: *Education News* N° 12. UNICEF, Nueva York.

Thoenig, Jean Claude (2011). “Institutional Theories and Public Institutions: new agendas and appropriateness”. Versión revisada del artículo original publicado en Peters B.G. and J.Pierre (2011) *The Handbook of Public Administration*. Sage, pp.185-101. Recuperado el 15/10/14 de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00638348/document>

Tiana Ferrer Alejandro (2003a) “¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación?”. En En IPEE-UNESCO (2003) *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. Buenos Aires. UNESCO, pp. 111-132.

Tiana Ferrer Alejandro (2003b) Entrevista. En *El Camino de la Evaluación Educativa*. Informes Periodísticos– N° 16. Buenos Aires: IPEE-UNESCO. Julio 2003

Tiana Ferrer, Alejandro (2009) “Evaluación y cambio educativo: los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos”. En Martín Elena; Martínez Rizo Felipe (coord.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Colección Metas Educativas 2021. Madrid. Santillana. Pp. 17-26.

Tiana Ferrer Alejandro (2010). “Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes”. En Marchesi, Tedesco y Coll (coord.) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Buenos Aires. Santillana.

Tiramonti Guillermina (2014) “Introducción al Dossier La cuestión de los aprendizajes”. En *Propuesta Educativa*, Año 23 Nro. 42, pág. 6 a 8, Noviembre. Buenos Aires: Flacso Argentina

Thompson, John B. (1998) *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Torres (s/f) De Comunidad Escolar a Comunidad de Aprendizaje. En *Blog Otra Educación*. Recuperado el 16/2/15 de <http://otra-educacion.blogspot.com.ar/2012/06/de-comunidad-escolar-comunidad-de.html>.

Toranzos Lilia (2014) Evaluación educativa: hacia la construcción de un espacio de aprendizaje. En *Propuesta Educativa* Número 41 – Año 23 – Jun. 2014 – Vol 1 – Págs 9 a 19 Buenos Aires: FLACSO,

Tulic María Lucrecia (1996) Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC. En *Revista Iberoamericana de Educación* N° 10. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos.

Tulic Maria Lucrecia (2002) “La evaluación de las políticas publicas”. En Tenti Fanfani, Emilio (comp.) *El rendimiento escolar en Argentina*. Buenos Aires: Losada.

UEPC, s/f Aportes de UEPC para pensar una política integral de evaluación del sistema educativo en la provincia de Córdoba. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.sanjuan.edu.ar/mesj/LinkClick.aspx?fileticket=5Qb9ElGyi4E%3D&tabid=570&mid=1445>

UNICEF-UIS/UNESCO (2012) Completar la Escuela: Un Derecho para Crecer, Un Deber para Compartir; Informe regional para LAC de la Iniciativa Global por los niños fuera de la Escuela; agosto. Recuperado el 9/7/15 de: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/oosci-lac-report-2012-sp.pdf>

UNESCO (2004) Educación para Todos. El Imperativo de la Calidad. Informe Mundial de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005. Paris. UNESCO. Recuperado el 6/10/14 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf>

UNIPE (2012) El sentido de la evaluación. Taller de discusión de la Universidad Pedagógica. En *Suplemento La educación en debate* #20 de la Universidad Pedagógica publicado con la edición de Le Monde Diplomatique del 09/12/2012. Recuperado el 9/12/14 de <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2012/09/El-sentido-de-la-evaluaci%C3%B3n-docente.-UNIPE.pdf>

UTrE-CTERA (2010) “UTrE- CTERA exige al MECCyT se conforme un Consejo Provincial de Evaluación Educativa como contrapropuesta al Operativo de Evaluación anunciado para el 1 y 2 de junio” Publicado el 19/5/2010. Recuperado el 4/12/14 de <http://educacionyalgomasdata.blogspot.com.ar/2010/05/utre-ctera-exige-al-meccyt-se-conforme.html>

Weick, Karl (2009) “Las organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados”. En *Gestión y Estrategia*, Revista del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, núm. 36 julio-diciembre. El document original es de 1976.

Weiss Carol (1979) “The many meanings of research utilization”. En *Public Administration Review* sept oct 1979. Recuperado el 11/2/15 de: http://www.ualberta.ca/~dcl3/KT/Public%20Administration%20Review_Weiss_The%20many%20meanings%20of%20research_1979.pdf.

Weiss Carol (1993) Where Politics and Evaluation Research Meet. En *Evaluation Practice* vol. 14 N° 1 1993 pp. 93-106. Greenwich,CT. Jai Press.

Weiss Carol (1999) The Interface between Evaluation and Public Policy. En *Evaluation. The International Journal of Theory, Research and Practice*. October 1999 vol. 5 no. 4468-486 London: Sage. , Recuperado el 11/2/15 de:

<http://www.tcd.ie/Economics/msceps/courses/welfare%20economics/Weiss%20article%20Evaluation.pdf>

Wiliam Dylan (2000) Integrating formative and summative functions of assessment paper. Keynote address to the European Association for Educational Assessment; Prague: Czech Republic, November. Recuperado el 21/11/15 de

http://eprints.ioe.ac.uk/1151/1/Wiliam2000IntergratingAEA-E_2000_keynoteaddress.pdf

Referencias de artículos periodísticos

Alberto Sileoni: “No sólo no estamos falseando datos, sino que tenemos el sistema educativo más igualitario de América” (3 de abril de 2015) *Radio Nacional* [portal]. Recuperado el 10/4/15 de <http://www.radionacional.com.ar/alberto-sileoni-no-solo-no-se-estan-falseando-datos-sino-que-la-argentina-tiene-el-sistema-educativo-mas-igualitario-de-america/>

Creer que la escuela debe promover la creatividad (/16 de julio de 2012). *Clarín*. Recuperado el 8/12/14 de http://www.clarin.com/sociedad/Creer-escuela-debe-promover-creatividad_0_737926258.html

CTERA propone evaluar la calidad educativa de una forma integral (8 de julio de 2011). *Diario El Litoral*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/07/08/educacion/EDUC-01.html>

De Vedia, Mariano (23 de noviembre de 1998). La pesada carga de las pruebas. *La Nación*. Recuperado el 24/10/15 de <http://www.lanacion.com.ar/118961-la-pesada-carga-de-las-pruebas>

De Vedia, Mariano (1999, 28 de julio). El arancel escolar no asegura calidad. *La Nación*. Recuperado el 30/11/15 de <http://www.lanacion.com.ar/147463-el-arancel-escolar-no-asegura-calidad>

De Vedia, Mariano (2001, 18 de diciembre). Una herramienta útil en tiempos de crisis. *La Nación*. Recuperado el 24/10/15 de <http://www.lanacion.com.ar/360188-una-herramienta-util-en-tiempos-de-crisis>

Dillon Alfredo (26 de marzo de 2015). Los estudiantes del norte del país aprenden menos que los demás *Clarín*. Recuperado el 26/3/15 de http://www.clarin.com/sociedad/Operativo_Nacional_de_Evaluacion-resultados-2013_0_1327667297.html

Dillon Alfredo (2 de abril de 2015). Denuncian la manipulación de datos de la educación. *Clarín*. Recuperado el 2/4/15 de http://www.clarin.com/sociedad/evaluacion-manipulacion-educacion_0_1331866848.html

Educación se enfrenta con Economía (29 de julio de 1999). *La Nación*. . Recuperado el 24/10/15 de <http://www.lanacion.com.ar/147582-educacion-se-enfrenta-con-economia>

Educación: Sileoni dice que "los datos están, existen y circulan" (2 de abril de 2015). *Clarín*. Recuperado el 3/4/15 de http://www.clarin.com/sociedad/educacion-estadistica_0_1331868458.html

El Gobierno, entre la justificación y la admisión de que debe mejorarse (4 de diciembre de 2013). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1644368-el-gobierno-entre-la-justificacion-y-la-admision-de-que-debe-mejorarse>

Evalúan a casi medio millón de estudiantes secundarios. (9 de agosto de 2010). *Infobae*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.infobae.com/2010/08/09/530365-evaluan-casi-medio-millon-estudiantes-secundarios>.

Expertos internacionales afirman que pruebas Pisa dañan la educación (7 de mayo de 2014). *El Observador*. Recuperado el 9/12/14 de <http://www.elobservador.com.uy/noticia/277993/expertos-internacionales-afirman-que-pruebas-pisa-danan-la-educacion/>

Eyzayaga Amalia (18 de diciembre de 2001) Los colegios más caros no son los primeros. *La Nación*. Recuperado el 24/10/15 de <http://www.lanacion.com.ar/360247-los-colegios-mas-caros-no-son-los-primeros>

Fiszbein Ariel (7 de abril de 2015). La evaluación educativa en América latina. *Bastión Digital*. Recuperado el 7/4/15 de <http://ar.bastiondigital.com/notas/laevaluacioneducativaenamericalatina>.

Ganimian Alejandro (6 de abril de 2015). Carta abierta a Sileoni y Díaz. *Bastión Digital*. Recuperado el 7/4/15 de <http://ar.bastiondigital.com/node/6624>.

Ganimian Alejandro (2/2/15) @AlbertoSileoni Entonces publique los resultados de las evaluaciones nacionales del 2013 como lo requiere la ley: <http://ar.bastiondigital.com/notas/el-indec-educativo...> [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/aganimian/status/583724192484483072>

Ganimian Alejandro (2/2/15) @AlbertoSileoni Nadie pide ranking. No insulte para confundir. Pido que cumpla con las leyes y resoluciones vigentes: <http://ar.bastiondigital.com/notas/el-indec-educativo...> [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/aganimian/status/583723982727315457>

Ganimian Alejandro (2/2/15) @AlbertoSileoni Entonces publique los resultados, ministro. Está incumpliendo con resoluciones del Consejo Federal: <http://ar.bastiondigital.com/notas/el-indec-educativo...> [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/aganimian/status/583724419283034113>

Ganimian Alejandro (25 de marzo de 2015) El INDEC educativo. *Bastión Digital*. Recuperado el 25/3/15 de <http://ar.bastiondigital.com/notas/elindeceducativo>

Geddes Diego (11 de diciembre de 2011). Evaluación educativa: mejor en Ciencias y peor en Lengua. *Clarín*. Recuperado el 8/12/14 de http://www.clarin.com/sociedad/Evaluacion-educativa-mejor-Ciencias-Lengua_0_607139411.html.

Isola Nicolás; Claverie, Julieta; González Giselle (6 de abril de 2015) La omisión educativa que invisibiliza. *Bastión Digital*. Recuperado el 7/4/15 de <http://ar.bastiondigital.com/notas/laomisioneducativaqueinvisibiliza>

Kanenguiser Martín (27 de marzo de 2015). Kicillof no quiere hablar del número de pobres porque dice que los estigmatiza. *La Nación*. Recuperado el 27/3/15 de <http://www.lanacion.com.ar/1779477-kicillof-no-quiere-hablar-del-numero-de-pobres-porque-dice-que-los-estigmatiza>

“La calidad educativa no es sólo medición de resultados”, subrayó Sileoni (4 de agosto de 2010). *El Día online*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.eldiaonline.com/la-calidad-educativa-no-es-solo-medicion-de-resultados-subrayo-sileoni/>

La escuela argentina va a examen: habrá pruebas desde el jardín al secundario (10 de mayo de 2013). *Diario Uno de Santa Fe*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.unosantafe.com.ar/informaciongeneral/La-escuela-argentina-va-a-examen-habra-pruebas-desde-el-jardin-al-secundario-20130510-920039.html>

Maldonado, Estela (21 de diciembre de 2011) Buenas noticias. *Página 12*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-183853-2011-12-21.html>

Nación lanzó evaluación para medir la calidad educativa (3 de agosto de 2010). *Ámbito Financiero*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=535665>

Montoya Silvia (6 de abril de 2015) Información educativa y equidad. *Bastión Digital*. Recuperado el 7/4/15 de <http://ar.bastiondigital.com/notas/informacioneducativayequidad>

Narodowski Mariano (3 de abril de 2015) El INDEC educativo II. *Bastión Digital*. Recuperado el 4/4/15 de <http://ar.bastiondigital.com/notas/elindeceducativoii>

OECD and Pisa tests are damaging education worldwide – academics (6 de mayo de 2014). *The Guardian* Recuperado el 9/12/14 de <http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>

Operativo Nacional de Evaluación 2010: conferencia de prensa del ministro de Educación, Alberto Sileoni (13 de diciembre de 2011) *Casa Rosada* [portal] Recuperado el 8/12/14 de <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/25610-operativo-nacional-de-evaluacion-2010-conferencia-de-prensa-del-ministro-de-educacion-alberto-sileoni>

Peores en Lengua y mejores en Sociales (4 de agosto de 2012) *La Voz del Interior*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/peores-lengua-mejores-sociales>

Peralta Elena (22 de agosto de 2013) Evalúan a alumnos de todo el país. *Clarín*. Recuperado el 8/12/14 de http://www.clarin.com/sociedad/Evaluan-alumnos-pais_0_979102165.html

Peralta Elena (9 de mayo de 2015) La educación, a examen: crean un nuevo método para ponerle nota a las escuelas. *Clarín*. Recuperado el 8/12/14 de http://www.clarin.com/sociedad/Crean-nuevo-metodo-ponerle-escuelas_0_916108464.html

Perczyk Jaime (2015a, 2/4/15) El diario dice manipulación: ex funcionario de la dictadura y ex ministro de educación procesados por espiar hablan de algo que no fue. [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/jaimeperczyk/status/583653245211561984>

Perczyk Jaime (2015b, 2/4/15) Y dicen lo que les gusta: que haya rankings. Nosotros no invitamos a las escuelas a competir unas contra otras. [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/jaimeperczyk/status/583653323330482176>

Perczyk Jaime (2015c, 2/4/15) Es responsabilidad del Estado que mejoren todas. [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/jaimeperczyk/status/583653333661048832>

Premat Silvia (12 de diciembre de 2011) El nivel secundario mejora en ciencias, pero no en lengua. *La Nación*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.lanacion.com.ar/1431943-el-nivel-secundario-mejora-en-ciencias-pero-no-en-lengua>

Premat Silvia (21 de diciembre de 2011) Docentes y alumnos, con bajas notas. *La Nación*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.lanacion.com.ar/1434318-docentes-y-alumnos-con-bajas-notas>

Primaria: el rendimiento cae entre tercer y sexto grado (4 de agosto de 2012) *La Voz del Interior*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/primaria-rendimiento-cae-entre-tercer-sexto-grado>

Prueba educativa: mejor en Ciencias y alerta en Lengua (13 de diciembre de 2011). *Diario El Litoral*. Recuperado el 8/12/14 de

<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2011/12/13/educacion/EDUC-01.html>

San Martín Raquel (4 de agosto de 2010). Se evaluará este año a alumnos de todo el país.

Habrán pruebas en primaria y secundaria. *La Nación*. Recuperado el 8/12/14 de

<http://www.lanacion.com.ar/1291059-se-evaluara-este-ano-a-alumnos-de-todo-el-pais>.

Se viene un nuevo operativo de evaluación (17 de agosto de 2013) *La Capital*. Recuperado el 8/12/14 de

http://www.lacapital.com.ar/ed_educación/2013/8/edicion_213/contenidos/noticia_5031.html

Sileoni presentó un sistema de evaluación educativa "no punitivos" (8 de mayo de 2015).

Télam. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.telam.com.ar/notas/201305/16981-sileoni-presento-un-sistema-de-evaluacion-educativa-no-punitivos.html>

Sileoni Alberto (2015a, 2/4/15) Las políticas de evaluación se deciden entre todas las jurisdicciones. Estamos evaluando como nunca antes se evaluó en nuestro país. [Tweet].

Recuperado de <https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583706008280772608>

Sileoni Alberto (2015b, 2/4/15) Evaluar todos los años, como pretenden algunos que se dicen especialistas, no sirve. Procesar responsablemente los datos lleva su tiempo. [Tweet].

Recuperado de <https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583706297599664128>

Sileoni Alberto (2015c, 2/4/15) Podemos discutir cómo evaluar la calidad de los aprendizajes porque llevamos una década construyendo las bases para esa discusión. [Tweet]. Recuperado de

<https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583707478384369664>

Sileoni Alberto (2015d, 2/4/15) Hemos generado las condiciones simbólicas y materiales necesarias para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. [Tweet]. Recuperado de

<https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583708489601654784>

Sileoni Alberto (2015e, 2/4/15) Además de llevar adelante el Operativo Nacional de Evaluación, participamos además de pruebas internacionales como PISA y TERCE. [Tweet].

Recuperado de <https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583709449942085633>

Sileoni Alberto (2015f, 2/4/15) [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583710262483628032>

Sileoni Alberto (2015g, 2/4/15) Trabajamos para que todas las escuelas mejoren, sin importar el lugar que pudieran ocupar en ese ranking que algunos nos piden. [Tweet]. Recuperado de <https://twitter.com/AlbertoSileoni/status/583710968351432704>

Sileoni Alberto (4 de abril de 2015h). Evaluamos para mejorar. Página 12. Recuperado el 4/4/15 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-269684-2015-04-04.html>

Veiras Nora (2 de enero de 2011) Hay que mejorar la calidad educativa. *Página 12*, Recuperado el 30/11/15 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-159709-2011-01-02.html>

Veiras Nora (13 de diciembre de 2011). Siete de cada diez con nivel satisfactorio. *Página 12*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-183224-2011-12-13.html>

Presentaron resultados del Censo de Finalización de la Educación Secundaria (s.f.) *Educ.Ar* [portal] Recuperado el 8/12/14 de <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/el-ministro-de-educacion-de-3.php>

Videla Eduardo (9 de mayo de 2013) Evaluaciones para todos. Página 12. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-219622-2013-05-09.html>

Videla Eduardo (16 de agosto de 2013). Examen para todas las escuelas. *Página 12*. Recuperado el 8/12/14 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-226889-2013-08-16.html>

Documentación relativa a las intervenciones consideradas

Intervención	Documentos analizados
Para Leer Con Todo - Política Nacional De Intensificación De La Enseñanza De La Lectura	Documento Leer Para Otros. Aportes Para Acuerdos Institucionales
	Videoconferencia presentación institucional https://vimeo.com/95443146
Plan Matemática Para Todos	Documento Base
	Convenio Préstamo BID 2424-OC/AR
Plan Nacional De Enseñanza De Las Ciencias Naturales	Convenio Préstamo BID 2424-OC/AR
	Documento Base
Catedra Nacional De Ciencias Sociales Y Su Enseñanza	Documento Presentación De La Catedra
Programa Integral Para La Igualdad Educativa (PIIR)	Documento Mejores propuestas pedagógicas para construir una escuela igualitaria. Documento de trabajo para las escuela
	Resultados Evaluación del PIIE - DINIECE
	Documento El acompañamiento institucional en las escuelas de nivel primario. Documento para los equipos técnicos
Política Nacional Para La Ampliación En La Jornada Escolar En El Nivel Primario	14 Documentos Serie Más Tiempo Mejor Escuela
Acompañamiento A Las Trayectorias Escolares / Reorganización Trayectorias	Documentos para alumnos y docentes de 4° y 5° grado de Lengua y de Matemática
	Serie Piedra Libre y díptico
	Documento "Por la Vuelta. Estrategias para acompañar las trayectorias escolares"
Fortalecimiento Rol Del Director De Escuela	Documento El trabajo del director y el cuidado de las trayectorias educativas
	Documento El trabajo del director y el proyecto de la escuela
	Documento La generación de condiciones institucionales para la enseñanza
	El trabajo del director y los contenidos escolares PRIMERA PARTE
	El trabajo del director en los actuales contextos Problemáticas pedagógicas y culturales contemporáneas
	Documento El trabajo del director en las relaciones con la comunidad

Fortalecimiento De La Tarea Docente	Entre docentes de Escuela Primaria
	Entre docentes de Escuela Primaria. Cuadernillo para Equipo Directivo y/o Coordinadores de las jornadas.
	Entre docentes de Escuela Primaria. Lecturas para compartir.
	Ciencias Sociales
	Ciencias Naturales
Articulación Primaria-Secundaria	Entre Nivel Primario Y Nivel Secundario. Una Propuesta De Articulación Cuaderno Para El Docente
Catedra Nacional De Alfabetización Inicial	Documento Mas allá de las querellas: la escuela pública y el derecho de aprender a leer y escribir
	La alfabetización en los primeros años de la escuela primaria
	La enseñanza de la lectura y la escritura
	Historias del enseñar a leer y escribir
	Desafíos de la alfabetización temprana
	Alfabetización: una propuesta intercultural
	Acerca de los libros y la formación docente
	Cultura escolar, tradición y renovación pedagógica en alfabetización inicial
	Documento Pautas federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades, y su regulación
Modificación Régimen Académico	Documento de presentación del IMESA
Imesa	Documento de presentación del IMESA
Apoyo Al Último Año Del Nivel Secundario Para La Articulación Con El Nivel Superior	Cuaderno de trabajo del docente
Institucionalización Y Fortalecimiento De La Educación Secundaria Obligatoria	Documento Lineamientos Políticos Y Estratégicos De La Educación Secundaria Obligatoria (Anexo I de la Resolución CFE n° 84/09)
	Documento Orientaciones Para La Organización Pedagógica E Institucional De La Educación Secundaria Obligatoria (Anexo I de la Resolución CFE n° 93/09)
	Documento Institucionalidad Y Fortalecimiento De La Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales Y Planes De Mejora Institucional (Anexo I de la Resolución CFE n° 88/09)
Inclusión Y Regularización De Trayectorias Escolares	Documento “Propuestas De Inclusión Y/O Regularización De Trayectorias Escolares En La Educación Secundaria”, Anexo De La Resolución CFE 174/12
PROMER I	Convenio De Préstamo BIRF Nro.7353-AR

	PAD (Documento de Evaluación del Proyecto) original. Es el documento (Project Appraisal Document – PAD, por sus siglas en inglés) que plasma la calificación del proyecto en función de los resultados (tomando en cuenta la pertinencia, eficacia y eficiencia), la sostenibilidad de los resultados y el impacto en el desarrollo Institucional.
	MANUAL OPERATIVO VERSION DICIEMBRE 2011
	Informe N° 61496-AR Documento Sobre Una Restructuración Del Proyecto De Mejoramiento De La Educación Rural-PROMER Préstamo 7353-AR (enmienda2011)
Programa De Formación Permanente Nuestra Escuela	Documentos de los Bloques 1, 2 y 3 del Componente Institucional
Convenios Bilaterales	Convenios celebrados a partir de 2012 con cada jurisdicción
CAJ	Documento Lineamientos Generales CAJ
Proyecto Para La Prevención Del Abandono Escolar	Documento de trabajo para los Municipios
	Documento de trabajo para las escuelas
CAI	Documento Dicen
	Documento de taller "todo por dos horas"
	Documento Un día un CAI...
	Orientaciones Para El Trabajo De Los Maestros Comunitarios En Febrero
	Maestras y maestros comunitarios Cuaderno de notas IV
	El encuentro entre la Escuela y el CAI
	CAI Cuaderno de notas I
	Los equipos CAI. Cuaderno de notas II
	Programa Centros De Actividades Infantiles -CAI- Línea de Acción Camino al Secundario
	Programa Centros De Actividades Infantiles -CAI- Línea de Acción CAI Temático en Ciencias
	Programa Centros De Actividades Infantiles -CAI- Línea de Acción CAI Interculturales
	Programa Centros De Actividades Infantiles -CAI- Línea de Acción Camino Inicial

VII. ANEXOS

Anexo 1 - Supuestos conceptuales que se pusieron en juego para considerar usos posibles del ONE para líneas de acción del PNEOFYD 2012-2016.

En Primaria se consideró que la exploración de las respuestas a los ONE de 3er grado y 6º grado podía aportar a la revisión de la propuesta de enseñanza de las disciplinas evaluadas en ambos ciclos. Como lo señala el documento oficial de recomendaciones metodológicas del ONE 2010 para la enseñanza de Lengua en primaria:

""El análisis de los distintos tipos de respuesta arroja información relevante acerca de varias cuestiones que van más allá de los conocimientos, capacidades cognitivas o desempeños de los alumnos sobre un contenido disciplinar específico. Este tipo de actividad exhibe la frecuentación con que un género discursivo es leído y analizado en la escuela, la familiaridad de los alumnos con los contenidos, la forma de relacionar los saberes escolares con sus propias experiencias, ideas, sentimientos y puntos de vista, y la recurrencia de modos y estrategias de lectura muy afianzadas, sean adecuadas o no para la tarea propuesta."(MEN, 2012c:7).

Asimismo, el estudio de los factores asociados al aprendizaje provee además información adicional sobre las poblaciones. El enfoque utilizado en el análisis de los factores asociados, centrado en el concepto de Oportunidades de Aprendizaje, incluye como uno de los aspectos a analizar la disponibilidad de materiales pedagógicos necesarios (ME, 2014:67). De hecho, para el nivel primario en el ONE 2010 se realizó un análisis específico sobre el impacto de los recursos escolares y el desempeño en lengua arribándose por ejemplo a la siguiente conclusión: "la disponibilidad de recursos y medios educativos predice mejores aprendizajes, aun cuando se tenga en cuenta el nivel socioeconómico. No solo afecta el nivel de desempeño de los alumnos sino que además, afecta la distribución de dicho desempeño, cumple un papel compensador, es decir, es un factor de equidad educativa."(ME, 2013:30). Dicho informe analiza no solo la correlación entre aprendizajes y dotación de recursos sino también respecto de su uso. Además de lo señalado en el punto anterior respecto del análisis de las respuestas de los alumnos, los documentos de Recomendaciones Metodológicas aportan "información útil sobre las dificultades y logros más frecuentes en los alumnos" y proveen "algunas sugerencias para trabajar en clase, con el fin de enriquecer la tarea pedagógica, pudiendo ser adaptadas por los docentes a su contexto y a la realidad de sus alumnos y de su escuela" (MEN, 2012c: 6).

Para Secundaria, se consideró por un lado que las evaluaciones aplicadas en el 6º grado de primaria pueden constituir un insumo para pautas de trabajo específicas para el 1er año de la escuela secundaria en el marco de una política que propicie la articulación entre niveles y la

protección del itinerario escolar de los alumnos. En efecto, es en los dos primeros años de la escuela secundaria donde se registran los mayores niveles de repitencia y abandono. De modo similar a lo señalado respecto del pasaje de primaria a secundaria, el ONE que se aplica en el 2º/3º de secundaria brinda una suerte de estado de situación de los logros y dificultades de aprendizaje considerando la categorización entre rendimientos bajos, medios y altos a partir de "los dominios que logran los estudiantes" (MEN, 2014 f) que permite calibrar políticas para el 1er año del ciclo orientado. Como lo señala el informe de resultados del ONE 2013 aplicado en el último año de la escuela secundaria "Los desempeños, en términos de contenidos y capacidades cognitivas, que se evaluaron en el ONE 2013 no corresponden específicamente a un año particular de estudio, pues lo que se evaluó fue la trayectoria escolar del estudiante. De manera que, en la prueba, los estudiantes debieron resolver diferentes actividades que requirieron la puesta en juego de saberes adquiridos a lo largo de su historia escolar obligatoria" (ME, 2014f:9). El análisis de los dominios que logran o no logran los estudiantes segmentado por variables de corte que surgen del procesamiento de los cuestionarios complementarios que se aplican e indagan sobre las características de los estudiantes permitiría discernir las mayores dificultades que tienen aquellos alumnos expuestos a la repitencia en el nivel o acumulada desde primaria, y al abandono intermitente, principales causas de la sobreedad en secundaria. Esta información puede resultar de interés para definir o evaluar políticas de enseñanza en este nivel (pero también en primaria) así como para focalizar los esfuerzos realizados por el estado en materia de políticas socioeducativas. El análisis de los factores asociados, como fuera señalado en el caso de primaria. También resulta un elemento de apoyo para la definición de propuestas de fortalecimiento de la enseñanza en este nivel.

Respecto de la Educación Rural, en el ONE 2010 no se incluyó información de acceso público que permitiese analizar los resultados por ámbito urbano y rural. No obstante, eso no impide que a nivel interno se cuente con estos resultados desagregados solicitados ad hoc ya que, por un lado, el ONE del último año de la secundaria es censal lo que permite realizar procesamientos específicos centrados en los resultados alcanzados por los alumnos de escuelas rurales. Y en el caso de los ONE que se aplican a una muestra, oportunamente y en el marco del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (Convenio de Préstamo BIRF Nro.7353-AR) se amplió el tamaño de las muestras para que los resultados fuesen representativos por ámbito.

Finalmente, y en cuanto a la formación docente, se asume que la información que arrojan los distintos informes de los ONE constituyen —reforzando el sentido formativo de las evaluaciones— un aporte esencial para las políticas de desarrollo profesional docente tanto a nivel institucional como en las propuestas formativas específicas disciplinares en Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Pero en este caso, con posterioridad al PNEOYFD se creó el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” mediante Resolución CFE N° 201/13. Se trata de un programa universal de aplicación gradual destinado a la formación en servicio de docentes de todos los niveles de la educación obligatoria y la educación superior y de todas las instituciones educativas de gestión estatal y privada (aproximadamente 45.000 instituciones educativas), con instancias individuales y colectivas. Bajo este programa se realiza gran parte de las acciones nacionales en materia de formación docente continua por lo cual, y a efectos de esta tesis, se decidió centrar aquí la mirada en lugar de considerar lo que el PNEOYFD planteaba en materia de formación docente continua. En particular, se priorizó el análisis en el Componente I de este programa ya que del mismo participan los equipos de conducción y docentes de todas las instituciones educativas.

Anexo 2 - Tabla de selección de líneas de acción del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (PNEOYFD)

Nivel	Objetivo	Línea de acción	Responsabilidad nacional	Responsabilidad compartida	Logro esperado
PRIMARIA	I. Ampliar y mejorar las condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso	2. Diseño de propuestas pedagógicas contextualizadas para la terminalidad del nivel primario, destinadas a niños y niñas con 3 o más años de sobriedad.	Acompañamiento político y pedagógico. Financiamiento destinado a: producción de materiales didácticos para alumnos y docentes.	Elaboración de la propuesta curricular. Participación de los perfiles financiados por el ME en el desarrollo de la propuesta. Implementación de acciones de seguimiento y evaluación.	Al 2016, el nivel ha resuelto el problema de la sobriedad de 3 y 4 años.
		3. Desarrollo de estrategias para disminuir el fracaso escolar en el primer ciclo del nivel.	Acompañamiento político Y pedagógico. Elaboración de: documentos de apoyo para el nivel y de orientación para la enseñanza; materiales didácticos; recursos para la enseñanza.	Evaluación y seguimiento anual de la implementación de la Resolución N° 174/12 del CFE	Al 2014, institucionalización de la unidad pedagógica de 1er. y 2do grado, de acuerdo con la Resolución N° 174/12 del CFE.
		4. Intensificación de la enseñanza para estudiantes en riesgo de repitencia	Acompañamiento político y pedagógico. Producción de materiales de apoyo para estudiantes y docentes.	Definición federal de estrategias de apoyo con intensificación de la enseñanza, extensión del calendario escolar u horario de clase. Relevamiento de información seguimiento y evaluación de la línea de trabajo.	Al 2016, institucionalización de diversas formas de intervención pedagógica para estudiantes en riesgo de repitencia.
	II: Fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes	1. Fortalecimiento de las políticas de enseñanza en el 1er. ciclo, con énfasis en la alfabetización inicial.	Acompañamiento político y pedagógico. Producción de materiales de apoyo. Sostenimiento de espacios virtuales de formación: cátedra nacional de alfabetización. Financiamiento de acciones de formación, de materiales y de perfiles necesarios.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Todas las jurisdicciones fortalecen o intensifican propuestas de alfabetización inicial. Al 2016, las jurisdicciones han participado de propuestas de desarrollo profesional en alfabetización inicial.
		2. Intensificación de las políticas y/o programas de la enseñanza de la lectura en la escuela primaria.	Financiamiento de líneas de promoción e intensificación de la enseñanza de la lectura. Producción de materiales de apoyo. Distribución de libros y bibliotecas de aula. Ejecución de acciones de formación y promoción de la lectura.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Fortalecimiento de la enseñanza de la lectura en el segundo ciclo.
		3. Fortalecimiento de la enseñanza de las ciencias sociales	Producción de materiales de apoyo. Financiamiento de acciones de desarrollo profesional docente	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Fortalecimiento de la enseñanza y de los aprendizajes en el área de las ciencias sociales en el nivel.

PRIMARIA	II: Fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes	4. Desarrollo de estrategias nacionales para el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias: Plan Ciencias Naturales para todos, Plan Matemática para todos.	Coordinación general de la estrategia. Acompañamiento político y pedagógico. Producción de materiales de apoyo para la enseñanza. Formación de acompañantes didácticos. Dotación de: laboratorios y equipamiento, útiles matemáticos y juegotecas. Evaluación de la estrategia nacional.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, la totalidad de las instituciones primarias incorporadas en por lo menos uno de los componentes de la estrategia nacional. El 50% de las instituciones primarias del país participando del conjunto de componentes del plan de matemáticas y de ciencias naturales. Incremento del tiempo dedicado a la enseñanza de las ciencias naturales en la escuela. Implementación de estrategias variadas para la enseñanza a partir de la experimentación y uso de materiales de laboratorio.
		9. Ampliación y fortalecimiento de las trayectorias educativas para niños y niñas.	Acompañamiento político y pedagógico. Financiamiento requerido para proyectos de: turismo educativo, campamentos y colonias de vacaciones, coros y orquestas infantiles. Recursos multimediales: utilización y producción.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Ampliación del universo cultural de niños, niñas y sus familias a través de proyectos específicos.
		12. Fortalecimiento de los espacios de vinculación escuela –familias.	Producción de materiales de orientación educativa destinados a familias y/o adultos responsables de las trayectorias escolares de niños	Definición federal de criterios para la organización de las jornadas federales. Definición conjunta de la agenda de temas para las jornadas.	Institucionalización de jornadas nacionales de trabajo entre docentes y familias.
		13. Propuestas de acompañamiento y desarrollo profesional docente para el sostenimiento de las trayectorias escolares.	Financiamiento de propuestas jurisdiccionales, regionales y/o nacionales para el desarrollo profesional. Producción de materiales de apoyo.	Diseño conjunto de las estrategias de intervención para el acompañamiento y el desarrollo profesional.	Docentes y equipos territoriales de todas las jurisdicciones involucrados en planes, programas o proyectos nacionales.
		14. Articulación entre niveles y modalidades	Acompañamiento político y pedagógico. Producción de materiales y documentos de apoyo.	Definición de pautas comunes para la articulación.	Al 2014, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas efectivas de articulación con el nivel inicial, el secundario y con las modalidades.

PRIMARIA	III: Fortalecer la gestión institucional ampliando las estrategias educativas destinadas a niños y niñas escolarizados y no escolarizados	1. Creación de alternativas pedagógicas e institucionales atendiendo a los sujetos y sus contextos.	Acompañamiento político y pedagógico. Producción de materiales de orientación y apoyo por modalidad para el desarrollo de las propuestas.	Definición de los criterios y pautas comunes para el diseño de las propuestas por modalidad.	Al 2016, cada una de las modalidades establecidas por la Ley N °26.206 desarrollan propuestas pedagógicas específicas de acuerdo a los sujetos y sus contextos. Escuelas primarias rurales con propuestas de nivel inicial para todas las poblaciones.
		2. Plan de formación de directores y supervisores de primaria.	Diseño y ejecución del plan. Financiamiento de las acciones del plan de formación. Producción de materiales.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos y dispositivos de trabajo. Acuerdos sobre núcleo común de contenidos de formación.	Al 2016, directores y supervisores de todas las jurisdicciones involucrados en el plan de formación.
		5. Desarrollo de los Centros de Actividades Infantiles en las escuelas primarias.	Acompañamiento político y pedagógico. Financiamiento de las maestras y maestros comunitarios. Producción de materiales de apoyo.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo	Al 2016, CAI localizados en departamentos/localidades/distritos con indicadores escolares críticos y en articulación con el trabajo pedagógico de las escuelas.
		7. Desarrollo de las acciones del Programa Integral de Inclusión Educativa (PIIE) orientadas a la mejora de los indicadores de desempeño de las escuelas.	Evaluación del impacto del programa en la mejora de los indicadores de desempeño: repitencia, abandono y sobreedad. Financiamiento de los perfiles del programa. Fondo escolar para iniciativas pedagógicas y compra de útiles. Sostenimiento de la dotación de materiales y equipamiento didáctico e informático. Aulas digitales.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales.	Al 2013, se evalúan los indicadores de desempeño del programa PIIE. Al 2016 los indicadores de desempeño del programa alcanzan los niveles de la media nacional.

SECUNDARIA	I: Ampliar y mejorar las condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso.	1. Fortalecimiento de las condiciones de acceso de todos los adolescentes y jóvenes.	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas de articulación entre los niveles primario y secundario para garantizar el ingreso de quienes egresan de la escuela primaria.
		2. Desarrollo de estrategias de articulación entre el ciclo básico y el ciclo orientado.	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, todas las jurisdicciones mejoran anualmente las tasas de pasaje entre los ciclos
		3. Desarrollo de estrategias para el ingreso, permanencia y promoción de estudiantes con sobreedad.	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas jurisdiccionales y/o institucionales que favorezcan la disminución de las tasas de sobreedad.
		11. Efectivarían de la obligatoriedad en la ruralidad.	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo. Definición conjunta de los criterios de organización y desarrollo regional y jurisdiccional de la secundaria rural.	Al 2016, todas las jurisdicciones desarrollan ofertas educativas apropiadas a los contextos rurales.
	II: Fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes.	1. Desarrollo de estrategias para mejorar la calidad educativa y fortalecer las trayectorias escolares, y los logros académicos de los estudiantes.	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos. Definición de indicadores que componen el Índice de Mejora de la Educación Secundaria.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo. Definición de criterios comunes para la aplicación gradual del Índice de Mejora de la Educación Secundaria a nivel jurisdiccional, departamental e institucional.	Al 2016, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas de enseñanza de los NAP en concordancia con lo establecido en la resolución del CFE N°93/09. Al 2016, todas las jurisdicciones ejecutan propuestas de fortalecimiento de las prácticas de enseñanza y de los aprendizajes de las Lenguas, de Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Todas las jurisdicciones aplican el Índice de Mejora de la

					Educación Secundaria para el seguimiento de los desempeños institucionales.
SECUNDARIA	II: Fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes.	2. <i>Diversificación de las actividades de los Planes de Mejora Institucional para potenciar la calidad de los procesos de enseñanza – aprendizaje.</i>	Acompañamiento político y pedagógico.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, todas las escuelas que implementan PMI muestran avances en los desempeños evaluados por el ONE.
		3. <i>Intensificación de propuestas de enseñanza para la mejora de los aprendizajes en Lengua y Ciencias Sociales.</i>	Desarrollo de contenidos, provisión de equipamiento y materiales para docentes e instituciones. Acompañamiento político y pedagógico.	La definición de criterios comunes para la formación de docentes. Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2014, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas de mejora de la enseñanza de Lengua y Ciencias Sociales.
		4. <i>Mejoramiento en la enseñanza de las ciencias: Matemática y Ciencias Naturales.</i>	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos. La definición de criterios comunes para la formación de docentes.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas de mejora de la enseñanza de Matemática y Ciencias Naturales.
		5. <i>Fortalecimiento de la formación orientada.</i>	Acompañamiento político y pedagógico. Definición de criterios para la producción de materiales y la asignación de recursos.	Gestión conjunta de: información, comunicación, administración de recursos, producción de materiales y dispositivos de trabajo.	Al 2016, todas las jurisdicciones desarrollan propuestas de enseñanza de los NAP en concordancia con lo establecido en la Resolución del CFE N°93/09. Asimismo ejecutan propuestas de desarrollo profesional docente destinadas a la mejora de la enseñanza.

		9. <i>Propuestas de acompañamiento y desarrollo profesional docente para el sostenimiento de las trayectorias escolares.</i>	Financiamiento para el desarrollo de propuestas jurisdiccionales, regionales y/o nacionales de desarrollo profesional. Producción de materiales de apoyo.	Diseño conjunto de las estrategias de intervención para el acompañamiento y el desarrollo profesional.	Docentes y equipos territoriales de todas las jurisdicciones involucrados en planes, programas o proyectos nacionales vinculados al sostenimiento de trayectorias escolares participando de propuestas de desarrollo profesional.
		10. <i>Fortalecimiento de los espacios de vinculación escuela –familias.</i>	Producción de materiales de orientación educativa destinados a familias y/o adultos responsables de las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes.	Definición de criterios para la organización de las jornadas federales. Definición conjunta de la agenda de temas para las jornadas.	Institucionalización de jornadas federales de trabajo entre docentes y familias.

POLITICAS TRANSVERSALES	II: Fortalecer el gobierno y el desarrollo de los sistemas jurisdiccionales.	2. <i>Fortalecimiento de los equipos territoriales de todos los niveles y modalidades en el desarrollo de sus planes de acompañamiento a las escuelas, de acuerdo con lo establecido en la Resolución N°912/12 de la Secretaría de Educación.</i>	N/C	N/C	Equipos técnicos territoriales asistidos en el desarrollo de sus planes de acompañamiento a las escuelas en la Gestión y administración de los recursos nacionales.
		3. <i>Estrategias de trabajo intersectorial en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria.</i>	N/C	N/C	Implementación efectiva de propuestas de trabajo intersectorial.
		8. <i>Seguimiento de trayectorias escolares y socio-educativas en los distintos niveles del sistema en articulación con organismos gubernamentales y no gubernamentales, de carácter central y/o jurisdiccional e internacionales para la comparabilidad con otros sistemas.</i>	N/C	N/C	Profundización y fortalecimiento de la Red Federal de Investigación Educativa. - Articulación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para el seguimiento de las trayectorias educativas de jóvenes y adultos Trabajadores. -Articulación con ANSES en relación al seguimiento de la población destinataria de la AUH. Participación en el Sistema de información y comunicación del sector educativo, indicadores y terminología del Mercosur.
		10. <i>Monitoreo del cumplimiento de las metas establecidas en los convenios bilaterales 2012- 2016.</i>	N/C	N/C	Información sistematizada y relevante sobre el cumplimiento efectivo de las metas 2012-2016.

Anexo 3 Guía para la realización de las entrevistas

1. Oyó hablar del ONE? Me podrías definir en tus palabras qué son los ONE?
2. ¿Qué se evalúa (**alcances**)?
 - los aprendizajes de los alumnos
 - el proceso enseñanza-aprendizaje
 - el proceso enseñanza-aprendizaje y las políticas educativas
 - el sistema educativo
3. ¿Cuál es el **sentido** del ONE (para qué)
 - para informar a la sociedad
 - para orientar las políticas ministeriales
 - para orientar la gestión escolar
4. ¿En qué se usa el ONE (**USOS**) en general en el ministerio?
 - para elevar la conciencia ciudadana sobre los logros y desafíos de la educación
 - para mejorar el diseño de las políticas educativas como elemento de diagnóstico
 - para la asignación de recursos a las provincias y/o a escuelas (en este último caso limitado a las secundarias con oferta de ciclo orientado)
 - para el diseño de programas de apoyo a grupos de escuelas (elegidas en función de otros criterios, por sus resultados en ONE en las escuelas con oferta de CO de secundaria o por resultados globales de los alumnos de la provincia)
 - para la investigación estatal y evaluación de programas nacionales
 - para la elaboración de los NAP (del ciclo orientado de la secundaria).
 - para la generación de insumos para el aprovechamiento de los resultados del ONE por parte de las escuelas
 - para el diseño de políticas de desarrollo profesional docente
 - Como línea de base y/o meta de políticas nacionales, provinciales o a nivel escuela
5. ¿Ud. utiliza los resultados del ONE para algo? (fundamentar informes, fundamentar políticas que se crean, ajustar políticas existentes). Alguna de las políticas o programas de su área fueron diseñadas o ajustadas teniendo en cuenta el ONE? ¿Se usa el ONE como parámetro para evaluar alguna política?
- 5bis. Para áreas IAPEII excepto DINIECE: ¿Se usan los resultados del ONE para guiar la asignación de recursos a escuelas o a provincias?
6. ¿Las preguntas que se realizan en el ONE tienen relación con el currículo o con los NAP? ¿Están alineadas con éstos?
9. Participación en el **diseño** del ONE:
 - ¿Participa habitualmente o participó Ud. o su área alguna vez del proceso de diseño de las pruebas que se utilizan en los ONE o de los cuestionarios que se utilizan para analizar los factores de contexto? Tipo de participación en caso afirmativo.

- ¿Recibió Ud. o su área alguna consulta por parte de la DINIECE en relación con el diseño de las pruebas que se utilizan en los ONE o de los cuestionarios que se utilizan para analizar los factores de contexto? Tipo de consulta en caso afirmativo.
- Participa Ud. o su área habitualmente o participó alguna vez del proceso de diseño de los materiales de apoyo utilizados para la sensibilización de equipos provinciales, y/o escuelas que se utilizan previo a los ONE? Tipo de participación en caso afirmativo.
- Participa habitualmente o participó alguna vez Ud. o su área del proceso de pilotaje/testeo que se realiza previamente a la aplicación general del ONE? Tipo de participación en caso afirmativo.
- ¿Tiene Ud. o su área algún rol en el proceso de corrección de las pruebas? En caso afirmativo ¿cuál?

10. Participación en la **Sensibilización**

Participa habitualmente o participó alguna vez Ud. o su área del proceso de sensibilización que se realiza previamente a la aplicación general del ONE? En caso afirmativo, ¿quién era el destinatario: equipos provinciales, escuela o ambos?

11. Participación en **Informes**

- ¿Tiene Ud. o su área algún tipo de participación en la elaboración de los informes analíticos acerca de los resultados de las pruebas?
- ¿Tiene Ud. o su área algún tipo de participación en la elaboración de los informes analíticos acerca de los factores de contexto?
- ¿Tiene Ud. o su área algún tipo de participación en la elaboración de los documentos con recomendaciones pedagógicas?

12. Como se entera Ud. la 1ª vez de los resultados del ONE (orientar la pregunta para ver si se entera por alguna reunión/comunicación interna o por los medios cuando se difunde, y en el 1er caso si los resultados son país, país y región, país región provincias y si además ven algo de los factores de contexto)

13. ¿Sabe Ud. si existe algún tipo de normativa respecto de la difusión de resultados y de informes sobre ONE? Si sí, pedirla o que diga la norma

14. ¿Conoce Ud. la existencia de informes sobre ONE 2010 y ONE 2013? En caso afirmativo, pasar a 15. Sino ir a 17.

15. ¿Los ha leído Ud. alguna vez? ¿Qué le parecen los informes de resultados? (guiar acá para ver si el lenguaje de los mismos se entiende por un lado y por el otro si la información que dan es suficiente o le parece que faltaría algo) ¿Los informes del ONE son de fácil acceso para Ud.? ¿Están siempre disponibles? Si Ud. no trabajara en el Ministerio, ¿le serían de fácil acceso?

16. Si los leyó, ¿ha recurrido alguna vez a ellos para utilizar su información? Si afirmativo, ¿con qué propósito?

17. ¿Accede o accedió alguna vez a la base de datos? ¿Su área solicitó alguna vez algún procesamiento específico?

18. ¿Participó Ud. alguna vez de alguna instancia colectiva (reunión taller) especialmente convocada para analizar los resultados (guiar la pregunta para ver si el ONE era un tema en sí o la cuestión se coló en una reunión convocada a otros efectos? ¿Quién la convocó? ¿Quiénes participaban? En caso afirmativo indagar si fue un hecho puntual o fue una práctica habitual que se hizo dio con ONE 2010 y con ONE 2013.

19. ¿Qué mide el ONE para Ud.? ¿Sirve solamente para medir el nivel de aprendizaje de los estudiantes o es un indicador de desempeño del sistema educativo? Jugar de vuelta con: los aprendizajes de los alumnos / el proceso enseñanza-aprendizaje / el proceso enseñanza-aprendizaje y las políticas educativas /el sistema educativo

20. ¿Se puede considerar en general al ONE como un elemento que aporta información para la toma de decisiones? ¿Para su área o para Ud. como lo categorizaría?

21. ¿Por alguna característica ya sea de su implementación o de su diseño se torna poco útil o irrelevante, o limita el hecho de que se pudiese usar más?

22. Para algunos más que un instrumento que aporta información es un instrumento de control sobre los docentes. ¿Acuerda o desacuerda con esta idea?

23. ¿Tiene Ud. idea porque antes del 2010 se hablaba en el discurso oficial de evaluación de aprendizaje de los alumnos y ahora se habla de la evaluación de los desempeños de los estudiantes?

24. Si entendemos como pertinente cuando algo viene a propósito de un elemento o cuestión, o pertenece o se corresponde con ese elemento o cuestión, Ud. cree que el ONE es pertinente en relación al currículo y a los NAP? (tratar de que fundamente)

25. ¿Es pertinente en relación a lo que se enseña en las aulas? (ídem) ¿Es pertinente en relación al tipo de evaluaciones a las que están acostumbrados los alumnos? (ídem)

26. Más allá del ONE, en la toma de decisiones que lleva al diseño e implementación de una política o programa ¿se recurre a la información estadística? ¿Cuál? ¿Cuándo?

27. ¿Le parece que la información que producen los ONE es útil para la toma de decisiones en materia de políticas educativas en el Ministerio nacional? En caso negativo, ¿se trata del ONE en sí en tanto evaluación estandarizada o se trata de alguna otra cuestión por lo cual no es útil?

28. Para finalizar, unas preguntas sobre la difusión del ONE:

- le parece bien que se aborde en los medios el ONE? Si afirmativo, le parece que tuvo el suficiente tratamiento o tuvo poca relevancia en términos del espacio que ocupa. Si negativo, que fundamente. Tratar de que distinga medios (TV, radio, diarios)
- ¿Qué valoración le merece el modo en que se lo abordó?
- En la discusión interna del ONE al interior de los equipos ministeriales ¿tiene peso lo que plantean los medios?
- A su juicio ¿es la prensa la principal fuente de información para los equipos ministeriales de los resultados del ONE o pesa más la difusión interna que se hace?