

Consultora: Nancy Montes
Colaboradora: Daniela Valencia



unesco

Instituto Internacional
de Planeamiento de
la Educación

El uso de los resultados de las pruebas de evaluación de los aprendizajes en el planeamiento de las políticas educativas en Argentina

Informe nacional



Consultora: Nancy Montes
Colaboradora: Daniela Valencia

El uso de los resultados de las pruebas de evaluación de los aprendizajes en el planeamiento de las políticas educativas en Argentina

Informe nacional

Advertencia

El uso de un lenguaje no discriminador en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO. Actualmente, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo. En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra “hombres” para referirse a un conjunto de seres humanos. Además, siempre que es posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamientos léxicos en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de distintos géneros, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a todas las personas.

.....

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC- BY- SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

.....

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IIEP en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

.....

Publicado en 2021 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2021



unesco

Instituto Internacional
de Planeamiento de
la Educación

Contenidos

Índice de tablas, cuadros y figuras	5
Listado de siglas	6
Resumen Ejecutivo	8
1. Marco institucional y objetivos del estudio	17
Objetivos del proyecto	
Sobre el estudio de Argentina	
2. Enfoques conceptuales y metodológicos del estudio	22
2.1. Precisiones conceptuales	22
Nociones amplias y restringidas acerca de la calidad educativa y de su medición	22
2.2. Precisiones metodológicas	37
3. Las evaluaciones de aprendizajes a gran escala	42
3.1. Evaluaciones abarcadas por el estudio	42
3.2. Diseño institucional: marcos normativos y características organizacionales	47
4. Usos previstos y usos efectivos de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala	55
4.1. Usos previstos de las evaluaciones a gran escala	
El lugar de la evaluación en los marcos normativos y en los documentos de política educativa	55
Percepción de las personas entrevistadas sobre los usos previstos en las normativas	62
4.2. Usos efectivos de las evaluaciones a gran escala	70
5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba como ámbitos subnacionales	92
5.1. Evaluaciones de aprendizaje a gran escala	

implementadas entre 2016 y 2020	93
5.2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la autonomización de la evaluación de aprendizajes en diferentes escalas y dominios	97
Diseño institucional de la evaluación	98
Usos previstos: el lugar de la evaluación en los marcos normativos	103
Usos efectivos identificados	106
Factores asociados al uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	108
5.3. Córdoba, la instalación de una cultura evaluativa para la mejora de las trayectorias escolares	114
Diseño institucional de la evaluación	114
Usos previstos: el lugar de la evaluación en los marcos normativos	117
Usos efectivos identificados	120
Factores asociados al uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala en la provincia de Córdoba	125
5.4. A modo de síntesis	127
6. Factores que explican el uso o no uso de los resultados de la evaluación a gran escala en la toma de decisiones	130
7. Conclusiones	142
8. Recomendaciones	147
Bibliografía	153
Anexos	156
Anexo 1. Listado de marcos de referencia para la evaluación	
Anexo 2. Listado de organismos, áreas y entidades entrevistadas según cargo y función	
Anexo 3. Temas y subtemas de las entrevistas realizadas	

Índice de tablas, cuadros y figuras

Tablas

Tabla 1. Entrevistas realizadas por tipo de perfil según jurisdicción y por tipo de organización	41
Tabla 2. Principales características de las evaluaciones de aprendizajes implementadas en Argentina entre 2016 y 2020	45
Tabla 3. Funciones asignadas a la evaluación en los principales marcos normativos bajo estudio según tipo de normativa o documento	60
Tabla 4. Indicadores identificados en los usos previstos consignados en las normativas, entrevistas y en las publicaciones según tipos de uso y fuentes de información asociadas	68
Tabla 5. Tipos de usos según autor, ámbito de intervención asociado y evidencia recogida en el trabajo de campo	71
Tabla 6. Indicadores identificados en los usos efectivos consignados en las normativas, entrevistas y en las publicaciones según tipos de uso y fuentes de información asociadas	86
Tabla 7. Principales características de las evaluaciones de aprendizaje existentes en CABA y en Córdoba. Período 2016-2020	94

Cuadros

Cuadro 1. Indicadores seleccionados para Argentina, CABA y Córdoba, últimos datos disponibles	92
---	----

Figuras

Figura 1. Organigrama del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020	100
Figura 2. Organigrama del Ministerio de Educación de Córdoba, 2020	115

Listado de siglas

ASPO	Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CADE	Campaña Argentina por el Derecho a la Educación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINE 1	Clasificación Internacional Nivel Enseñanza – Ciclo primario
CINE 2	Clasificación Internacional Nivel Enseñanza – Secundaria Baja o Ciclo Básico
CINE 3	Clasificación Internacional Nivel Enseñanza – Secundaria Alta o Ciclo Superior
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CFE	Consejo Federal de Educación
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DEE	Dirección de Evaluación Educativa de CABA
DGE	Dirección General de Evaluación de CABA
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo (4ta versión)
FEPBA	Finalización de Estudios Primarios en CABA
TESBA	Tercer año de Estudios Secundarios en CABA
FESBA	Finalización de Estudios Secundarios en CABA
ICSE	Índice de Contexto Socio Económico
IDECE	Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INFoD	Instituto Nacional de Formación Docente
ISEP	Instituto Superior de Estudios Pedagógicos de Córdoba
LEN	Ley de Educación Nacional

LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MEN	Ministerio de Educación de la Nación
NAP	Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEAEyA	Plan Estratégico Argentina Enseña y Aprende
PERCE	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REFCEE	Red de Evaluación Federal de la Calidad y Equidad Educativa
SEIE	Secretaría de Evaluación e Información Educativa de CABA
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SEFCEE	Sistema de Evaluación Federal de la Calidad y la Equidad Educativa
SUTEBA	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UEICEE	Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa de CABA
UEPC	Unión de Educadores de la provincia de Córdoba
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTE	Unión de Trabajadores de la Educación

Resumen Ejecutivo

Presentación general del estudio

El propósito del presente estudio, impulsado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO, ha sido generar conocimiento específico y contextualizado para comprender y orientar el uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes de gran escala, de manera constructiva durante el planeamiento estratégico y en la gestión de los sistemas educativos en distintos países de América Latina.

Específicamente, se buscó indagar sobre la relación entre los usos de los datos de los operativos de evaluación de aprendizaje previstos en los marcos legales, en el diseño de los dispositivos y su justificación, frente al uso efectivo que se hace de esos datos, con el fin de generar conocimiento que permita un mayor aprovechamiento del potencial de estos instrumentos, en el diseño de las políticas educativas de la región.

El enfoque del estudio es de corte cualitativo y está orientado a la práctica, con el fin de entender los procesos que subyacen al uso observado de los resultados de las evaluaciones sobre los distintos niveles del sistema educativo. La metodología propuesta es el estudio de casos colectivo (Marradi, et al. 2007), enfatizando el componente comparativo intrarregional de la investigación sin descuidar los procesos involucrados en las trayectorias nacionales. El mismo estudio se realizó en seis países de la región que cuentan con sistemas de evaluación consolidados e institucionalizados: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Uruguay.

En el caso de Argentina, si bien se han realizado estudios e investigaciones que toman a las evaluaciones de aprendizajes a

gran escala como objeto de análisis, la cuestión vinculada con el uso de los resultados para el planeamiento de los operativos internacionales, regionales y nacionales no ha sido muy abordada. El presente informe asume este tópico, en particular, considerando los usos previstos en los marcos normativos y en los documentos de política educativa y aquellos usos efectivos que han podido identificarse a partir del análisis de entrevistas realizadas con agentes gubernamentales, vinculados con las áreas políticas, y con responsables de las áreas a cargo de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala, además de las referencias aportadas por otros agentes no gubernamentales. La indagación se extiende a los factores (políticos, institucionales, técnicos y comunicacionales) que inciden en los usos –o, en la falta de uso–, tomando como objeto específico el uso para la planificación y la toma de decisiones.

El período de análisis de este trabajo se fijó entre los años 2016 y 2020, lapso que comprendedos gestiones de signo político diferente, con el fin de dar cuenta de las políticas de evaluación desplegadas en esos tiempos. Dado el carácter federal del gobierno de la educación en Argentina, se seleccionaron, además de la instancia nacional, dos jurisdicciones¹: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Córdoba, con el objeto de caracterizar y analizar las prácticas desplegadas por los equipos ministeriales que tienen a su cargo la gestión directa de los establecimientos escolares, además del diseño de las políticas jurisdiccionales.

Las pruebas de evaluación de aprendizajes a gran escala en Argentina

Considerando las tres décadas durante las cuales se han implementado operativos de evaluación de aprendizajes a gran escala en el país, es posible afirmar que la trayectoria en relación con el tipo de evaluaciones desplegadas y sus usos ha

¹ Así se denomina a las unidades político-administrativas equivalentes a provincias o a estados subnacionales.

tenido marchas y contramarchas. En los marcos normativos que organizan esta función, esas marchas y contramarchas están asociadas con la calidad educativa, como un concepto con múltiples componentes, que requiere abordajes de distinto tipo para su medición, si bien ha prevalecido el sesgo hacia la implementación de pruebas (escritas y estandarizadas), en general en las asignaturas tradicionales, con alteraciones sobre el tipo de relevamiento y los años de estudio alcanzados. En Argentina, las pruebas implementadas son de baja incidencia (es decir, low stakes, sin consecuencias directas sobre el desempeño de instituciones, docentes y estudiantes). Esta cualidad colaboraría para evitar resistencias a su implementación si bien, para algunos sectores y actores, su utilidad y sentido generan debates y objeciones, toda vez que los resultados han sido utilizados en algún momento y desde algunas gestiones para desprestigiar el trabajo del cuerpo docente, para subestimar a la educación pública o, incluso en determinados períodos, han sido poco utilizados.

Las pruebas de evaluación de aprendizajes a gran escala comprendidas en el período bajo análisis son, a nivel nacional, los operativos Aprender 2016, 2017, 2018 y 2019; a nivel regional, el Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) y, a nivel internacional, la edición 2018 de la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes). Las primeras tienen como universo de referencia los niveles primario y secundario de la educación común, en tanto que la evaluación regional trabaja únicamente sobre 3° y 6° grado del nivel primario, ambas vinculadas con los diseños curriculares con enfoque criterial. Mientras que la evaluación PISA alcanza a estudiantes de 15 años y evalúa competencias en algunas dimensiones de conocimiento (Lectura, Matemática y Ciencias). Las dos jurisdicciones subnacionales seleccionadas han desarrollado pruebas jurisdiccionales y, en la edición 2018 de PISA, han participado como región asignada. Por estas razones, han sido incluidas en este estudio.

Uso de datos de las evaluaciones a gran escala en la toma de decisiones

Los marcos normativos analizados y las entrevistas realizadas permiten afirmar la vigencia de los operativos de evaluación de aprendizajes a gran escala como instrumentos de la política educativa orientados a la mejora de la calidad de los aprendizajes, a la toma de decisiones y a la comunicación de los actos de gobierno ante diferentes audiencias. Además, se corrobora su prevalencia respecto de otros modos de medición, un proceso que se ha encarado recientemente para evitar restringir el diagnóstico sobre el derecho a una educación de calidad a uno solo de sus varios componentes.

Esos marcos han posibilitado la existencia de programas y acciones de política en los que los resultados de las evaluaciones han tenido alguna participación en diferentes momentos del ciclo de las políticas:

- en la etapa de diseño, para la selección de establecimientos con bajos rendimientos de nivel primario y secundario que serían alcanzados por acciones específicas orientadas a la mejora;
- en las planificaciones nacionales y jurisdiccionales, para la asignación de recursos y el establecimiento y monitoreo de metas a alcanzar;
- en el diseño de instancias de formación a docentes en las áreas de bajos desempeños, en particular, Lengua y Matemática;
- en la elaboración de diagnósticos sobre temáticas específicas recogidas en los cuadernillos complementarios (necesidades de formación de los y las docentes, temas relativos a educación sexual integral, sobre el uso de tecnologías en las escuelas y la necesidad de realizar cambios en la educación secundaria);
- para la incorporación de cambios en las formas de enseñar y de evaluar, con el propósito de incidir en las trayectorias estudiantiles.

En el particular contexto impuesto por la pandemia de COVID-19, también se han constatado usos de información proveniente de los cuadernillos complementarios para identificar los casos de estudiantes que debían ser alcanzados para la provisión de computadoras o cuadernillos, con el fin de sostener la escolaridad a distancia.

En relación con los estados subnacionales seleccionados, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Córdoba, se identificó que muchas de las acciones que involucran usos de los resultados de evaluaciones a gran escala están orientadas a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, en tanto los resultados se constituyen como insumos para el trabajo de personal directivo, docente y de equipos ministeriales a cargo de la elaboración de materiales pedagógicos o de instancias de formación a docentes. Ambas jurisdicciones, si bien participan de la agenda definida por la Nación para realizar los operativos que se acuerdan en el Consejo Federal de Educación, organizan el trabajo interno con referencia a sus diseños curriculares jurisdiccionales, razón por la cual los operativos locales tienen una presencia mayor en las agendas pedagógicas y en el trabajo con los actores del sistema.

Sumario de hallazgos

Los operativos de evaluación a gran escala están instalados como elementos de la política educativa, tanto a nivel nacional como jurisdiccional. No obstante esta presencia sostenida en el tiempo, algunos aspectos continúan generando debate: qué contenidos deben ser evaluados, con qué periodicidad, qué tipo de relevamiento realizar (muestral o censal), qué años de estudio de cada nivel de enseñanza deben ser destinatarios de las pruebas y cuál debe ser el destino priorizado de los resultados (retroalimentación para las escuelas, usos para la política en términos de intervención en los sistemas escolares, entre otros).

No obstante, la existencia de operativos de evaluación de aprendizajes y la disponibilidad de información sobre sus resultados y sobre las condiciones en las que la enseñanza tiene lugar, no siempre han estado asociadas con la existencia de programas y acciones de política para la mejora de los aprendizajes. Si bien es una condición necesaria para el diagnóstico y la promoción de culturas institucionales orientadas al establecimiento de metas y objetivos, ello no es suficiente en tanto no se diseñen esquemas de cambio para que otros aprendizajes tengan lugar y para que muchas de las condiciones señaladas como obstaculizadoras de una educación de calidad sean impactadas. En las iniciativas que se describieron, a nivel nacional y provincial, donde ambos componentes confluyen, es más factible observar cambios y mejoras en las prácticas y en los resultados, tanto en el caso de las instituciones como para sus estudiantes.

Existe un elemento que ha sido especialmente destacado por algunas de las personas entrevistadas, que poseen responsabilidad en la definición de las evaluaciones en curso y es la necesidad de revisar y precisar qué evaluar y para qué: ¿políticas, sistemas, instituciones, estudiantes, aprendizajes? La respuesta a estas preguntas permitirá elaborar mejores hipótesis para organizar las intervenciones o los usos factibles de ser puestos en marcha en torno a los resultados alcanzados, en particular, si es producto de un consenso amplio que abarque la condición federal y la participación de actores de diferente extracción e inserción.

En relación con los factores que inciden sobre el uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala sobre el diseño, planeamiento, implementación y monitoreo de políticas educativas, el presente estudio distingue aquellos aspectos institucionales, políticos, técnicos y comunicacionales que intervienen, según las percepciones de las personas entrevistadas. También interesa destacar la mención que varios entrevistados hacen respecto del peso de otras racionalidades o elementos que entran en juego al momento

de la toma de decisiones o respecto de un modo “no lineal” que asume el proceso de planificación, donde la información juega, muchas veces, un rol secundario. Adicionalmente, se señalan temas relativos a la necesidad de profesionalizar los equipos de trabajo que tienen a su cargo las tareas de elaboración y análisis de las evaluaciones, y la necesidad de intervenir sobre la formación de funcionarias y funcionarios y de otros diferentes actores del sistema, para promover el uso de información en la toma de decisiones.

La disponibilidad de informes nacionales, jurisdiccionales, los sistemas abiertos para el procesamiento de datos provenientes de las pruebas y de cuadernillos complementarios con continuidad a lo largo de los diferentes operativos, la existencia de manuales y explicaciones metodológicas o la producción de recomendaciones pedagógicas organizan un corpus robusto que habilita los usos a los equipos de la gestión, al sistema escolar y a otras audiencias no estatales.

Evidentemente, los operativos regionales e internacionales son sostenidos por razones políticas e instrumentales, si bien se señala que, de modo complementario, colaboran con los diagnósticos. En particular, el estudio ERCE es reconocido por su referencia al currículo de los países y por la participación de los equipos técnicos en la construcción de los instrumentos. En el escenario regional e internacional, se prioriza como uso la posibilidad de comparar los sistemas que participan frente a otros de similares características y frente a sí mismos, a lo largo del tiempo. Por otra parte, al tratarse de operativos muestrales, no resulta posible el uso destinado a las instituciones.

Recomendaciones

El estudio incluye un conjunto de recomendaciones destinadas a orientar la identificación de posibilidades y dificultades para el aprovechamiento de los recursos de información que se producen desde áreas estatales para el diseño, la

planificación y el monitoreo de las políticas que tienen por objeto mejorar la calidad de la educación y reducir las desigualdades que aún persisten. Algunas de ellas están vinculadas con la promoción de esquemas de trabajo más horizontales entre las áreas de evaluación, que cuentan con mayor trayectoria de trabajo en materia de medición de aprendizajes, y los equipos, que tienen menos recursos en cuanto a su formación, conformación, trayectoria y producción.

Revisar las agendas de trabajo de las mesas federales y dar participación a equipos jurisdiccionales que han avanzado en usos para el diseño, la implementación y el monitoreo de diferentes acciones de política puede constituir una hoja de ruta para mejorar procesos o para arribar a consensos sobre aquellos modos de trabajo que ya demostraron su eficacia. Del mismo modo, la necesidad de optimizar la formación de diferentes actores involucrados en la producción, la lectura y el análisis de información en diferentes escalas puede contar con participaciones externas orientadas y monitoreadas por las áreas responsables de esas actividades. Asimismo, sería necesario desarrollar y componer modelos de análisis multidimensionales con capacidad descriptiva y explicativa, que permitan capitalizar experiencias previas de las jurisdicciones o de otras iniciativas. La sistematización de los procesos de definición de prioridades de política educativa y la elaboración de diagnósticos sobre temas y problemáticas que los operativos de evaluación recaban podrían contribuir a mejorar los recursos disponibles para la toma de decisiones, en general, y para la planificación de acciones, de manera más particular.

En la medida en que algunas de las acciones señaladas tengan posibilidad de realización y alcancen sostenimiento en el tiempo (formación de equipos técnicos, información disponible y esquemas estabilizados e institucionalizados para la producción y el análisis de los datos) será más factible incorporar a los procesos de diseño, planificación y evaluación de políticas componentes que provienen de los operativos de

evaluación y orientar hacia diferentes ámbitos de la gestión su utilización, ya sea que se trate de la definición de programas de amplio alcance, de la selección de destinatarios para intervenciones puntuales o de acciones de mejora curricular o de formación de docentes.

La explicitación pública y publicada del conjunto de la información alcanzada, que constituye el punto de partida de algunos programas e intervenciones de políticas, debería conformar un insumo obligado para la acción, así como los niveles de logro deberían ser un insumo para las intervenciones propuestas en plazos razonables al tipo de mejora que se espera introducir.

1. Marco institucional y objetivos del estudio

América Latina posee una tradición de evaluación de aprendizajes de casi tres décadas, donde coexisten varios dispositivos de evaluación ya consolidados con otros que aún están en proceso de formación. En el transcurso de estas tres décadas se desarrollaron en la región varios replanteamientos de las estrategias utilizadas para llevar a cabo estas evaluaciones, motivados en parte por los avances técnicos que se han ido produciendo, pero también por las reacciones y los debates que se han ido generando entre los diferentes actores de la sociedad. De este modo se ha llegado a que, actualmente, exista un grupo de países de la región que ha prescindido de las evaluaciones a gran escala. La discusión sobre las ventajas y desventajas de este tipo de instrumentos abarca temas desde ideológicos hasta prácticos, y cada vez emergen más voces que piden una revisión crítica de la teoría de cambio que vincula evaluación con mejora educativa.

A partir de la iniciativa del estudio *Use of Learning Assessment Data in the Planning Cycle*, realizado por la sede del IIEP UNESCO, en París, que pone el foco en los factores político-económicos que influyen en el uso de los resultados de las evaluaciones de gran escala en la región subsahariana de África, se planteó la conveniencia de realizar un estudio semejante en países de América Latina, con el doble propósito de generar un conocimiento contextualizado para los países de la región y además de establecer comparaciones e intercambios de experiencias entre ambas regiones.

América Latina transita el desafío de lograr que las y los estudiantes mejoren sus niveles de aprendizajes. Según datos publicados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), la garantía del derecho a una educación de calidad para todos y todas no ha sido alcanzada

en América Latina, ya que aún existen importantes desafíos en la adquisición de aprendizajes básicos, lo que afecta especialmente a los estudiantes más desfavorecidos (OREALC/UNESCO, 2015). Esta información es recogida por los dispositivos de evaluación, y es a través del análisis y el uso de esta información que se obtiene conocimiento susceptible de ser integrado y contextualizado, considerando la trayectoria de las políticas educativas implementadas (cambios normativos, curriculares, ampliación de la cobertura, incremento de la inversión, etc.) y la identificación de factores que influyen en el aprendizaje (es decir, los factores asociados). Quienes toman decisiones en los sistemas educativos pueden encontrar en el uso de la información interesantes aportes para enriquecer el conocimiento y para identificar áreas claves de intervención, a partir de identificar evidencia de carácter empírico.

Si bien en la región existen sistemas de evaluación consolidados, maduros y con una sólida tradición en la producción de conocimiento, existe una creciente discusión acerca de la subutilización que se hace de la información que estos dispositivos producen para fortalecer el vínculo entre el planeamiento de políticas y la mejora de una educación de calidad para todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Desde este marco, adquiere sentido un estudio que aborde los aspectos menos explorados que influyen en el proceso de uso de resultados de las evaluaciones de aprendizaje, enfocando no solamente los aspectos técnicos e institucionales, sino también las dinámicas y los elementos de política presentes en los distintos niveles de operación del sistema educativo. Tener mayor claridad sobre estos aspectos ampliará la conceptualización del problema y permitirá diseñar intervenciones que produzcan un aprovechamiento adecuado de la información que generan las evaluaciones de gran escala, con el fin de alcanzar un mayor impacto en la mejora de la educación.

Objetivos

El propósito del estudio es generar conocimiento específico y contextualizado para comprender y orientar el uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes de gran escala de una manera constructiva, en el planeamiento estratégico y en la gestión de los sistemas educativos en distintos países de América Latina.

Específicamente, el estudio busca indagar sobre la relación entre los usos de los datos de los operativos de evaluación de aprendizaje previstos en los marcos legales, en el diseño de los dispositivos y su justificación, y el uso efectivo que se hace de esos datos, con el fin de generar conocimiento que permita un mayor aprovechamiento del potencial de los instrumentos aplicados, en el diseño de las políticas educativas de la región.

Para el logro de este objetivo general, se propusieron los siguientes objetivos específicos.

1. Indagar sobre el uso de los resultados de los operativos de evaluación de aprendizajes enunciados en los marcos normativos que orientan a los organismos de planificación y gestión de la política educativa de cada país.
2. Identificar el uso efectivo que estos organismos hacen de los resultados de las evaluaciones en distintas fases del planeamiento de las políticas educativas.
3. Identificar qué factores influyen en los usos efectivos de los resultados de la evaluación para el planeamiento de políticas.

Sobre el estudio de Argentina

En Argentina, si bien se han realizado estudios e investigaciones que tienen a las evaluaciones de aprendizajes a gran escala como objeto de análisis, la cuestión vinculada con el uso de los resultados de los operativos internacionales,

regionales y nacionales que se implementaron en los últimos años, para orientar el diseño, el planeamiento, la implementación y el monitoreo de las políticas educativas, no ha sido muy abordada.

Para la elaboración de este trabajo se consultaron las leyes de educación, los principales marcos normativos, documentos de lineamientos y organigramas que definen los propósitos y el diseño institucional de las evaluaciones de aprendizajes y de las áreas que tienen esa responsabilidad, con especial interés por los usos previstos para el diseño y la planificación de políticas educativas. El presente estudio incluye la realización de entrevistas a funcionarias y funcionarios y a exfuncionarios y exfuncionarias vinculados con el diseño y la implementación de políticas durante los últimos cinco años y, también, a quienes están o estuvieron a cargo de las áreas de evaluación, con el fin de identificar los usos efectivos de los resultados de las evaluaciones, junto con aquellos factores que inciden en el uso y aquellos elementos que lo obstaculizan.

El estudio tiene como ámbito de referencia la esfera nacional y, para completar el análisis, dada la estructura federal del gobierno de la educación, se seleccionaron dos jurisdicciones como casos subnacionales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Córdoba.

Para dar cuenta de las posiciones que asumen otros actores relevantes del sector educativo y de diferentes contextos de recepción de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje, así como también de otros usos efectivos que se realizan en ámbitos no gubernamentales, se entrevistó también a referentes de organizaciones de la sociedad civil, de *think tanks* y de ámbitos gremiales vinculados con el sector educativo.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de septiembre y diciembre de 2020. Ha sido de un enorme valor para la realización de este estudio la colaboración y la disposición de quienes ofrecieron su tiempo personal y laboral para poder

realizar las entrevistas bajo modalidad virtual, ya que se hicieron en el contexto de la pandemia de COVID-19. **Este estudio preserva el nombre propio de quienes fueron entrevistados** como referencia de sus opiniones e ideas, dado el compromiso asumido por el IIEP UNESCO, Oficina para América Latina sobre esta tarea.

El informe se organiza en ocho capítulos: el capítulo 1, precedente, expuso el marco institucional y los objetivos del estudio; el capítulo 2 presenta el enfoque conceptual y metodológico; el capítulo 3 da cuenta de los antecedentes de participación de Argentina en evaluaciones internacionales, regionales y nacionales, junto con una descripción sintética de cada una de ellas, en particular, para el caso de las evaluaciones administradas durante el período que el estudio abarca. Luego, el capítulo 4, compuesto por dos secciones, aborda los usos previstos y los usos efectivos de los resultados, lo que constituye los núcleos de interés de la investigación, en tanto, el capítulo 5 describe las dos jurisdicciones seleccionadas para trabajar las mismas dimensiones de análisis, pero en escala subnacional. A continuación, el capítulo 6 presenta los factores que inciden en los usos de la información, seguido por el capítulo 7 con las conclusiones y el capítulo 8 de recomendaciones. Por último, luego de presentar la bibliografía de referencia, se presenta un conjunto de anexos, donde se describen tanto los marcos normativos consultados, como las entrevistas realizadas y las dimensiones incluidas en los instrumentos que se emplearon durante la tarea.

Se agradece el excelente trabajo de Daniela Valencia, quien realizó un importante número de entrevistas y colaboró en las tareas de procesamiento. También, se expresa un reconocimiento al equipo que coordinó este estudio comparado y, en especial a Daniel Pinkasz, por las sugerencias, orientaciones e ideas que colaboraron con la concreción del informe. Los posibles errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de la autora.

2. Enfoques conceptuales y metodológicos del estudio

2.1. Precisiones conceptuales

A continuación, se desarrollan algunas precisiones conceptuales sobre el estudio.

Nociones amplias y restringidas acerca de la calidad educativa y de su medición

En Argentina, desde sus primeras aplicaciones, la evaluación de aprendizajes a gran escala estuvo asociada con el concepto de “calidad”. Por esta razón, este apartado presenta algunas referencias que permiten dar cuenta de que la necesidad de precisar cuestiones relativas al concepto de calidad y de su medición no resulta nueva ni es reciente. La demanda por evaluar la calidad de la enseñanza estuvo presente en Argentina en los años ochenta, bajo una perspectiva integral o abarcativa. Este enfoque, como se verá a lo largo del trabajo, vuelve a retomarse con la Ley de Educación Nacional (LEN) de modo prescriptivo y, luego, hacia 2020, como definición técnico-política para su medición bajo esquemas de indagación que incluyan, además de los resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes, las condiciones normales y excepcionales en que tienen lugar los procesos de enseñanza¹. Durante los últimos 35 años, es posible reconocer una tensión entre dos modos de definir la calidad educativa, uno amplio y otro restringido, cada uno de los cuales tiene un co-

1 La “Evaluación Nacional del proceso de continuidad pedagógica” implementada durante 2020 como consecuencia de la interrupción de las clases presenciales expresa el interés por indagar condiciones y procesos en un contexto de excepción. Véase: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica>

rrrelato en las políticas de evaluación implementadas y en los modos de medición puestos en juego durante el período democrático en Argentina. Si bien es posible identificar una mayor presencia del modo restringido, básicamente orientado hacia la elaboración de pruebas, existieron variaciones, tanto en los usos políticos de esa información, como en la utilización o no de sistemas de *rankings* (los que fueron eliminados a partir de la sanción de la LEN en 2006), y también respecto de los esquemas de difusión implementados durante ese período.

El documento *Calidad de la Educación*, elaborado para el ámbito estatal en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Lafourcade, 1988) y destinado al “fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones educativas” (que es tópico priorizado de este estudio), partió de diagnosticar que el proceso de expansión de la cobertura en la enseñanza básica se dio al mismo tiempo que se profundizó un deterioro cualitativo de los factores pedagógicos que afectaban mayormente a los sectores de menores recursos. De allí que, en muchos casos, la preocupación por la calidad también estaba asociada con las condiciones de equidad que la medición de logros y resultados evidenciaba². La propuesta de un Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación elaborado en aquellos años por Lafourcade señalaba que “la búsqueda de excelencia en la educación sin equidad social significa mayor desigualdad...” (Lafourcade, 1988; p. 45).

El trabajo citado planteaba que, para garantizar el objetivo de “educación de calidad para todos” era necesario disponer de información sobre cuestiones tan diversas, como los niveles de logro de los estudiantes de diferentes cohortes y próximos

2 Para esta afirmación, el trabajo hace referencia a una indagación realizada por la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Buenos Aires a partir de 1983, cuando se midió el nivel de logro de los objetivos curriculares en Lengua, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales, durante 1984 y 1985; también a un estudio realizado por Carlos Borsotti para CEPAL y PNUD, publicado en 1984, sobre áreas urbanas y rurales de América Latina; junto con datos similares relevados en Costa Rica y en México entre los años 1983 y 1987.

a egresar, de la calidad de las condiciones de infraestructura, medios y acción docente, de la percepción de los empleadores sobre las y los egresados y, además, que esa información se debía poner a disposición para su análisis y se complementaría con investigaciones que abordaran los determinantes de la calidad, de modo tal que se pudiera contribuir a su mejora (Lafourcade, 1988; pp. 18 y 19). En otro capítulo del texto, se señalaba la necesidad de organizar estudios de costo, que permitieran estimar los mecanismos de compensación para intervenir allí donde se detectaran mayores déficits en los rendimientos que no pudieran ser solventados con los presupuestos provinciales (Lafourcade, 1988; p. 44), además de recomendar la “autoevaluación institucional” en un conjunto de dimensiones muy exhaustivo (véase el Anexo 1 del documento citado).

El texto incluía la referencia a un discurso realizado por quien fuera presidente en 1986, Raúl Alfonsín, con motivo de realizarse la apertura del Congreso Pedagógico, en el que se señalaba que: “... se necesita incrementar la calidad de la enseñanza tan rápido como sea posible (...) la calidad es un derecho de todos y debe estar al alcance de todos (...) esa calidad no es solo un derecho ciudadano sino una responsabilidad social para posibilitar un ingreso razonable al siglo XXI...” (citado en Lafourcade, 1988; p. 23).

Interesa señalar también que los documentos de política de aquellos años asociaban la idea de calidad con la necesidad de democratizar la educación, eliminando las diferencias que había dejado instaladas el proceso dictatorial que dirigió el país hasta 1983 (Política educacional en marcha, 1986, citado en Lafourcade, p. 25).

Más adelante, serán la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 luego de un segundo proceso de descentralización del sistema educativo³, y la creación del Sistema Nacional de

3 La Ley 24.049 de transferencia de los servicios educativos, administrados hasta entonces

Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC), los que realizarán la operación de restringir el término “calidad educativa” casi de modo exclusivo a los niveles de desempeño o de logro en pruebas estandarizadas y externas que evalúan aprendizajes. Esta conceptualización se mantendrá desde entonces y durante 25 años, incluso en gestiones de diferente signo político. Si bien la Ley de Educación Nacional sancionada en 2006, como se presenta en el apartado que aborda los marcos normativos, introduce una visión más amplia del concepto de “calidad”, de los aspectos que lo caracterizan y de los modos o tipos de medición que alberga, las estrategias de medición y evaluación de la calidad seguirán haciendo referencia a las pruebas, aunque se verifique un aumento de producciones a cargo de las áreas estatales en los ámbitos ministeriales y de organismos de cooperación y de financiamiento que desarrollan la evaluación de políticas, y estas no siempre se vinculen con temas de calidad ni con la pretensión de integrar sistemas de información o de evaluación.

Zulma Perassi, en un artículo de su autoría, identifica tres etapas a partir de 1993 en relación con la consolidación del sistema nacional de evaluación de la calidad. Una primera etapa se describe como “fundacional” y transcurre entre 1993 y 2003; un segundo momento, es de “fortalecimiento y reajuste” y se ubica entre 2004 y 2015; y, por último, un tercer momento se inicia en 2016 y se caracteriza por la “revisión” de sistemas previos y replanteo, a partir de la Resolución 280 del Consejo Federal Educativo (CFE) que crea el Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa (Perassi, 2017; p. 8).

El trabajo de campo que organiza este estudio, si bien pone el foco sobre este último período, de 2016 a 2020, también incluye referencias normativas acerca de los momentos iniciales en los que se definió a la evaluación de la calidad como

por el Gobierno nacional hacia las jurisdicciones, se sancionó en 1991 y se implementó a partir de enero de 1992.

objetivo de política educativa, tal como se presentará en la sección que sigue, donde además se reconoce la utilidad analítica de las etapas propuestas.

Sistemas, políticas y operativos de evaluación

Para profundizar el objeto de este estudio, interesa precisar de qué modo los propósitos, las incumbencias y los sentidos atribuidos a un sistema de evaluación de la calidad se fueron conformando a lo largo de las décadas, pues ese recorrido permite caracterizar y entender la trayectoria de las transformaciones que alcanzó a los equipos técnicos y a las y los especialistas y funcionarios vinculados con las diferentes áreas y temáticas. Este relevamiento permite obtener una comprensión más cabal de las discusiones y los debates presentes en la actualidad.

Tanto los textos normativos analizados como las referencias utilizadas por las personas entrevistadas mencionan la existencia de sistemas, políticas u operativos de evaluación casi de modo indiferenciado o equivalente, es decir, como si se tratase de sinónimos. En este apartado, se intenta precisar cada uno de estos términos, fijar en qué se distinguen entre sí y qué sentidos se pueden reconocer en las normativas e incluso en las palabras e ideas expuestas durante las entrevistas realizadas, incorporando también la voz de las y los especialistas que los han diferenciado mediante sus reflexiones.

La Ley Federal de Educación, cuyo período de vigencia se ubica entre 1993 y 2006, estableció en su artículo 53, inciso k, como una obligación del Ministerio de Educación Nacional: “el diseño de un *sistema* de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación”.

El documento elaborado por Pedro Ravela (1994) a pedido del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), cuya función

fue constituirse como el marco conceptual de un sistema de evaluación, sostiene que:

... un sistema nacional de evaluación que proporcionara en forma periódica información comparable sobre los aprendizajes alcanzados por los educandos en todo el país –pero no solo los aprendizajes sino, además, acerca de las características socioculturales de la población atendida y acerca del contexto institucional en el que se desarrolla su escolarización–, tendría efectos en la mejora de la gestión y la calidad de la enseñanza...

Esta concepción de sistema incluye un conjunto de información e indicadores que no se limita solo a resultados de aprendizajes sino a lo que habitualmente se denomina “factores asociados”, además de garantizar la comparabilidad y una periodicidad definidas. En relación con los efectos, el autor señala cinco acciones o productos que se derivarían de la existencia de un sistema así concebido:

- a. Aporta a instancias nacionales y jurisdiccionales una base de información para el diseño de políticas para el mejoramiento que permitiría identificar los aprendizajes “primordiales” aún no alcanzados y en qué áreas o conjuntos de establecimientos eso sucede, para realizar una asignación “equitativa y racional” de recursos orientada en esa dirección.
- b. Cada establecimiento recibiría la información del desempeño de sus estudiantes para fortalecer la responsabilidad institucional e intervenir sobre sus causas para encarar proyectos de mejoramiento.
- c. Permitiría un mejor desempeño profesional al recibir una información más objetiva sobre el desempeño de sus estudiantes.
- d. Existiría la posibilidad de informar a la sociedad y a las familias sobre los resultados de la enseñanza en aspectos sustantivos.
- e. La presentación de la información a la sociedad, al sistema político y al mundo académico permitiría poner en

agenda el tema de la calidad de la educación y construir un consenso sobre las acciones requeridas para su mejoramiento (Ravela, 1994).

El documento hacía referencia a la participación de las jurisdicciones que, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, definían sus responsabilidades e incumbencias tanto respecto de qué se evaluaba, como así también acerca de cómo se organizaban los operativos y qué investigaciones debían complementar la información relevada, además de determinarse la elaboración de esquemas de capacitación, divulgación y uso de resultados destinados a la planificación y la toma de decisiones. En el marco de esta propuesta de sistema, el fortalecimiento de las unidades provinciales de evaluación fue una de las primeras tareas que se establecieron como necesarias, bajo el esquema de participación en capacitaciones o de misiones de asistencia técnica, ambas acciones a cargo de especialistas.

El rol del Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad (SINEC), según ese documento marco, fue producir –entre 1994 y 2001– información relevante y confiable, si bien se señalaba que correspondía a otros actores analizarla, evaluar el estado de la educación y generar las estrategias de mejora de la enseñanza. En efecto, se trataba de una tensión que aún hoy continúa vigente, de acuerdo con los testimonios recabados durante las entrevistas. Las áreas de evaluación tienen como función la producción de información de base y la puesta en disponibilidad de esos resultados, pero de ninguna manera son responsables de la existencia o de la ausencia de acciones para la mejora de la enseñanza. De allí que estas áreas, en particular en los estados subnacionales –tal como se verá en el capítulo 6–, han asumido como tarea la comunicación con el personal de supervisión y dirección de los establecimientos educativos, como uno de los ejes de su trabajo, es decir, como una forma de acercar a estos actores los resultados de sus acciones para la gestión pedagógica de las instituciones y de las aulas.

En el marco de este sistema, se organizaron los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), cuya primera aplicación tuvo lugar en 1993, en el último año de los niveles primario y secundario sobre las asignaturas consideradas prioritarias, Lengua y Matemática.

Este primer esquema de creación de un “sistema nacional de evaluación” luego será reformulado en 2010 por la Resolución 116 del CFE. Esta norma aprobó un documento marco denominado “Lineamientos para la evaluación de componentes para la calidad educativa”, cuyo texto proponía una visión más integral de la calidad educativa y una *política* de evaluación que incluyera más estudios y dimensiones, por fuera de la evaluación de los aprendizajes. En relación con los ONE, la resolución modificó su temporalidad y llevó la frecuencia de aplicación a intervalos trianuales, asumió la evaluación de tipo criterial⁴ y modificó la denominación de “evaluaciones de aprendizaje” por “evaluaciones de desempeño” (Scandell, 2016). En el anexo de la resolución se presentaba con detalle cuáles eran las responsabilidades que asumía el ministerio nacional y los ministerios provinciales. En el nuevo esquema, el organismo nacional concentraba las tareas de coordinación, de brindar capacitación al personal involucrado y la responsabilidad por la producción de los instrumentos, la corrección de las pruebas, la elaboración de informes y la posterior puesta en disponibilidad de toda la información producida. Las jurisdicciones, por otra parte, intervenían en la revisión de los instrumentos, en las tareas de logística, en instancias de sensibilización y en un uso de los resultados en pos de la mejora educativa, orientado específicamente hacia las escuelas y el cuerpo docente. La resolución establecía esta modalidad de trabajo, tanto para desarrollar los operativos nacionales como los internacionales. En 2016, período priorizado en este estudio, ocurrió una nueva reformulación. La Resolución 280 del Consejo Federal de

4 Se trata de aquellas pruebas cuyo criterio de corrección se refiere a objetivos establecidos por el currículum, por niveles de logro esperados o definidos de modo institucional.

Educación (CFE) y su anexo, plantearon que, para cumplir con el mandato de diseñar una política de evaluación, se requiere “un sistema de evaluación integral del sistema educativo que permita dar cuenta, a partir de diferentes dispositivos y estrategias, del estado de situación y evolución de variables centrales de funcionamiento del sistema, conforme lo establece el artículo 95 de la LEN”. Este sistema “integral” deberá tener un carácter federal, que promueva la autoevaluación de las instituciones con participación de docentes y otros integrantes de la comunidad educativa y establece además la obligación para la nación y las jurisdicciones de publicar resultados y presentar ante el Congreso de la Nación los resultados de las evaluaciones con frecuencia anual. El nuevo sistema se denomina Sistema de Evaluación Federal de la Calidad y la Equidad Educativa (SEFCEE).

El carácter federal del SEFCEE se garantiza en el marco del Consejo Federal de Educación y, para los aspectos técnicos e instrumentales, opera poniendo en órbita el funcionamiento de la Red de Evaluación Federal de la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE) cuyo propósito es el de afianzar una “cultura de la evaluación” en todos los niveles del sistema educativo (la coordinación de esta red existe como figura en el organigrama ministerial aún vigente y funcionó, de hecho, durante los años noventa).

Bajo esos lineamientos, el Sistema de Evaluación Federal de la Calidad y la Equidad Educativa se organizó en torno a cuatro componentes:

- los instrumentos de evaluación de aprendizajes, a través del Dispositivo Nacional de Evaluación de Aprendizajes Aprender, en adelante Operativo Aprender, así como otros dispositivos nacionales, regionales e internacionales de evaluación de aprendizajes;
- la autoevaluación en las instituciones educativas de la educación obligatoria;
- la evaluación de programas y proyectos por parte de los gobiernos educativos y

- el fortalecimiento federal de las capacidades estatales, en materia de evaluación a partir de la conformación de una Red de Evaluación Federal de Calidad y Equidad Educativa (REFCEE).

En relación con la primera versión del SINEC, en esta etapa se explicita la necesidad de evaluar programas y proyectos a cargo de los gobiernos, lo que implica que el objeto de la evaluación no lo constituían solo las instituciones (bajo los esquemas de autoevaluación) o los estudiantes, sino también las políticas. Al respecto, la necesidad de formar recursos destinados a estas tareas sigue siendo una constante.

Para vincular este punto con los apartados anteriores, si bien las propuestas suscriben al concepto amplio de la calidad educativa, es importante destacar que los desarrollos posteriores continuaron dando prioridad a la evaluación de aprendizajes a gran escala y, en algunos casos, presentando análisis que incluyen la presencia de factores asociados, si bien se desarrollan a un nivel descriptivo y poco integral. Como ejemplo, el anexo de la resolución despliega con detalle cuáles son las tareas relativas al diseño e implementación de las pruebas Aprender pero no incluye precisiones acerca de los otros componentes del sistema.

Una de las personas entrevistadas afirmó:

... el sistema educativo tiene que tener también capacidad de desarrollar distintas habilidades en los chicos y en las chicas, y muchas veces estas evaluaciones no avanzan sobre poder captar o medir esos otros logros. Y, por otro lado, todavía no hay un sistema de evaluación que permita poner en relación la capacidad del sistema educativo en torno a sus capacidades, sus recursos, su estado en relación a esos logros de aprendizaje. Entonces finalmente medimos lo que los chicos nos pueden contar, pero no medimos lo que las escuelas pueden hacer, o se mide de una manera indirecta...

(Entrevista a Agente de Organismo No Gubernamental).

La Ley de Educación Nacional (LEN), por otra parte, agregó la noción de “políticas de evaluación” en el título VI relativo a la Calidad de la educación, para referirse a uno de los elementos que contribuirían a asegurar la buena calidad de la educación, junto con otra serie de acciones (marcos curriculares, aprendizajes prioritarios, mejora de la formación de los docentes, dotar de recursos materiales a las escuelas, promover la innovación y la experimentación educativa). El artículo 96 señala que esa política se concertará federalmente y que las jurisdicciones participarán de la definición e implementación de un “sistema de información y evaluación periódica del sistema educativo”. En el texto de la ley, el término “operativo de evaluación” hace referencia a las pruebas internacionales como ya establecidas en la agenda de tareas bajo este apartado y, el artículo 99 también prescribe la presentación anual de los datos obtenidos ante el Congreso de la Nación:

... ARTÍCULO 99: El Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, elevará anualmente un informe al Honorable Congreso de la Nación dando cuenta de la información relevada y de los resultados de las evaluaciones realizadas conforme a las variables estipuladas en el artículo 95 de la presente, y de las acciones desarrolladas y políticas a ejecutar para alcanzar los objetivos postulados en esta ley (LEN, 2006).

El conjunto de variables mencionadas en el artículo 95 que es objeto de información y evaluación, así como la referencia del artículo 99, pueden inscribirse en la definición ampliada de calidad educativa, por lo menos al nivel de las prescripciones formuladas en el texto de la ley.

Una nota de prensa publicada recientemente por Silvia

Montoya⁵ se interroga sobre la existencia de una política de evaluación en Argentina, entendiendo por tal la que comprende: una definición institucional (es decir, qué dependencia está a cargo), la planificación de tipos de evaluación y su uso para retroalimentación del sistema, y la definición de objetivos y metas. Siguiendo esta enumeración, la respuesta de la autora consiste en afirmar que durante los últimos 25 años ciertamente no hubo en el país una política de evaluación (Montoya, 2020).

Al considerar a las dos jurisdicciones que han sido seleccionadas para dar cuenta de la dimensión federal respecto de estos tópicos, es posible observar que el texto de la Ley provincial de Educación de Córdoba incluye, entre los lineamientos de políticas fijados para el período 2016-2019, una referencia a los sistemas de evaluación y a las pruebas de aprendizajes como elementos que contribuyen a garantizar una educación inclusiva y de calidad, al proponer:

... Adecuar y resignificar los sistemas de evaluación de manera tal que sea posible valorar el funcionamiento del sistema educativo y los resultados de aprendizajes de los estudiantes, en vistas a optimizar los procesos de toma de decisiones para la mejora educativa.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por otra parte, advierte en una publicación cuyo título es Un sistema de evaluación de aprendizajes para la Ciudad de Buenos Aires (UEICEE, 2019) que “contar con una multiplicidad de evaluaciones no supone tener un sistema integrado de evaluación”. Algunas de las potencialidades que se identifican en ese texto, en relación con un sistema de evaluación, son: que permite tener una mayor claridad sobre las áreas relevadas al implementar diferentes estrategias de evaluación; que la devolución

⁵ Silvia Montoya fue directora del Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa (IDECE) en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación entre 1999 y 2001; entre 2012 y 2014 estuvo a cargo de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa en el Ministerio de Educación de CABA y redactó el proyecto de creación de la UEICEE. Desde 2014, se desempeña como directora del Instituto de Estadística de UNESCO.

de resultados puede incluir un mayor número de aspectos y factores considerados que orienten propuestas específicas de intervención didáctica; y que permite la construcción de una mirada compartida sobre la evaluación, la enseñanza y los aprendizajes para un conjunto de actores del sistema que acceden a sus resultados y generan análisis y acciones a partir de ellos (UEICEE, 2019). Quizá el mejor término que defina a las evaluaciones de gran escala es considerarlas “sistémicas”, toda vez que se proponen obtener una medición de conjunto del sistema educativo o de alguno de sus niveles al evaluar los años de finalización.

Por último, es importante señalar una diferencia que establecen Pérez Centeno *et al.* (2020) en un trabajo sobre las evaluaciones internacionales en países del Mercosur. Allí se evita hablar de “sistemas de evaluación” ya que entienden que las evaluaciones internacionales de gran escala que se aplican en la región no tienen un enfoque integral que sea consistente con los objetivos de los países que evalúan y, además, que no suelen permitir comparaciones en el tiempo. Al respecto, los autores expresan que: “Muy pocas experiencias proponen variantes metodológicas significativas y tampoco suelen incursionar en la evaluación del desempeño de los docentes, las instituciones, el currículo, las políticas educativas o los proyectos” (p. 64).

El artículo sostiene que no se verifica una articulación de las evaluaciones internacionales con otros dispositivos y que – allí donde existen– tampoco se aprecia articulación con los sistemas nacionales de evaluación ni la existencia de marcos interpretativos que los reúnan. Sin embargo, la convergencia de áreas evaluadas sí permite validar la robustez de los hallazgos sobre los bajos niveles de logro alcanzados.

La gestión de gobierno que se inició a fines de 2019 se inscribe en esta trayectoria, por tensionar el concepto de calidad hacia otras medidas y otros componentes y, también, por intervenir en la modificación de las prácticas de evaluación

que ocurren en el aula, un ámbito que no es habitualmente alcanzado, por lo menos, con cobertura nacional. Sin embargo, el particular contexto impuesto por la pandemia de COVID-19 a inicios de 2020 alteró las agendas previstas si bien, al mismo tiempo, permitió otras producciones que representan avances respecto de la conceptualización que prioriza la definición de políticas de evaluación (y, en particular, lo referido a la evaluación formativa). En palabras de quien está a cargo del Consejo Federal de Educación, el espacio que congrega a los ministros de educación de todo el país:

... El tema de la evaluación en particular ha quedado incluido dentro de esto que yo llamo políticas escolares y no ha tenido un tratamiento menor; de hecho, hemos logrado, al menos desde mi perspectiva, algunas reconceptualizaciones interesantes con respecto a los sistemas de evaluación y de acreditación de calificación en las jurisdicciones, que están desplegándose en este momento y que tal vez para el año que viene van a traccionar, a mi juicio, el lugar de las pruebas (...) Estamos en un momento en donde se va haciendo más evidente la necesidad de que las políticas educativas en nuestro país rediscutan la concepción de calidad de una manera más integral, que pueda efectivamente mirarse un conjunto de componentes de condiciones, de dimensiones y de prácticas (...) en esa discusión ingresan las políticas de evaluación (...) A mi criterio, hemos logrado integrar en la discusión sobre las políticas de evaluación que no se contraponga la idea de un uso racional de la información con un proceso más integral de decisiones (...) hay una posibilidad que se ha habilitado este año, con algunas cuestiones que ha impulsado el propio Consejo Federal, de hacer converger lo que parecía contrapuesto, los dispositivos de evaluación nacional con las prácticas del aula... (Entrevista a Referente del Consejo Federal de Educación).

De manera consistente con esta posición, durante un encuentro destinado a investigadores donde se presentaron las producciones del Ministerio de Educación, la funcionaria política y técnicamente responsable de los sistemas de información y evaluación ha expresado algunos de los propósitos en torno a la medición de la evaluación de la calidad educativa:

... Nos proponemos superar la reducción de la evaluación a la evaluación estandarizada de aprendizajes y superar la reducción de las políticas de mejora a las políticas de evaluación de los aprendizajes (...) también, articular y complejizar la información que se produce y los juicios evaluativos que somos capaces de producir sobre esa evaluación (...) Necesitamos construir mejor los problemas, mejorar las hipótesis de las que disponemos para explicar esos problemas, para sustentar mejores políticas, más justas, que aseguren el derecho a la educación de todos y todas...⁶.

En el marco de la entrevista realizada, la misma funcionaria afirmó:

... la evaluación del sistema educativo, lo que se llama habitualmente la evaluación de la calidad educativa debe realizarse sobre una multiplicidad de indicadores, teniendo en cuenta distintas dimensiones del sistema educativo, entonces articulamos para evaluación tanto los indicadores de aprendizaje como indicadores de trayectoria del sistema educativo, como también indicadores de condiciones de escolarización, condiciones de vida de los estudiantes, etc. De manera que lo que nos proponemos es que, lo que se llama habitualmente evaluación del sistema o políticas de evaluación, sean una evaluación más compleja, que no se reduzca a la evaluación de aprendizajes... (Entrevista a Funcionaria

6 Reunión convocada el 11 de diciembre de 2020 en el marco del Observatorio del Derecho a la Educación, destinada a directoras y directores de proyectos de investigación.

del Ministerio de Educación Nacional).

Finalmente, interesa señalar la reciente creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación como ámbito de participación amplia en términos de perfiles y de visiones que buscan acompañar este proceso en el que, como se señaló, se propone revisar el sentido de los operativos de evaluación y el uso que de ellos. Nuevamente, en palabras de la autoridad responsable entrevistada en el marco de este proyecto, se trata de que:

... La evaluación de aprendizajes tiene que ver con una dimensión o un indicador que nos permite evaluar el cumplimiento de ese derecho, si se distribuyen o no de manera igualitaria aprendizajes de calidad, que es lo que establece la ley (...) Lo que nosotros venimos a sostener es que las políticas de evaluación no son una política de mejora de la educación ni de las condiciones de acceso al derecho y que en todo caso tienen que ofrecer los insumos para generar esas políticas. Para eso, las evaluaciones tienen que poder combinar, insisto, indicadores más complejos que no se reduzcan a la evaluación estandarizada; si yo tuviera que decir cuál es la información más interesante que ofrecen los operativos de evaluación de aprendizaje nacionales e internacionales en realidad tiene que ver con los factores asociados, la información más interesante aparece cuando se cruza la información que se levanta a través de cuestionarios complementarios mucho más que los rendimientos en las pruebas (Entrevista a Funcionaria del Ministerio de Educación Nacional).

2.2. Precisiones metodológicas

Como se señaló en la presentación, este estudio integra un trabajo más amplio que compara la situación de seis países de la región, en relación con el uso de los datos de los operativos de evaluación de aprendizajes en el planeamiento de

la política educativa. En este sentido, se debe destacar que los objetivos específicos del estudio comparado son los que a continuación se detallan.

- Indagar sobre el uso de los resultados de los operativos de evaluación de aprendizajes comprometido por los organismos de planificación y gestión de la política educativa de cada país.
- Identificar el uso efectivo que esos organismos hacen de los resultados de las evaluaciones en distintas fases del planeamiento de las políticas educativas.
- Analizar qué factores influyen en los desajustes y brechas eventualmente identificados entre el uso comprometido de esa información y el uso observado en cada caso.

Los operativos de evaluación de aprendizajes comprendidos son los internacionales, en particular el caso de las pruebas PISA, que se constituye como el instrumento de comparación que reúne a varios países de la región; luego se encuentran los estudios regionales, conducidos por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y, en particular, la última edición denominada ERCE. Finalmente, están los operativos nacionales de cada país. Como en el caso de Argentina, el estudio se focaliza sobre el comportamiento del período 2016-2020, los instrumentos que se encuentran bajo análisis son el denominado Operativo Aprender (2016 a 2019) y, más recientemente, la Encuesta Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica.

La primera etapa del trabajo de investigación se dedicó al análisis de la normativa referida a la evaluación de la educación, con el doble propósito de identificar los usos previstos y, al mismo tiempo, orientar algunas de las dimensiones a indagar durante las entrevistas. Así se analizaron leyes de educación, documentos de encuadre generales y específicos sobre evaluación (marcos legales, lineamientos políticos, planes estratégicos, encuadres institucionales) y también se estudiaron los organigramas del Ministerio de Educación y del organismo donde se inserta el área responsable de la

evaluación, así como de las relaciones funcionales entre las áreas, con el propósito de dar cuenta del marco institucional en el que estas funciones se asientan, en el caso de cada una de las jurisdicciones en análisis. En Argentina, se profundizó la lectura y el estudio de aproximadamente 42 normativas y documentos con posibles lineamientos acerca de la temática de la evaluación (véanse más detalles en el Anexo 1 de este documento).

La segunda etapa del trabajo estuvo enfocada a relevar, mediante entrevistas con agentes clave, cuáles eran los usos previstos y efectivos de las evaluaciones, con un particular énfasis sobre la planificación de políticas. Para ello, también se consideró la comprensión, el significado y la experiencia de los distintos actores frente a las evaluaciones de gran escala.

Criterios de selección de los actores entrevistados

En una primera instancia, se determinaron perfiles de dos universos: funcionarios y funcionarias gubernamentales, exfuncionarios o exfuncionarias, por un lado, e integrantes de organizaciones de la sociedad civil, por otro lado. En las áreas gubernamentales, se definieron tres tipos genéricos para consultar informantes: los niveles de toma de decisión, las áreas usuarias de información y las áreas de evaluación (estas últimas entendidas como productoras del tipo de información cuyo uso es objeto de este estudio). Para cada uno de los subuniversos de las áreas gubernamentales, se decidió entrevistar, a la vez, dos tipos de perfiles específicos, uno de carácter político y otro de carácter técnico. El carácter “político” o “técnico” se identificó, según el país, por el modo de acceso al cargo o por la naturaleza de la función desempeñada.

En el caso de las áreas usuarias de información, se incluyeron los ámbitos de planeamiento y las áreas que se denominaron genéricamente “operativas”, entendiendo por tales a las

unidades de gestión de la administración central sectorial cuyas funciones, de acuerdo con las especificaciones de los organigramas de sus respectivas administraciones, permite considerarlas como posibles usuarias de información de resultados de la evaluación. Inicialmente se pensó en formación y profesionalización docente, currículum, unidades a cargo de programas especiales. Luego en esta misma categoría se incluyó a las unidades que tuvieran responsabilidades directas sobre la supervisión, la fiscalización o el apoyo de los establecimientos educativos.

Para cada uno de los tres países federales, se decidió seleccionar dos estados subnacionales y, para el caso de Brasil, un municipio. Se seleccionaron entidades subnacionales que, de acuerdo con la información proporcionada por informantes clave, reportaran al menos uno de los siguientes dos rasgos: un uso intensivo de los resultados de las evaluaciones aplicadas nacionalmente, como el desarrollo de pruebas o módulos o, en todo caso, muestreos propios de evaluación de aprendizajes a gran escala, fueran estos nacionales o internacionales.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, se procuró identificar organizaciones que, de acuerdo con la información disponible sobre su actuación pública, pudieran ser caracterizadas como usuarias de información proporcionada por las evaluaciones de aprendizajes a gran escala, que tuvieran incidencia en el debate de las políticas educativas –o en los debates sobre el uso de la evaluación–, que desempeñaran actividades de advocacy en educación o, también, oficinas de organismos internacionales que tuvieran un papel activo en la escena educativa nacional. Asimismo, se incluyó a representantes gremiales por el papel que estos han desempeñado históricamente en el debate sobre políticas educativas y porque, a menudo, en algunos países de la región los resultados de las evaluaciones han sido parte de políticas de regulación del desempeño de la docencia (Cabal et al., 2018; Ravela, et al., 2008; Silva, et al., 2012).

Por último, se aceptó un margen de variabilidad en el número de exfuncionarios y exfuncionarias a entrevistar, al considerar los procesos recientes de recambio en las administraciones gubernamentales o cuando se detectaran perfiles que, por su papel en el desarrollo del dispositivo de evaluación de aprendizajes a gran escala, ameritara incorporar su perspectiva. La distribución de las 17 entrevistas realizadas se presenta en la siguiente tabla (1) y el listado de cada organismo, área o entidad consultados, se puede identificar en el Anexo 2, al final de este documento.

Tabla 1. Entrevistas realizadas por tipo de perfil según jurisdicción y por tipo de organización

Funcionarios y exfuncionarios gubernamentales			Integrantes de organizaciones de la sociedad civil	
Jurisdicción	Tipo de perfil		Tipo de Organización	
	Político/ Usuarios	Productor		
Nación	3	3	Organismo internacional	1
Ciudad de Buenos Aires	1	2	Think tanks / Fundaciones	4
Córdoba	1	1	Gremio	1

Fuente: elaboración propia.

Para garantizar la comparabilidad del trabajo realizado y para desarrollar una discusión acerca de las dimensiones a incluir en las entrevistas –tomando como punto de partida el guión elaborado por la coordinación del estudio–, se mantuvieron reuniones de trabajo con los consultores a cargo de cada informe. Las dimensiones que organizan la tarea desplegada están detalladas en el Anexo 3, al final de este documento.

3. Las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en Argentina

En este capítulo, se presentan de manera sintética las evaluaciones estandarizadas vigentes durante el período considerado en este estudio, tanto nacionales, regionales como internacionales, a partir de las cuales se organizó la indagación sobre los usos previstos y efectivos, los contextos de uso previstos para la toma de decisiones y el diseño institucional de las áreas a cargo de estas funciones a nivel nacional.

3.1. Evaluaciones abarcadas por el estudio

En el contexto nacional, se desarrollan pruebas de evaluación de gran escala que cubren la totalidad de las jurisdicciones del país en los niveles primario (CINE 1) y secundario (CINE 2 y 3), desde 1993 y de modo ininterrumpido, si bien se han producido variaciones en cuanto a los años de estudio indagados, las disciplinas comprendidas, el calendario de implementación, el tipo de relevamiento realizado (ya sea censal o muestral) y el tipo de evaluación (ajustada a normas o a criterios), además de los cambios en su denominación. Hasta 2015, por ejemplo, la denominación utilizada fue Operativo Nacional de Evaluación (ONE) y, a partir de 2016, las pruebas pasaron a llamarse Operativo Aprender.

En el contexto regional, el país participa desde 1997 del operativo desplegado por el LLECE, denominado PERCE, y de allí en más se aplicaron las ediciones de SERCE, TERCE y ERCE. A nivel internacional, Argentina está vinculada con los operativos de las pruebas PISA organizadas por la OCDE desde 2000, de manera ininterrumpida y hasta la fecha⁷.

7 En 2015, si bien Argentina participó del operativo, los resultados no están disponibles porque surgieron dificultades metodológicas en relación con la muestra utilizada.

Durante 2019, como resultado del proceso de elecciones nacionales y provinciales, los equipos de gobierno han sido alcanzados por cambios en la composición de sus gabinetes. A nivel nacional, una fuerza política diferente a la anterior llegó al gobierno. Por otra parte, la irrupción a escala global de la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020, y la consecuente suspensión de clases presenciales detuvo abruptamente la continuidad de las agendas previstas o preplanificadas para 2020 y 2021, lo que también condicionó los operativos de evaluación de aprendizajes que estaban pautados en los calendarios habituales. A nivel internacional, por caso, la aplicación de las pruebas PISA se trasladó hacia 2022, previendo para 2021 la realización de un operativo piloto.

El carácter inédito de la pandemia y el impacto que tuvo sobre la escolarización requirió otros modos de indagación que pudieran dar cuenta de las condiciones en las que fue posible sostener la escolaridad. En ese momento y por aplicación de la Resolución 363/20, se implementó una Encuesta Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica, con el objeto de relevar las definiciones que cada jurisdicción fue implementando y cuáles fueron las acciones que desplegaron directivos, docentes, familias y estudiantes para sostener la escolaridad a distancia. El área a cargo de los sistemas de evaluación e información asumió la realización de este operativo de alcance nacional, que –en pocos meses–, permitió acceder a una caracterización de la situación educativa. Este estudio ha servido de insumo para la toma de decisiones sobre cuestiones estructurales de la formación, como lo son, entre otras, la evaluación y la acreditación de saberes y aprendizajes⁸. La finalidad de la encuesta, según se señala en la página institucional del Ministerio de Educación de la Nación es: “Brindar evidencias para la toma de decisiones, la planificación del retorno a clases y la reorganización de las actividades edu-

⁸ Los instrumentos utilizados, los informes de resultados y las bases usuarias están disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica>. Consultado en diciembre de 2020.

cativas, en el marco de la responsabilidad que tiene el Estado Nacional y los Estados jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación”.

Durante el mismo año se publicaron los resultados del operativo Aprender 2019 pero, a diferencia de lo ocurrido con los informes de resultados previos, que únicamente reflejaban los niveles de logro con alguna información que combina datos de los factores asociados relevados, el informe presentado, en línea con la decisión de producir análisis más integrales, incluye información proveniente de otras fuentes de datos (Relevamientos Anuales, Encuestas de Hogares y Programa de Costos, entre otros). Con estos datos, ha sido posible caracterizar condiciones de acceso, trayectorias y aprendizajes alcanzados.

El informe Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019 también integra datos de la prueba PISA 2018 y está disponible en versión digital con la suma de datos de nivel nacional, informes jurisdiccionales, un informe metodológico, otro informe de síntesis de resultados y, continuando la tradición de los relevamientos anteriores, presenta el acceso a microdatos y a los cuestionarios que han sido empleados durante la aplicación⁹. A los fines de este estudio, interesa destacar el esfuerzo por integrar diferentes fuentes de información, que no solo se enuncian en marcos normativos o en la retórica de las prácticas deseables, sino que permiten identificar producciones y acciones que se orientan hacia la ampliación de los elementos de referencia, para componer el mapa de la situación educativa sin restringirla a la evaluación de aprendizajes, si bien este último es el aspecto abordado de manera prioritaria en este estudio.

⁹ Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-de-la-educacion-secundaria-en-argentina-2019>. Consultado en diciembre de 2020.

La Tabla 2 que se presenta a continuación sintetiza las principales características de cada evaluación de aprendizajes implementada en Argentina.

Tabla 2. Principales características de las evaluaciones de aprendizajes implementadas en Argentina entre 2016 y 2020

Descriptor	Tipo de evaluación de aprendizajes		
	Aprender (Nacional)	ERCE (Regional)	PISA (Internacional)
Objetivos	Obtener y generar información oportuna y de calidad para conocer mejor los logros alcanzados y los desafíos pendientes en torno a los aprendizajes del estudiantado para contribuir a procesos de mejora educativa continua.	Medir logros de aprendizaje en relación con los objetivos de aprendizaje que son comunes en la región según los planes de estudio de cada país.	Describir la situación de la educación escolar en los países y promover el mejoramiento de la misma. Busca evaluar la capacidad de los estudiantes de entender y resolver problemas de la vida cotidiana y social.
Población a la que se aplica	En el 3° grado/año y en el último año de cada nivel obligatorio.	Estudiantes de nivel primario de América Latina y el Caribe, de 3° y 6° grado/año.	Estudiantes de educación formal de 15 años de edad, independientemente del grado o año que cursen.
Año de aplicación	2016, 2017, 2018 y 2019	2019	2018
Alcance	Muestral, en 2016, en el 3° grado/año. Luego fue censal.	Muestral	Muestral
Periodicidad	Anual (excepto para primaria en 2019 y para secundaria en 2018).	Variable	Triannual

Dominios o áreas de conocimiento evaluados	Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. En 2019, se incluyó Educación ciudadana.	Lenguaje (lectura y escritura) y Matemáticas. La prueba del área de Ciencias Naturales es rendida solo por los estudiantes de 6° grado de educación primaria.	Matemática, Lectura y Ciencias. En 2018, el foco estuvo puesto en Lectura.
Tipo de escuelas	Primarias y secundarias, de sector estatal y privado.	Primarias, de sector estatal y privado.	Secundarias, de sector estatal y privado.
Organismo responsable	Secretaría de Evaluación del Ministerio de Educación de la Nación.	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), UNESCO	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)
Información de contexto en cuestionarios complementarios	El cuestionario complementario recoge información sobre clima escolar, autopercepción del estudiante, prácticas educativas, usos de tecnologías, contenidos sobre Educación sexual integral trabajados y acciones de capacitación realizadas por docentes. Son completados por directivos, docentes y estudiantes.	Incluye cuestionarios que completan diferentes miembros de la comunidad educativa: estudiantes, familias, docentes y directores, con el fin de conocer los contextos en los cuales los aprendizajes de los estudiantes tienen lugar.	Los cuestionarios complementarios de las pruebas analizan aspectos vinculados con la oferta educativa, las características de los sistemas, la organización interna de las instituciones escolares, las prácticas de enseñanza, las percepciones de estudiantes, docentes y directivos, y el contexto socio-económico y cultural.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información disponible en páginas web institucionales de OCDE, LLECE, el Ministerio de Educación de la Nación, UEICEE y las entrevistas realizadas.

3.2. Diseño institucional de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala

En este apartado se describen las características organizacionales del área a cargo de la realización de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en el país, junto con los mandatos y atribuciones asignados y la modalidad de asignación de recursos.

Como resultado del análisis de los organigramas de nivel nacional, se constata que durante el período que abarca este estudio el área responsable de la tarea de administración de las evaluaciones fue una Secretaría de Estado (mediante el Decreto 552/2016). También se deja asentado que este organismo mantiene sus funciones y su rango como Secretaría al momento de realización de este Informe Nacional (por Decreto 50/2019).

Se trata de áreas que, desde su creación, conservan además de un espacio en el organigrama, partidas presupuestarias propias y con destino específico. Así, entre 2012 y 2019 el presupuesto pasó de \$ 187,4 a \$ 415,2 (cifras que se expresan en millones de pesos constantes a valores de 2018; Claus y Sánchez, 2019, p. 24), en tanto se trata de la partida que mayor incremento relativo obtuvo durante el período, con un 24,8%. En el presupuesto de 2021, se observa que la Secretaría de Evaluación e Información Educativa tiene asignados \$ 502.810.033 . Los objetivos y las actividades previstas para ese año, que constan en el texto del presupuesto, son los que se detallan a continuación.

El programa tiene como objetivos principales: ofrecer evidencia técnicamente sólida para la toma de decisiones de planeamiento e implementación de políticas educativas nacionales y jurisdiccionales orientadas a garantizar el cumplimiento del derecho de todos a una educación de calidad; realizar evaluación y seguimiento de políticas; y difundir información rigurosa que aporte a la discusión pública acerca de la igualdad y la

calidad de la educación.

Asimismo, se prioriza la producción permanente de datos en conjunto con las jurisdicciones, de manera consensuada en el seno del Consejo Federal de Educación y con las Redes Federales de información y de Evaluación. Las políticas de evaluación y de producción de información sobre el sistema educativo se orientan a determinar si el Estado Nacional está cumpliendo con la garantía del derecho a la educación y cuáles son los factores que obstaculizan la universalización del acceso igualitario a una educación de calidad.

Para ello, dando continuidad a las acciones de evaluación, consolidación de información y atención de nuevas demandas, se prevé desarrollar las siguientes acciones:

- Procesamiento y difusión del relevamiento estadístico censal anual del sistema educativo 2020 e implementación del censo estadístico 2021.
- Desarrollo del Sistema de Información Digital Educativa (SINIDE).
- Aplicación del dispositivo de seguimiento de reanudación de clases previsto en la Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica (2020-2021).
- Preparación de la primera Encuesta Nacional Educativa para su aplicación postcensal, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) del Ministerio de Economía.
- Aplicación de un operativo de evaluación censal de aprendizajes en el último grado del nivel primario.
- Aplicación de un operativo de evaluación muestral de aprendizajes en el nivel secundario.
- Aplicación de la prueba piloto de la evaluación internacional de aprendizajes PISA 2022, por primera vez en soporte digital.
- Articulación de los indicadores estadísticos de cobertura y trayectoria educativa y los indicadores de aprendizaje para evaluar las condiciones de acceso a una educación igualitaria y de calidad. Para ello, se prevé desarrollar un

Índice de Condiciones para una Educación de Calidad.

- Puesta en línea del Portal Nacional de Datos Educativos, con el fin de dar acceso público a toda la información producida sobre el sistema educativo argentino.
- Realización de estudios regionales de seguimiento del ejercicio del derecho a la educación, en el marco del Observatorio del Derecho a la Educación (en articulación con Universidades Nacionales)¹⁰

Por otra parte, la Secretaría de Evaluación e Información Educativa (SEIE) tiene como responsabilidad primaria, de acuerdo con el Anexo 2 del organigrama vigente (mediante el Decreto 50/2019):

Gestionar y desarrollar el sistema de evaluación e información del Ministerio, en articulación con la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y las provincias, para proveer insumos estratégicos para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas educativas tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social, conforme lo establece la Ley de Educación Nacional.

Además de la Secretaría, el sistema de evaluación posee la Dirección de Evaluación Educativa (DEE), que depende de una Dirección Nacional de Información y Evaluación que, a la vez, responde al mandato de la SEIE. Esta Dirección de Evaluación Educativa tiene a su cargo las siguientes acciones, según se enuncia en el Anexo 4 del organigrama nacional.

1. Programar y coordinar la evaluación continua y periódica de distintos aspectos de la organización y funcionamiento del Sistema Educativo Nacional en el marco de lo establecido en la Ley de Educación Nacional.

¹⁰ Puede consultarse el presupuesto en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/jurent/pdf/P21J70.pdf>

2. Instrumentar las evaluaciones estandarizadas de estudiantes de alcance nacional e internacional.
3. Desarrollar e instrumentar dispositivos de evaluación de las condiciones materiales y pedagógicas de enseñanza y aprendizaje.
4. Administrar, a nivel nacional y de las jurisdicciones, un sistema articulado de evaluación de programas y proyectos en el marco de la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE), como insumo para el mejoramiento de las políticas educativas.
5. Asistir en el diseño e implementación de estrategias de monitoreo y evaluación de metas de políticas educativas implementadas a nivel nacional en el marco del CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN.
6. Asistir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los equipos jurisdiccionales dedicados a las acciones de evaluación educativa.
7. Realizar publicaciones de la información relevante para la política educativa nacional y promover su difusión al conjunto de la sociedad.

Según se infiere del listado anterior, las jurisdicciones toman parte en el diseño e implementación de los esquemas de evaluación que se acuerdan a través de su participación en el CFE y participan en aspectos más operativos de la agenda de trabajo en las denominadas “mesas federales”, que se organizan en el marco de la REFCEE. El ministerio, por su parte, conserva el rol de coordinación de esa agenda (Scandell, 2016; p. 56).

Las mesas federales se constituyen como un espacio de concertación entre las provincias y –según aportan los entrevistados que están a cargo de las áreas de evaluación– son, en general, de carácter técnico. En ese ámbito se definen aspectos instrumentales, relativos a la logística, a los contenidos, a los cronogramas de trabajo y a la disponibilidad de información que resulta de los operativos implementados, generalmente, a partir de una primera propuesta de trabajo

presentada desde las instancias nacionales. Esta práctica de trabajo ha sido característica de las áreas de información y de evaluación desde los años noventa y se sostiene hasta el presente. Tal como se desarrolla en el capítulo 6, se trata de un espacio reconocido positivamente por las jurisdicciones, pues es funcional para definir acciones y para la orientación de los recursos que los operativos de evaluación llevan asociados, como la contratación de perfiles de trabajo particulares para la aplicación de las pruebas, la sistematización de los datos o para la realización de acciones específicas de capacitación de sus equipos y de los actores escolares.

La Dirección de Evaluación Educativa (DEE) se organiza en los siguientes equipos de trabajo: metodología, procesamiento, área pedagógica, evaluaciones internacionales, evaluación de políticas y programas y, luego, presenta un conjunto de áreas que son transversales a toda la Secretaría de la que depende la DEE, que incluye funciones de comunicación, administración, sistemas y un equipo de implementación federal que tiene a su cargo el vínculo con las provincias (Entrevista Ar_Eva_1).

El artículo 98 de la Ley de Educación Nacional, por otra parte, establece la creación de un Consejo Nacional de la Calidad Educativa con participación colegiada de actores políticos, gremiales y especialistas del campo académico. Este Consejo, además, se conformó muy recientemente –en julio de 2020– como “órgano de asesoramiento especializado” del ministerio. En el artículo 1º de la Resolución 549 del MEN se propone como lineamiento estratégico, asumir:

... una visión amplia de la calidad de la educación... (e)
ir más allá de los debates centrados únicamente en los aprendizajes medibles en operativos de evaluación y generar una perspectiva integral que redefina el concepto de calidad de la educación para abarcar las distintas aristas del derecho a la educación.

En las entrevistas se ha indagado acerca de la percepción de los actores consultados sobre este Consejo y sobre cuáles son sus expectativas, considerando que se trata de la iniciativa política más reciente acerca de la “calidad de la educación” como eje de intervención, lo que permitiría cumplir un mandato normativo que ya estaba establecido desde 2006. Al respecto, predomina en general una expectativa favorable, sobre todo, acerca del establecimiento de una agenda de trabajo que surja de los consensos y que determine –de manera “objetiva”– un esquema de periodicidad y de metas de la evaluación.

... Deviene de la ley, de algo que no se había conformado (...), la verdad es que lo vemos con optimismo, hay diferentes representaciones en ese Consejo, creemos que tiene personas de mucha relevancia, conocimiento, autoridad (...) lo que tendríamos que pedirle también como sociedad es que no quede nada más que en la conformación de un Consejo ¿no? Sino en las recomendaciones que deberían surgir de allí, que se cumplan...

... En principio siempre es bienvenido estos ámbitos de participación, aparte es un ámbito bastante plural, con una participación muy amplia de distintos sectores; a veces, uno hubiese preferido que estén más representados otros sectores que otros, pero bueno, no invalida que se convoque este Consejo. Nos parece mucho más interesante pensar la evaluación desde un Consejo plural, amplio, con una mirada mucho más amplia que lo que se hacía hasta ahora; creemos que esas sí son las formas... (Entrevista a Representante gremial).

Hasta el momento, el Consejo estuvo abocado a generar un esquema de funcionamiento ya que, al estar integrado por 35 personas de diferentes ámbitos, requiere de una organización por comisiones que trabajan temas específicos y hacen

propuestas y recomendaciones –por ahora– en torno a temas vinculados con el régimen académico 2020-2021, al análisis de las desigualdades en función de la ausencia de conectividad para la continuidad pedagógica y el regreso a la presencialidad, luego de la suspensión impuesta por la pandemia de COVID-19 (Entrevista a funcionario gubernamental).

En este contexto, es interesante señalar que durante el período que se toma en análisis un senador, exministro de Educación, presentó en 2018 un proyecto de ley para avanzar en la creación de un Instituto de Evaluación de la Calidad y la Equidad Educativa (IECEE), el cual no contaba con el aval de quien ocupaba en ese momento la Secretaría de Evaluación (Entrevista a ex funcionario gubernamental), aunque sí con apoyo de otros sectores del campo educativo¹¹. Esto generó un conjunto de declaraciones públicas de oposición por parte de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y de otro gremio importante de la provincia de Buenos Aires, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA)¹².

Si bien a lo largo de todo el período, ha prevalecido un esquema organizacional en el que el área a cargo de la evaluación de aprendizajes integra la estructura ministerial, su forma institucional continúa siendo objeto de polémica para algunos especialistas y organizaciones del sector educativo.

Sobre la agencia autónoma de calidad educativa... que tenga la autonomía suficiente para no depender del gobierno de turno, sino que esto sea una verdadera política de Estado; este es un tema delicado, donde van a

11 Véase: <https://prensa.argentinosporlaeducacion.org/en-argentina-la-evaluacion-educativa-tiene-menor-independencia-politica-que-en-otros-paises-latinoamericanos> Consultado en enero de 2020.

12 Véase nota en: <https://www.suteba.org.ar/suteba-acompaa-el-enrgico-rechazo-de-cteral-proyecto-de-ley-por-la-creacin-de-un-instituto-de-evaluacin-19035.html>. Consultado en diciembre de 2020.

intervenir muchos intereses, pero me parece que, si hay una decisión política por las intervenciones en base a evidencia rigurosa, lo tenemos que lograr. Acá no tenemos que compararnos con Finlandia ni con Singapur, tenemos que compararnos con México, Brasil, Chile y entonces, la verdad que daríamos un paso adelante, en principios que están establecidos en la ley... (Entrevista a Referente de OSC).

Este punto será retomado en las recomendaciones finales del presente estudio.

4. Usos previstos de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en Argentina

4.1. Usos previstos de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala

En esta primera parte del capítulo se despliegan los resultados del estudio en relación con los usos previstos para la evaluación, en los principales marcos normativos, en los documentos de política y en los esquemas de planificación identificados, de acuerdo con el trabajo de sistematización (para mayores detalles, consúltese el Anexo 1) y con la información recolectada a partir de las entrevistas realizadas (véase el Anexo 2 al final de este documento).

El lugar de la evaluación en los marcos normativos y en los documentos de política educativa

La Ley Federal de Educación 24.195 de 1993, norma que corresponde al período en que se inaugura la edición de las pruebas de aprendizaje a gran escala, incluye un capítulo IX, que tematiza sobre “La calidad de la educación y su evaluación”. En él, se expresa el objetivo de la evaluación, asociado con: verificar la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de formación docente (art. 49). Un poco más adelante, el artículo 53 del mismo texto establece como una de las funciones del Ministerio de Educación Nacional, la de: “Evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de

la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación”.

Más tarde, la Ley de Educación Nacional (LEN) sancionada en 2006, que regula el sistema educativo argentino actualmente, con la pretensión de revisar y reorientar algunas de las líneas definidas en la norma de los años noventa, conserva un apartado específico destinado a “la calidad de la educación” (bajo el Título VI), donde se concentran disposiciones generales, específicas y relativas, a la existencia de un sistema de información y de evaluación del sistema educativo. A propósito de la temática, el artículo 85 inciso d) establece la necesidad de implementar una “política de evaluación concebida como instrumento para la mejora de la calidad de la educación”, mientras que enumera de modo amplio cuáles son los elementos que conforman una educación de calidad (infraestructura, enseñanza de idiomas extranjeros, uso de tecnologías, diseños curriculares actualizados, entre otras dimensiones).

Con el foco puesto en el propósito de este estudio, interesa destacar especialmente el artículo 94 de la LEN, donde se hace referencia a la responsabilidad del Ministerio de Educación 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”.

Este tan importante artículo 99 establece que constituye una obligación del Poder ejecutivo elevar anualmente un informe ante el Congreso de la Nación, que transmita cuál ha sido la información relevada mediante la evaluación, acerca del estado y situación del sistema educativo nacional.

Dada la condición federal del gobierno de la educación en Argentina, las políticas de alcance nacional se definen en el

marco del CFE, como ámbito de concertación que involucra a las jurisdicciones. Por esta razón, resulta de relevancia analizar las resoluciones que se originaron en los últimos años en ese espacio, acerca de los acuerdos políticos alcanzados que han tenido como objeto o como instrumento de reflexión a los operativos de evaluación de amplia escala.

En el apartado Sistemas, políticas y operativos de evaluación del capítulo 2 de este Informe Nacional, se hizo referencia a las resoluciones 116/2010 y 280/2016 que, durante diferentes gestiones de gobierno, asignaron funciones y definieron propósitos destinados a la conformación de “sistemas de evaluación” que, en todos los casos, seguían priorizando como componente a la evaluación de los aprendizajes o de los desempeños del estudiantado.

En 2016, la resolución 284 del Consejo Federal Educativo crea la Red de Mejora de los Aprendizajes, con el propósito de desarrollar estrategias para la mejora de la calidad. La Red se propone como un ámbito “ejecutor” de políticas concertadas que tengan como eje prescrito la mejora de los aprendizajes. Entre sus fundamentos, se reseñan los bajos resultados obtenidos por los y las estudiantes en las áreas de Lengua, Matemática y Ciencias, el bajo nivel de egreso del secundario y el abandono ocurrido durante los primeros años de las carreras de educación superior no universitaria. En efecto, bajo estas circunstancias, el uso de datos se convierte en uno de los ejes a partir de los cuales se propone trabajar y planificar acciones:

La Red se crea como un espacio para planificar acciones de mejora a través del trabajo articulado y colaborativo entre los equipos nacionales y provinciales (...) busca fortalecer la cultura del uso de los datos y la toma de decisiones basada en evidencia en el ámbito educativo, especialmente en relación a las acciones vinculadas a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje (...) La producción y el uso de datos constituyen una

dimensión central de todo proceso de mejora. Es necesario contar con diagnóstico para comprender el contexto en el que se desarrollan los procesos educativos y para el monitoreo de las acciones. De esta manera, se constituye como un insumo fundamental para todos los actores que planifican y gestionan acciones educativas, incluyendo las autoridades nacionales y provinciales, los equipos de supervisión/inspección y de gestión escolar y los docentes. Distintas herramientas y mecanismos de acompañamiento se pondrán a disposición de dichos actores para impulsar una nueva manera de producir, comprender y utilizar datos confiables, oportunos y contextualizados en la gestión educativa... (Anexo 1 de la Resolución 284; CFE, 2016).

La Red está integrada por dos personas de cada uno de los ministerios jurisdiccionales, pero se extiende a la participación de otros integrantes según corresponda por los temas que se traten en la mesa federal que la misma red conforma. Su campo de intervención lo constituyen todos los ámbitos de planificación y gestión educativa hasta llegar al aula.

Existe además otro instrumento, la Resolución 285/16, que complementa a la anterior, y organiza el Plan Estratégico Argentina Enseña y Aprende (PEAEyA) para el período 2016-2021. Mediante esta acción de política se define como eje central el aprendizaje de calidad y como eje transversal la evaluación y la información puesta al servicio de la comunidad, de la escuela y de las autoridades nacionales y provinciales “para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes”. Además de la mencionada Red de Mejora de los Aprendizajes, se establece la necesidad de “ampliar y fortalecer un sistema integral de evaluación de los aprendizajes que sea confiable, transparente y riguroso, destinado a promover información estratégica para planificar el proceso educativo hacia la mejora continua” (CFE, 2016; p. 12).

En 2018, se aprueba el Plan Nacional de Evaluación Educativa 2019 (mediante la Resolución 345), como parte de las normativas que organizan el Sistema de evaluación nacional de la calidad y equidad educativa, en el que se señalan las áreas de evaluación, la periodicidad de los operativos, los niveles de enseñanza alcanzados, los esquemas de difusión y la participación en el operativo internacional ERCE 2019. Este marco normativo continúa vigente al momento de realización del presente estudio, si bien –como se señaló– en 2020 se ha iniciado un proceso de revisión de los operativos de evaluación a gran escala, en tanto se ha ampliado la idea de calidad y los modos de sistematizar y componer la información relevante.

La gestión que inicia en diciembre de 2019 ha manifestado, como se señaló en el apartado Sistemas, políticas y operativos de evaluación del capítulo 2, su compromiso con una definición más amplia de la calidad educativa y con la intención de no circunscribir las políticas de evaluación a la administración de las pruebas de aprendizajes. Un documento elaborado a inicios de 2020, denominado Compromiso de Chapadmalal, que fuera aprobado por el Consejo Federal de Educación, fija los grandes ejes de orientación política si bien no incluye referencias a la calidad educativa. En cambio, alude a “distintas formas de evaluación” que tienen por objetivo informar y establecer puntos de mejora, que estarán orientados a las prácticas de enseñanza y aprendizaje con el fin de sortear los obstáculos que se presenten a las trayectorias de la escolaridad y a la buena educación.

Por otra parte, el Plan Educativo Anual Federal 2020-2023¹³ conforma una herramienta de planificación y gestión de las políticas educativas a mediano plazo que, si bien establece las principales líneas de intervención, hasta el momento no ha dado a conocer ni puesto en disponibilidad del pública cuáles serán los indicadores o la información que utilizaría. En cambio, sí se hace referencia a un abordaje integral y a

13 Véase: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/peaf>

un seguimiento sistemático de las metas que ya han sido definidas.

Como se señaló, los marcos normativos también establecen la obligatoriedad de presentar anualmente ante el Congreso de la Nación y ante las legislaturas subnacionales los informes que exponen los resultados de las políticas de evaluación implementadas. A propósito de este punto, es interesante destacar que, durante los últimos años, las referencias a la calidad educativa que toma como parámetro a los resultados de las evaluaciones de aprendizaje y a la necesidad de comprender y sistematizar los resultados para poder diseñar acciones de política basadas en evidencias, ha formado parte de las presentaciones presidenciales ante el Congreso de la Nación: tanto Cristina Fernández de Kirchner, en 2014, como Mauricio Macri, en 2019, y Alberto Fernández, en 2020, aludieron a la temática durante el acto de apertura de las sesiones legislativas. Evidentemente, estos discursos se presentan ante una audiencia política privilegiada y, además de enunciar decisiones y acciones relevantes de cada gestión de gobierno, obtienen una llegada masiva a la ciudadanía, dada la amplificación mediática que dicho evento implica.

La siguiente Tabla 3 sintetiza los principales marcos normativos analizados y las funciones asignadas a la evaluación o los usos previstos en los documentos.

Tabla 3. Funciones asignadas a la evaluación en los principales marcos normativos bajo estudio según tipo de normativa o documento

Tipo de normas o documentos	Nación
Leyes de Educación	En 1993 Verificar la adecuación de contenidos curriculares a necesidades sociales y requerimientos educativos de la comunidad; el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente. Evaluar el funcionamiento del sistema educativo para controlar su calidad.

	<p>En 2006 Implementar una política de evaluación como instrumento para la mejora de la calidad de la educación. Desarrollar una política de información y evaluación para la toma de decisiones para la mejora de la calidad. Rendir cuentas ante el Congreso de la Nación y las legislaturas subnacionales.</p>
<p>Documentos de lineamientos políticos y planes estratégicos</p>	<p>En 2016 Fortalecer la cultura del uso de datos para la toma de decisiones basada en evidencias. Constituye un insumo para planificar y gestionar acciones educativas. Contar con diagnósticos para comprender el contexto en el que se desarrollan los procesos educativos y para el monitoreo de las acciones y la identificación de obstáculos en la implementación. La evaluación y uso de la información puesta al servicio de la escuela, la comunidad y las autoridades provinciales y nacionales, para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes.</p>
<p>Normas que definen incumbencias específicas para áreas de evaluación</p>	<p>En 1993 Permitir la comparabilidad entre jurisdicciones y en el tiempo (SINEC) para evaluar logros e identificar conjuntos de escuelas que requieren intervenciones prioritizadas.</p> <p>En 2016 Desarrollar un sistema integral de evaluación. Crear unidades jurisdiccionales de evaluación, para potenciar capacidades y uso de información para la toma de decisiones. Generar evidencia sólida y confiable para reorientar políticas y prácticas. Colaborar con una política de difusión y transparencia.</p> <p>En 2020 Proveer insumos estratégicos para el diseño, el monitoreo y la evaluación de políticas educativas tendientes al mejoramiento de la calidad. Realizar publicaciones de información relevante para la política educativa nacional y promover su difusión.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la sistematización de normativas (Véase el Anexo 1).

Percepción de las personas entrevistadas sobre usos previstos en las normativas

En la voz de las personas entrevistadas, que organizaron la agenda de trabajo de la gestión de gobierno entre 2015 y 2019, se puede advertir una consistencia entre los propósitos establecidos en las normativas y en los documentos estratégicos y en las decisiones con ellos asociadas, tal como se retomará en el apartado que analiza los usos efectivos. Según la persona entrevistada que estuvo a cargo de la Dirección de Planeamiento de nivel nacional entre 2015 y 2019, existen tres usos priorizados presentes en los marcos normativos: uno es el que tiene como destinatario principal a las escuelas, en términos de “devolver” la información correspondiente de sus propios desempeños para que esta permita orientar acciones. En este caso, se trata de sacar una foto o marcar un “termómetro” que posibilitaría la toma de decisiones y la intervención. Vinculado con este punto pero incluso de modo más directo, se encuentra la producción de materiales, que pone el foco en los problemas detectados, y la organización de capacitaciones, que tiene al cuerpo docente como destinatario.

En segundo lugar, hay un uso “interno” de los ministerios de educación para entender la realidad de las escuelas, es decir, un uso de los resultados como diagnóstico, pero también como insumo para alimentar decisiones de política, para monitorear logros o avances y reorientar políticas y programas y, en definitiva, para legitimar decisiones con evidencia empírica que las respalde. Al respecto, la funcionaria entrevistada señala que durante su gestión se modificó el modo de planificar y de generar matrices de monitoreo con el fin de acordar con las provincias metas y niveles de logro. En tanto, el Plan Operativo Anual Integral (POA-I) requería la identificación de las líneas de intervención vinculadas con los ejes definidos por el PEAyA y, en aquellas líneas que promovían mejoras en los aprendizajes, el indicador utilizado fueron los resultados de las pruebas Aprender (véase la Tabla 4).

En tercer y último lugar, funcionaría como un uso priorizado de los resultados de evaluación el hecho de democratizar la información alcanzada, en un proceso cuyos destinatarios son los actores del sistema pero también muchos usuarios externos. Desde la percepción de esta entrevistada, se considera que, en tres años de gestión, se logró generar mayores condiciones para un uso efectivo de los resultados, reduciendo los tiempos de disponibilidad de los datos y ampliando los modos de acceso, mediante diferentes niveles de desagregación de la información.

De manera adicional, se conoció que el uso que tiene por destinatarios a las escuelas, a la sociedad en general y a los equipos ministeriales para visibilizar brechas y dar cuenta de temas no trabajados con anterioridad, ya sea sobre grupos específicos o sobre los factores asociados que están presentes en los cuadernillos complementarios, han sido los priorizados por quien tenía en ese momento a su cargo la Secretaría de Evaluación. En efecto, el informe de gestión elaborado por este ámbito de gestión a fines de 2019 presenta, bajo el apartado de Impacto de los operativos de evaluación, cuál ha sido la población alcanzada según las diferentes ediciones de cada operativo.

Por otra parte, durante la entrevista realizada con quienes actualmente tienen responsabilidad técnico-política en el desarrollo de los sistemas de información y evaluación, se señaló que los operativos de evaluación tienen como propósito “proveer información acerca de los desempeños en pruebas estandarizadas de aprendizajes”. Sin embargo, también se enfatizó que, en tanto este propósito sólo constituye uno de los indicadores que permiten evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la educación, resultará necesario integrar otras fuentes de información.

Los actores externos a los equipos ministeriales, en particular quienes realizan acciones de *advocacy* en pos del cumplimiento de los derechos expresados en los textos normativos,

plantean una demanda por el acceso a la información que presente mayores niveles de desagregación y, por lo tanto, que permita un uso más autónomo respecto de los informes que los ministerios elaboran. Algo similar manifiestan respecto a la subutilización de la información disponible en los cuadernillos complementarios, lo que ciertamente plantea un cuestionamiento hacia el tipo de informes que se producen, pues estos adolecerían de la necesaria integración de otras fuentes. También existen objeciones respecto de los tiempos en que los resultados se hacen disponibles. En este sentido, existe una fuerte crítica a la falta de previsión o a los problemas de comparabilidad que los cambios en los operativos no parecen contemplar, si bien se reconoce que en el último tiempo se realizó un importante esfuerzo por ir en esa dirección, al menos en la continuidad de presentación de los resultados. De modo indirecto, la expresión de esta demanda orienta los modos en que los ministerios deben dar respuesta a los requerimientos de los medios, de los investigadores y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Recientemente, un conjunto de especialistas del campo educativo, convocados por una OSC, suscribió un documento denominado Informe Evaluación Educativa (agosto de 2020) en el que, tomando como fundamento los marcos normativos vigentes, presenta un conjunto de desafíos en materia de evaluación, al mismo tiempo que reclama la definición de una política de información y evaluación con un enfoque federal¹⁴.

En cuanto al caso de las pruebas regionales e internacionales, muchas de las personas entrevistadas destacaron que estas evaluaciones constituyen una medida de comparación entre países y, a través del tiempo, a nivel sistémico, pero que no permiten tomar decisiones de políticas más informadas, dado el recorte que se realiza sobre los temas que son indagados. En cambio, es altamente valorada la información que proviene de los cuadernillos complementarios, pues

14 Para más detalles, véase: <https://prensa.argentinosporlaeducacion.org/expertos-proponen-un-horizonte-para-la-politica-de-evaluacion-educativa>. Consultado en diciembre 2020.

permite desagregar la información obtenida según las condiciones de vida del estudiantado (Entrevista a funcionario gubernamental).

No se identificaron en las normativas y documentos propósitos o usos asociados con las evaluaciones regionales e internacionales, pero sí están mencionadas entre las responsabilidades o incumbencias de las áreas a cargo. De hecho, la implementación de estos operativos forma parte de la agenda y existen en los equipos personas destinadas a esa tarea. En las entrevistas realizadas, se verifica una mayor valoración de las pruebas regionales a cargo del LLECE, toda vez que los instrumentos se vinculan con los currículos de nivel primario de los países e intervienen en su elaboración integrantes de los equipos técnicos de la región (Entrevista a funcionario gubernamental). Además, se trata de una evaluación que permite la comparabilidad en el tiempo (Rivas, 2015, pp. 221-231).

... En mi experiencia, las pruebas internacionales, al menos en las que he tenido en algún momento la intervención desde la perspectiva de ser responsable de esos procesos, responden justamente a una lectura comparativa destinada a establecer criterios de lectura de procesos macro y de ciertas tendencias en términos de calidad de aprendizajes vinculados a escenarios sociales, socioeconómicos, laborales, que no son los escenarios con los cuales nosotros evaluamos en nuestras pruebas. Porque nuestras pruebas están más ligadas a mirar la eficiencia interna del sistema, si se quiere, que a mirar cómo avanza un proceso de formación en relación al después de la escuela... Eso es lo que yo he visto, o por lo menos es mi lectura que hago de los dispositivos internacionales... (Entrevista a funcionario gubernamental).

La publicación que presenta los resultados de PISA 2018 se refiere a la participación en las pruebas regionales e internacionales, como una acción complementaria de los operativos

nacionales, ya que al analiza los factores asociados con el rendimiento de los estudiantes, “produce información relevante para orientar las políticas educativas (...) aporta a la comprensión de las dinámicas del sistema educativo y a la formulación de estrategias de mejora” (MECCyT/ IIPE, sede Buenos Aires, 2019).

A partir de los objetivos y funciones asignados tanto a las políticas, como a los sistemas y a los operativos de evaluación en los marcos normativos presentados, es posible reconocer al menos tres propósitos o usos previstos para los resultados de evaluación, los cuales también fueron destacados por los actores entrevistados. Efectivamente se informa un uso de resultados vinculado con: la mejora de la calidad, la utilización para la toma de decisiones (en general, bajo la forma de insumos) y, por último, un uso destinado al control y la transparencia sobre las acciones de política educativa. Estos sentidos organizan, a la vez, tres tipos de destinatarios bien diferenciados: en relación con la mejora de la calidad, un primer grupo está constituido por las escuelas y los protagonistas directamente asociados con ellas: supervisores, directores, cuerpo docente, estudiantado, familias, si bien también se incluye a los equipos ministeriales con intervención directa sobre la política pedagógica (es decir, áreas de currículo o de formación docente). Luego se ubican las áreas ministeriales que definen políticas y programas de modo abarcativo y aquellas organizaciones de la sociedad civil que tienen a la incidencia y a la formulación de recomendaciones como un mandato. En tercer lugar, aparece la sociedad en conjunto, como un destinatario bastante “inespecífico” –así expresado por una de las entrevistadas–, junto con los organismos de control o de seguimiento y monitoreo de otras áreas del Estado (ya sea el Congreso de la Nación o las legislaturas provinciales). Estos sectores destinatarios y usuarios de los resultados de evaluación educativa alcanzados se asocian con los objetivos de garantizar la justicia, la transparencia y la participación social. De una manera más concreta, estos destinatarios podrían alcanzar la forma y la función de los medios de comunicación, los investigadores y especialistas o

el público en un sentido general.

Uno de los ejes del documento Plan Estratégico Argentina Enseña y Aprende (PEAEyA) de 2016 resumiría los propósitos de la comunidad destinataria de los usos de resultados, al decir: una evaluación y un uso de la información puesta al servicio de la escuela, la comunidad y las autoridades provinciales y nacionales para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes.

A continuación, se describen de manera sintética los indicadores que pudieron identificarse en los usos previstos y que están presentes tanto en las normativas, como en los documentos y en los testimonios de las entrevistas analizadas.

Tabla 4. Indicadores identificados en los usos previstos consignados en las normativas, entrevistas y en las publicaciones según tipos de uso y fuentes de información asociadas

Usos previstos	Indicadores y dimensiones	Fuentes de información	Referencias presentes en		
			Normativas	Entrevistas	Publicaciones
Integrar el sistema de información y evaluación que permita dar cuenta del funcionamiento del sistema para la toma de decisiones.	Cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.	Relevamientos anuales, Censos de población, Encuestas de hogares, Presupuestos y ejecución de gasto educativo. Operativos de evaluación: pruebas y cuadernillos complementarios. Procesos de evaluación institucional y evaluación de programas.	LEN 2006		
Seguimiento de objetivos / Monitoreo Matriz de objetivos POA-I	Porcentaje de alumnos de 6° año de nivel primario por nivel de desempeño en Matemática y Lengua.	ONE 2013, APRENDER 2016.	Res. CFE 285/16.	Exfuncionario del área de planeamiento.	

Seguimiento de objetivos / Monitoreo Matriz de objetivos POA-I	Porcentaje de estudiantes de 5°/6° año de nivel secundario por nivel de desempeño en Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.	ONE 2013, APRENDER 2016.	Res. CFE 285/16.	Exfuncionario del área de planeamiento.	
Seguimiento de objetivos / Monitoreo Matriz de objetivos POA-I	Porcentaje de alumnos del nivel primario y secundario que desarrollan las capacidades establecidas en el Marco Nacional de Capacidades Fundamentales para el desarrollo integral de los estudiantes.	Sujeto a desarrollo de un nuevo instrumento.	Res. CFE 285/16.	Exfuncionario del área de planeamiento.	

Fuente: elaboración propia sobre la base del análisis documental y de las entrevistas realizadas.

De acuerdo con el análisis que Pedro Ravela y otros especialistas realizan acerca de los propósitos asignados a las pruebas de evaluación a gran escala en la región, específicamente hacia fines de la década pasada, es posible afirmar que en Argentina se ha priorizado un uso de carácter diagnóstico, sin consecuencias directas para las instituciones ni para el cuerpo docente y el estudiantado. En cambio, su objeto pareciera desarrollarse en torno a constituir una base que propicie la adopción de políticas mejor fundamentadas, para mejorar la gestión de los sistemas o como instrumento para colaborar en la mejora de los aprendizajes (Ravela *et al.*, 2008).

4.2. Usos efectivos de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en Argentina

En esta segunda parte del capítulo, se releva el conjunto de evidencias acerca de los usos efectivos de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes en el ciclo de las políticas, a partir de la información recopilada mediante las entrevistas realizadas y de las publicaciones o documentos que han sido elaborados, tanto desde ámbitos gubernamentales como desde organizaciones no gubernamentales, algunos de cuyos referentes han sido objeto de esta indagación. También se consultaron y se analizaron los aportes de algunas páginas web institucionales. Para acercarse a este tema, se utilizan las categorías de algunas tipologías elaboradas por investigaciones que han sido tomadas de referencia para el análisis de resultados y un inventario de los indicadores relevados en los usos identificados.

Los trabajos elaborados en los últimos años, tomados como antecedentes para el análisis sobre usos efectivos (Cueto, 2005; Arregui, 2008; Larripa, 2010; Scandell, 2016; Galas Taboada *et al.*, 2020), identifican diferentes tipos de usos. A los fines de este análisis, algunos de ellos se han reagrupado por su similitud. A continuación, la Tabla 5 incluye la descripción del ámbito priorizado para cada uso y las intervenciones y acciones que fueron identificadas como vinculadas a ellos, en el marco de este estudio.

Tabla 5. Tipos de usos según autor, ámbito de intervención asociado y evidencia recogida en el trabajo de campo

Tipos de usos según autor			Ámbito de intervención asociado	Evidencia recabada durante el trabajo de campo
Kellaghan (1997)	Arregui (2008)	Galas Taboada et al. (2020)		
<p>Informar la política.</p> <p>Decidir sobre la asignación de recursos.</p>	<p>Mejorar el diseño de políticas educativas y la asignación de recursos.</p> <p>Realizar investigación y evaluar el impacto de programas.</p>	<p>Definir la agenda política.</p>	<p>Macronivel, equipos ministeriales centrales.</p>	<p>Uso de información disponible en cuadernillos complementarios: En el contexto de pandemia de COVID-19, identificación de escuelas con dificultades de conectividad y con situación desfavorable. La distribución de computadoras y de cuadernillos tomó esta información como insumo.</p> <p>Para evaluar el alcance y la percepción de docentes sobre acciones de formación continua.</p> <p>Relevar opiniones de docentes y estudiantes sobre necesidad de modificar la secundaria para luego definir acciones (Secundaria 2030) y para diseñar políticas de formación en Educación sexual integral en coordinación con otras áreas de políticas sociales.</p> <p>Evaluación de la Educación Secundaria y Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica</p>

		<p>Informar ejercicios de planeación estratégica en distintos niveles del sistema.</p>	<p>Macronivel: equipos ministeriales centrales.</p> <p>Macronivel: funcionarios y equipos técnicos ministeriales.</p> <p>Meso y micronivel: supervisores, directivos y docentes.</p>	<p>POA-I / Planificación de acciones con impacto presupuestario en la relación entre Nación y provincias. Caracterización de líneas de base y como indicadores de proceso y resultado.</p> <p>Escuela de Gobierno: capacitación en esquemas de evaluación con usos de información a funcionarios y equipos técnicos / Reuniones de presentación de resultados para promover el uso para la planificación.</p>
<p>Identificar aspectos relacionados con el rendimiento.</p> <p>Dirigir los esfuerzos de las y los maestros y elevar los rendimientos del alumnado.</p>	<p>Diseñar programas de apoyo y seleccionar escuelas o grupos de estudiantes para participar en ellos.</p>	<p>Focalizar programas e intervenciones.</p>	<p>Macronivel, tarea de selección de escuelas y micronivel, objeto de la intervención.</p>	<p>Programa Escuelas Faro. Selección de escuelas de nivel primario y secundario destinatarias de acciones de formación del equipo docente, de trabajo institucional con directivos para el mejoramiento de los aprendizajes. Seguimiento de acciones.</p>

<p>Dar seguimiento a los estándares.</p> <p>Introducir estándares realistas.</p>	<p>Establecer o revisar estándares educativos.</p>	<p>Orientar la definición del currículo y materiales.</p>	<p>Micronivel: docentes, trabajo en el aula.</p>	<p>Programa Aprender Matemática.</p> <p>Progresión de Aprendizajes.</p> <p>Ateneos didácticos. Véase el capítulo 6 de casos subnacionales: elaboración de materiales para el aula y para modificar criterios de evaluación / Monitoreo de cumplimiento de diseños curriculares.</p>
<p>Aumentar la concientización pública.</p>	<p>Elevar la conciencia ciudadana sobre los retos de la educación.</p>		<p>Macronivel: sociedad, ciudadanía, investigadores, legislaturas.</p>	<p>Acciones de divulgación de resultados y disponibilidad de información para diferentes usuarios. Véanse publicaciones en Tabla 6. Presentación ante legislaturas.</p>
<p>Promover responsabilidad.</p>	<p>Promover la responsabilización.</p>	<p>Clasificar o generar un <i>ranking</i> de escuelas. Evaluar o incentivar al equipo docente.</p>		<p>No observado.</p>
	<p>Mejorar la gestión pedagógica e institucional en las escuelas o áreas escolares.</p>			<p>Véase el capítulo 6, usos identificados en casos subnacionales. Instalación de “cultura evaluativa”. Programa Escuelas Faro.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de los testimonios de los autores consultados y del trabajo de campo realizado.

En términos de Kellaghan (1997), existe un uso asociado con “informar la política” o, según las expresiones usadas por Galas Taboada *et al.* (2020), un modo de “definir la agenda política e informar la agenda de planeación estratégica a diferentes niveles del sistema”. También, de acuerdo con la definición de Arregui (2008), es posible informar para “mejorar el diseño de políticas educativas y la asignación de recursos”. En efecto, este conjunto de acciones constituye el objeto que ha sido priorizado en el marco de este estudio, junto con el punto denominado “Focalizar programas e intervenciones”. En síntesis, se trata de profundizar en el estudio de las típicas acciones destinadas al diseño de políticas e intervenciones o para el planeamiento, algunas de las cuales se describen a continuación.

Sin ninguna duda, los marcos normativos y los lineamientos enunciados en el capítulo anterior han constituido el contexto de posibilidad para que este tipo de uso de la información haya o sea desplegado por los equipos técnicos y políticos de las áreas estatales que han sido objeto de la indagación. Este tipo de uso tiene lugar en y entre los equipos ministeriales centrales, nacionales y jurisdiccionales y, en algunos casos, ese ejercicio de uso de la información para la planificación también alcanza al equipo de conducción de los establecimientos educativos.

Algunas de las acciones implementadas por la gestión nacional entre fines de 2015 y fines de 2019, como la organización del Plan Operativo Anual Integral (POA-I), promovieron un esquema de trabajo que requería, a nivel nacional y con participación de todas las jurisdicciones, una planificación de acciones y de recursos, considerando una línea de base y metas establecidas que incluían a los resultados de las evaluaciones, entre otros indicadores. A través de esta metodología, se introdujo la necesidad de integrar la información como insumo para la toma de decisiones, por lo menos de manera formal o como requisito administrativo. Respecto de este fenómeno, la misma funcionaria consultada anteriormente, responsable

del área de planeamiento a nivel nacional, advierte durante su entrevista el estado de fragilidad en el cual estas acciones tuvieron lugar.

En relación con el uso de evidencias para la toma de decisiones, se destacan especialmente dos afirmaciones que deben leerse de modo complementario. Por un lado, la decisión de colocar al uso de evidencia como eje de la tarea. Pero, al mismo tiempo, la constatación de las variaciones ocurridas en esas prácticas, dependiendo de las jurisdicciones y de los funcionarios que estuvieran involucrados.

... La red de mejora de aprendizajes era un espacio federal liderado por la Secretaria de Innovación y Calidad Educativa, en donde se trabajaba un poco más horizontalmente temas de planificación y de gestión de políticas. Nos juntábamos una vez por mes aproximadamente... se llevaban temas o políticas y se compartían con las provincias y se generaban espacios de construcción más conjunta. De allí salió esta construcción del POA-I, asociado al Plan estratégico 2016/2021, que cada punto y cada coma de ese plan se consensuó en esa mesa, también la Secundaria 2030 se trabajó bastante ahí. Era más un espacio de consenso y acuerdo donde se ponían sobre la mesa temas de estadística, o sea de datos, hubo un principio importante de política basada en evidencia, eso fue algo que se impulsó bastante en la gestión pasada, creo que en algunos aspectos se logró más que en otros, pero estaba siempre presente. Muchas veces la Secretaría de Evaluación vino a presentar informes a esa mesa también (...). El uso de la información depende mucho, lamentablemente, del funcionario a cargo, como que no está institucionalizado, no es algo que se supone que tenés que hacer, es un poco el perfil de a quién le toque liderar o tomar decisiones. A veces está eso y a veces también está la dificultad de acceder a algunos datos..." (Entrevista a ex funcionario gubernamental).

Durante la entrevista también se señaló que finalmente las jurisdicciones habían establecido metas de incremento o mejora de los resultados casi de modo mecánico, una cuestión que no permitiría luego monitorear acciones en concreto. La Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes fue nombrada y descrita como un espacio de uso de información y también de definición de acciones. En tanto, se informó que la iniciativa Escuela de Gobierno, a cargo de la entonces Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE), alcanzó a funcionarios de primeras y segundas líneas y a integrantes de los equipos técnicos en diferentes formatos de capacitación, mientras tomó como objeto la definición concreta de líneas de política. La formación vinculada con la política denominada Secundaria 2030 (mediante la Resolución 330/17), por otra parte, se trabajó con equipos de las direcciones provinciales de nivel secundario, que procuraron la definición de planes jurisdiccionales que integraban la información disponible y el establecimiento de metas de logro.

De manera adicional, ha sido destacada por la persona entrevistada la información disponible en los cuadernillos complementarios, dada su utilidad para la identificación de brechas en aspectos que hasta el momento no habían sido relevados. Esa información permite identificar subpoblaciones (áreas rurales, migrantes, estudiantes según trayectoria escolar, población aborigen, condiciones de contexto y de los hogares) y generar lecturas que permitieron el análisis de los factores asociados con el desempeño de los estudiantes, además de identificar aspectos institucionales y de permitir relevar la percepción de directivos, docentes y estudiantes sobre temas de interés para la gestión o para otros equipos de áreas estatales. Los cuadernillos también señalaron temas de conectividad y uso de tecnologías, la existencia y valoración de propuestas de formación continua y de temas relativos con la educación sexual integral, así como cuestiones vinculadas con el clima escolar y la convivencia. Estos tópicos han conformado insumos utilizados por diferentes equipos de trabajo

(INFoD, DNPPE, áreas curriculares a cargo de esquemas de formación, entre otros).

Las autoridades que asumieron en 2019 y debieron enfrentar la pandemia de COVID-19 manifiestan el uso que se dio a la información disponible en los cuadernillos complementarios para accionar la implementación de la asignación priorizada de recursos: entre otras medidas, unas 7000 computadoras y cuadernillos para sostener la continuidad pedagógica fueron distribuidos en aquellas instituciones que padecían condiciones socioeconómicas desfavorables. Hay otro aspecto, vinculado con este tipo de uso, que también ha sido mencionado por las y los funcionarios y que consiste en la posibilidad de informar sobre algunos aspectos que ayudan a componer los problemas sobre los cuales se debe intervenir (aquello que, en términos de Weiss (2016), se denomina función conceptual o iluminativa). Según las personas entrevistadas, no se trataría de “usos lineales” o descriptivos sobre la base de la información disponible sino de la posibilidad de ampliar diagnósticos más integrales y de mejorar las hipótesis acerca de cuál debería ser la intervención más adecuada (Entrevista a funcionario gubernamental).

Otro de los usos reportados vinculados con el diseño de planes, acciones y programas, ha sido el que permitió identificar un universo de escuelas primarias y secundarias para aplicar un programa denominado “Escuelas Faro”,¹⁵ que se inició en 2017 (véase la Tabla 6). Para el proceso de selección de unas 3000 escuelas se utilizaron los resultados obtenidos

15 Escuelas Faro es un programa nacional que alcanzó a 3000 escuelas estatales de todo el país. Para ingresar en el programa, estas escuelas debían ubicarse en contextos de desfavorabilidad, y presentar en su matrícula estudiantes con dificultades en sus trayectorias escolares y con bajos niveles de aprendizaje. La selección de las escuelas participantes fue resultado del uso del Operativo Aprender (2016). Entre otras acciones, se realizaron capacitaciones al cuerpo docente, haciendo foco en Lengua y en Matemática, en el segundo ciclo del nivel primario y en el ciclo básico del nivel secundario. En relación con la tarea institucional, se trabajó con directivos, a los que se proponía la elaboración de planificaciones que utilizaran información para la elaboración de diagnósticos y para la identificación de metas de logro. Véase: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/escuelas-faro>

en el operativo Aprender 2016 con el fin de identificar aquellas cuyos estudiantes habían tenido bajos desempeños en Lengua y Matemática. Luego, se establecieron metas de intervención que fueron finalmente definidas tomando como insumo los resultados del operativo Aprender 2018. Otra información que fue empleada para identificar estas escuelas la constituye un índice elaborado para caracterizar los territorios con déficit socioeconómicos, el denominado ICSE, siglas de Índice de Contexto Socio Económico. En las escuelas que fueron objeto de la medida, se desplegaron acciones de formación a docentes y se acompañó a los equipos directivos durante dos años, con el foco puesto en optimizar la planificación didáctica y la mejora de los aprendizajes.

Otro tipo de uso identificado por los especialistas que han trabajado la temática es el que permite “dar seguimiento a estándares, orientar el currículum y generar materiales” para el trabajo de los docentes en las aulas, de modo de constituirse como insumo para la enseñanza y promover mejores resultados en los aprendizajes. La definición de progresiones de aprendizaje (a partir de la Resolución 342/2018) estableció estándares para los aprendizajes, la evaluación formativa y para la formación inicial y continua de los niveles inicial, primario y secundario. En sus fundamentos, se señala que “ante la evidencia empírica de los resultados obtenidos en los últimos operativos nacionales de evaluación (ONE 2013; APRENDER 2016; APRENDER 2017), surge la necesidad de renovar y fortalecer las estrategias para la enseñanza y el aprendizaje de la Matemática en la educación obligatoria, con el fin de alcanzar la equidad y calidad en el acceso a los saberes fundamentales”. El propósito general ha sido que estos indicadores “sean un insumo pedagógico para la planificación de las prácticas de enseñanza y las evaluaciones formativas en pos de la mejora de la calidad de los aprendizajes en todos los niveles educativos”.

En relación con las capacitaciones y acciones de formación continua que tuvieron como destino a los docentes en

servicio, se tomó como diagnóstico el señalamiento de los bajos desempeños en Lengua y Matemática en los niveles obligatorios, motivo por el cual los dispositivos organizados desde el Instituto Nacional de Formación Docente, denominados círculos de directores, jornadas instituciones y ateneos didácticos, hicieron hincapié en estos campos disciplinares para orientar la planificación pedagógica de las y los directivos y la enseñanza del cuerpo docente. El informe de resultados del operativo Aprender 2018, por ejemplo, evidenció una mejora en el desempeño en el área de Lengua que fue atribuida por las autoridades a las acciones desplegadas entre 2016 y 2017, sin embargo, recibió duras críticas de especialistas y desde espacios sindicales, aduciendo que no se tomaban en cuenta otras acciones que ya venían evidenciando mejoras ni se consideraban otros operativos de evaluación realizados con anterioridad¹⁶.

No obstante este uso informado en las entrevistas, uno de los protagonistas señaló que las pruebas y sus resultados no siempre están en condiciones de aportar los insumos necesarios para realizar orientaciones más específicas, ya que no permiten identificar problemas o tópicos debido al tipo de construcción con el que se organizan.

“... Esos meses que estuve en el INFoD, lo primero que quise hacer para fortalecer la argumentación y decidir aspectos de una formación que iba a ser nacional era tener algún tipo de apertura dentro de la prueba de lectura, de ciencia, de matemática que me permita justificar por qué voy a priorizar geometría, estadística, resolución de problemas o lo que fuera. No me lo pudieron dar, no me lo pudieron dar ni siquiera a nivel nacional porque metodológicamente no se puede componer con la rigurosidad que se necesita... Como hay tantos modelos de prueba entonces... (Entrevista a Referente

16 Véase el siguiente artículo con declaraciones de autoridades de la CTERA: <https://www.pagina12.com.ar/180960-el-que-no-aprende-es-mauricio-macri>

de OSC).

De todas maneras, quienes estuvieron a cargo de las áreas de evaluación advierten que no ha sido posible avanzar tanto como se hubiera deseado en promover otros usos, en todas las jurisdicciones o en todas las escuelas, debido a que es urgentemente necesario formar perfiles de equipos técnicos y de ámbitos escolares en la lectura y el análisis de los datos producidos.

La información que proviene de una escuela es de la escuela y de sus autoridades. Y haber transparentado las bases de datos con un sistema de información abierto, por primera vez, le abrió el juego a todo el mundo de la investigación, a todas las universidades. Entonces, por supuesto que ese también fue nuestro destinatario... había que desarrollar un sistema de información abierto, un REDATAM que solamente lo hacía gente de la CEPAL, fue todo un trabajo establecerlo, proponerlo como meta y poder hacerlo, un sistema abierto de consulta, que cualquier miembro de la sociedad, con un resguardo de la institución, pudiera entrar a esa información, a un nivel de desagregación que nunca antes se había mostrado, y creo que eso fue un logro importante. Hay mucho por trabajar, no es suficiente el reporte por escuela, por más que nosotros monitoreábamos el uso, no se utilizó para nosotros en la medida suficiente, hay que fortalecer quizás de diferentes maneras. Ahí hay un tema de un mayor apoyo a las jurisdicciones y todo esto es financiamiento también. Cómo hacer, a veces eran dos personas, a veces eran diez personas en las provincias. Entonces llegar a lograr un uso de la información implica mucho acompañamiento a las escuelas, saber leer el reporte, para qué me sirve, qué puedo hacer a partir de esto... Creo que hay un tema de mayor apoyo, de mayor acompañamiento a las escuelas en las políticas de evaluación y en la conformación de masa crítica, que tiene que involucrar más a los supervisores

también, que hay que decir, bueno, con qué trabajo esto, trabajo con los directores, trabajo con los supervi-sores...” (Entrevista a ex funcionario).

La información que brinda es pertinente, lo que no hemos logrado todavía es un sistema que permita que, si bien hemos ido achicando la brecha entre el momento de la toma y la especificación del resultado, es muy reciente la posibilidad de acceder con mayor cercanía temporal a los resultados, o sea, no tenemos tradición de tener una efectividad más sólida entre el momento de la toma y el momento de la comunicación de ese resultado. Pero sí creo, por lo menos hasta donde conozco, que Argentina ha ido logrando en el tiempo una buena capacidad técnica, tanto para la elaboración de las pruebas, que vos sabrás que en el caso de las pruebas nacionales, tanto lo que fueron el ONE como el Aprender, hay una participación federal que a mí me parece una conquista que hay que sostener y me parece que los componentes de los informes también son buenos; se han ido mejorando, se ha ido trabajando sobre algunas vacancias... creo que hay que avanzar con mucha más fuerza en las recomendaciones y en el trabajo sobre las recomendaciones, en los procesos incluso de persuasión de integración de estos resultados a las prácticas docentes y a otros procesos de formación continua... (Entrevista a Referente del Ministerio de Educación Nacional).

Ha ido mejorando la capacidad que tiene el sistema educativo de relevar, levantar la información y devolverla; y también ese tipo de evaluación tiene un objetivo que es de ir estableciendo algunas bases de logros para orientar el diseño de la toma de decisiones, digamos, la evaluación que cada institución tiene que hacer para acompañar y generar mejoras en las prácticas más situadas y contextualizadas. Me parece que por el uso que se le da a ese tipo de informaciones está bien,

está la discusión si debieran ser muestrales o censales, en función también del tipo de uso que se haga de esa información. Pero no, a ver... si uno mira para atrás en términos generales el uso, o sea, si uno compara relevamiento y puesta a disposición de la información, ha ido mejorando significativamente... (Entrevista a Referente de Organismo Internacional).

En el capítulo 5 se presenta esta dimensión con mayor detalle, dado que son las jurisdicciones quienes tienen a su cargo la gestión directa de los establecimientos escolares y la posibilidad de organizar trabajos en profundidad y con continuidad. Las dimensiones subnacionales son efectivamente quienes tienen como destinatarios a estructuras de meso-nivel (supervisores) y de micro-nivel, directivos, cuerpo docente y estudiantado para avanzar con el uso identificado por Arregui (2008) como “mejorar la gestión pedagógica e institucional en las escuelas o áreas escolares”.

Muchas de las personas entrevistadas, referentes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), también identificaron usos a cargo de las jurisdicciones orientados a la mejora, si bien coincidían en señalar que no todas las provincias cuentan con recursos humanos y materiales para realizar otro tipos de análisis o pruebas propias. Córdoba, Mendoza, La Pampa, Jujuy y Tucumán fueron algunas de las jurisdicciones identificadas como usuarias de las pruebas de evaluación de aprendizajes a gran escala.

Por último, interesa destacar el uso que implica poner a disposición los resultados de los operativos con fines de *accountability*, o bien para posicionar en la agenda pública los desafíos de la educación o para que los datos se constituyan como insumo para el análisis realizado por otros usuarios, no gubernamentales, que fueron planteados en las entrevistas, entre los cuales se ubican las OSC, *think tanks* y también las instituciones de educación superior o áreas de producción de conocimiento pertenecientes a centros de investigación o

sindicatos docentes.

Es condición necesaria para el uso, como se presenta en la sección que analiza los factores asociados con el uso, que la información esté disponible para los usuarios. En este aspecto, tanto los funcionarios actuales como los referentes de organizaciones entrevistados dan cuenta de un avance importante en los últimos años respecto de la oferta de diferentes tipos de productos, así como también se señaló la reducción de los plazos en los que la información se hizo pública. La existencia de informes nacionales, jurisdiccionales y de datos abiertos que admiten procesamientos por jurisdicción o por departamento de los resultados de las pruebas, como así también la presencia de información disponible en los cuadernillos complementarios constituyen acciones valoradas en su continuidad. Lo mismo ocurre con el sistema desarrollado para que las escuelas puedan acceder a los datos individualizados de acuerdo con el nivel de cada institución o, cuando eso no era posible, a los resultados de escuelas con características equivalentes.

En relación con los operativos de evaluación de aprendizajes a gran escala que se definen de manera regional (ERCE) o internacional (PISA), se incluye los tipos de usos elaborados por Centeno *et al.* (2020), pues se trata de autores que abordaron esta temática para un conjunto de países del MERCOSUR. El trabajo identifica los siguientes cinco tipos de uso bien reconocibles, señalando, no obstante, que uno de los mayores desafíos será el de avanzar en su uso efectivo (p. 67).

- a. El no uso: "... se identifica una suerte de renuncia a la utilización y aprovechamiento de la información, los resultados no son publicados, ni difundidos y por tanto tampoco utilizados".
- b. Se elaboran informes de resultado de diverso tipo, destinados a diferentes audiencias y, en general, estas acciones están acompañadas por una estrategia comunicacional.
- c. Énfasis en el carácter comparativo de la información o la

- construcción de *rankings*.
- d. Entrega de resultados en forma confidencial a las instituciones y actores participantes, con el propósito de que sean utilizados en el desarrollo de acciones de mejora y evitar el efecto nocivo de las comparaciones.
 - e. Otro conjunto de experiencias ha optado por utilizar los resultados para producir y generar orientaciones pedagógicas destinadas a docentes e instituciones, teniendo como objeto generar acciones directas asociadas con la mejora y la transformación de las experiencias educativas a partir de los resultados de evaluación.

Durante las entrevistas realizadas, se relevaron pocas precisiones acerca de usos concretos de los operativos, por fuera de la posibilidad de comparar avances en el tiempo o con otros sistemas escolares o países con características similares, además de observar el señalamiento de resultados consistentes con los que surgen de los relevamientos nacionales y jurisdiccionales. Sí, fue posible identificar cierta convicción en el sostenimiento de argumentos políticos que ven como necesaria la implementación de las pruebas PISA, en particular, tanto como recurso para la argumentación en favor de denostar los resultados escolares o criticar el trabajo de los docentes, como para establecer a las pruebas como requisito de organismos de financiamiento o con intenciones de privatizar la educación (Entrevistas a Referentes de OSC).

En el listado de usos consignado para las pruebas internacionales, es posible identificar la presencia de los ítems “b” de los tipos de uso enumerados precedentemente, considerando la publicación de resultados en el Informe PISA 2018 y en el Informe Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019, y del ítem “e”, toda vez que han sido fundamento de algunas decisiones, como del Programa Aprender Matemática. Al momento de elaboración de este estudio, aún no estaban disponibles los resultados de la prueba ERCE. Las referencias obtenidas en las entrevistas hacia los operativos regionales son escasas, es decir que o se conocen poco o efectivamente

gozan de un uso acotado a la comparabilidad regional, lo que se constituye como información que no es accesible para el conjunto de personas entrevistadas.

Representantes de una de las organizaciones consultadas que ha hecho un uso intensivo de los resultados de las pruebas internacionales (a través de la organización de foros y de un trabajo sostenido con las provincias), que además ha generado informes propios con un manejo de datos que no son habitualmente trabajados por las áreas estatales, señalaban durante las entrevistas que, en los últimos años, se ha generado una mayor demanda de que la información esté disponible para diversos usos, lo cual constituye un piso a partir del cual consideran que se debe continuar avanzando en pos de alcanzar la calidad educativa.

En la siguiente Tabla 6, se presenta el inventario de indicadores que se pudo identificar a partir de los testimonios de los informantes y a partir de las publicaciones analizadas, que recaban los resultados de los operativos de evaluación de aprendizajes que están bajo análisis en este estudio.

Tabla 6. Indicadores identificados en los usos efectivos consignados en las normativas, entrevistas y en las publicaciones según tipos de uso y fuentes de información asociadas

Usos efectivos	Indicadores utilizados	Fuentes de información	Referencias presentes en	
			entrevistas	publicaciones
Identificar poblaciones vulnerables en el contexto de la pandemia de COVID-19.	Condición socioeconómica del estudiantado.	APRENDER 2019, Cuadernillos complementarios.	Responsable del Área de Evaluación.	
Identificar poblaciones vulnerables en el contexto de la pandemia de COVID-19.	Nivel de conectividad en las aulas.	APRENDER 2019, Cuadernillos complementarios.	Responsable del Área de Evaluación.	
Seleccionar escuelas que participarán del Programa Escuelas Faro y trabajar con ellas el punto de partida o línea de base.	Resultados de los operativos Aprender.	APRENDER	Exresponsable del Área de Planeamiento. Exresponsable del Área de Evaluación.	Documento Marco, Programa Escuelas Faro.
Seleccionar escuelas que participarán del Programa Escuelas Faro, medida de desfavorabilidad.	Índice de Contexto Socio Económico (ICSE).	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.	Exresponsable del Área de Planeamiento.	

Elaboración de proyecto escolar de aprendizajes prioritarios.	Metas de logro para el aprendizaje de Lengua y Matemática	APRENDER (futuras tomas)		Documento Marco, Programa Escuelas Faro.
Divulgación de resultados	Niveles de desempeño en Lectura, Matemática y Ciencias según países.	PISA 2018		Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019.
Divulgación de resultados.	Puntajes promedio en Lectura según factores asociados.	PISA 2018		Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019.
Diagnóstico sobre el nivel inicial.	Cobertura, matrícula, secciones, tipo de establecimiento.	Relevamiento Anual, Censos de población y encuestas de hogares.	Agente no gubernamental de Organismo internacional.	
Monitoreo de cumplimiento de leyes vigentes.	Opinión de los estudiantes sobre Educación Sexual Integral (ESI).	APRENDER, Cuadernillos complementarios.	Agente no gubernamental de Organismo internacional.	
Diagnósticos sobre brechas en el territorio.	Recursos tecnológicos disponibles en escuelas.	APRENDER, Cuadernillos complementarios.	Agente no gubernamental de Organismo internacional.	
Identificar desigualdades en logros de aprendizaje	Factores asociados.	APRENDER, Cuadernillos complementarios.	Agente no gubernamental de Organismo internacional.	

<p>Monitoreo de la calidad, elaboración de diagnósticos y seguimiento del cumplimiento de normativas.</p>	<p>Resultados de operativos de evaluación de aprendizajes.</p> <p>Factores asociados.</p> <p>Disponibilidad y uso de TIC: acceso, uso por parte de docentes y estudiantes.</p>	<p>ONE, APRENDER, TERCE, ERCE y PISA.</p> <p>Bases disponibles en web, cuadernillos complementarios.</p>	<p>Agente no gubernamental de OSC.</p>	
<p>Elaboración de diagnósticos y evaluación de políticas.</p>	<p>Resultados de operativos de evaluación nacionales e internacionales.</p>	<p>ONE, PISA, APRENDER, Relevamientos Anuales, Encuestas de hogares.</p>	<p>Agente no gubernamental de <i>Think Tank</i>.</p>	
	<p>Evolución de puntajes promedio por disciplina, por edición y por grupos de países.</p> <p>Distribución de estudiantes por nivel de desempeño, por disciplina.</p> <p>Cruce de resultados según factores asociados: condición socioeconómica, condición de repitencia, clima escolar, nivel educativo de la madre, entre otros y datos demográficos: sexo y edad.</p>		<p>Agentes no gubernamentales de OSC.</p>	<p>PISA 2018, Informe de resultados.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización del trabajo de campo del presente Informe Nacional.

Como síntesis de lo analizado, es posible reconocer seis de los siete usos identificados por los especialistas que han trabajado la temática y que han sido consignados por las personas entrevistadas o que están disponibles en documentos programáticos o resoluciones sistematizadas: la utilización de datos de las pruebas y de los cuadernillos complementarios del Operativo Aprender está presente en la toma de decisiones de política educativa, en general, bajo la forma de insumos para el diagnóstico, para la planificación de acciones y para el establecimiento de metas; también se toman como referencia para la selección de establecimientos que serán alcanzados por un programa de intervención que hace foco en la mejora de los aprendizajes. Muchas de estas son acciones que se vinculan con el diseño o con la planificación de las políticas. En cambio, no ha sido posible reconocer usos vinculados al monitoreo, si bien se hace mención a ellos de manera formal en algunos dispositivos. También se observa que este tipo de usos tiene como principal protagonista a funcionarias y funcionarios, y a los equipos técnicos de los ministerios de educación.

Otro uso, específicamente asociado con la definición de estándares y la elaboración de materiales para la mejora de la enseñanza, que busca incidir en la modificación de los modos de evaluación o en la formación docente, está presente en la elaboración de materiales cuyos destinatarios priorizados son los establecimientos escolares y las reuniones o capacitaciones. Mediante estas acciones se busca generar otras prácticas de trabajo entre los equipos directivos y en los docentes, siempre con el propósito de mejorar la gestión pedagógica. Este uso tiene como destinatarios destacados a los equipos de currículum, a las áreas dedicadas a la formación continua y a supervisores, directivos y equipo docente. En el capítulo 6 de este Informe Nacional, se presentan con mayor grado de detalle algunas de las acciones vinculadas con el trabajo en las instituciones educativas.

Por último, un uso que tiene por destinatarios a la sociedad en conjunto y a algunas audiencias más específicas, como las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de la educación superior, de investigación y productoras de conocimiento, las legislaturas subnacionales y los gremios docentes, se encuentra asociado con la difusión de información y la generación de conciencia acerca de los desafíos que actualmente supone la educación. En particular, sobre las brechas existentes entre los desempeños de los diferentes grupos poblacionales. Esta información emerge como resultado del análisis de los factores asociados con el logro de los aprendizajes¹⁷.

17 A partir de los intercambios realizados con autoridades nacionales, se conoció que durante 2020 se creó una Coordinación de gestión integral de información en el ámbito de la Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística, que tiene por misión revalorizar el uso de la información para la gestión, el planeamiento y la evaluación. Desde allí se promueve la puesta en disponibilidad de los datos con mayores niveles de desagregación, en las páginas web, y respondiendo a solicitudes específicas realizadas por actores internos y externos a la gestión.

5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba como ámbitos subnacionales

Las dos jurisdicciones que han sido incluidas en este estudio son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Córdoba. Dada la estructura federal y la condición descentralizada de la gestión del sistema escolar de Argentina, interesa describir las dinámicas de funcionamiento y uso en los estados subnacionales, ya que, al tener a cargo la gestión directa de los establecimientos escolares, resulta posible un tipo específico de uso, que consiste en generar insumos para las escuelas (Arregui, 2008), tomando como destinatarios privilegiados a las áreas de supervisión, a las y a los directivos y al cuerpo docente.

Como se señaló en el apartado metodológico, estas jurisdicciones han sido seleccionadas por poseer atributos de interés para el proyecto: a) tienen líneas de evaluación propias, b) han decidido la aplicación de un marco muestral jurisdiccional en la edición PISA 2018, manifestando un interés técnico-político en relación con estos operativos que no todas las provincias han realizado y c) tienen una gestión de gobierno del mismo signo político desde 2007, lo que permite presumir continuidad en las decisiones y definiciones de política.

A continuación, en el cuadro 1, se expone un conjunto de indicadores seleccionados que permite dar cuenta de las condiciones de vida, del tamaño de los sistemas escolares y del comportamiento de algunas variables de eficiencia interna de la escolarización primaria y secundaria, ambos niveles obligatorios alcanzados por las evaluaciones de aprendizaje a gran escala. Tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como Córdoba son jurisdicciones de tamaño medio, que

poseen indicadores por debajo del promedio en aquellos que dan cuenta de desventajas (pobreza, sobreedad y abandono) y por encima del promedio país en los indicadores que reflejan condiciones favorables (asistencia escolar y promoción interanual).

Cuadro 1. Indicadores seleccionados para Argentina, CABA y Córdoba, últimos datos disponibles

Indicadores	Argentina	Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Córdoba
Porcentaje de población por debajo de línea de pobreza⁽¹⁾			
Aglomerados urbanos	40,9	17,3	40,7
Tasa de asistencia⁽²⁾			
CINE 1	99,0	99,2	99,3
CINE 2 y 3	89,0	94,1	87,6
Estudiantes matriculados⁽³⁾			
CINE 1	4.832.979	286.575	357.841
CINE 2 y 3	3.866.041	199.178	332.713
Sobreedad⁽⁴⁾			
CINE 1	8,00	5,2	2,8
CINE 2 y 3	29,9	24,1	23,1
Abandono interanual⁽⁴⁾			
CINE 1	0,5	0,2	0,0
CINE 2 y 3	8,7	7,1	8,2
Promoción interanual⁽⁴⁾			
CINE 1	96,7	98,4	99,5
CINE 2 y 3	81,2	84,8	84,8

Fuentes: (1) Encuesta Permanente de Hogares, Primer semestre 2020. INDEC.

(2) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

(3) Relevamiento Anual 2019, Anuario Estadístico, SEIE, Ministerio de Educación.

(4) Relevamiento Anual 2019/2018, Indicadores disponibles en línea, SEIE, Ministerio de Educación.

5.1. Evaluaciones de aprendizaje a gran escala implementadas en el período 2016-2020

La tabla 7 que se presenta a continuación describe las evaluaciones de aprendizaje nacionales, regionales e internacionales que las dos jurisdicciones han implementado durante el período que abarca este trabajo. En relación con la prueba PISA, ambas jurisdicciones participaron como región asignada o con muestra ampliada, condición que permite análisis representativos para cada participante. En el caso de Córdoba, lo hizo por primera vez en 2018 mientras que, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también administró la evaluación en las dos ediciones previas: 2012 y 2015. Esta última jurisdicción elaboró y publica informes con los resultados del operativo a nivel local, para cada una de esas ediciones¹⁸. Si bien participó en otros operativos internacionales (TIMSS, PIRLS, ICCS e ICILS), las aplicaciones no fueron realizadas en el período abarcado por este estudio.

Luego de la descripción de las principales evaluaciones vigentes, se presenta para cada jurisdicción la estructura normativa que regula las evaluaciones de calidad, el diseño institucional vigente y la caracterización de los usos que pudieron ser identificados mediante el trabajo de campo realizado.

¹⁸ Los datos están disponibles en: <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/evaluacion/aprendizajes/internacionales/pisa>. Consultado en diciembre 2020

Tabla 7. Principales características de las evaluaciones de aprendizaje existentes en CABA y en Córdoba. Período 2016-2020

Descriptores	Pruebas internacionales, regionales y nacionales que se implementan en ambas jurisdicciones			Pruebas jurisdiccionales			
	Aprender (Nacional)	ERCE (Regional)	PISA (Internacional)	Ciudad Autónoma de Buenos Aires			Córdoba
				FEPBA	FESBA	TESBA	Autoevaluación institucional
Objetivos	Destinado a obtener y generar información oportuna y de calidad para conocer mejor los logros alcanzados y los desafíos pendientes en torno a los aprendizajes de las y los estudiantes para contribuir a procesos de mejora educativa continua.	Mide logros de aprendizaje en relación con los objetivos de aprendizaje que son comunes en la región según los planes de estudio de cada país.	Describe la situación de la educación escolar en los países y promueve su mejoramiento. Busca evaluar la capacidad de las y los estudiantes de entender y resolver problemas de la vida cotidiana y social.	Permite obtener información sobre algunos de los logros de aprendizaje establecidos en el currículo de la CABA para el nivel primario.	Ha sido diseñada para obtener información sobre algunos de los logros de aprendizaje establecidos en los contenidos curriculares para el nivel secundario y en las metas de aprendizaje.	Permite contar con información sobre el desempeño de los estudiantes, tomando como referencia el Diseño curricular de la ciudad.	Hace foco en el diseño jurisdiccional de la provincia, acompaña a directivos y cuerpo docente para la evaluación de aprendizajes, identificando logros y dificultades de enseñanza.
Población a la que se aplica	En 3° grado/año y en el último año de cada nivel obligatorio.	Estudiantado de nivel primario de América Latina y el Caribe: de 3° y 6° grado/año.	Estudiantado de educación formal de 15 años de edad, independientemente del grado o año que cursen.	Estudiantado del último año del nivel primario.	Estudiantado del último año de nivel secundario.	Estudiantado de nivel secundario de 3° año, finalización del ciclo básico.	Estudiantado de 3° grado/año de nivel primario y secundario.

Año de aplicación	2016, 2017, 2018 y 2019	2019	2018	Desde 2013	Entre 2011 y 2016	Desde 2017	2013, 2015, 2017 y 2019
Alcance	Muestral, en 2016, en 3° grado/año. Luego fue censal.	Muestral	Muestral	Censal	Censal	Censal	Muestral
Periodicidad	Anual (excepto para primaria, en 2019, y para secundaria, en 2018).	Variable	Triannual	Anual	Anual	Anual	Bianual
Dominios o áreas de conocimiento evaluados	Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.	Lenguaje (lectura y escritura) y Matemáticas. La prueba del área de Ciencias Naturales es rendida solo por los y las estudiantes de 6° grado de educación primaria.	Matemática, Lectura y Ciencias Naturales. En 2018, el foco estuvo puesto en Lectura.	Prácticas del Lenguaje y Matemática.	Lengua y Literatura, y Matemática.	Lengua y Literatura, y Matemática, según el Diseño Curricular de la Nueva Escuela Secundaria (NES).	Lengua y Matemática.
Tipo de escuelas	Primarias y secundarias de sector estatal y privado.	Primarias, de sector estatal y privado.	Secundarias, de sector estatal y privado.	Primarias, de sector estatal y privado.	Secundarias, de sector estatal y privado.	Secundarias, de sector estatal y privado.	Primarias y secundarias de sector estatal-

Organismo responsable	Secretaría de Evaluación del Ministerio de Educación de la Nación.	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), UNESCO.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE).			Área de Evaluación de la Calidad, Subsecretaría de Planeamiento.
Información de contexto en cuestionarios complementarios	El cuestionario complementario releva información sobre clima escolar, autopercepción del estudiante, prácticas educativas, usos de tecnologías, contenidos sobre Educación sexual integral trabajados y acciones de capacitación realizadas por docentes. Son completados por directivos, cuerpo docente y estudiantes.	Incluye cuestionarios que completan diferentes integrantes de la comunidad educativa: estudiantes, familias, docentes, directoras y directores, con el fin de conocer los contextos en los cuales los aprendizajes del estudiantado tienen lugar.	Los cuestionarios complementarios de las pruebas analizan aspectos vinculados con la oferta educativa, las características de los sistemas, la organización interna de las instituciones escolares, las prácticas de enseñanza, las percepciones de las y los estudiantes, docentes y directivos, y el contexto socioeconómico y cultural.	Se aplican cuestionarios a las y los directivos, docentes y estudiantes. Permiten analizar características del contexto escolar y del hogar del estudiantado.	Se aplican cuestionarios a las y los directivos, docentes y estudiantes. Permiten analizar características del contexto escolar y del hogar del estudiantado.	Se utilizan cuestionarios que completan las y los directivos, docentes y estudiantes. Permiten analizar características del contexto escolar y del hogar del estudiantado, que contribuyen a una adecuada interpretación de los resultados.	No se releva.

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en páginas web institucionales de OCDE, LLECE, Ministerio de Educación de la Nación, UEICEE y las entrevistas realizadas.

5.2. Ciudad de Buenos Aires: la autonomización de la evaluación de aprendizajes en diferentes escalas y dominios

De acuerdo con los trabajos de investigación realizados sobre las políticas de evaluación implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Toranzos, 1994 y Larripa, 2010), esta jurisdicción fue una de las pioneras en organizar dispositivos externos para relevar información sobre la situación de los aprendizajes en las escuelas. Así pasó, de un modelo participativo (que consideraba el currículum enseñado, donde maestros y maestras intervenían en la corrección de las pruebas aplicadas), previo a la instalación de los operativos masivos de la década del noventa¹⁹, hasta alcanzar la elaboración de pruebas a cargo de equipos técnicos altamente profesionalizados.

Durante esas primeras iniciativas, que contaron con la participación voluntaria de los establecimientos, la evaluación estaba asociada con la mejora de los aprendizajes y de las prácticas de enseñanza, razón por la cual la presentación de los resultados se daba en el marco de talleres con participación de supervisores, directivos y docentes, con el fin de orientar las instancias de capacitación y la formulación de propuestas didácticas, con intervención de los equipos curriculares (Toranzos, 1994). Ya con este antecedente, en el momento que el ministerio nacional propuso la realización de operativos masivos de evaluación con pruebas elaboradas a cargo de equipos técnicos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sostuvo y reorientó sus propios dispositivos, alejándose de la intención de organizar *rankings* de escuelas a partir de sus resultados, tal como sucedió durante los primeros años de aplicación del Operativo Nacional de Evaluación (ONE), aun tratándose de relevamientos de tipo muestral (Larripa, 2010). Por otra parte, CABA se constituyó como una de las dos

19 Pedro Lafourcade hace referencia, en una publicación de 1988, a un antecedente de la Secretaría de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que, al inicio de la gestión del gobierno democrático, implementó “proyectos de evaluación” que se utilizaron como base para la modificación de los currículos vigentes (Lafourcade, 1988; p. 21).

jurisdicciones que no modificó la estructura de sus niveles de enseñanza al momento de sancionarse la Ley Federal de Educación, en 1993, mientras que, respecto de la evaluación de aprendizajes, sostuvo en el tiempo una agenda autónoma que buscó diferenciarse del uso orientado al control y a la *accountability*.

... la política de evaluación de la Ciudad de Buenos Aires surge con la finalidad de colocar, en el juego de las complejas relaciones que mantenía en ese entonces con las autoridades nacionales, una pieza “alternativa” y, por qué no, “superadora” del SINEC... (Larripa, 2010; p. 103).

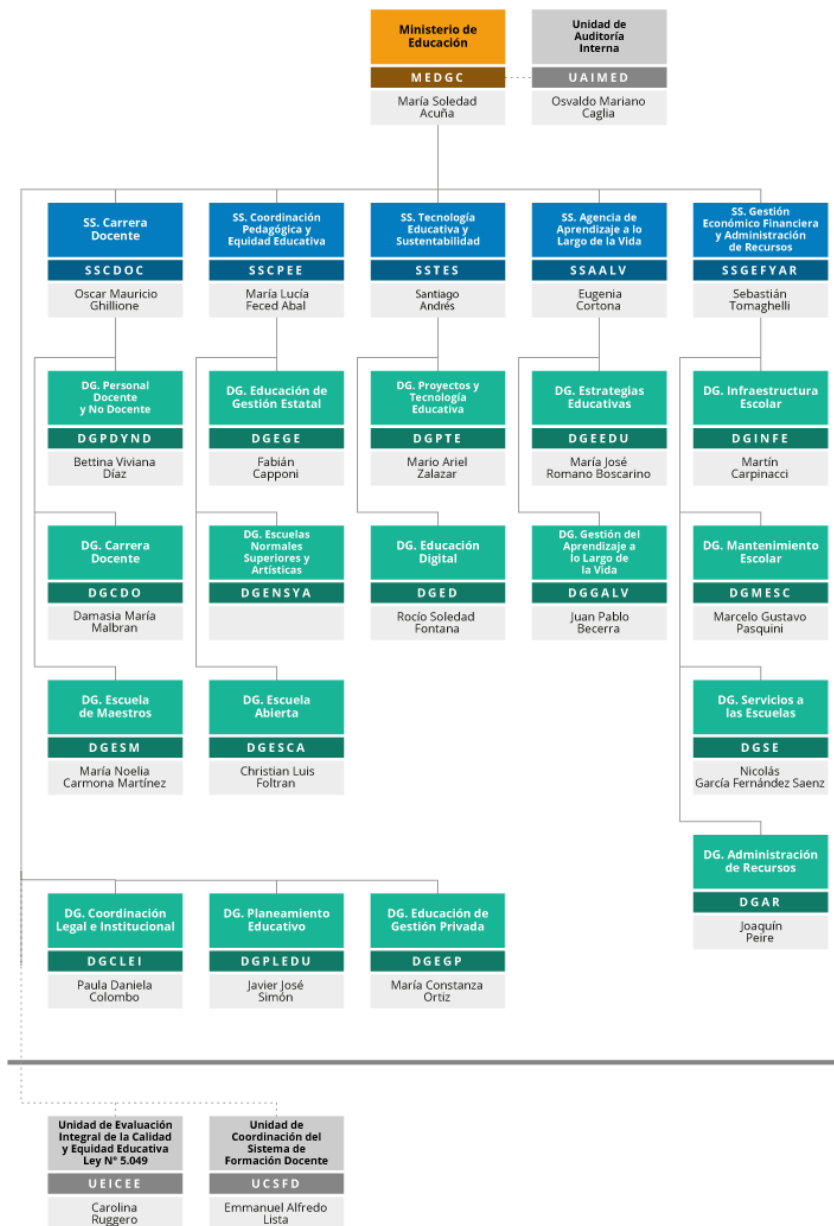
Según la investigación de Larripa, hacia los años 2000 se puede reconocer un cambio en las orientaciones de los equipos a cargo de la evaluación, ya que empezó a primar la necesidad de instalar los nuevos diseños curriculares y, por ende, de evaluar los desempeños de las y los estudiantes. De acuerdo con este análisis, en CABA la evaluación sirvió desde sus inicios como política curricular, concentrándose en uno de los usos señalados por Galas Taboada *et al.* (2019).

Diseño institucional de la evaluación

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el área a cargo de las evaluaciones tuvo, a lo largo de su historia, cuatro modos de organización: empezó como equipo de trabajo, luego se constituyó en Dirección, más tarde en Gerencia Operativa y, a partir de 2014, se conformó como la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) bajo la figura de un “ente descentralizado” que depende directamente del Ministerio de Educación de la ciudad. Esta forma institucional se logró como resultado de un debate público que tuvo lugar en la legislatura de la ciudad, y contó con la participación de especialistas, legisladores y legisladoras, funcionarias y funcionarios, representantes gremiales docentes y trabajadores y trabajadoras comprendidos en el sector.

En la siguiente figura 1, se puede apreciar la estructura organizativa. En este organigrama ministerial, la UEICEE tiene una posición de mayor distancia respecto de las áreas de planeamiento, si se la compara con los organigramas de otras jurisdicciones o del propio ministerio nacional y lo mismo ocurre respecto de las áreas curriculares o de gestión de los niveles de enseñanza y de los establecimientos (dato que se registra como “Fuera de nivel”).

Figura 1. Organigrama del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020



Fuente: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/organigrama/min_educacion.php, consultado en diciembre de 2020.

La UEICEE está organizada en cuatro áreas, una está a cargo de la producción de investigaciones, otra es responsable de la producción de información estadística, luego existe un área de legales y, finalmente, la Dirección General de Evaluación (DGE). Respondiendo a este diseño, la Resolución 13 de 2017 de la UEICEE establece como responsabilidad primaria de la Dirección General de Evaluación):

...Planificar y dirigir la devolución de información pertinente generada a través de los procesos de evaluación, al interior del sistema educativo, para que pueda utilizarse como insumo de políticas y planes de mejora que respondan a las necesidades detectadas en las escuelas y el sistema en su conjunto (DGE, 2017).

La DGE está integrada por 39 profesionales y se organiza en cinco equipos de trabajo: están los especialistas disciplinares, los psicometristas –ambos intervienen en la elaboración y el análisis de las pruebas– y luego están quienes analizan factores asociados y tienen a su cargo los operativos internacionales. Completan las funciones: el equipo de evaluación de programas y proyectos y un área de evaluación institucional. Otra de las características distintivas de este diseño institucional es que cuenta con un Consejo Consultivo de 11 miembros, en el que participan autoridades del Ministerio de Educación jurisdiccional, legisladores, representantes gremiales y supervisores, junto con un Consejo Académico integrado por 7 representantes de reconocida trayectoria a nivel nacional e internacional.

El Plan Plurianual 2019-2023, elaborado por la UEICEE, establece como responsabilidad para la unidad la de “poner a disposición de la ciudadanía y de los responsables de la gestión del sistema educativo, información relevante y sistemática que dé cuenta de los avances y pendientes que persisten en el cumplimiento de esos derechos”. El documento también sostiene que “la información relacionada con el cumplimiento de derechos resulta necesaria tanto para la planificación

de políticas públicas, como para realizar el monitoreo de las distintas acciones impulsadas”. Es decir que, dentro de la previsión de funciones y acciones, el uso destinado a la planificación de las políticas emerge como un destino explicitado.

En este marco, la UEICEE apuesta a fortalecer el sistema de información educativa de la Ciudad y a constituirlo como un insumo estratégico para la elaboración de diagnósticos, diseño de políticas educativas efectivas y acciones de monitoreo sistemático de los objetivos propuestos (...) Como área responsable de la producción de información para la toma de decisiones asume como desafío la integralidad en la mirada y consideración de la complejidad del sistema educativo... (Plan Plurianual 2019-2023).

Otra de las líneas propuestas en el plan es la de “fortalecer las capacidades técnicas al interior del Ministerio para el diseño basado en evidencia”: así se identifica la necesidad de acompañar los procesos de fortalecimiento de los diferentes equipos del ministerio para contribuir a sistematizar y analizar información y diseñar la ruta de implementación de programas y proyectos basados en las evidencia alcanzadas acerca de las necesidades de los actores escolares, las instituciones educativas y los distintos niveles de gestión. Esta jurisdicción explicita en una de sus publicaciones la existencia de un “sistema de evaluación de aprendizajes para la Ciudad” que se propone una convergencia entre los diferentes operativos (UEICEE, 2019).

En cuanto al vínculo con los equipos nacionales, de acuerdo con las entrevistas realizadas, si bien se valora la existencia de un espacio federal, también se advierte que, en general, ha sido un ámbito en el que se comunican decisiones y se organizan los aspectos de logística relativos a cada operativo. Esta jurisdicción, que cuenta con equipos profesionalizados, no ha sido consultada en aspectos sustantivos a lo largo de los últimos años ni se verifican espacios de intercambio con

otras jurisdicciones por fuera de la mesa federal. El envío de las bases de datos de los operativos nacionales no siempre se realiza de modo directo a los equipos a cargo de la evaluación, sino que suele remitirse a las autoridades ministeriales, lo que da cuenta de la poca fluidez o diálogo entre las áreas técnicas. Por otra parte, algunos avances realizados a nivel nacional en los últimos años, como la iniciativa de poner a disposición más recursos de información a nivel escolar y reducir los tiempos de publicación de los datos, ya tenía antecedentes en la jurisdicción, de modo que se suma a prácticas que los equipos de trabajo de la ciudad ya tenían.

Usos previstos: el lugar de la evaluación en los marcos normativos

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no tiene ley de educación propia, por lo que los propósitos relativos a la evaluación de aprendizajes que puedan reconocerse deben ser recuperados en documentos elaborados por las gestiones de gobierno o por las áreas específicas. El Plan Estratégico elaborado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para todos los sectores enuncia de modo explícito la necesidad de garantizar la calidad educativa para orientar la educación hacia el futuro y fundamenta con información de las evaluaciones PISA la necesidad de mejora de su sistema educativo, considerando los bajos desempeños alcanzados por los estudiantes en esos operativos. El texto incluye la comparación de los valores de la ciudad con países de la región y con el promedio de los países de la OCDE en relación con el desempeño alcanzado en Lectura, Matemática y Ciencias (Plan Estratégico Participativo 2035, elaborado en 2017). En este plan programático, los resultados de una evaluación internacional son utilizados como diagnóstico de una situación que pretende ser mejorada y como fundamento de esa direccionalidad.

La Ley 5049 que, en 2014 crea la UEICEE, establece para ese ámbito la misión de elaborar varios tipos de evaluaciones, además de las de aprendizajes: “la evaluación sistemática

y periódica del impacto de las políticas educativas del Ministerio de Educación, del funcionamiento institucional del sistema educativo, de las instituciones superiores de formación docente, de la práctica docente y los aprendizajes alcanzados por los alumnos” (art. 9). En otras palabras, lo que se señala es que la evaluación de aprendizajes debería alcanzar a todos los niveles y modalidades de ambos sectores de gestión. Por lo tanto, la evaluación no se limitaría únicamente a los aprendizajes, sino que alcanzaría a niveles no obligatorios y al impacto de las políticas, reponiendo –como se señaló en el primer capítulo de este informe– una definición amplia de calidad de la educación.

En la voz de las personas entrevistadas que han estado o están a cargo de los equipos técnicos responsables de las distintas evaluaciones que se aplican en la jurisdicción, hay un conocimiento acabado de los marcos normativos y, al mismo tiempo, un cuestionamiento sobre sus posibilidades reales de implementación. Desde esta perspectiva, se destaca la necesidad de orientar el uso de las pruebas de evaluación hacia la mejora de la enseñanza y a informar la toma de decisiones, si bien también se señalan algunas limitaciones para ese ejercicio.

La normativa no especifica tanto, dice que se usen para la mejora; quién la tiene que usar, para hacer qué, con qué periodicidad, a partir de qué tipo de informes, quién se hace cargo; todo eso no lo dice. Entonces, la primera discusión es ¿quiénes son los destinatarios de la información que se produce a partir de las instancias de evaluación en sentido amplio, no?, incluyendo también información de estadística y de hallazgos de investigación. En primera instancia para tomadores de decisiones a nivel central, ministerial, subsecretarios, responsables del planeamiento educativo, pero también las direcciones de área (o de nivel) y supervisores, que tienen posibilidad de intervención y acompañamiento de diseño de políticas diferenciadas a grupos de escuelas y también los directores, quienes quieren tener más

pistas más allá de sus propias fuentes de información interna, o percepción de qué pasa en su establecimiento (Entrevista a ex funcionario gubernamental).

Distinguiría qué son los propósitos que están establecidos y que considero que son prioritarios, y también cuáles son los realistas, los viables, por ejemplo, mejora en la calidad y equidad: podemos contribuir en la medida en que brindamos la información completa, no es que vamos a encargarnos, a veces se asigna la responsabilidad de que mejore a una unidad de evaluaciones, no es posible, porque no somos una unidad ejecutora, somos una unidad de medición básicamente. Todo lo que es mejora de calidad y equidad, sobre todo en términos de ir señalando brechas entre sectores, brechas entre niveles socioeconómicos, es algo que se está haciendo, los equipos tienen en mente qué preguntas hay que hacer a los datos para poder dar ese tipo de respuesta (...) Sí, el tema de orientar políticas es quizás lo más complejo (...) no basta con brindar la información de los resultados, definitivamente. No es un proceso lineal la toma de decisiones basada en la evidencia (Entrevista a funcionario gubernamental).

Por un lado, el propósito declarado es tener información para la toma de decisiones y sostener con evidencias las decisiones sobre política educativa. Creo que también hay un propósito que sí está declarado pero no sé si tan logrado, que tiene que ver con involucrar a las escuelas en los procesos de mejora y que esa información agregada también sirva para tener un punto de referencia escolar o cómo puedo en todo caso plantearme metas de mejora mirándome contra mí misma o viendo cuál es la expectativa quizá teórica respecto del lugar donde me encuentro (...) Cualquier política de mejora tiene que abordar a la ciudad en su conjunto, ese fue un poco el trabajo que empezamos a hacer en los últimos cuatro años (Entrevista a funcionario gubernamental).

Usos efectivos identificados

Como se señaló, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires viene sosteniendo espacios de trabajo en los que el uso de la información para diferentes acciones de política y de planificación forma parte de prácticas ya instaladas en la gestión. Por otra parte, el área de evaluación está, desde su origen y en la actualidad, muy orientada al trabajo con supervisores y el cuerpo docente, aunque también se mencionan espacios de encuentro con el área de planeamiento y, en particular, con los especialistas que tienen a su cargo el diseño curricular y con el área a cargo de la formación continua de los docentes, la Escuela de Maestros, que ha desarrollado dispositivos específicos para formar en la enseñanza de Matemática y Lengua, mediante ateneos y en otras instancias de formación.

... no tiene mucho sentido pensar en cuál va a ser el referente de una evaluación y qué interpretaciones pedagógicas vas a hacer a partir del resultado si no estás trabajando codo a codo con los equipos técnicos que están actualizando el diseño curricular y elaborando materiales vinculados con la enseñanza y con los que diseñan capacitación docente... (Entrevista a ex funcionario gubernamental).

Además de las pruebas jurisdiccionales que de modo anual se implementan y cuyos resultados se ponen a disposición de los diferentes actores del sistema, los equipos trabajan en esquemas más cualitativos que permitan identificar problemas de enseñanza en diálogo con las instituciones educativas. En las entrevistas, se señaló la existencia de una línea de trabajo denominada “Trayectos de mejora institucional”, que pone el foco en aspectos de la dinámica institucional no siempre considerados como factor de contexto, que explica o enmarca los resultados alcanzados. Esta línea de trabajo se articula con una prueba que desarrolla la dirección de nivel primario

denominada “Pausa evaluativa”.

Tenemos una línea de trabajo que se llama Trayectos de mejora institucional, que tiene que ver con poder pensar la mejora escolar como algo progresivo, y desde esa lógica, las escuelas tienen resultados que reflejan una cierta organización y condición institucional. Empezamos con identificar escuelas que habían sostenido mejoras a lo largo del tiempo, en años consecutivos y en ambas áreas, tanto en Matemática como en Lenguaje... fuimos a hacer un estudio de campo y la información que obtuvimos luego se convirtió en un bloque de preguntas en los cuestionarios complementarios, relativo al tema organizacional en la escuela, tipo de acuerdos que se generan, información cualitativa que salió en el estudio y que se lanzó ahora a nivel cuantitativo. Entonces el tema de cómo uno mejora el tema de calidad y equidad, cómo uno orienta políticas y, por ahí, es haciendo pequeñas cosas pero que nos permitan dar algunas puntas para crear un modelo de gestión. Que no es otra cosa que una hipótesis, pero que se va testeando en el tiempo, pero que da un marco para la acción... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Por otra parte, en el último tiempo esta unidad empezó a desarrollar un acercamiento con los equipos técnicos a cargo de la definición de programas para trabajar a partir del uso de información, aunque se ha señalado que no siempre resulta posible compatibilizar la agenda de trabajo de los tiempos políticos con los tiempos de trabajo de los equipos técnicos para realizar relevamientos o investigaciones *ad hoc*, en particular, cuando se requiere de información que no se posee o aún no se ha formulado. Esta participación estaba orientada a asistir a la coordinación de programas en el diseño de las intervenciones para promover acciones de monitoreo. La tarea planificada es descrita como “en proceso”, ya que no siempre resulta posible compatibilizar los tiempos de gestión de los programas con la lógica de disponer de un tiempo

para definir claramente objetivos y alcances de las acciones consideradas.

Muchas veces la dificultad con la que nos encontramos para el monitoreo y la evaluación es que los diseños de los planes, de los programas, se hacen un poco sobre la marcha, entonces es necesario reconstruir, porque los tiempos de gestión son un poco así. Entonces es necesario ir reconstruyendo esa historia del proyecto, las problemáticas que efectivamente se van a abordar más allá de lo que se dice, o está expresado por escrito. Y entonces ahí hay todo un trabajo de ir relevando información sobre el programa y después se decidió retroceder un poco y decir, tenemos que estar involucrados desde el diseño... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Como síntesis, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es posible reconocer dos tipos de usos, siguiendo la tipología de Galas Taboada *et al.* (2019): por un lado, se establece un empleo de los datos aportados por las evaluaciones destinado a diferentes niveles del sistema, aunque no enfocados a la planificación estratégica sino más bien a convertirse en insumos para el diagnóstico y, por otro lado, se desarrolla un uso destinado a orientar la definición del currículum, produciendo materiales o diseñando capacitaciones.

Factores asociados al uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Desde la percepción de las personas entrevistadas en el marco de este estudio (quienes son responsables de la gestión política e integrantes de las áreas de evaluación) hay un aspecto que funciona como base de las posturas que objetan o resisten la existencia de pruebas externas a los establecimientos escolares y que se vincula con la posibilidad—o no—de conocer los propósitos o fundamentos a partir de los cuales

se organizan los dispositivos de evaluación.

Factores institucionales:

En la jurisdicción analizada, se señala que la “distancia” de las evaluaciones con lo que realmente acontece en las aulas y en las escuelas (sobre todo cuando las pruebas son elaboradas sin considerar diseños curriculares locales) es uno de los argumentos que los equipos deben enfrentar cuando presentan los resultados. En cambio, la continuidad de los operativos y la organización de encuentros con las áreas a cargo de los niveles de enseñanza y de supervisión de las escuelas contribuyen a ampliar el diálogo entre equipos de trabajo con diferentes lógicas de intervención.

Entonces yo creo que hay una parte que tiene que ver con la sistematicidad y que haya un acuerdo respecto a que esto es lo que yo voy a hacer y lo voy a hacer todos los años en estos tiempos y te voy a devolver. Hay una segunda parte de no temer a la resistencia y de no temer al diálogo y a la confrontación (para trabajar) respecto a todos los mitos que se generaban en torno a la prueba y de poder decir esto es lo que es. Entonces hay un tema de un diálogo honesto entre profesionales, creo que es lo primero que se tiene que consolidar para que no surja esta idea de “me están evaluando externamente” porque no confían en lo que yo hago internamente; no tiene que ver con eso pero sí tiene que ver con construir un vínculo de confianza... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Hay que tender esos puentes entre el trabajo que hacen las áreas más de gestión o esas mediaciones entre el trabajo de los especialistas; no solo por el contenido sino por el tipo de trabajo, de cómo se vincula, cómo armó su agenda, cuál es la periodicidad de los

encuentros; y que eso marca un poco también cuál es la agenda de prioridades (...) Mi rol ahora también se trata de acercar los puntos de vista distintos y tratar de hacerlos complementarios, de hacerlos dialogar... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Factores técnicos:

En los equipos de la UEICEE, se ha verificado una preocupación por modificar y mejorar los modos de presentación de la información y de los resultados disponibles de modo público, junto a la explicitación de los objetivos de cada uno de los operativos en los que la jurisdicción participa²⁰.

Los estudios muestrales, según las personas entrevistadas, poseen una limitación intrínseca que es la de no permitir acceder a los resultados por escuela. Este es el caso de PISA, por ejemplo, cuyos usos valorados son otros: entre ellos el de promover la comparabilidad con otros sistemas educativos (nacional, regional e internacionalmente) y el de garantizar cierto parámetro de evolución a lo largo del tiempo.

Los directores no miran las pruebas internacionales porque son muestrales. En muchos casos, cuando la evaluación es a nivel nacional y no tenés una submuestra jurisdiccional te dicen: otra provincia nos bajó el promedio. O sea, como que no hay mucho conocimiento técnico de cómo se construye la muestra y si vos no les estás hablando de lo que pasa en su área de intervención, no hay como un hacerse cargo colectivo si se quiere... (Entrevista a ex funcionario gubernamental).

El testimonio de una responsable política entrevistada aporta que una limitación para el uso, considerando el

²⁰ Véase la página institucional: <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/evaluacion> <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/evaluacion/aprendizajes/jurisdiccionales> (Consultada en diciembre 2020).

tipo de datos que está disponible, consiste en que: ... los resultados de PISA, incluso de Aprender, dan información sobre qué contenidos o qué se pudo resolver mejor o no en términos agregados, pero no permite trabajar con esa información en relación con hipótesis o cruces distintos que expliquen mejor por qué eso pasó así. Nosotros lo veíamos mucho en formación continua, queríamos saber qué había atrás de eso, si la explicación estaba más ligada a que ese tema no se estaba enseñando o si ese contenido se estaba enseñando desde un abordaje distinto. En realidad, eso es lo que te permite actuar con determinada política. Con las pruebas, cuanto más distante es la elaboración del instrumento y menos información desagregada permite –no sólo en términos de territorio sino también desagregada en términos del análisis que se pueda hacer–, menos sirven los resultados... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Factores políticos:

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reconoce el peso que tiene en el concierto nacional e internacional la participación en determinados operativos, lo que también incide en la posición que los diferentes actores tienen en torno a los instrumentos:

... Me parece que hay una discusión más de fondo que no se dio, me parece que hay obviamente un uso político de la participación en las pruebas internacionales, más allá de los resultados y que la ciudad necesitaba mostrar que estaba participando en la agenda internacional de las pruebas. Es mucha la energía y los recursos que supone la participación en cada uno de los estudios, con lo cual ameritaría una discusión más de fondo. En principio, sí se privilegió la continuidad en PISA, pero valía la pena esto de volver a pensar cada cuánto y en cuál... (Entrevista a ex funcionario gubernamental).

Desde algunos ámbitos gremiales, se sostiene una posición crítica en torno a las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes que se generan, dado que suelen presentarse como soluciones al problema de la calidad o se utilizan para estigmatizar el trabajo docente o el desempeño de las escuelas estatales. También se cree identificar cierta intención de controlar, de auditar o de privatizar la educación entre los argumentos de algunas gestiones de gobierno para sostener los operativos. Sin embargo, en definitiva, tales posiciones poco colaboran para modificar la posición frente a las evaluaciones a gran escala.

Una crítica que hemos hecho históricamente a estos operativos es que se presentan como la solución al problema, como que evaluar solamente por sí va a dar un tipo de resultado. La actividad docente se basa en evaluaciones permanentes. Atrás de estos procesos, muchas veces, hay mucho de *marketing*, una perspectiva meritocrática, estandarizante, y nosotros planteamos que el proceso de evaluación es una cosa mucho más compleja, que intervienen muchas más acciones que valorar determinados aprendizajes (...) Los docentes son evaluados todos los años, por sus directivos, supervisores, hay distintas instancias de evaluación, siempre se puede mejorar todo eso. Es decir, el sistema educativo está sobreevaluado. No lo digo como una cosa negativa sino como algo inherente al sistema: un supervisor escolar pasa por cinco instancias de oposición y antecedentes para acceder al cargo. La evaluación es algo que es necesario para el sistema educativo; ahora, como necesario que es, entendemos que es un territorio en disputa, están los que lo quieren usar para determinadas políticas, para justificar determinadas políticas y los que entendemos que la evaluación tiene que ser algo para seguir ampliando el horizonte educativo, garantizar un derecho, mejorando lo que es la educación de calidad... (Entrevista a referente gremial).

Factores comunicacionales:

Respecto de los factores comunicacionales, se ha constatado la existencia de diferentes niveles de acceso a la información de las evaluaciones y de otros indicadores orientados no solo al público externo (investigadores, especialistas, comunidad educativa de modo amplio) sino también hacia los actores del sistema:

... hay como distintos niveles de acceso, entonces el supervisor ve todas sus escuelas, la escuela ve solamente su escuela. Las direcciones de área ven todas sus supervisiones y ahora tenemos en este boletín digital, se llama boletín Tu Escuela, uno puede hacer los cruces que requiere agregados como le parezca, se generan tablas, tiene pautas para la lectura, algunas actividades de reflexión y no solamente da la información de las evaluaciones, sino también de indicadores educativos, como para que tenga una mirada con escuelas incluso semejantes, incluso si no son del territorio. Comenzamos a devolver la información y tomar muchas de las sugerencias que nos hacían... eso es algo que se ha ido ganando, hay menos resistencia... (Entrevista a funcionario gubernamental).

En conjunto, todos los elementos descritos colaboran para promover o dificultar los usos de los resultados de las evaluaciones. Al respecto, los equipos técnicos han planteado la preocupación por mejorar los modos de análisis y de diálogo con los actores que se constituyen como destinatarios de las políticas de evaluación implementadas, con el propósito de ampliar los usos posibles.

... Ese es el dato que yo voy a darte de la evaluación de aprendizaje, es un dato estático de un fenómeno dinámico, entonces buscamos enmarcarlo en ese dinamismo; también hay que buscar otros indicadores

predictivos, pienso que hay que modelar más, en educación hacemos pocos modelos, comenzar a modelar más predictivamente algunos temas... (Entrevista a funcionario gubernamental).

5.3. Córdoba, la instalación de una cultura evaluativa para la mejora de las trayectorias escolares

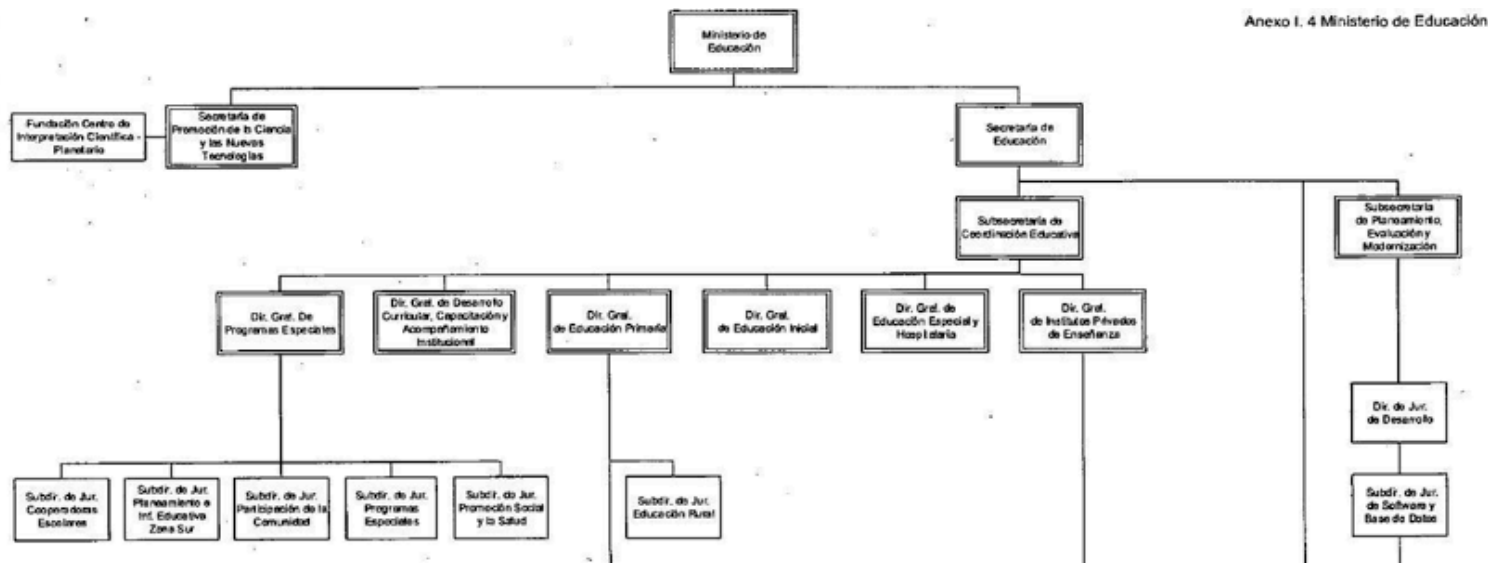
Diseño institucional

En la provincia de Córdoba, el sector a cargo de las evaluaciones ha tenido la misma forma organizacional durante los últimos 15 años, bajo la figura de “Área o Coordinación”. Lo que se modificó hacia 2019 fue el carácter de dependencia directa, ya que el organismo institucional pasó de ser una Dirección General de Planeamiento a convertirse en Subsecretaría de Planeamiento, Evaluación y Modernización, si bien siempre se mantuvo bajo la órbita de la Secretaría de Educación, área que también tiene a su cargo las direcciones de nivel. Según se enuncia en la página web de la provincia:

... el Área de Evaluación de la Calidad Educativa está integrada por un equipo técnico docente, de distintos niveles y modalidades, que se encarga del diseño y gestión de proyectos de evaluación con la intención de proveer información sobre los logros de aprendizajes de los alumnos cordobeses. Entre sus funciones, se encuentra la de construir información cualitativa y cuantitativa sobre los componentes del sistema educativo, contribuir al fortalecimiento de la cultura evaluativa y aplicar los operativos provinciales, nacionales e internacionales²¹.

21 Para más detalles, véase: <https://www.cba.gov.ar/evaluacion-de-la-calidad-2/>

Figura 2. Organigrama del Ministerio de Educación de Córdoba, 2020



Anexo I. 4 Ministerio de Educación

Fuente: Centro de Documentación de la provincia de Córdoba.

La persona a cargo del área de Evaluación describe el recorrido del propio equipo de trabajo –formado por nueve personas– como asociado con el proceso de autoevaluación institucional y como parte integrante de la instalación de una “cultura evaluativa” para acompañar el trabajo de las y los directivos y del cuerpo docente.

La instalación de una cultura evaluativa implica reflexionar sobre los sistemas de evaluación y no solamente recibirlos, aplicarlos y leerlos, sino hacer una reflexión crítica, incluso de la evaluación de lo que sucede en la práctica docente (...) El punto de partida y el punto de llegada, inicio y fin de este proceso es la institución y más aún, son nuestros jóvenes, son nuestros niños y son sus trayectorias. Y acá es donde cobra sentido después el uso de la información que cada actor le va a dar porque el docente le va a tener que dar un uso a la hora de planificar, a la hora de pensar su práctica docente; el director, el supervisor, el director de nivel, por supuesto las autoridades ministeriales en términos de cuáles son los actores más vulnerables, qué se puede ver de los logros de aprendizaje para generar igualdad de condiciones, principalmente bregar por disminuir la brecha, esta brecha que la pandemia ha puesto también muy de manifiesto... (Entrevista a funcionario gubernamental).

La definición acerca de que el operativo provincial de evaluación releve la situación del estudiantado en el tercer año de cada nivel de enseñanza también está orientada por la decisión de intervenir sobre las trayectorias, ya que las evaluaciones realizadas en el último año de cada nivel no permiten esa posibilidad. En la provincia, según la voz de las personas entrevistadas, el aporte de los diferentes operativos internacionales, nacionales y provinciales confluye para construir un mapa, desde diferentes ángulos, sobre los logros y las dificultades presentes en los modos de enseñar.

Usos previstos: el lugar de la evaluación en los marcos normativos

La Ley de Educación de la provincia de Córdoba 9870, sancionada en 2010, establece en su capítulo II sobre el derecho a la educación, artículo 5, que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades, condiciones equitativas y el compromiso por impulsar la mejora de la calidad de la educación. Por otra parte, el capítulo que establece los lineamientos de la política provincial contiene una sección relativa a la calidad de la educación (en los artículos 19 a 21) que expresa:

Artículo 20. Evaluación e información. Las autoridades del sector establecerán diferentes formas y mecanismos de evaluación y control de gestión de los procesos educativos planificados y de sus resultados, así como también de sus costos en los diferentes niveles, servicios y localizaciones. Instrumentará un sistema de información ágil y eficaz para guiar la toma de decisiones de política educacional, retroalimentar su planificación, proveer a su adecuado financiamiento, controlar su ejecución y contribuir a regular equitativamente la calidad de las prestaciones. El Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba informará anualmente a la Legislatura Provincial el estado de la gestión educativa y los criterios y mecanismos de evaluación y control de gestión aplicados a los procesos educativos planificados, sus resultados y costos en los diferentes niveles, servicios y localizaciones. Dicho informe será publicado en la página web del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.

Artículo 21. Comisión de Evaluación. En el ámbito del Consejo Provincial de Políticas Educativas, creado por el artículo 91 de esta Ley, deberá constituirse una “Comisión de Evaluación e Información Educativa” (Ley de Educación, 2010).

Como se puede observar, la medición de la calidad no se restringe a las evaluaciones de aprendizajes, sino que está presente una concepción más amplia que habilitaría la existencia de otros diferentes tipos de mediciones. Quien ocupa la coordinación del área de evaluación mencionó un documento elaborado por el Consejo que se menciona en el artículo 21 de la ley, acerca de la autoevaluación institucional (denominación dada al operativo provincial, véase la tabla 7 de este Informe Nacional) que, a partir de 2012, organiza el trabajo en los establecimientos escolares. Con la aplicación de ese plan, surgió la necesidad de desarrollar un sistema de evaluación provincial que se refiriera específicamente a los diseños curriculares locales. De tal modo que, desde 2013, se implementan acciones de evaluación sobre un grupo reducido de escuelas, con foco en los 3° años de cada nivel educativo, lo que luego se fue ampliando gradualmente hasta alcanzar, en 2019, a 96 escuelas primarias y 92 secundarias. Con sostenibilidad en el tiempo, los resultados de la aplicación de este operativo de evaluación pasaron a ser "representativos" de toda la provincia a partir de 2017.

Otro documento en el que la "calidad" tiene una presencia importante es el denominado Lineamiento de la política educativa de la provincia de Córdoba 2016-2019. En este instrumento se hace referencia a la necesidad de resignificar los sistemas de evaluación, en vistas a optimizar los procesos de toma de decisiones dirigidos a propiciar la mejora. Adicionalmente, es posible reconocer una concepción amplia del concepto de calidad, que alcanza a toda forma de discriminación que amenace el derecho del alumnado a acceder a una educación de calidad en el territorio de la provincia.

Con respecto al objetivo propuesto de promover una educación inclusiva y de calidad, el Ministerio de la provincia de Córdoba se propone: "Profundizar la instalación de una cultura evaluativa en las instituciones educativas, de todos los niveles y modalidades, de los procesos de enseñanzas y aprendizajes que acontecen en las mismas, como insumo

imprescindible para la elaboración de los planes de mejora”. La responsable política entrevistada hace referencia a los buenos niveles de apropiación de estas prácticas en el gabinete ministerial, al expresar que:

... cada vez que nos llegan los resultados [de los operativos de evaluación nacionales o provinciales] los primeros que son informados es el propio gabinete educativo, porque la verdad que tenés información bien interesante, sobre todo cuando mirás secundaria, cómo saltan las diferencias entre las escuelas orientadas y las escuelas técnicas, y entonces como en Lengua y en Matemática empiezan a aparecer diferencias. Es interesante ese trabajo previo porque luego los directores generales tienen que trabajar con la línea de supervisores viendo cuáles son las escuelas que necesitan mayor acompañamiento... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Acerca del vínculo con los equipos nacionales, se menciona que algunos docentes de la provincia han sido consultados para la elaboración de modelos de preguntas para las pruebas del operativo Aprender e incluso para realizar una lectura crítica de los ítems propuestos. Por otra parte, respecto del trabajo propuesto en las mesas federales –que, en general, se concentra fuertemente en la logística de aplicación de los operativos– la provincia mantuvo siempre criterios propios para la realización de algunas actividades, aún marcando distancia con las propuestas nacionales. En la edición de 2015 de PISA, por ejemplo, se propuso realizar un trabajo territorial de sensibilización con referentes locales, quienes replicaron una tarea similar en 2016 en ocasión del operativo Aprender. En esa oportunidad, también decidieron incluir a las y los docentes como aplicadores de las pruebas en instituciones diferentes de aquellas en las que se desempeñan. Esta propuesta luego fue incorporada por otras provincias.

Usos efectivos identificados

La provincia de Córdoba, que reúne bajo la misma Secretaría de Educación a las áreas a cargo de los niveles de enseñanza y al área de planeamiento, ha conformado una mesa de trabajo en la que el uso de datos resulta una práctica insoslayable. Esta mesa también incluye al área que interviene en los diseños curriculares y al Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (ISEP), organismo a cargo de la formación docente continua. En palabras de la autoridad política entrevistada:

No hay área del ministerio de educación que no conozca todo lo que llega, los resultados de los operativos de evaluación. Te aseguro que es una preocupación central del ministro. Todos los directores generales han comprendido que no pueden pensar líneas estratégicas anuales sin tomarlos como referencia, incluso en el ámbito de gestión privada, donde por supuesto están los sectores más protegidos. Muchas reuniones de los equipos de trabajo de la Secretaría y algunas de las definiciones implementadas han tenido a los resultados de las evaluaciones como insumo, incluso como parte del monitoreo de avances. Aun la dirección de gestión privada incorporó un mecanismo similar al usado con Escuelas Faro, ya que también había escuelas privadas con resultados más bajos que los esperados... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Según la información proporcionada por las personas entrevistadas, la jurisdicción incorpora los resultados de las investigaciones y los datos estadísticos sobre trayectorias de los estudiantes que provienen de los relevamientos nacionales y del sistema nominal provincial, como insumos para avanzar en políticas que responden a demandas normativas (por ejemplo, ampliación de la cobertura del nivel inicial, extensión de la jornada y cambio institucional y pedagógico en la escuela secundaria) o a acciones puntuales que demandan

información específica (como lo es la situación de estudiantes sin conectividad en el contexto de la pandemia de COVID-19, para evitar situaciones de abandono escolar o, también, la formación continua de los y las docentes). En relación con la enseñanza de la Matemática, en particular, se tomaron decisiones institucionales y políticas para reorientar las prácticas y la formación docente, luego de acumular años de evidencia y análisis de la información.

El ISEP organizó un trayecto para obtener el título de profesor en la disciplina en concurrencia con su título de base (...) los resultados evidencian que no hay un problema solo con las prácticas docentes sino con la propia disciplina en el tratamiento de los temas. El año pasado, como la evaluación provincial se hace sobre la propuesta curricular local y sobre los aprendizajes definidos como fundamentales, nos permitió ingresar con mayor nivel de especificidad a la información. Por supuesto que el Aprender aportaba y el ONE también, cómo trabajan sobre los NAP son absolutamente válidos, pero aquí entramos en poder mirar más finamente con la propuesta curricular provincial: en el área de Matemática, Geometría era la gran ausente... Producto de ese análisis, se incorporó con rango de secretaria un área que va a abordar fundamentalmente la innovación en el campo de la tecnología, las matemáticas y las ciencias... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Por otra parte, esta jurisdicción ha privilegiado un uso para la política pedagógica que tuvo como eje "adecuar y resignificar los sistemas de evaluación". Desde esta definición, se trabajó sobre el sentido de la evaluación propuesto por PISA y, a partir del tipo de competencias allí indagados, se trabajó sobre el perfil de egresado del nivel secundario y sobre los diseños curriculares, para identificar qué capacidades y competencias se garantizaban o estaban ausentes. La tarea se orientó a promover una cultura evaluativa y a apreciar los resultados, en particular de PISA, en clave de reflexionar sobre

los modos de evaluación que el instrumento propone, con el convencimiento de que tanto el estudiantado como el cuerpo docente no deben evaluar o ser evaluados de una única manera, en tanto el trabajo sobre resolución de problemas en Lengua y Matemática constituye el ejercicio de un derecho y de una habilidad que la escuela debería abordar y promover. A partir de estas ideas, la provincia abordó los resultados de las evaluaciones PISA, de Aprender y del Operativo provincial de manera complementarias, tomando y articulando de cada dispositivo la información sobre el foco propuesto. Esta tarea actualmente se extiende al diseño de instrumentos para modificar los modos de evaluar en las aulas, una actividad en la que el área de evaluación está también involucrada. En términos del responsable del Área Evaluación:

La urgencia de lo que suscitó la pandemia nos obligó a poner el foco en acompañar a las instituciones y generar material sobre evaluación y retroalimentación formativa. La provincia, ni bien se produjo el ASPO²², bajó a través de la Secretaría de Educación una recomendación de evaluar formativamente. Así que estuvimos trabajando en la interpretación de la resolución nacional y en algunos dispositivos de evaluación, acercando a los docentes algunas formas de evaluación que sean más pertinentes, que permitan ver procesos y dar cuenta de los logros que están alcanzados de manera satisfactoria, menos satisfactoria y los pendientes, entendiendo que el año que viene en esta unidad pedagógica 2020-2021 el docente necesita tener más que nunca elementos de cuáles son los aprendizajes pendientes de cada estudiante para poder continuar a partir de ahí... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Por otra parte, también se consignó en las entrevistas que

²² Siglas del dispositivo de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio. Esta es la denominación dada a la medida de confinamiento dispuesta en los momentos más críticos de la pandemia por COVID-19.

tanto los concursos para cargos de ascenso como algunas convocatorias de formación han incorporado el análisis de los resultados del operativo Aprender y la lectura de los descriptores de desempeño, para promover análisis más integrales. Dado que las y los supervisores y directivos concursan por zona geográfica, se pide que, en la propuesta de intervención que construyen para el puesto que concursan, se incluyan los resultados de evaluación como insumo para sus formulaciones.

Por último, interesa destacar otro tipo de uso valorado positivamente en las entrevistas. En efecto, el programa Escuelas Faro propuesto desde el Ministerio de Educación de la Nación permitió contar con recursos para contratar a especialistas, que trabajaron acompañando a los docentes de las escuelas que obtuvieron bajos rendimientos durante las pruebas Aprender. De este modo, los resultados de las evaluaciones se usaron para identificar universos de escuelas que fueron destinadas a trabajar más focalizadamente en torno a problemas de enseñanza y aprendizaje.

... hubo mucho acompañamiento, tratamos de contratar a los mejores especialistas en el área de Matemática y Lengua para trabajar con los equipos docentes. Le dimos otro sentido al trabajo con los directores en el marco de la planificación para identificar cuáles son los problemas de enseñanza, eso permitió destrabar la situación. La planificación estratégica supone tener claro adónde tenés que operar, simplemente porque todo no se puede abordar. Esa fue una medida que la destaco, sobre todo porque nos financiaron, nos dieron posibilidades, porque también es cierto que para poder operar sobre algunas situaciones tenés que contar con un presupuesto que permita intervenir... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Como síntesis de lo expuesto, es posible reconocer que en la provincia de Córdoba están presentes activamente cuatro de

los usos señalados por Galas Taboada *et al.* (2019). Estos usos de los resultados de las evaluaciones son específicamente los que propician definir la agenda política, informar ejercicios de planificación estratégica en distintos niveles del sistema, focalizar programas e intervenciones, y orientar la definición del currículum produciendo materiales. Por otra parte, también se constató que el uso prescrito vinculado con informar a la legislatura provincial acerca de los resultados de la evaluación educativa es una práctica que ocurre de manera habitual.

Si bien la provincia de Córdoba no tiene disponible en su página web institucional documentos elaborados en los que se presenten los resultados analizados, los testimonios recabados durante las entrevistas informan acerca de los materiales producidos para diferentes destinatarios del sistema: supervisores, directores, informes a la legislatura y datos disponibles en los sistemas de información a los que acceden diferentes autoridades de los equipos ministeriales y de las direcciones escolares. También se encuentran disponibles numerosos documentos de apoyo curricular que hacen foco en la evaluación de los aprendizajes, cuyo destinatario privilegiado lo constituyen las y los docentes y su trabajo en el aula, en el caso de ambos niveles de la enseñanza obligatoria²³.

... nosotros hicimos siempre una devolución de resultados [referencia a resultados de Aprender], primero a nivel sistema, a nuestras autoridades ministeriales, los resultados de la provincia, por dirección de nivel, por departamento político, por zona geográfica y después por supuesto está el reporte provincial de cada escuela, que ya directamente es una síntesis de nación. Asimismo, en el sistema de gestión de estudiantes,

23 Para más detalles, véase: <https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/Capac%20Nivel%20Primario/Documento%20Evaluacion%20Primaria%2021-10-11.pdf>; <https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/Capac%20Nivel%20Secundario/Documento%20Evaluacion%20Secundaria%2021-10-11.pdf> y <https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/2015-Docs/La-evaluacion-en-los-distintos-formatos-curriculares.pdf>, Datos consultados en diciembre de 2020.

cuando el director ingresa a su escuela, tenemos un reporte estadístico que le muestra, entre otros datos estadísticos, los resultados Aprender en las diferentes ediciones, como para que tenga la información también allí sobre sus resultados en diferentes evaluaciones... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Factores asociados al uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala en la provincia de Córdoba

Como se señaló anteriormente, hay un aspecto que está en la base de las posturas que objetan o resisten la existencia de las pruebas externas sobre los establecimientos escolares y se vinculan con la posibilidad –o no– de conocer los propósitos o fundamentos a partir de los cuales se organizan tales dispositivos de evaluación. Aun así, las personas de esta jurisdicción que fueron entrevistadas para el presente estudio señalan que no se dan, entre los docentes, resistencias para el uso de la información, ya que se trabajó mucho y en profundidad para explicar el sentido de las pruebas que se implementaron.

Factores políticos:

En la provincia de Córdoba, la decisión de instalar una “cultura evaluativa” tuvo que sortear obstáculos y sostenerse con esfuerzo en el tiempo, con el fin de poder derribar los mitos que atentaban contra las evaluaciones externas. Esta tarea fue asumida por los cuerpos técnicos y políticos, para poder dar cuenta de los avances que se iban logrando a lo largo del tiempo. Por esta razón, las declaraciones públicas que deslegitiman las evaluaciones, cuando son realizadas por personas con responsabilidad política y reconocidas en el campo académico, resultan tan disfuncionales respecto del compromiso asumido para dar sentido a los instrumentos y promover su uso en la gestión y en las instituciones.

Con relación a la posición gremial se señala que, en tanto

participa en el Consejo Provincial de Políticas Educativas, el principal gremio docente, la Unión de Educadores de la provincia de Córdoba (UEPC) no tiene una posición de confrontación o bien encuentra en ese espacio el modo de canalizar sus expresiones. De todas maneras, desde estos ámbitos se sostiene una impugnación general a ciertos usos de los resultados que asocian la calidad educativa básicamente con las condiciones de la formación docente (en referencia a los equipos nacionales, presentes en el gobierno hasta 2019), lo que pone en duda o cuestiona, como señala Scandell (2016, pp. 26 y 27), sus alcances explicativos²⁴.

Factores institucionales:

Como ya fuera señalado, existe un trabajo muy direccionado hacia el uso de los resultados de las evaluaciones en diferentes niveles de la gestión y para la toma de decisiones, destinado en general a la mejora de la enseñanza. Si bien la provincia subraya los recursos aportados por los equipos nacionales, se destaca la reorientación o la racionalidad que desde el trabajo local se imprime al tipo de trabajo que se propone a los equipos ministeriales (técnicos y políticos) y a los actores del sistema educativo, siempre considerando sus prioridades de política.

Factores técnicos:

En la provincia se realizó un trabajo para revisar y mejorar los modos de confeccionar preguntas y consignas, sobre todo en relación con el operativo provincial. Este trabajo se hizo en diálogo con docentes y especialistas del área de evaluación y, en el último año, se generó un convenio con un instituto de investigaciones vinculado con el CONICET de la Universidad Nacional de Córdoba, para mejorar los modos de formulación y obtener asistencia técnica con el fin de procesar y tener

²⁴ Véase Revista Educar en Córdoba, Nro. 36, nota de Gonzalo Gutiérrez, disponible en: <https://www.uepc.org.ar/descargas/educar36.pdf>

criterios de corrección, en particular, para el caso de los ítems de respuesta abierta, con la participación de psicometristas, y para diseñar esquemas de comparación entre pruebas, desarrollando un banco de ítems. La llegada extensa de Aprender y los dispositivos desplegados para reuniones con directivos y docentes permitieron que la prueba jurisdiccional también pudiera ser trabajada en esos espacios, de manera concurrente. Estas condiciones generan otros modos de instalación de los operativos, toda vez que la robustez metodológica garantiza otros usos posibles de los resultados y del análisis.

Factores comunicacionales:

Los informes de resultados de la aplicación del Operativo Aprender 2016 y 2017 con datos de la provincia están disponibles en la página institucional de la Dirección General de Desarrollo Curricular y Acompañamiento institucional y, además, en la página del área a cargo del operativo de evaluación de aprendizajes²⁵. El resto de los materiales disponibles conforman documentos sobre los operativos o conjuntos de ítems y actividades liberadas. Por otra parte, como se mencionó, las conversaciones con las personas entrevistadas han permitido constatar que existen diferentes niveles de acceso a la información de las evaluaciones que tienen como destinatarios a los responsables de la gestión de las escuelas. De esto se desprende que la orientación priorizada para la comunicación de resultados es interna, es decir que tiende al propio sistema como su destinatario exclusivo.

5.4. A modo de síntesis

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Córdoba otorgan a la calidad educativa un lugar importante, tal como surge de las referencias existentes en los principales marcos

²⁵ Para más detalles, consúltese: <https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/recursos/index.php/resultados-de-pruebas-estandarizadas-nacionales/> y <https://www.cba.gov.ar/evaluacion-de-la-calidad-2/resultados-aprender-2017-y-2016/> (Consultado en Diciembre 2020).

normativos y en las funciones asignadas a los resultados de su medición, si bien las referencias a las mediciones abarcan diferentes dispositivos, no restringiéndose a las evaluaciones de aprendizajes. Esta forma de administrar la evaluación conforma un rasgo compatible con entender la calidad educativa en un sentido amplio. Con relación a los usos –y siguiendo las tipologías de Galas Taboada *et al.* (2019) y de Arregui (2008) – muchas de las acciones están orientadas, en ambas jurisdicciones, hacia la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, en tanto los resultados se transforman en insumos para el trabajo de directivos, docentes y equipos ministeriales a cargo de la elaboración de materiales pedagógicos o de instancias de formación a docentes. Existe un segundo uso vinculado con la generación de insumos para la planificación de políticas que, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se expresa más como una intención de los equipos a cargo de los operativos y esquemas de trabajo que incluye a decisores, que a procesos concretos en los que esa función operó (por fuera de la política curricular, señalada en el apartado correspondiente). En términos de Weiss (2016) se trata de un uso de tipo instrumental (Larripa, 2010), en relación con otras definiciones, para fundamentar posiciones ya tomadas. En cambio, en la provincia de Córdoba, ese mismo uso asume formas muy concretas: la creación de un área que tomará la enseñanza de la Matemática como eje de trabajo, la decisión de instalar una cultura evaluativa en las instituciones, y el empleo de la información para programas específicos son algunos de los usos efectivos que pudieron identificarse. Por último, también existe un tipo de uso asociado con las operaciones de *accountability* que tiene presencia en ambas jurisdicciones, con una mención explícita a la legislatura en la provincia de Córdoba, y a la ciudadanía y a las y los investigadores, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como constatación de las acciones implementadas.

En relación con los factores que explican la presencia –o no– de evidencia empírica destinada a la planificación, las personas entrevistadas hacen referencia al peso de otras

racionalidades o elementos que entran en juego en el momento de la toma de decisiones o, incluso, a cierto modo “no lineal” del proceso de planificación, en el que la información juega un rol secundario.

Ambas jurisdicciones, si bien participan de la agenda definida por el gobierno nacional para realizar los operativos que se acuerdan en el CFE, organizan el trabajo interno con referencia a sus propios diseños curriculares, razón por la cual los operativos locales tienen fuerte arraigo territorial y una adquieren una presencia mayor en las agendas pedagógicas y en el trabajo con los diferentes actores del sistema. Con relación a los operativos internacionales, parecen intervenir razones políticas e instrumentales para la participación, si bien se señala que, de modo complementario, sus resultados colaboran con los diagnósticos. Como ya se ha comentado, en el escenario regional e internacional siempre prevalece la posibilidad de comparar a los sistemas frente a otros y frente a sí mismos, a lo largo del tiempo.

6. Factores que explican el uso o no uso de los resultados de la evaluación a gran escala en la toma de decisiones

Este capítulo presenta un conjunto de elementos que han sido identificados por la literatura de referencia y por las personas entrevistadas, como factores que colaboran o inhiben el uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala en la toma de decisiones. A partir del conjunto de usos que se analizaron en el capítulo 4 del presente Informe Nacional, en este capítulo se hará foco, en particular, sobre los usos orientados a las diferentes etapas del ciclo de las políticas: formulación, diseño o planificación, implementación, monitoreo y evaluación.

En primer lugar, es importante señalar la discusión que existe acerca de la toma de decisiones en sí y sobre las lógicas que intervienen en ese proceso, algunas relativas a la “hechura de las políticas” y otras, adjudicables a los actores que están a cargo de tales posiciones de planeamiento y decisión. Sin entrar en la complejidad que el asunto amerita, es posible verificar que muchos entrevistados han señalado la baja presencia de esquemas de planificación o de diseños formalizados en el proceso de decisiones, específicamente para el sector educativo. En los testimonios, también se advierte la mediación de intereses, la existencia de posiciones ideológicas o partidarias, la necesidad de establecer consensos y negociaciones (en este sentido, se manifestó la existencia de un tipo de consenso interestatal y otro que involucra actores externos al Estado, como gremios y organizaciones de la sociedad civil), y la necesidad de dar estado público a la problemática que se debe atender. Por último, las personas entrevistadas también comunican la necesidad de presentar

la información en la mesa de trabajo como un insumo más, si bien esta práctica o su carencia no determina la baja institucionalidad que poseen algunas dinámicas de trabajo.

Es que la decisión política no es una decisión racional completamente, no es el Max Weber que toma decisiones políticas; tomás decisiones racionales en la articulación de distintas agendas que se cruzan, pero también como un ser humano con determinadas prácticas y posiciones incorporadas... (Entrevista a representante de organización de la sociedad civil).

En segundo lugar, también debe considerarse qué lugar ocupa en los gabinetes ministeriales el proceso de planificación en general o qué tipo de acciones pueden considerarse que organizan la planificación, ya sea de tipo normativo-clásico o situacional-estratégico. En la voz de una de las personas entrevistadas, que fue funcionaria en esas áreas, se recogía esta cuestión y el vínculo que estas acciones tienen con las definiciones de la política, más allá de la política sectorial.

El planeamiento es, en primer lugar, una herramienta de carácter político-técnico; desde esa perspectiva, el planeamiento tiene la posibilidad de la anticipación de escenario, de la lectura prospectiva, tiene la posibilidad de brindar previsión; ahora, para poder planificar hay que saber sobre qué se planifica y ese saber implica tener un conjunto de definiciones en un proyecto político que lo sostenga. Si el planeamiento del sector educativo no está imbricado al menos en un conjunto de definiciones sobre la incidencia del sector educativo en un proyecto mayor de sociedad, la verdad que se vuelve una práctica que puede llegar a ser muy sofisticada pero muy poco efectiva. El nivel este de planeamiento necesita de consenso, en este caso, en particular, un consenso federal de que lo planificado es efectivamente un rumbo conducente desde la perspectiva del sistema, porque otra de las cuestiones es que

el planeamiento, a veces, ha tenido un comportamiento errático o se ha enfatizado un planeamiento desde los fragmentos y planificar la previsión organizativa, técnica y presupuestaria desde recortes o desde lecturas recortadas sobre las complejidades de la política educativa es inconducente... (Entrevista a funcionario gubernamental).

Siguiendo la clasificación de factores que inciden sobre el uso de estos recursos desplegada por Galas Taboada *et al.* (2020), a continuación se describen algunos de los argumentos recogidos acerca de la presencia de debates, resistencias o aspectos que se vinculan con lógicas, inercias o capacidades profesionales de los equipos técnicos y políticos a cargo de las definiciones de política.

¿Pueden identificarse factores políticos que influyen en el uso de los resultados de evaluación?

Como se señaló al inicio de la presente investigación, tanto las evaluaciones de aprendizajes a gran escala como las áreas que tienen a su cargo la tarea de administrarlas están instaladas en el sector educativo desde hace treinta años. Si bien se trata de una acción que ha tenido una trayectoria sinuosa en Argentina y si bien el proceso de rediseño y redefinición de los propósitos y los instrumentos más apropiados aún no está cerrado, no parece estar en el horizonte de las decisiones de política la idea de discontinuar o interrumpir la aplicación de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala, según lo ha expresado la mayor parte de los entrevistados y tal como consta en los marcos normativos vigentes. La instalación acerca de la continuidad de las prácticas de evaluación es también una decisión regional y global, toda vez que muchas de las metas sociales y educativas promueven la mejora de la calidad y de la equidad en el derecho a la educación y, por consiguiente, la necesidad de establecer formas de medición.

Sin embargo, los argumentos que en su momento acompañaron la instalación de los operativos descritos en este informe aún conservan la memoria de su asociación con procesos de reforma en los sistemas educativos, los que incluyeron la confrontación con la capacidad de las burocracias estatales, en general,²⁶ y con la profesionalización de los cuerpos docentes, en particular (si bien, de manera paradójica, la formación de docentes está en gran medida a cargo del Estado, quien además regula la profesión). Los modos de divulgación utilizados en la década de 1990, bajo la forma de *ranking* de jurisdicciones o de premios para aquellas escuelas que obtenían buenos resultados (incluso en operativos muestrales), generaron fuertes debates y el rechazo acerca de la instalación de estos sistemas, cuyos propósitos –como fuera señalado– también fueron variando con el tiempo y, en algún caso, quedaron completamente desdibujados (Scandell, 2016), toda vez que las propias autoridades o los equipos técnicos a cargo de las evaluaciones no reconocían la validez o el sentido de las acciones de evaluación. Tanto desde los ámbitos gremiales como desde los académicos, persiste en la actualidad una objeción estructural hacia las evaluaciones externas, que consiste en advertir que están centradas en pocos dominios de conocimiento y poseen poca capacidad explicativa respecto de los complejos procesos de los que intentan dar cuenta (Diker y Feeney, 1998; Romero, 2003; Larripa, 2009 y 2010; CTERA, 2017; Puiggrós, 2019).

Las personas entrevistadas en el marco de este trabajo también dan cuenta de esta discusión como un terreno de disputa, o bien, manifiestan objeciones técnico-políticas respecto de las evaluaciones. Otros informantes, sin cuestionarlas, proponen avanzar en su uso e instalación, y también se ha verificado testimonios de quienes consideran que las resistencias para su uso ya no tienen tanta pregnancia, si bien admiten que es necesario revisar aspectos de la construcción de las

26 En la Argentina de la década de 1990, los procesos de reforma se conocieron como de “modernización del Estado”. Partían de un diagnóstico de ineficiencia y de descentralización de los servicios de salud y de educación de las provincias, pero no garantizaban recursos para su funcionamiento.

evaluaciones y, en particular, definir claramente sus alcances. Es necesario señalar que el uso que han hecho algunas gestiones de gobierno de los resultados, empleando públicamente la información para justificar acciones o decisiones polémicas—o con un fuerte sesgo ideológico—tal como han señalado en las entrevistas los representantes gremiales y algunos funcionarios y funcionarias, constituyen otro de los factores que inhiben u obstaculizan un uso aceptable de los datos recabados para los diferentes actores del sistema educativo. En el otro extremo, aquellas gestiones que han incorporado los resultados de las evaluaciones en mesas de trabajo, con la inclusión de las opiniones de los diferentes actores, es decir que transitaron procesos de diálogo, análisis y formación, han logrado usos contextualizados que permitieron avanzar en definiciones y en mejoras concretas.

Otro de los factores abordados hace referencia a aspectos institucionales y al modo en que esta dimensión puede promover u obstaculizar usos para la toma de decisiones en materia educativa. Tanto la tesis de maestría de Stella Scandell (2016) como la tesis doctoral de Silvina Larripa (2010), que han trabajado en profundidad la temática, advierten que esta dimensión es sustantiva para entender, en diferentes momentos y contextos, el bajo uso de los resultados. El trabajo de Scandell analiza el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación de Nación (MEN) entre 2010 y 2015 y señala como dificultad la inexistencia de prácticas de presentación de resultados para las áreas del propio ministerio, la distancia del área a cargo de las evaluaciones respecto de la estructura ministerial, en particular las áreas denominadas “pedagógicas” y, de modo equivalente, el desconocimiento de los equipos de currículum acerca de las definiciones y producciones que tienen a las evaluaciones como objetivo. Esta condición le permite a la autora afirmar que el MEN se constituye como una “institución débilmente acoplada” y que esa característica dificulta construir un entramado de mayor legitimidad que favorezca otros usos de resultados.

La tesis de Larripa, en cambio, trabaja sobre dos jurisdicciones y sobre otro período (1992 a 2007) pero también advierte sobre cierto vínculo institucional delicado que promueve o inhibe otros usos y consiste en el tipo de relación que se establece con el sistema escolar. Tratándose de equipos centrales que tienen a su cargo la gestión educativa, evidentemente esa dimensión también cobra relevancia. En este sentido, la autora señala que la comunicación con las y los directores provinciales, supervisores, directivos de escuelas y docentes conforma un elemento clave para instalar o discontinuar los usos de los resultados, y conlleva la posibilidad de que los hallazgos se informen para la toma de decisiones en los niveles meso y micro.

Durante el trabajo de campo realizado para este estudio, pudo advertirse una lógica propia de las áreas de planeamiento, de información y evaluación, que ya fuera señalada en otros trabajos que han analizado los usos de la información (Cueto, 2005; Montes y Pinkasz, 2007). Esta lógica consiste en que, dependiendo de la gestión (nacional o jurisdiccional, en diferentes momentos del período bajo análisis), la información se integra más o menos con áreas a cargo de definiciones de política (mesas federales, reuniones de gabinete o instancias específicas de trabajo sobre estos tópicos), mientras que, en todos los casos, ese es el armado que posibilita los usos de resultados que han podido reconocerse. Así se comprueba que las gestiones que a partir de las regulaciones vigentes han avanzado hacia nuevas formulaciones para el uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala y han conformado espacios para que ese uso acontezca, han genera ámbitos de trabajo y ámbitos de formación que involucran a los diferentes actores y a los equipos o responsables a cargo de la evaluaciones. En estos casos, obtienen como respuesta una mayor presencia de los resultados de las evaluaciones para informar diagnósticos, para definir problemas, para seleccionar establecimientos que serán objeto de una política, y para modificar los modos de evaluar y mejorar las prácticas de enseñanza. Este es el caso de las

dos jurisdicciones subnacionales analizadas.

Otro argumento que podría agregarse en relación con esta dimensión lo representa el riesgo de que las áreas a cargo de la evaluación de aprendizajes se autonomicen de las prioridades y los sentidos que marca la agenda político-pedagógica de los ministerios. Esto puede llegar a ocurrir en aquellos casos en que la dinámica de funcionamiento de las instituciones, la existencia de recursos asignados, los cronogramas pautados con cierta estabilidad o vinculados con agendas externas y la disponibilidad de equipos profesionales consolidados (con designaciones estables y trayectorias reconocidas en otros campos de especialización) pueden también explicar la definición de los recorridos o la implementación de dispositivos de evaluación que se alejan cada vez más de otras lógicas, más ancladas en las problemáticas que ocupan a las escuelas y a los equipos que orientan sus tareas. Sin duda, que ello acontezca constituye un elemento que anula otros usos posibles.

En efecto, la forma institucional que asumen las áreas de evaluación (como unidades autónomas o como insertas en la estructura ministerial) constituye un factor que incide en la producción y en el sostenimiento de las agendas. Si bien no es objeto de este estudio, sí forma parte de la discusión, por lo menos en el ámbito local y regional, el estatuto institucional que el área de evaluación alcance y, como se señaló en la primera parte del trabajo, también es fundamental el rango que ocupen los componentes que integran la medición de la calidad y los modos en que, desde estos espacios, se produce conocimiento o información útil para la gestión.

En un país federal, la distribución de responsabilidades entre el Estado nacional y las jurisdicciones constituye un aspecto institucional que organiza los usos posibles, desempeñando el primero el rol de “regulador y evaluador” de las políticas, que otros estados implementan en el territorio (Diker y Feeney, 1998). El hecho de que los estados subnacionales intervengan en definiciones estructurales o que solamente participen de

aspectos logísticos definirá usos y apropiaciones de los operativos a lo largo de todo el país y en diferentes niveles de la gestión educativa. Con este aspecto también estará asociado el modo como los equipos centrales organizan la definición de los cronogramas, la participación de actores del sistema, el acceso a las bases o la instalación de ámbitos de discusión y análisis con los equipos descentralizados, con el fin de evitar brechas de conocimiento y para que se vuelva posible acercar la *expertise* adquirida por los equipos a cargo de los operativos.

Otro conjunto de factores que intervienen para que los usos de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala sean o no sean posibles se vincula con los aspectos técnicos. Una primera cuestión puede plantearse como la capacidad técnica de los equipos a cargo de las áreas de evaluación, su tamaño y composición (rasgos que en Argentina presentan una enorme heterogeneidad). Lo mismo puede decirse acerca de la continuidad de los perfiles profesionales presentes en esas áreas, si se toma en cuenta una afirmación –que ha estado muy presente en las entrevistas realizadas– sobre la escasa formación que las propias carreras de grado y posgrado destinan a la dimensión de la evaluación.

Se comprueba que existen jurisdicciones con poco personal a cargo de estas tareas, en general, se trata de docentes de las materias que son objeto de evaluación, que poseen escaso conocimiento experto en temas relativos con la evaluación y el tratamiento de los resultados. En el otro extremo, hay jurisdicciones que desarrollaron equipos de más de 30 personas con trayectorias consolidadas, que pueden asumir la participación en operativos internacionales o jurisdiccionales ciertamente robustos. Esta condición de desigualdad hacia el interior de los territorios del país hará que los equipos estén más o menos preparados para promover discusiones o el análisis de la información producida, ante audiencias ministeriales o frente a la sociedad y los medios. Por la misma razón, cada jurisdicción gozará de un menor o mayor grado de capacidad para generar informes, reportes y análisis que

permitan propiciar diferentes usos de los datos de evaluación, en los gabinetes que integran o hacia el sistema educativo.

Una segunda cuestión de índole técnica que promueve o inhibe usos para la toma de decisiones tiene que ver con los límites y posibilidades de los instrumentos que los diferentes operativos utilizan. La condición de ser muestrales o censales, referidos a un determinado nivel y año de estudio, la combinación posible entre esos atributos, junto con el sentido o propósito asociado a esas mediciones, sin duda, condiciona o determina el tipo de trabajo que se realiza con un dispositivo de evaluación. Hay evaluaciones que solo podrán ser un termómetro o una foto acotada de algún aspecto del sistema educativo de modo general, en tanto habilitarán pocas desagregaciones o profundizaciones. O bien, siendo de carácter censal, un dispositivo posibilitará o no el acceso a que cada institución pueda tener una devolución de su propio desempeño. Y, a la vez, si ese resultado da cuenta del desempeño institucional o del desempeño de las y los estudiantes, también conforma un elemento que condiciona su uso.

Del mismo modo, la actuación e incidencia de una evaluación será diferencial si la construcción de las pruebas y el uso de los ítems permiten la comparabilidad en el tiempo. Como ha sido señalado por algunas personas entrevistadas, existen pocos estímulos para la participación de docentes y estudiantes, debido a la poca explicitación de usos ulteriores o a la falta de garantía acerca de procesos metodológicamente robustos que permitan la retroalimentación. Por otro lado, los modelos de trabajo que organizan a los equipos ministeriales para la toma de decisiones también constituyen una oportunidad para avanzar en el uso o bien para impedirlo.

También es posible que exista cierto desacople entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos cuya sintonía se vuelve necesaria, para confluir en el diseño de un programa que requiere la producción de información o diagnósticos, en plazos que la urgencia de la implementación no siempre

habilita. De manera adicional, también ocurre que difieren en el tiempo las lógicas de funcionamiento y las prácticas usuales que caracterizan a unos equipos y a otros, para la definición de los problemas que son objeto de intervención. Este aspecto también fue señalado en reiteradas oportunidades durante el trabajo de campo.

Tanto la consolidación de sistemas de información que permiten el uso de datos con importantes niveles de desagregación (nominalización de estudiantes o de docentes), como el uso de información administrativa, posibilita esquemas de análisis que, en muchos casos, luego no se está en condiciones de procesar o de comunicar en los tiempos y en los modos que los temas y las responsabilidades de los diferentes niveles de gestión requieren. Esto también está influenciado por los perfiles que habitan los equipos de trabajo y por sus formaciones de base. Algunas personas entrevistadas han señalado límites y posibilidades de la formación en el caso de pedagogos, sociólogas y analistas de política respecto del uso de los datos cuantitativos o respecto de la complejidad presente en la formulación de los tópicos de interés, que no pueden ser explicados desde una o desde pocas perspectivas de lectura y análisis. El propio objeto a ser caracterizado tiene una complejidad técnico-metodológica que requiere explicitación, sobre todo en términos de su alcance, que habilita ciertos tipos de uso pero no cualesquiera.

El uso destinado a la mejora de los aprendizajes, formulado en casi todos los marcos normativos, también es el más complejo de construir y requiere la confluencia de diferentes actores y acciones para que pueda materializarse, incluyendo la producción de materiales con orientaciones específicas, la formulación no ambigua de logros o metas esperadas y la continuidad de acciones formativas dentro de las instituciones educativas, que alcance al conjunto de los y las docentes y no únicamente a ciertos perfiles por asignatura. También es posible que esto ocurra de manera discontinuada en el tiempo, sin contar, además, con la rotación que caracteriza a

algunos puestos de trabajo, una cuestión que también ha sido señalada en las entrevistas realizadas.

El último factor que explica la posibilidad de usos para la toma de decisiones es el denominado comunicacional, siguiendo la formulación de Galas Taboada *et al.* (2020). Al respecto, se ha descrito que un primer piso que permite el uso de la información consiste en que la misma esté disponible, mientras que, un segundo piso, supone que lo esté de modo oportuno. En este sentido, los entrevistados reconocen que en los últimos años se ha avanzado mucho en esa dirección, aunque todavía subsisten reparos sobre los modos en que la información se presenta en los medios, o los sesgos ideológicos con los que desde algunas posiciones la información es tratada.

Si bien se ha superado la situación en la que ministros provinciales o nacionales evitaban la publicación de los datos o esta se producía o difundía a dos o tres años de su relevamiento (Scandell, 2016), todavía es frecuente la objeción acerca de la baja previsión sobre qué tipo de operativos o datos estarán disponibles, para qué tipos de usos posibles o con qué niveles de desagregación. Como se ha señalado en este estudio, la demanda externa de información, tanto desde ámbitos especializados, como desde potenciales usuarios de diferentes sectores, o desde periodistas que toman el tema de la evaluación educativa para sus columnas de opinión, constituye un elemento de presión que requiere que las autoridades políticas y los equipos técnicos generen estrategias para sostener las decisiones en torno a los usos que son efectivamente posibles. La disponibilidad de informes nacionales, jurisdiccionales, los sistemas abiertos para el procesamiento de datos provenientes de las pruebas y de cuadernillos complementarios con continuidad a lo largo de los diferentes operativos, la existencia de manuales y explicaciones metodológicos o la producción de recomendaciones pedagógicas organizan un corpus robusto que habilita los usos a los equipos de la gestión, al sistema escolar y a otras audiencias no estatales.

Por otra parte, también se constituye como una práctica reconocida y valorada la convocatoria a las universidades o a otros organismos para que estos participen en diferentes momentos de la producción y de la aplicación de los operativos de evaluación de aprendizajes (o de las políticas) y también para su análisis, lo que genera otras sinergias para dar cuenta de los modos en que la información puede emplearse para mejorar los diagnósticos o para ampliar los temas o dificultades del sistema sobre los que se puede incidir. Acciones de este tipo han posibilitado el involucramiento de otros actores, y este aspecto es reclamado en particular por los representantes de los docentes, toda vez que los operativos de evaluación, además, pretenden predicar sobre su actividad o porque se los incluye en diferentes tareas y funciones, como la definición de contenidos a evaluar, la elaboración de preguntas, la corrección o la aplicación de los instrumentos. Como se señala en el siguiente capítulo, la trayectoria de algunos operativos jurisdiccionales que incluyó la participación de docentes generó otros usos para la toma de decisiones, en particular al nivel de las escuelas y de las aulas, lo que propició la modificación de los modos de enseñanza, en diálogo con la propuesta de ciertos cambios en el nivel de los diseños curriculares.

Finalmente, otro componente que ha sido señalado, vinculado con el factor descrito, se vincula con las posibilidades de los diferentes actores de constituirse como lectores, usuarios y analistas de la información disponible, un conjunto de roles que requiere otros andamiajes en la producción de los reportes o las bases y en acciones de formación que puedan sostenerse en el tiempo para instalar otras prácticas. Todavía resta mucho para que la opacidad que suele caracterizar a los resultados de las evaluaciones, un rasgo adjudicado especialmente a las pruebas PISA y a los modos de comunicación “efecto titular de diario” (Rivas, 2015), pueda revertirse de manera positiva.

7. Conclusiones

La pregunta que organiza este estudio acerca del uso de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a gran escala, de manera general, y para la toma de decisiones de política educativa, en particular, no ha perdido vigencia. Por el contrario, en el contexto de rediseño de los procesos de medición y análisis de la calidad educativa que algunos países, entre ellos Argentina, han desplegado o están asumiendo, cobra un nuevo sentido de relevancia y de oportunidad.

Patricia Arregui afirmaba en 2008 que “los resultados de las evaluaciones de logros de aprendizaje escolar parecen estar siendo más utilizados de lo que usualmente se sospecha”. Este enunciado también resume el resultado de este trabajo, incluso en el modo acotado como se indagó sobre los tipos de usos en tres jurisdicciones (Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Córdoba) y durante un período de tiempo acotado, entre 2016 y 2020.

Si se consideran las tres décadas en las que se han implementado operativos de evaluación de aprendizajes a gran escala en el país, es atinado afirmar que la trayectoria de aplicación de pruebas en relación con el tipo de las evaluaciones y sus usos ha tenido marchas y contramarchas. Si bien es posible advertir en los marcos normativos que organizan esta función referencias explícitas a considerar la calidad educativa como un concepto con múltiples componentes y que requiere abordajes de distinto tipo para su medición, ha prevalecido el sesgo hacia la implementación de pruebas (escritas y estandarizadas), en general, en las asignaturas tradicionales, solo con alteraciones sobre el tipo de relevamiento y los años de estudio alcanzados.

Las pruebas implementadas durante todo el período, si bien son de baja incidencia o de consecuencias blandas (low

stakes) en relación con el estudiantado, con las escuelas y con las y los docentes respecto de lo que sucede en otros países, continúan suscitando debates y resistencias. No obstante esta condición, la estabilización de los operativos y la puesta en disponibilidad de diferentes formatos para el acceso a la información ha ampliado las posibilidades de uso más allá de los gabinetes ministeriales, si bien es cierto que todavía resulta necesario precisar y explicitar los alcances y límites de estos operativos, cuyo costo y trabajo ocupa a un número importante de personas a lo largo del país. Si se toman en cuenta únicamente los equipos técnicos centrales que integran estas áreas, el personal abocado a la evaluación se estima en unas 250 personas, número que se incrementa si se incluye al personal involucrado durante el lapso puntual de la administración de cada prueba, como las y los aplicadores, supervisores y correctores de cada operativo.

Los marcos normativos analizados permiten afirmar la vigencia de los operativos de evaluación de aprendizajes a gran escala como instrumentos de política educativa orientados a la mejora de la calidad de los aprendizajes, a la toma de decisiones y a la comunicación de los actos de gobierno ante diferentes audiencias. También se constata su prevalencia respecto de otros modos de medición, proceso que se ha encarado recientemente para evitar restringir el diagnóstico sobre el derecho a una educación de calidad a uno solo de sus varios componentes.

Esos marcos han posibilitado la existencia de programas y acciones de política en los que los resultados de las evaluaciones han tenido alguna participación, ya sea para la selección de establecimientos que serían alcanzados por acciones específicas destinadas a la mejora, para la elaboración de planificaciones nacionales y jurisdiccionales orientadas a la asignación de recursos y el establecimiento de metas, para la organización de instancias de formación en las áreas de bajos desempeños, para mejorar los diagnósticos sobre temáticas específicas y para poner en disponibilidad, en diversos formatos y para diferentes audiencias, los datos que se produjeron

como resultado de la implementación de los operativos y encuestas. En el particular contexto impuesto por la pandemia de COVID-19 también, se han constatado usos de información proveniente de los cuadernillos complementarios, con el fin de identificar territorios que debían ser alcanzados con la provisión de computadoras o cuadernillos de actividades.

Por otra parte, el diseño institucional que organiza a las áreas a cargo de los operativos de evaluación expone estructuras consolidadas en los organigramas, se demuestra contar con partidas presupuestarias específicas y, en algunos casos, con equipos y perfiles de reconocida trayectoria que sostienen la agenda de implementación de los operativos nacionales, regionales e internacionales, incorporando nuevas funciones a medida que las áreas se profesionalizan, mejoran su formación o amplían los recursos tecnológicos y metodológicos que les permiten otras producciones e intervenciones.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Córdoba, estados subnacionales seleccionados por contar con operativos de evaluación de alcance jurisdiccional y por haber participado como región asignada de operativos internacionales (además de que poseen gestiones con continuidad en el gobierno desde 2007) otorgan a la calidad educativa un lugar importante. Esto se comprueba al considerar las referencias existentes en los principales marcos normativos y las funciones que son asignadas a los resultados, aunque las referencias a las mediciones abarquen diferentes dispositivos, y los resultados obtenidos no se restrinjan a las evaluaciones de aprendizajes. Este proceder, sin embargo, pareciera conformar un sistema compatible con entender la calidad educativa en un sentido amplio. En lo que respecta a los usos, fue posible apreciar que en ambas jurisdicciones muchas de las acciones están orientadas a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, en tanto los resultados constituyen insumos para el trabajo de directivos, docentes y equipos ministeriales, que se encuentran a cargo de la elaboración de los materiales pedagógicos o de instancias de formación a docentes. Ambas jurisdicciones, si bien participan

de la agenda definida por la Nación para realizar los operativos que se acuerdan en el CFE, organizan el trabajo interno con referencia a los diseños curriculares locales, razón por la cual la aplicación de sus operativos y los usos de los resultados alcanzan una presencia mayor en las agendas pedagógicas y en el trabajo con los diferentes actores del sistema.

En relación con los factores que explican la presencia –o no– de evidencia empírica para la planificación, en particular acerca de los resultados de los operativos de evaluación, las personas entrevistadas hacen referencia al peso de otras racionalidades o elementos que entran en juego al momento de la toma de decisiones, además de que informan un modo “no lineal” en el proceso de planificación, donde la información juega, muchas veces, un rol secundario. El estudio describe los factores políticos, institucionales, técnicos y comunicaciones que inciden en la toma de decisiones, dando cuenta de la trama de actores, prácticas, relaciones y posiciones que intervienen en los procesos vinculados con el diseño, la planificación, la implementación y el monitoreo de políticas a escala nacional y, de manera particular, se describen aquellos relativos a las dos jurisdicciones que han sido objeto focalizado de la indagación.

Los operativos regionales e internacionales son sostenidos por razones políticas e instrumentales, si bien se señala que, de modo complementario, colaboran en los diagnósticos. En particular, el estudio ERCE es reconocido por su referencia al currículo de los países y por la participación de los equipos técnicos en la construcción de sus instrumentos. Tanto en el escenario regional como en el internacional, se elige y prevalece en el uso, la posibilidad de comparar los sistemas que participan frente a otros de similares características y frente a sí mismos, a lo largo del tiempo. Pero al tratarse de operativos muestrales, no resulta posible el uso destinado de manera pormenorizada hacia los establecimientos escolares. La existencia de políticas de Estado definidas en marcos normativos que los equipos de gestión y de gobierno han sostenido en el tiempo posibilitan un mayor uso y aprovechamiento

de los resultados de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala, toda vez que permiten acumular conocimiento sobre la base de los avances realizados con anterioridad o reorientar acciones y producciones, al considerarse la revisión crítica de los usos previos.

La existencia de operativos de evaluación de aprendizajes y la disponibilidad de información sobre sus resultados y sobre las condiciones en que la enseñanza tiene lugar no siempre ha estado asociada con la existencia de programas y acciones de política para la mejora de los aprendizajes. Si bien es una condición necesaria para el diagnóstico y la promoción de culturas institucionales dirigidas al establecimiento de metas y objetivos, ello no resulta suficiente en tanto no se diseñen esquemas de cambio para que otros aprendizajes ocurran y para que muchas de las condiciones señaladas como obstaculizadoras de una educación de calidad sean impactadas y modificadas. En las iniciativas descritas, donde ambos componentes de la evaluación (el de nivel nacional y el de nivel provincial) confluyen, es más factible observar cambios y mejoras en las prácticas y en los resultados para las instituciones y para el estudiantado.

Por último, el presente estudio permitió corroborar la existencia de una demanda, que ha sido especialmente destacada por algunas de las personas entrevistadas que poseen responsabilidad en la definición de las evaluaciones que se encuentran en curso. Esta demanda se refiere a la necesidad de revisar y precisar qué evaluar y para qué: ¿políticas, sistemas, instituciones, estudiantes, aprendizajes? Las respuestas a estas preguntas permitirán elaborar mejores hipótesis para organizar las intervenciones o los usos factibles que podrían ser activados en torno a los resultados alcanzados, en particular, si las respuestas se alcanzan como producto de un consenso amplio que abarque la condición federal y la participación de los actores de diferente extracción e inserciones. Sin estas precisiones y acuerdos, los resultados y sus usos continuarán siendo objeto de disputa, de sospecha o de subutilización.

8. Recomendaciones

Para organizar un conjunto de recomendaciones, orientado a la identificación de posibilidades y dificultades sobre el aprovechamiento de los recursos de información que se producen desde las áreas estatales para destinar al diseño, planificación y monitoreo de las políticas cuyo objeto es mejorar la calidad de la educación y reducir las desigualdades que aún persisten, el presente Informe Nacional recoge aportes de tres fuentes diferentes y complementarias: a) los estudios e investigaciones que han trabajado la temática, de modo de inscribir estas propuestas en esos recorridos ya previamente formulados; b) las opiniones, percepciones e ideas expresadas por las personas entrevistadas, dado que se trata de recursos humanos y profesionales vinculados y comprometidos con la formulación e implementación de políticas y con la producción y uso de los resultados de los operativos de evaluaciones de aprendizajes a gran escala (a propósito de esta fuente, una de las dimensiones indagadas, como se señala en el Anexo 3 de este documento, hace referencia a los desafíos para mejorar el uso de los resultados de las evaluaciones); y c) algunas de las modalidades como los datos de los resultados de las evaluaciones son presentados en publicaciones, informes, páginas institucionales, espacios de formación y sistemas de consulta.

Respecto de los marcos normativos existentes y la concepción amplia o restringida de la calidad educativa, no parece necesario realizar modificaciones; de modo particular, las leyes de educación acerca de cómo se concibe o alude a la función de evaluación no han sido objetadas o cuestionadas por los entrevistados (funcionarios y funcionarias, o agentes no gubernamentales). Sin embargo, será pertinente avanzar en la identificación, la medición y el análisis de otros componentes que complementarían o robustecerían la información

disponible sobre las condiciones en que se desarrolla la educación y sus resultados.

Hasta tanto no sea posible fortalecer los equipos técnicos a cargo de las áreas de evaluación y análisis –que presentan atributos heterogéneos según las distintas jurisdicciones del país– y considerando el contexto de restricciones presupuestarias que se atraviesa, quizá se constituya como una posibilidad para avanzar en esa dirección realizar una convocatoria pública y abierta a otros organismos, universidades, equipos de investigación e incluso a especialistas que puedan colaborar en la tarea, mediante esquemas de cooperación ya ensayados en diferentes momentos. De este modo, diferentes protagonistas del sistema participarían en el codiseño o en la elaboración de diagnósticos y análisis en torno a temas priorizados por los equipos nacionales o jurisdiccionales.

Como varios entrevistados han señalado, resulta necesario ampliar la formación de los diferentes actores involucrados en la producción, la lectura y el análisis de la información recabada en diferentes escalas. Si bien se pueden reconocer iniciativas en este sentido, a nivel nacional y jurisdiccional, las capacitaciones requieren una dinámica permanente para ampliar su alcance. Esta acción también podría contar con participaciones externas orientadas, que a la vez podrían ser monitoreadas por las áreas responsables de esas actividades.

El diseño institucional necesario para alcanzar los objetivos establecidos también debería ser objeto de debate y de acuerdo. De este modo, se cerraría una discusión que no colabora con la estabilidad y legitimidad de las áreas que tienen a su cargo la responsabilidad normativa de las tareas vinculadas con los operativos de evaluación y medición. El tiempo y el desgaste que insume modificar estructuras de gobierno deberían invertirse en fortalecer los equipos existentes.

A nivel federal, sería conveniente la promoción de esquemas de trabajo más horizontales entre aquellas jurisdicciones y

áreas que cuentan con mayor trayectoria de trabajo y, sobre todo, con aquellos equipos que tienen menos recursos respecto de formación, conformación, trayectoria y producción. Revisar las agendas de trabajo de las mesas federales y dar participación a equipos jurisdiccionales que han avanzado en usos para el diseño, la implementación y el monitoreo de diferentes acciones de política puede constituirse en una hoja de ruta para mejorar esos procesos o para arribar a consensos sobre aquellas dinámicas de trabajo que demostraron eficacia.

La creación y puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Calidad de la Educación es visto como un espacio auspicioso para avanzar en algunas definiciones y en acuerdos que permitan avanzar en precisar qué evaluar y para qué: ¿políticas, sistemas, instituciones, estudiantes, aprendizajes? Al tratarse de una entidad de carácter federal, el Consejo cuenta con la participación de actores de diferente extracción e inserción, y puede considerar la convergencia de diferentes dispositivos, no restringiendo la discusión solo a los resultados de las pruebas estandarizadas.

Superar la medición para la descripción y avanzar en otros esquemas de análisis o de intervención también se expuso como una preocupación constante y –por qué no– como un desafío. Estas ideas fue comunicadas sobre todo por los responsables de las áreas de evaluación y por el interés creciente de los equipos de trabajo en la vinculación con el sistema educativo y no solo con los equipos ministeriales. Que el norte de la medición sea la mejora de las trayectorias de las y los estudiantes –tal como se ha expresado– organiza agendas de trabajo más amplias, con posibilidades de intervenir en los regímenes académicos, en los modos de evaluar y de acreditar, y no únicamente en la elaboración de diagnósticos.

En los últimos años, se constata un aumento en la producción y disponibilidad de información como resultado de los operativos de evaluaciones de aprendizajes a gran escala y,

en muchos casos, un cuidado especial en la presentación de los datos, los que ofrecen lecturas y claves de análisis que consideran diferentes usuarios y destinatarios. Sin embargo, esos recursos requieren ser acompañados de otros espacios de diálogo y de análisis, con el fin de que puedan ser optimizados. De igual manera, los intentos por integrar otras fuentes de información con los resultados de las evaluaciones, tampoco garantiza *per se* análisis más robustos que compongan un mapa de problemas y de logros. Por este motivo, sería necesario desarrollar y componer modelos de análisis multidimensionales con capacidad descriptiva y explicativa, para capitalizar experiencias previas de las jurisdicciones o de otras iniciativas. Del mismo modo, la sistematización de los procesos de definición de prioridades de política educativa y la elaboración de diagnósticos sobre temas y problemáticas que los operativos de evaluación recaban podrían contribuir a mejorar los recursos disponibles para la toma de decisiones, de manera general, y para la planificación de acciones, en particular.

En la medida que algunas de las acciones señaladas tenga posibilidad de realización y sostenimiento en el tiempo (formación de equipos técnicos, información puesta a disposición y esquemas estabilizados e institucionalizados para la producción y el análisis de los datos) será más factible incorporar a los procesos de diseño, planificación y evaluación de políticas los componentes que provienen de los operativos de evaluación y, adicionalmente, orientar hacia diferentes ámbitos de la gestión su utilización, ya sea que se trate de la definición de programas de amplio alcance, de la selección de destinatarios para intervenciones puntuales o de acciones de mejora curricular o de formación de docentes. La presencia de las áreas que tienen a su cargo la elaboración de las evaluaciones en las mesas de trabajo junto con los responsables de la definición de políticas colaboraría para orientar los esfuerzos e incluir en las instancias en que sea posible los resultados que provienen de los operativos durante las diferentes etapas del ciclo de las políticas. De manera similar,

las evaluaciones podrían reorientar sus énfasis considerando los elementos que la política prioriza para su intervención y mejoramiento.

La explicitación pública y publicada del conjunto de información que constituye el punto de partida de algunos programas e intervenciones de políticas debería constituirse en un insumo obligado para la acción, así como también deberían compartirse como insumos de información los niveles de logro esperados con las intervenciones propuestas, en plazos razonables, junto con el tipo de mejora que se espera introducir. Es habitual que estos insumos estén presentes, cuando los organismos que financian o auspician las acciones lo requieren, pero deberían ser incorporados al trabajo habitual de las diferentes áreas que organizan acciones masivas o focalizadas. Esta propuesta no opera únicamente como fundamentación de la acción sino que colabora también en la precisión respecto de la población o de la problemática que es objeto de la política y acerca de cuál es el impacto estimado.

La pandemia, que a escala global amenazó y amenaza todavía las condiciones de vida, tuvo efectos sobre la economía, los modos de vivir, de hacer política y también sobre la educación y sus sistemas de información y evaluación. En el proceso ya señalado por Perassi como de revisión de los sistemas y las políticas de evaluación, y según lo que han constatado las autoridades actuales en cada una de las jurisdicciones analizadas, por efectos de la pandemia de COVID-19 se hicieron reajustes o revisiones en los procedimientos vigentes, para incorporar nuevas dinámicas de enseñanza y de evaluación. Sin duda, estos reajustes y revisiones impactarán en los aprendizajes de los estudiantes, tanto en “el mientras tanto” como en el futuro, con modalidades que aún no es posible estimar y que los sistemas educativos deberán albergar en sus agendas de trabajo, considerando los contextos.

Por último, existe una tarea pendiente que es llevar a cabo en ámbitos estatales, académicos y en medios de comunicación

acciones concretas para promover un mayor conocimiento respecto de los procesos de mejora, del tiempo que esas acciones requieren y del modo en que la información disponible participa o colabora en esa dirección, para evitar que la idea de Carol Weiss –formulada en 1991– continúe teniendo vigencia y afirme que: “La investigación de políticas es un actor de reparto en el drama de la hechura de las políticas” (Weiss, 2016; p. 171).

Bibliografía

- Arregui, P.** (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.
- Cabal, J., Milena, D. y Castro, F.** (2018). Programa de Incentivos Docentes: impactos y recomendaciones en el corto plazo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Claus, A. y Sánchez, B.** (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década, Documento de trabajo N° 178. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ctera** (2018). La privatización educativa en Argentina. https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf
- Cueto, S. (ed.)** (2005). Uso e impacto de la información educativa en América Latina. Santiago de Chile: PREAL.
- Diker, G. y Feeney, S.** (1998). La evaluación de la calidad: un análisis del discurso oficial. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Año VII Nro. 12. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Galas Taboada, C.** (2020). Uso de resultados de las pruebas de aprendizaje en el diseño de las políticas educativas en América Latina. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375585>
- Kellaghan, T.** (1997). Seguimiento de los resultados educativos nacionales. En Álvarez, H. B. y Ruiz-Casares, M., Evaluación y reforma educativa: opciones de política. Washington DC: ABEL/PREAL/U.S. Agency for International Development.
- Lafourcade, P.** (1988). Calidad de la educación. Serie Estudios y documentos 2. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.
- Larripa, S.** (2009). Reflexiones sobre las funciones de los sistemas de evaluación educativa de gran escala. Revista Memoria Académica, Año 3, Nro. 3. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Larripa, S.** (2010). Sistemas jurisdiccionales de evaluación educativa en la Argentina: los casos de Ciudad de Buenos

Aires y la provincia de Buenos Aires (1992-2007). Tesis de doctorado, Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Marradi, A., Archentini, N. y Piovani, J. I. (2007). Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Emecé.

MECCyT/IIEP-BAIRES. (2019). Argentina en PISA 2018. Informe de resultados. Buenos Aires.

Montes, N. y Pinkasz, D. (2007). Algunas reflexiones acerca de los sistemas de información y evaluación en el sector educativo. Propuesta Educativa, núm. 28, pp. 59-66. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Montoya, S. (2020). La frecuencia de evaluaciones nacionales. Disponible en el sitio de Argentinos por la Educación, consultado en diciembre de 2020: https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/La_frecuencia_de_evaluaciones_nacionales_0120.pdf

Romero, C. (2003). La paradoja de la transparencia que opaca. Evaluación y mejora escolar: un análisis de la información oficial. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación, Vol. 1 Nro. 2. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Perassi, Z. (2017). El sistema nacional de evaluación en la República Argentina. Políticas y concepciones. Contextos de Educación Nro. 22. Córdoba: Universidad de Río Cuarto.

Pérez Centeno, C., Asprella, G. y Toranzos, L. (2020). Los estudios internacionales de evaluación de la calidad en América Latina: estado de situación y del debate en el ámbito del MERCOSUR. En Monarca, H. (coord.), Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Ravela, P. (1994). Bases conceptuales del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica y Media. Documento elaborado a pedido de la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (mimeo).

Ravela, P. et al. (2008). Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. Vol. 1, Número 1.

- Rivas, A.** (2015). América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Buenos Aires: CIPPEC.
- Scandell, S.** (2016). Operativos Nacionales de Evaluación: su incidencia en el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación Nacional (2010-2015). Tesis de maestría en Administración Pública. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Silva, M. et al.** (2012). El uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por las autoridades educativas. México: INEE.
- Toranzos, L.** (1994). La evaluación de la calidad educativa en Argentina: experiencias provinciales. Buenos Aires: DiNIECE, Ministerio de Educación.
- UEICEE.** (2019). Un sistema de evaluación de aprendizajes para la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Weiss, C.** (2016). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? En La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Buenos Aires: CAF.

Anexos

Anexo 1. Listado de marcos de referencia para la evaluación

Jurisdicción	Tipo	Número	Año	Título
Nación	Ley	24.195	1993	Ley Federal de Educación.
Nación	Ley	26.206	2006	Ley de Educación Nacional.
Nación	Decreto	57	2016	Modifica el Decreto 357/2002. Organigrama.
Nación	Decreto	552	2016	Crea la Secretaría de Evaluación Educativa en el seno del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
Nación	Decisión administrativa	435	2017	Responsabilidad primaria y acciones de la Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa, dependiente de la Secretaría de Evaluación Educativa.
Nación	Decisión administrativa	2871-E	2017	Modificación de Estructura Organizativa Ministerio.
Nación	Documento	s/n	2017	Aprender 2016. Marco normativo.
Nación	Documento	s/n	2019	Evaluación Educativa. La construcción de una política federal.
Nación	Resolución	549	2020	Reglamenta el Consejo Nacional de Calidad de la Educación.

Nación	Decisión administrativa	1449	2020	Organigrama Ministerio de Educación.
Nación	Decisión administrativa	1449	2020	Anexo 2-Dec. Adm. 1449. Organigrama Ministerio de Educación. Responsabilidades primarias.
Nación	Decisión administrativa	1449	2020	Anexo 4-Dec. Adm. 1449. Organigrama Ministerio de Educación. Acciones.
Nación	Documento	s/n	s/f	Programa Escuelas Faro. Documento marco de Escuelas Faro.
Nación	Documento	s/n	s/f	Programa Escuelas Faro. Punto de partida para la elaboración del Proyecto Escolar de Aprendizajes Prioritarios.
CFE	Resolución	116	2010	Aprobación del documento "Lineamientos para la evaluación de componentes de la calidad educativa 2010-2020" y modificación de la periodicidad de aplicación de los ONE a modo trienal.
CFE	Anexo	116	2010	Documento "Lineamientos para la evaluación de componentes de la calidad educativa 2010-2020".
CFE	Resolución	280	2016	Aprueba la implementación del Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa.

CFE	Anexo	280	2016	Anexo Resolución CFE 280/16. Acuerdos.
CFE	Resolución	284	2016	Crea la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes.
CFE	Anexo	284	2016	Anexo 1 de la Resolución 284 de 2016. Red Federal para la Mejora de Aprendizajes.
CFE	Resolución	285	2016	Plan estratégico 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende.
CFE	Resolución	342	2018	Definición de lineamientos para orientar la formación inicial y continua, la planificación y las evaluaciones en Matemática, en los niveles inicial, primario y secundario.
CFE	Anexo	342	2018	Documento "Indicadores de Progresión de los Aprendizajes Prioritarios de Matemática".
CFE	Resolución	345	2018	Aprueba el Plan Nacional de Evaluación Educativa 2019.
CFE	Anexo	345	2018	Anexo a la Resolución 345.
CFE	Compromiso	s/n	2020	Compromiso de Chapadmalal.
CABA	Ley	5049	2014	Ley de la Evaluación Integral del Sistema Educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CABA	Resolución	13	2017	Anexo de la Resolución UEICEE 13/2017. Organigrama - Responsabilidades primarias.
CABA	Documento	s/n	2017	Plan Estratégico Propositivo Buenos Aires 2035.
CABA	Informe	s/n	2018	Informe "Estructura organizativa del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".
CABA	Ley	6053	2018	Ley de la Formación Docente del Sistema Educativo y Creación de la Universidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CABA	Documento	s/n	2018	Plan Plurianual 2019-2023 de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa.
CABA	Documento	s/n	2019	Un sistema de evaluación de aprendizajes para la Ciudad.
CABA	Decreto	128	2020	Modifica la estructura organizativa del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CABA	Anexo	128	2020	Anexo 1 del Decreto 128. Organigrama.
CABA	Anexo	128	2020	Anexo 2 del Decreto 128. Responsabilidades primarias.
Córdoba	Ley	9870	2010	Ley de Educación de la Provincia.

Córdoba	Decreto	2592	2011	Anexo 12. Organigrama Ministerio de Educación.
Córdoba	Documento	s/n	2016	Lineamientos de la política educativa 2016-2019.
Córdoba	Decreto	636	2016	Anexo I. Organigrama Ministerio de Educación.
Córdoba	Documento	s/n	2017	Informe de acciones relevantes 2017. Secretaría de Educación, Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa.
Córdoba	Decreto	1693	2018	Anexo I. Organigrama Ministerio de Educación.
Córdoba	Decreto	498	2019	Anexo I.4. Organigrama Ministerio de Educación.
Córdoba	Decreto	1652	2019	Anexo I.4. Organigrama Ministerio de Educación.

Anexo 2. Listado de organismos, áreas y personas entrevistadas según cargo y función

N°	Organismo / Área / Entidad	Cargo / Posición de la persona entrevistada	Funciones del área o entidad
1	Nación, Ministerio de Educación	Exdirectora Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas	Área responsable del planeamiento de políticas y del diseño de programas; responsable del relevamiento de información estadística, del programa de costos y de la elaboración de investigaciones.
2	Nación, Ministerio de Educación	ExSecretaria de Evaluación	Evaluar las políticas prioritarias impulsadas desde el Sistema Educativo Nacional, de las instituciones, de los contextos y actores del sistema y de los aprendizajes alcanzados por el estudiantado.
3	Nación, Ministerio de Educación	Secretaria del Consejo Federal de Educación	Coordina la Asamblea General de ministros de educación del país que regula el funcionamiento del sistema educativo federal.
4	Nación, Ministerio de Educación	Secretaria de Evaluación e Información Educativa	Tiene a su cargo diseñar e implementar los sistemas de evaluación y de información estadística y proveer de evidencia empírica a la gestión nacional sobre el estado del derecho a la educación.
5	Nación, Ministerio de Educación	Directora de Evaluación	Programa y coordina la evaluación continua y periódica de distintos aspectos de la organización y el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional. Administra las evaluaciones estandarizadas de las y los estudiantes de alcance nacional e internacional.

6	Nación, Ministerio de Educación	Presidente del Consejo Nacional de la Calidad Educativa	Órgano especializado establecido por la LEN (artículo 98): aporta al diseño de políticas para el mejoramiento de la calidad.
7	CABA, Ministerio de Educación, UEICEE	Exdirectora de UEICEE	Coordina e implementa los operativos de evaluación internacionales, regionales y nacionales. Tiene a su cargo la elaboración de estadísticas y la realización de investigaciones.
8	CABA, Ministerio de Educación, UEICEE	Directora General de Evaluación	Diseña e implementa los operativos de evaluación de aprendizajes. Elabora informes de resultados y materiales de apoyo a la gestión educativa.
9	CABA, Ministerio de Educación	Subsecretaria de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa	Tiene a su cargo la gestión de las direcciones de nivel y de programas de inclusión.
10	Córdoba, Ministerio de Educación	Secretaria de Educación	Coordina la definición y gestión de políticas educativas y tiene a su cargo áreas de planeamiento y direcciones de niveles y modalidades.
11	Córdoba, Ministerio de Educación	Coordinador de Evaluación	Coordina los operativos de evaluación de aprendizajes y elabora materiales que dan cuenta de resultados y orientaciones para la evaluación de aprendizajes.
12	Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE)	Secretario	Red de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por el derecho a la educación.
13	Educar 2050	Presidente	Asociación civil que trabaja por la mejora de la educación con foco en equidad y calidad.

14	Unión de Trabajadores de la Educación	Secretario General	Representa al personal docente de todos los niveles y modalidades de CABA que se desempeña en escuelas estatales y privadas.
15	UNICEF	Especialista en Educación	Agencia de la ONU que trabaja para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia educativa.
16	Asociación Civil Educación para todos	Presidente	Red de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por el derecho a la educación.
17	CIPPEC	Investigadora asociada	Organización sin fines de lucro que produce conocimiento y recomendaciones para políticas públicas con objetivos de incidencia.

Anexo 3. Temas y subtemas de las entrevistas realizadas

1. Funciones y perfiles
 - Función del área / Caracterización de la organización y su relación con las evaluaciones de resultados de aprendizaje
 - Caracterización de la persona entrevistada
 - Relación funcional con el Ministerio de Educación

2. Uso previsto
 - Documentos que regulan la evaluación
 - Documentos y directrices de planeamiento asociados con la evaluación
 - Conocimiento de los propósitos previstos
 - Relación de la agenda del área u organización con el uso de los resultados de evaluación
 - Propósitos de evaluaciones internacionales

3. Uso efectivo
 - Principal evidencia empírica usada para la toma de decisiones y para el planeamiento
 - Uso efectivo de los resultados de evaluación en el área entrevistada
 - Herramientas: principales indicadores
 - Especificaciones técnicas en los procesos de planeamiento (para los niveles técnicos)
 - Circuitos de consulta, actores, usuarios frecuentes, adaptaciones recientes
 - Disponibilidad, accesibilidad, oportunidad
 - Uso en diseño, implementación, monitoreo y evaluación
 - Identificación de otros programas que usen evaluación
 - Uso de la información proporcionada por las evaluaciones internacionales
 - Uso y adaptaciones debido a la pandemia de COVID-19

4. Factores que explican el uso
 - Obstáculos / facilitadores
 - Consistencia entre los ciclos de planificación y los ciclos de evaluación

- Consistencia entre política federal y subnacional
 - Disponibilidad de la información sobre los resultados nacionales: acceso, oportunidad, pertinencia, empleabilidad
 - Limitaciones para el uso de la información
 - Coordinación entre áreas de evaluación y áreas usuarias
 - Capacidades técnicas de las áreas o programas en cuestión para usar la información
 - Historia
 - Comunicación / Resistencia
 - Limitaciones presupuestarias
 - Factores que influyen en el uso / no uso de las evaluaciones internacionales
 - Evaluación propia (sobre la calidad de los datos de evaluación, sobre el uso) de evaluaciones nacionales e internacionales (desafíos pendientes)
5. Desafíos para mejorar el uso de los resultados de las evaluaciones
6. Opinión sobre la creación del Consejo Nacional de la Calidad Educativa

Procesamiento de la información

1. Uso previsto de las evaluaciones de gran escala

Evaluaciones nacionales

- Descripción de la normativa
- Conocimiento de la normativa de referencia
- Consistencia de los enunciados de las personas entrevistados con la documentación y normativa de referencia
- Apropiación de la normativa y la documentación de referencia por parte de las personas entrevistadas
- Cuestiones relevantes no previstas
- Comparación de usos entre entrevistados

Evaluaciones internacionales

- Conocimiento de propósitos enunciados
- Consistencia de los enunciados con la documentación de referencia
- Apropiación de la normativa y la documentación de referencia
- Cuestiones relevantes no previstas

2. Uso efectivo

Evaluaciones nacionales

- Principales características de la toma de decisiones (desde el punto de vista del uso de la evidencia empírica)
- Identificación de áreas y programas que emplean resultados de evaluación de aprendizajes; ¿cuáles son las áreas y los programas que emplean con mayor frecuencia resultados de evaluación de logros de aprendizajes?
- Descripción de los principales usos de las evaluaciones de aprendizajes (cuestionarios de contexto, resultados de las pruebas)
- Indicadores y herramientas de procesamiento más frecuentes
- Circuitos de consulta, coordinación entre áreas productoras y áreas usuarias
- Cuestiones relevantes no previstas

Evaluaciones internacionales

- Usos de las evaluaciones internacionales. Comparación de las evaluaciones nacionales
- Usos y/o adaptaciones para acciones vinculadas con la pandemia de COVID-19
- Cuestiones relevantes no previstas

3. Factores que explican el uso

Evaluaciones nacionales

- Coordinación entre los ciclos de planificación de la política (nacional o subnacional) y los ciclos de producción de información de la evaluación
- Disponibilidad de la información de la evaluación: acceso, oportunidad, pertinencia
- Capacidades técnicas para producir y emplear información
- Limitaciones de recursos
- Coordinación entre áreas productoras y usuarias
- Circuitos de consulta: amplitud, fluidez, formalidad, complejidad de la comunicación entre áreas productoras de información de evaluación y áreas usuarias
- Historia, debates, resistencias
- Cuestiones relevantes no previstas

Evaluaciones internacionales

- Factores que influyen en el uso/no uso de resultados de aprendizaje (visión global de las personas entrevistadas)
- Evaluación de las personas entrevistadas sobre desafíos pendientes.



unesco

Instituto Internacional
de Planeamiento de
la Educación