LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONVENIO

Mercosur / Conosur

INNOVACIÓN Y DESAFIOS EN EL SIGLO XXI

LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONVENIO

Mercosur / Conosur

INNOVACIÓN Y DESAFIOS EN EL SIGLO XXI

EDITORES

María Del Valle Leo

María Inés Solar Rodríguez

Carmen Lucía Domínguez Águila

Norma Cárdenas Godoy

2014 **LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN AMÉRICA LATINA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONVENIO MERCOSUR/CONOSUR: INNOVACIÓN Y DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI**
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

Registro Propiedad Intelectual Nº 246.339

I.S.B.N. 978-956-9280-15-3

Octubre de 2014

Impresión:
Talleres Dirección de Docencia
Edmundo Larenas 64-A
Barrio Universitario
Concepción

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

SUMARIO

PRÓLOGO 1

I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y FORMACIÓN DE PROFESORES

1. Las políticas de evaluación de los docentes en América Latinas.

   Ana Romina Sneider 7

2. Reformas en la evaluación del desempeño de los docentes. El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

   Karina Alejandra Barrera 27

3. El derrotero de la evaluación de la calidad de la ciudad en la provincia de Buenos Aires.

   María Rosa Misuraca, Raúl Menghini, María Betania Oreja y Romina Sneider 43

4. Las transformaciones de la profesión académica en Argentina y el poder formativo de las políticas: el caso de las actividades de extensión en el marco de la responsabilidad social universitaria.

   Susana Vior y Laura Rodríguez 65

5. Políticas públicas en la educación chilena: propuestas y desafíos

   Lucía Domínguez y Álvaro Elgueta 81

6. Fundamentos de la educción para el ser docente situado en y con América Latina.

   Rolando Pinto 105

7. El análisis de los estándares pedagógicos de la política pública chilena en el contexto de la Formación Inicial Docente(FID), evaluando su incidencia para la configuración de una Sociedad del Conocimiento igualitaria.

   Cristián Venegas Traverso 123

8. A opção pelo software livre na educação pública: um desafio formação de professores.

Cátia Zilio y Carmen Lucia Becerra Machado 143

II. EL TRABAJO DEL PROFESOR Y SU FORMACIÓN

9. La dimensión estética en la formación de profesores de Artes Visuales en la Educación Básica de Brasil y Chile.

Norma Cárdenas y Rosangela Carrara 163

10. La formación de profesores en la universidad de Concepción: visión histórica.

María Inés Solar y María Del Valle Leo 181

III. EDUCACIÓN A DISTANCIA Y FORMACIÓN DE PROFESORES

11. Formação de turores para EAD: uma possibilidade de formação continuada para profesores.

Graciela Gomes Stein Teixeira y Karina Bernardes de Oliveira e Silva .. 193

EL DERROTERO DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES[1]

Misuraca, María Rosa
Menghini, Raúl Armando
Oreja cerruti, María Betania
Sneider, Ana Romina
Universidad Nacional de Luján, Argentina
E-mail: mariarosamisuraca@fibertel.com.ar

Resumen

Las tendencias internacionales a la reforma de los sistemas educativos desde fines de los '80 y principios de los ´90 han venido acompañadas de la creación de sistemas para evaluar la calidad de la educación.

La Ley Federal de Educación de 1993, marca la institucionalización de este tipo de actividades en Argentina, que comienzan en esa década y continúan hasta la actualidad.

A partir de la transformación del sistema educativo y a la par de los operativos nacionales de evaluación, la provincia de Buenos Aires -que reúne al 37% de la matrícula total del país- comenzó a desarrollar una experiencia propia de evaluación en convenio con la UNESCO.

En este trabajo presentamos un análisis de las principales características de la evaluación de la calidad de la actual escuela secundaria en la Provincia desde su surgimiento hasta 2010, sus fundamentos, concepciones, la participación de los profesores y de los futuros docentes.

Palabras clave: reforma educacional, evaluación, calidad de la educación

---

[1] En este trabajo presentamos algunos avances del proyecto de investigación "La evaluación de la calidad como política para el mejoramiento de la enseñanza secundaria. El caso de la Provincia de Buenos Aires" Dirigido por María Rosa Misuraca. Departamento de Educación - Universidad Nacional de Luján -Argentina.

Abstract

International trends in the reform of educational systems since the late '80s and early '90s have been accompanied by the creation of systems for assessing the quality of education.

The Federal Education Act 1993 marks the institutionalization of such activities in Argentina, beginning in the decade and continue to the present.

From the transformation of the education system and the two national operational evaluation, the province of Buenos Aires, which meets 37% of the total enrollment of the country began to develop its own evaluation experience in partnership with UNESCO.

We present an analysis of the main features of the evaluation of the quality of the current high school in the province since its inception until 2010, its foundations, concepts , participation of teachers and future teachers

Keywords: education reform , evaluation, quality of education

Presentación

Es numerosa la producción teórica sobre los sistemas de evaluación de la calidad, tanto desde concepciones técnico-metodológicas, con pretensiones de neutralidad valorativa (como la de agencias y organismos internacionales), cuanto desde posiciones críticas que señalan fundamentalmente limitaciones, riesgos y promesas incumplidas.

Radulovich y otros (2009) en un estudio comparado de cinco países ubica a la Argentina entre aquellos en donde los resultados de las evaluaciones poseen implicancias bajas, frente a otros como Chile que las posee altas[2]. Cuando la

[2] Define las altas implicancias como de "alto impacto o altas consecuencias para sujetos y/o para instituciones. La preocupación principal -no siempre explícita- es optimizar la asignación de recursos, hacer más eficiente el gasto en educación, o no incrementar el presupuesto en educación 'ineficiente'".

incidencia es baja, como sucede en Argentina, la preocupación oficial se centraría en la calidad técnica de la construcción de las pruebas y en los formalismos para su aplicación. Esas bajas implicancias se asocian con un "proceso entre 1993 y 2008 con las siguientes tendencias-rasgos: de mayor a menor incidencia de los Contenidos Básicos Comunes nacionales; de mayor a menor publicidad de los resultados a través de la prensa, de menor a mayor incidencia de los Ministerios Provinciales y del Consejo Federal de Educación" (Op.Cit.:10-11).

La creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, en 1993 integró un proyecto de reforma del sistema educativo que implicó la culminación del proceso de transferencias de las escuelas nacionales a las jurisdicciones, la conformación de un "Ministerio sin escuelas" y el cambio de la estructura del sistema con la creación de la Educación General Básica (EGB) de 9 años y la Educación Polimodal de 3 años. En ese momento se pusieron en marcha mecanismos de evaluación que arrojaron información sobre la calidad del sistema reformado, siguiendo recomendaciones de organismos internacionales.

Numerosos trabajos (Lundgren, 1996; Broadfoot, 2000; Janela Afonso, 2009) asocian el surgimiento de los sistemas y operativos a escala global, nacional y local con las nuevas formas de regulación y control de los sistemas educativos orientados por concepciones de *accountability* que responsabilizaron a los docentes por los bajos resultados y promovieron la publicación de *rankings* de escuelas y provincias. Los enfoques adoptados para sus instrumentos, los cambios de orientaciones y la manera cómo son concebidos los profesores y las escuelas son algunos elementos que permiten distinguir la finalidad político-pedagógica de los sistemas y anticipar algunas consecuencias de su instalación en el caso de la provincia de Buenos Aires.

La creación del Sistema de Evaluación en la Provincia de Buenos Aires

Por convenio firmado entre la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) de la Provincia y la Oficina de la UNESCO en la Argentina, en 1998 se sugiere la creación del Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa de la Provincia[3] que comenzó con un diseño y puesta a prueba de instrumentos y luego con la aplicación de un operativo en el año 2000. Este ambicioso sistema pretendió producir información sobre las escuelas, los cursos y cada alumno/a en particular, a través de operativos de carácter censal y muestral. Los documentos producidos con motivo de los Operativos Provinciales de Evaluación (OPE), evidencian que la Provincia buscó diferenciarse del sistema nacional en relación con la elaboración de *rankings*. Estas consideraciones se advierten en la descripción de las características del sistema bonaerense:

- Pretende identificar grados de progreso de todos los alumnos en un año determinado, con resultados individualizados. De allí su carácter censal en una muestra de distritos.

- Busca extraer conclusiones respecto de la incidencia de las escuelas en las posibilidades de generar progreso en los aprendizajes.

-Incluye variables intelectivas y afectivas (aspectos actitudinales y valorativos).

- La evaluación es concebida como herramienta que aporta a los procesos de profesionalización docente. Se postula que los resultados constituyen insumos para el trabajo de la escuela y de los responsables de los distintos niveles de gestión. "La evaluación y la actualización docente son entendidas como acciones complementarias y de necesaria integración" - (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, (DINIECE), 2003: 15.

- La aplicación de los operativos se descentraliza a través de los Institutos Superiores de Formación de Docentes.

---

[3] Si bien hemos optado por esta denominación, hay que señalar que los documentos consultados se refieren indistintamente a Sistema de Evaluación y Programa de Evaluación.

Se observa que además de los objetivos de generación de información con vistas a la adopción de políticas educativas, se apunta a que esa información actúe como rendición de cuentas para que el sistema educativo sea examinado por la sociedad en su capacidad para alcanzar los fines que corresponden a la escuela.

Desde el punto de vista técnico, el sistema constituyó una tecnología de medición a través de la elaboración de instrumentos para la obtención de información, tanto de los estudiantes como de docentes y directivos. Esto parece estar en línea con la tendencia a la modernización de la administración estatal, en el marco de la denominada Nueva Gestión Pública que intenta trasladar los procedimientos propios del sector privado a áreas fundamentales del Estado promoviendo allí la lógica de la medición de la calidad propia del sector productivo y desde supuestos que asocian la medición de los aprendizajes con una racionalidad científica-objetiva.

La metodología de "valor agregado": una aspiración de corto alcance

En la definición del sistema de evaluación de la calidad, la Provincia adoptó el enfoque teórico metodológico de "valor agregado" que, sugerido por la UNESCO, orientó el desarrollo de experiencias piloto y, posteriormente, el primer OPE en el año 2000. El modelo evaluativo de valor agregado

> "...implica que la información de insumo cumpla con tres condiciones: que cuente con una 'línea de base'; que la evaluación se realice a nivel 'censal' y no 'muestral' y que los alumnos que serán parte de la evaluación, estén plena e inequívocamente identificados" (FROEMEL, 2003: 172).

Esta metodología compara dos momentos de evaluación y "se orienta a identificar -una vez controladas las variables externas de mayor incidencia en los resultados de aprendizaje- cuánto 'agrega' efectivamente la escuela a la condición inicial del estudiante" (DINIECE, 2003: 16). El documento señala que:

> "busca superar la limitación de confrontar datos que proceden de realidades muy diferentes, y determinar qué es lo que cada institución educativa y la experiencia propia de cada curso han ofrecido a los estudiantes, independientemente de factores tales como su pertenencia social" (DINIECE, 2003: 16).

Según la DGCyE, el sistema constituyó el primero con esta metodología en ser implementado en América Latina, con lo que la Provincia habría funcionado como laboratorio del modelo propuesto por la OREALC-UNESCO. En 1999 se realizaron dos experiencias piloto en dos distritos que permitieron realizar los ajustes para el primer OPE en el año 2000[4].

La metodología de valor agregado remite a un modelo de evaluación criterial, "cuya característica principal reside en la apreciación del grado de consecución de los objetivos de enseñanza; se hace en función de las realizaciones individuales de cada alumno y no en comparación con otros alumnos" (JANELA AFONSO, 2009: 35; la traducción es nuestra). Este tipo de evaluación se opone a la evaluación normativa que posee un carácter selectivo y competitivo ya que compara los logros de los sujetos que pertenecen a un mismo grupo con relación a otros (Op. Cit.).

Siguiendo este enfoque metodológico, e intentando distanciarse de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) -que adoptaban un modelo de evaluación normativa- el primer OPE intentó recabar información que los ONE no brindaban. El modelo criterial:

> "...se coloca en las antípodas del *ranking*: no interesa conocer cuáles son las escuelas que obtienen los puntajes más altos, sino cuánto logra cada una de ellas en relación con las condiciones de partida de sus

[4] A pesar de que se enfatizó el carácter censal del operativo, es necesario aclarar tuvo ese carácter solo en 50 de los 135 distritos de la Provincia, es decir que abarcó a todas las escuelas de los distritos seleccionados (2.956 secciones y 85.000 alumnos) pero no a todo el universo de escuelas.

alumnos y qué hacen aquellas que, en condiciones similares, logran mejores resultados" (DGCyE: s/d: 5).

Si bien acordamos con la crítica a la elaboración de *rankings* entre escuelas y con la necesidad de considerar las condiciones de donde parten los estudiantes, consideramos que la metodología del valor agregado se presta para la comparación entre instituciones -a pesar de que explícitamente lo niegue- y pretende naturalizar diferencias sociales, económicas y organizacionales de los contextos particulares. Así, el "cuestionario del alumno" que acompaña la toma de las pruebas, señala que permite analizar los rendimientos obtenidos en relación con su origen socio-económico y contextualizar la tarea de la escuela y agrega que "los resultados sólo son utilizados para comparar, mediante el procedimiento estadístico, alumnos, secciones y escuelas que comparten sus características" (pág. 8). En este sentido, se pueden advertir contradicciones en las definiciones centrales de la metodología, donde se deja entrever que la finalidad de la evaluación es la comparación. Nos preguntamos acerca de las posibilidades reales y finalidades pedagógicas de la comparación entre alumnos y/o escuelas y el aporte que esa comparación puede hacer a la mejora de la educación.

FROEMEL (2003) -quien integró el equipo provincial de "especialistas" en evaluación- destaca las ventajas de esta metodología, sumamente compleja en su formulación estadística, y señala algunas limitaciones que pueden provenir de errores de medición y que podrían afectar los resultados de algunas escuelas en particular. También advierte acerca de la necesidad de interpretar los resultados poniéndolos en el contexto temporal en que se tomaron ambas pruebas y de obtener al menos entre dos y tres determinaciones secuenciales del "valor agregado". Según el autor,

> "el 'valor agregado' en general, presenta inestabilidades en el tiempo, lo cual hace aconsejable, de acuerdo a la opinión de la mayoría de los autores, que para poder emitir y sustentar conclusiones respecto de una escuela, sección o individuo, se disponga de a lo menos dos

> determinaciones secuenciales del 'valor agregado' e idealmente de tres" (FROEMEL:15)

Al respecto, nos preguntamos acerca del sentido de recurrir a un sistema tan complejo que no cualquier docente ni directivo puede llegar a interpretar, dejando esta posibilidad solo para un grupo de "expertos".

En 2005 se aprueba un convenio entre la DGCyE y la Universidad Nacional de Quilmes para el procesamiento de los datos de las cohortes de alumnos evaluados en el 2000-2003 en 7° y 9° de la EGB para medir el progreso o valor agregado en los aprendizajes[5]. De los fundamentos del convenio se desprenden concepciones pedagógicas típicas de la racionalidad tecnocrática que suponen la posibilidad de aislar variables para medir la "calidad y equidad" de una institución escolar. Se alude al concepto de "escuelas eficaces" como aquellas "capaces de obtener *simultáneamente mayor calidad* (la excelencia en los aprendizajes) y *equidad* (distribución social del conocimiento)" (DGCyE, 2005: 2)

> "...por *eficacia escolar* se entiende la diferencia entre el resultado (logro educativo) promedio obtenido por los alumnos de una escuela y el resultado que se espera (en sentido estadístico) de cualquier escuela ('calidad') cuyos estudiantes posean *idénticas características* ('equidad'). (DGCyE, 2005: 3; cursiva en el original)

El trabajo sostiene, como beneficio, la posibilidad de medir si el "grado de equidad" de una escuela varía o se mantiene estable en el tiempo y señala la posibilidad de observar "desigualdades inter-institucionales".

Los fundamentos del convenio insisten en la necesidad de "considerar los determinantes institucionales de la equidad educativa y la incidencia de los factores escolares sobre la variación del nivel de equidad institucional" (Anexo I,

---

[5] El Convenio aprobó el Proyecto "Análisis longitudinal y multinivel sobre los datos de resultados de los Operativos de Evaluación Provincial 2000/2003". En sus fundamentos se sostiene que la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa ha desarrollado escasos estudios longitudinales por falta de especialistas en este tipo de metodología y contempla el compromiso de la universidad en su formación. (El subrayado es nuestro).

Op. Cit.:1). Plantea que ello posibilitaría extraer conclusiones y recomendaciones metodológicas para el seguimiento y evaluación de los resultados del conjunto del sistema educativo provincial. Entre las preguntas que guían el estudio interesa destacar las siguientes:

> "¿Hay evidencia de que algunas escuelas sean más efectivas que otras para promover el aprendizaje de sus alumnos? (...) ¿Hay evidencia de que algunas escuelas sean más equitativas que otras respecto de la distribución del aprendizaje? (...) ¿Qué factores escolares (estructura, procesos institucionales y práctica pedagógica) explican las diferencias entre escuelas respecto de su eficacia para conseguir el aprendizaje de sus alumnos?" (Op.Cit, 2005: 2).

El informe constituiría "una contribución original al objetivo de producir diagnósticos integrales y permanentes que reflejen de la manera *más confiable y objetiva*, la situación del sistema educativo provincial, y ayuden a explicar los factores que la determinan (Convenio 107/2005: 1; la cursiva es nuestra).

No podemos dejar de mencionar que los sistemas de evaluación fueron resistidos o cuestionados por los docentes y sus organizaciones sindicales desde la defensa de su autonomía y profesionalización. El documento que presenta el OPE 2000 expresa la preocupación oficial por aclarar que los operativos no implicarán evaluaciones a los docentes ni la implementación de bonificaciones salariales por desempeño. Sostiene que "es necesario descartar de plano el temor de que esta metodología [de valor agregado] implique un mecanismo encubierto de evaluación del desempeño" (DGCyE, 2000: 9).

El temor manifestado por los docentes no es infundado teniendo en cuenta antecedentes internacionales recientes. Como expresa Gary Anderson (2012):

> "En tanto exámenes de "valor agregado", supuestamente miden hasta qué punto el docente pudo haber mejorado el rendimiento de sus alumnos en un año escolar(...) la evaluación de docentes ya forma parte de un sistema de rendición de cuentas que utiliza como metáfora la

evaluación de productos, igual que en el campo de los negocios" (Op. Cit.: 22-23).

Es importante mencionar que a nivel nacional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) estaría siendo pionera en esta línea, dado que intenta avanzar en pruebas de evaluación del desempeño de los docentes -aunque fuera del marco de la metodología del valor agregado-. A partir de la Resolución 402/10 y la publicación de un documento informativo complementario denominado Evaluación Docente para la Mejora de la Enseñanza (2011), se establece en la CABA una evaluación de carácter optativo y complementaria a la implementada en las instituciones, presentándose como una nueva herramienta para el desarrollo de la profesionalidad, el fortalecimiento de las prácticas educativas y la obtención de puntaje.

HUNT (2009) afirma en un documento del PREAL la vinculación entre resultados y acciones sobre los docentes, al expresar: "las metodologías de valor agregado están diseñadas para ayudar a saber qué parte del desempeño de un estudiante en una prueba estandarizada se puede atribuir al efecto del docente" (Op. Cit.: 13).

Desconocemos los resultados del procesamiento de datos, producto del convenio con la Universidad Nacional de Quilmes, sin embargo, tal como lo indica el subtítulo de este apartado, la metodología del valor agregado tuvo una vigencia efímera en la Provincia y, consecuentemente, no logró efectivizar las promesas y bondades postuladas, dado que para el año 2002 las pruebas dejaron de ser censales y pasaron a ser muestrales, con lo cual se desbarató todo el andamiaje tecnológico y metodológico del valor agregado[6].

---

[6] El último OPE en base a la metodología de valor agregado fue el de 2005. Los OPE posteriores se centraron, sobre todo, en 7°, 8° y 9° de la EGB. El énfasis en estos años podría relacionarse con los cambios curriculares y de estructura generados a partir del cambio de normativa nacional y provincial, en 2006 y 2007, y que constituyó a esos años como parte de la actual Educación Secundaria Básica.

Escuelas pobres con buenos resultados: un estudio de la DGCyE para "conocer las escuelas"

Una vez abandonada la metodología del valor agregado, la DGCyE impulsó el Proyecto *"Conociendo las escuelas"*. El estudio, de carácter cualitativo, procuró identificar factores internos de las escuelas que pudieran vincularse con los resultados de las evaluaciones, complementando la información cuantitativa que arrojaban los OPE. Así, se propone:

> "construir información de carácter pedagógico para describir y explicar en cada contexto institucional cuáles son los procesos que hacen posible que los alumnos que concurren a escuelas insertas en estos contextos [adversos] obtengan resultados que superan la tendencia para esa categoría de escuelas" (DGCyE, 2007: 5).

El proyecto se desarrolló entre 2004 y 2007 en una selección de escuelas de EGB ubicadas en distritos con altos niveles de pobreza que habían obtenido los mejores resultados en los OPE de 2001, 2003, 2004, 2005 en las áreas de Matemática y Lengua de 4to, 7mo y 9no año.

El informe final sostiene que en las escuelas suelen producirse acciones que mejoran los aprendizajes y que muchas veces no son percibidas por el conjunto de los actores institucionales. En este sentido, el estudio propone "recuperar las voces" de actores que "han sido capaces de obtener logros" y comprender los procesos que los posibilitaron.

Las conclusiones del estudio señalan la incidencia de determinados factores en los resultados destacados que alcancen los estudiantes. Entre ellos: el "clima institucional" favorable para los aprendizajes (de "orden, respeto y control" o con primacía de aspectos vinculares); el tipo de "gestión" del equipo directivo con estilos participativos, profesionales o con claridad sobre las metas institucionales; una búsqueda por valorar la enseñanza por sobre las tareas asistenciales; el énfasis en el conocimiento y la difusión cultural de la escuela; el

desarrollo de una "cultura evaluativa" con una revisión cotidiana de las prácticas; el desafío a los contextos adversos en los que se encuentran.

Diversas investigaciones han abordado, desde distintas perspectivas teóricas, los procesos institucionales que favorecen las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las escuelas. Si bien es posible coincidir en la incidencia que los factores identificados por el estudio pueden poseer sobre los resultados, nos preocupa el supuesto implícito subyacente que coloca el énfasis en las acciones emprendidas por los profesores y directivos de las escuelas que trabajan en situaciones adversas. Sin desconocer la importancia de colectivos de docentes que puedan generar mejores condiciones de enseñanza, parecería que el estudio pasa por alto las condiciones estructurales con el supuesto de que las variables seleccionadas serían determinantes o incidirían más que lo estructural. En este sentido, de forma implícita, se ubica en los profesores la capacidad de superar factores de origen socio-económico y cultural. Por otro lado, los "climas", los "tipos de gestión", o "la cultura evaluativa" aparecen como categorías inasibles o difíciles de replicar y que, más bien, serían resultado de iniciativas aisladas de docentes, directivos o escuelas.

Los docentes y la evaluación

Contradictoriamente con los resultados del informe anterior, la necesidad de generar información confiable sobre los aprendizajes de los estudiantes, parece asentarse en la desconfianza sobre los procesos de evaluación que cotidianamente llevan adelante los docentes en las escuelas. Esto supone una perspectiva tecnocrática desde la cual es necesaria una evaluación concebida y aplicada por agentes externos a las escuelas que luego generarán información cuantitativa para que éstas tomen decisiones.

La racionalidad tecnocrática que subyace a los sistemas de evaluación se evidencia en que no se someten a la deliberación pública los propósitos de la evaluación de la calidad y, mucho menos se propone la extensión de la evaluación sobre distintos aspectos del funcionamiento del sistema educativo, con participación del conjunto de los actores que lo componen.

Asumiendo esta omisión, en la que se asienta el sistema de evaluación, se relega la participación de docentes y directivos a la etapa post-operativo, es decir, a la lectura e interpretación de los resultados de los aprendizajes de sus alumnos. Los profesores no participan de la definición de los estándares al tiempo que se valora el aporte de los coordinadores regionales para generar ajustes en el sistema. Según HOUSE (1992), esto iría en contra de plantear una evaluación para la democratización, en la que la definición de los estándares así como los resultados deberían someterse "al escrutinio y a la deliberación públicos" (Op. Cit), fundamentalmente por parte de los involucrados en la tarea de enseñar. Al respecto el Director provincial responsable del área de evaluación de la DGCyE en 2010 y 2011 relata los intentos de mejora del sistema de evaluación en función de críticas formuladas:

> "en el 2009 se hizo otra experiencia donde se trataba de cubrir el flanco de otra objeción que tenían los operativos, que era el tema de la participación de los docentes en el diseño de la evaluación. Se seleccionó un conjunto de escuelas y de secciones y se realizó un encuentro con los inspectores y maestros para analizar los diseños curriculares y trabajar sobre una selección de contenidos que ellos diseñen y la evaluación iba a ser sobre esos contenidos".

Los resultados de esa experiencia muestran que, en algunas ocasiones, efectivamente los operativos se ubicaban por debajo de las expectativas de los docentes ya que éstos, según el Director provincial:

> "tendieron a elegir los ítems más complicados y la prueba que generalmente se equilibra para que haya ítems más sencillos, terminó sesgada por un grado de dificultad muy alto (...) nosotros suponíamos que no iba a suceder eso, también pensamos que es interesante por las expectativas de los docentes respecto de qué pueden resolver sus alumnos exitosamente".

Se advierte que el papel de los docentes en la elaboración de las pruebas puede ubicar el nivel de requerimientos por encima de las expectativas provinciales o

nacionales y, por lo tanto, superar los estándares de comparabilidad internacional. Esa experiencia parece indicar que habría docentes capaces de diseñar evaluaciones adecuadas y/o más ajustadas a buenos niveles de resultados.

Luego de cada operativo la DGCyE y el Ministerio nacional produjeron una serie de cuadernillos para la discusión en cada escuela, con el fin de generar procesos de autoevaluación institucional. En referencia a ese proceso, una de las coordinadoras regionales del OPE 2000 expresó:

> "Participamos trabajando con los directivos y docentes sobre cómo interpretar los resultados que iban a recibir y las acciones que podrían hacer a partir de estos resultados, teniendo en cuenta las características institucionales".

Sin embargo, la información recogida a través de entrevistas a docentes y directivos de la Provincia contrasta con la información documental de las instancias gubernamentales. La totalidad de los docentes entrevistados manifestaron desconocer los resultados de los operativos llevados adelante en las escuelas en las que trabajan y algunos de ellos expresaron -inclusive- desconocer la existencia de las pruebas. Si consideramos que el ONE 2010 fue censal, las respuestas de los docentes cobran mayor relevancia en tanto todas las escuelas del país participaron. Cada uno de los docentes entrevistados trabaja en cinco a siete instituciones y ninguno había participado en reuniones institucionales en donde se comunicara y reflexionara sobre los resultados alcanzados; asimismo, desconocían la existencia de materiales enviados por la DGCyE o el Ministerio de la Nación.

Una Vice-Directora entrevistada en relación con el ONE 2010 manifestó que la escuela fue previamente notificada y que no se generaron situaciones conflictivas. Sobre los resultados de las evaluaciones, expresó:

> "Nos dijeron que nos iban a hacer llegar los resultados y me parece que el primer año no llegaron, y los del año pasado mandaron un mail

ahora, hace un mes. Debería estar difundiéndose... la escuela estuvo con un problemita entonces en ese mes que llegó después francamente se pasó (...) Toda la información que llega nosotros la hacemos circular a través del cuaderno de comunicados del personal, que como es obligación del docente leer el cuaderno y firmarlo sabemos que a ese cuaderno llegan".

Manifestó además que no realizaron reuniones para trabajar con los resultados. Respecto de las recomendaciones metodológicas para los docentes refirió que habían llegado materiales sobre la enseñanza de Lengua y de las Ciencias Sociales y que estaban a disposición de los docentes en la biblioteca.

De las entrevistas realizadas hasta el momento, se desprenden las limitaciones de tiempos y espacios institucionales para el trabajo colectivo y para el acceso efectivo a la información, lo cual termina burocratizando y limitando las propuestas de los especialistas en evaluación. Las posibilidades de reflexionar colectivamente sobre los resultados de las evaluaciones y de trabajar a partir de las recomendaciones que las instancias gubernamentales envían a la escuela se limitan a la notificación del docente por parte del equipo directivo. En este sentido, llama la atención el desconocimiento por parte de las Direcciones de Evaluación (provinciales y nacionales) de las posibilidades reales de implementar las recomendaciones posteriores a los operativos. Como sostiene BELTRÁN LLAVADOR (2000) "la intensificación del puesto de trabajo (...) aborta cualquier posibilidad de organizar una respuesta colectiva y limita la capacidad de reflexionar acerca de lo necesariamente mejorable de las actuaciones profesionales" (Op. Cit.: 154).

La formación de los docentes y la evaluación de la calidad

Entre las funciones propuestas por los sistemas de evaluación se identifican las de carácter formativo según las cuales, los resultados serían "insumo para la toma de decisiones 'blandas' o en otras palabras, las referidas al mejoramiento de las escuelas y/o de los procesos educativos a nivel aula" (RADULOVICH, y otros, (Op. Cit.:9). Nuestro país habría experimentado un cambio respecto de los ´90, en que

los operativos nacionales cumplían funciones primarias[7] orientadas fundamentalmente a la formulación de *rankings*, hacia las terciarias caracterizadas por la búsqueda de aceptación y legitimidad política sustentada en la legitimidad técnica, el conocimiento experto para la elaboración de pruebas y la interpretación de resultados. Actualmente los resultados de los ONE son entregados por el Ministerio Nacional a los provinciales en reuniones del Consejo Federal de Educación, a partir de lo cual, cada provincia establece las estrategias de diseminación a las instituciones con sus equipos técnicos (Op. Cit). Sin embargo, cabe la pregunta acerca de la función formativa de las evaluaciones si la instrumentación está en manos de las provincias y la validez curricular y el ajuste técnico de las pruebas, en manos del Ministerio Nacional. Es comprensible que deba ser la nación la que articule la adaptación a las 24 jurisdicciones pero al mismo tiempo algunos aspectos de la evaluación quedarían apartados de la necesidad de ser evaluados. El Director provincial señala importantes diferencias conceptuales entre la provincia y la nación:

> "Una diferencia gruesa es que el enfoque de Prácticas del Lenguaje prácticamente no está presente en DINIECE y para Provincia es uno de los énfasis más importantes de los diseños curriculares de todos los niveles".

Otra de las características del sistema de evaluación provincial es que la aplicación de los operativos estuvo a cargo de los Institutos Superiores de Formación de Docentes. Los coordinadores regionales y distritales debían revestir como profesores de esos institutos y los aplicadores de las pruebas debían ser estudiantes de alguna carrera docente, formados a través de talleres donde accedían a información sobre el operativo y las responsabilidades a su cargo. Según el documento provincial "Presentación General" ya citado,

---

[7] Definidas por Angulo Rasco (1995) como funciones ocultas y esenciales de los sistemas nacionales de evaluación: (a) la gestión productivista del sistema, (b) el control administrativo y (c) la selección de individuos.

> "la experiencia tuvo un importante valor formativo para los futuros docentes. Asumir el perfil del aplicador... generó condiciones nuevas para la formación... El participar de un proceso evaluativo... dio a estos alumnos una visión clara y privilegiada para el momento en que, ya como docentes de cursos evaluados, deban aprovechar al máximo instancias semejantes" (Op.cit.: 13).

La participación de los futuros profesores en los operativos fue concebida con grandes expectativas y finalidades pedagógicas "como una experiencia integrada a su formación docente" (DINIECE, 2003: 15). Sin embargo, esa experiencia también aporta un nuevo sentido común donde circula cierto consenso en torno de los operativos: se acepta que el trabajo de los profesores sea controlado por sus resultados; que los expertos hayan diseñado la evaluación; y que a los coordinadores y aplicadores sólo corresponde un trabajo meramente instrumental como es la aplicación de instrumentos y la obediencia responsable por los detalles de las pruebas: instrumentos, listas de estudiantes, materiales, control del tiempo, etc.

En algunas regiones los coordinadores solicitaron a los estudiantes un informe en el que reflexionaran sobre la experiencia pedagógica de aplicar las pruebas, sobre la escuela y su contexto, relaciones entre los aprendizajes realizados en el profesorado y las formas de vida escolar que pudieron experimentar, etc. La síntesis de las respuestas de una de las regiones evidenció el aprovechamiento de la experiencia como observadores de la realidad escolar "por dentro". Entre los aspectos positivos, los estudiantes destacaron la "buena disposición y recibimiento", "disponibilidad, amabilidad y cooperación". Su contracara señalaba el "desconocimiento de las autoridades y docentes sobre la toma del operativo", "la negativa de algunos docentes a retirarse del aula en el momento de la prueba", "el temor de que dicha evaluación fuera utilizada en "su contra", la sensación de "invasión", "el desacuerdo sobre los sistemas evaluadores en general", "la falta de información oportuna", "las respuestas 'al azar' por parte de los estudiantes al enterarse que la prueba no llevaba calificación", etc.;

cuestiones estas que están en gran parte en correlación con algunas de nuestras supuestos para este trabajo.

Seguramente aspectos contrapuestos o ambivalentes han estado presentes en las situaciones de evaluaciones externas. Cabe preguntarse si el carácter formativo de la experiencia es una finalidad perseguida por el sistema de evaluación o constituye un "beneficio" secundario de las acciones a gran escala. A partir de las características de los sistemas de "baja incidencia" y del énfasis puesto en la producción del dato, "el momento de su aplicación produce una interferencia temporal en la dinámica institucional y se multiplican las suspicacias de directivos, docentes y alumnos en relación con su 'verdadero' sentido" (Radulovich, 2006: 7).

En el ONE de 2010, la Provincia tomó la decisión de que los aplicadores fueran estudiantes de carreras de Profesorado para nivel secundario que estuvieran, preferentemente, finalizando su carrera. En palabras del Director provincial:

> "se trabajó mucho con el Nivel Superior para seleccionar el equipo de aplicadores, 7000 en total. Requirió de un gran esfuerzo de logística, de capacitación de aplicadores, por la cantidad de gente que hubo que seleccionar y formar para ese operativo".

La formación y capacitación es sólo de tipo técnico-instrumental para la aplicación de una prueba específica -además de que resulta mano de obra gratuita-, lo que a todas luces posee un carácter formativo por demás limitado que no aporta a la profesionalización de los futuros docentes. El entrevistado también reconoce que para poder entender al operativo como experiencia formativa debería situarse en el marco de procesos reflexivos. Por el contrario, la inmediatez para la obtención de resultados y su interpretación estarían reñidos con procesos más lentos, de mediano plazo como pueden ser la reflexión o la producción típicas del "desarrollo profesional".

Conclusiones

A partir del derrotero seguido por la evaluación de la calidad en la provincia de Buenos Aires encontramos la baja incidencia de los operativos sobre las políticas adoptadas a partir de ellos, ya que los resultados y las recomendaciones metodológicas no impactaron en la toma de decisiones institucionales ni del sistema educativo e inclusive pasaron desapercibidos por los docentes.

Paralelamente es notable la complejización de los aspectos que los operativos pretenden abarcar, desarrollando una "ingeniería" para la medición que incorpora algunas críticas a su pretensión de neutralidad y a la falta de participación de los docentes en el diseño de las pruebas.

El interés de esos sistemas por captar, aislar "variables", establecer su incidencia sobre los aprendizajes pretendería, en algún sentido, "decodificar" las escuelas en las que se *aprende* y en las que no. La medición para la comparación insiste en clasificar y ordenar en un momento determinado los resultados y pareciera que estos sistemas desarrollan un funcionamiento autónomo respecto de otras políticas. Efectivamente la falta de integración entre políticas es admitida por algunos funcionarios como una de las deficiencias de los sistemas de evaluación estandarizados. Desde estas concepciones, la "baja conexión" entre la evaluación de la calidad y otras políticas (de capacitación, de desarrollo curricular, etc.) estaría reclamando una mayor incidencia de los resultados en la toma de decisiones. A juzgar por el fracaso de la metodología de valor agregado, (luego de llegar a la conclusión de que no es posible hacer el seguimiento a lo largo del tiempo de los mismos estudiantes y los mismos profesores), nos parece auspicioso que este tipo de evaluaciones sigan teniendo baja incidencia en la toma de decisiones. Lo contrario hubiera orientado medidas basadas en diagnósticos de dudoso rigor.

Aún suponiendo que los resultados tuvieran algún valor pedagógico para el sistema, la subutilización de los mismos limita los logros del sistema sólo a la sensibilización social y pública en términos de "mirar" lo que aprenden los alumnos. Sin embargo, más allá de la criticidad en el uso de los resultados,

existe la posibilidad de que la información pueda ser utilizada con fines selectivos y de responsabilización a los docentes.

La proliferación de operativos, tanto internacionales, como nacionales y provinciales, así como la creación de Direcciones y formación de especialistas en la órbita estatal, supra-estatal y privada parece responder a las necesidades de generar una base mundial de conocimientos con la potencia suficiente para orientar las próximas reformas educativas (Banco Mundial, 2011). Mientras se planifica la estrategia de Educación para el 2020 del Banco Mundial y los países invierten en pruebas cada vez más sofisticadas, los profesores de las escuelas secundarias intentan llevar adelante la enseñanza en condiciones de trabajo que no son evaluadas ni consideradas para la generación de políticas en el marco de tamaño despliegue tecnológico.

Bibliografía

ANDERSON, Gary "La 'evaluación por resultados'. Nuevas políticas de evaluación docente en los Estados Unidos" En revista **Novedades Educativas**, año 24, N°258. Noveduc. Buenos Aires, 2012

ANGULO RASCO, José Félix "La evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas al por qué y al cómo", en CONGRESO INTERNACIONAL DE DIDÁCTICA. *Volver a pensar la educación*. Vol.II: Prácticas y discursos educativos. Madrid, Morata. 1995.

BELTRÁN LLAVADOR, Francisco, **Hacer pública la escuela**, Ed. LOM, 2000.

BROADFOOT, Patricia. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l´État évaluateur. **Revue Française de Pédagogie**, N° 130, p.43-55, 2000.

FROEMEL, Juan (2003) "Evaluación de la calidad de la educación con equidad. El modelo de valor agregado" (versión electrónica). **En Persona y Sociedad** Vol. XVII, N° 1. Pp. 165-178.

HUNT, Bárbara: "Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina" En Documento PREAL N° 43. Chile, marzo de 2009.

JANELA AFONSO, Almerindo, **Avaliação educacional: regulação e emancipação: Para uma sociología das políticas avaliativas contemporâneas,** São Paulo, Cortez Ed., 2009.

RADULOVICH, Silvia Isabel "Comparando evaluaciones nacionales en tres países: lectura metodológica", Trabajo presentado en I Congreso de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, Bs. As. 2005.

RADULOVICH, Silvia Isabel; RUEDA, María Alejandra; BASUALDO, Cristina Olga. Aproximaciones al análisis de accountability e implicancias altas y bajas de evaluaciones a gran escala en cinco países de América Latina. Trabajo presentado en III Congreso de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, Bs. As. (2009).

HOUSE, E. Tendencias en Evaluación, En **Revista de Educación** N° 299, Madrid. 1992.

LUNDGREN, Pulf. Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación. In PEREYRA M. y otros (comps.) **Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada.** Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996.

Documentos

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) (2003) La evaluación de la calidad educativa en la Argentina. Experiencias provinciales. Consultado en Agosto 2012 y disponible en:

http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93077/EL000985.pdf?sequence=1

DGCyE "Conociendo las escuelas. Estudio cualitativo. Síntesis 2004-2007". Ulzurum, María Marta y otras. Serie: Líneas de Investigación - Año 1 / N° 9 / Noviembre 2007. Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa

DGCyE (s/d) Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa. "Sistema de Evaluación. Presentación General".

DGCyE (2005) Resolución 4417/05 (aprueba convenio 107/2005).

Ministerio de Educación Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Resolución 402/10

UNESCO (2008) Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

UNESCO/Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa de la Provincia de Buenos Aires. Resumen Ejecutivo.