

**LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN LOS ESTRATOS INTERMEDIOS.
¿UNA FICCIÓN O UN PROCESO INVISIBLE?**

**INTERMEDIATE STRATA EDUCATIONAL EVALUATION. ¿A FICTION
OR AN INVISIBLE PROCESS?**

Silvia Kravetz*

En esta ponencia se presentan algunas reflexiones vinculadas al estilo predominante en la implementación de la reforma educativa nacional de los 90, y algunas particularidades que la misma adquirió en la Provincia de Córdoba. De la multiplicidad de perspectivas posibles de análisis, se privilegió para este trabajo, el análisis de algunas situaciones especiales derivadas de la puesta en marcha de mega programas y proyectos, en tanto modalidad predominante en la materialización de la "Transformación Educativa".

Este trabajo, que forma parte de las indagaciones realizadas en el marco de la tesis de maestría, centra su atención en la evaluación - temática presente en los documentos nacionales y provinciales- y en particular en algunas situaciones conflictivas y contradictorias que se expresaron en la evaluación de diversos proyectos educativos diseñados para el nivel medio.

Evaluación educativa - Burocracia -
Estratos intermedios - Estudio de caso - Córdoba

This paper presents some reflections linked to the predominant style in the implementation of the National Educative Reform of the 90s, and some particularities that acquired in the Province of Cordoba. From the multiply of perspectives possible of analysis, this work

* Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades "María Saleme de Burnichon" Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Correo electrónico: skravetz@ciudad.com.ar

privileges the analysis of some special situations derived from the setting off of huge programs and projects, as a predominant type in the materialization of the "Educative Transformation".

This work, which belongs to the investigations of a Masters Degree thesis, focuses its attention in the evaluation -subject present in national and provincial documents- and particularly in some conflictive and contradictorily situations that appeared in the evaluation of several educative projects designed for the medium level.

Educational evaluation - Bureaucracy -
intermediate strata - Case study - Cordoba



Introducción

Analizar la reforma educativa en Argentina desde sus comienzos tratando de interpretar sus principales líneas de acción y las peculiaridades de su implementación en el nivel medio de la Provincia de Córdoba, resulta una tarea de gran complejidad. El recorrido realizado en este trabajo sólo da cuenta de una de las perspectivas y enfoques posibles para su abordaje: la reconstrucción de algunos procesos considerados relevantes en la reforma educativa nacional y provincial. En ese sentido el esfuerzo se centró en inscribir esta revisión en la lógica predominante en la implementación de las políticas nacionales y provinciales, consistente en el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos educativos de gran envergadura y complejidad.

La opción elegida, fue reconocer los cambios globales ocurridos en la década de los '90 para inscribir, en ese escenario, la denominada "Transformación Educativa" y ciertas notas específicas que este proceso adquirió en la Provincia de Córdoba.

A tal efecto, se tomaron como referencia algunos programas y proyectos nacionales -en tanto conjunto desagregado de acciones- que adquirieron ciertas particularidades en sus formatos provinciales. Asimismo se focalizó la mirada en ciertas iniciativas de la jurisdicción. (entre ellas el diseño de los Proyectos Educativos Institucionales y las acciones que

acompañaron el proceso)¹ y en los niveles intermedios de la conducción educativa.

Para la elaboración de este estudio se privilegiaron el análisis documental y la palabra de algunos actores clave: supervisores, funcionarios y ex funcionarios de la gestión provincial y dirigentes gremiales docentes. De acuerdo al análisis desplegado, es posible afirmar que el relato de los entrevistados da cuenta de su particular visión de la problemática actual del nivel medio; los testimonios, en ese sentido, contribuyen a hacer comprensibles algunas relaciones y a reconsiderar cómo se interpretaron en primera instancia algunos documentos. En sus relatos, los entrevistados despliegan sus propias proyecciones respecto de lo que valoran como los principales problemas del nivel; en los mismos, sus trayectorias previas y sus posicionamientos aparecen recurrentemente.

En los encuentros con los informantes, (durante los cuales se formularon preguntas sobre las políticas educativas para el nivel medio²), se identificaron preocupaciones, inquietudes e interrogantes múltiples que abrieron a su vez, nuevas líneas de búsqueda. La lectura de las entrevistas, permite advertir la persistencia de problemas de diverso orden que atraviesan el nivel. Entre ellos, problemas administrativos, institucionales, pedagógicos, laborales, vinculares, de política educativa y muchos más.

En particular, resonaron por su envergadura y recurrencia ciertas problemáticas cuya configuración, excede las últimas gestiones gubernamentales. En ese sentido, dichas problemáticas son la expresión de una trama en la que convergen distintos actores, situaciones y prácticas, y que se constituyen en nudos problemáticos. Por su persistencia en el tiempo, estos nudos ya parecen formar parte del accionar de ciertos organismos de gestión educativa. Resultan por una parte, dispositivos generadores de

¹ En particular, se consultó sobre el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Media (Prodymes) y los Programas de Capacitación en el marco de la Red. Con respecto a las acciones provinciales, se formularon preguntas en torno a los Proyectos Educativos Institucionales y los Proyectos de Institucionales de Retención (PIR) y también sobre los programas de capacitación que acompañaron estas iniciativas.

² Bajo la denominación genérica de programas y proyectos se incluyeron en las entrevistas, preguntas referidas a las políticas provinciales de las últimas gestiones para el nivel medio.

conflictos y por otra, operan como una importante restricción para la resolución de estos conflictos.

En este trabajo se ha seleccionado para profundizar, uno de estos nudos problemáticos: se trata de la evaluación educativa y la visión que de ella tienen quienes ocupan lugares de decisión en la administración provincial. Cualquiera sea la escala a la que se haga referencia, el discurso en torno a la misma pone en cuestión tanto la rigurosidad de los procedimientos, como la validez de los resultados. En esa línea, es posible advertir la existencia de un *"sin sentido común"*: la información que se obtiene de distintas fuentes no constituye un contenido relevante para tomar decisiones.

Algunas consideraciones generales

Hablar de educación pública y de sistemas educativos, remite a pensar inmediatamente, a procedimientos de registro, control y evaluación. Cuando se alude a la evaluación para la transformación se apunta al menos a dos niveles: "...Uno es el de contribuir a modificar situaciones de adversidad, vulnerabilidad o inequidad en que se encuentran ciertos grupos sociales". (Nirenberg, Braverman y Ruiz, 2000:22). En ese sentido, evaluar permite mostrar en qué medida se produjo el cambio deseable y debido a qué factores. Otro de los niveles tiene que ver "...con mostrar de qué manera las acciones desplegadas para producir esas transformaciones son o no las adecuadas y qué cambios se aconsejan introducir en la forma de hacer las cosas" En ese sentido, la evaluación consiste en transformar "información en nuevo conocimiento" (idem:23) con el objetivo de modificar situaciones desfavorables.

A partir de estas observaciones sería posible considerar que las reformas educativas emprendidas en la década del '90 en América Latina y en Argentina, tuvieron como objetivo revertir situaciones educativas desfavorables. Al mismo tiempo, conocer si los cambios que se impulsaron, promovían o no la resolución de situaciones consideradas adversas. Desde esta perspectiva, llama la atención la visión sobre los procesos evaluativos que predomina entre quienes fueron consultados en este trabajo. Las expresiones son coincidentes respecto de la ausencia de evaluación de un conjunto muy importante de acciones que se pusieron en marcha, tanto a nivel nacional como a nivel provincial durante la década de los 90, modalidad que se mantiene al menos hasta el año 2003, casi sin variantes.

Miradas sobre las evaluaciones

Al preguntar a los entrevistados, sobre los resultados obtenidos en distintas iniciativas, las respuestas más frecuentes coinciden en afirmar que las acciones no se evalúan. Más aún, tampoco se evalúa -según estos testimonios- el nivel medio en conjunto y en última instancia el sistema provincial. Los programas y los proyectos se ponen en marcha -aún sabiendo previamente- que su implementación y su evaluación recorrerán el camino del "como sí". Dicho en otras palabras, se diseñan según los requerimientos de los documentos, se informan los resultados obtenidos "como sí" los proyectos se hubieran ejecutado y evaluado, según los procedimientos prescriptos.

Esta modalidad -signada por la omisión más que por la acción- atravesaría todo el sistema educativo. No se producen informes ni evaluaciones sistemáticas al finalizar las gestiones gubernamentales, al decir de los entrevistados. Los documentos que producen -según los testimonios- sólo se utilizan para cumplimentar la memoria anual de la Dirección correspondiente. Aún así, esta información no circula entre los supervisores para su aprovechamiento en las gestiones sucesivas. Con la misma modalidad (no) circulan las evaluaciones de los diversos proyectos que se emprenden en las escuelas, según la opinión coincidente de los supervisores y de los propios funcionarios.

La carencia en algunos casos y la ritualización de los procesos evaluativos en otros, atraviesan diversos niveles de trabajo: los proyectos educativos, el desempeño de los supervisores, los resultados de la labor educativa en su conjunto. Una supervisora relata, a modo de ejemplo, que las autoridades nunca le pidieron que diera cuenta de una licencia con goce de haberes para cursar una maestría en el exterior, en el marco de un Programa de Formación Superior del Ministerio Nacional. Tampoco se le requirió informe alguno ni que realizara algunos aportes específicos vinculados a los aprendizajes realizados en el marco de sus estudios. En ese sentido, se estarían obviando procedimientos básicos de control administrativo, más que de evaluación.

Estos y otros testimonios con sentidos similares, remiten a plantearse algunas preguntas y formular algunas reflexiones: ¿Cuál es el significado asignado en las políticas nacionales y provinciales al concepto polisémico "calidad de la educación?" ¿Estamos hablando de acercamientos progresivos a los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudina-

les previstos como expectativas de logro en los Contenidos Básicos Comunes? ¿O estamos considerando a la educación desde una perspectiva más compleja, que entrelaza la institución educativa, la comunidad y la región? ¿Cómo se regula un sistema educativo sin contar con información confiable y relevante del funcionamiento de sus componentes más sustantivos? ¿Con qué criterios se impulsan los reajustes, las reformulaciones y otras acciones destinadas a instalar la innovación permanente, sin contar con esta información transformada en conocimiento?

Y en un sentido complementario ¿Cómo se identifican los sectores de mayor riesgo educativo? Si consideramos que, se están asignando recursos para dichos sectores, bajo el formato de políticas compensatorias, podríamos preguntarnos: ¿se realizan acciones de acompañamiento, de seguimiento, etc. que permitan valorar los resultados?

Al respecto cabe recordar que la evaluación educativa constituye una de las líneas de política educativa contenidas en la Ley Federal de Educación, en sus Título IX, artículos 48, 49 y 50. La ley asigna al Ministerio de Educación de la Nación, a la Ciudad de Buenos Aires y a las Provincias la obligación de garantizar la calidad educativa y de desarrollar “técnicas objetivas” para evaluar los aprendizajes y verificar la calidad del sistema educativo en todos los ciclos, niveles y modalidades educativas” Para el cumplimiento de esta obligación, el Ministerio de Educación de la Nación puso en marcha acciones específicas destinadas a la evaluación de la calidad educativa y a recomponer el sistema de información socioeducativo. Los operativos nacionales de Evaluación (O.N.E.´s) configuran los desarrollos más visibles y conocidos en ese sentido.

La denominada “Transformación Educativa” propició el objetivo de poner a la educación en condiciones de afrontar los desafíos del comienzo de un nuevo siglo. Los estudios diagnósticos, las estadísticas educativas, las investigaciones de distinto orden daban cuenta -en primera instancia- que las escuelas en Argentina, no estaban en condiciones de ofrecer una propuesta educativa a los niños y a los jóvenes, acorde a los requerimientos del país, de la globalización de las economías y de los nuevos escenarios sociales y culturales. En tanto diagnóstico fundante para la transformación, esta lectura configuró una primera evaluación de la situación educativa nacional. Para cumplir con tales objetivos, era necesario introducir profundas modificaciones en todo el aparato educativo. Pero también, realizar el seguimiento y la evaluación de las innovaciones. En particular,

de los logros de aprendizaje. Estas afirmaciones hoy parecen no estar respaldadas en procesos sistemáticos.

La escuela tradicional está bajo sospecha. Por eso se la evalúa desde afuera, dice E. Tenti Fanfani, (2002:13) La institución que “inventó” la evaluación moderna y que la aplica sistemáticamente ahora se convierte en objeto de evaluación, dice el autor. Para tal cometido, se han diseñado técnicas y procedimientos, que están siendo revisados desde el comienzo de los operativos. Estos operativos han incorporando progresivamente - además de los resultados de los aprendizajes de los alumnos en distintas áreas de conocimientos- otros insumos vinculados a la localización de los establecimientos, el nivel socioeconómico del medio, el nivel educativo de los padres, con el objetivo de posibilitar la construcción más ajustada del perfil de cada institución educativa.

La evaluación de la educación -desde las actuales perspectivas- se interroga cada vez más en torno a lo que será posible aprender una vez abandonada la escuela con las certificaciones correspondientes. Esto implica indagar sobre las condiciones de trabajo en las instituciones educativas, a fin de orientar las actividades de forma tal que posibiliten tomar decisiones políticas, legislativas y administrativas. Pero también, decisiones que apunten a modificar las condiciones en que se materializan los procesos educativos. En ese sentido, resulta doblemente significativo disponer de conocimientos específicos sobre el estado del sistema escolar y aproximarse a las estrategias que permitan intervenir sobre aquellas realidades que obstaculizan los aprendizajes significativos. (Tenti Fanfani, 2000).

En la actualidad ningún profesional o investigador en ciencias sociales pondría en cuestión la necesidad de someter a evaluación los procesos que se ponen en marcha para modificar situaciones, prácticas, formas de hacer valoradas como insatisfactorias. En esa línea y también en el marco de la Planificación Estratégica Situacional, es impensable cualquier desarrollo que no incorpore la evaluación como componente constitutivo de las acciones. Todo el andamiaje conceptual de la “Transformación Educativa” privilegia estos procesos. El propio texto de la Ley Federal, tal como se señaló con anterioridad, al hablar de garantizar el cumplimiento de las políticas educativas, establece la necesidad de “supervisar” y “controlar” en última instancia evaluar y regular- la materialización de las acciones. No obstante podría pensarse, que muchas de las instancias de evaluación previstas en las normativas y en los sucesivos procesos de desagregación de las políticas, han perdido su carácter sustantivo. Es más, se han incor-

porado como un ritual adicional, en la tarea de los docentes, directivos y supervisores, situación que redundaría en fortalecer la visión sobre la evaluación educativa como un agregado más a la “sobrecarga de tareas burocráticas”.

A modo de cierre

Desde el recorte particular de este trabajo, no es posible evaluar las evaluaciones. En ese sentido, sería riesgoso sostener que no hay datos, ni información confiable del funcionamiento del sistema ni de la calidad de los aprendizajes que allí se construyen. Lo que sí es posible afirmar es que -desde la perspectiva de quienes ocupan lugares de responsabilidad en la conducción y supervisión del nivel medio provincial- la evaluación no parece constituir un componente relevante para la toma de decisiones. Estos actores admiten que su accionar no está sustentado en procesos sistemáticos y rigurosos de evaluación. Si éstos se realizan, no están disponibles o no confían en la información suministrada.

Al hablar de distintos proyectos, destinados al mejoramiento de las escuelas secundarias (Por ejemplo PRODYMES) uno de los supervisores expresa:

“... todo lo que venga para adentro de la escuela es bueno. Todo lo que te mandan es bueno. Te mandan un banco es bueno, pero después no hay un seguimiento de eso. Terminó el proyecto, terminó, bueno ya está y listo”

Con respecto a la evaluación de los Proyectos Institucionales, uno de los supervisores, responde lo siguiente:

“Uno lee las instancias de evaluación de un proyecto y es así, está explicitado que va a ser así. Pero cuando uno pide indicadores cuantitativos y cualitativos de la evaluación, eso no existe. Dicen lo siguiente: Se nota una mejoría a fin de año de los alumnos, en primer año, en Lengua; entonces en segundo año, dicen: “vistos los problemas que los alumnos tienen en Lengua, ponen otro proyecto en marcha” (se ríe). Entonces se va repitiendo el proyecto todos los años porque el problema sigue existiendo...”

Y continúa relatando:

“... creo que nosotros deberíamos tratar de formalizar uno o dos proyectos y poner toda la energía institucional sobre esos dos pro-

yectos y hacer un trabajo de evaluación serio. Si yo digo que voy a evaluar, tengo que evaluar, si no pierde su significado. De pronto, esto es como la Feria de Ciencias, uno presenta un proyecto y sale premiado en algún lado. Bueno, está bien... ¿Y después qué?”.

Uno de los funcionarios que estaba trabajando a comienzos del año 2003 en la operatoria de un nuevo crédito del BID, (Programa: “Córdoba, una gran escuela” luego de hacer una detallada reseña de todas las acciones que la provincia estaba desarrollando, señalaba la diversidad de situaciones que pueden encontrarse en las escuelas beneficiarias de múltiples proyectos. Al finalizar el relato expresa:

“Yo particularmente, estoy trabajando en un proyecto nuevo. Nosotros estamos trabajando y chequeando... Por ej: relevar todas aquellas escuelas que ya han recibido útiles, y no va a volver a recibir. Con respecto a esto, lo que nosotros hicimos, en virtud de esto que vos ves (muestra una planilla) que todas las escuelas recibieron y hay muchas cosas que están tiradas en vez de estar utilizándose... del Plan Social y no han sido utilizadas..Bueno,... en base a eso, nosotros estamos en un trabajo de relevamiento en estos momentos, estamos identificando a las escuelas y qué beneficios recibió cada escuela de cada programa”.

Y agrega:

“Esa fue mi tarea todo este año, (se refiere a 2002) no hubo nunca registro de datos”. Luego enfatiza:

“Nadie sabe nada de nada, no, no hay duda, es la verdad”... “nosotros le planteamos esta problemática a la Ministro, porque uno la detecta todos los días. Andando nos vamos dando cuenta, entonces los que hicimos fue tratar de revisar todo el mapa provincial completo, escuela por escuela. Para eso tomamos todas las bases de datos existentes hasta el momento y las que no existían las construimos haciendo relevamientos en las escuelas.”

Finalmente reafirma lo siguiente:

“... A nivel Nacional, hay una carencia extraordinaria de evaluación de los proyectos nadie evalúa un proyecto, ni por suerte”.

En la percepción de los entrevistados, la provincia no estaría en condiciones de contar con información (hasta el momento de producir este trabajo) transformada en conocimiento, ni en evaluaciones que contribu-

yan a revertir situaciones desfavorables. También podría interpretarse que la información (con sus restricciones), estaría proporcionando un cuadro de situación muy severo en el sector educación, que no estaría siendo atendido por quienes tienen la responsabilidad política de conducir. En ese sentido, podría pensarse que la información es “obviada” o que, por la envergadura de los problemas que pone en evidencia, no puede hacerse pública y por ende, incorporarse explícitamente para tomar decisiones.

Por último, si consideramos a la evaluación desde una perspectiva amplia como un proceso de reflexión sistemática, destinada a mejorar las acciones en todos los órdenes, resulta inevitable preguntarse para qué se realizan las evaluaciones, qué uso se hará de la información y de los resultados, qué relaciones es posible establecer entre los objetivos de un proyecto educativo y los cambios que se producen en los ámbitos específicos para los que fueron diseñados. (Ambroggio, 2005)

Estas y las preguntas formuladas más arriba quedaron sin respuesta a lo largo de este trabajo. Es más, contribuyeron a formular otros interrogantes que, de alguna manera, ponen en cuestión una gama de operaciones y procedimientos que se diseñaron para valorar los resultados de programas y proyectos de distinto alcance.

Lo expresado brevemente hasta aquí, remitió finalmente a formular una reflexión que al menos resulta inquietante: la evaluación de la educación resulta, para algunos estamentos de la conducción educativa del nivel medio en la Provincia de Córdoba, una “ficción legitimada” o sus resultados se habrían tornado “invisibles” para quienes podrían, a partir de la información producida, reorientar algunos cursos de acción.

Bibliografía

- Ambroggio, G. (2005) *Notas sobre la evaluación en ámbitos educativos*. Versión preliminar (mimeo).
- Bertoni, A., Poggi, M. y Teobaldo, M. (1995) *Evaluación. Nuevos significados para un práctica compleja*. Kapelusz. Buenos Aires.
- Birgin, A., Dussel, I., Tiramonti, G. (1998) “Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y Proyectos”. En: *Propuesta Educativa* N° 18. FLACSO. Novedades Educativas. Buenos Aires.
- Carranza, A., Kravetz, S. y otros (1999) “Descentralización, autonomía y participación. Un análisis de la implementación de la reforma edu-

- cativa en la Provincia de Córdoba". En: Páginas Nº 1. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.
- Cohen, E.; Franco, R. (1997) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Siglo XXI Editores. México.
- Kravetz, S. (2004) "Contexto y texto de la Reforma Educativa en Córdoba". Tesis de Maestría. CEA - UNC (en prensa)
- Nirenberg, O., Braweman, J. y Ruiz, V. (2000) *Evaluar para la Transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós. Tramas Sociales. Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (comp.) (2002) *El rendimiento escolar en la Argentina. Análisis de Resultados y factores*. Editorial Losada. Buenos Aires. Argentina.
- Tiramonti, G. (2001) *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires.