

EVALUACIÓN EDUCACIONAL Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

SUSANA VIOR// LAURA R. RODRIGUEZ / STELLA MÁS ROCHA

Universidad Nacional de Luján (Argentina)

svior@unlu.edu.ar

RESUMEN

En este trabajo se presenta el avance de un proyecto de investigación sobre diversos aspectos del sistema de evaluación de la calidad educacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El trabajo se funda en interrogantes sobre el sentido de los actuales sistemas de evaluación, su relación con la implementación de las políticas públicas en ese campo, y con las modificaciones estructurales concretas que se observan en el sistema educativo desde una perspectiva histórica.

Los cambios en la orientación de la evaluación del sistema educativo llevados adelante por el Estado Evaluador, han sido profundos e introdujeron nuevas concepciones, metodologías e instrumentos, en un proceso que podríamos caracterizar como de consolidación de un modelo proyectado y reproducido a escala global. Este modelo pretende orientar la toma de decisiones, centrándose en los 'agentes' y actividades que son 'objeto' de las políticas, y nunca en las políticas mismas. Esta característica ha limitado el debate a cuestiones tales como el rendimiento de los alumnos, el desempeño docente, el de las instituciones o la implementación de 'programas', impidiendo la discusión sobre los objetivos de esas políticas y sobre sus logros reales. A la vez, esta particular forma de concebir la evaluación se realiza, en la mayoría de los casos, sin prestar suficiente atención a los cambios estructurales que ha venido sufriendo el sistema educativo, producto de esas mismas políticas y de factores extra-educativos, como las transformaciones económicas, demográficas, culturales, que hunden sus raíces en un proceso histórico de larga data. En este sentido, observamos una brecha cada vez más amplia entre la definición de los problemas que surgen de las evaluaciones, las prioridades de política que fundamentan, y ciertas dificultades persistentes en la

evolución del sistema, que afectan negativamente la experiencia educativa de los ciudadanos en las instituciones públicas.

PALABRAS CLAVE: políticas educacionales. evaluación. educación pública

INTRODUCCION

En este trabajo se presenta el avance del proyecto de investigación “La evaluación de la calidad como política pública para el mejoramiento de la enseñanza secundaria”¹. Su objetivo es caracterizar las políticas de evaluación de la calidad para la enseñanza media adoptadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El proyecto parte de interrogantes sobre los actuales sistemas de evaluación educacional, su relación con la implementación de las políticas públicas en ese campo y con las modificaciones estructurales observadas en el sistema educativo desde una perspectiva histórica. El interés por estudiar la CABA parte de tres hechos relevantes: el primero, que esta jurisdicción mantuvo inalterada la estructura de su sistema educativo sin incorporarse a las reformas nacionales de 1993 y 2006 (Ley Federal de Educación, LFE, 1993) (Ley de Educación Nacional, LEN, 2006)²; el segundo, que es la jurisdicción que presenta los resultados más altos en las pruebas nacionales de medición del logro educativo, aunque con importantes diferencias entre escuelas de la zona norte y sur de la ciudad; finalmente, el tercero, que la Ciudad estableció la obligatoriedad del nivel secundario (Ley 898/02) antes de que lo hiciera la ley nacional (LEN,2006)³. Por esta razón, resulta probable que los

¹ El equipo de investigación está integrado por Susana Vior (dir.), Laura Rodríguez y Stella Más Rocha.

² Si bien no realizó reformas en la estructura del sistema, la ciudad reformó sus currículos para compatibilizarlos con los “Contenidos Básicos Comunes” aprobados a partir de la LFE.

³ La Ciudad de Buenos Aires es, desde 1853, sede del Gobierno Nacional, y hasta 1994 tuvo carácter municipal, su autoridad ejecutiva era designada por el Presidente de la Nación. La Constitución Nacional sancionada ese año le otorgó autonomía; en 1996 la CABA dictó su Constitución, que estableció la organización del Poder Ejecutivo bajo la forma de una Jefatura de Gobierno acompañada por una estructura de Ministerios que se organiza por ley recién en 2006 (entre ellos, el de Educación). Desde su autonomía y hasta 2007 (año en que gana las elecciones el PRO, nuevo partido

resultados de la investigación aporten elementos para realizar comparaciones con otras jurisdicciones provinciales que sí han modificado su estructura a lo largo de los últimos veinte años o han instaurado posteriormente la obligatoriedad del nivel medio.

En Estados Unidos y los países centrales, la evaluación de la educación tomó un fuerte impulso como consecuencia de la crisis de los '70, integrada a la implantación de políticas de Nueva Derecha (Morgenstern, 1990) y centrada en la transformación del Estado y la contención del gasto público. En estos países esa etapa estuvo precedida por la conformación de un compacto cuerpo teórico-metodológico alrededor de la evaluación del logro de los sistemas educativos (SEs), desarrollado por organizaciones académicas y tecno-políticas que tempranamente forjaron redes de cooperación e intercambio con organismos internacionales⁴. Así concebida, la evaluación se ligó estrechamente al concepto –ambiguo y polisémico– de “la mejora de la calidad de la educación”.

Por el contrario, en América Latina y, en particular en Argentina, la evaluación de la calidad llegó como parte de un ‘paquete cerrado’, componente necesaria y naturalizada de la reforma de los '90, beneficiosa en sí misma. La medición de los resultados, relacionados casi exclusivamente con la responsabilidad de profesores e instituciones, terminó por reemplazar la histórica preocupación por la democratización del sistema educativo, entendida como universalización igualitaria

neoconservador cuyo representante es el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri), la Ciudad estuvo gobernada por gestiones vinculadas al Partido Radical. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, vive en ella el 7,2% de la población total del país.

⁴ Tal el caso de la AIE (Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo), fundada en 1958 por expertos relacionados con UNESCO, y organizada legalmente en 1967; hoy es responsable de las pruebas internacionales TIMSS, PIRLS y otras. Organismos como OCDE y el Banco Mundial, vienen promoviendo sistemáticamente la evaluación centralizada de distintos aspectos de los sistemas educacionales con fines de comparación internacional y el establecimiento de rankings; la OCDE, por ejemplo, organiza los operativos PISA. Durante los '90 surgieron organismos de evaluación en A. Latina, como el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y responsable de los operativos SERCE. La Argentina participa de todos estos operativos internacionales.

de las condiciones y características de la experiencia educativa de alumnos y docentes. A nivel nacional, tanto la introducción de un sistema homogéneo de evaluación, cuanto la transferencia de escuelas secundarias e institutos superiores desde el Estado federal a las provincias, fueron parte de las medidas recomendadas por el Banco Mundial (BM) desde finales de los '80. El imperativo de la evaluación de la calidad fue incorporado a la legislación (LFE y LEN) y ratificado por resoluciones del Consejo Federal de Educación; se crearon reparticiones ministeriales (Dirección Nacional de Evaluación en 1993, más tarde re-denominada Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa, DiNIECE), se organizaron programas (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, SINEC) y comenzaron a realizarse experiencias regulares de evaluación (Operativos Nacionales de Evaluación, ONE), tanto en el nivel primario como en el secundario. A estas experiencias nacionales se sumaron operativos organizados por las provincias. Simultáneamente, y en virtud del giro realizado en el cuerpo conceptual acerca de los problemas de la educación en los organismos internacionales, al iniciarse la primera década del siglo actual se incrementó el interés –y su correlato más crucial, el financiamiento internacional- por la 'calidad' del nivel secundario. El pensamiento hegemónico sobre la evaluación de los SEs 'remodeló las políticas educativas', amparado en la rendición de cuentas y en nociones de eficiencia y eficacia cuantificables, que poca o ninguna relación tienen con las nociones de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas definidas desde una perspectiva contra-hegemónica.

El propio Estado, según concepciones de 'buen gobierno' (el modelo de Nueva Gestión Pública, la 'gobernanza', las apelaciones a la 'inclusión', la participación de la 'sociedad civil', y la 'construcción de consensos democráticos', fue reconfigurado recientemente, en su morfología y en su accionar.

Ahora bien, ¿cómo se expresaron estos procesos generales en la Ciudad de Buenos Aires?'

LA EVALUACION DE LA EDUCACION EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En la CABA los programas centralizados de evaluación educativa aparecen en la década de los '90, a través de la aplicación simultánea de pruebas internacionales del logro educativo (LLECE, OCDE, AIE), pruebas organizadas por el Estado nacional (ONE), y evaluaciones diseñadas por la Ciudad, originando un entramado complejo de programas superpuestos, verdadero 'panóptico' del Estado Evaluador desplegado sobre escuelas, alumnos y docentes⁵. Estos programas jurisdiccionales -que serán el foco de este trabajo- comienzan casi en simultáneo con los operativos nacionales y la introducción de las pruebas internacionales (1992/3), en un proceso de expansión y profundización que acompaña todas las gestiones de gobierno. Observando su evolución, puede señalarse que:

- Desde el inicio afirmaron su pretensión de diferenciarse conceptual y metodológicamente de los operativos nacionales (énfasis en las dimensiones cualitativas, la participación de los docentes y la voluntad de evaluar 'las políticas educativas').
- En el caso de los operativos de evaluación del logro educativo de los alumnos (OE), la participación comenzó por ser voluntaria para las instituciones, transformándose en obligatoria a partir de 2001.
- En un primer momento incluyeron sólo al sector educativo público, incorporando, desde 1997, al segmento privado.
- Comenzaron como muestreos no representativos, para transformarse en muestras representativas del conjunto del sistema a partir de la instauración de su obligatoriedad.
- Se aplicaron de manera regular en el nivel primario, y ocasionalmente en el nivel secundario (1995/1996; 2007, y de 2011 en adelante).
- Se centraron en la evaluación del logro de los aprendizajes de los alumnos, incorporando, a partir de 2001 y en forma limitada, otros dispositivos para la

⁵Considerando sólo la evaluación del logro educativo de los alumnos, entre 1992 y 2012 se tomaron, en el nivel primario: 13 pruebas ONE, 3 internacionales y 12 jurisdiccionales; en el nivel medio: 13 ONE y 2 operativos censales de evaluación de finalización del nivel, 4 pruebas internacionales y 3 jurisdiccionales.

evaluación del desempeño docente, de instituciones y de “programas educativos” públicos.

- Desarrollaron y expandieron nuevas estructuras burocráticas y técnicas dentro del Ministerio de Educación de la Ciudad⁶.

La evaluación de los aprendizajes

El primer proyecto, “De la evaluación al mejoramiento: un proceso de construcción de la calidad educativa”, había sido pensado para el nivel primario (Bertoni *et al*, 1995, p 9). Pero, en 1995 y 1996, dados los altos niveles de deserción y repitencia observados en los primeros años de las escuelas secundarias⁷, recién transferidas por el Estado nacional a la CABA, y “con vistas a la implementación del Tercer Ciclo de EGB” (Teobaldo & Poggi, 1996, citado por Tenutto *et al*, 2008, p 16), se organizó una experiencia que involucró al nivel medio: “La articulación entre los niveles de enseñanza primaria y secundaria”.

En 2001 se creó el “Sistema Participativo de Evaluación del Desempeño de los Alumnos” (SIPEDUC) que, paradójicamente, inaugura la etapa en la que la participación en la evaluación se vuelve obligatoria. Se pretendía dar continuidad a los programas jurisdiccionales previos, prolongando el intento de diferenciación de la experiencia nacional, cuyos operativos son calificados como de “escasa legitimidad” por centrarse solo en los rendimientos escolares, subordinarse a criterios de comparabilidad internacional y a rankings, así como por presentar deficiencias técnicas en las pruebas (GCBA, 2001, p 2).

El proyecto se proponía generar un sistema integrado de evaluación educativa caracterizado por:

⁶ Hoy la Dirección de Evaluación Educativa, apoyada por la Dirección de Investigación y Estadística dentro de la Dirección General de Planeamiento Educativo, está integrada por seis áreas (Evaluación de los Aprendizajes, Eval. Institucional, Eval. del Desempeño Docente, Eval. de Programas y Proyectos, Eval. y Estadística, y Régimen de Evaluación, Promoción y Acreditación).

⁷ Según Tenutto *et al* (2008), según datos proporcionados por el Departamento de Estadística de la CABA, “la matrícula 1993/1995 del nivel medio común decrecía el 38,7% durante el Ciclo Básico. El desgranamiento entre 1º y 2º año representaba el 26,3%. La tasa de repitencia correspondiente al Ciclo Básico en 1995 era del 19,9%, valor que triplicaba al nivel de repitencia en el ciclo superior de la escuela media.” (p. 16).

- ✓ asegurar la comparabilidad intrajurisdiccional de los resultados, introduciendo la obligatoriedad;
- ✓ renovar los procedimientos de evaluación docente para superar la tradicional “hoja de concepto”, e introducir la dimensión institucional a través del “proyecto de la escuela”;
- ✓ generar información para la toma de decisiones sobre el sistema educativo, y finalmente,
- ✓ permitir **“el seguimiento y la evaluación de las políticas educativas”** reflejadas en los proyectos y programas impulsados por la Secretaría de Educación o por las Direcciones de Área, entendidos como **“un elemento central en un proceso de gobierno democrático y transparente comprometido con las necesidades de la ciudadanía”** (en negrita en el original).

La aspiración final del sistema era constituir un tejido articulado que, a la vez, aproveche y potencie “la producción de información en torno al objeto central del esfuerzo de la conducción del sistema educativo: la calidad de la educación que el sistema está brindando al alumnado de la Ciudad” (*ibíd.*, p 4). A esos tres “espacios de la evaluación” (aprendizajes y desempeños, instituciones, y políticas), se podrían sumar en el futuro “otras realidades”, como “la infraestructura, los materiales, etc.”. En el marco de este Proyecto se realizaron, entre 2001 y 2003, tres operativos de evaluación de los aprendizajes en el nivel primario. Entre 2005 y 2007 se implementó el “Proyecto de Evaluación Jurisdiccional del Primer Ciclo de la Escuela Primaria” prolongado, ya durante el gobierno de Macri, en el “Proyecto de Evaluación Jurisdiccional del Segundo Ciclo de la Escuela Primaria”. Finalmente, en el 2009 se inicia el “Proyecto de Evaluación Jurisdiccional de Nivel Medio 2010-2012”, definido por el Gobierno de la Ciudad como “el primer proyecto en el cual se ha tomado la decisión de abordar la evaluación de manera sistemática en el Nivel Medio” (GCBA, 2011b, p 9). Se lo justifica por la existencia de “demandas compartidas por distintos actores del sistema educativo, en un marco de políticas educativas tendientes al mejoramiento de este nivel de enseñanza”, sobre la base de un diagnóstico

específico de los problemas del nivel: diversidad de planes de estudio y de formaciones docentes, altas tasas de desgranamiento y deserción, y características particulares de los jóvenes. El Proyecto completaría el resto de las acciones del Gobierno para fortalecer “los niveles de inclusión” en la escuela secundaria⁸, y serviría de insumo para la actualización y reorganización de los planes de estudio⁹ (ibídem, p 10 y ss). El Proyecto incluye dos Programas: a) Evaluación jurisdiccional de Nivel Secundario. 3er Año, y b) Evaluación de finalización de estudios secundarios (FESBA).

La auto-evaluación institucional

Dentro del sistema integrado, diseñado en 2001, la evaluación de las instituciones se organizó como una experiencia de auto-evaluación institucional, bajo el supuesto de que la escuela es la responsable por los aprendizajes de los alumnos, “tanto como lugar de trabajo de los docentes y no docentes, y también como depositaria de las expectativas de las familias y como protagonista en la formación de la ciudadanía” (Sverdlik, 2007, p 8). Entre 2001 y 2003 se iniciaron experiencias en veinte escuelas públicas, que sólo se completaron en ocho (primarias y secundarias). Esas experiencias fueron discontinuadas por el gobierno que asumió en diciembre de 2007, estableciendo “nuevas líneas de política educativa, en función de las cuales no se consideró prioritario el desarrollo de un proceso de autoevaluación institucional” (GCBA, 2009, p 4). Se retomaron en 2009 como experiencias “piloto” de carácter voluntario dentro de escuelas públicas de adultos, de educación especial y de nivel inicial.

Evaluación del desempeño docente

En el SIPEDUC, la incorporación de un programa de evaluación del desempeño de los docentes había sido planteada para reemplazar los

⁸ Programas de becas, horas institucionales, actividades de educación no formal, apoyo escolar para la preparación de exámenes, atención a alumnas-madres, asistencia socio-educativa y cargos rentados como tutores o jefes de departamento.

⁹ En el nivel medio de la Ciudad existían sólo programas de 1º y 2º año vigentes desde el año 2001/2. En 2009, con el objeto de dar una base común de contenidos, se presentaron los "Contenidos para el Nivel Medio" (incluyen propósitos generales y contenidos) para los distintos planes de estudio de las modalidades Bachillerato y Comercial.

procedimientos tradicionales de evaluación, centrados en los informes anuales de los directores de los establecimientos, integrándolo al diseño e implementación de proyectos institucionales. A partir de 2004, pero sobre todo desde 2007, se modificaron los procedimientos y formularios de evaluación del desempeño de los docentes de todos los niveles y modalidades. En el caso del nivel medio, las modificaciones propiciaban un cambio en las prácticas de evaluación del desempeño docente corriendo el eje y el tiempo de la evaluación: “de la evaluación de las aptitudes docentes a la evaluación de las tareas desarrolladas por los sujetos en su contexto; y de una evaluación de cierre de ciclo lectivo a una evaluación que se desarrolla durante todo el año”. El elemento novedoso es “la evaluación de la tarea y no de la persona”, y la construcción de “acuerdos de trabajo entre evaluador y evaluado” (Resol.402/10, Anexo I).

Evaluación de Programas y Proyectos

Surgido también en 2001 con el SIPEDUC, se trata del único componente relacionado con la evaluación de políticas, pero restringido a la eficacia y eficiencia de sus instrumentos. Así, entre 2008 y 2010, las acciones desarrolladas en este campo se centraron en la elaboración de procedimientos y dispositivos para el seguimiento de proyectos puntuales (“Boletín Educativo”, “Proyecto Quinquela”, Proyecto “SADATES”, etc), en el diseño de instrumentos para relevar proyectos y programas a pedido de distintas Direcciones y Dependencias, o en estudios relacionados con “valoraciones, percepciones u opiniones” de participantes de proyectos y programas.

LA EVALUACION DE LAS POLITICAS

Para centrar la investigación en la evaluación de la calidad como política para el mejoramiento de enseñanza media en la CABA, fue necesario dar cuenta de este proceso de ampliación y profundización del ámbito de la evaluación de alumnos, docentes y instituciones. Tal como señaláramos, la evaluación de las políticas queda limitada a la evaluación de la eficiencia y eficacia de sus instrumentos, y no incluye la

evaluación de la coherencia o pertinencia de la política pública y de sus resultados para la mejora de las condiciones educacionales de la jurisdicción. La Constitución de la CABA (1996) incorporó principios tales como “democracia participativa”, “rendición de cuentas”, “perspectiva de género”, “construcción de consensos” y “planeamiento estratégico”. Las acciones que intentaron plasmar estos principios fueron creando nuevas estructuras dentro del Estado local -así como nuevas prácticas políticas y discursos- que afectaron el contenido y la forma de la política, coincidiendo con el proceso de conformación de la CABA como Estado autónomo.

Tradicionalmente, la determinación de los objetivos, los procesos de elaboración de las políticas públicas y su evaluación, estuvieron ligados a las formas de resolución de la pugna entre fracciones hegemónicas y subalternas en el espacio de intersección entre Ejecutivos y Legislativos. Desde los ´90 estos procesos fueron influidos por los modelos de planeamiento estratégico¹⁰, y legitimados a través de apelaciones al consenso y a la participación de la sociedad civil. Paulatinamente, se fue despojando a las Legislaturas de su papel en la elaboración de políticas, y se incrementó el poder de decisión y de acción de los Ejecutivos, creando numerosos organismos de asistencia técnica, planificación, sistemas de información y control administrativo y político. En paralelo, fue aumentando la influencia de intereses particulares en la política pública a través de su inclusión en nuevos organismos para-estatales, multiplicando y superponiendo estímulos a la ‘participación’. Todo ello se apoyó en un discurso que reivindicó la rendición de cuentas y la ‘transparencia’ y generó:

- *Superposición de espacios de debate para la elaboración de propuestas sin carácter vinculante.* La Constitución de 1996 creó un Consejo de Planeamiento

¹⁰ La CABA se incorporó tempranamente al movimiento internacional que estimulaba programas de “planeamiento de ciudades”, originados en la década de los ´80 en USA (comenzando en San Francisco), y extendidos posteriormente a Europa, en especial en España (inicialmente Barcelona). En el año 1993 fue fundado el CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, organismo al cual la Ciudad de Buenos Aires se integró, junto con la UBA, un año antes de transformarse en Ciudad Autónoma en virtud de la Constitución Nacional de 1994, y tres años antes de la sanción de su propia Constitución. La Ciudad participó en Seminarios de Capacitación, y ejerció la Vicepresidencia del organismo en 1997, y la Presidencia en 1998, y participa de todos sus foros y actividades.

Estratégico (CoPE)¹¹ de carácter consultivo y con iniciativa legislativa (art.19), conformado por representantes de organizaciones de la sociedad civil y presidido por el Jefe de Gobierno, con la responsabilidad de elaborar periódicamente Planes Estratégicos Consensuados que contengan los siguientes aspectos: diagnóstico de situación y evaluación de gestión; estados futuros previsibles; propuestas que comprendan proyectos y programas, confrontando con un sistema de indicadores que permita su seguimiento, y proponer proyectos de ley (Ley 310/99). En diez años el CoPE elaboró dos propuestas: en 2005, el “Plan Estratégico Buenos Aires 2010”, y en 2011, el “Plan Estratégico Buenos Aires 2016. Con perspectiva metropolitana” (derivado de la revisión del primero durante 2008-2011). Este segundo plan implicó la creación de nuevas instancias de ‘debate participativo’: el Programa “Buenos Aires Compromiso 2020”, sobre la base del modelo del “Programa de Diálogo Democrático” del PNUD.

- *Aumento del poder del Jefe de Gobierno.* Un conjunto de leyes y reformas en la estructura y las modalidades de acción del Estado incrementaron su capacidad de imposición de políticas. Sucesivas reorganizaciones, derivadas de la reforma de la Ley de Ministerios, ampliaron y fortalecieron la capacidad política y técnica de la Jefatura de Gabinete¹². La definición de políticas públicas y su ‘hechura’, se transformó en un proceso técnico-empresarial de planeamiento estratégico sancionado legalmente a través de la Ley 3340/09 “Ley de Modernización de la Administración Pública” y decretos reglamentarios, quedando asimiladas a “planes estratégicos de gestión”.

- *Neutralización de los mecanismos garantes del control y la transparencia.* La Ciudad cuenta con una “Defensoría del Pueblo de la CABA” (Ley 3/98), que ha desarrollado numerosos pedidos de informes y elaborado estudios sobre la vigencia

¹¹ Las actividades del CoPE se iniciaron en 2002. Desde ese año, realizan dos Asambleas Ordinarias por año y trabajan en comisiones por área (una de ellas es la de Educación). El listado de organizaciones participantes muestra la escasa participación o ausencia de representantes del sistema educativo público (tanto docentes como alumnos y familias).

¹² En el año 2000 se creó, dentro de la Jefatura de Gabinete del Jefe de Gobierno, una Coordinación del Plan Estratégico, a cuyo cargo quedó la convocatoria de las Asambleas Ordinarias del CoPE, así como la provisión de asistencia técnica, siendo el principal “enlace” entre las propuestas del Consejo y los planes de gobierno

de los derechos ciudadanos, entre ellos el derecho a la educación (Pierini, 2010). Además en 2009 se creó un “Observatorio de Políticas Públicas para la Inclusión Educativa Plena”, para analizar las políticas y realizar propuestas. Hasta el momento no tenemos indicios de que los informes de la Defensoría o del Observatorio hayan tenido impacto sustancial sobre de la acción del gobierno.

EVALUACION DE LA EDUCACION Y EVALUACION DE POLITICAS

Luego de 20 años de políticas que centraron la preocupación –al menos en el discurso- sobre la calidad educativa, procurando la instauración de una cultura de la evaluación, y sobre la eficiencia, eficacia y transparencia de las políticas públicas, ¿cuáles han sido los avances reales alcanzados en el sistema educativo de la CABA? En primer lugar, la Ciudad nunca aprobó una Ley de Educación (cuya sanción establece la Constitución –art. 24-, como responsabilidad de la Legislatura – art. 80 inc.2b). Aconsejada por el CoPE desde 2002, y volcada en su primer Plan Estratégico, la necesidad de una ley sectorial desapareció de las propuestas en el Plan de 2011, hecho que interpretamos como un emergente del relativo equilibrio en la correlación de fuerzas entre sectores hegemónicos y subalternos. En el marco de este hueco legal, se sancionaron leyes y se pusieron en marcha proyectos para el sistema educativo, tales como la “Ley 01/2010 Buenos Aires Ciudad Educativa” (Ley 2169/06), y la “Ley de Políticas Públicas para la Inclusión Educativa Plena” (Ley 3331/09). Sobre la base de los principios de “enseñar a enseñar” y “ser educando-educador”, la Ley 2169/06 se propuso promover el pluralismo y la solidaridad, y “fomentar la educación y la cultura”. El objeto declarado de la Ley 3331/09 es “la propuesta, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para una inclusión educativa plena” (art. 1), entendida como el conjunto de procesos pedagógicos, institucionales, políticos y comunitarios que permite que la totalidad de los niños y jóvenes de la Ciudad “se integren a propuestas educativas de alta calidad, a través de itinerarios escolares con modalidades regulares o alternativas, conforme a sus necesidades” (art.2). Para ello (art.4) se hace responsable al Poder Ejecutivo, entre otras acciones, del desarrollo e implementación de las políticas públicas para la

inclusión educativa (inc. a), del mantenimiento de un sistema de indicadores para monitorear los resultados, informar periódicamente de los logros y de los desafíos pendientes y actuar en consecuencia (inc. b), y de garantizar un 50% más de inversión anual por alumno en las zonas en desventaja, aplicadas a infraestructura y ampliaciones (inc. e).

Algunos indicadores¹³ pueden dar cuenta del bajo impacto de estas políticas propuestas desde los '90 para mejorar de la calidad de la educación. La CABA es la jurisdicción con mayor proporción de matrícula en el segmento privado; si bien entre 2001 y 2003 la crisis económica llevó al traspaso de alumnos de la educación privada a la pública, la recuperación posterior a 2003 revirtió la tendencia: entre 2003 y 2006 la matrícula de la población entre 5 y 17 años en establecimientos públicos retrocedió un 5,5%, de manera que casi el 47% de ese grupo etario estaba en establecimientos privados (Gamallo, 2008). La Ciudad es hoy la jurisdicción que más ha privatizado su sistema educativo, con el agravante de que un 16% del presupuesto público de educación se destina a subsidiar a ese segmento (Mezzadra & Rivas, 2010).

Además, y en el marco de una gran diversidad de situaciones según los distintos distritos de la ciudad, el segmento público posee los indicadores más desfavorables. Por ejemplo, entre la educación pública y la privada, encontramos en el nivel medio diferencias apreciables en dos indicadores de rendimiento del sistema: la sobreedad y la repitencia. En el primer caso las escuelas públicas tenían en el año 2000 casi la mitad (46,5%) de la matrícula en esta condición; las privadas, el 13,9%. Esto también se observa para la repitencia: 13,9% y 3%, respectivamente¹⁴. En los diferentes distritos estas diferencias se amplían:

¹³ En Argentina existen, actualmente, importantes escollos para recabar y analizar estadísticas educativas por variaciones en los criterios de presentación y elaboración de la información por parte de los organismos de estadística, la discontinuidad de las series de datos, o la carencia para los últimos años. Por ejemplo, no hay información sobre situación educativa de la población relevada por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, excepto datos sobre analfabetismo.

¹⁴ En 2009, los datos de repitencia para el nivel medio público, se mantenían en alrededor del 13%. La sobreedad (segmento público y privado) era, en 2006, del 31%.

Cuadro 1:**Sobreedad y repitencia. CABA. 1998 y 2000.**

Año / Categoría	Pública			Privada		
	Total	Zona Norte	Zona Sur	Total	Zona Norte	Zona Sur
1998 / Repitencia	13,9%	DE 16° 5,6%	DE 3° 23%	3,0%	DE 14° 1%	DE 3° 4,9%
2000 / Sobreedad	46,5%	DE 16° 16,4%	DE 19° 69,4%	13,9%	DE 14° 3,6%	DE 3° 24,7%

Nota: Hemos seleccionado los DE con mejor y peor situación.

Elaboración propia.

Fuente: GCBA (2000): "Relevamiento Anual 1998", Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación; GCBA (2002): "Relevamiento Anual 2000", Departamento de Estadística de la Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación.

El mismo patrón se encuentra al analizar los resultados de los operativos nacionales ONE. Si bien la Ciudad siempre mostró resultados superiores al resto de las provincias, el rendimiento de los estudiantes de las escuelas de zona norte es mayor que el obtenido por los de las instituciones del sur.

Cuadro 2:**Resultados ONE – Nivel Medio (5° y 6° año). Total país y CABA. 1993 – 2000.**

	Media del país		Media de la Ciudad de Buenos Aires	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
1993	61,41	47,56	*	*
1994	69,68	55,95	*	*
1995	66,40	56,18	*	*
1996	60,30	57,40	60,74	62,63
1997	65,18	62,30	71,81	67,25
1998	66,99	67,03	*	*
1999	65,73	68,66	72,99	74,59
2000	59,10	61,30	61,80	64,20

* Sin datos.

Elaboración propia. *Fuente:* Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa, Operativos 1993 a 2000.

Se trata de indicadores que muestran la falta de eficacia de las medidas implementadas para el logro de los objetivos de políticas que han intentado resolver los problemas estructurales de la educación en la jurisdicción. En este marco, nos preguntamos por la coherencia entre los graves problemas pendientes del sistema educativo en el nivel medio (gran heterogeneidad de la cobertura y el rendimiento del sistema educativo entre distritos bajas tasas de escolarización que afectan a los sectores de menores ingresos, desgranamiento, abandono, repitencia y sobreedad, sin hablar de las condiciones materiales en que se desarrolla el proceso de enseñanza y aprendizaje) (Vior & Fernández, 2005), y los instrumentos de política seleccionados para resolverlos. Valgan como ejemplo los objetivos ‘estratégicos’ del área educativa publicados en el sitio del Observatorio¹⁵, y su relación conceptual e instrumental con los programas que pretenden su logro. Bajo el lema “Fortalecer la educación para dar oportunidades y proyectos de vida”, proponen:

- Aumentar la introducción de la tecnología en los procesos de aprendizaje y mejorar las condiciones de equipamiento informático (Conexión a Internet en todas las escuelas / Equipamiento de PCs para las escuelas / Plan S@rmiento BA: Una computadora por alumno).
- Mejorar la calidad educativa, poniendo foco en la inclusión escolar y la optimización de la escuela media (Inglés desde primer grado en todas las escuelas públicas)
- Mejorar la calidad educativa en todos sus niveles (Plan Leer para Crecer).
- Inclusión educativa (Programa Maestro + Maestro y Proyecto Cine)
- Crear un sistema y cultura de la evaluación en el sistema educativo de la Ciudad (instituciones, docentes y alumnos) (Operativos jurisdiccionales de evaluación del logro educativo)

¹⁵Ver: <http://www.observatoriodegobierno.buenosaires.gob.ar/>

- Ampliar procesos y estrategias para la inclusión y permanencia de niños y jóvenes en el Sistema Educativo (Orquestas Infantiles y Juveniles).
- Mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento (obras de mejora de instalaciones, construcción de edificios, puesta en valor de edificios emblemáticos)

Al leer este “Planeamiento Estratégico” del Ministerio de Educación, es lícito preguntarse por la coherencia entre objetivos y programas de acción, así como por la calidad de los estudios que pretenden fundamentarlos, más allá de mostrar una cuidadosa corrección política, o un acatamiento a modelos difundidos en la región. Desde nuestro punto de vista, la inconsistencia entre los enunciados políticamente correctos y los resultados, proviene de la permanencia de la ideología neoliberal, revestida del discurso de Tercera Vía que apela a la democratización con inclusión, y a la calidad con responsabilidad. Ejemplo de ello son las reflexiones oficiales sobre los resultados del operativo “Proyecto de Evaluación Jurisdiccional del Nivel Medio. Tercer Año”, realizada durante 2010-2011: “[...] es muy alto el número de alumnos que integran el nivel más bajo de desempeño [en Lengua y Matemática]”. De ello, se deduce que “Debido a que la evaluación se construyó en base a los trayectos curriculares de 1er y 2do año del nivel secundario, **se puede inferir que dichos trayectos no están aún lo suficientemente apropiados por los Docentes**” (la negrita es nuestra)¹⁶.

De este modo, se sobresimplifica la explicación sobre los logros deficientes, atribuyéndolos sólo al desempeño de los docentes, y justificando la necesidad de intensificar los procesos evaluadores. Nos preguntamos si no es éste un ejemplo de los profundos cambios en la estructura y en las formas de ejercer la coacción y la legitimación por los Estados neoliberal-conservadores y su evolución hacia Estados de Tercera Vía. Los rasgos más notables de estos cambios son la

¹⁶ <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/evaluacioneducativa/informe-evaluaciones.pdf>

despolitización del proceso de evaluación de las políticas públicas, la desmovilización de los sindicatos docentes y su marginación de las discusiones, la fragmentación de los intereses en juego, y la ampliación de la brecha entre la definición de los problemas que surgen de esas evaluaciones, las prioridades de política que fundamentan, y las persistentes dificultades en la evolución del sistema, que afectan negativamente la experiencia educativa de los ciudadanos en las instituciones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BERTONI, A.; POGGI, M.; TEOBALDO, M. *Evaluación: nuevos significados para una práctica compleja*. Buenos Aires, Kapelusz, 1995.

DiNIECE. *La evaluación de la calidad educativa en la Argentina. Experiencias provinciales*. Buenos Aires, Ministerio de Educación / DiNIECE, 2003.

GAMALLO, Gustavo. *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*. Buenos Aires, CEPP (Centro de Estudios en Políticas Públicas). Documento de Trabajo N° 2, 2008.

GCBA. *Sistema participativo de evaluación educativa de la Ciudad de Buenos Aires. SIPEDUC-CBA. Documento para la Discusión*. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Secretaría de Educación, 2001.

GCBA / CoPE. *Plan Estratégico Buenos Aires 2010*. Buenos Aires, Consejo de Planeamiento Estratégico de la CABA, Ediciones De Puntín SRL, 2005.

GCBA. *Proyecto de Evaluación Institucional*. Buenos Aires, GCBA / Ministerio de Educación / Dirección de Evaluación Educativa, 2009. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/evaluacioneducativa/ev_institucional.pdf (acceso en 3/03/2011)

GCBA. Ministerio de Educación. *Resolución N° 402* de 25 de febrero de 2010. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/evaluacioneducativa/res_megc_402_10.pdf (acceso en 03/03/2011).

GCBA. *Proyecto de evaluación jurisdiccional del segundo ciclo del nivel primario: informe de resultados 2010 / dirigido por Tamara Vinacur*. Buenos Aires, GCBA / Ministerio de Educación / Dirección General de Planeamiento Educativo / Dirección de Evaluación Educativa, 2011.

GCBA. *Proyecto jurisdiccional de evaluación de nivel medio : sugerencias para el trabajo en el aula / dirigido por Marcelo Cugliandolo*. Buenos Aires, GCBA. Ministerio de Educación / Dirección General de Planeamiento Educativo / Dirección de Evaluación Educativa, 2011b. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/evaluacioneducativa/ev_jurisd_2011.php?menu_id=23328 (acceso en el 3/03/2011)

GCBA. *Evaluaciones de los aprendizajes y evaluación docente para la mejora 2011*. GCBA / Ministerio de Educación, 2011c. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/evaluacioneducativa/documento_informativo.pdf (acceso en 3/03/2011)

MEZZADRA, Florencia; RIVAS, Axel. *Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, CIPPEC. Programa de Educación. Área de Desarrollo Social. Documento de Trabajo N° 51, noviembre de 2010.

MORGERNSTEN de FINKEL, Sara. Crisis de acumulación y respuestas educativas de la Nueva Derecha. *Revista Argentina de Educación*, año VIII N° 14. Buenos Aires, Asociación de Graduados en Cs.. de la Educación, p 7-24, 1990.

PIERINI, Alicia. *Diagnósticos 4: el derecho a la educación*. 1a ed. Buenos Aires. GCBA. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

POGGI, Margarita; TEOBALDO, Marta; MARENGO, Roberto; PINI, Mónica; SCAGLIOTTI, Mónica. *La articulación entre los niveles de enseñanza primaria y secundaria*. Buenos Aires, GCBA-Secretaría de Educación-Subsecretaría de Educación-Programa de Evaluación y Prospectiva, 1997

SVERDLICK, Ingrid (coord.). *La experiencia de autoevaluación institucional en la Ciudad de Buenos Aires. 2001-2004*. Buenos Aires, GCBA – Secretaría de Educación – Subsecretaría de Educación - Dirección General de Planeamiento – Dirección de Investigación. Serie Estudios e Investigaciones, Vol. 7, 2007.

TENUTTO, Marta; LARRIPA, Silvina; TROTTA, Adriana. *La evaluación educativa en la ciudad de Buenos Aires: historia y perspectivas*. Buenos Aires, Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.

VIOR, Susana; FERNANDEZ, Ma. Anita (2005). Democratizar la educación. A mitad de camino. *Encrucijadas*, UBA, Año I, n° 2, 2005, p 67-75.