

Políticas de Avaliação Externa

NA AMÉRICA LATINA

Trajetórias desde o global ao local



Fabiano Antonio dos Santos
(Organizador)

Fabiano Antonio dos Santos
(Organizador)

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA NA AMÉRICA LATINA: TRAJETÓRIAS DESDE O GLOBAL AO LOCAL

Editora CRV
Curitiba – Brasil
2024

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Designers da Editora CRV
Revisão: Os Autores
Imagem de capa: Freepik

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Bibliotecária responsável: Luzenira Alves dos Santos CRB9/1506

P762

Políticas de Avaliação Externa na América Latina: trajetórias desde o global ao local /
Fabiano Antonio dos Santos. (organizador) – Curitiba : CRV, 2024.
284 p.

Bibliografia

ISBN Digital 978-65-251-4296-8

ISBN Físico 978-65-251-4295-1

DOI 10.24824/978652514295.1

1. Políticas Públicas de Avaliação 2. América Latina 3. Qualidade da Educação 4.
Aprendizagem 5. organismos internacionais I. Santos, Fabiano Antonio dos, org. II. Título III.
Série.

CDU 327

CDD 327.3

para catálogo sistemático
1. Relações internacionais – 327.3

2024

Foi feito o depósito legal conf. Lei nº 10.994 de 14/12/2004
Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV
Todos os direitos desta edição reservados pela Editora CRV
Tel.: (41) 3029-6416 – E-mail: sac@editoracrv.com.br
Conheça os nossos lançamentos: www.editoracrv.com.br

Conselho Editorial:

Aldira Guimarães Duarte Domínguez (UNB)
 Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR/UFRN)
 Anselmo Alencar Colares (UFOPA)
 Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)
 Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO – PT)
 Carlos Federico Domínguez Avila (Unieuro)
 Carmen Tereza Velanga (UNIR)
 Celso Conti (UFSCar)
 Cesar Gerónimo Tello (Univer. Nacional
 Trêz de Febrero – Argentina)
 Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)
 Eduardo Pazinato (UFRGS)
 Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)
 Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
 Élsio José Corá (UFFS)
 Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado (IPB)
 Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)
 Gloria Fariñas León (Universidad
 de La Havana – Cuba)
 Guillermo Arias Beatón (Universidad
 de La Havana – Cuba)
 Jailson Alves dos Santos (UFRJ)
 João Adalberto Campato Junior (UNESP)
 Josania Portela (UFPI)
 Leonel Severo Rocha (UNISINOS)
 Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)
 Lourdes Helena da Silva (UFV)
 Luciano Rodrigues Costa (UFV)
 Marcelo Paixão (UFRJ e UTexas – US)
 Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)
 Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)
 Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
 Mariah Brochado (UFMG)
 Paulo Romualdo Hernandez (UNIFAL-MG)
 Renato Francisco dos Santos Paula (UFG)
 Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
 Simone Rodrigues Pinto (UNB)
 Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)
 Sydione Santos (UEPG)
 Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)
 Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)

Comitê Científico:

Altair Alberto Fávero (UPF)
 Ana Chrystina Venancio Mignot (UERJ)
 Andréia N. Militão (UEMS)
 Anna Augusta Sampaio de Oliveira (UNESP)
 Barbara Coelho Neves (UFBA)
 Cesar Gerónimo Tello (Universidad Nacional
 de Trêz de Febrero – Argentina)
 Diosnel Centurion (UNIDA – PY)
 Eliane Rose Maio (UEM)
 Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
 Fauston Negreiros (UFPI)
 Francisco Ari de Andrade (UFC)
 Gláucia Maria dos Santos Jorge (UFOP)
 Helder Buenos Aires de Carvalho (UFPI)
 Ilma Passos A. Veiga (UNICEUB)
 Inês Bragança (UERJ)
 José de Ribamar Sousa Pereira (UCB)
 Jussara Fraga Portugal (UNEB)
 Kilwamy Kya Kapitango-a-Samba (Unemat)
 Lourdes Helena da Silva (UFV)
 Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira (UNIVASF)
 Marcos Vinicius Francisco (UNOESTE)
 Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)
 Maria Eurácia Barreto de Andrade (UFRB)
 Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
 Mighian Danae Ferreira Nunes (UNILAB)
 Mohammed Elhajji (UFRJ)
 Mônica Pereira dos Santos (UFRJ)
 Najela Tavares Ujii (UNESPAR)
 Nilson José Machado (USP)
 Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
 Silvia Regina Canan (URI)
 Sonia Maria Chaves Haracemiv (UFPR)
 Sonia Maria Ferreira Koehler (UNISAL)
 Suzana dos Santos Gomes (UFMG)
 Vânia Alves Martins Chaigar (FURG)
 Vera Lucia Gaspar (UDESC)

Este livro passou por avaliação e aprovação às cegas de dois ou mais pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
-------------------	---

PARTE 1 – CONCEPÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E FUNDAMENTOS DA PESQUISA EM REDE

1. MÉTODOS Y ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN: TRAYECTORIAS DE LO GLOBAL A LO LOCAL EN LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA: UN ESTUDIO INTERNACIONAL EN RED	13
--	----

Tomás Sánchez Amaya
Fabiano Antonio dos Santos

PARTE 2 – TRAJETÓRIAS DAS AVALIAÇÕES NA AMÉRICA LATINA

2. QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO: PAUTA DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS	35
--	----

Ana Claudia Dantas Cavalcanti
Jullie Cristhie da Conceição
Milene Dias Amorim
Giselle Cristina Martins Real

3. O PAPEL DA AVALIAÇÃO NA FORMAÇÃO, CARREIRA E DESEMPENHO DOCENTE	61
---	----

João Batista Zanardini
Thays Trindade Maier
Vanessa Aparecida Maldonado Santana

4. A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO: AS CATEGORIAS DE AVALIAÇÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PARA A UNESCO.....	77
--	----

Vanessa Aparecida Maldonado Santana
Isaura Monica Souza Zanardini

PARTE 3 – AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: INCORPORAÇÕES E RESISTÊNCIAS NAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

5. DA PROPOSIÇÃO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA DO SÉCULO XX À ADESÃO CRESCENTE DO PAÍS AO COMPARATIVISMO INTERNACIONAL NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI: IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR NO BRASIL	113
---	-----

Janete Nunes Martins de Oliveira
Isaura Monica Souza Zanardini

6. POLÍTICAS CURRICULARES E AVALIATIVAS NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES O TRABALHO DOCENTE: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	133
---	-----

Fernanda Hubner de Lima
Simone Sandri

7. A RELAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC): EXPRESSÃO DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO E LIBERAÇÃO NO BRASIL	151
--	-----

Amanda Melchioti Gonçalves
Dhyovana Guerra
Roberto Antonio Deitos

PARTE 4 – AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NA ARGENTINA, CHILE E COLÔMBIA

8. LOS DISCURSOS INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE EVALUACIÓN EN ARGENTINA (1990-2019).....	173
--	-----

Lucrecia Rodrigo
Inés Rodríguez Moyano

9. INCIDENCIA DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN COLOMBIA.....	199
---	-----

Tomás Sánchez Amaya

10. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA RELACIÓN ENTRE EL ACTOR LOCAL Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS EVALUATIVAS: EL CASO DE BANCO MUNDIAL, UNESCO Y OCDE EN CHILE	227
---	-----

María Teresa Flórez Petour
José Miguel Fuentes
Carmelo Galioto Allegra

11. SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO EDUCACIONAL ADOTADOS NA AMÉRICA LATINA E O CASO DE CUBA.....	255
--	-----

Thiago de Jesus Esteves
José Carlos Rothen
Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes
Ivan dos Santos Oliveira

ÍNDICE REMISSIVO	275
------------------------	-----

SOBRE OS AUTORES	281
------------------------	-----

8. LOS DISCURSOS INTERNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE EVALUACIÓN EN ARGENTINA (1990-2019)

*Lucrecia Rodrigo
Inés Rodríguez Moyano*

Introducción

Desde hace más de tres décadas que los organismos internacionales (OI) fomentan en los sistemas educativos de los países de América Latina políticas de *accountability* de carácter gerencial basadas en la evaluación de resultados de las escuelas y de sus actores. Si bien las propuestas de los OI no son homogéneas, en sus múltiples y variadas recomendaciones, programas, asesorías técnicas y vías de financiamiento, estas iniciativas se han establecido como una de las fuentes privilegiadas de información sobre la educación. Entre las variadas medidas, que han devenido en verdaderos pilares para la formulación de políticas públicas respaldadas por evidencia, interesa destacar los programas de seguimiento y monitoreo de la educación basados en la aplicación de las pruebas de desempeño. Estas evaluaciones han sido concebidas como una de las soluciones a los problemas y desafíos de los sistemas educativos vinculados a la gestión como a la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Fundados en los principios de la rendición de cuentas y de la responsabilidad por los resultados, estos dispositivos incidieron en los procesos de formulación de las políticas públicas nacionales orientadas a la modernización de los sistemas de enseñanza. Los OI han tenido un rol destacado en la implementación de estos dispositivos a nivel nacional a través de la asistencia económica y de la asesoría técnica, poniendo en evidencia su actuación en el ámbito de la negociación y consenso sobre las reformas educativas. En efecto, las medidas gubernamentales adoptadas durante las últimas décadas en la región han dado cuenta de la existencia de estrategias ideológico-discursivas compartidas entre los OI y los responsables de la toma de decisiones que han reforzado la legitimidad de este tipo de prácticas de evaluación, al mismo tiempo que han contribuido a mitigar las posibles resistencias y discursos alternativos (Dos Santos; Flores,

2019). Sin embargo, pese a la creciente aceptación generalizada de las orientaciones de los OI por parte de los gobiernos, se reconoce también la existencia de recontextualizaciones que tienen lugar en los diferentes sistemas educativos. En el área de la evaluación estas diferencias se manifiestan en el tipo de institucionalidad asumida por los dispositivos, en los instrumentos diseñados, en las áreas examinadas, en la frecuencia y modalidad de aplicación de las pruebas, y en las consecuencias de la información y de los resultados relevados sobre las trayectorias y condiciones de las escuelas y de los sujetos. En buena medida, las especificidades que presentan las propuestas de evaluación a escala nacional, se enmarcan en la evolución de la economía internacional y en el tipo de relaciones establecidas con las orientaciones políticas de los gobiernos locales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el objetivo del artículo es analizar las propuestas e iniciativas de evaluación del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que han influido en el diseño y ejecución de las políticas de *accountability* orientadas al seguimiento y monitoreo de la educación durante el período 1990-2019. Para este propósito se analizan los documentos e informes de los OI mencionados con el interés de indagar el modo en que sus orientaciones han permeado las principales medidas llevadas adelante por el gobierno nacional en el área de la evaluación. Respecto del Banco Mundial se presta particular atención a las publicaciones que circularon durante los años 1990 que guiaron los programas reformistas de la época, así como los documentos vinculados a la estrategia de desarrollo del aprendizaje promocionada en los años más recientes. En los casos de la OCDE y de la UNESCO se examinan los informes relacionados con sus programas de desempeño que han marcado el rumbo de la experiencia de evaluación nacional en relación con sus propósitos, definiciones técnicas y metodologías de trabajo. Nos referimos, en particular, al Estudio Regional Comparativo y Explicativo a cargo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO impulsado desde 1994 y al Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) que la OCDE lleva adelante desde el 2000.

El estudio de los documentos de los tres OI identificados integra una investigación regional más amplia que incluyó la revisión de más de cincuenta publicaciones internacionales seleccionadas por su impacto en las definiciones de las agendas educativas de los países latinoamericanos en lo que respecta a las políticas e iniciativas de evaluación.¹⁵ El artículo se estructura

15 Metodológicamente, la investigación utilizó la teoría fundamentada como estrategia de recolección y análisis de datos, orientada a la construcción teórica (STRAUSS; CORBIN, 2002). A partir del corpus empírico identificado, se llevó a cabo un proceso analítico de codificación mediante el cual los datos fueron fragmentados,

en tres secciones. En la primera, se aborda el papel de los OI en la reforma educativa argentina de los años 1990, destacando su influencia a través de recomendaciones y programas de evaluación, ya sea mediante asesorías o financiamiento. Se presta especial atención a las contribuciones del Banco Mundial en la promoción de la denominada “cultura de la evaluación” basada en la rendición de cuentas y la responsabilidad por los resultados en el país, y en el fortalecimiento de las áreas administrativas para su institucionalización y expansión dentro del Estado. En la segunda parte, se examina cómo a partir de la legislación educativa de 2006 la orientación de las políticas de evaluación de corte meritocrático instaladas en la etapa anterior, fueron objeto de tensiones y controversias en línea con el discurso y las políticas de inclusión que caracterizaron a las políticas educativas de la época, en estrecha asociación con iniciativas de OI como la UNESCO. Estos debates, que fueron de la mano de gobiernos que promovieron la ampliación de derechos en distintas esferas del ámbito social, dieron lugar a la construcción de un enfoque más complejo e integral acerca del concepto de calidad que, no obstante, mantuvo vigente a las pruebas de desempeño como herramientas para su medición. Por último, se destacan las principales acciones relacionadas con la evaluación realizadas entre 2015 y 2019. En este período las políticas implementadas fortalecieron el enfoque tecnocrático y de la rendición de cuentas inaugurado por la reforma educativa de los años 1990, en estrecha consonancia con las recomendaciones internacionales, especialmente del Banco Mundial y la OCDE.

El avance del neoliberalismo en Argentina: organismos internacionales y reforma educativa (1990-2002)

Las políticas de evaluación en Latinoamérica ganaron importancia en el contexto de las reformas neoliberales del sector público llevadas adelante durante la década de 1990 con el objetivo de incorporar a sus economías al intercambio internacional. Este cambio de modelo se tradujo en el establecimiento del mercado mundial como el principal mecanismo de asignación de recursos. Para mejorar la competitividad se consideró necesario reducir la participación económica del Estado nacional en la distribución de los servicios y bienes públicos por considerarla ineficiente e inadecuada para el desarrollo del proceso económico en marcha. La transformación del modelo

conceptualizados e integrados para formar nuevas categorías. Este proceso permitió la configuración de un conjunto de conceptos emergentes y recurrentes, derivados de la codificación, agrupación y correlación de los códigos identificados en las fuentes documentales. La investigación forma parte del proyecto “Trajetórias desde o global ao local em políticas de avaliação educacional na América Latina: um estudo internacional em rede”, radicado en la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil. Participan en el proyecto equipos de universidades de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina.

de organización estatal se convirtió en una de las temáticas principales de la época, lo que dio lugar a la denominada Reforma del Estado argentino que supuso tres aspectos fundamentales: la transformación del papel del Estado, la reestructuración y reducción de su aparato estatal, y la reducción del personal burocrático (Oszlak, 2001).¹⁶

En el campo escolar, los OI desempeñaron un papel clave en la definición y financiación de las principales transformaciones que dieron lugar a estas reformas, apoyando los procesos de descentralización educativa, alentando el despliegue de iniciativas para mejorar la equidad y la calidad, y fortaleciendo las transformaciones institucionales orientadas a la autonomía escolar (CEPAL/UNESCO, 1992). En Argentina, la agenda liberal del Banco Mundial comenzó a aplicarse de forma progresiva a finales de los años 1980, época en la que Carlos Menem llegó al poder en un contexto de profunda crisis económica y de deuda externa, así como de despliegue de una nueva situación financiera internacional. En este momento, la relación del Banco Mundial con el país comenzó a fortalecerse, aumentando los programas y créditos financiados por dicho organismo y su actuación se extendió hacia la definición de las políticas nacionales (Corbalán, 2002). En términos generales, los préstamos del Banco Mundial se clasificaron en préstamos de inversión para infraestructura, para programas sociales, para ajuste estructural y para asistencia técnica.

En su estrategia global de fortalecimiento de las políticas sociales y, en particular, de las políticas asistenciales como instrumentos de contención política de la pobreza resultante de la acumulación capitalista, la educación se consideró un factor clave para elevar el capital humano de los países y por consiguiente sus niveles de productividad. En palabras del Banco Mundial, la educación “reduce la desigualdad y la pobreza al mejorar las habilidades y la productividad de toda la población, ya que la equipa con las habilidades necesarias para adaptarse a épocas económicamente volátiles” (1999, p. 31). En esta línea, afirma que la educación de “(...) los pobres es un imperativo social, económico y moral y debe constituir un elemento esencial de cualquier estrategia de erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades sociales” (Banco Mundial, 1999, p. 31).

Uno de los primeros informes del Banco Mundial de la época, titulado “Argentina: Reasignación de recursos para el mejoramiento de la Educación” correspondiente al año 1991, planteó los principales problemas del sistema de

16 La reestructuración del aparato estatal no significó solamente cambio del organigrama, sino una transformación que supuso cambios sustanciales como cierre de unidades y subunidades de organización. Cambio de estructuras y objetivos para incrementar la eficiencia y la eficacia. La reducción de la planta de personal y nueva carrera administrativa, implicó establecer un sistema de premios y castigos ligados al mérito, asimismo supuso profesionalizar la administración apuntando a una mayor integración entre los políticos y los técnicos.

enseñanza. Estos se vinculaban a una variedad de factores técnicos y administrativos relacionados tanto con el deficiente rendimiento en términos de calidad y la insuficiencia de recursos como a la incapacidad del Estado para administrar programas específicos. Ya en estos primeros informes se consideraba clave resolver la cuestión administrativa, para lo cual se recomendaba el despliegue de procesos de descentralización orientados a la optimización de los recursos y la maximización de los resultados medibles. En ese contexto, se hizo hincapié en la importancia de evaluar el rendimiento del sistema en función de los resultados económicos generados. Estas cuestiones quedaron luego reflejadas en un documento sectorial más amplio del año 1996 “Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial”, en el que se identificaron los principales problemas que afectaban a los sistemas de enseñanza vinculados con el acceso, la equidad y la calidad.

Para dar respuesta a estas cuestiones se propuso implementar una reforma que alcanzara la reestructuración orgánica de los ministerios, las instituciones intermedias y las escuelas; el fortalecimiento de los sistemas de información y la capacitación del personal en asuntos administrativos. Junto al esfuerzo por descentralizar la educación, se aconsejó mantener en el ámbito central cuatro funciones para mejorar la calidad: fijar estándares, facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar, adoptar estrategias flexibles para adquirir y usar dichos insumos, y monitorear el desempeño. También se promovió el discurso de la autonomía institucional que alentaba la participación de las familias y de la comunidad en el ámbito educativo. Asimismo, se consideró necesaria la participación del sector privado y de los organismos no gubernamentales, tanto en las decisiones como en la ejecución de las medidas educativas. En este sentido, se alentó la redefinición de las prioridades del gasto público, así como una contribución mayor de las familias y de las comunidades a los costos de la educación. La relación coste-beneficio y la tasa de rentabilidad, constituyeron las categorías centrales desde las cuales se definieron las prioridades de inversión, los rendimientos y la calidad (Coraggio, 1995).

Bajo estas recomendaciones, la reforma educativa en Argentina, como señalan Pérez y Alonso Brá (1997), se inició con la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias fundamentada en la necesidad de “corregir” un sistema altamente centralizado y burocrático, y legitimada en el federalismo y en la importancia de promover mayores niveles de participación de la comunidad educativa. En este contexto, cobraron fuerza los debates sobre la calidad-rentabilidad. En palabras del Banco Mundial, “las prioridades educacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje” (1996, p. 10). Así, se propuso la creación

del sistema nacional de evaluación y asistencia técnica con el objetivo de fortalecer los procesos de gestión gubernamental, y se recomendó al gobierno nacional asumir el rol de supervisor de la calidad orientada hacia la formación de recursos humanos para garantizar la competitividad económica. En efecto, el Banco Mundial consideraba fundamental evaluar los establecimientos educativos según los resultados del aprendizaje de los alumnos y su eficiencia en términos de costos por graduado.

En Argentina el programa de reforma se puso en marcha a través de diferentes instrumentos jurídicos. La Ley de Transferencia de los Servicios Educativos para la educación secundaria y terciaria no universitaria de 1991¹⁷, la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993 que definió las competencias y responsabilidades del gobierno nacional y de las provincias¹⁸; el Pacto Federal Educativo de 1994 comprometió recursos nacionales para que las provincias cumplan con la LFE; y la Ley de Educación Superior estableció el marco normativo de las universidades nacionales en 1995. Los especialistas del Banco Mundial resaltaron la estrategia “frontal” del gobierno para transformar el sistema educativo dentro del conjunto de políticas de estabilización y transformación estructural enmarcadas en el modelo económico neoliberal que se extendía por América Latina (EXPERTON, 1999). En este escenario, el monitoreo de la educación se transformó en un área clave de intervención por parte del Estado nacional, y la reforma avanzó hacia la promoción de la “cultura de la evaluación” basada en la lógica del *accountability*. Se fortalecieron así, las capacidades gubernamentales de control que dieron lugar a la creación de la Red Federal de Información Educativa¹⁹ y de la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC). El rol destacado del Banco Mundial en la creación del SINEC, en 1993, se hizo

17 Esta medida reimpulsó los procesos de descentralización de la educación, iniciados durante la última dictadura militar en el nivel primario de la educación obligatoria.

18 Dicha ley introdujo un cambio radical en la estructura académica. La escuela primaria fue reemplazada por una Educación General Básica de nueve años, y la tradicional escuela secundaria por un ciclo de tres años denominado Polimodal. También estableció nuevos contenidos curriculares, los Contenidos Básicos Comunes, diseñados a nivel central y especificados a nivel provincial e institucional. La formación docente, regulada por la ley a través de la Red Federal de Formación Docente, quedó bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de capacitar según los nuevos lineamientos de la reforma educativa. Además, la ley permitió la construcción de un sistema de acreditación para las instituciones de formación docente. La evaluación de los resultados educativos también fue regulada por la ley, implementando una agencia nacional de evaluación. El Plan Social Educativo, destinado a acciones compensatorias, y otros proyectos educativos especiales para financiar iniciativas escolares fueron coordinados y ejecutados por el Estado central. Como consecuencia de la LFE, en 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior, que reguló tanto la educación superior no universitaria como la universitaria, formando parte del conjunto de legislación de la reforma educativa argentina.

19 En 1994 se realizó un censo anual que proveyó información cuantitativa básica sobre estudiantes, profesores e instituciones educativas agregada y por provincias.

evidente en los proyectos de fortalecimiento de los procesos de descentralización y mejora del acceso, calidad y gestión que dicho organismo financió y promovió. Al respecto, uno de los principales programas fue el Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES) que inició en 1994 y se extendió en distintas etapas, y cuyos objetivos principales fueron fortalecer los procesos de descentralización y mejora de la calidad en un grupo de provincias mediante acuerdos de préstamos subsidiarios.²⁰

Se puso en marcha también el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos (PREGASE) aprobado por el Banco Mundial en 1996. Esta iniciativa propuso la modernización de la capacidad de gestión, la mejora de la eficiencia administrativa, el aumento de la productividad de los sistemas administrativos y la implementación de mecanismos de información para la toma de decisiones en las instituciones provinciales. Cabe señalar que el programa se distinguió por ejecutar cinco proyectos clave: optimización de la gestión de recursos humanos, reingeniería de la gestión de documentos, programa de salud laboral, presupuesto por programa y sistema de información ejecutiva. Si bien muchas provincias adhirieron al PREGASE, las que no firmaron convenios con el Banco Mundial ni recibieron sus préstamos también llevaron adelante la reforma con financiamiento del presupuesto nacional. No obstante estas provincias se hallaban liberadas de las condicionalidades financieras, siguieron los mismos lineamientos de política, influenciadas por el “efecto indirecto” de los préstamos del Banco Mundial evidenciando, como señala Corbalán (2002), la violencia simbólica de los mecanismos disciplinarios impuestos por dicho organismo.

En 1999, el Banco Mundial elaboró un nuevo informe sectorial para la región orientado a guiar las estrategias educativas durante la década del 2000. En este documento se evaluaron los logros de la “primera generación de reformas” centradas en la gestión, descentralización y creación de sistemas de evaluación. Si bien se destacó la creación de las condiciones para mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas, el Banco consideró necesaria una “segunda generación de reformas” para optimizar estos cambios. Estas nuevas transformaciones debían centrarse en las escuelas, proporcionando mayor autonomía a maestros, directores y ciudadanos a nivel local, con asistencia técnica para fortalecer la capacidad de evaluar necesidades y diseñar

20 El programa se implementó en tres etapas. PRODYMES I, aprobado por un préstamo de US\$190 millones en septiembre de 1994, incluyó a las provincias de Córdoba, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. PRODYMES II, aprobado por un préstamo de 15,5 millones de dólares en diciembre de 1995, se extendió a Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Santa Cruz, Tucumán y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, PRODYMES III, aprobado para un préstamo de 119 millones de dólares en abril de 1998, se aplicó en la provincia de Buenos Aires (BANCO MUNDIAL, 1999).

intervenciones adecuadas. También se dio importancia a los aspectos administrativos de la reforma, incluyendo la reingeniería de los ministerios de educación, reformas de gestión y mejoras en la información para asegurar la rendición de cuentas. Según Pérez y Alonso Brá (1997), dichas propuestas supusieron una ruptura en la concepción de la escuela al concebirla como una institución con límites propios, objeto de gerenciamiento, lo cual implica, entre otras cosas, modificar el eje de la lógica reformadora, al abandonar el foco de los discursos anteriores, que se centraban sobre las estructuras estatales y el gobierno del sistema, por el de la institución escolar en sí, cuya creciente responsabilización, entendida como proceso de eficientización, es postulada como motor de la innovación en todos los restantes niveles del sistema.

En el marco de los objetivos planteados en los programas del Banco Mundial, y en consenso con los lineamientos del resto de los OI, el sistema nacional de evaluación argentino se orientó hacia la medición del rendimiento estudiantil y la eficacia de los docentes, información que se consideró fundamental para la toma de decisiones políticas e institucionales. En particular, los propósitos del sistema fueron generar datos “confiables” y comparativos a nivel nacional que permitan fortalecer el proceso de descentralización, orientar las políticas compensatorias y de equidad, e incorporar las necesidades locales y de las escuelas en el proceso pedagógico.²¹ Para ello se estableció la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) que, inicialmente, estuvo a cargo de la Secretaría de Planeamiento del entonces Ministerio de Educación de la Nación.²² El principal componente del sistema fueron los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que aplicaban pruebas estandarizadas y externas a las escuelas a estudiantes próximos a finalizar los niveles de enseñanza primario y secundario. El propósito era cuantificar los aprendizajes alcanzados y recopilar información sobre la gestión y las prácticas institucionales. Inicialmente, se evaluaron habilidades y contenidos en matemática y lengua, y a partir de 1995 se incluyeron pruebas de ciencias sociales y naturales.²³ Los OI destacaron la importancia

21 Esta última cuestión supuso que cada escuela realizara su proyecto educativo institucional para adoptar el marco nacional curricular a la identidad y situación escolar.

22 Posteriormente y por un breve tiempo, 1999 a 2001, se convirtió en una agencia desconcentrada denominada Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.

23 Junto a las pruebas se aplicaron cuestionarios dirigidos a directores, docentes y estudiantes con el objetivo de recopilar información vinculada a la gestión institucional, las prácticas áulicas, los antecedentes de los estudiantes y sus actitudes hacia la escolaridad. A partir de 1995, se incluyó la evaluación de tercer grado de primaria y segundo año del nivel secundario. Entre 1993 y el año 2000 los ONE se aplicaron anualmente, siendo de carácter muestral para ambos niveles hasta 1999. En 2000 se diseñó la primera evaluación censal en el nivel primario. No se efectuó ninguna evaluación en 2001 y el siguiente operativo se aplicó en 2002. A partir del ONE 2003 se pasó de una periodicidad anual a una bianual, realizándose operativos en 2005 y 2007 de carácter muestral. La siguiente prueba se llevó a cabo en 2010, y desde entonces la periodicidad

de la continuidad de estos exámenes y de los equipos técnicos responsables como condición para lograr la comparabilidad metodológica de los datos en el tiempo, pues partían de la base de que estas prácticas contribuirían a mejorar la calidad y a guiar el desarrollo de los programas institucionales que llevarían a avances significativos en el sistema (Experton, 1999). En esta línea alentaron el despliegue de sistemas provinciales de evaluación a tono con la experiencia nacional.

Un elemento central de las evaluaciones a gran escala fue la publicación de sus resultados, tanto a nivel de la administración provincial como de las escuelas. Para ello se alentó la publicación de las bases de datos de las pruebas y de la metodología empleada por diferentes medios de difusión (página web del Ministerio, cuadernillos, informes, etc.). A su vez, a partir de los resultados, se elaboraron y distribuyeron informes con recomendaciones metodológicas para la enseñanza de las áreas evaluadas, y se efectuaron prácticas de capacitación para supervisores y equipos directivos dirigidas al uso de la información para el desarrollo de estrategias de mejora. El Banco Mundial propuso también, que las evaluaciones aplicadas al finalizar la enseñanza secundaria sean utilizadas como base de datos de un sistema de examen nacional y como información para que los establecimientos superiores regulen el ingreso y promuevan estándares de calidad (IBID, 1999). Estas últimas recomendaciones no prosperaron en el país, a diferencia de otros sistemas de la región que implementaron este tipo de prácticas de selección. En relación con la interpretación de los datos, el sistema nacional se alineó con el enfoque vigente asociado al movimiento de escuelas eficaces que busca identificar factores consistentes relacionados con el aprendizaje, demostrando que ciertas características y circunstancias de la institución influyen en el rendimiento de los alumnos, independientemente de su origen socioeconómico (Scheerens; Bosker, 1997). Se respaldaron análisis de nivel múltiple que estudiaron las variaciones del rendimiento en relación con las características de las escuelas, los docentes y los métodos pedagógicos que fueron publicados en los informes nacionales y en aquellos de los OI.

De manera paralela a las pruebas de desempeño nacionales, Argentina junto a otros países de la región comenzaron a integrar experiencias regionales e internacionales de evaluación que adquirieron impulso en las agendas de trabajo de los OI. En 1997 Argentina participó en el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo del LLECE de la UNESCO que tuvo por objetivo evaluar a los estudiantes de tercero y cuarto grado de primaria en matemática y lectura, así como identificar los factores asociados a los resultados alcanzados (UNESCO, 1998; 2000; 2001; 2002). La intervención del país quedó justificada

pasó a ser trianual y censal. El ONE 2013 fue el último operativo nacional bajo esa denominación, ya que a partir de 2016 hasta la actualidad pasó a llamarse Aprender (RODRÍGUEZ MOYANO; RODRIGO, 2022).

a partir de la posibilidad de obtener mediciones “confiables” y “válidas” en perspectiva regional bajo el fin de mejorar los aprendizajes. Argumentos similares, para la enseñanza secundaria, acompañaron la participación del país en las pruebas PISA de la OCDE desde 2001 (OCDE/UNESCO, 2003). Recordemos que este estudio, aplicado cada tres años, examina las competencias de los estudiantes de 15 años en lectura, matemática y ciencias, y busca diagnosticar debilidades y fortalezas en los sistemas educativos que sirvan para la generación de políticas de mejora basadas en evidencia. En este sentido, ambos programas se fueron instalando como nuevas fuentes de información legítima para guiar el desarrollo de los sistemas en términos de mejora en la calidad y equidad, al tiempo que sirvieron como instancias de formación y capacitación para los equipos técnicos nacionales encargados de la evaluación.

Con la crisis de fines del siglo XX, cuyas manifestaciones sociales y políticas fueron de tal magnitud y extensión que pusieron al sistema institucional al borde de la ruptura, la participación del país en las experiencias internacionales de evaluación se vio afectada. De hecho, no pudo integrar la edición de PISA 2003 debido a las dificultades económicas transitadas que imposibilitaron contar con los fondos para el pago del canon requerido para la participación. En este contexto, los planes de mejora educativa incluidos en el proceso reformista se vieron interrumpidos como consecuencia del deterioro financiero. Esta situación provocó la suspensión temporal de los préstamos otorgados por el Banco Mundial, y las recomendaciones del organismo para el sector enfatizaron la necesidad de buscar la eficiencia en el gasto como medio para mejorar la cobertura y la calidad de la educación. Por un lado, se advirtió acerca de la existencia de disparidades en el gasto por alumno entre las provincias como resultado de las deficiencias en la implementación de las normativas de asignación de personal. Por otra parte, se identificaron problemas relacionados con la repetición y deserción que, se consideró, disminuían las tasas de matrícula y resultaban en un uso ineficiente del gasto educativo y en la subutilización de los recursos (Becerra *et al.*, 2003). Además, se resaltó la falta de un ambiente “efectivo” de supervisión del cumplimiento de las normas de gestión pedagógica y administrativa, así como la ausencia de incentivos para mejorar los resultados. Ante esta situación, el Banco Mundial recomendó fortalecer los mecanismos de control pedagógico y administrativo, que incluían la verificación de la matrícula, las instalaciones escolares y el personal docente asignado, además del monitoreo presupuestario para los puestos docentes y los resultados logrados (Holm-Nielsen; Hansen, 2003) En esta última línea, se planteó necesario avanzar en la consolidación de las instancias de evaluación orientadas al seguimiento y medición de los aprendizajes, así como mejorar la efectividad de las políticas a nivel jurisdiccional y local.

En definitiva, en Argentina las políticas implementadas en el marco de la reforma de la educación de los años 1990, en consonancia con las tendencias internacionales que pregonaban la búsqueda de una mayor eficiencia, generaron una modificación en el modo en que la esfera política se articula con el sistema de enseñanza que implicó una ruptura con la tendencia unificadora que guió las ideas de la política educativa en el surgimiento y la conformación de los sistemas educacionales. Dichas transformaciones dieron lugar a modos de funcionamiento que hasta ese momento eran privativos del mercado, impactando sobre la fragmentación del sistema educativo.

Las políticas educativas del nuevo siglo en el campo de la evaluación. La discusión con las perspectivas tecnocráticas de los organismos internacionales (2003-2015)

La salida de una de las peores crisis en Argentina, fue de la mano de gobiernos caracterizados por transformaciones importantes a nivel de la legislación para la ampliación de derechos y avances en las políticas destinadas a la inclusión social.²⁴ En este escenario, se llevó adelante una nueva agenda política orientada a ampliar los procesos de democratización educativa (Feldfeber; Gluz, 2019). Durante estos años, a tono con las acciones globales en educación, la “inclusión con calidad” se convirtió en uno de los ejes de la política pública orientada a garantizar y promover el derecho a la educación. Estos nuevos desafíos quedaron expresados en la Ley de Educación Nacional (LEN N. 26.206) sancionada en 2006, aún vigente. La materialización del derecho a la educación quedó entonces vinculada con la inclusión y la participación de los sectores tradicionalmente excluidos, así como con la creación de condiciones que garanticen trayectorias de calidad en términos de aprendizaje. Estas directrices se integraron gradualmente en el diseño de propuestas y políticas orientadas a la generación de currículums pertinentes, al desarrollo de estrategias pedagógicas diversas y a la formación docente, entre otras cuestiones.

La UNESCO fue una de las agencias que más promovió el despliegue de este tipo de propuestas destinadas a alcanzar la “calidad para todos”, inclusivas y sensibles a la diversidad (UNESCO, 2007; Opertti, 2008; Prelac, 2007). Así, en esta etapa la evaluación de la calidad comenzó también a vincularse con los principios de inclusión diferenciándose de la asociación lineal establecida entre la calidad, la competitividad y la eficiencia que prevaleció durante los años 1990. Si bien en Argentina persistieron los tradicionales dispositivos de medición de los aprendizajes inaugurados en esa década, las nuevas

24 Se hace referencia a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y a la de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

definiciones de la agenda educativa global tuvieron eco en la configuración de las políticas nacionales y orientaron parte del curso de los programas relacionados con la evaluación que se enfocaron en la valoración de los aspectos formativos y menos técnicos de las prácticas pedagógicas (Rodríguez Moyano; Rodrigo, 2020). En este contexto, las propuestas de evaluación pasaron a considerar aspectos más amplios de la educación como el acceso, las condiciones escolares y los aprendizajes alcanzados. La evaluación se extendió a las características institucionales, a los estilos de conducción, a las propuestas curriculares, a los recursos disponibles, a las condiciones de trabajo, a las estrategias didácticas, a las características del proceso de trabajo docente, entre otras dimensiones. El seguimiento de la formación docente también quedó regulado al establecerse al Ministerio de Educación Nacional como el responsable de los criterios de evaluación de las instituciones de educación superior dependientes de los gobiernos provinciales.²⁵ Esta visión más amplia de la evaluación quedó reflejada en el “Plan de Acción de la Evaluación de la Calidad Educativa 2010-2020”, aprobado en 2010 por el Consejo Federal de Educación (CFE), que concibió a la evaluación como un medio para obtener información que permita valorar el estado de la educación y orientar las acciones de la política pública.

Como resultado de este cambio de enfoque, se subrayaron las limitaciones de las pruebas estandarizadas de desempeño y se cuestionaron las visiones tecnocráticas e individualistas prevalecientes durante los años 1990. En este contexto, se implementaron restricciones legales a las evaluaciones de desempeño, especialmente en cuanto al uso e impacto de sus datos en las escuelas. Una medida paradigmática que imprime rasgos casi excepcionales a la experiencia nacional en la región, fue la prohibición de publicar los resultados de las pruebas por institución y estudiante, con el objetivo de evitar estigmatizar a las escuelas y proteger la privacidad de los alumnos, tal como quedó establecido en la legislación. En línea con estas acciones, se revisaron también los criterios metodológicos que sustentaron los programas nacionales de evaluación creados en la década del 1990. Se tomaron nuevas decisiones como ampliar el intervalo de tiempo entre la aplicación de las pruebas (de uno a dos años, y luego a tres años), y se buscó completar y vincular los resultados con indicadores relacionados con factores escolares y extraescolares desde una lógica de evaluación colectiva y participativa en contraposición a la lógica de control de la calidad y equidad predominante en la década anterior.²⁶

25 Se creó entonces el Instituto Nacional de Formación Docente que pasó a regular el sistema de formación en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación, como en lo que respecta a la coordinación y seguimiento de las políticas de formación inicial y continua.

26 En 2013 se creó el Índice de Mejora de las Escuelas Secundarias Argentinas (IMESA) como medida sintética para informar acerca del funcionamiento de las instituciones que combinaba datos de terminalidad del nivel,

En este período, tomaron fuerza las controversias sobre la relevancia de los programas de evaluación impulsados por los OI anclados en la medición de los aprendizajes. Desde las instancias ministeriales se enfatizó la importancia de contextualizar la interpretación de los datos provenientes de estas pruebas y de aumentar la participación en las etapas de diseño y análisis de resultados, como se observó en el caso de las pruebas PISA de la OCDE (Rodrigo, 2019). Se argumentó que, aunque estas pruebas ofrecen información valiosa sobre el rendimiento, no logran capturar la complejidad del proceso de aprendizaje. Además, se cuestionó el impacto de estas iniciativas en la transformación del rol docente, convirtiéndolo en objeto de evaluación y modificando la estructura de incentivos laborales según las recomendaciones de OI como el Banco Mundial y la OCDE. Los debates también abordaron el enfoque y los objetivos de la evaluación en un contexto más amplio de democratización de la educación y de realidades regionales disímiles en términos culturales, sociales y económicos. Estas definiciones revelaron tensiones entre las agendas promovidas por los OI y las realidades locales y necesidades educativas.²⁷

A pesar de estos debates, en el país persistió el interés en mantenerse aliado con las propuestas de evaluación internacionales. Por un lado, Argentina vuelve a integrar desde 2006 las pruebas PISA para la enseñanza secundaria y continúa con su participación sistemática en el estudio del LLECE de la UNESCO para el nivel primario. Por otra parte, las pruebas nacionales sufrieron modificaciones metodológicas que evidenciaron la creciente influencia de las técnicas de evaluación estandarizadas promovidas por OI como la OCDE (por ejemplo, se hizo una transición de pruebas basadas en normas a pruebas basadas en criterios, adoptando la Teoría de Respuesta al Ítem para el procesamiento y producción de resultados).

Sin embargo, como se mencionó, el enfoque de la rendición de cuentas y la responsabilidad por los resultados, propio del discurso internacional, quedó limitado en la legislación nacional al prohibirse la publicación de los resultados obtenidos (a nivel individual e institucional) en las pruebas de desempeño como forma de evitar procesos de segmentación y estigmatización de las instituciones educativas. Se estableció también que los resultados de aprendizaje se deben combinar con el seguimiento de una amplia gama de

de egreso y de rendimiento. Si bien el IMESA se propuso como una experiencia innovadora a extender en todo el país, quedó limitado a un programa piloto sin aplicaciones concretas y sistemáticas.

27 En junio de 2013, el gobierno argentino, junto con otros estados del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), firmaron una declaración que enfatizaba la importancia de tener en cuenta las realidades socioculturales de la región en los programas internacionales de evaluación. La declaración fue suscrita por los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador y Bolivia, y fue dirigida al director de PISA, Andreas Schleicher. Esta declaración tuvo su precedente en el Seminario MERCOSUR sobre "Políticas de Evaluación Educativa para la Región", que se llevó a cabo en Buenos Aires en marzo de 2013. El documento base para este encuentro se tituló "Hacia la generación de criterios regionales para la evaluación".

indicadores asociados al rendimiento escolar como son el nivel de abandono, las tasas de graduación, los recursos e instalaciones de la escuela, entre otros, bajo el fin de generar un sistema más comprehensivo de evaluación.

La jerarquización de las políticas de evaluación y el realineamiento con las recomendaciones de los organismos internacionales (2015-2019)

A partir de fines de 2015, las políticas de evaluación educativa bajo el enfoque del *accountability* ganaron nuevamente relevancia en el país, impulsadas por un gobierno de orientación neoliberal que canalizó los cambios en el sistema educativo hacia la mejora de la calidad y la equidad. Estas acciones estaban alineadas con la estrategia promovida por el Banco Mundial, que buscaba fomentar el desarrollo del “aprendizaje para todos”. Según informes de este organismo, los sistemas educativos en la región no han logrado garantizar el desarrollo de las habilidades necesarias para prosperar en la vida, como se evidencia en los resultados de pruebas de rendimiento como PISA, a pesar de la expansión generalizada del acceso a la educación durante las últimas décadas (Banco Mundial, 2018). Dentro de su estrategia de desarrollo centrada en el aprendizaje, el Banco Mundial alentó a los países a avanzar en la construcción y aplicación de indicadores que permitan monitorear y obtener información precisa sobre el rendimiento estudiantil como condición para mejorar la calidad de los docentes y el aprendizaje (Banco Mundial, 2015). En este contexto, las pruebas de desempeño volvieron a adquirir relevancia al considerarlas fuentes privilegiadas de datos “pertinentes” para moldear el diseño de políticas de mejora educativa.

La importancia de las medidas de evaluación quedó también destacada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una iniciativa global que ganó impulso en 2015 durante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta agenda, respaldada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, consta de 17 propósitos a alcanzar en un período de 15 años. Una de las metas destacadas es el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 (ODS 4), que se enfoca en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos. Dentro de las metas asociadas a este objetivo, se destaca la necesidad de asegurar trayectorias escolares de calidad en los niveles primario y secundario, así como la producción de resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos. En este contexto, el desarrollo de los sistemas de evaluación se convirtió en un aspecto crucial y se alentó a que estos dispositivos vayan más allá de las pruebas estandarizadas abordando también áreas más amplias que

incluyen competencias socioemocionales, digitales, financieras, entre otras, además de las tradicionales como lectura, matemática y ciencias. La intención es capturar la complejidad de los aprendizajes y asegurar que la educación produzca resultados valiosos y equitativos para todos. En el contexto de esta agenda, la UNESCO también sostuvo que la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en los sistemas educativos nacionales es crucial para que los países alcancen los objetivos de desarrollo sostenible (UNESCO, 2015; UNESCO s/f).

Así, en un escenario global que destaca a la educación como factor esencial para el crecimiento económico y la competitividad, las preocupaciones sobre la calidad y su medición se volvieron prioritarias en el país. La evaluación centrada en la medición de los aprendizajes a través de la aplicación de pruebas de desempeño se convirtió en un aspecto clave de la política educativa argentina. Se consideró que estas evaluaciones son un mecanismo privilegiado para rendir cuentas a la ciudadanía sobre el estado de la educación y para responsabilizar a los actores del sistema por los resultados obtenidos. De este modo, en sintonía con las recomendaciones internacionales donde las políticas de *accountability* son percibidas como fuente de eficiencia, de excelencia académica y de equidad (Parcerisa; Verger, 2016), las propuestas de evaluación tomaron impulso y se fortalecieron en la agenda nacional.

Un momento político que ilustra la importancia de las políticas de evaluación en Argentina ocurrió en 2016, cuando los ministros provinciales junto con el entonces Ministro de Educación de la Nación, se reunieron en Jujuy en el Consejo Federal de Educación y suscribieron la “Declaración de Purmamarca”. Esta declaración marcó un cambio en la política educativa al proponer la creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa, inspirado en recomendaciones del Banco Mundial (Feldfeber *et al.*, 2019). El objetivo del Instituto era impulsar procesos de evaluación anuales para proporcionar diagnósticos “precisos” de mejora de los resultados en el país. En respuesta a esta declaración, en 2016 se presentó un proyecto de ley para establecer el Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa como un organismo autónomo, con capacidad legal, administrativa y técnica independiente. Este instituto tendría la facultad de diseñar su propia estructura interna para llevar a cabo evaluaciones educativas y también estaría autorizado para establecer alianzas estratégicas con empresas, organizaciones no gubernamentales y OI.²⁸ Aunque este proyecto

28 El proyecto proponía que el Instituto realizara una evaluación continua y periódica de los procesos de aprendizaje, los programas educativos, la formación docente y las prácticas de enseñanza, entre otros aspectos. Además, buscaba otorgarle autoridad y autonomía para diseñar y ejecutar las prácticas de evaluación, así como para establecer acuerdos con diversas entidades. Se le concedía también autonomía jurídica, administrativa, técnica y operativa, con la capacidad de establecer su propia estructura interna.

no fue aprobado, se fortaleció el área mediante la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa dentro del organigrama ministerial. Esta iniciativa se presentó como una oportunidad para dotar al sector de una mayor capacidad financiera y de gestión en el diseño e implementación de planes de evaluación a mediano y largo plazo, con el objetivo de mejorar la credibilidad, legitimidad y sostenibilidad operativa de las experiencias y los datos generados.²⁹ Durante este período, también se buscó dar mayor protagonismo a las jurisdicciones para federalizar la evaluación, conforme a lo establecido en la legislación educativa nacional. En esta línea, se fortalecieron las Unidades Jurisdiccionales de Evaluación y se creó la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa.

En estos años el Banco Mundial brindó apoyo financiero y técnico para fortalecer los programas de evaluación y las capacidades técnicas de los equipos responsables de su diseño y funcionamiento. También promocionó iniciativas destinadas a mejorar las prácticas de gestión de supervisores, directivos y docentes mediante el uso de los resultados de las pruebas. En efecto, la creación de la Secretaría de Evaluación promovió el financiamiento internacional para el sector, tal como lo demuestra la asignación al área de una parte del crédito destinado al “Programa de Mejoramiento de la Educación Rural” otorgado por el Banco Mundial en 2016 (IBID., 2019), así como el posterior financiamiento del proyecto “Mejora de la inclusión en la educación secundaria y superior” destinado tanto a la disminución de las tasas de deserción en la educación obligatoria y superior como al fortalecimiento del sistema de evaluación.³⁰ Entre los fundamentos generales de este último programa se destacó que, aunque el acceso a la educación secundaria en el país es prácticamente universal, aproximadamente la mitad de los estudiantes que comienzan la secundaria no la terminan a tiempo, y solo un tercio de los estudiantes de bajos recursos logran hacerlo. También se señaló la preocupante brecha de aprendizaje a partir de datos de PISA, que revelan que más de dos tercios de los jóvenes no pueden resolver problemas matemáticos simples y la mitad tiene dificultades para interpretar textos básicos. Se otorgó así, financiamiento para la realización de los programas nacionales de evaluación hasta el año 2023 considerados fundamentales para evaluar la calidad de la educación a lo largo del tiempo, compartir los resultados con la comunidad

29 La centralidad de esta perspectiva se destacó también en el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional y denominado Plan Educativo Maestr@ del año 2016, que finalmente no fue aprobado y que abordaba, entre otros aspectos, la importancia de considerar las recomendaciones de los OI en materia de evaluación educativa.

30 Este proyecto fue aprobado en junio de 2019 y financiado por un préstamo de US\$341 millones, con un vencimiento de 32 años y un período de gracia de 7 años. Para detalles véase <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/06/28/bmargentina-apoyo-a-programas-educativos-para-beneficiar-a-mas-de-600-mil>

educativa e implementar estrategias de mejora.³¹ Durante el período 2015-2019 se renovaron los programas nacionales de evaluación y se lanzaron nuevas iniciativas orientadas a evaluar la formación docente en línea con las propuestas del Banco Mundial. En el caso de los programas de evaluación de los estudiantes, en 2016 se dejaron de utilizar los tradicionales Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y se crearon las pruebas Aprender. Esta decisión se basó en supuestos problemas metodológicos asociados a los ONE, como la falta de continuidad y la dificultad para comparar resultados en el tiempo, aspectos que se consideraron perjudiciales para la credibilidad y legitimidad de los datos (Rodríguez *et al.*, 2018). La revitalización de los programas de evaluación buscaron también concientizar a la sociedad sobre la importancia de las pruebas como instrumentos de transparencia para evaluar el estado de la educación, tomar decisiones políticas, institucionales y familiares. Para ello, en un comienzo se estableció que la frecuencia de las pruebas sea censal y anual para estudiantes de los últimos años de los niveles primario y secundario. Estas modificaciones se alinearon con las recomendaciones del Banco Mundial (2014; 2015; 2018), que resaltaron la necesidad de renovar y fortalecer la aplicación sistemática de las pruebas censales a los estudiantes como fuentes confiables y transparentes para informar sobre el rendimiento académico permitiendo así la libre elección escolar. También se propuso otorgar bonificaciones a las escuelas en función del progreso de los aprendizajes, con el propósito de incentivar mejoras en los resultados.

Junto con las pruebas Aprender, se desarrolló el programa Enseñar que representó una experiencia novedosa en el país al proporcionar información sobre las capacidades de los estudiantes próximos a egresar del sistema de formación docente, datos que el Estado nacional no disponía hasta entonces (Rodrigo; Rodríguez Moyano, 2023). El objetivo principal fue avanzar en instancias de evaluación que permitieran obtener un diagnóstico del sistema de formación docente, con el propósito de informar las políticas de formación. Esta iniciativa se llevó a cabo mediante diferentes enfoques y el uso de herramientas de diversos niveles de complejidad, de manera similar a lo que se estaba realizando en varios países de la región, y se alineó con las tendencias internacionales. Al respecto, el informe “Profesores excelentes” del Banco Mundial estableció una estrecha relación entre los procesos de enseñanza y los resultados de aprendizaje, argumentando la necesidad de docentes destacados para mejorar los niveles de aprendizaje estudiantil. Propuso también vincular

31 El proyecto proporcionó también recursos para la implementación de dos programas gubernamentales: las becas Progresar, que fueron diseñadas para brindar apoyo financiero e incentivos a estudiantes en situación de vulnerabilidad de entre 18 y 30 años para completar la educación básica y acceder a estudios terciarios, y el programa Asistiré, configurado para respaldar a estudiantes secundarios de escuelas pobres del país y prevenir la deserción escolar.

los resultados de las pruebas con el salario de los docentes, argumentando que la estructura salarial debería fundamentarse en incentivos económicos o premios basados en los resultados obtenidos. Además, abogó por la “selección de estudiantes según su desempeño” (Banco Mundial, 2014, p. 24).³²

Un aspecto crucial de la política nacional de evaluación, fue la difusión de los resultados de las evaluaciones con el objetivo de asegurar que la información llegue a todos los participantes del sistema educativo. Esta demanda surgió como respuesta a las críticas hacia las administraciones políticas anteriores que no habían sido consistentes en la realización de las pruebas y en la divulgación de sus resultados. En este contexto, resurgieron propuestas para hacer públicos los datos por escuela y desarrollar rankings de rendimiento como medios para empoderar a las familias en la elección educativa y fomentar la competencia entre las instituciones como una vía para mejorar la calidad. Estas medidas se expresaron en distintos proyectos para modificar la Ley de Educación Nacional que finalmente no prosperaron.³³

Asimismo, durante este período se destacó la importancia de las evaluaciones coordinadas por agencias como la OCDE y el LLECE, y se promovió la participación a nivel jurisdiccional en las mismas. En esta línea, en PISA 2018 la participación del país se extendió también a cuatro jurisdicciones como fueron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Tucumán y Buenos Aires. Por último, cabe señalar que durante estos años en el área de la evaluación se profundizaron los procesos de tercerización de funciones que históricamente correspondían al Estado nacional, mediante nuevas contrataciones externas a ONG para elaborar y procesar datos, así como para generar informes oficiales basados en los resultados de las pruebas. Estos convenios reflejaron la intensificación de los procesos de mercantilización en el sistema educativo argentino (Feldfeber *et al.*, 2019; Castellani, 2019) y se alinearon con las propuestas del Banco Mundial que alientan las alianzas público-privadas en el campo de la educación (Bonai, 2013; Ieal, 2023).

Como ocurrió durante los años 1990, la concepción de evaluación ligada a la medición de resultados en términos individuales, dominó los cambios introducidos durante este período bajo el propósito de alinear el sistema educativo con el desarrollo económico, siguiendo las perspectivas del capital

32 La beca estímulo a la formación docente según los resultados del programa Aprender, que formó parte del Programa de Estímulo a la Formación Docente del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, se sustentó en gran medida en estos supuestos (FELDFEBER *et al.*, 2018).

33 Se propuso modificar el artículo 97 de la LEN que sostiene: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.”

humano que promueve el discurso internacional. Las medidas adoptadas se presentaron como herramientas privilegiadas para enfrentar la llamada “crisis de aprendizaje” que, según el Banco Mundial (2018), representa la brecha entre la escolarización y el aprendizaje efectivo medido en pruebas de rendimiento. Durante este período, la discusión abierta en las gestiones políticas anteriores que abogaba por ampliar los significados y usos de los programas de evaluación comenzó a perder relevancia, dando paso al fortalecimiento de las perspectivas tecnocráticas, individualistas y meritocráticas de la evaluación. La agenda internacional siguió así, determinando el curso de la evaluación y de las concepciones de calidad vinculadas al rendimiento académico como el indicador principal de éxito, desplazando otros discursos alternativos sobre la evaluación y limitándola a un mecanismo gubernamental de verificación de aprendizajes y de control de la educación.

Conclusiones

El estudio de la incidencia de las propuestas de los OI en el diseño y ejecución de las políticas nacionales orientadas al seguimiento y monitoreo de la educación durante el período 1990-2019 en Argentina implica adoptar una perspectiva que articule múltiples factores, entre ellos las condiciones sociohistóricas de producción de estas iniciativas y los distintos actores que las impulsan. Supone también asumir que aunque los discursos político educativos locales tienen su propia lógica y organización, no son ajenos a los procesos globales que se comportan como parámetros de generación de estas iniciativas. En esta línea, vimos cómo los OI, con una agenda de reforma que ha destacado la importancia de las políticas de *accountability* como medio para alcanzar la gestión eficiente y los resultados equitativos y de calidad, intervinieron en la generación y fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de los equipos responsables de las áreas administrativas generadas dentro del propio Estado y orientadas a la evaluación. Por medio de sus múltiples intervenciones difundieron y legitimaron una forma particular de evaluar la educación centrada en la medición externa y estandarizada de los aprendizajes que se ha expresado también en sus propios programas de seguimiento y monitoreo de la educación, convertidos en referentes a la hora de transferir la tecnología necesaria para adoptar evaluaciones de aprendizaje a nivel nacional. Al respecto, destacamos las evaluaciones del LLECE de la UNESCO que, centradas en los aprendizajes alcanzados por los estudiantes de la enseñanza primaria, actualmente se presentan como instrumentos para garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad en el marco de la Agenda 2030. A su vez, las pruebas PISA de la OCDE se han consolidado en

una poderosa herramienta que lleva a los países a competir por la mejora de los resultados educativos a nivel global.

A pesar de la centralidad de estas iniciativas y del discurso del *accountability* que las define desde los años 1990, dimos cuenta también de la existencia de narrativas que tensionan y discuten algunos elementos constitutivos de estas propuestas durante los gobiernos nacionales del período 2003-2015. Se sostuvo que las pruebas estandarizadas reflejan cierto criterio meritocrático que ignora los contextos y las historias de producción de esos resultados, conduciendo a una mayor segmentación del sistema educativo al hacer públicos los resultados obtenidos por las escuelas. Fue entonces cuando surgieron especificidades locales en el desarrollo de estas políticas que buscaron limitar sus efectos sobre los actores e instituciones dentro de una agenda política que se propuso vincular la calidad con el derecho a la educación, y que llevaron al despliegue de perspectivas más amplias sobre la evaluación y al establecimiento de límites legales al uso de los resultados procedentes de las pruebas estandarizadas. Estos discursos nacionales articularon también con aquellas propuestas promovidas por OI como la UNESCO que alentaron el despliegue de sistemas educativos inclusivos. En el periodo 2015-2019 volvió a sustentarse en un modelo tecnocrático orientado por el paradigma de la rendición de cuentas y hegemonizado por el modelo neoliberal, que asocia resultados estandarizados a calidad y a la educación a la formación de capacidades individuales para el desarrollo económico en estrecha asociación con el discurso internacional.

En suma, a pesar de los cuestionamiento a la lógica tecnocrática propia de las pruebas estandarizadas en el periodo de los gobiernos de corte progresista y de la generación de un marco legal que limitó los efectos de las pruebas de desempeño, los enfoques del *accountability* impulsados por los OI a lo largo de casi tres décadas hegemonizaron el sentido de la “verdadera evaluación” marcando la orientación de las políticas que circulan a nivel global en los distintos contextos de gobierno. Si bien como se ha señalado hubo periodos de impugnación de sus componentes meritocráticos e individualistas, la agenda internacional siguió determinando el curso de la evaluación a nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

BONAL, X. La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado*, 16 (3), 2013, p. 11-29.

CASTELLANI, A. ¿Qué hay detrás de las Fundaciones y ONGs Educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018). Informe de Investigación N°6, Observatorio de las Elites, CITRAUMET-CONICET, 2019.

CORAGGIO, J. L. Las propuestas del banco mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? Ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil”, organizado por Ação Educativa, São Paulo, 28-30 junio, 1995.

CORBALÁN, M. A. *El Banco Mundial. Intervención y Disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Biblos, Argentina, 2002.

DOS SANTOS, F. A.; PETOUR, M. T. F. Internacionalização dos sistemas de avaliação: evidências de Brasil e Chile. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, 2019, p. 1829-1846.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas a partir del cambio de siglo : alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación, *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año 7, No. 13, 2019.

FELDFEBER, M.; PUIGGRÓS, A., ROBERTSON, S.; Duhalde, M. *La privatización educativa en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA, 2018.

INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN AMÉRICA LATINA (IEAL). Las alianzas público-privadas en educación: instrumentos ideológicos para un continuum del control privado sobre lo público, IEAL, Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. San José, Costa Rica : Editorial Internacional de la Educación América Latina, 2023.

OSZLAK, O. Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego, *Enoikos*, Año IX, N. 19, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2001, p.164-179.

PARCERISA, L.; VERGER, A. Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 20(3), 2016, p. 15–51.

RODRIGO, L. Los programas internacionales de evaluación estandarizada y el tratamiento de sus datos a nivel nacional. El caso de Argentina en el estudio PISA de la OCDE. *Foro de Educación*, 17(26), 2019, p. 73-94.

RODRIGO, L.; RODRÍGUEZ MOYANO, I. Los docentes y la evaluación de la calidad. Un análisis de las actuales políticas de formación docente orientadas a la evaluación en Argentina, *Revista ETD – Educação Temática Digital*, Vol. 25, 2023, p. 1-19.

RODRIGO, L.; RODRÍGUEZ MOYANO, I. La evaluación de la calidad de la educación en Argentina. Tendencias y trayectoria de la política educativa nacional (1990-2022), *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, Vol. 9, núm. 17, 2022.

RODRÍGUEZ MOYANO, I.; RODRIGO, L. Educación, inclusión y calidad. los discursos de los organismos internacionales y las políticas de evaluación en la Argentina reciente, *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Dossiê temático Olhares para a diversidade, inclusão escolar e exclusão social: contribuições da educação social, v. 15, n. esp. 3, nov., 2020.

RODRÍGUEZ, L., VIOR, S.; MÁS ROCHA, S. M. Las Políticas de Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina (2016-2018), *Educ. Real*, 4(43), 2018, p. 1405-1428.

SCHEERENS, S; BOSKER, R. J. The Foundations of Educational Effectiveness. Oxford, UK: Pergamon, 1997.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundada* (1. ed.). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2002.

Documentos

BANCO MUNDIAL. Aprender para hacer realidad la promesa de la educación, Washington, DC, 2018. <https://www.bancomundial.org/es/events/2018/11/06/aprender-para-hacer-realidad-la-promesa-de-la-educacion>

BANCO MUNDIAL. What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper. SABER Working Paper Series, N° 9, 2015. https://olc.worldbank.org/sites/default/files/Whatmatters_SAA_framework_paper_Demas_2014_4.pdf

BANCO MUNDIAL. Profesores excelentes, cómo mejorar el aprendizaje en América Latina, Washington, DC., 2014. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20488/Great%20Teachers_Spanish.pdf?sequence=8&isAllowed=y

HOLM-NIELSEN, L.; HANSEN, Th. N. Educación y competencias en Argentina. Evaluación del capital humano de Argentina, Banco Mundial, 2003.

BANCO MUNDIAL, La educación en América Latina y el Caribe, Documento Estratégico, Equipo de Educación LCSHD, Washington, 1999.

BANCO MUNDIAL. Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial, Washington, 1996.

BANCO MUNDIAL. Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de

la educación, Washington, 1991.

BECERRA, M., ESPAÑA, S.; FISZBEIN, A. Enfoques sobre la eficiencia del gasto en educación básica en la Argentina, 2003. <http://documents.worldbank.org/curated/en/543021468768345127/Enfoques-sobre-la-eficiencia-del-gasto-en-educacion-basica-en-la-Argentina>

CEPAL-UNESCO. Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1992. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-conocimiento-eje-la-transformacion-productiva-equidad>

EXPERTON, W. Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina, Washington, DC: Banco Mundial, 1999. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/970191468769219544/pdf/multi-page.pdf>

OCDE/UNESCO-UIS. Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further results from PISA 2000. Paris, 2003.

OPERTTI, R. Inclusión Educativa: El Camino del Futuro Un desafío para compartir. 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE 2008), OEI, UNESCO, 2008. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162787_spa

PEREZ, H. y ALONSO BRÁ, M. *La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?* CLAD, Caracas, 1997.

PRELAC. Educación de Calidad para todos. Un asunto de derechos humanos, UNESCO, Santiago de Chile, 2007. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150272>

UNESCO. Framework for Action Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all, 2015. Recuperado de: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/wef-framework-for-action.pdf>

UNESCO. Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Santiago de Chile, OREALC, 2007. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150272>

UNESCO. Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos. LLECE, OREALC/UNESCO, Santiago, 2002. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131037_spa

UNESCO. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica: Informe técnico. LLECE, OREALC/UNESCO, Santiago, 2001. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149268>

UNESCO. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Segundo informe. LLECE, OREALC/UNESCO, Santiago, 2000.

UNESCO. Primer Estudio Internacional Comparativo Sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. LLECE, OREALC/UNESCO, Santiago, 1998. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149268>

UNESCO (s.f.) Reorientar la alfabetización para alcanzar los objetivos de la Agenda Educación 2030. <https://es.unesco.org/news/reorientar-alfabetizacion-alcanzar-objetivos-agenda-educacion-2030>

Normativa consultada

Ley de Transferencia de Servicios Educativos (N° 24.049/1992)

Ley Federal de Educación (N° 24.049/1993)

Ley de Educación Superior (N° 24521/1995)

Ley de Educación Nacional (N° 26.206/2006)