



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación

Número 10 - Enero Abril 1996

Evaluación de la Calidad de la Educación

Datos Artículo

Título: Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC

Autor: María Lucrecia Tulic

Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC

María Lucrecia Tulic (*)

La evaluación se ha constituido en un instrumento de la mayor utilidad para aquellos que dirigen los programas públicos en su aplicación diaria y también para aquellos que formulan y toman las principales decisiones sobre las políticas.

Desde la perspectiva de la gerencia pública, la información suministrada por la evaluación es utilizada principalmente para aprender de los errores, corregir la ejecución de los programas y, eventualmente, para hacer efectivas las responsabilidades funcionariales del caso. Desde la perspectiva de las decisiones superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión, además de hacer efectiva la responsabilidad de los gerentes que la han manejado.

159

1. Introducción

Las políticas públicas gubernamentales presentan ciertos problemas de carácter casi constitutivo que hacen altamente recomendable su constante evaluación. En primer término, se destaca la naturaleza de las tecnologías que se utilizan en los programas específicos y que impiden asegurar que su ejecución dé como resultado una mejora sensible de la situación; en segundo lugar, aparece la precariedad de los conocimientos sobre los requisitos mínimos a cumplir para asegurar su correcta puesta

(*) María Lucrecia Tulic es subsecretaria de Políticas Compensatorias del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina. Anteriormente estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación de dicho Ministerio, cuyo equipo técnico ha colaborado en la realización de este trabajo.

en práctica en la etapa de ejecución en los distintos espacios de acción y decisión del Estado; y en tercer término, se manifiestan las restricciones políticas y administrativas que afectan, con particular fuerza, a su implementación. La presencia permanente de estos problemas con mayor énfasis en las áreas de desarrollo social, obliga a evaluar en forma sistemática estos programas.

La preocupación por la eficiencia y la eficacia de las políticas del Estado, desde la perspectiva de la democratización, es un hecho reciente en América Latina.

Obedece a un conjunto de variables que traducen y expresan la complejidad de los procesos de cambio en la naturaleza y el rol del Estado ocurridos en la región en los últimos diez años.

Estamos ante un Estado más preocupado por lo social y por la macroeconomía, por la regulación de los procesos sociales y económicos, por las políticas de integración con países vecinos, por el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia en situaciones de crisis y ajuste financiero.

En la base de esta preocupación se pueden mencionar, en el caso argentino, los siguientes factores facilitadores:

- la estabilidad económica alcanzada que reduce la incertidumbre de los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios.
- la estabilidad política que requiere eficiencia y transparencia en la gestión pública para acreditar la legitimidad de las instituciones y de los políticos ante la sociedad.
- la consolidación democrática que descansa en la previsibilidad del horizonte futuro y, por lo tanto, en la continuidad de las políticas.
- la emergencia de nuevos actores, como el parlamento, que asumen un papel de equilibrio entre fuerzas políticas en salvaguardia de los derechos individuales y sociales.
- la escasez de recursos críticos que impulsa a una optimización en su uso, sujeto a controles y al cumplimiento de los objetivos fijados.

Nos parece importante distinguir conceptualmente diferentes modalidades que adquiere esta preocupación por la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, a fin de identificar la ubicación de la experiencia argentina que se desea transmitir.

2. Algunas consideraciones generales

En su acepción más general, evaluación es la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el gobierno realiza para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida.

En materia de evaluación de las políticas públicas las ciencias sociales oscilan entre dos posturas (Meny & Thoenig).

Una consiste en estudiar, dentro del sistema político, los medios y organismos que asumen una actividad de formación de opinión o enjuiciamiento de la acción del Estado. Existen distintos actores que asumen diariamente este papel: la prensa, los medios de comunicación, los funcionarios, las asociaciones de consumidores y usuarios, los grupos de presión. El gobierno y la sociedad debaten en forma cada vez más abierta acerca de sus obligaciones y derechos y, quizás como nunca en la historia, esta discusión tiene amplia y rápida difusión a través de los canales de comunicación existentes. Son esas mismas vías las que devuelven los debates que transcurren en otras partes del mundo, lo que agrega valor testimonial y documental a la discusión que sucede en el país.

La otra postura consiste en elaborar conceptos y métodos que permitan describir, explicar y valorar en forma objetiva y sistemática, los resultados de la acción de gobierno. Se trata de una orientación más instrumental y vinculada a la gestión, ya que constituye el nexo para decidir el éxito y fracaso entre la definición de la política y su puesta en práctica en la realidad.

Este trabajo se refiere a la segunda posición en materia de evaluación de las políticas públicas.

3. Metodologías de evaluación y control

En este sentido, es conveniente diferenciar distintas metodologías utilizadas en el ámbito del Estado vinculadas con las formas de medir y apreciar procesos y resultados de las políticas públicas, para establecer sus alcances y diferencias.

Auditoría: Constata la veracidad en el cumplimiento de los objetivos de la gestión de gobierno, sin cuestionar su validez. Trabaja sobre la

base de la documentación escrita para corroborar la información disponible y comparar los datos con los elementos que surgen de los informes oficiales. Tiene un sentido de verificación documental, y apunta hacia la eficacia de la política pública.

En Argentina se crean por disposición de la ley 24.256, sancionada en 1992, dos órganos de control del Poder Ejecutivo Nacional. La Auditoría General de la Nación como cuerpo externo, dependiente del Congreso Nacional, y la Sindicatura General de la Nación para el control interno. La Auditoría es una creación innovadora en el campo de las relaciones entre los poderes del Estado y tiene competencia, según el artículo 117 de la citada ley, sobre el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Para cumplir estas importantes funciones, esenciales en el Estado democrático, la Auditoría General examina documentos y registros que le permitan fundamentar una recomendación, evaluación u opinión profesional referida a la consistencia de los sistemas de información y control, la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones, el fiel cumplimiento de los reglamentos y políticas prescritos y/o la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones actuales y los resultados de pasadas operaciones de un organismo o programa.

Control de gestión: Se desarrolló en la década del 70 como resultado de la adopción de esquemas de planificación de la acción de gobierno. Buscaba la correspondencia entre los lineamientos señalados en los planes de desarrollo y su concreción en la realidad. La decadencia y desuso de la planificación tradicional restringió su utilización a unas pocas variables, casi siempre asociadas a la ejecución de los recursos o al desempeño temporal de los planes de obra. Las consideraciones referidas a resultados e impactos estuvieron así sistemáticamente ausentes (Martínez Nogueira).

Presupuesto por programas y resultados: Las técnicas de presupuestación originadas en Estados Unidos y Francia en la década del 70 permitieron medir el uso de los recursos en relación a las metas presupuestarias y cuantificar los avances logrados, si bien resultaron limitadas por las restricciones tecnológicas de la época.

Éstas se mostraron lentas e insuficientes para la elaboración de matrices multivariadas y para el almacenamiento y procesamiento de una masa enorme de información constante. El traslado de estas técnicas a América Latina se vincula con el intento de superar la antinomia plan-presupuesto y limitar las luchas políticas por los recursos, que se trasladaban al seno del gobierno. El presupuesto por programas fue difundido por la CEPAL y trasladado a los funcionarios latinoamericanos mediante grandes esfuerzos de capacitación por el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planeamiento Económico y Social), pero no logró vencer los obstáculos derivados de las rigideces y tradiciones de la administración pública. Su adopción por los gobiernos, en muchos casos, no fue más que una operación cosmética (o gatopardista) para que todo siguiera igual. El presupuesto por resultados, versión más reciente, despertó nuevas expectativas porque está ligado a la tecnología informática y permite desarrollar grandes series de datos y construir indicadores para el seguimiento de las actividades del gobierno y verificar el cumplimiento de las políticas.

Apunta a los resultados de la gestión, monitoreando los insumos que integran cada resultado. Requiere un equipo muy capacitado y entrenado y fuerte decisión política para vencer los prejuicios y las formas tradicionales de ejecución presupuestaria, sobre todo en la etapa inicial de ejecución.

Gerencia pública: Esta corriente se inicia en los años 60, promovida por las Naciones Unidas, con énfasis en los países desarrollados, buscando nuevos diseños para reorganizar la administración pública desde una visión más vinculada con la gestión en la empresa privada. Se trataba de elaborar metodologías de indicadores de la gestión, sobre la base de información estadística de difícil recolección. En América Latina se difundió como respuesta a la problemática de las empresas de servicios del Estado. Este subsector, que en Argentina llegó a tener dimensiones muy amplias antes de las privatizaciones de los años 90/94, respondió con una fuerte inercia ante las propuestas de cambio y modernización.

Evaluación de programas: Esta práctica se vincula con el desarrollo del Estado de bienestar en el mundo occidental, que prohijó la emergencia de vastos y variados programas de atención social.

Estos programas perseguían objetivos concretos (elevar el nivel nutricional, alcanzar metas de salud) y afectaban poblaciones específicas (niños en edades determinadas, personas mayores de cierta edad), bajo el supuesto de que determinadas acciones permitían el logro de ciertos resultados benéficos. La presión de los parlamentos en los países desarrollados movió a los gobiernos a incorporar la medición de logros

como requisito para la asignación de recursos. Esto se constituyó en factor clave para la continuidad de los programas, que constituían fuente de trabajo para numerosos técnicos y profesionales, y eran parte de la acción política de muchos dirigentes nacionales y locales, que lograban por su intermedio lealtades electorales. En Estados Unidos y Europa se fue conformando una nueva profesión: la de evaluadores de programas, dejando tras de sí una tradición experimental y desarrollos metodológicos valiosos.

En Argentina esta concepción tuvo limitadas expresiones, ya que no existieron mediciones sistemáticas de programas sociales. Una excepción fue la evaluación del programa de comedores escolares, a mediados de la década del 80, emprendida por un equipo especializado, para detectar el impacto de las acciones sobre la talla de los escolares y la incidencia de los aspectos administrativos y de gestión en la organización de la actividad alimentaria.

Actualmente esta línea de trabajo ha sido retomada por la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación, de reciente creación y cuenta con un financiamiento del Banco Mundial. Se trata del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, a desarrollarse entre 1996 y 1999, que promueve el seguimiento de los programas sociales de todo el gobierno central y su aplicación en las provincias. Para ello se integra con un módulo para generar un Sistema de Información sobre la pobreza, brindar capacitación y gerenciamiento en proyectos sociales y realizar el seguimiento *in situ* de las políticas y recursos que el Gobierno nacional destina a ejecutar a través de provincias, municipios y entidades no gubernamentales.

Evaluación de políticas públicas

Las metodologías descritas no fueron incorporadas en forma sistemática a la práctica cotidiana de la administración. Constituyeron esfuerzos aislados y pasajeros, producto de impulsos propios de funcionarios comprometidos, cuya duración estaba ligada a su permanencia en las diferentes gestiones. La alta rotación de los funcionarios, la discontinuidad de los períodos democráticos y los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios erosionaron la posibilidad de conformar una tradición organizacional en el sector público argentino.

Las condiciones actuales del país hacen posible y necesario encarar la evaluación de políticas públicas como proceso sostenido y sistemático, que vele por la optimización de los recursos públicos y genere credibilidad en la gestión de la dirigencia nacional.

El funcionamiento pleno de las instituciones democráticas, la separación efectiva de los poderes del Estado, la necesidad de transparencia y efectividad en el uso de los recursos dan impulso a la emergencia de formas de medición y evaluación de procesos y resultados de la acción estatal.

Se debe tener en cuenta que el primer objetivo de la evaluación es contribuir a implementar programas de modo eficiente y efectivo a fin de que alcancen las metas propuestas. Para ello, la evaluación necesita proveer información relevante para modificar o cambiar el curso de la implantación, o mejorar oportunamente su diseño, de manera que se logren los objetivos.

Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación lo constituirá su institucionalización en la administración pública, en especial en los organismos encargados de los programas sociales masivos. Sólo cuando se entienda correctamente el rol de la evaluación y, por consiguiente, su significación estratégica, podrá iniciarse ese proceso. La institucionalización supone en primer término un desarrollo de la capacitación del personal para llevar a cabo esta tarea, la formación de equipos humanos que puedan diseñar y aplicar evaluaciones técnicamente bien concebidas y ejecutadas. En segundo lugar, supone el desarrollo de estrategias, métodos y técnicas de evaluación apropiadas a las situaciones y características específicas de los países de la región. Sus formas organizativas, su cultura administrativa y sus formas de vinculación con la ciudadanía deben ser tomadas muy en cuenta. En tercer lugar, supone crear y ubicar en la estructura organizacional a la unidad encargada de ejecutar estos programas de evaluación. Su ubicación, jerarquía, acceso a los órganos ejecutores y directivos, y la mantención de un equipo técnico que pueda disponer de recursos necesarios para la evaluación son puntos claves del proceso de institucionalización. Por último, supone la creación y fortalecimiento de centros de evaluación fuera de la administración pública que sean capaces de llevar adelante estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance del propio sistema interno del sector público.

La evaluación de logros educativos se inscribe en esta corriente, en consonancia con lo dispuesto por la Ley Federal de Educación n° 24.195, sancionada en abril de 1993.

A continuación se presenta como estudio de caso la construcción del Sistema Nacional de Evaluación, un instrumento de medición y evaluación de logros educativos, realizada en el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

4. Un caso: la evaluación de logros educativos

Se reconoce actualmente en forma definitiva la centralidad de la educación y el conocimiento en el logro de mejores niveles de competencia para el crecimiento económico de los países y en la constitución de una ciudadanía capaz de sostener y fortalecer la democracia y avanzar hacia la equidad social. Una estrategia de crecimiento competitiva requiere de capacidades y habilidades que se brindan en el sistema educativo. La organización y la participación social que sustentan la democracia refleja la convivencia solidaria que se inicia y perfecciona en el ámbito educativo. Por último, sólo una población educada puede legitimar liderazgos capaces de capturar las demandas sociales y transformarlas en acciones efectivas.

Las numerosas demandas planteadas a la educación han puesto en evidencia un alto grado de insatisfacción con los aprendizajes realizados en el sistema educativo. Así lo han expresado sectores de la comunidad -padres de escolares, empresarios, políticos-, que han reaccionado frente a la falta de respuesta de las instituciones educativas a los requerimientos del mundo moderno.

Este diagnóstico de creciente insatisfacción que recogían las encuestas, adjudicando a la educación un lugar prioritario entre los principales problemas del país, fue ratificado en Argentina al conocerse los resultados del Primer Operativo de Evaluación de logros de aprendizaje realizado durante 1993. La ciudadanía confirmó por medio de esos datos en forma sistemática y científica las presunciones colectivas acerca del deterioro de la calidad educativa.

Mejorar la calidad educativa se transformó entonces en un objetivo de política asentado en un diagnóstico real y preciso de las principales debilidades del sistema y en un punto de debate acerca de los factores que intervienen para elevar el rendimiento escolar.

Alcanzar ese objetivo es una tarea prioritaria en la que están solidariamente comprometidos el Gobierno nacional y las jurisdicciones.

En esa dirección el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad cumple un papel estratégico para retroalimentar al sistema educativo ya que produce información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados.

5. La política de evaluación de la calidad educativa

El marco jurídico de la Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, es explícito en cuanto a la necesidad de producir información

básica para la formulación de políticas de mejoramiento de la calidad, a través de la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

La operalización de una política pública de evaluación de la calidad pone en marcha un conjunto de decisiones y procesos que permiten medir y valorar los resultados finales del aprendizaje que brindan los servicios educativos, atendiendo a las particulares condiciones del país.

5.1. *El diseño institucional*

En el caso argentino, debe recordarse que a partir de 1989 se desarrolla una política de descentralización de servicios, transfiriendo responsabilidades educativas hacia las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pero reforzando el papel articulador e integrador del Ministerio nacional.

La nueva estructura organizativa inscrita en la ley de Ministerios (23.930) y las funciones encomendadas por la Ley Federal de Educación (24.195) asignan un nuevo rol a la cartera de Cultura y Educación, convertida desde 1993 en un ministerio para todas las escuelas del país y sin intervención directa en la gestión de las mismas.

Ello implica que la tarea de administración y gestión de establecimientos (de nivel primario, medio y terciario) está en manos de las jurisdicciones y del sector privado. El Ministerio público se reserva la conducción estratégica del Sistema Educativo Nacional, contando para ello con algunos instrumentos idóneos e innovadores, en especial el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y la Red Federal de Información Educativa.

La nueva estructura organizativa incorpora dentro de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa a la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. Dentro de ella es la Dirección Nacional de Evaluación la encargada de realizar anualmente acciones sustantivas de evaluación de logros de alumnos en el Sistema Educativo Nacional.

En orden al sistema federal de gobierno, la concertación de políticas educativas se realiza en el seno de un Consejo Federal de Cultura y Educación que, presidido por el Ministro de Educación de la Nación, está integrado por todas las jurisdicciones.

En relación a la función de evaluación permanente del sistema educativo, el artículo 48 de la Ley Federal de Educación dispone que «*El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la*

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo...» para lo cual el MCE «deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas». Así como «enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas cámaras del Congreso de la Nación donde se detallen los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecen en la presente Ley» (Art.48º).

La misma Ley en su artículo 49 define un concepto de calidad de la educación, que incluye tres dimensiones, al establecer que *«la evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente»* (Art. 49º).

A fin de dar cobertura territorial al mandato legal y trabajar en forma coordinada con las administraciones jurisdiccionales, el SINEC adoptó una modalidad operativa que articula funcionalmente la Coordinación General -a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación- con Unidades Ejecutoras en las provincias y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Este diseño permite viabilizar el proceso de concertación entre los componentes nacional y provinciales del Sistema, condición esencial para el cumplimiento de la misión encomendada por la Ley Federal de Educación.

Este modelo derivó en la creación, por parte de la mayor parte de los gobiernos provinciales, de unidades especializadas a las que hubo que dotar de personal técnico, especialmente entrenado para colaborar en las tareas de elaboración de los instrumentos e instructivos necesarios para el proceso de evaluación.

5.2. *La construcción del proceso de evaluación*

Cuando desde una organización pública se transita por primera vez un camino (instrumentación de una política) se abre un proceso decisivo sujeto a numerosas circunstancias:

- la claridad de los objetivos de la política pública
- el grado de consenso alrededor de esos objetivos

- las condiciones organizacionales
- la cantidad y calidad de los actores involucrados
- el ámbito territorial de la política

Todas estas condiciones se tomaron en cuenta para instalar el mandato de la Ley Federal convertido en política pública: la construcción y puesta en funciones del SINEC en el ámbito del renovado Ministerio de Cultura y Educación de la Nación¹.

Se decidió que era necesaria una estrategia de ir «paso por paso» para lograr alcanzar los objetivos previstos. La instancia organizativa fue la creación de un nuevo ámbito: la Dirección Nacional de Evaluación, que inauguró una instancia de trabajo hasta entonces inédita en el país, como es la construcción de un proceso de medición y evaluación de la calidad educativa.

5.3. *Aprender de otros*

Para comenzar la marcha, fue necesario entonces transformar los conocimientos teóricos en decisiones prácticas, traducir plásticamente en hechos concretos las enseñanzas derivadas de la experiencia de otros países. Se analizaron modelos, propuestas y enfoques para la realidad vigente nacional y se construyó un modelo adaptado dinámicamente a las necesidades de la implementación de la Ley Federal de Educación y la consiguiente transformación del Sistema Educativo Nacional.

5.4. *Resultados inmediatos*

La decisión política de poner en marcha la Ley Federal en el menor tiempo posible obligó a la implementación rápida del proceso de evaluación de resultados.

Esta situación inédita impulsó a tomar rápidas pero meditadas decisiones políticas y técnicas, que culminaron en los Operativos Nacionales de 1993, 1994 y 1995, que otorgan características propias a la experiencia argentina.

5.5. *La primera experiencia: Operativo Nacional 1993*

Frente a la disyuntiva entre evaluar los objetivos curriculares o las competencias adquiridas por los alumnos, se optó por esta última alternativa.

A su vez, se decidió incluir el medio escolar, en lugar de tomar el conjunto más amplio de las competencias sociales, cuyos resultados podrían escapar/superar la influencia estricta del sistema educativo.

La opción por incluir las disciplinas de lengua y matemática en el Operativo Nacional de 1993, 1994 y 1995 obedeció a su centralidad en el acceso a las bases del conocimiento y a las modalidades comunicacionales necesarias para una mejor integración al mundo social y científico.

Recién en 1994 y 1995 se incorporó el área de Ciencias Sociales y Naturales a fin de completar la información en relación a otras áreas. Se espera que el próximo año se ampliará también a otras disciplinas que son objeto de atención y tratamiento en el Sistema Educativo Nacional.

5.6. *El contexto de negociación*

La dimensión y complejidad del sistema educativo argentino -24 jurisdicciones, establecimientos, secciones de grado, etc.- dificulta la posibilidad de realizar un seguimiento permanente de la calidad de los aprendizajes. A estos inconvenientes se agrega el costo que implica realizar actividades continuas en un territorio tan vasto como el nacional. Además, la falta de antecedentes en el país de procesos que exigen una cultura evaluativa, que sólo se obtiene con la acumulación de experiencias. Por ello se optó por un monitoreo, en este caso anual, que permitió organizar más adecuadamente operativos de gran envergadura técnica y logística.

La decisión acerca de la época del año lectivo en la que se haría la medición y valoración de aprendizajes fue tomada luego de una consulta con las provincias. Por ello los operativos se realizaron en los meses de octubre y noviembre en 1993, en 1994 y en 1995.

Las competencias definidas por la Ley Federal de Educación señalan al Ministerio nacional como principal responsable de llevar adelante el proceso de evaluación de la calidad educativa. En tal sentido, el Ministerio comparte con los organismos jurisdiccionales las tareas de preparación de los instrumentos y entrenamiento del personal especializado para aplicación de las pruebas. Para ello se lleva adelante una negociación entre los niveles políticos que otorga viabilidad y legitimidad al proceso evaluatorio. Ello explica el carácter federal y descentralizado de la política en ejecución, verdadero ejemplo de construcción de consensos en el ámbito nacional.

5.7. *La cultura de la evaluación*

La utilización del muestreo se justifica como la más eficiente tanto en términos de costos como de oportunidad. La opción por la enumeración completa (censo) implicaría un operativo de mayor envergadura, con altísimos costos y fuertes requerimientos de personal especializado. Quizás ello sea posible más adelante, cuando esté instalada la «cultura de la evaluación» a la que se hizo mención anteriormente. No obstante, es auspicioso que algunas provincias -en 1993, en 1994 y en 1995- realizaron operativos sobre la totalidad de los establecimientos.

El sistema educativo argentino se encuentra en una etapa de transición hacia un nuevo modelo de organización y gestión a partir de las definiciones que los legisladores plasmaron en la Ley Federal de Educación. Los cambios previstos en la estructura del sistema y la incorporación de una masa crítica de nuevos contenidos curriculares hará necesario revisar algunos criterios del proceso de evaluación para adaptarlo a la realidad de esta etapa de revisión y cambios.

5.8. *¿A quiénes se evalúa?*

El universo que se ha investigado es el conjunto de alumnos que en la Argentina cursaron, en 1993, 1994 y 1995, el último grado de la enseñanza primaria común y el último año en la enseñanza media en las modalidades de bachillerato, comercial y técnica (industrial y agraria), y otros cortes en el sistema (3° grado, 6° grado) finalizaciones de ciclo según corresponde a la nueva estructura del Sistema Educativo Nacional. Se ha excluido del universo la enseñanza primaria especial y la de adultos, así como algunas especialidades del nivel medio (especial, adultos, artística, etc).

5.9. *¿Para qué se evalúa? Significado de la evaluación como política pública*

La consideración de la evaluación de la calidad educativa como política pública tiene significado por su estrecha vinculación con el objetivo de mejorar la gestión y la calidad de la enseñanza.

En tal sentido, el proceso iniciado tiene impacto sobre el diseño de políticas fiables de mejoramiento a partir de una base de información acerca de las carencias y debilidades en las instancias del aprendizaje. El papel de retroalimentación de un sistema que suele caminar «a ciegas» se logra a través de la devolución de la información sobre el

desempeño de sus alumnos a los establecimientos escolares, profesores, funcionarios técnico-políticos, supervisores, etc. De esta manera se logra fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión educativa, objetivo buscado con el consenso de la sociedad. La operación de transferencia de información acerca de los resultados de los alumnos a los profesores y maestros contribuiría también a mejorar el ejercicio profesional del docente, ya que estaría en mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas para mejorar el aprendizaje de los alumnos.

También las familias de los estudiantes al disponer de resultados podrán confrontar con mayor precisión sus opiniones satisfactorias o insatisfactorias en relación al desempeño de los establecimientos. Ello redundará en decisiones más responsables en la elección de alternativas educativas.

La reciente experiencia de Argentina indica que la sociedad toda se conmovió con el conocimiento de los resultados del Operativo de 1993. Ello produjo un debate en los medios de comunicación acerca del papel de la escuela, la situación del trabajo docente, el sentido de los conocimientos que se transmiten, etc.

A N E X O

SÍNTESIS DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS POR EL SINEC 1993-1996

Acciones de implantación

- Diseño y montaje del Sistema Nacional de Evaluación (1993).
- Implementación y fortalecimiento de la red de evaluación a través de la instalación de unidades ejecutoras jurisdiccionales -24 unidades- (1993/1994).

Acciones de evaluación de rendimientos escolares

- Operativo Piloto de validación de instrumentos de evaluación para las áreas de matemática y lengua en los niveles primario y medio (1993).
- Operativo Nacional de Evaluación. Muestra: 20.000 alumnos. Áreas: matemática y lengua. Niveles: 7° grado nivel primario y 5° año nivel medio (1993).

- Operativo Piloto de validación de instrumentos de evaluación para las áreas de matemática, lengua, ciencias sociales y naturales en los niveles primario y medio (1994).

- Operativo Nacional de Evaluación. Muestra: 80.000 alumnos. Áreas: matemática, lengua, ciencias sociales y naturales. Niveles: 7° grado nivel primario y 5° año nivel medio (1994).

- Operativo Piloto de validación de instrumentos de evaluación para las áreas de matemática, lengua, ciencias sociales y naturales en los niveles primario -3° y 7° grado- y nivel medio -2° y 5° año- (1995).

- Operativo Nacional de Evaluación. Muestra: 180.000 alumnos. Áreas: matemática y lengua. Niveles: 3° y 7° grado nivel primario y 2° y 5° año nivel medio. Áreas: ciencias sociales y ciencias naturales. Nivel: 7° grado nivel primario (1995).

- Evaluación censal de carácter experimental en dos jurisdicciones: San Juan (1994) y Tierra del Fuego (1994 y 1995).

Acciones de evaluación de factores asociados al rendimiento escolar

- Aplicación de instrumentos complementarios para el análisis de factores asociados al rendimiento escolar. Instrumentos destinados a alumnos, docentes, directivo -nivel primario y medio- y familias -nivel primario-. Se aplicaron sobre la misma muestra seleccionada para las pruebas de rendimiento (1993).

- Aplicación de instrumentos complementarios para el análisis de factores asociados al rendimiento escolar. Instrumentos destinados a alumnos, docentes, directivo -nivel primario y medio-. Se aplicaron sobre la misma muestra seleccionada para las pruebas de rendimiento (1994).

- Aplicación de instrumentos complementarios para el análisis de factores asociados al rendimiento escolar. Instrumentos destinados a alumnos, docentes, directivo -nivel primario 3° y 7° grado-. Se aplicaron sobre la misma muestra seleccionada para las pruebas de rendimiento (1995).

Acciones tendientes a mejorar los rendimientos escolares

- Diseño y elaboración de Propuestas Metodológicas para el Mejoramiento de la Enseñanza a partir de los resultados de la evaluación 1993.

Áreas: matemática y lengua. Niveles: primario y medio. Este material se distribuyó a la totalidad de las escuelas del país -40.000 aproximadamente- (1993/1994).

- Diseño y elaboración de Propuestas Metodológicas para el Mejoramiento de la Enseñanza a partir de los resultados de la evaluación 1994. Áreas: matemática y lengua. Niveles: primario y medio. Este material se distribuyó a la totalidad de las escuelas del país -40.000 aproximadamente- (1994/1995).

- Diseño y elaboración de Propuestas Metodológicas para el Mejoramiento de la Enseñanza a partir de los resultados de la evaluación 1995. Áreas: matemática, lengua, ciencias sociales y ciencias naturales. Niveles: primario y medio según corresponda. Este material se distribuye a la totalidad de las escuelas del país -40.000 aproximadamente- (1995/1996).

- Diseño y elaboración de módulos para la capacitación de supervisores y directores en el uso y aprovechamiento de la información de evaluación como insumo para el mejoramiento de la gestión escolar (1995).

174

Acciones de carácter experimental

- Evaluación del desempeño docente para los niveles primario y medio. Muestra: 600 docentes (1994).

- Evaluación del nivel medio de adultos en cinco jurisdicciones. Carácter: censal (1994).

- Evaluación de programas especiales (1995/1996).

Acciones de difusión de la información

- Elaboración y difusión de informes gráficos de resultados de evaluación (1993-1995).

- Elaboración y distribución de gacetillas de prensa y síntesis ejecutivas sobre diferentes aspectos de la evaluación (1993-1995).

- Elaboración y difusión de videos sobre aspectos claves del sistema nacional de evaluación, los resultados y la utilización de los mismos (1994-1995).

Acciones de asistencia técnica

- Acciones de asistencia técnica en diversos aspectos de la evaluación en las 24 jurisdicciones (1993-1995).

- En el marco del Programa de Cooperación y Asistencia Técnica de la OEI se llevaron a cabo acciones de asistencia a los equipos responsables de las áreas de evaluación de Paraguay y Bolivia (1995).

Participación en programas internacionales

- Programa de Cooperación y Asistencia Técnica para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa OEI/MCE (1995).

- Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación OREALC/UNESCO (1995).

Nota

(1) A partir de la transferencia a las provincias de los establecimientos de educación secundaria y terciaria (1992/1993), el nuevo ministerio dejó de gestionar en forma directa los centros educativos. Se transformó en un órgano de formulación de políticas y acciones compensatorias, investigación y evaluación de resultados educativos.