



VI Jornadas de Sociología de la UNLP
“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario.
Reflexiones desde las Ciencias Sociales”
La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010

Autora: Cristina Olga Basualdo

Institución: Universidad Nacional de Salta

Correo Postal: Los Crespones N° 757 -. 4400 Salta-Argentina

E-Mail: crisbas@unsa.edu.ar

Mesa: 30 - Sociología política de la educación. Políticas educativas, Gestión Institucional y el escenario de la educación como derecho

Título de la Ponencia: Índices e indicios

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es parte de las discusiones en el ámbito de nuestro proyecto acerca de las funciones políticas de las evaluaciones nacionales en tres países de América Latina. Uno de nuestros objetivos está centrado en analizar la legislación relativa a la reforma de la reforma en cuanto a la -así llamada- 'calidad de la educación' que pareciera dirigirse, al menos en parte, hacia otras perspectivas ideológico-políticas.

Reconocer las finalidades y propósitos de los sistemas nacionales de evaluación que establecen las nuevas legislaciones de los respectivos países y, compararlos con los planteos de las leyes anteriores producto de las reformas del Estado en los '90, puede ser beneficioso para advertir la tendencia de las políticas que sobre este tema adhieren los distintos países en cuestión.

Pensando en un contexto amplio de prácticas, nos preguntamos si acaso en el discurso post-reforma de las nuevas leyes de educación de Argentina, Uruguay y Brasil se afecta y/o relativiza la impronta del neoliberalismo, es decir, si estas nuevas leyes dejan entrever, a partir de la concepción de calidad en ellas, la promoción e indicios de un modelo de desarrollo de otro carácter.

ALGUNAS consideraciones previas: los '90

Cuando nos planteamos respecto de lo que dicen las actuales Leyes de Educación sobre la Evaluación de la Calidad y nos interrogamos, además, sobre la posibilidad de encontrar un intersticio para salir del mercado, estamos afirmando que las leyes anteriores articulaban estrechamente con las reformas estructurales que sufrieron los estados latinoamericanos en la década de los '90.

A las explicaciones debemos encontrarlas, retrocediendo en el tiempo, en los años '70, punto de inflexión, y a la respuesta conservadora a la crisis del Estado de Bienestar como su signo distintivo. El Consenso de Washington se constituyó en los '90 en el proveedor de la agenda de reformas estructurales que debían modificar el Estado y la economía de los países de América Latina para poder cumplir con la deuda, crecer y 'derramar', lo que implicaba una profunda modificación de las relaciones Estado-Sociedad para promover una transición hacia economías de libre mercado, sociedad civil del 'tercer sector' y ciudadanía del consumidor. En términos de González Casanova P.¹ podemos decir que tuvo como objetivo central: la privatización de los recursos públicos, la desnacionalización de las empresas y patrimonios de los Estados y los pueblos, el adelgazamiento y la ruptura de los compromisos del Estado social, la 'desregulación' o supresión de los derechos laborales y de la seguridad social de los trabajadores; el desamparo y la desprotección de los campesinos pobres para beneficio de las grandes compañías agrícolas nacionales-extranjeras; la mercantilización de servicios antes públicos (como la educación, la salud, etc.); la depauperación creciente de los sectores medios; el abandono de las políticas de estímulo a los mercados internos; la instrumentación deliberada de políticas de 'desarrollo del subdesarrollo' con el fin de 'sacar del mercado' globalizado a los competidores de las grandes compañías...

En síntesis, estas transformaciones estuvieron signadas, no sólo por el aumento de la interdependencia, sino como se dijo arriba, por el nuevo relato de dominación que tendió a convertir a estas sociedades nacionales periféricas en irrelevantes y a convalidar relaciones asimétricas en los intercambios comerciales y financieros entre los países en desarrollo con el norte desarrollado. Al mismo tiempo, este proceso estaría marcado por una perspectiva negativa de la política y del Estado y por una profunda exaltación de lo individual, del mercado, de la técnica, la gerencia, el pragmatismo político y el marketing.

Y esto es lo que las distintas leyes de Educación de los países latinoamericanos van a registrar, articulándose perfectamente con esta "nueva política". La ofensiva neoliberal tuvo como principal objetivo transformar a la educación en un bien de consumo, rompiendo con

la promesa meritocrática de movilidad social con la cual fue construido el sistema educacional, y su clara utilización para socializar en nuevos significados acerca del orden social. Coherentemente con estos planteos, la práctica de la Evaluación de la Calidad de la Educación consistió en recabar información, enmarcada en la racionalidad técnica, de acuerdo a indicadores de eficacia y eficiencia.

ARGENTINA después del 2000

“A fines del primer trimestre del 2002 imperaba el desorden en los tres ejes en que se sustenta toda economía organizada: el sistema financiero, el presupuesto y el régimen cambiario. La nueva caída de la producción y el empleo y la reaparición de una inflación mensual de dos dígitos revelaban la magnitud del impacto del derrumbe del modelo neoliberal sobre la economía real. No es extraño que, en semejante escenario, prevalecieran pronósticos apocalípticos sobre el futuro inmediato del país y su economía.” (Ferrer, A. 2002)

Si bien Ferrer hace alusión al caso argentino, es sabido que en la región el fenómeno se replicó con el mismo énfasis. Con seguridad se puede afirmar que en 2001 lo que entró en crisis y terminó con su derrumbe, fue el modelo de desarrollo inscripto en el Consenso de Washington. Un modelo que, como se explico anteriormente, no solo fue económico, sino integral. Se puso en evidencia el fracaso tanto del mercado como del Estado, en dar respuesta a la creciente pauperización y deciadadanización de más de la mitad de la población argentina.

El modelo neoliberal de desarrollo produjo una serie de fenómenos que en líneas generales podemos caracterizar como: **Crecimiento sin equidad:** se concentró la riqueza y se expandió la pobreza. **Crecimiento sin empleo:** aumentó la actividad económica con destrucción de puestos de trabajo. **Exclusión social:** los mecanismos de participación social y económica se deterioran y cada vez son más los excluidos. El mercado ya no sólo es excluyente sino que es expulsivo. Un mercado que cada vez necesita menos gente va empujando a la población hacia fuera hasta llevarla a la marginalidad. Asistimos al surgimiento de una sociedad fragmentada, categoría que a continuación veremos aplicada al plano de la educación.

QUÉ pasa con la calidad de la educación?

Coherentemente con el modelo de los '90, la agenda educativa de la región introdujo modificaciones sustanciales en los debates tradicionales sobre la educación, proponiendo como eje principal de abordaje la centralidad del conocimiento y la información en las estrategias de desarrollo, no obstante ello, el balance de su implementación no da cuenta de los resultados esperados en términos de calidad y equidad de los aprendizajes.

Es decir, es de suponer que existen otras cuestiones que son necesarias dilucidar para que la educación se oriente a garantizar esos aspectos. En el caso argentino, la Ley Federal de Educación estableció entre sus Principio Orientadores: *Democratizar la educación, ofrecer igualdad de oportunidades y posibilidades para todos, calidad de la enseñanza, equidad y justicia social*. Esto permite hipotetizar que una transformación educativa que se oriente a garantizar estas razones, necesariamente debe pensarse en función de una perspectiva integral de desarrollo de todos los sectores que componen la sociedad, y no como lo hizo la reforma de los '90, privilegiando una minoría y excluyendo al resto con la falsa promesa del “derrame”.

Los análisis realizados por los especialistas en el tema, afirman que los dos grandes problemas por los que atraviesa el sistema post-reforma son: la desigualdad en los aprendizajes y la fragmentación de la oferta educativa según las jurisdicciones y al interior de ellas.

De allí que en la actualidad, varios de los países de la región hayan planteado reforma a sus leyes de la reforma. En un sentido más estricto, han trazado nuevas Leyes de Educación que acompañen a la reacomodación que en términos de un nuevo modelo de desarrollo, varios de ellos intentan.

LA EVALUACIÓN de la Calidad de la Educación en la Ley de Argentina

Del análisis de los respectivos Marcos Normativos de los tres países estudiados, podemos advertir que dos de ellos, los de Argentina y Uruguay se inscriben en una etapa a la que podríamos llamar de post-reforma. En el caso de Argentina la actual Ley de Educación Nacional N° 26206 de 2006 viene a superar a su anterior, la Ley Federal de Educación del año '93 que acompañó a la reforma del Estado Argentino, bajo las directrices del Consenso de Washington, en materia educativa.

La nueva Ley con amplio consenso, no sólo porque se abrió a la participación de los actores involucrados (docentes, familia, sindicatos, etc.) -y en ese sentido, difiere de la anterior por su carácter democratizador-, sino que por un lado, establece la firme presencia del Estado como garante y responsable del acceso al derecho a la educación de calidad, el aumento del presupuesto al 6% del PBI y un cambio a nivel de la estructura del SE con lo que se espera pueda llegar a superarse las dos grandes problemáticas post-reforma planteadas arriba, esto es: la desigualdad en los aprendizajes y la fragmentación de la oferta educativa y, por otro, en su Capítulo III Artículo 94 afirma que “ *El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y **evaluación continua y periódica del sistema educativo** para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación*”.

En ese sentido, y comparándola con la Ley Federal, a modo de ilustración recuperamos las observaciones que Radulovich realiza respecto del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) “...del análisis del conjunto de materiales oficiales producidos se desprende que el concepto de calidad se restringe a la medición de los logros académicos de los alumnos. Como para ello se aplican pruebas de opción múltiple de selección de la respuesta correcta, se adjudica la exacta medida de la calidad educativa a la cantidad de respuestas correctas, lo que restringe aún más el alcance de este concepto. “(Radulovich, 2003).

Este último planteo nos ofrece elementos para argumentar respecto de la Evaluación de la Calidad que en consonancia se venía practicando bajo las pautas de la Ley Federal de Educación. Así, en 2002 se llevó a cabo en Santiago de Chile, un seminario sobre “La dimensión política de la Evaluación de la calidad educativa en América Latina”² allí se afirma que “Una década después de la instalación de estos dispositivos, los resultados no muestran cambios significativos: ni las mejoras ni las caídas parecen importantes. Estos resultados podrían ser vistos como un dato positivo si lo consideramos en relación al crecimiento de la matrícula. Desde este punto de vista, podríamos afirmar que los sistemas educativos de la región mantuvieron sus resultados, aún a pesar de incorporar alumnos de sectores con mayores dificultades socioculturales. Sin embargo, tampoco aparecen cambios sensibles en aquellas zonas en las que el aumento de matrícula no fue significativa. En síntesis, lo cierto es que los resultados de los procesos de evaluación no parecen registrar cambios a pesar de la dimensión de las transformaciones encaradas y de la inversión financiera realizada... y una pregunta por demás elocuente: *¿Tenemos claro qué es exactamente lo que estamos midiendo?*”.

La crisis de 2001 en Argentina, puso de manifiesto que gran porcentaje de niños y adolescentes se encontraba en franca y abierta desventaja socioeducativa, y la práctica de la evaluación nacional enmarcada en la racionalidad técnica no podía, desde allí, advertir las razones del fracaso, por el contrario las cubría argumentando razones al interior del Sistema Educativo.

La nueva Ley Educación Nacional N° 26206

La nueva Ley en su Título VI- Capítulo I - La Calidad de la Educación, en su artículo 84 de las Disposiciones Generales, nos advierte de una diferencia con su anterior, cuando afirma que: ***“El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad independientemente...”***

En el artículo 85 agrega que para ***“asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar...”*** [entre otros aspectos]: ***“Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación, conforme a lo establecido en los artículos 94 a 97 de la presente ley”***, artículos que refieren a que ***“ El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.***

Otro aspecto relevante de este planteo se encuentra en el artículo 95 que dice: ***“ Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación”***.(la negrita y la cursiva es nuestra).

Es indudable que Ley 26.206 inscribe a la educación en un marco de referencia distinto a la de la Ley Federal. Se piensa a la calidad de la educación asociada a la justicia social, la cohesión y la integración nacional, además de contemplar la evaluación de las principales variables de funcionamiento del sistema educativo, incluyendo, entre otras, a los contextos socioculturales del aprendizaje, objetivos ausentes en la ley del '93.

LA EVALUACIÓN de la Calidad en la Ley de Educación General N° 18.437 de la República Oriental del Uruguay

Al igual que en Argentina, la Ley General de Educación N° 18.437 de Uruguay sancionada en diciembre de 2008, se inscribe en una etapa de post-reforma. Para llegar a su sanción definitiva por el Congreso Nacional, a partir de 2005 comenzó a desarrollarse un gran debate que partió como en Argentina, de la consideración o importancia de la educación, en todos sus niveles, para la ciudadanía. Los argumentos se centraron en el carácter de derecho fundamental y universal de la educación, cuyo ejercicio impulsa de acuerdo de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) “...la realización personal, el desarrollo democrático de una comunidad nacional y contribuye a un bienestar asentado en la más amplia justicia social.” En el caso particular de Uruguay las expresiones se tiñen de un pasado glorioso que se ha perdido y que hay que recuperar. Se afirma que Uruguay pudo enorgullecerse en el pasado de contar con uno de los mejores sistemas educativos de América Latina, y que sin embargo, distintas circunstancias determinaron que en las últimas décadas la educación viera mermados tanto sus recursos como la calidad de los resultados obtenidos.

Estas dos razones, la importancia del sector educativo para la sociedad y el estado insatisfactorio de la educación del presente, determinaron que distintos sectores de la vida política nacional, y en particular la comunidad educativa, plantearan reiteradamente la necesidad y urgencia de adoptar profundas medidas de cambio.

Haciéndose eco de estas razones, el Gobierno de la República en acuerdo con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República convocó a la ciudadanía a un Debate Educativo, promoviendo una reflexión colectiva en la que toda la población pudiera participar para examinar los problemas actuales, proponer las orientaciones generales que la educación ha de tener en el futuro y sugerir los medios para lograr que las condiciones materiales y profesionales de la educación se adecuen no sólo a las aspiraciones y necesidades actuales del pueblo uruguayo sino también a una visión esperanzada y solidaria de la futura sociedad.

Para promover el Debate Educativo y para organizar la participación ciudadana, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en acuerdo con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República y la Comisión Coordinadora de la Educación, creó la CODE.

La CODE estableció dos mecanismos de participación ciudadana: las Asambleas Territoriales, que fueron convocadas y organizadas por las Comisiones Zonales y

Departamentales, y los Encuentros Sectoriales. También creó una página Web donde se incluyeron todas las resoluciones y convocatorias de la CODE, así como las de las Comisiones Zonales y Departamentales. Con una *Guía General de Discusión* la CODE procuró promover un debate abierto a partir de una problemática reconocida por todos, invitando a producir ideas nuevas. También realizó una campaña de difusión televisiva y radial, cuyos espacios fueron otorgados en forma gratuita por los diferentes medios de comunicación.

El trabajo de la CODE concluyó con el **Congreso Nacional de Educación** en 2006, que fue oficialmente convocado por la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad de la República, el mismo fue de carácter nacional, representativo, democrático, gratuito y resolutorio y se configuró como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de bases para una ley de educación.

Así, la sociedad en general se involucró en la nueva reforma de la educación.

Refiriéndonos específicamente a la evaluación de la calidad de la educación, la Ley 18.437 en el TÍTULO IV artículo **113**, crea el *Instituto Nacional de Evaluación Educativa como persona jurídica de derecho público no estatal (...) que se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.*

Su artículo **114** establece una Comisión Directiva que será la encargada de dirigir y administrar el Instituto “ *...integrada por siete miembros: uno designados por el Ministerio de Educación y Cultura que lo presidirá,; tres Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; dos designados por la Universidad de la República y uno por la educación privada...*”

El artículo **115** define el cometido de la evaluación: *evaluará la calidad educativa de los niveles: inicial, primario y medio; informará sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos; Informará sobre los aprendizajes de los alumnos.*

El artículo **116** precisa que el mencionado Instituto debe, cada dos años, informar sobre el estado de la educación teniendo en cuenta los resultados tanto de pruebas nacionales como internacionales Además, “*...la evolución y características del gasto educativo...*”

Respecto a la difusión, de la información “*...se resguardará la identidad de los educandos, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización y discriminación*”.

El artículo **117** determina de forma minuciosa y detallada, los criterios rectores para la evaluación.

El artículo **118** fija las atribuciones de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación; y, el **119** refiere las vías para interponer recurso contra las resoluciones de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación.

Resultan sumamente notorias las diferencias de planteos referidos a la evaluación de la calidad entre las Leyes de Educación de Argentina y de Uruguay. Podemos afirmar en un análisis comparativo, que no hay semejanzas en la concepción que ambas Leyes tienen sobre la evaluación de la calidad de la educación. Argentina piensa a la evaluación de la calidad (art.85) como una “... *política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación...*” además, asocia la calidad de la educación con. “... *la cohesión y la integración nacional*”. Dos aspectos fundamentales que la definen y la diferencian, en este caso, de la Ley de Uruguay.

En la ley de Educación General de Uruguay respecto del Título referido a la evaluación de la calidad, podemos observar, por un lado, una fuerte dependencia con el Poder Ejecutivo, la creación de una Comisión que dirigirá y administrará el Instituto Nacional de Evaluación y por otro, el detalle minucioso y exhaustivo de cometidos, y criterios rectores, para nada innovadores respecto a de la ley anterior. Pese a la gran participación social en la nueva ley, el componente tecnocrático no se ha disipado

Un aspecto que llama la atención, y del que sólo se hará referencia, es la obligación que el Instituto Nacional de Evaluación tiene de informar sobre “...*la evolución y características del gasto educativo...*” (art.116)

Estas últimas observaciones pueden ser mejor comprendidas desde la siguiente afirmación de Betancur:

“En síntesis, los gobiernos del Cono Sur parecen apostar por transformaciones educativas sustentadas en amplios apoyos sociales, con continuidades y regresos a las tradiciones institucionales nacionales y modificaciones parciales de las reformas más recientes. Recién en los próximos años podrá evaluarse si estos operativos se arraigan y expanden conduciendo a transformaciones educativas de porte, o se limitan a encarnar variantes de construcciones anteriores. Y lo que es más importante aún, el paso del tiempo también permitirá apreciar si este nuevo momento reformista logra impactar efectivamente en las variables sustantivas del fenómeno educativo, como son los niveles de aprendizaje de los estudiantes y su distribución entre los distintos sectores sociales.” (BETANCURT, 2007, 20)

LA EVALUACIÓN de la Calidad de la Educación en la Ley de BRASIL N° 9394 de 1.996 (modificaciones de 2001 a 2008)

El Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica (Saeb) es una de las primeras acciones brasileras para conocer los resultados de los aprendizajes de los alumnos. Una aclaración previa es necesaria: el Sistema Nacional de Educación de Brasil, está compuesto por dos grandes grupos, el primero, la Enseñanza Básica que comprende la Educación Inicial y la Enseñanza Media y, el segundo, la Educación Superior.

El Saeb fue elaborado y desarrollado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep) del Ministerio de Educación. La evaluación de la Educación Básica se viene realizando desde 1.990, y tiene carácter bianual. Siendo sistemática y obligatoria la aplicación de las pruebas en el Nivel Inicial, y no así en la Enseñanza Media, que se la realiza esporádicamente y es de carácter optativa.

A la par que se aplican los test de la Saeb, se aplican también, cuestionarios para recoger información referida a los contextos sociales, económicos y culturales de los alumnos. Lo que se busca es contar con información respecto de los efectos que estos factores tienen sobre el desempeño. Así pues, se ha elaborado una matriz sociodemográfica por escuela que colecta información del entrono escolar.

Por otro lado, los directores y profesores responden otros cuestionarios que posibilitan conocer la formación profesional, sus prácticas pedagógicas, nivel socio-económico y cultural, estilos de liderazgo y formas de gestión. También se recoge información referida al clima académico de la escuela, clima disciplinar, recursos pedagógicos disponibles, condiciones de la infraestructura, disponibilidad de recursos humanos. Se trata de saber de qué manera impactan estas variables a las que se les llama *factores asociados*.

No obstante de coleccionar información de diferentes fuentes y actores, según Ferrer³, “(...) *no puede considerarse un proceso altamente participativo de estos actores. La matriz de referencia busca lograr un equilibrio entre el currículo prescrito y el implementado en las escuelas, pero el diseño de las pruebas y cuestionarios no permite realizar análisis posteriores sobre cuánto del rendimiento se debe a la implementación efectiva del currículo nacional (Oportunidad de Aprendizaje).*”

Tampoco hay estudios concretos sobre los resultados producto del cruce de las distintas variables, teniendo en cuenta la preocupación fuerte que existe respecto de los factores asociados, en regiones pobres del norte y nordeste del país.

Los resultados de las pruebas sólo muestran el porcentaje de alumnos que logra diferentes niveles de desempeño, en una escala predeterminada por áreas del currículum. Se entregan en boletines individuales y el acceso de terceros a ellos, reporta un trámite administrativo que en última instancia, es el estudiante quien decide o no compartir la información. Visto está, que los resultados de las pruebas no establecen a posteriori por parte de terceros, ni siquiera por parte del Estado, alguna decisión como por ejemplo, y que en la actualidad practica Chile, la categorización de los establecimientos según los resultados de las evaluaciones.

La preocupación, más bien, está centrada en la sensibilización de audiencias clave para asegurar un impacto posterior de las informaciones. A esos efectos se llevaran a cabo asambleas donde participan distintos actores sociales como, equipos técnicos, docentes, directivos, medios de prensa y universidades. La demanda de los docentes se centra en las características técnicas de las pruebas y de la matriz de referencia. Si bien los resultados son de conocimiento público, su uso es competencia estricta del Ministerio y como se tratan de datos muestrales los resultados no se devuelven individualmente a las escuelas. Por lo tanto, los porcentajes son resultados genéricos por regiones, que en el caso de la Enseñanza Media al ser optativa la aplicación de la prueba, no pueden ser utilizados para intervenciones puntuales.

Si bien el INEP ha realizado informes específicos **de uso pedagógico** que muestra mediante una selección de ítems, desempeños promedio de los alumnos, y propone un conjunto de explicaciones sobre las posibles causas de desacierto en las respuestas, por otro lado se han encargado investigaciones cualitativas que buscan comprender algunos de los factores pedagógicos y de prácticas sociales en aula que expliquen los resultados en el ámbito nacional.

“Los resultados no tienen altas implicancias para las escuelas o los alumnos, y no se observa un alto impacto en la responsabilización política por la calidad de los aprendizajes. Los bancos de datos y de ítems están disponibles para investigaciones externas al INEP, pero solo pueden accederse por convenio y mediante arreglos legales previos.”(FERRER, 2006)⁴

Por otro lado, existe un tipo de evaluación que se realiza a los alumnos que están finalizando el Nivel, ENEM (Examen Nacional de Enseñanza Media), esta prueba requiere de la inscripción en un registro de los que van a ser examinados. La prueba, que tiene como base desde el punto de vista matricial, a la Saeb, apunta a ofrecer indicadores relevantes para la selección de individuos en el mercado laboral y, eventualmente, para el ingreso a la Universidad. Tal vez, sea este objetivo referido a la aplicación de los resultados de la

evaluación el que ofrezca pistas para pensar el carácter credencialista y selectivo del Sistema de Evaluación, alejándose del uso pedagógico específico que proponía el INEP. No obstante, estos resultados pueden usarse también para realizar una selección de estudiantes, de bajo nivel socio-económico, en condiciones de acceder a Becas.

Puede observarse desde los '90 a la actualidad, un creciente grado de institucionalización del Saeb y un interés progresivo por generar un modelo de evaluación más centrado en el uso pedagógico y curricular de sus resultados, pero “... a pesar del interés y esfuerzos realizados por maximizar el uso pedagógico de los datos, se cree que llevará un tiempo considerable, y mucho trabajo de difusión y capacitación, lograr un impacto efectivo en las escuelas. [Por otro lado,] no se dispone de informaciones que den cuenta del uso dado a los datos para la toma de decisiones de política educativa a nivel nacional. Se espera poder diversificar en mayor grado los tipos de reporte de resultados para impactar con eficacia en diferentes tipos de audiencias”.⁵

Un análisis de los resultados de las pruebas realizadas en el Nivel Medio de Enseñanza desde 1995 a 2001, puede orientarnos en esta cuestión referida a la Rendición de Cuentas. El reporte informa que los resultados de los operativos en el período señalado, tanto de lengua Portuguesa como de Matemática en cinco regiones brasileras, daban cuenta que la media de los estudiantes se encontraba en un estadio “intermedio”, lo que se quiere significar es, que si bien los resultados eran algo bajos, se podía llegar a pensar que con algunas intervenciones el rendimiento podría aumentar. Pero, el último año investigado da cuenta que el país han caído en un estado verdaderamente crítico. Concretamente y considerando todo Brasil, significa que en Lengua Portuguesa se encontrarían en un estado “muy crítico” o “crítico”, aproximadamente un 59% y en matemática, un 52%. Esta situación ha desatado como lo afirman Araújo y Luzio “*Além dos dados de baixa qualidade e desigualdade, temos hoje cerca de um milhão de estudantes da rede pública abandonando o ano letivo, correspondendo a cerca de 17% dos matriculados; 70% dos que abandonam o ensino médio estão matriculados no noturno. No Brasil, hoje, temos um enorme contingente de estudantes concluintes do ensino médio sem preparo para o trabalho, sem condições concretas para ingressarem de forma competente no ensino superior e um enorme desperdício de recursos públicos*⁶ com a evasão e o abandono”⁷

Los resultados evidencian, que luego de tres años de escolaridad media, los conocimientos no han aumentado ni mejorado luego de la primera escolaridad. Eso demuestra en términos de una racionalidad técnica que las respuestas, se encuentran en la

falta de eficiencia de ese nivel; lo que limita sobre manera advertir que esta situación se expresa en los estudiantes más carentes de las regiones del norte y nordeste del país.

De acuerdo a los especialistas, esta situación indica reformulaciones estructurales del nivel medio de enseñanza, se hace necesario repensar los contenidos a ser enseñados, mejorar la capacitación de los profesores valorizándolos como verdaderos profesionales

Siguen afirmando los críticos, que las soluciones para ese nivel de enseñanza será estratégica para mejorar la calidad de la formación profesional de los jóvenes brasileros y ampliar el número de alumnos mejor calificados para la enseñanza superior.

De esta breve exposición a partir de los resultados del último Operativo de Evaluación de la Calidad en Enseñanza Media (ENEM) surge una primera hipótesis: que la evaluación de la calidad de los Sistemas de Enseñanza, y en el caso particular de Brasil, no ha operado un cambio positivo y sustantivo, como consecuencia lógica de intervención del Estado en la cosa pública. Entonces, se puede pensar lo que otros críticos citados por Brooke advierten, esto es, que se: *visualizan la adopción a gran escala de la evaluación educativa en Brasil como parte de un proceso más amplio que se ha traducido en un gradual reemplazo de las preocupaciones tradicionales de equidad e igualdad por las de calidad y control de la educación (Gentili y Silva, 1995). Según este punto de vista, la expansión de la evaluación no ha sido para reunir mejor información para la formulación de las políticas gubernamentales ni para una mejor elección en términos de inversiones, sino para difundir un concepto de evaluación tendiente a estimular una competencia tipo mercado entre las escuelas al hacerlas públicamente responsables de sus resultados (Souza y Oliveira, 2003)."*⁸.

Desde la perspectiva neoliberal de transformación a la que fueron sometidos los estados latinoamericanos, esta hipótesis cierra.

A modo de cierre

Luego de esta exposición y para poder explicar tanto la persistencia de la baja calidad de la educación, como de su fenómeno concomitante, la fragmentación - a pesar de los esfuerzos, en algún país más notable que en otros-, habrá que cambiar de perspectiva y pensar si el problema pertenece a un contexto más amplio que supera al ámbito específico de la educación. En ese sentido, la hipótesis más aceptada es que la situación actual de la educación en Latinoamérica debe entenderse como un problema del desarrollo. Con más precisión, de un modelo de desarrollo

Entendemos que el problema del desarrollo es ante todo un problema de definición política, de luchas de intereses, de correlación de fuerzas. Cuando se habla de la necesidad de que nuestro país debe subir al tren del desarrollo, primero habría que poder responder a las preguntas, *desarrollo para qué?, para quién?, en qué forma?, en qué modelo?* Para el caso de Latinoamérica en general y de Argentina en particular, lo importante de este planteo es reconocer la necesidad de incorporar la variable del desarrollo social dentro de la idea del desarrollo económico. Tener claro que el desarrollo social no es una consecuencia del desarrollo económico; sino, una condición sine qua non.

Refiriéndonos a la especificidad de las leyes de Educación, en el caso de Argentina es dónde más se puede advertir una nueva tendencia. Podemos por ejemplo recuperar lo abordado con anterioridad y volver a destacar lo que la Ley de Educación Nacional establece en su articulado y que brinda pistas que la hacen diferenciar paradigmáticamente de la Ley Federal, por ejemplo: *“asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional; (...) una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.* Asimismo a la hora de relevar información, en su Art. 95, considera variables como: ... *repetición, deserción, egreso, promoción, sobriedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos,* entre otras; que nos está indicando por un lado, un cambio en la percepción de la problemática, y por otro, nuevos y distintos argumentos para el desarrollo de la evaluación del Sistema Educativo.

Hacer más comprensivo los planteos que sobre Evaluación de la Calidad establece la Ley 20.206, nos lleva a rescatar algunas de sus proposiciones, que por lo demás resulta útil para compararla con la Ley de los '90. Las diferencias son evidentes. Consideramos muy auspicioso que la educación sea reconocida como bien público a la vez que un derecho personal y social, por otro lado, sea el ámbito donde pueda conocerse y ejercitarse la libertad, la solidaridad, la memoria colectiva, la ciudadanía democrática, el respeto por los derechos humanos; que el conocimiento sea un instrumento fundamental para el desarrollo con crecimiento económico y justicia social; que los contenidos fortalezcan la perspectiva regional latinoamericana con énfasis en el MERCOSUR, la construcción de una identidad nacional y abierta respetuosa de la diversidad.

Que la educación sirva para: el ejercicio y construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y terminaron instaurando

el terrorismo de Estado, con el objeto de generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos; el conocimiento de los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos; el conocimiento y respeto por la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos; proveer de contenidos y enfoques que contribuyan a generar relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Además, se prevé la educación ambiental en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, con la finalidad de promover valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado y la protección de la diversidad biológica; que propendan a la preservación de los recursos naturales y a su utilización sostenible y que mejoren la calidad de vida de la población. Esta apretada síntesis de proposiciones de la Ley 26.206 nos demuestra su carácter diferenciador, dando cuenta de un nuevo escenario con múltiples posibilidades, donde el estado adquiere su rol protagónico y la *Educación se convierte en la columna vertebral del Proyecto Político [...] Nacional y popular*⁹

Todo lo cual deja advertir de forma cada vez más notoria, otra idea de Estado. Algunas orientaciones -identificables en la actualidad-, en favor de la construcción de un país más justo, dentro de un nuevo modelo de desarrollo alternativo de carácter integral, inclusivo y sustentable y la reconstrucción del horizonte normativo donde el Estado tenga carácter de necesidad, sería la mejor opción para nuestro país.

Las legislaciones de los tres países abordados, en sus principios plantean la necesidad de que el Estado ofrezca igualdad de oportunidades. Si bien se reconoce la ampliación de la educación pública esto no significa que la oferta sea homogénea, antes bien, diferenciada. El reconocimiento de la persistente pobreza y creciente pauperización de la población de la región, pese a los innegables esfuerzos realizados por la ampliación de la cobertura educativa y la extensión de la obligatoriedad, permiten afirmar tal diferenciación y preguntarse si es posible una igualdad de oportunidades, como lo hace Reimers¹⁰:

¿Es posible lograr la igualdad de oportunidades educativas en sociedades muy desiguales? ¿Hasta qué punto cabe lograrlo con intervenciones educativas? ¿Se pueden hacer más igualitarios los sistemas de educación, al menos para contrarrestar la inercia que los conduce a reproducir desigualdades iniciales? (Reimers, 2002)

También recuperamos a María del C. Feijoó cuando dice que:

“Sin niveles básicos de equidad y cohesión social, la educación tiene muy pocas posibilidades de lograr resultados exitosos independientes de las condiciones de vida de los alumnos”¹¹. (Feijó, 2004, 239)

Entonces, cuando se habla respecto a la desigualdad de oportunidades educacionales- cantidad y calidad diferenciadas y, por lo tanto, resultados diferenciados-, la respuesta no se la puede encontrar al interior de la misma educación, la respuesta está en el modelo de desarrollo que la propicia.

BIBLIOGRAFÍA

ARAÚJO Carlos Henrique Luzio Nildo (2005) Avaliação da educação básica em busca da qualidade e equidade no Brasil Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Brasília

BASUALDO C. y Olarte I. (2008) Reforma del estado y reforma de la educación. Una introducción al análisis de las relaciones entre modelo de desarrollo y educación en Argentina. Ponencia en las XV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación. Universidad Nacional de Salta

BETANCURT, N. Hacia un nuevo paradigma en las políticas educativas? Las reformas de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2007) Revista Uruguaya de Ciencia Política - 16/2007 - ICP - Montevideo

BRACEY Gerald W. (2002) Sobre pruebas y mediciones de aprendizaje: un breviario para la “alfabetización evaluativa” Preal <http://www.grade.org.pe/gtee-preal>

BROOKE Nigel (2005) Accountability Educativa en Brasil: una visión general. Universidade Federal de Minas Gerais.

CODE –Informe Final. Montevideo, abril de 2007

Debate Nacional sobre la educación Comisión Organizadora del debate educativo –informe final Montevideo, abril de 2007

ELLIOTT John (2002) La reforma educativa en el Estado evaluador Perspectivas, vol. XXXII, N° 3, septiembre 2002

FERRER Guillermo (2006) Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina Balance y Desafíos © Preal. <http://www.grade.org.pe/gtee-preal>

Ley Nacional de Educación N° 26206. Argentina

Ley de Educación de Brasil N° 9394

Ley de Educación General N° 18.437 Uruguay

Qualidade da Educação: Uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Ministério da Educação Brasília-DF – (2005)

RADULOVICH, S.: "Evaluaciones nacionales y homogeneización cultural, ¿qué sucede con las pruebas de Lengua?" en FERNÁNDEZ, A. y RODAS, J. (2003) Historia y sociolingüística del español en el noroeste argentino. Ediciones Universidad Nacional de Salta.

NOTAS

¹ Afirma que hoy más que nunca, se debe considerar al imperialismo como una etapa del capitalismo y de la historia de la humanidad. Al articular la historia de los imperios con la historia de las empresas, el concepto de "imperialismo" pone al descubierto el poder creciente de las empresas monopólicas y del capital financiero.

² La dimensión política de la Evaluación de la calidad educativa en América Latina 2002 IPE - UNESCO Buenos Aires Ministerio de Educación de la República de Chile - Diciembre de 2002

³ Ferrer ((2006) *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina Balance y Desafíos* © Preal.

<http://www.grade.org.pe/gtee-preal>

⁴ Ferrer (ob.cit.)

⁵ Ferrer (ob.cit.)

⁶ La negrita es nuestra. Esta afirmación revela una necesidad: la de determinar quién puede hacerse responsable de este gasto que no demuestra eficacia en su aplicación.

⁷ Araújo Carlos Henrique, Nildo Luzio (2005) *AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA em busca da qualidade e equidade no Brasil* INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Brasília

⁸ En Brooke Nigel (2005) *Accountability Educativa en Brasil: una visión general*. Universidad Federal de Minas Gerais

⁹ Concepto vertido por la presidenta Cristina F. de Kirchner en su alocución con motivo del acto de la Juventud Peronista en el Luna Park el 14/09/2010

¹⁰ Reimers, F. (Coord.) (2002) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, La Muralla.

¹¹ Feijoó M. (2004) "Ineducabilidad y pobreza. Una cuestión que interroga al modelo". En Feijoó y Corbetta Escuela y pobreza IPE-UNESCO