

Educación, política y evaluación: los mandatos del Estado evaluador

Education, policy and evaluation: State mandates evaluator

César Tello

Profesor en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata). Diplomado Superior en Gestión Educativa (FLACSO-Argentina).

Maria de Lourdes Pinto de Almeida

Historiadora e pedagoga. Mestre e Doutora em Filosofia, História e Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil.

Artículo recibido: 03/02/13; evaluado: 26/09/13 - 11/12/13; aceptado: 07/01/14

Resumen

Este artículo aborda alguna de las principales concepciones históricas del Estado Evaluador en América Latina, como así también, el rol del Estado en los últimos años dado que el papel del Estado de un modo tradicional estaría contra el nuevo orden global en que las fronteras nacionales tienen influencias mundiales. Así, se debe comprender que la evaluación educativa, a partir de la década de 1980 en Latinoamérica, ha tomado un rol clave en las escuelas públicas, ejerciendo sobre ellas un fuerte sesgo de *responsabilización* por los resultados y la calidad de la educación en la región. En términos generales los procesos de cambio implicaron la transformación del Estado Benefactor en Latinoamérica, que llevó a una reducción del papel del Estado en las diversas actividades y se tradujo en una cascada de privatizaciones, desregulaciones y apertura comercial. En la esfera política este proceso fue denominado como la etapa de la modernización estatal que procuraba "igualar" el desarrollo de las acciones entre los países centrales y los periféricos, es decir no era otra cosa que una versión renovada y neoliberal del desarrollismo latinoamericano de la década de 1960.

Palabras clave: Educación y Evaluación; Estado Evaluador; Políticas educativas; Educación Latinoamericana.

Abstract

This article discusses some of the major historical conceptions of the evaluative state in Latin America, as well as the role of the state in recent years as the state's role in a traditional way would be against the new global order in which national borders have global influences. Thus, it should be understood that the educational assessment, from the 1980s in Latin America, has taken a key role in public schools, putting on them a strong bias accountability for results and the quality of education in the region overall change processes involving the transformation of the welfare state in Latin America, which led to a reduced role for the state in the various activities and led to a cascade of privatization, deregulation and trade liberalization. In the political sphere this process was known as the stage of state modernization that sought to "equalize" the development of actions between central and peripheral countries, that is was nothing more than a revamped version of neoliberal developmentalism and the Latin American 1960s.

Keywords: Education and Evaluation; Evaluator State; Policies for Education; Education Latinoamericana.

Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação

ISSN: 1681-5653

n.º 64/2 – 15/03/2014

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI-CAEU)

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI-CAEU)



1. Presentación

La evaluación educativa, a partir de la década de 1980 en Latinoamérica, ha tomado un rol clave en las escuelas públicas, ejerciendo sobre ellas un fuerte sesgo de *responsabilización* por los resultados y la calidad de la educación en la región, esta característica de los estados fue sustentada por los discursos neoliberales y neoconservadores de los gobiernos (Gamble, 1983; Paviglianiti, 1991),¹ denominado por Neave (1990) y Neave y van Vught (1994) como Estado Evaluador en términos de políticas educativas para la educación superior pero que luego se generalizó para un modo de llevar a cabo las políticas educativas en los sistemas educativos. Esta designación señala que el Estado abandona paulatinamente su papel de proveedor directo de derechos públicos como la educación. Así se puede observar como el Estado “terciariza” sus funciones, dejando a los organismos privados la responsabilidad de regular las políticas públicas a través de los servicios. (Thwaites Rey, 2012, p. 7)

Así como un negocio, la educación requiere obtener beneficios económicos, las ideas de la privatización encubierta (Ball, 2007) incentivadas por el papel del Estado, alternando y proporcionando reformas locales y regionales, en el sentido de contención de gastos y generando reformas locales y regionales, tanto como en la contención del gasto público y consecuentemente, a través de la gestión educacional, controlar y regular gastos a través de indicadores internacionales.

Así, las iniciativas internacionales de evaluación de los sistemas educativos nacionales han tomado fuerte impulso durante las últimas décadas (Teodoro, 2011). Aunque históricamente la participación de los países Latinoamericanos en experiencias de evaluación de aprendizaje escolar mediante instrumentos estandarizados de aplicación a gran escala ha sido reducida, en los últimos años ha adquirido mayor continuidad como consecuencia de algunos de los cambios mencionados. Entre estas transformaciones cabe mencionar la centralidad del discurso de la medición y la rendición de cuentas en el campo de la educación, y el rol de las agencias internacionales en la construcción, difusión y legitimación de dicho discurso.

Para Alfonso, la evaluación “es un mecanismo de regulación y, simultáneamente, un mecanismo de desregulación”. El autor realiza este planteo en términos del impulso de la nueva derecha como la combinación de políticas neoliberales y neoconservadoras” (2000, p. 51)

Más allá de los argumentos que defienden o cuestionan las iniciativas internacionales de evaluación, la centralidad de dichas evaluaciones debe ser comprendida dentro del discurso de la eficiencia y de la calidad de la educación que se ha fortalecido durante las últimas décadas (van Zanten, 2002; Ball, 1998). La creciente preocupación de los países por su capacidad para competir en los mercados internacionales, ha llevado a los gobiernos a redefinir los objetivos de su educación pública (Ball, 1998; Dale, 1999; Carnoy, 2001). En la actualidad la mejora de las economías nacionales es uno de los principales

¹ “Neoliberalismo” y “estado neoliberal” son términos empleados para designar un nuevo tipo de Estado que surgió en América Latina en las dos últimas décadas [...]. Los gobiernos neoliberales promueven las nociones de mercados abiertos, libre comercio, reducción del sector público, menos intervención del Estado en la economía y la desregulación de mercados. [...]. La fundamentación política racional del estado neoliberal es hecha de una combinación de teorías y grupos de intereses que están ligados a la economía de la oferta, a la cuestión monetaria, a sectores culturales conservadores, grupos opuestos a las políticas de redistribución de Estado de Bienestar, y a sectores preocupados a todo costo con el déficit fiscal. En otras palabras, es una alianza contradictoria. Tales modelos de estado son una respuesta a las crisis de confianza a las crisis de confianza de los ciudadanos, En este modelo culturalmente conservador y económicamente liberal, el Estado, o el intervencionismo del Estado y los organismos del estado se constituyen en parte del problema, y no en parte de la solución. En este sentido, desde la ideología neoliberal: el mejor estado es el gobierno pequeño (Torres, 2001, p. 65)

propósitos de los sistemas educativos, estableciéndose para tal fin relaciones intensas entre la escolarización y el empleo, así como mejorando los resultados de aprendizaje vinculados a las competencias y destrezas requeridas por el mercado laboral.

En este sentido, la centralidad de los resultados en educación en la región, están imbuidos en la lógica del mercado, donde las políticas económicas conforman un Agenda Globalmente Estructura (Dale, R., 2002) que determina y controla la responsabilidad de los gobiernos y los compromisos con la educación. Y por consiguiente, cuando la evaluación es utilizada para fines mercantiles, se convierte de algún modo como un instrumento para el desajuste social.

2. El Estado-Evaluador: perspectiva histórica y actualidad

Para comprender mejor el enclave conceptual del Estado evaluador, se hace necesario tratar algunas conceptualizaciones históricas sobre el Estado-Nación.

Para Boneti (2010) con el fin de la guerra fría y el avance de la globalización económica, es necesario volver a discutir la definición de Estado y de Nación, explicando que:

“A partir de esa nueva configuración mundial, se torna simplista entender al Estado como una simple institución de dominación al servicio de la clase dominante, por ejemplo. O, por otro lado, se torna simplista también entenderlos como una institución regida por la ley, al servicio de todos los segmentos sociales. Esa nueva configuración del contexto social, económico y político, originada con el proceso de globalización de la esfera económica, impuso elementos nuevos en la relación entre Estado y sociedad civil. En ese caso, se torna imposible pensar que la formulación de políticas públicas es pensada únicamente a partir de una determinación jurídica, como si el estado fuese una institución neutra, como quieren los funcionalistas. Si así fuese, las políticas públicas serían definidas teniendo como parámetro únicamente el bien común y este sería entendido como de interés de todos los segmentos sociales. Ese entendimiento niega la posibilidad de aparición de una dinámica conflictiva, que implica una relación de fuerzas entre intereses de diferentes segmentos sociales o clases”(Boneti, 2010, p. 64)

De acuerdo con el autor, el papel del Estado de un modo tradicional estaría contra el nuevo orden global en que las fronteras nacionales tienen influencias mundiales, y advierte que no podemos pensar que el Estado estaría al servicio solamente de una clase debido a la fuerza de los movimientos sociales. A pesar de la existencia de condicionantes capitalistas, la clase dominante no determina solamente las políticas públicas educacionales de un país. En tanto la presencia de los organismos internacionales, por la imposición de reglas y principalmente de la relaciones capitalista, que como plantea Bonal (2002), en términos de neoliberalismo el protagonismo de la agenda de políticas educativas en la región, estriba en la relación de mercado que los estados Latinoamericanos establecieron con los organismos de crédito como el FMI, BM y BID. El empleo de los préstamos de financiamiento para la educación se convierten en mecanismos condicionantes, que se traducen en formas de gobernabilidad, restringiendo las decisiones políticas de los gobiernos estatales.

Para Almeida (2010), las desigualdades sociales son parte constitutiva de los Estados-Nación que pierden la regulación de las instituciones escolares por estar dependiendo de las estructuras políticas y económicas,

Con el proceso de (des) construcción política e ideológica de las instituciones escolares, en la cual la mayoría de los países de América Latina está inmersa, desde el cambio del milenio, las oportunidades de disminución de la desigualdad social son irrisorias, porque estos Estados-Nación pierden, paulatinamente, la tan discutida soberanía nacional, más allá de la autonomía de decisión político-económica, educacional y social; hay un corte institucional lento y gradual en el proceso de dependencia económica. (Almeida, 2010, p. 224)

En términos generales los procesos de cambio implicaron la transformación del Estado Benefactor en Latinoamérica, que llevó a una reducción del papel del Estado en las diversas actividades y se tradujo en una cascada de privatizaciones, desregulaciones y apertura comercial. (Whitty, et al. 1999)

En la esfera política este proceso fue denominado como la etapa de la modernización estatal que procuraba "igualar" el desarrollo de las acciones entre los países centrales y los periféricos, es decir no era otra cosa que una versión renovada y neoliberal del desarrollismo latinoamericano de la década de 1960 que *aggiornado* de modernización quería insertarse nuevamente, en perspectiva desarrollista a competir y sentirse "iguales" con los denominados países centrales (Tello, 2011). Así el Estado evaluador es la denominación que asume la relación del Estado y las políticas educativas en el marco del neoliberalismo.

3. Estado evaluador y políticas educativas

Sin embargo con respecto a la definición de Estado, Torres (2001) lo explica como una totalidad de autoridad política de una sociedad, debido a que varios elementos clave definen institucional y funcionalmente la noción de Estado porque inicialmente, el Estado es considerado un conjunto de instituciones ocupadas por el propio personal del Estado, o la burocracia. Siendo que estas instituciones van de instituciones responsables por la ley y el orden, así como la violencia y coerción, como son los tribunales de justicia, la fuerza policial y el ejército, inclusive las políticas ligadas a la política social y la educación. Entendiendo la noción de Estado-Nación como aquellas instituciones del Estado que están geográficamente localizadas en un territorio limitado.

En esta concepción de Estado, las políticas educacionales son sostenidas y reguladas por el propio Estado, en un acuerdo de dominación y autorregulación administrativa. Para Torres (2001) la hegemonía es un proceso de dominación social y política cuya arena de lucha es el Estado. Y explica:

La hegemonía adquiere un carácter pedagógico; siguiendo a Gramsci el uso dual de las fuerzas y la ideología reproducen las relaciones sociales entre las clases gobernantes y las clases subordinadas. Si la hipótesis de Gramsci es correcta, entonces examinar la relación entre el Estado y la educación se torna central para comprender la política y la cultura en las sociedades capitalistas" (Torres, 2001, p. 26)

Así Whitty et. al. (1999) sostienen que la presencia de un Estado Evaluador se caracteriza por poseer mecanismos de control y rendición de cuentas, dejando el sentido de garantía del derecho a la educación a el espacio no-estatal. Como explica Power (1997) "esto no equivale a un menor control estatal, sino simplemente a la sustitución de los métodos de control directo por técnicas "liberales" de control indirecto, que pueden ser más eficaces como instrumentos ejecutivos del Estado" (p. 53).

Como señala Normand (2003) la obsesión por los resultados y por la comparación internacional de *performances* posee un doble propósito "moldear" un modelo político para la educación y por otro

institucionalizar un modelo de gobierno. En este sentido como afirma Teodoro (2011): “confisca el debate democrático e impide una reflexión sobre el proyecto política de la escuela” (p. 12).

Por su parte, un conjunto de autores latinoamericanos encabezados por Brunner (1994, p. 53) ha precisado que “redefinir la relación de los sistema con el Estado en torno a los ejes de responsabilidad pública en educación como el “accountability”, la evaluación e información y una mayor exposición a la demandas sociales supone crear un nuevo contrato social”. Este nuevo contrato social fue el que promovieron muchos intelectuales de la educación durante la década de 1990 contribuyendo al surgimiento y consolidación del Estado Evaluador en nuestra región.

Y cuando la política pública es discutida surgen los conflictos entre los movimientos sociales, consecuencia de la lucha de clases, que en la definición de Poulantzas (1980) en el estado capitalista intervienen en la autonomía, contribuyendo para la acumulación y legitimación del capital. Siendo así, el autor explica que “todo Estado no sería, en este sentido, sino una dictadura de clases” (Poulantzas, 1980, p. 14) que se entiende en la realidad de lo cotidiano, donde los intereses son determinados y ajustados por el Estado que definiendo el poder desde la teoría política como los excesos en las relaciones de producción y reproducción capitalista.

Tal como la determinación de un modelo organizacional evaluador, las instituciones escolares se estructuran en base a una concepción mecanicista y burocrática, en conjunto con administraciones antidemocráticas, generalmente a través de cargos señalados por padrinos y madrinas partidarias, que en el control no considera la educación pública como prioridad (Tello y Almeida, en prensa). Es así como se puede observar que aparecen nuevas determinaciones del Estado, que procura poner en práctica la ideología neoliberal del Estado Evaluador que promueven el desaguace de la educación pública empleando estrategias discursivas sobre oportunidades profesionales y posibilidades laborales que se consiguen solo a través de la obtención de resultados de evaluaciones externas y que terminan por dar la espalada a las/os estudiantes en un proceso de responsabilidad por el éxito o fracaso del mercado de trabajo.

Para Poulantzas (1980), el trabajo intelectual está separado de las relaciones de producción, y los órganos del Estado contribuyen a la efectivización del dominio, del saber y del discurso, ideológicamente dominante a través de la escuela. Es como si el conocimiento (económico, político e histórico) fuese segmentario y fragmentado de acuerdo a las estrategias de poder, usando una serie de desplazamientos, distorsiones de sentido, códigos discursivos necesario para el mercado y direccionados por un mercado nacional en el marco de una Agenda Globalmente Estructurada en educación (Dale, 2004), y así como señala Poulantzas (1980) los aparatos del estado monopolizan el saber a través de una serie de rituales, de formatos discursivos, etc., explicando que no se trata de limitar la ligazón del Estados y de las relaciones de producción a distribución del trabajo intelectual, sino que representa una organización en particular, del espacio político, donde “el papel del Estado, no es más que el de inculcar la ideología dominante, materializada en práctica [...]” (Poulantzas, 1980, p. 74) que son constitutivas de la organización de la división del trabajo y están presentes también, en la realidad de la escuela pública cuando la sociedad la responsabiliza por la ineficiencia del currículo, de las acciones pedagógicas y las evaluaciones. No corresponde a la formación del ser humano, a los problemas de una sociedad mercantilista, de cierta forma, la ley es empleada como parte integrante del orden a través de normativas, medidas provisorias represivas que dictan la forma de dominio ejercidas en el cotidiano:

“la ley organiza y sanciona derechos reales de las clases dominadas (pero, desde la perspectiva de la ideología dominante) y manifiesta los compromisos materiales impuestos por las luchas populares de las clases dominantes” (Poulantzas, 1980, p. 94-95)

Aunque haya proximidad entre sociedad y el Estado capitalista que se denomina Estado Nacional “[...] esa relación del Estado con las relaciones de producción hace que los *recursos materiales* del que dispone sean estructuralmente limitados.” (Poulantzas, 1980, p. 222). Por otro lado, las dificultades e implicaciones para la educación pública acentúan drásticamente las desigualdades sociales cuando la enseñanza pasa a ser desplazada.

Considerando los cambios ocurridos en las últimas décadas, Dale (2006), cuando trata de la globalización en la gobernabilidad de la educación², afirma que el punto central de esa discusión es el reconocimiento de una nueva descripción de la relación entre Estado y Educación en lo que se refiere a la privatización de las escuelas. En la coyuntura de ese proceso, algunos cambios importantes ocurrirán en el papel y el modo de acción del Estado, dividiendo las responsabilidades entre el mercado, la comunidad y la familia, esencialmente, para contribuir con el pago de las mensualidades. Dale (2006) afirma que existen “[...] argumentos relativos al *vaciamiento del Estado*, en que algunas de las antiguas responsabilidades fueran desviadas para el nivel más elevado de lo supranacional y otras para los niveles más bajos de lo subnacional y de la sociedad civil” (Dale, 2006, p. 63). Siendo que, en la coordinación, este Estado tiene el control político-económico y como regulador de recursos es el organismo de acumulación, orden y legitimación, directamente involucrado con las contradicciones resultantes de las alteraciones que influyen la toma de decisiones educacionales (Tello, 2013).

Entretanto, las reformas y reorientaciones de las políticas públicas educacionales siguen el ritmo de las decisiones internacionales de la sociedad capitalista. En respuesta a la recomposición de la hegemonía y ascensión del neoliberalismo surgen iniciativas para ajustes en los sistemas públicos, en especial, en las escuelas, como afirman Fischman y Sales (2010),

El énfasis en los contenidos e indicadores mensurables y el discurso de las soluciones técnicas con insistencia de marcar las “falencias” históricas de intervención estatal para atender las necesidades educativas de todos los ciudadanos son marcas fuertes en la construcción de la credibilidad del discurso neoliberal. Las perspectivas neoliberales agregan fuerza discursiva e influencia política a través de las promesas de nuevo tipo de libertad no ideológica y de una crítica vigorosa a las intervenciones del Estado en la educación. El neoliberalismo educativo se sitúa discursivamente como una vuelta a un supuesto estado de naturaleza, un retorno a los impulsos “naturales” del individualismo y de la competición. (p. 11)

Siendo así, los sistemas escolares complacientes necesitan de conceptos cada vez mayores, con los resultados logrados en un tiempo determinado, con rendimientos cuantificados y eficiencia comprobada, entendiendo que su valor puede ser atribuido, contabilizado. Justificando así, las exigencias en la formación general para que fuera de la escuela estos jóvenes consigan adaptarse a la velocidad de los cambios que la sociedad capitalista obliga.

De esa manera, la eficiencia metodológica y sus mecanismos fueron incorporados en el cotidiano escolar, a través de las formas de gestión y control de trabajo utilizando una nueva racionalidad: la descentralización, la autonomía, la participación y evaluación de resultados. Entendiendo que solamente la

² Coordinación de la Educación; en el sentido de conducción de las relaciones entre Estado y Educación; el término gobernabilidad fue utilizado para traducir el original en inglés *governance*. (Dale, 2006).

escolarización inicial, sin acceso universal de enseñanza, las posibilidades de democratización en terminalidad de estudios, o sea, que el sujeto tenga condiciones de no tornarse un analfabeto funcional y permanecer creciendo intelectualmente, es al menos, un derecho y no una excepción, por el que son presentados por los datos oficiales referentes al abandono y reprobación en la realidad educacional latinoamericana.

Siguiendo a Alfonso (2001), la redefinición del papel del Estado para las políticas públicas educacionales, teniendo como marco los procesos de globalización y transnacionalización del capitalismo, marcaran de forma intensa su intervención: "En este sentido, la centralidad de la escuela tuvo hasta ahora, en gran medida, su contribución para la socialización (o fusión) de identidades dispersas, fragmentadas y plurales [...]" (Afonso, 2001, p. 18).

Por eso, los desafíos para la adhesión de los procesos y las consecuencias de la nueva configuración y resignificación de las ciudadanías, son resultantes de las manifestaciones colectivas de la democracia comprometida con la transformación social. Y muchas veces, analizando la ciudadanía como construcción histórica, la misma refleja un espacio contradictorio de disputa de intereses sociales, político-económicos y culturales, que expresan restricción o exclusión, como también interacción en los movimientos sociales, en la concreción y mejoría de las condiciones de vida de las personas o grupos sociales susceptibles en las telarañas de exploración y acumulación del capital

Entretanto, la consolidación de una nueva coyuntura, en esta misma década (1990), contra las reformas en la gestión del sistema educativo y de la escuela es definida como casi mercantil por el modelo de centralización, expresado a través de la regulación y divulgado a partir de un proceso de descentralización. Krawczyk (2005), la presenta en tres etapas: "descentralización entre los diferentes órganos de gobierno (municipalización), descentralización para la escuela (autonomía escolar) y descentralización para el mercado (responsabilidad social)". (Krawczyk, 2005, p. 799). Que a través de la inversión y el cambio de significado se lo entendió como proceso de descentralización; la gestión escolar, pasó a ser el auge financiero y de regulación social.

Por lo tanto, el eje principal y la gestión, que impulsa la autonomía financiera, administrativa y pedagógica de la escuela, como un centro de inversión es también, de regulación social. Después de este evento, surgirán las citadas reformas estructurales del Estado con justificaciones de ajustes económicos, modernizaciones y consecuentemente, nuevas alteraciones amparadas por las leyes.

Para Krawczyk (2005), la concepción de libertad comprendida como matriz liberal-conservadora, de forma negativa y regresiva, se trata del individualismo y alcanza la plenitud en la reducción extrema de la posibilidad de poder colectivo y del Estado. Siendo que, la ausencia de las acciones propicia la representación de libre iniciativa para la realización de diversos trabajos con premiaciones por el desempleo personal o institucional, midiendo el fracaso sin responsabilidad alguna por los problemas de gestión institucional. Y en conformidad con estrategias de universalización del servicio educativo, para dar la impresión de compromiso de los derechos sociales y sustracciones significativas en las recetas procedentes de impuestos y ajustes fiscales. Aproximando también al sector público y al privado, de forma de confundir los derechos sociales e individuales.

Es libre de responsabilidad educacional, en el sentido financiero y el compromiso con la oferta de trabajo, la próxima iniciativa es consolidar un mercado de consumo de servicios direccionados a la educación, normativas de acuerdo con la exigencia, designando a los países el derecho de la escuela, control y cobros en el sistema educativo, ante el hecho de promover la competitividad entre las escuelas para conquistar prestigio y recursos financieros. Digamos, una aproximación real de privatización de la educación.

Para discutir un poco, respecto, a algunos países de Latinoamérica, es necesario considerar la idea de la autogestión a través de cooperativas u ONGs educacionales, donde los recursos públicos actúan singularmente, de forma que acentúa más las desigualdades. Esa transferencia de funciones y responsabilidades genera el compromiso colectivo de asumir por el bienestar de todas y todos y surgen “los amigos de la escuela, la empresa ciudadana” entre otras denominaciones, con o sin asociación para el mantenimiento y reformas, traccionando para el discurso la integración entre la escuela y la comunidad.

Como señalábamos en el título el Estado Evaluador no fue una cuestión de la décadas de 1980 o 1990, sino que como señala Ball (2007) en la actualidad existen espacios de “privatización encubierta” de la educación pública. El autor, al referirse al “Estado policéntrico” como un Estado Evaluador explica que es un Estado presente pero simultáneamente neoliberal y afirma:

Consideramos que todos esos cambios son muestra de muchos modos diferentes de privatización, que implican formas muy diversas de relaciones con el sector público. En el centro de esos cambios se encuentra lo que denominamos “el Estado como creador de mercados”, como punto de partida de oportunidades, como remodelador y modernizador. Ello va acompañado simultáneamente de una “re-intermediación” de la política educativa, a medida que las empresas privadas, los grupos de voluntariado y las ONG, los patrocinadores y los filántropos se convierten en protagonistas principales de la educación pública, tanto en los países más industrializados del mundo, como en los recientemente industrializados o en los países en desarrollo (Ball, 2007, p.39).

En este sentido, podemos destacar lo que el Banco Mundial, en su documento “La Educación en América Latina y el Caribe”, identifica como “algunos logros” en cuanto a la accesibilidad a la educación en nuestra región: “las ONG también participan cada vez más en la prestación de servicios de educación tanto escolarizada como no escolarizada” (1999, p.38)

Sin dudas que el BM con una terminología distinta a la que empleaba en la década de 1990 “celebra” la presencia de un Estado Evaluador, aún presente en Latinoamérica. Esto se puede observar en la creación de sistemas de evaluación educativa de varios países de la región, creados durante la década de 1990 como se observa en la Tabla 1.

TABLA 1
Sistemas de evaluación creados en la década de 1990 en algunos países de Latinoamérica

Sistema de Evaluación	País	Año de creación
SAEB (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica)	Brasil	1988
SIMECAL (Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación)	Bolivia	1997
SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)	Chile	1997
APRENDO (Sistema Nacional de Medición de logros académicos)	Ecuador	1998
SNEPE (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo)	Paraguay	1999
UMRE (Unidad de medición de resultados Educativos)	Uruguay	1996
SINEC (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad)	Argentina	1993

Así, los sistemas nacionales de evaluación educativa en la región se fueron instalando como una “necesidad”, que, como las reformas educativas en Latinoamérica poseen una conjunción de búsqueda de transformación de la educación. La cuestión es reflexionar cuál es el horizonte de ese cambio, para qué el cambio, se podría argüir como lo hace Farfán (2010) si los sistemas nacionales de evaluación en América Latina posee causas pedagógicas o son solo parte de una obediencia institucional. Claramente que se podrían dar los propósitos conjuntamente, pero ¿Qué propósito entiende y asume el Estado Evaluador?.

4. Los discursos neoliberales

Para analizar los aspectos que hemos mencionados hasta aquí es necesario considerar como señala Bourdieu (1994) que el trabajo político se reduce, en lo esencial, a un trabajo sobre las palabras, porque las palabras contribuyen a construir el mundo social. En este sentido, una misma entidad (materialidad) puede estar discursivamente construida de diversas formas, dependiendo de la formación discursiva desde la cual se lo nombra. (Buenfil Burgos, 1993). En este sentido Michael Foucault afirma que el análisis del discurso no se centra en las palabras que utilizamos para designar a las cosas, sino por el contrario, en el modo en que las palabras construyen las realidades a las que se refieren (Foucault, 1999).

Shiroma, et al. (2005), en su artículo colectivo, presenta aportes teóricos para el análisis de textos políticos a partir de conceptos, contenidos y discursos presentes en los documentos de política educacional para la comprensión de los discursos implícitos que son designados como productores y reproductores de orientaciones políticas.

Como por ejemplo, en el inicio de los años noventa, predominaron vocablos enalteciendo la calidad, competitividad, productividad, eficiencia y eficacia. Y en el final de la misma década, la prioridad estaba volcada hacia la economía, a través del uso frecuente de las palabras: justicia, equidad, cohesión social, inclusión, *empowerment*³, oportunidad y seguridad. Pues,

Las palabras importan, hacen la diferencia, la advertencia fue hecha por un importante informe elaborado por *Comission on Wealth Creation and Social Cohesion* de la Unión Europea presidida por Dahrendorf (1995). Dedicando un capítulo entero al tratamiento del “vocabulario para el cambio”. Comenzaba diciendo: *words matter*. Ese informe propuso que se rompiera la prisión del vocabulario que ignora importantes elementos del “bienestar” y, para hacerlo, sugirió el uso de algunos términos especialmente importantes, como riqueza (Wealth), desarrollo sustentable, inclusión, flexibilidad, seguridad y libertad, compromiso, beneficiarios (stakeholders), ciudadanía, dominio público, redes de cooperación y voluntarismo. (Shiroma *et al*, 2005, p. 428).

El lenguaje debe ser estudiado como constitución intrínseca, en su esencia pues realmente denominaciones como cohesión social, inclusión, aprender a aprender, ciudadanía y profesionalización fueron traídas por autores hace ya varios años, y se fueron reformulando y empleando actualmente en los

³*Empowerment* es una acción de gestión estratégica que revisa el mejor aprovechamiento del capital humano en las organizaciones a través de la delegación del poder. Debemos entender este poder como resultado del intercambio de información fundamental sobre el negocio y sus proyectos, de la delegación de autonomía para la toma de decisiones, y de la participación activa de los colaboradores en la gestión del negocio, asumiendo responsabilidades y dirección de forma compartida. Disponible en: <http://www.administradores.com.br/> Acceso en enero 2011.

documentos que orientan las políticas públicas educacionales, en la salud y también, en el servicio social. Por eso es necesario señalar la posición epistemológica (Tello y Almeida, 2013) de estos términos.

Dado que Latinoamérica existen textos que se transforman en cartillas de trabajo, como "lo nuevo" para reflexionar en y sobre la escuela, como el informe Delors et. al (1996), siendo referencia para muchos educadores latinoamericanos. Cuando en realidad es un informe elaborado por una comisión internacional para la educación del siglo XXI, a petición de la Unesco por Jacques Delors et.al y en el cual se vertieron una serie de opiniones desde sus propios posicionamientos epistemológicos. Otros textos también circulan, presentándose como aquello que se debe hacer, o presentando categorías para la reflexión, revestidos de discursos pedagógicos y terminologías "innovadoras", pero totalmente descontextualizados de la realidad de las escuelas en Latinoamérica.

A pesar de la falta de participación de las voces de la comunidad escolar que en la mayoría de las situaciones no se reflejan en decisiones, las propias políticas educativas han tenido una posición de distancia de las personas involucradas en el proceso, que revela la voluntad de exclusión de los sujetos que pertenecen al conjunto, que sufren y reciben órdenes, sin participación democrática.

Ante esos hechos, para comprender la interferencia del discurso, e ilustrarlo de algún modo, hemos planteado algunos ejemplos del lenguaje gerencial, que de acuerdo con Shiroma et. al. (2005),

El uso recurrente de la noción de crisis para justificar los cambios pretendidos por los gobernantes es otro aspecto que podemos señalar como expresión de la retórica discursiva presente en las reformas educacionales. Para enfrentarse a la crisis, se miran en las estrategias e importan el vocabulario de un sector acostumbrado a encontrarse con ella y a vencerá: el empresariado, flexibilidad, beneficiario, gestión. (Shiroma et al, 2005, p. 438)

Así nos encontramos con términos y palabras que remiten a otras, como "competencia", "ser el mejor", "dar lo mejor de sí" también se observa el uso de metáforas⁴ como entrenar profesores/as", "equipar las escuelas". Por esta razón analizar con criterios los discursos es una manera de reflejar el real sentido de las palabras, sin dejarnos engañar, y, haciendo una interpelación adecuada de las prácticas discursivas, lo cual nos posibilita participar de las propuestas educativa presentadas por los estados y vinculados fuertemente a los sistemas de evaluación que generan, como mencionábamos anteriormente, un único modo de análisis de los sistemas educativos: la evaluación. ¿Es la evaluación de los sistemas educativos el modo de pensarlos? ¿el modo de pensar proceso pedagógicos?

5. Notas finales

Dada esta redefinición del papel del Estado como evaluador, sin cuestionamiento de los valores ni de orden social y pedagogías predominantes, lo que puntuamos son las relaciones de poder, contradicciones y las consecuencias señaladas en las políticas educacionales actuales. Todos esos agravantes implicados en las teorías disponibles sobre el Estado, generan la urgencia de otras posibilidades

⁴ Etimológicamente, el término metáfora deriva de la palabra griega *metaphorá* compuesta por la conjunción de *meta* que significa "sobre" y *pherein* que significa "transporte". En este sentido, metáfora surge como sinónimo de "pasaje", "cambio", "transferencia" y en un sentido más específico: "pasaje de un sentido propio a un sentido figurado" Disponible en: <http://www.edtl.com.pt/> Acceso en enero 2013.

que sean capaces de desarrollar y explicar acerca de los límites y acciones en el contexto ideológico de la globalización, en cuanto, todavía son tímidas, apenas exploratorias, en relación a los procesos condicionantes a esta megaestructura. Considerando lo expuesto las condiciones establecidas por los Estados-Nación también posibilitan la transferencia de la enseñanza para instrucción, formación y ejecución, donde la información representa el conocimiento fragmentado.

La retracción de los derechos sociales, apelaciones ideológicas a la comunidad, como la crisis de legitimación del Estado, contribuyen a tomar decisiones ambiguas y heterogéneas, sin profundidad para confrontar críticamente la realidad impuesta, por la contribución de la educación para la reproducción mano-de-obra calificada, que queda incorporado en el *slogan*: "es importante estudiar, para poder tener un empleo garantizado". En tanto, hay varios puntos a ser considerados, soluciones, tensiones, que se aproximen con políticas equiparadas con la hegemonía de la actuación del Estado.

Lo que se cuestiona es que el Estado Evaluador propone una preocupación que mirando a los consumidores priorizan los resultados para divulgar nuevas reformas, creación de currículos, como así también establecer condiciones para posibles privatizaciones, y así nos encontramos con más mercado y menos Estado, transfiriendo para la comunidad la lógica de la emancipación, a través de la convocatoria para la participación. Todos esos elementos cumplen un papel en la conjetura mundial, en que la globalización extiende sus dominios en las políticas educacionales.

En tanto, las formas de evaluaciones externas ejercen presiones sociales entre la escuela democrática y la escuela meritocrática, que al mismo tiempo es discriminatoria, cuando el sistema educativo impone un currículo más instrumental y evaluaciones selectivas, sin la valorización suficiente de evaluaciones formativas en un contexto social y político.

Si en el proceso educativo, los argumentos marcan desigualdades, las mismas siguen las tendencias de legitimación del mercado educacional, por eso, la realidad latinoamericana presenta contradicciones como es el caso de que estudiantes, que hicieron sus estudios en escuela pública gratuita deban pagar por sus estudios universitarios y estudiantes de escuelas particulares o privadas elegirán la universidad a la cual asistir.

Retomando la complejidad de la concentración y delegación de órdenes, la gestión mantenida por la regulación y emancipación, donde el sistema como un todo, ignora la desigualdad y la exclusión, universalizándolas con las indiferencia, impidiendo y negando para distanciarse de la acciones voluntarias con los derechos humanos y mantenerlas dentro de las proporciones determinadas. Esta es la razón por la cual el Estado Evaluador, no democrático, controla los procesos de escolarización con características ausentes de compromisos públicos.

Partiendo de ese presupuesto, antidemocrático, tenemos la exacerbación del individualismo presente en todas las instancias educativas, tanto en la gestión cuando pedagógicamente, donde el individuo es libre de hacer lo que quiere, y por eso la principal función de la escuela es proporcionar condiciones para que cada individuo desarrolle sus capacidades intelectuales y contribuya a través de su esfuerzo, hacia una sociedad del consumo.

La realidad social de las políticas neoliberales intensifica la valorización del mercado, reduciendo el papel del Estado que se traduce en términos de evaluación educacional, como disminución acentuada de recursos, en contrapartida al aumento de la capacidad de intervención.

En términos de las políticas educativas, el aumento del tiempo de escolarización y programas sociales, son indicios de alteraciones en las prerrogativas del Estado Evaluador porque ante las constataciones, todavía se preservan igual que en algunas escuelas, la evaluación formativa, que no sostiene el ritmo de competencia, comparación, pero si corresponden a los objetivos pedagógicos organizados colectivamente. Así, la pérdida de niveles de exigencia en las evaluaciones formativas hace con que las mismas, dificulten aún más la democratización de la enseñanza, principalmente por la falta de valorización política, cultural y pedagógica, consecuencias del modelo de evaluación vigente en la región.

Referencias bibliográficas

- ALFONSO, Almerindo J. (2000). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez.
- ALMEIDA, M. L. P. de. (2010). *Educação e Movimentos Sociais: novos olhares*. Campinas, Editora Alínea.
- ALMEIDA, M.L y TELLO, C. (en prensa) *Gestão Escolar Na America Latina: avanços, retrocessos e perspectivas*. Campinas, Editora Mercado de Letras.
- BALL, S.. (2007). La privatización encubierta de la educación pública. Informe para La Internacional de la Educación. Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- BALL, S. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, N° 34, Vol. 2, pp. 119-130.
- BANCO MUNDIAL. (1999). *La Educación en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Washington, DC.
- BONETI, LINDOMAR W. (2006). *Políticas Públicas por Dentro*. Ijuí: Editora da unijuí.
- BOURDIEU, P. (1994) *Cosas dichas*. Gedisa. Buenos Aires
- BRUNNER, J. *et al.* (1994) *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política de las evaluaciones de la calidad educativa*. IPE-UNESCO, Sede regional Buenos Aires
- BUENFIL, Burgos, R. (1993) *Análisis de discurso y educación*. En: Documentos DIE 26, México DF, DIE CINVESTAV/IPN
- CARNOY, M. (2001). El impacto de la mundialización en las estrategias de reforma educativa *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario, pp. 101-110.
- DALE, R. (2006). *Globalização e reavaliação da governação educacional: Um caso de ectopia sociológica*. In: TEODORO, António & TORRES, Carlos A. (Orgs). *Educação crítica & utopia: perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez.
- DALE, R. (2004). *Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"?* *Educ. Soc.* vol.25 no.87 Campinas May/Aug. Pp. 423-460
- DALE, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos, in Bonal, X., Tarabini-Castellani, A. y Verger, A. (Comp.) *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- DELORS, J., et al., (1996) *La educación encierra un tesoro*. Santillana, Ediciones UNESCO:
- FISCHMAN, G. E.; Sales, Sandra R. (2010). *Formação e pedagogias críticas. É possível ir além das narrativas redentoras?* *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 43, jan./abr.

- FOUCAULT, M. (1999). *Las palabras y las cosas*. Siglo XXI editores. Madrid
- KRAWCZYK, N. R. (2005). Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educ. Soc., Campinas*, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial - Out. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- NAIDER FILHO, E. (2008). A reforma do Estado e da educação na década de 1990: a refuncionalização do Estado via implementação da eficiência mercadológica. *Dialogia, São Paulo*, v. 7, n. 1, p. 113-120.
- NEAVE, G. (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en europa occidental (1986-1988)", *Universidad Futura*, vol. 2, num. 5, México, UAM.
- NEAVE, G. y VAN VUGHT, F. (1994) *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Madrid, Gedisa.
- NORMAND, T. (2003). Les comparaisons internationales fe résultats: problèmes Épistémologiques Et Questions De Justice *Education et sociétés* 2003/2 - no 12, 73 - 89
- NÖRNBERG, N. (2005). O público e o privado nas políticas educacionais, III Simpósio Internacional/VI Fórum Nacional, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.
- PAVIGLIANITI, N. (1991) *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina de los 90*. Ed. Quirquincho. Buenos Aires
- POULANTZAS, N. (1980). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- SANTOS, B. de S. (2006). *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. – (Coleção para um novo senso comum; v. 4)
- SHIROMA, E. O. *et al.* (2005). Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva* v. 23, n. 2, julho/dezembro Florianópolis, pp. 427-446
- RAMÍREZ FARFÁN, D. (2010) Los sistemas nacionales de evaluación en América Latina: ¿impacto pedagógico u obediencia institucional?. *Enunciación* Vol 15, Núm. 1 enero-junio, Bogotá, Colombia, pp. 182-184
- TELLO, C. (2011). Epistemologías de la política educativa y justicia social en América Latina. En: *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | MT (2011.1) Monográfico América Latina EMUI Euro-Mediterranean University Institute | Universidad Complutense de Madrid*. España. pp. 489-500.
- TELLO, C. (2013) La producción de conocimiento en política educacional. Entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE. *Rev. Diálogo Educ., Curitiba*, v. 13, n. 39, p. 749-770, maio/ago. 2013
- TEODORO, A. (2011). A fortuna é de quem a agarrar. A Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAPE) e as perspectivas de trabalho futuro. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*. v. 4, n. 4, enero, pp6-18
- TORRES, C. A. (2011). *Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado*. Rio de Janeiro: Vozes.
- THWAITES Rey, M. (2012) "Introducción", En: Mabel Thwaites Rey (editora) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Editorial Arcis-CLACSO. Santiago de Chile.
- VAN ZANTEN, A. (2002). Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: Global and local perspectives on the French case. *Journal of Education Policy*, Vol. 17, N° 3, p. 289-304.
- WHITTY, Geoff; POWER, Sally y HALPIN, David. (1999) *La escuela, el Estado y el mercado: Delegación de poderes y elección em Educación* , Ediciones Morata, España.