



# El aseguramiento de la calidad como respuesta al déficit de gobernabilidad en el sistema educacional argentino<sup>1</sup>

Quality assurance as a response to the governance deficit in the Argentine educational system

STUBRIN, Adolfo<sup>2</sup>

Stubrin, A. (2020). El aseguramiento de la calidad como respuesta al déficit de gobernabilidad en el sistema educacional argentino. *RELAPAE*, (12), pp. 14-60.

## Resumen

En un intento por explicar la ineficacia de las políticas públicas educacionales en la Argentina de las últimas décadas, el artículo realiza un rastreo sociohistórico sobre los aspectos institucionales del sistema educacional en su etapa clásica desde las últimas décadas del siglo XIX hasta casi la mitad del siglo XX. Describe la matriz organizacional y las claves de retroalimentación de información y control que, con las condiciones de la época, permitieron la expansión exitosa de la educación primaria. Luego, frente al desmontaje de la estructura originaria, se repasan las alternativas de reestructuración promovidas en los ochentas, noventas y dos mil para restablecer la organicidad nacional. En particular, los dispositivos de monitoreo y análisis de calidad previstos tanto en la Ley Federal de Educación de 1993 como en la Ley de Educación Nacional de 2006 son expuestos con detalle. El mecanismo de evaluación de calidad es revisado en sus diversas fases hasta la situación más reciente, para resaltar el carácter dominante de las pruebas estandarizadas censales y exponer tanto su escaso aporte a la definición de los problemas públicos como sus limitaciones para el monitoreo y reformulación de la política pública. La desjerarquización cognitiva, la fractura social y la atomización política siguen vigentes como déficits clave del sistema educacional que la política pública no logra contrarrestar ni solucionar con los instrumentos que emplea. En ese orden de ideas se formulan algunas propuestas para institucionalizar un sistema de aseguramiento de la calidad más completo que contribuya a la gobernabilidad democrática. Diversas perspectivas sobre el futuro son expuestas, finalmente, para sugerir que el papel rector del estado y la vigencia del proyecto de la ilustración siguen siendo la brújula que orienta cambios y continuidades en el marco de incertidumbre reinante.

**Palabras Clave:** Sistema educativo/ gobernabilidad/ política educacional/ problemas públicos/ capacidades estatales/ aseguramiento de la calidad/ evaluación de calidad/ prueba estandarizada.

## Abstract

In an attempt to explain the ineffectiveness of public education policies in Argentina in recent decades, the article carries out a socio-historical review of the institutional aspects of the education system in its classical phase from the last decades of the 19th century to almost the middle of the 20th century. It describes the organizational matrix and the key aspects of inter-relation between information and control that, with the conditions of the time, allowed for the successful expansion of primary education. Then, in the face of the dismantling of the original structure, the restructuring alternatives promoted during the 1980s, 1990s, and 2000 are reviewed in order to re-establish national organization. In particular, the mechanisms of monitoring and quality analysis established in both the Federal Education Act of 1993 and the National Education Act of 2006

<sup>1</sup> El artículo deriva de un informe de consultoría encargado por el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE) de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Litoral, Argentina / astubrin@fcjs.unl.edu.ar

are analyzed in detail. The mechanism of quality evaluation is reviewed and analyzed in its various phases up to the most recent situation, in order to highlight the dominant character of standardized census tests and to expose both their scarce contribution to the definition of public problems and their limitations for the monitoring and reformulation of public policy. Cognitive de-hierarchization, social fracture, and political atomization remain key deficits of the education system that public policy fails to counteract or solve with the instruments it utilizes. In this regard, some proposals are made to institutionalize a more comprehensive system of quality assurance that contributes to democratic governance. Finally, various perspectives on the future are presented to suggest that the leading role of the state and the validity of the project of the Enlightenment continue to be the compass that guides changes and continuities in the current context of prevailing uncertainty.

**Keywords:** Educational system/ governance/ educational policy/ public concerns/ state capability/ quality assurance/ quality assesment/ estandardized test.

## Introducción

El propósito de este artículo es contribuir a ensanchar el conocimiento acerca de la gobernabilidad democrática del sistema educacional argentino. Ese atributo reside en tres condiciones fundamentales que las autoridades deben cubrir: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad. En otras palabras, la política pública tiene que comunicar a la sociedad fundamentos racionales, ser efectiva en alcanzar las metas que se propone y generar continuidad frente a los cambios de turno constitucionales. Cualquier falencia en alguno de esos planos implica un déficit que tiene que ser identificado, diagnosticado y superado de manera oportuna (Camou, 2013, p. 18-21, 28).

Un sistema educacional nacional (SEN) constituye un área de gobierno más rígida que otras que suelen emplearse como referencia. Los cambios en este sector se despliegan con lentitud y su impacto se observa en horizontes mayores a los períodos de gobierno. Una explicación plausible de esa característica es su dependencia del sendero, es decir que la propia trayectoria organizacional impone condiciones insoslayables a las intenciones de reforma (Acuña y Chudnovsky, 2007, p. 9).

Por eso, es indispensable contar con análisis contextualizados para fortalecer la factibilidad de los esfuerzos de reformas. Por demasiado tiempo actores poderosos sembraron la idea de que había modelos teóricos reputados “verdaderos” frente a los cuales las políticas educacionales nacionales debían deducirse. Frente al reiterado fracaso de esas fórmulas, en el siglo veintiuno se refuerza la necesidad de atender la especificidad histórica y situada de las múltiples relaciones sociales implicadas si se desea la formulación exitosa de una política educacional nacional (Acuña, *et al.*, 2007, p. 9-10).

De allí que el foco de este artículo son los mecanismos de retroalimentación de información sustantiva, monitoreo y evaluación utilizados, en el pasado y hasta el presente, por el gobierno de la educación en la República Argentina, así como un análisis de los instrumentos legales, reglamentarios, técnicos y operacionales a que se echa mano para eso. Junto con el control de gestión y la estadística, un dispositivo efectivo para el aseguramiento de la calidad es un componente esencial de la gobernabilidad de la educación.

El análisis se concentra en el sistema educacional formado por los sistemas escolares bajo gobierno y administración de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dejando entre paréntesis la problemática universitaria que cuenta con bibliografía específica (Novaro y Alonso, 2007, p. 229-266; Stubrin, A.: 2010, p. 157-212).

Se abriga la expectativa de que estas páginas aporten a la reflexión y el debate compartido entre académicos y analistas con los propios hacedores de política pública en todo el arco político e ideológico, y que quede abierto a las inquietudes de los diversos protagonistas del quehacer educacional.

Guían la búsqueda algunas preguntas clave: ¿fueron y son suficientes las herramientas disponibles?; ¿apoyan a la buena definición de problemas públicos e identificación de déficits de cobertura, de rendimiento o de calidad?; ¿se traducen en concepciones adecuadas e inspiran cursos de acción eficaces para corregir errores, potenciar recursos y formular cambios?

Varias disyuntivas polémicas y complejas como las que conectan cantidad y calidad; insumos, procesos y productos; contexto e impacto; base escolar o aparato ministerial; burocracia o autogestión; carácter único o múltiple del sistema nacional se ponen en juego en el presente análisis.

El primer aporte es recuperar socio históricamente la manera en que las escuelas públicas y privadas, sus insumos, procesos y resultados eran controlados durante el período clásico de surgimiento y desarrollo del sistema educacional del país y cómo se garantizaba a los ciudadanos la suficiencia, eficiencia y efectividad de su obrar.

El segundo componente se centrará en la transición democrática, en las tensiones derivadas de la resistencia del primer gobierno al desmontaje definitivo del sistema educativo clásico, la discusión sobre alternativas estratégicas para su reconstitución bajo nuevas condiciones y el desemboque, durante el segundo turno constitucional, en el esquema de una ley general.

El tercer ítem se refiere a la transferencia de las escuelas secundarias y terciarias de la nación a las provincias y aborda la Ley Federal de Educación (LFE) de 1994 como intento de reconversión del sistema educacional nacional, con eje en el cambio de la estructura de niveles y ciclos y, por lo tanto, de la institucionalidad escolar a escala nacional.

El cuarto apartado aborda la gran crisis de 2002 y su desemboque en la Ley de Educación Nacional (LEN) de 2006, sus diferencias y también sus similitudes con la LFE, con el foco puesto en los mecanismos sustitutivos del control operativo tradicional del sistema educativo clásico, en particular la llamada evaluación de calidad.

En quinto lugar se hace un recorrido sobre los orígenes anglosajones de los mecanismos y tecnologías en el entendimiento de que el contexto de surgimiento es fundamental para adaptarlos con éxito en otros países, si fueren adecuados a sus realidades. A la vez, se muestran las pruebas internacionales con comentarios sobre su naturaleza y posible aprovechamiento.

Luego se presenta un repaso de los debates sobre el carácter organizacional de las redes de escuelas y colegios, si lo que las vincula es un mercado o un sistema con sus órganos y funciones; por otro lado se busca desmitificar la cuestión didáctica entre pedagogía tradicional e innovadora para mostrarla como una constante histórica. Al final, se defiende el carácter sistemático que debe revestir una política educacional con aspiración transformadora. Se suma a lo anterior el tratamiento de la cuestión docente, su formación y perfeccionamiento.

La séptima y última contribución es un análisis crítico sobre la organización y disposición reciente de los mecanismos de medición de aprendizajes, seguido de ciertas apreciaciones acerca de la organización y funcionamiento del gobierno de la educación que enfatizan los beneficios que un apropiado sistema de aseguramiento de la calidad puede proporcionarle y, también, sus límites.

A manera de cierre, se presentan las perspectivas sobre el futuro, miradas desde distintos ángulos pero reafirmando que los nuevos caminos a emprender deben mantener las raíces singulares del sistema educacional argentino.

## **I. El control operativo y la retroalimentación para las políticas gubernamentales en el sistema educacional argentino clásico**

### *Qué son los sistemas educacionales nacionales*

Corresponde introducir en este punto dos definiciones alternativas acerca de los sistemas educacionales nacionales. Una, de la inglesa Margaret S. Archer, dice que ese fenómeno institucional queda plasmado recién en torno al siglo XVI, cuando en cada estado nacional (y en el sistema europeo que todos ellos conforman) se supera la etapa de la educación como suma de emprendimientos privados y se entabla la competición por el control político sobre el complejo emergente. La definición indica que “un sistema educacional estatal es un conjunto diferenciado a escala nacional de establecimientos dedicados a la educación formal, cuyo control unificado y supervisión es, en última instancia, función gubernamental y cuyos componentes y procesos están relacionados entre sí”. Entre las precisiones que la definición provee es interesante destacar su aplicabilidad a todos los grupos de estudiantes, según sus edades y a las redes de diversos tipos de establecimientos en los que reciben su enseñanza, empezando por las universidades (Archer, 1979, p. 39).

Sin embargo, existe otra corriente para la cual el sistema educacional se deslinda de la educación superior y por ende de las universidades. Esa postura, también interesante, tiende a asociar la idea de sistema educacional con la irrupción en el siglo XIX de la educación infantil obligatoria para las masas, a través de la enseñanza de las primeras letras, nociones de aritmética y otro reducido repertorio de contenidos aptos para los niños y su habilitación oportuna para la cultura, el trabajo, la vida doméstica y la participación cívica. En

ese sistema se agrega una segunda rama: la educación secundaria destinada a preadolescentes y adolescentes de clase alta. El sociólogo holandés Abram de Swaan sostiene que la consolidación de la lealtad nacional de la población, sumada a la formación de los mercados internos, requirió de los estados nacionales durante el siglo XIX la unificación lingüística frente a la persistencia de dialectos regionales. La necesidad de la dominación unificada, tanto burocrática como comercial, impuso la tarea estatal de la conformación de los sistemas de educación popular para asegurar el empleo masivo y excluyente de la lengua “estándar”, o sea el idioma oficial del estado. Las bases materiales de esa vasta función infraestructural se financian con un capital *de transferencia*, es decir con fondos públicos de fuente impositiva o contributiva que se detraen del sistema económico para reasignarse a los edificios, el personal y el equipamiento que requiere el dictado cotidiano de clases (Swaan de, 1992, 68 a 70).

### *Orígenes del sistema educativo nacional de la Argentina*

Se resume aquí la matriz organizacional con que fue creado y funcionó el sistema educacional en la Argentina en lo que se da en llamar su período *clásico*, que corre durante seis largas décadas a partir de su arranque en 1884. Su marco legal, organizativo, político, de personal y recursos, entre otros tópicos, serán expuestos de manera sucinta. El objetivo es denotar que el SEN argentino quedó plasmado, a través de la labor de varias generaciones, tanto gracias a aplicar formas convencionales extraídas de otros contextos como por elegir caminos peculiares que congeniaran con sus necesidades y circunstancias. Cabe resaltar que la configuración de la educación norteamericana e inglesa, así como sus respectivas improntas culturales guardan distancia del trayecto argentino y latinoamericano en general, más afín éstos a los sistemas prusiano o francés, es decir a los modelos eurocontinentales. Es conveniente tener presente esa sociogénesis toda vez que se desea introducir nuevas herramientas de política con el afán de modernizar el SEN y mejorar su gobernabilidad. Como se verá enseguida el federalismo argentino garantiza la autonomía de las provincias y les encarga la educación primaria (junto a la administración de justicia y al régimen municipal). A diferencia del federalismo estadounidense, canadiense o alemán en la Argentina se otorga al poder central atribuciones políticas significativas, incluidas potestades legislativas explícitas sobre el sistema educacional.

### *Marco constitucional*

Con base en la tendencia mundial, la Argentina creó de manera temprana su sistema educacional oficial. Esa determinación estratégica fue adoptada en la Constitución Nacional (CN) de 1853-1860, como signo de un consenso extendido en la clase dirigente. Se previó en el Art. 67, Inc. 16 una potestad específica del Congreso para dictar “planes de instrucción general y universitaria”, pero esa clase de legislación quedó pendiente durante incluso todo el siglo XX. La responsabilidad institucional sobre la instauración de la educación primaria fue asignada a las provincias por el Art.5.

La provisión de educación secundaria que, por su parte, era una facultad concurrente entre ambas esferas del estado, fue impulsada durante la segunda mitad del siglo XIX por el gobierno federal, a través de la creación de establecimientos en las capitales de provincia y ciudades principales. No obstante, en los territorios nacionales, la obligación sobre ambos niveles educacionales recaía sobre el gobierno federal, órgano encargado de las cuestiones “nacionales” en el nuevo estado. En 1880 la federalización de la ciudad de Buenos Aires, sumó el manejo de ese ámbito crucial a la esfera central del poder. Tal bifurcación intergubernamental fue balanceada no sin tensiones y conflictos con ciertas formas de coordinación y mutua colaboración entre el gobierno federal y las provincias.

### *Magisterio y profesorado*

El primer eslabón de la política del gobierno federal para construir el sistema argentino de educación pública fue la creación de las escuelas normales, vasto movimiento oficial iniciado por una ley nacional promulgada en octubre de 1869. En 1870, mediante un decreto refrendado por su ministro Nicolás Avellaneda, el presidente Domingo F. Sarmiento crea la Escuela Normal de Paraná y se continúa con establecimientos del mismo tipo dependientes de la Nación y las provincias. Esa realización institucional fue uno de los pilares de la construcción del estado.

En su Memoria ministerial del año 1875 el ministro Avellaneda expuso los tres “factores y elementos” que habrían de solucionar el problema de la educación pública: “el maestro, la renta que lo mantiene a él y levanta el edificio donde se escuchan sus lecciones y el alumno mismo, niño hoy, mañana hombre” (Manganiello, 1980).

Al menos 65 maestras norteamericanas fueron invitadas por el Gobierno Federal desde 1869. Ellas participaron en las 18 escuelas normales nacionales y provinciales (o en sus respectivas escuelas primarias de aplicación), fundadas e instaladas en todas las provincias y la Capital Federal (Houston Luiggi, 1959). En 1886 se inició la unificación del sistema de formación de maestros con un plan de estudios común. Así, la gestación del sistema público de escuelas con cobertura universal llenó primero la más trabajosa de sus condiciones de posibilidad: los maestros formados en la cantidad y con la calidad necesarias.

Por su parte, el personal docente de las escuelas secundarias se formó en los Institutos Superiores, nacionales y provinciales del profesorado, el primero de los cuales fue el “Joaquín V. González” de la Ciudad de Buenos Aires. La Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, creada en 1896 tuvo como una de sus finalidades formar profesores para la secundaria, de suerte que las universidades nacionales acompañan a los Institutos Superiores en esta función. Con carácter supletorio, los títulos de todas las carreras universitarias habilitan para los niveles secundario y superior.

### *La inspección*

El primer nexo entre las esferas provincial y nacional de la educación primaria fue establecido durante la presidencia de Sarmiento (1868-1974), a través de la Ley 463 de 1871. Se instituyó allí un régimen de subvenciones a otorgar por parte del Tesoro a las provincias para sufragar sus enormes necesidades para el financiamiento de sus precarios sistemas escolares. Para controlarlas fueron nombrados los inspectores, funcionarios que visitaban los establecimientos y verificaban la realidad de sus prestaciones. Véase la concepción del presidente al respecto:

La creación de autoridades especiales que inspeccionen la enseñanza primaria se presenta de suyo. Es la enseñanza entonces una simple rama de la administración como la de la fuerza pública, la de la justicia, las rentas, todas las cuales se esparcen por medio de una cadena de funcionarios, que tocan todos los extremos del Estado, concretándose en grupos y categorías que llegan hasta la cabeza del Estado, que impone dirección y movimiento (Sarmiento, 1849, 85).

Si bien el cuerpo de inspectores no estaba autorizado a observar cuestiones pedagógicas, de hecho lo hacía y emitía sus opiniones: “Este deslizamiento hacia una observación didáctica y pedagógica del espacio escolar fue producto de la propia preocupación de los inspectores que veían en la cuestión metodológica un elemento crítico del proceso de escolarización” (Southwell, 2015).

### *Obligatoriedad escolar*

Durante los años 1881, 1882 y 1883 aquellos inspectores emitieron diversos informes, en los cuales recomendaban la adopción formal de la obligatoriedad escolar como resorte de política. El estado de opinión era firme para respaldar ese paso; lo demuestran sendas leyes provinciales que se anticiparon a la legislación del orden nacional: en 1875, Buenos Aires, La Rioja y Mendoza; en 1882, Catamarca; en 1883, San Luis y Tucumán; en 1884, San Juan.

La Ley Nacional N° 1.420 de 1884 tuvo un peso decisivo. Se trató de un ordenamiento organizacional que declaró la obligatoriedad escolar en los territorios nacionales y la ciudad de Buenos Aires y dispuso el despliegue de la red de establecimientos necesarios para cumplir esa prescripción. Esta ley no era operativa en las provincias pero es evidente que fue tomada como referencia porque en los siguientes años las siete provincias restantes emularon a sus pares precursoras, con la sanción de leyes de obligatoriedad escolar: en 1885, Jujuy; en 1886, Salta; en 1886 Corrientes y Entre Ríos; en 1877, Santiago del Estero y Santa Fe; y, en 1888 Córdoba lo hizo mediante un decreto ratificado por ley provincial más adelante, en 1896.

Aunque el concepto sea jurídicamente controvertido, debe subrayarse que la Ley 1420 es *de orden público*, es decir que está dotada de imperio y sus efectos no pueden ser suspendidos por contrato o voluntad privada

algunos. La obligatoriedad debe cumplirse so pena de sanciones a los padres que las autoridades aplican en uso del *poder de policía*. A raíz de lo antipático que este principio de derecho administrativo puede resultar en el ámbito escolar fue llamado policía de prosperidad, toda vez que respalda el cumplimiento de políticas sociales (Quiroga Lavié, 1996, p. 412).

### *Ley 1.420 y Consejo Nacional de Educación*

El eje de la Ley 1.420 de 1884, sancionada como resultante del Congreso Pedagógico de 1882, fue la obligatoriedad escolar de todos los niños entre 6 y 14 años de edad, para quienes se desplegaba una red de escuelas primarias urbanas y rurales, localizadas en proporción a la población. La conducción era ejercida por un Consejo Nacional de Educación (CNE), organismo colegiado de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo, cuyo presidente debía recibir además acuerdo del Senado (Art. 52).

En la base del sistema se crearon Consejos Escolares de Distrito, formado por padres de familia designados por el CNE, con diversas funciones clave. Los maestros, vicedirectores y directores de las escuelas debían ostentar diplomas de las escuelas normales nacionales o provinciales (Art. 23). Si el número de maestros en la zona no era suficiente se autorizaba a la designación de particulares idóneos (Art. 26).

Por el Artículo 6° las escuelas debían impartir un mínimo de enseñanza obligatorio con nueve materias, que allí se detallan, distribuidas en seis o más “agrupaciones graduales” (Art. 9°). La religión no formaba parte del mínimo obligatorio aunque podía dictarse antes o después del horario escolar por ministros autorizados del respectivo culto (Art. 8). El programa de cada materia era aprobado por el CNE, así como la prescripción de los libros de texto más adecuados (Art. 57. Incs. 11 y 12).

### *Seguimiento y control*

El mecanismo de control externo por excelencia eran los Inspectores maestros, docentes experimentados que, por lo menos dos veces al año, debían visitar las escuelas (Art. 35). Sus obligaciones eran vigilar la enseñanza, corregir errores que se hubieran cometido, comprobar los registros, emitir informes técnico pedagógicos y acerca de los edificios (Art. 36). Los inspectores podían tomar exámenes en los cursos, incluso hacerlo por sorpresa (Art. 37). Sus actividades eran reportadas una vez por mes al CNE.

En el Artículo 70 y siguientes se prevé la apertura de escuelas particulares. Los interesados, para recibir su autorización, debían poseer título de maestro, contar con un edificio apropiado, impartir el mínimo de enseñanza establecido en la ley y sujetarse a la visita de los inspectores.

En cuanto a las subvenciones a las provincias que fueren otorgadas conforme a la Ley de 1871, el CNE quedó encargado de atenderlas y controlar su aplicación (Art.27, Inc. 26). Se instituye así un régimen de orden público para la educación escolar primaria, común y universal. Cada una de las catorce provincias consolidó para la misma época un sistema propio erigido a imagen y semejanza del creado en la Ley 1.420.

Un dispositivo de validación nacional de los títulos provinciales estaba a cargo del CNE. Las relaciones intergubernamentales (RIG) de la época erigieron a su esfera nacional, que no era superior jerárquica, como insoslayable fuerza de gravedad para las provincias autónomas.

### *Auxilios federales*

La Ley Láinez N° 2737 de 1905 sustituyó las subvenciones en dinero por la implantación de escuelas primarias nacionales en las provincias. El CNE desplegó sus escuelas en las provincias a través de convenios que lo viabilizaban. Fueron unas 300 en 1906, sobre todo en áreas rurales, y pasaron a ser unas 1400 en 1916. La influencia del CNE se hizo determinante por los mayores recursos y prestigio de que gozaban las así llamadas escuelas Láinez. Ese enorme y prolongado desarrollo no desplazó a las escuelas y consejos generales o provinciales que se mantuvieron operativos durante todo el período.

No obstante, para mediados del siglo XX (en 1952) el Gobierno Federal ofrecía el 43% de las vacantes de preprimaria y primaria; el 65% de las secundarias; el 83% de la superior y el 100 de la universitaria; una décima parte de ese total estaba cubierto por establecimientos privados (Paviglianiti, 1989, 57).

Esa realidad da pábulo al lugar común de que el sistema educativo clásico fue centralizado en la Argentina, aunque en rigor nunca las provincias declinaron su rol constitucional ni de formación de maestros y lo ejercieron en proporciones variables según las condiciones de financiamiento con que contaban. Al momento de la transferencia masiva de primarias en 1978 los establecimientos Láinez eran alrededor de 6000.

### *Las escuelas privadas*

Los establecimientos católicos y privados en general, que existen desde el período previo a la organización nacional, fueron sujetos a control y supervigilancia una vez que el sistema educacional se constituyó bajo régimen jurídico de orden público, proceso iniciado con la CN de 1853 y continuado con la Ley 1.420 de 1884. El estado opta entonces por la educación no confesional y la iniciativa privada queda restringida pero no impedida de funcionar. Ya visto el dispositivo en el marco del CNE (análogo al de las provincias), cabe señalar que desde 1878 los egresados de los establecimientos secundarios privados debían revalidar sus títulos ante los Colegios Nacionales. Ese régimen de tutela estatal se cancela recién en 1960 cuando se les otorga “gestión propia” para calificaciones, exámenes y promociones de sus alumnos (Decreto 12.179).

Pero antes de eso, fue durante el régimen surgido del golpe militar de 1943 que se introdujo la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, vigente hasta 1956 (Decreto 18.411/43). En 1959/1960 se crea el Servicio Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) para proveer de inspección financiera y pedagógica diferenciada a los establecimientos privados; en ese nuevo ordenamiento los subsidios destinados a los sueldos docentes, bajo contratos de trabajo de derecho privado, se organizaron con una proporción inversa al costo de la matrícula, con la auditoría externa correspondiente. Las provincias montaron dispositivos parecidos.

En 1964 por Decreto 371 se establece la “incorporación” o reconocimiento oficial a los privados que apliquen planes de estudio oficiales, dispositivo emulado por las provincias (Bravo, 1984, p. 26-32).

### *Subsidiariedad*

Si bien el peronismo ejerció con mano firme el poder nacional sobre el sistema educacional, fue también el iniciador del principio de subsidiariedad. Con implicancias privatistas tanto en sentido ideológico como económico, ese principio fue estampado en la Constitución Nacional de 1949: “La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes”, dice el Art. 37, IV, 10.

Esta filosofía se había puesto en práctica desde antes, con la Ley 12.978 de 1947 (que duró hasta 1954 con la conocida ruptura entre Perón y la iglesia). Por otra parte, el CNE fue primero intervenido y más adelante disuelto por Ley 19.047 de 1947 para absorberlo hacia 1949 en la Dirección de Enseñanza Primaria del Ministerio de Educación, creada al efecto. Tiene que subrayarse que se establecen los subsidios a las escuelas privadas por Ley 13.047 de 1947, proponiendo regularizar establecimientos, salarios y sindicalización en el sector.

Un ingrediente adicional es el adoctrinamiento político. En el “Estatuto del Docente Argentino del General Perón” (Decreto N° 13.159 de 1954) se otorga el “estado docente”, mejoras salariales y otros beneficios sociales. Entre los deberes establecidos en el Art. 4° figura: “Formar en sus alumnos una conciencia patriótica... sobre la base de la Doctrina Nacional Peronista”.

### *La rama secundaria*

Sobre la base de los Colegios Nacionales de Mitre y las Escuelas Normales de Sarmiento, el país ingreso en el siglo XX con una rama secundaria ya bien constituida, gobernada y administrada desde el Ministerio de Instrucción Pública de la Nación, con concurrencia provincial, universitaria y privada minoritaria, pero sin ninguna ley rectora. El surgimiento del Comercial “Carlos Pellegrini” o el Industrial “Otto Krause” fundados en

1890 y 1900, respectivamente, introdujeron orientaciones más actualizadas. En 1897, valga el dato, José Hernández funda la “Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería” de Llavallol, en la provincia de Buenos Aires, que será el precedente de las técnicas agropecuarias. Hubo sucesivas olas de creaciones pero, en general, los estudios secundarios estaban previstos para la clase alta y la clase media emergente. Varios intentos de legislación específica fueron en vano.

La organización del plan de estudios tuvo un hito en 1942, bajo la presidencia de Ramón S. Castillo, cuando su ministro de Justicia e Instrucción Pública Guillermo Rothe logró que se aprobara el Plan que lleva su nombre. Basado en el delineamiento de las asignaturas de cada año, se definió allí el Ciclo Básico, que comprendía un diseño afín para los tres primeros años de las escuelas normales, los colegios nacionales, los liceos de señoritas y las escuelas de comercio. Ese plan estructuró la educación secundaria argentina dependiente del orden nacional durante más de medio siglo pero, también afectó posibilidades de innovación y actualización. Por asimilación, el modelo fue seguido por las provincias en sus respectivos tramos de educación secundaria (Iglesias, 2018).

El vacío legal se atenúa por la vigencia del régimen de creación del CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica), por Ley N° 15.240 de 1959. El CONET agrupa y sistematiza las escuelas técnicas nacionales creadas durante el peronismo, a partir de la célebre CNAOP (Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional) de 1944, inicialmente dependiente del Ministerio de Trabajo. El modelo autárquico y colegiado del CONET y la distribución de sus establecimientos en todo el país replica la estructura del CNE. En cambio, su plan de estudios no tributa a la estructura común a las otras modalidades.

#### *Reglamento y validez de títulos*

Otro importante factor unificador fue el reglamento para las escuelas secundarias de la Dirección Nacional respectiva que, aprobado en 1943, se sistematizó en 1956 y llegó a tener 898 artículos. Su rigidez y formalismo extremos crearon, por efecto inverso, un caos organizativo y pedagógico en la conformación de los establecimientos. Una matriz decisiva para la política y administración escolar fue adoptada por el peronismo: la reglamentación de la validación nacional de títulos. Por la Ley 14.389 de 1954 se crea el Registro Especial de Establecimientos, que provocó la uniformización de títulos, planes de estudio y programas de instituciones provinciales y privadas sobre la base de los títulos nacionales que servían como referencia.

Ese régimen de control central pone en evidencia que en la república federal el manejo de la validez nacional es una llave maestra para el flujo de iniciativas innovadoras o heterodoxas, a la vez que teje una red de seguridad para el control sobre ofertas, privadas o públicas, de bajo nivel académico. En el nivel primario, el manejo sobre el contenido impartido en escuelas provinciales y privadas era ejercido de manera indisputable por el CNE, mientras estuvo en vigencia.

Dadas las protestas y rebeldías que suscitaron esos mecanismos en ambos niveles, una ley de facto bajo el N° 19.988 dispuso en 1972 que las provincias contaran con autoridad plena para otorgar validez nacional a los planes de estudios aprobados por cualquiera de ellas, invitándolas a que se reconozcan recíprocamente las disposiciones resultantes. El impacto derivado de esa política pendular fue abiertamente anarquizante (Paviglianiti, 1989, p. 66-70). El asunto fue revertido por las dos leyes generales posteriores, aunque sus efectos son persistentes.

#### *Estatuto del docente*

Como reacción al mencionado Estatuto del Docente del General Perón que imponía la doctrina oficial, una vez estallado el golpe militar de 1955 fueron restablecidos la Ley 1420 y el CNE y reformulado el Estatuto del Docente, esta vez proclamando la intención de organizar la profesión académica en jardines, escuelas y colegios, de evitar la arbitrariedad y de reducir la discrecionalidad de nombramientos, ascensos y traslados.

La Ley 14.473 de 1958, ya durante la presidencia de Arturo Frondizi, estabiliza el nuevo régimen laboral. Las provincias hacen lo propio. El eje de la profesión docente pasa a ser las Juntas de Clasificación, órganos colegiados con alcance zonal y composición mixta entre representantes de la docencia y de las autoridades.

Su función es manejar las vacantes y cubrirlas mediante un procedimiento que contemple mérito y aptitud. La reglamentación (Decreto 8188/1959) define una calificación anual de hasta 40 puntos, con cuatro ítems: cultura general; aptitud docente; laboriosidad; asistencia y puntualidad.

Desde 1966 las Juntas pasan la mayor parte del tiempo intervenidas. Con retrasos interminables en sus convocatorias regulares, las Juntas son empleadas para la cobertura interina de cargos, los cuales se ofrecen conforme a un “orden de mérito” basado en título y antecedentes. La acumulación de personal interino, conduce a periódicos blanqueos conocidos como “titularizaciones” que otorgan estabilidad propia al personal ingresado sin concursos. Ese método de emergencia pasa a ser habitual, mientras que el sistema regular, que aseguraría la aptitud del personal designado, rara vez se implementa. Los gremios ejercen marcada influencia en ese sentido.

La designación de docentes por horas para desempeños dispersos, con frecuencia atomizados, forma parte de la estructura de la escuela secundaria, nunca volcada en ley alguna, pero que el Estatuto del Docente cristaliza sobre la base del subsistente Plan Rothe. El Estatuto del Docente refleja una conquista de las antiguas asociaciones magisteriales, entidades gremiales docentes no vinculadas a la CGT y formadas en su mayoría por la vertiente laicista.

Hacia 1973, una parte de esta corriente confluye con agrupaciones de izquierda, promotoras de la caracterización del docente como trabajador, en la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), gremio de tercer grado que sería perseguido por la dictadura militar. A partir de 1984 una vertiente peronista de CTERA impulsa el estilo de acción sindical de carácter burocrático, tal como se ejercía entre los obreros industriales y de servicios.

### *Fisura ideológica*

En trazo grueso y en la larga duración dos grandes corrientes ideológicas disputan su predominio cultural y político en el SEN argentino desde su creación hasta la transición democrática. Por un lado, la vertiente liberal, con frecuente apoyo de las izquierdas y, por el otro, el “partido católico” que recibe con frecuencia la adhesión nacionalista. La preferencia por la unificación de las escuelas en manos centrales versus su provincialización y privatización es un eje clave del clivaje que se establece entre ambas posturas; aunque también son importantes la cuestión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y los subsidios a los establecimientos privados.

La reticencia del Congreso a ejercer su potestad legislativa sobre la educación queda patente al observar la subsistencia de la Ley 1420 -si bien derogada durante el peronismo, fue restablecida por sus adversarios y prolongó su vigencia-, al igual que su criatura fundamental, el CNE. Pero, ya entonces, en el segundo lustro de los cincuenta comienza una muy potente tendencia a la descentralización. Se conjugan allí los deseos provinciales de autonomía, con el interés privatizador y el espíritu comunitarista, entre otros propósitos encarnados en diversos actores colectivos.

Interesa destacar que el ajuste presupuestario es un eje especial y tras éste gravitan diversas visiones tecnocráticas: de los economistas/administradores en pro de la eficiencia del gasto, es cierto, pero también de los planificadores en busca de la regionalización, la nuclearización y la adecuación de los contenidos a las realidades locales.

### *Las reformas frustradas*

Esta reseña, por sí mismo esquemática, quedaría incompleta si no se dejara constancia de las diversas tentativas de reforma legal que, a lo largo de las décadas, se propusieron cambios relevantes en el sistema educacional nacional. Esas iniciativas fueron varias, todas ellas desestimadas por falta de consenso suficiente. El buen suceso en cobertura y rendimiento de las escuelas del CNE y de muchos consejos provinciales sirvió como base para ratificar los rasgos centrales del sistema educacional realmente existente, bloqueando cualquier nueva legislación.

Los proyectos que sirven como ejemplos destacados fueron el de los ministros Osvaldo Magnasco en 1899 y Carlos Saavedra Lamas en 1916. En ambos casos se ponía en cuestión el contenido humanístico y enciclopédico de los planes de estudio, a los que se achacaba con bastante razón una mera orientación hacia la ciudadanía y una escasa preparación para el trabajo, en particular el industrial. Como resultado de la primera iniciativa, una vez rechazada por el Congreso, se creó el ya mencionado Colegio Industrial de la Nación. En el segundo caso, las razones invocadas se relacionaron con la reafirmación del carácter común de la educación obligatoria, el rechazo a una estructura escolar que hubiera creado dos circuitos, escindiendo a la élite dominante de las clases subordinadas, confinadas éstas últimas a los oficios prácticos (Miranda e Iazzetta, 1982, 107-109, 185-188).

La sensación de impotencia para introducir cambios por la vía legislativa llegó a ser muy arraigada, casi mítica, en la Argentina, así como también se consideraba que la aplicación de la potestad constitucional de dictar el “plan de instrucción general” obligatorio para las provincias era una quimera.

## II. Dilemas y luchas durante la transición democrática y visiones sobre la remodelación del SEN

### *Consejo Federal de Educación*

Tal vez, la creación en 1959 del Consejo Federal de Inversiones (CFI) por iniciativa de una previa Conferencia de Gobernadores sea un antecedente a tener en cuenta para explicar el surgimiento del Consejo Federal de Educación en 1972. Habiendo en este linaje de organismos de coordinación intergubernamental muchas consecuencias para el manejo del poder, el cambio de sentido del adjetivo federal es muy importante. En efecto, en el régimen constitucional el atributo de federal es propio del gobierno central con sede en la ciudad de Buenos Aires. A partir del CFI, lo federal altera su significado; no predica ya acerca de la condición propia de la república y sus máximas autoridades sino que destaca ahora a las provincias mismas como gestoras de sus intereses ante el centralismo de la Capital Federal.

El Consejo Federal de Educación fue creado en 1972 por ley de facto N° 19.682 y vuelto a conformar en la siguiente dictadura como “de Cultura y Educación” por ley de facto 22.047 de 1979. Parece una ironía pero el provincialismo orgánico conquista su pseudo representación territorial en medio del rigor despótico de las dictaduras militares. Bajo la categoría de RIG el estudio crítico de los consejos federales en la Argentina ha permitido afirmar que no son el camino hacia una mejor institucionalidad, sino un espacio para comportamientos oportunistas en el que se explotan y potencian relaciones bilaterales y radiales informales so pretexto de coordinación o concertación entre autonomías (Serafinoff, 2019).

### *Transferencia de primarias*

Ya que el Consejo Federal de Cultura y Educación se instituyó a renglón seguido de la transferencia masiva de escuelas primarias a las provincias, Tierra del Fuego y la Capital Federal que tuvo lugar en 1978, corresponde correlacionarlo con la disolución del CNE, a manera de coronación del desmontaje de sus extensas dependencias. Aunque revestido de un mensaje antiburocrático y modernizador, el brusco reparto de las escuelas nacionales respondió a propósitos fiscalistas y enmascaró la venganza perfecta de las corrientes ideológicas privatistas y clericales que habían perdido la partida casi un siglo atrás. El gran objetivo volcado en los fundamentos de la norma era: “la consolidación de los valores cristianos, enraizados en la tradición del país”. La resultante fue, por un lado, la desmembración irreversible de la educación primaria y, por el otro, un Ministerio de Educación de la Nación (MEN) con administración sobre unos mil establecimientos en su mayoría secundarios, aunque también profesorados, institutos superiores, la SNEP y el CONET, que eran monopolísticos en la Capital Federal y Tierra del Fuego pero concurrentes con las respectivas provincias en el resto del país.

A su llegada, el gobierno constitucional de Raúl Alfonsín intentó en vano la recreación del CNE, con nuevas funciones de apoyo técnico y financiero a las provincias. La iniciativa obtuvo media sanción en Diputados pero fue bloqueada en el Senado durante 1985. La oposición peronista tenía claro que la mayoría de provincias de su signo político (12 sobre 22, hasta 1987 en que fueron 16) se favorecía con el esquema del Consejo Federal y aspiraba a conferirle capacidad para presionar por fondos y tomar decisiones globales por encima de las atribuciones del Poder Ejecutivo.

### *Los ochentas y sus desafíos*

Ante tales condiciones, se encontraba en juego la gobernabilidad del SEN, la posibilidad misma de formular y ejecutar una política pública de alcance global. Visto que la tendencia inevitable sería la transferencia del paquete de secundarias y terciarias a las provincias, la disyuntiva estratégica era como sigue. Primera opción: se lograba que el tramo del sistema en manos del gobierno federal se transformara y liderara, gracias a su dilatada inserción territorial, la modernización y actualización convergente de los sistemas provinciales, para luego proceder con naturalidad a las transferencias; o, segunda opción: se transfería de manera inmediata acentuando la dispersión y perdiendo para el gobierno federal tanto la capacidad de dirección general del proceso como el manejo de las innovaciones y de sus efectos demostrativos.

En la primera opción, además de ejercer la vanguardia con sus propias escuelas, el MEN tenía que organizar siete elementos fundamentales: 1-sistema de información socioeducativa; 2- sistema de evaluación de la calidad; 3- sistema de planificación (compatibilizado con las provincias y los sectores); 4-sistema de gestión de programas y proyectos especiales para nivelar desigualdades regionales; 5- fondo especial para financiar programas prioritarios propios de las provincias; 6- apoyo técnico y administrativo a los mecanismos de coordinación y regulación del sistema educativo; 7- canales para la cooperación internacional y promoción de la investigación y experimentación educativa. La fundación y puesta en marcha de las nuevas funciones del MEN demandaban una vasta reconversión organizacional y la dotación de capacidades estatales costosas y sofisticadas (Paviglianiti, 1989, p. 102-103).

### *Diagnóstico en los ochentas*

Limitado en la posibilidad de señalar con establecimientos propios el camino a las provincias en la reforma del nivel primario, el gobierno federal contaba con la reforma curricular realizada con éxito en la Capital Federal, bajo la orientación de Bertha Braslavsky, que levantaba la bandera de la alfabetización efectiva y temprana de los niños como precondición para dominar un cúmulo de aprendizajes básicos para la igualdad de oportunidades (Bertoni, Poggi y Teobaldo, 1996, p. 13-22). En resumen, tres grandes ejes problemáticos servían ya por entonces como diagnóstico para afrontar el diseño y puesta en marcha de una política global: la segmentación social, la desjerarquización cognitiva y la ingobernabilidad federal.

Rigidez y formalismo eran la habitual calificación que merecía la administración educativa del MEN, así como esa misma crítica pudo haber sido válida antes contra el CNE o contra los ministerios o consejos de educación de cada provincia. Pero, atender y superar esas dificultades requería un diagnóstico preciso. Se había generado una expansión cuantitativa de la educación pública y privada aunque con polarización social; la estructura del sistema estaba verticalmente desarticulada y su diversificación en cada nivel era dispersa (sólo en el ámbito nacional había en 1982, 82 planes de estudios vigentes para la secundaria); mientras que el gobierno y la administración habían pasado de la centralización uniformizante a la descentralización anárquica de prestadores públicos y privados, sin pasos intermedios y sin acuerdo sobre las formas y caminos de la transición (Paviglianiti, 1989, p. 40-43).

### *Segundo Congreso Pedagógico*

En ese contexto se convocó al Congreso Pedagógico por Ley N° 23.114 de 1984. Su compleja organización implicó debates a nivel popular y una comisión asesora de expertos que confluyeron, luego de una fase de Asambleas Provinciales, en la Asamblea Nacional reunida en Río Tercero, Córdoba en febrero-marzo de 1988. El objetivo era despertar una participación informada de la ciudadanía, afinar y compartir los diagnósticos sobre la situación educativa y lograr ciertos consensos básicos que permitieran alcanzar la legislación general largamente demorada.

Diversos factores deterioraron el clima institucional durante esos tres años. La rebelión militar de los carapintadas fue uno de ellos, la derrota del partido de gobierno en las elecciones de 1987 otro, no menos importante. Grupos de extrema derecha exacerbaban los viejos recelos entre estatización y privatización así como entre educación laica y religiosa (Sironi, 2015). En ese sentido, las resoluciones finales, aunque desordenadas, fueron moderadas, auspiciaron una nueva legislación y, en particular, recomendaron extender

la obligatoriedad hasta completar el ciclo básico de la escuela secundaria a los quince años (Congreso Pedagógico, 1988, p. 132-133).

### *Reformas desde el MEN*

Una intensa tarea sobre reforma curricular y organizativa arrancó en la Secretaría de Educación de la Nación en 1987, a través de diversas iniciativas:

- ✓ Ciclo Básico General fue un proyecto en un número acotado de escuelas secundarias situadas en varias provincias en el que se ensayaba un nuevo currículo para 1°, 2° y 3° año, basado en áreas disciplinarias y no en asignaturas, enseñando mediante problemas y usando técnicas de taller;
- ✓ Ciclo Básico Unificado fue la aplicación masiva a todos los establecimientos secundarios de un conjunto de reformas que apuntaban a mejorar la receptividad futura hacia el nuevo currículo del CBG;
- ✓ otro proyecto sobre Calidad Educativa se proponía desarrollar un modelo de autoevaluación institucional en una veintena de establecimientos secundarios con vistas a generar indicadores validados sobre condiciones de logro;
- ✓ el INPAD (Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente) tomaba a su cargo la creación de una red de capacitadores en las diversas disciplinas nucleados en diversas ciudades del país para servir como diseñadores y tutores de cursos a distancia para sus colegas en servicio;
- ✓ MEB (Maestros de Educación Básica) fue una remodelación del ciclo superior de las escuelas normales para diseñar a partir del cuarto año una carrera de maestro de cuatro años que absorbiera los ciclos postsecundarios creados en los años setentas, asumiendo la responsabilidad de pautar a escala global la formación de maestros de primaria;
- ✓ el programa de reconversión de horas docentes en cargos atendió el problema de la fragmentación de los desempeños en la escuela secundaria y fue implementado mediante la labor de las Juntas de Clasificación sobre la base de la Ley 23.416/1986 de reforma al Estatuto del Docente;
- ✓ un nuevo reglamento para las escuelas secundaria superó el fárrago de disposiciones superpuestas, creando un dispositivo ágil para viabilizar la dirección, la asistencia técnica, la convivencia y la tarea pedagógica.
- ✓ los centros de recursos de aprendizaje (CRA) fortalecerían las bibliotecas escolares dotándolas de las tecnologías por entonces disponibles para superar el notorio atraso que registraba el equipamiento didáctico.

Ese haz de cambios se adelantaba a dar significación estratégica y densidad técnico-política a los establecimientos bajo dependencia nacional con miras a que graviten como modelos para la evolución de sus pares provinciales, generando a escala global aprendizajes institucionales de reforma organizativa, curricular y de contenidos. La perspectiva existente era el desafío de la ampliación de la obligatoriedad (Secretaría de Educación de la Nación, 1989).

### *Repensar el Ministerio de Educación Nacional*

En lo que atañe al horizonte de nuevas funciones del MEN para liderar una transformación a escala federal, desde luego se requería una ley general que le asignara atribuciones y recursos, en combinación con los que las provincias ya tenían adquiridos sobre la primaria y obtendrían sobre las secundarias y terciarias con el paso del tiempo. La concepción sobre la preparación del MEN como unidad central de un sistema educacional renovado consistió en tres dimensiones clave que fueron motivo de un proyecto de asistencia técnica dirigido por Juan Carlos Tedesco en el marco del Proyecto PNUD/87/011 encargado por la Secretaría de Educación que contó con apoyo de OEI y OREALC-UNESCO.

Las conclusiones del estudio estuvieron listas en 1988 y se publicaron en 1989 como una serie de tres volúmenes titulada “Estudios y documentos”, editada por la Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa. Se trató de 1- “Diagnóstico de la Administración Central de la Educación, a cargo de Norma Paviglianiti y un equipo de investigadores; 2- “Calidad de la Educación”, elaborado por Pedro Lafourcade; y 3- “Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa”, bajo la dirección de Alicia Bertoni.

## *Información educacional*

Acerca de este informe decía Tedesco en la Introducción del volumen:

Las crecientes dificultades para elaborar diagnósticos adecuados sobre la realidad educativa, derivada del deterioro en la capacidad para generar y distribuir información pertinente [...] ponía de manifiesto una característica importante de los regímenes autoritarios: el aumento de la capacidad de información destinada al control ideológico de los actores del proceso pedagógico fue proporcional al deterioro de las capacidades de información necesarias para la formulación de políticas destinadas a regular el funcionamiento del sistema educativo. Esta asincronía [...] es coherente con la teoría de la subsidiariedad del Estado en materia educativa y con la creencia en los mecanismos reguladores del mercado como factor decisivo (Tedesco, 1989 c, p. 3).

Bertoni asienta su informe en un relevamiento de toda la información socioeducativa disponible y en una cruda descripción de los circuitos institucionales que operaban por entonces, del INDEC hacia abajo, con una exposición detallada de sus déficits y una serie de propuestas para su rediseño. Asociaba la información con la equidad social del sistema y su importancia crítica para la planificación, destacando a la vez el rol de la investigación mixta cuantitativa-cualitativa, entre las cuales ponía de resalto la evaluación curricular. En ese sentido el modelo enarbolado eran las pruebas para medir resultados de aprendizaje para alumnos de 3°, 5° y 7° grado de primaria de la Capital Federal sobre matemática, lengua, ciencias sociales y naturales realizadas durante 1984 y 1986, oportunidad en que se investigó el grado de logro de los alumnos sobre los objetivos curriculares, su correlación con la previa desigualdad de los puntos de partida y se comunicó esa información no sólo a las autoridades sino también a todos los sectores interesados en un amplio ejercicio participativo (Bertoni, 1989, p. 10-14).

## *Un camino para el aseguramiento de calidad*

Decía Tedesco en la Introducción del segundo informe:

Desde hace ya casi una década, el tema de la calidad de la educación ocupa un lugar central en las discusiones sobre políticas educativas en América Latina. Varios son los factores que explican tal preocupación. Por un lado, la constatación según la cual los esfuerzos por alcanzar los objetivos de universalización en la cobertura, especialmente en la enseñanza básica, sólo serán fructíferos si operan simultáneamente con cambios cualitativos que modifiquen el peso de los factores pedagógicos que promueven la expulsión y el fracaso de importantes sectores de población escolar. Por el otro, los cambios acelerados en el conocimiento científico-técnico, que agudizan aún más la obsolescencia curricular con la que operan los sistemas educativos (Tedesco, 1989 b, p. 8-9).

Por su parte, en el propio informe se propone un Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación dedicado a estudiar los logros de los estudiantes y las *condiciones de logro*, entendidas en sentido amplio, abarcando las ambientales y las propiamente escolares, incluidos los docentes (Lafourcade, 1989, p. 15-20).

Cada establecimiento sería objeto y sujeto colectivo del análisis de calidad bajo pautas ofrecidas por el MEN o, en su caso, de las provincias, en ciertas variables con instrumentos estandarizados y en otras con diseños de los propios docentes, con asesoría previa. Las aplicaciones eran concebidas como bienales o trienales con controles cruzados. En cuanto a las pruebas el informe recomendaba la construcción de las respuestas por parte de los alumnos antes que la selección de las preformateadas (Lafourcade, 1989, p. 53-54).

## *Unidad central del SEN*

Con respecto al informe sobre fortalecimiento de la capacidad de la administración central para la toma de decisiones, Tedesco insistía en tres síndromes apremiantes:

- (i) La descentralización [...] educativa, efectuada sin un proceso paralelo de re-definición de roles de los distintos agentes ni de mecanismos efectivos de coordinación entre ellos.
- (ii) El deterioro visible, a nivel nacional, de algunos servicios fundamentales para la toma de decisiones, tales como las unidades de estadística, de información y de investigación y las de programación y planeamiento educacional.
- (iii) La

conciencia creciente acerca de la necesidad de resolver los problemas [...] que se derivan de una gestión educativa moderna que responda a objetivos democráticos: articulación entre investigación y política, estímulo a la innovación, racionalización y aprovechamiento óptimo de los recursos. (Tedesco, 1989 a, p. 13).

El estudio revisa la historia del ministerio nacional, antes y después de las transferencias, y apuesta a que una nueva legislación aporte en los años siguientes siete elementos clave: -Objetivos generales y específicos; -Estructura de los niveles y ciclos; -Responsabilidades de las esferas de gobierno; -Pautas de política pública y administración; -Protección social y económica de los estudiantes; -Régimen laboral docente; -Certificación y validez de los estudios. No se opone a revisar la estructura a condición de que sea un punto más en una dinámica de cambios cuantitativos y cualitativos. Requiere una educación básica obligatoria prolongada a diez u once años con calidad adecuada a los avances científico-tecnológicos. Rehúsa cualquier retorno a la uniformidad centralizadora y reconoce las virtudes de la diversificación siempre que apunte a la igualdad de resultados comunes de formación previstos para todos los sectores de población.

Su síntesis es: “El poder delimitar y clarificar las competencias del MEN será parte importante, sin dudas, del diseño del conjunto del gobierno y la administración de la educación del país” (Paviglianiti, 1989, p. 49, 98, 143).

### III. La ola neoconservadora: legislación y reestructuración

#### *El modelo chileno*

El ambiente de los años noventa queda prefigurado en América Latina por la fuerte influencia de la corriente neoliberal en combinación con orientaciones neoconservadoras. En sentido estricto, el mensaje de Milton y Rose Friedman es recogido y aplicado en Chile bajo la dictadura de Pinochet (1973-1990) en la fase piloteada por los economistas de la escuela de Chicago. Su morfología precisa es la municipalización de las escuelas con un financiamiento “a la demanda”, es decir la transferencia desde el estado de un valor “per cápita” que se destinaría a solventar el caudal de alumnos de cada localidad (Friedman y Friedman, 1980).

A su vez, la facilidad para crear escuelas de iniciativa privada propiciaba un cuasi mercado con dinero público en el que cada establecimiento competía con los demás para captar matrícula. Las escuelas sin atractivo o ineficientes sucumbirían ante sus pares vistas como mejores o más deseables y la selección natural sería ejercida por los padres de los alumnos en su decisión anual. La información al público, a cargo del gobierno, serían las pruebas censales de resultados de la enseñanza. El Sistema de medición de la calidad educativa (SIMCE) comenzó sus operativos en 1987.

No obstante esa drástica centrifugación, la condición unitaria del país no se perdió del todo. El currículo nacional troncal se mantuvo y el sistema de inspección siguió en manos del gobierno central. El experimento determinó la multiplicación de oferentes, el fracaso y cierre de los menos agraciados y el clivaje social según el cual, en la secundaria, los liceos públicos acumularon la casi totalidad de la matrícula de sectores populares, mientras que los privados recibieron los mayores caudales de clases acomodadas (Puga, 2011, p. 229-231).

Al iniciar la transición democrática en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin respeta en lo fundamental el esquema vigente, aunque introduce medidas importantes de equidad social, entre ellas el Plan de las 900 escuelas básicas, un caso representativo de políticas de “discriminación positiva” en América Latina, para cuyo diseño fueron claves las mediciones de resultados de aprendizaje implementados ya que el refuerzo de recursos y apoyo técnico se dirigía rotativamente hacia las escuelas con peores resultados cada año (Torres, 1997).

#### *Transferencia terminal*

En la Argentina, el traspaso del mando de 1989 entre los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos Menem fue abrupto y accidentado. En ese trance las políticas educacionales fueron discontinuadas y el elenco estable de la subsidiariedad se precipitó sobre la opción de diferir a las provincias la totalidad del sistema a través de la Ley N° 24.049 de 1992. Se introduce, en consecuencia, la noción de “ministerio sin escuelas”, una expresión de

deseos que lleva décadas tratando de clarificar sus alcances. El nuevo gobierno navegó la ola neoliberal en América Latina y, en efecto, diversos problemas estructurales que habían comenzado antes se agudizaron y consolidaron durante esos diez años.

En lo que atañe a la educación:

Mediante las herramientas de descentralización, el apoyo financiero al sector privado, la desregulación de la educación, la sujeción ministerial a las áreas económicas y el énfasis en la competitividad, las reformas van introduciendo lecturas individualistas y privatistas, a la par que refuerzan las asimetrías regionales en términos económicos y sociales. Previsiblemente, los estudiantes con recursos podrán optar por la huida al sector privado, mientras que las escuelas públicas de regiones ricas y bien dotadas ofrecerán una educación sustancialmente mejor que las de regiones sin recursos. La segregación avanza y se radicaliza. (Güemes, 2016, p. 137)

### *Escuelas con menos pluralidad social*

Uno de los problemas bien caracterizados es la pérdida de las escuelas públicas como ámbitos de integración social. Ese es el aporte del sociólogo español Ludolfo Paramio cuando analiza el estancamiento latinoamericano y lo atribuye al debilitamiento de la clase media como consecuencia del deterioro de instituciones sociales de encuentro y convivencia entre clases (Paramio, 2012, p. 273). Este argumento es complementado por la teoría del capital social, bastante divulgada pero mal entendida y peor aplicada en los noventa (Putnam, 2001, p. 94-95).

Para decirlo otra vez con palabras de Güemes en su estudio sobre la *confianza social*:

A raíz de estas prácticas de autoexclusión y de su resultante segregativa, preocupan varias cosas. En primer lugar, que el lazo entre escuela pública y clase media que existió en Argentina y que durante muchos años garantizó fuertes niveles de inclusión social, se ha cortado. La idea de una escuela pública donde concurren diferentes sujetos ha perdido sustento y, con ello gana legitimidad la desigualdad social existente. Dado que el espacio público es algo que se construye a raíz de prácticas, inquieta que si no se revierte la tendencia observada, la escuela pública desaparezca como espacio público de interacción entre clases que permita superar prejuicios y pensarse como partes de un mismo colectivo social (Güemes, 2016, p. 158-159).

Ese fenómeno, la segmentación educativa, había sido advertido y estaba prefigurado desde mucho antes como lo demostró la investigación de Cecilia Braslavsky sobre la discriminación educativa en las escuelas públicas (Braslavsky, 1986).

### *Desestructuración*

El segundo nudo problemático era la desorganización del sistema que lo colocaba al borde de la ingobernabilidad. A fuerza de transferencias sin orientación ni recaudos suficientes y del favorecimiento político y administrativo al sector privado el sistema pierde las cuotas de cohesión y coherencia que había alcanzado en tiempos en que una serie de controles operativos funcionaban con cierta efectividad. Un listado ajustado de esos resortes incluye: i- la formación de maestros y profesores; ii- los inspectores y sus reportes; iii- la evaluación pedagógica estricta; iv- el estatuto del docente y sus juntas de clasificación; v- las retribuciones proporcionadas con el estatus profesional; y, vi- el régimen de validación nacional de los títulos.

La Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195 de 1993 será un intento de reconstruir gobernabilidad, sobre la base del financiamiento externo del Banco Interamericano de Desarrollo, mientras el Banco Mundial hacía lo propio con las universidades. Con el gobierno federal desprendido de toda responsabilidad sobre la administración de escuelas, la solvencia fiscal derivada del régimen de convertibilidad adoptado en 1991, hizo posible la gestación de un Pacto Fiscal Educativo que se sumaba a la disponibilidad de préstamos internacionales que al Ministerio de Economía le convenía atraer para mejorar el balance de divisas. El oxímoron “ministerio sin escuelas” se hacía verosímil a través de la reunión de recursos, capacidad técnica y poder político para intervenir desde afuera y desde arriba sobre los desconectados sistemas escolares de las provincias.

Dos muestras de que en el ambiente de los organismos internacionales se aconsejaba este género de diseños institucionales, con intensa inspiración anglosajona, fue “Educación primaria. Documento de política” publicado por el Banco Mundial en Washington en 1992 y, con otro bagaje conceptual, “Educación y conocimiento, eje de la transformación educativa con equidad” suscripto por CEPAL y UNESCO el mismo año en Santiago de Chile. Ambos coinciden en recomendar sistemas de medición de resultados que en un segundo momento puedan asociarse con el salario docente (Díaz Barriga, 1994, p. 20-21).

### *Contenidos educativos*

El tercer gran trauma socio-político fue la *des jerarquización cognitiva*, frase incorporada por la investigación de Cecilia Braslavsky y Guillermina Tiramonti sobre la educación media y su burocracia cuya conclusión era que la grieta establecida entre la cultura escolar y su personal directivo con la cultura académica y las universidades estaba en la raíz de la alarmante pérdida de calidad y desactualización de contenidos en el sistema escolar. La recomendación allí contenida era que se restablezca el circuito entre las disciplinas científicas y el currículo secundario como vía para evitar resultados de fragmentación social, aún a sabiendas de que los puntos de partida de los jóvenes eran disímiles y representaban un desafío pedagógico enorme (Braslavsky y Tiramonti, 1990).

Este razonamiento tendría su desemboque en los Contenidos Básicos Curriculares, diseñados durante los años noventa en el marco de la ley federal de educación (LFE) por un equipo dirigido por la propia Cecilia Braslavsky, que constituirá sólo una de las piezas del esquema de reconversión del sistema por entonces intentado.

### *Ley Federal de Educación*

En abril de 1993 se promulga la LFE, primera ley general de educación del país, “general” porque se refiere en sus 66 artículos a todos los niveles, modalidades y regímenes especiales de la educación formal y no formal. Su eje es lo que denomina la reconversión del SEN, a través de la creación de una educación general básica (EGB) de nueve años, dividida en tres ciclos de tres años cada uno y un “ciclo” polimodal de tres años, con varias orientaciones. En cambio, el sentido progresivo de la ley radica en la extensión de la obligatoriedad escolar desde los siete años tradicionales a diez años. Se incorporan al bloque obligatorio el último año del preescolar y los dos primeros del antiguo nivel secundario. La idea del gobierno Menem era que un solo establecimiento debía asumir la responsabilidad por esos diez años.

Ya que hay suficiente consenso sobre el fracaso de esa política, corresponde mencionar tres notas salientes, entre muchas posibles: la primera es que fue desconocido el ciclo básico de las escuelas secundarias –sus tres primeros años- que databa de 1942 y había sido prioridad durante el gobierno precedente. La EGB se extendía hasta los 14 años de edad, pudiendo haberlo sido hasta los 15, como propuso la oposición, de manera de aprovechar la estructuración interna de la secundaria. El segundo rasgo es que encontrándose las escuelas bajo administración de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, era necesario crear una caudalosa unidad central, técnica y financiera, con recursos y poder para respaldar y presionar los cambios. El tercer elemento a subrayar fue que la educación secundaria técnica, con trayectoria propia, fue degradada a ser una variante más del ciclo polimodal.

De hecho, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conformada como entidad estatal en 1996, rechazó los cambios y quedó al margen de la reforma, sin sufrir consecuencias contraproducentes. En cambio, varias provincias adhirieron, incluso tardíamente, sólo por acceder a fondos adicionales que les eran retaceados. Todas las necesidades habían quedado en los sistemas provinciales, mientras que la acumulación de recursos en la unidad central terminó consolidando un desequilibrio mayúsculo (Stubrin, 1999, p. 38).

### *Doctrina de la LFE*

Aunque hay bastantes diferencias con el modelo chileno, paradigma neoliberal con el cual esta política sería habitualmente asociada, lo cierto es que la subsidiariedad es adoptada en su Art. 4: “Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación”; aunque en un esfuerzo conciliatorio prosigue: “... del Estado nacional como responsable principal...”, con lo cual balancea con una

concesión formal al principio de principalidad estatal, y luego hace mención explícita a la Iglesia Católica y las otras confesiones religiosas. En el Artículo 36 se les asigna a los credos el derecho a crear establecimientos educacionales, no como entidades de ciudadanos sino por su condición corporativa. La subvención estatal para los sueldos, ahora llamada “aporte estatal” se dará en relación a la función social que cumpla; las escuelas públicas, ahora llamadas “servicios estatales” son declaradas gratuitas (Art. 39).

En el Art. 6° se advierte, una vez más, el peso del sector clerical: cuando se alude a la misión del SEN, se incluye la dimensión religiosa en la realización de las personas. En paralelo, es ilustrativo señalar la ausencia de la palabra “conocimiento” entre los objetivos de la educación preescolar, básica y polimodal (Arts.13 a 17); el término recién aparece, en tres oportunidades, en el tramo dedicado a la educación superior (Arts. 18 a 26). Por el Art. 42 se crea la “comunidad educativa” de cada escuela, la cual formulará un “proyecto institucional específico”.

### Gobierno y financiamiento

Sobre las atribuciones del MEN, el Art. 53 establece quince incisos, seis de los cuales están dedicados a las nuevas funciones (e, f, g, h, i y II). Interesa destacar los incisos b y c, porque allí se delega al MEN la fijación de los objetivos y contenidos básicos comunes para los currículos de todos los niveles y modalidades del SEN pero supeditado al acuerdo del CFE y dejando espacio para que provincias, municipios, comunidades y escuelas incorporen los propios. La elaboración y aprobación de cada currículo, en cambio, queda como atribución de la provincia respectiva (Art. 59, Inc. b). En cuanto al manejo de la validez nacional de los títulos, el inciso siguiente opera con ambivalencia: le otorga al MEN la atribución de dictar normas generales pero declara la validez automática de los “concertados” en el CFE, con lo cual aquel mandato podría quedar vacío, como de hecho ocurrió.

El CFE tiene como objetivos acordar con el MEN y concertar la normativa de implementación de la reforma iniciada. Por su parte, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deben “aplicar” las decisiones del CFE, concertadas o acordadas por ellas mismas; planificar, organizar, conducir, administrar y evaluar los establecimientos en su ámbito; y, tal vez la más importante, aprobar los currículos conforme lo acordado en el CFE.

En materia de inversión pública, la LFE compromete un plan de incrementos equivalente a su duplicación en cinco años, a un ritmo de 20% anual o, si resultare mayor, un aumento del 50% del porcentaje de ese destino en el PBI, con base en 1992. Esas metas quedarán lejos de verificarse. En setiembre de 1994 se suscribe el Pacto Federal Educativo con las 23 provincias y sin la Capital Federal, con base en la distribución de fondos nacionales, la sujeción a auditoría y la obligación de aplicar la reforma de la estructura de niveles (Art. 63 y 64).

### *Calidad y evaluación*

Esta nueva función es abordada en el Título IX, a través de tres artículos. El ministerio nacional y el de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires reciben el mandato de controlar la adecuación de su sistema educativo a la LFE, a la política nacional y provinciales trazadas y a los acuerdos del CFE. El medio de control será la evaluación permanente y su fin el aseguramiento de calidad de la formación impartida. Prevé que para ello el MEN y el CFE convoquen a especialistas idóneos e independientes para que realicen las “investigaciones” necesarias valiéndose de técnicas aceptadas y actualizadas (Art. 48).

Sin ofrecer otras precisiones, el Art. 49 establece a qué fines atenderá la evaluación de calidad: a) verificar la adecuación del currículo con las necesidades sociales y comunitarias; b) verificar el nivel de aprendizaje de los alumnos; y, c) verificar la calidad de la formación docente. Agrega que esa evaluación será periódica, estará a cargo de cada provincia y, además de la calidad, chequeará el funcionamiento del sistema. El fin señalado como (b) es el que prevalece; los demás, aunque se intentan, no serán efectivos. La medición nacional, estandarizada y cíclica de resultados de aprendizaje ocupa el espacio completo reservado en la ley para la intitulada evaluación de calidad. El dispositivo chileno (sumado a las experiencias colombiana y mexicana,

entre otras) estaba listo para ser replicado, y eso es lo que ocurre aun cuando las historias y las realidades vigentes eran tan diferentes entre la Argentina y los otros países.

### *Operativos Nacionales de Evaluación*

Estas mediciones de aprendizaje fueron encaradas por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) y comenzaron sobre 1996. Adquirieron carácter muestral o censal, según los casos, y la forma de pruebas estandarizadas de medición de aprendizajes. Estaban acompañadas de cuestionarios complementarios dirigidos a actores educacionales de diverso tipo. Aunque fueron utilizados como fuente para algunas investigaciones, estos análisis sirvieron en lo fundamental para informes anuales sobre resultados y dieron pie a recomendaciones metodológicas para la enseñanza de lengua y matemática (Galarza, 2005, p. 88).

### *La nueva cláusula constitucional*

Cabe reafirmar que la LFE no cubre el carácter de “plan general de instrucción y universitario” previsto desde 1853 en el Inc. 16 del Art. 67 de la Constitución Nacional, también llamado cláusula de la prosperidad. Se guarda silencio al respecto pero tanto el mecanismo de “concertación” en el CFE como el Pacto Federal son por sí mismos aclaratorios respecto de que la reforma será contractual y estará respaldada de facto en el deseo y la necesidad de las provincias en acceder a los fondos adicionales. La rebeldía de la CABA entra dentro de las reglas del juego y es, por lo tanto, admitida con resignación.

En paralelo, durante 1994 se desarrolla la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe-Paraná. Aunque la educación no figura en los temas pactados en el Núcleo de Coincidencias Básicas de la ley de convocatoria N° 24.309, una cláusula específica impulsada entre otros por el convencional Jesús Rodríguez se introduce en el nuevo Art. 75, referido a las potestades legislativas. En su inciso 19 le indica al Congreso sancionar “leyes de organización y de base de la educación”, es decir que sin sustituir la fórmula histórica arriba citada, la complementa. Introduce, por lo tanto, dos tipos de normas o dos contenidos posibles para las leyes educacionales del Congreso.

Si bien la “organización” atañe, entre sus aspectos más destacados, al gobierno, relaciones intergubernamentales, principios, estructura, derechos y obligaciones, condiciones para los establecimientos privados, reglamentación, pautas para la administración, entre otros, hay un horizonte más amplio para entender a qué se refiere el término “de base”. Es esperable que una ley de base contenga instrucciones o lineamientos de política pública para que los gobiernos de las provincias o la CABA o las universidades públicas, según sus competencias, desarrollen su acción con alcances de expansión, cualificación, perfeccionamiento, diversificación y actualización de la educación. Además, una ley de este tipo debiera tener –tal como ocurre con las delegaciones legislativas autorizadas- plazo de vigencia y sendos mecanismos de rendición de cuentas y de control de cumplimiento (Quiroga Lavié, 1996, p. 492-503).

### *Principios constitucionales*

La nueva cláusula constitucional es conocida como “del desarrollo humano” y establece, además, criterios definidos para encuadrar las leyes educacionales. Les impone asegurar la “responsabilidad indelegable del Estado” con lo cual inclina el péndulo hacia la principalidad estatal pero lo compensa con “participación de la familia y la sociedad”, sin aludir a corporación alguna. Exige la “unidad nacional”, la “promoción de los valores democráticos” así como la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Pero, el punto más alto es cuando demanda que se “garanticen los principios de gratuidad y equidad” de la educación pública estatal y “la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. Acerca de las universidades se da cierre favorable a una larga controversia histórica. Con respecto a la gratuidad de las escuelas públicas la CN se alinea en la tradición liberal aunque la mención a la equidad es ambivalente. En efecto, el fundamento del voto favorable a ese punto por parte de los diversos bloques políticos es contradictorio.

La mayor parte del peronismo entendía que la equidad operaría como una excepción a la gratuidad en los casos en que las familias sean pudientes, mientras que el radicalismo y otros convencionales dejaron sentado que la equidad debía traducirse en apoyos adicionales al beneficio de gratuidad dirigidos hacia los sectores

desfavorecidos de la sociedad. El asunto queda abierto, en particular para el grado universitario, a la resolución judicial (Quiroga Lavié, 1996, p. 422-428).

### *Descentralización-recentralización*

Al haberse enfocado en el cambio de la estructura de niveles y ciclos del SEN, la Ley Federal de Educación y sus mentores sometieron a la educación de las provincias, en particular a los establecimientos públicos, a un estrés innecesario. La concentración en el MEN de fondos condicionados, la técnica de proyectos competitivos para asignarlos y el poder propio del estamento técnico central constituyeron una recentralización del SEN bajo la máscara de la descentralización. A la vez, las concesiones que el MEN debió hacer para que la reforma fuera aplicada y prosperara en el concierto interprovincial agregaron particularidades que acrecentaron los factores de desigualdad resultante entre provincias pero también al interior de cada una de éstas.

A pesar de los cuantiosos fondos invertidos y la parafernalia técnica desplegada el ensayo de la LFE arrojó el agravamiento de la desestructuración y acentuó las ventajas para los prestadores privados de educación en los diversos niveles. Éstos atrajeron progresivamente más matrícula que los establecimientos públicos, comenzando por las clases altas y medias de las ciudades grandes y medianas pero prosiguiendo luego esa tendencia en sectores urbano populares. En la misma medida, el hemisferio público del sistema escolar mermó aún más su contribución tradicional a la integración y cohesión de la sociedad.

El caso más dramático fue la Provincia de Buenos Aires, que resolvió adherir a la nueva estructura y ponerla en práctica de manera masiva y súbita. Para ello tuvo que ubicar el tercer ciclo de la nueva Educación General Básica bajo la conducción de los directores de las escuelas primarias. Muchas provincias siguieron ese camino, aunque la Provincia de Córdoba se puso firme en la variante seis-seis, más atenuada, según la cual el antiguo séptimo grado de primaria paso a ser manejado por los establecimientos secundarios.

### *Reorganización ministerial*

El organigrama aprobado en 1993 se acercó a la reingeniería organizativa que había sido pensada en los ochentas como diseño de las oficinas con autoridad federal: el desarrollo de la información, la estadística, la investigación, la experimentación, la tecnología y la cooperación internacional y nacional; y, en estrecha relación con lo anterior, la creación de un área de evaluación de la calidad. El organigrama aprobado en 1993 se acercó a este esquema.

Debajo del ministro operaba una Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, de la que dependían cuatro subsecretarías, a saber: Programación y gestión, Políticas compensatorias, Evaluación y calidad y Coordinación administrativa (que, más adelante, sería desmontada). La política ministerial circulaba a través de programas. Entre ellos se destacaron la Red federal de formación docente continua, el Plan social educativo, el que definía los contenidos básicos curriculares y el de apoyo a la enseñanza técnica a cargo del INET. En lo que atañe a las estadísticas, su serie fue interrumpida en 1989, alegando una nueva refundación que dejó un vacío de un lustro. Recién en 1994 a través de un Censo Nacional de Docentes y Establecimientos comenzó una nueva serie interanual y un conjunto de publicaciones consiguientes (Galarza, 2005, p. 84-85).

En su estudio sobre la relación entre investigación, conocimiento y política educacional Daniel Galarza es indulgente con los años ochenta (buenas intenciones y debilidad política y de recursos) pero con respecto a los noventa dice que la fortaleza política del gobierno generó otro orden de fenómenos:

Se definió y puso en marcha una reforma de enormes dimensiones, carente de diagnósticos empíricamente fundados, sin cálculos de demanda, de infraestructura o de estudios de costos apropiados, ya que casi todas las áreas encargadas de estas cuestiones iniciaron sus acciones después de la sanción de la LFE (Galarza, 2005, p. 94).

Es rescatable, en cambio, que sobre fines de la gran crisis de 2001-2002 la DINIECE tuviera ya una masa de información cuantitativa considerable en condiciones de ser aprovechada para la formulación de políticas.

#### IV. Debacle económica del 2002 y viraje en la orientación política

En 2000 el cambio político en el gobierno nacional dejó en plena vigencia la apuesta de la CABA y en dudas las diversas reformas de estructura de niveles, en particular la de la Provincia de Buenos Aires. El MEN cambió el ordenamiento de sus reparticiones aunque mantuvo la mayoría de las funciones. La LFE seguía rigiendo pese a que sus orientaciones carecían no sólo ya de actualidad sino también de futuro. Las pruebas estandarizadas se siguieron realizando pero con la gran crisis, desatada a fines de 2001, se desbarrancó el gobierno del presidente Fernando De la Rúa y la discontinuidad política fue desmontando las piezas del esquema impuesto en los noventas. El derrumbe social, salarial y de financiamiento fue muy pronunciado.

En ese contexto toda la política educacional se convirtió en un conjunto de medidas de emergencia. Ya en 2003, los contenidos básicos curriculares fueron sustituidos por los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), una dieta cognitiva de objetivos condensados. En los discursos de los organismos internacionales, tanto la UNESCO como UNICEF, PNUD y el BM se había instaurado desde tiempo atrás que lo correcto hacia los sectores populares era diagnosticar y satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NBA), criterio de selección de contenidos que renegaba de la ilustración y el conocimiento científico como inspiración fundamental de los sistemas escolares nacionales (UNESCO-UNICEF-BM, 1990, 9-10).

La meta política de dejar a los grupos más vulnerables a salvo de la debacle coincidía con la noción cada vez más extendida de que no era posible que los docentes se propongan logros cognitivos ambiciosos porque eso estaba vedado por la pobreza estructural. La idea de educabilidad, mal aplicada porque venía extrapolada de la noción de “empleabilidad”, y variados argumentos pseudo biológicos fueron convenciendo a muchos maestros de que su rol era suplir a la familia, dando a los niños afecto y contención a la par que nutrición ya que era imposible impartirles conocimientos. En tales condiciones, las mediciones de resultados no hubieran tenido sentido y, de hecho se interrumpieron.

La relación entre las pruebas estandarizadas y la cultura política dominante se torna complicada, toda vez que los diagnósticos descarnados serán mirados por el gobierno como un obstáculo. Eso motivará una acción pública complaciente que rebaja objetivos, diluye responsabilidad por los resultados y ubica los problemas casi siempre afuera y rara vez adentro de la esfera institucional y pedagógica del sistema educacional.

#### *Ley de educación técnica*

A mediados de 2003 se instala el nuevo gobierno del presidente Kirchner, en coincidencia con una firme recuperación económica y fiscal. Tras una inicial reticencia a impulsar la legislación educacional, el gobierno que cuenta con mayoría en ambas Cámaras del Congreso, impulsa primero la Ley 26.058 para recrear la educación técnica media y terciaria, modalidad desdeñada durante el ciclo anterior. Su contenido pedagógico está inclinado hacia los currículos por competencias, como criterio central de la enseñanza, contemplando a los conocimientos en un plano secundario.

Consumada ya la descentralización total de los establecimientos, se crean algunos dispositivos de control central de sus operaciones en manos del INET: un Registro Federal (Art. 9); un Catálogo Nacional de títulos y certificados (Art. 20); un régimen de validación de títulos y habilitación profesional a cargo del MEN (Art. 26). Entre tanto, al CFE le asigna la atribución de aprobar: a) perfil y alcances de los títulos; b) pautas sobre carga horaria mínima y criterios para la formación general, científica, técnica y práctica; y, c) regula en especial las profesiones de interés o riesgo público.

En el Art. 52 se crea un Fondo para inversiones en equipamiento y los proyectos por escuela. La relación directa entre establecimientos e INET es el eje troncal previsto aunque los ministerios provinciales acuerdan los lineamientos generales en el CFE y “participan en la determinación” (sic) de las inversiones. El giro re-centralizador aparece claro. Esta norma da el primer paso, desde luego insuficiente, para la recreación del esquema estructural de primaria y secundaria.

### *Ley de financiamiento*

Unos meses después de la anterior, el Congreso aprueba la Ley 26.075, que ensaya por primera vez un plan de desarrollo educacional. Sin decirlo, el texto asume el rol de la “ley de base” que previó la CN de 1994, en tanto: a) fija objetivos y plazo, b) otorga recursos a las provincias, c) le delega a sus autonomías la gestión correspondiente y d) fija un control externo, aunque difuso, de cumplimiento. Los once objetivos conforman una agenda ambiciosa para la política educacional de los cinco años siguientes (Art. 2). Se refieren a generalizar la preprimaria; garantizar la obligatoriedad escolar y la extensión de jornada en un 30% de las escuelas; compensación para igualdad de oportunidades en la pobreza extrema; universalizar la secundaria; erradicar el analfabetismo; garantizar los NAP para todos los alumnos; expandir el uso de TIC y segundo idioma; impulsar la educación técnica; mejorar las retribuciones docentes y su formación; fortalecer el sistema universitario; y, jerarquizar la investigación científico tecnológica. Los nueve primeros objetivos recaen en las provincias y los dos últimos en el gobierno nacional.

El compromiso de aumento del gasto educacional consolidado se expone en metas anuales acumulativas hasta alcanzar el 6 % del PIB en 2010. Pero, las remuneraciones del personal docente, el nuevo personal necesario y su calificación y entrenamiento son declarados como la prioridad del esfuerzo fiscal, según el Art. 5 *in fine*. Tanto así fue que el Art. 9 creaba un Fondo Nacional de Compensación Salarial Docente para auxiliar a las provincias con sueldos más bajos y un convenio marco acordado entre las entidades gremiales, el MEN y CFE sobre salario mínimo y condiciones de trabajo (Art. 10).

Aunque la LFE permanece vigente, la adopción de los NAP aboga la vigencia de los Contenidos Básicos Curriculares de la década anterior.

### *Fondos a las provincias*

Entre tanto, según el Art. 7 el dispositivo para apoyo a las provincias crea una asignación específica sobre los fondos coparticipables para destinar al gasto educativo invocando el inciso 3 del Art. 75 de la CN. Pero omite que el inciso 2 del mismo artículo, relativo a una ley convenio con clara distribución de competencias entre las esferas del Estado que debía dictarse en 1996, permanece incumplido (6ª. Disposición transitoria de la CN) (Quiroga Lavié: 353). Esa inconsistencia lógica y jurídica acarrió la virtual imposibilidad de aplicar el mecanismo de control previsto en el Art. 16 de la Ley de Financiamiento Educativo y dejó dudas sobre varios puntos clave del sistema de transferencias.

El Centro de Implementación de Política Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), una entidad privada, tomó a su cargo el monitoreo de las partidas, exponiendo resultados en general positivos pero dejando un margen considerable de dudas, tanto sobre la efectividad de los incrementos como de su asignación genuina al gasto educativo.

Dice Natalio Botana:

No interesa, por cierto, reproducir antiguos esquemas de gestión directa, acaso ya superados. Sí, especular acerca de los medios de control posibles de establecer a través del sistema de la coparticipación federal para impedir el desvío de fondos que, en lugar de volcarse al área educativa, terminan consumidos por el clientelismo y el empleo prebendario. (Botana, 2004, p. 216)

Lo cierto es que la promesa publicitada sobre metas de financiamiento distó mucho de verificarse. El rol específico del CFE como evaluador del sistema de la ley (Art. 16 *in fine*) no se llevó a cabo. Los efectos de la ley de financiamiento educativo implicaron, por un lado, un aumento presupuestario para la educación visiblemente caracterizado por el mejoramiento de las retribuciones y el mayor volumen de los planteles de personal docente en todas las provincias; por el otro lado, arrojaron el no cumplimiento de las metas de cobertura y rendimiento sobre la población obligada y de la extensión de la jornada y, en general, un déficit en materia de reportes públicos sobre el impacto de las inversiones en los rendimientos y calidad de la educación ofrecida.

En su estudio comparado sobre las mejoras presupuestarias en diversos países de la región, dicen Cetrángolo y Curcio que en América Latina hay "...numerosa evidencia de que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos. El desafío es mucha más complejo." (Cetrángolo y Curcio, 2017, p. 10).

### *Ley de Educación Nacional*

Un año después, en diciembre de 2006 se sanciona la Ley 26.206 (LEN) para sustituir a la Ley Federal de Educación, a la que duplica en número de artículos -145 sobre 71. El cambio legislativo tiene algunas justificaciones relevantes, entre ellas el restablecimiento de la estructura clásica de dos ramas, la primaria y la secundaria, pero también obedece a la conveniencia política del presidente Néstor Kirchner sobre tomar distancia ideológica de la doctrina (y fraseología) de los años noventa. Ese giro estaba exigido por el hecho de que la mayoría legislativa estuvo en ambos momentos en manos del mismo partido y que no pocos y relevantes personajes también eran los mismos.

Otro avance consistió en que el Congreso asume de manera explícita su potestad constitucional, de manera que la LEN tendrá jerarquía normativa sobre los ordenamientos provinciales –incluidas las constituciones- y un sistema imperativo de toma de decisiones, irónicamente puesto en manos del CFE (Art. 1 y Arts. 117 y 118). Hasta su Art. 129 la LEN responde al carácter de ley de organización, conforme la categoría constitucional ya mencionada; en sus Títulos VI sobre cumplimiento de los objetivos y VII sobre disposiciones transitorias figuran algunos lineamientos de política pública que asocian con la noción constitucional de "ley de base".

Sobre calidad de la educación e información educacional hay algunas disposiciones que también conviene analizar, con enfoque comparativo frente a sus antecedentes nacionales. La LEN se tramitó a partir de un mensaje del Poder Ejecutivo que, respaldado por la mayoría oficialista, no admitió en su trámite por ambas cámaras ninguna enmienda, rasgo característico del kirchnerismo en el gobierno. Cuando la oposición solicitó que los resultados de las pruebas estandarizadas de 2005 fueran dados a conocer como insumos del debate parlamentario, el gobierno se negó y dilató la información hasta que la ley estuviera aprobada.

### *Disenso en el Congreso*

La principal oposición, a través de un dictamen disidente en Diputados, defendió la autonomía de las provincias como delegatarias directas de los mandatos de la ley, e impugnó el mecanismo de mayoría para decisiones coercitivas en el CFE. En su lugar propuso seis resortes organizativos, que no fueron escuchados: 1°) que cada provincia, en uso de su autonomía, formule un Plan de Desarrollo por cuatro años en el marco de la política pública delineada en la Ley; 2°) que una comisión de siete expertos revisara y actualizara en dos años los contenidos básicos curriculares subsistentes; 3°) que un Instituto para el desarrollo educacional entendiera en la asistencia técnica y las inversiones necesarias por parte de las provincias y la CABA; 4°) una partida equivalente al 15 % del gasto educativo consolidado de los años previos se afectaría a los gastos de capital de los planes provinciales; 5°) que un observatorio con alto nivel técnico conjugara la estadística con los estudios y pruebas de calidad emitiendo informes públicos periódicos; y, 6°) una comisión bicameral de seguimiento, a cargo del control de cumplimiento de la ley que recibiría apoyo técnico de la Auditoría General de la Nación (Montenegro, 2007).

### *Efectos de la LEN*

Lo efectivo fue que, a partir de su vigencia, la LEN redundó en fórmulas semejantes a las de la LFE en lo atinente a gobierno y planeamiento educacional. El CFE siguió operando como un ente híbrido, a medias un parlamento (no representativo), a medias un ejecutivo colegiado (poco potente); en parte un órgano para aprobar declaraciones doctrinarias, en parte un argumento de autoridad para que los ministros provinciales lo esgriman en refuerzo de su propio mando territorial. Tres cuerpos colegiados de asesoramiento al CFE, que estaban bien concebidos, no alcanzaron un funcionamiento real (Art. 119).

Aunque se produjo una saludable recuperación de los establecimientos secundarios, proceso prolongado y costoso en algunas provincias, la LEN dejó abiertas dos opciones de estructura entre los dos niveles principales:

la seis-seis, adoptada por la Provincia de Buenos Aires y otros doce distritos y la siete-cinco, propia de la CABA y otros diez distritos. La discrepancia es inapelable y puede apenas disimularse por las normas sobre equivalencia de estudios.

En cuanto a la educación privada, el régimen de la LEN no varía mayormente del que contenía la LFE (Art. 62 a 66), si bien sus declaraciones generales se alinean más con la doctrina de la principalidad del estado (Arts. 1 a 10). Siguiendo una tendencia latinoamericana, la Argentina es uno de los nueve países de la región que actualizaron su legislación en el siglo XXI y ubicó la obligatoriedad escolar en un rango intermedio entre los siete y catorce años en que varían los otros casos nacionales. El aumento en la cobertura que esa ampliación implica, en especial para la preprimaria y para la secundaria, es correlativo al aumento de las necesidades de fondos nuevos para su financiamiento (Cetrángolo et al., 2017, p. 12-14).

### *Nueva estructura ministerial*

El MEN discontinuó el Plan Social de los años noventa (Arts. 79 a 83) mientras reemplazó la Red Federal de Formación Docente Continua por el INFOD (Instituto Nacional de Formación Docente (Art. 76) y sostuvo el INET; la estadística quedó en manos de la DINIECE y la calidad se redujo a una inconstante y poco confiable ejecución de pruebas estandarizadas. Los informes oficiales sobre la marcha del sistema educativo fueron escasos y, en general, complacientes.

El Título VI titulado “La calidad de la educación” contiene dos cláusulas sobre control operativo del sistema educacional. En el primero de ellos se encomienda al MEN la gestión de la validez nacional de los títulos para lo cual deberá acordar con el CFE estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios para la educación obligatoria, los renovará con periodicidad, atenderá a la consiguiente formación docente, a la evaluación como mejora de la calidad, a la innovación y la experimentación, así como dotará de equipamientos y materiales a todas las escuelas (Art. 85).

A la vez, las provincias y la CABA dictarán sus respectivos contenidos curriculares (se entienden que complementarios a los NAP nacionales) e impulsarán a que los establecimientos establezcan proyectos institucionales singulares y aporten desarrollos curriculares individuales (Art. 86). Allí, queda flotando, ambigua, la idea de la autonomía por establecimiento, según la cual cada director o representante legal podría apartarse del currículo provincial de su nivel y modalidad.

### *Información y Evaluación para gobernar*

En el Capítulo 3° del Título VI la LEN organiza “una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones” (Art. 94). Esa tarea es asignada al MEN como su principal responsable. Contempla de manera explícita criterios cuantificables sobre alumnos (cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad) con rasgos correlativos como origen socioeconómico, inversiones, costos y logros de aprendizaje. También prevé analizar proyectos y programas, formación de docentes, directivos y supervisores; establecimientos en su contexto; y, métodos de evaluación de la enseñanza (Art. 95).

El alcance de lo precedente es formalmente adecuado para impulsar una política completa e integral que combine estadística, investigación y evaluación de calidad. Las provincias y la CABA quedan insertas en esta política que se postula “concertada” en el CFE (Art. 96). La transparencia y apertura total de los datos e informes producidos queda establecida como obligación de todos los gobiernos, imponiéndose que las identidades personales e institucionales quedarán resguardadas del conocimiento público (Art. 97).

Crea, para asesorar en la materia, un Consejo Nacional de Calidad de la Educación, a formarse con expertos a propuesta del MEN, el CFE y el Congreso, asociaciones corporativas y gremios docentes. Esa instancia nunca se constituyó ni cubrió, por lo tanto, las cinco funciones técnico-políticas que se le encomiendan (Art. 98). El dispositivo de retroalimentación normado en la LEN, clave para la gobernabilidad racional del sistema educacional del país, estuvo lejos de plasmarse en la realidad política de los siguientes quince años.

## *Organización del MEN 2016-2019*

El 4 de abril de 2016, el gobierno del presidente Mauricio Macri dicta el Decreto 552 que completa la estructura del MEN con la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa (SEVED-MEN), que se suma a las preexistentes de Innovación y calidad, Gestión y Políticas universitarias. Se le fijan nueve objetivos, algunos redundantes, que giran en torno a un “Sistema Integral de Evaluación” que no describe. Tres notas salientes surgen de la lectura: a) no se mencionan explícitamente las pruebas estandarizadas nacionales, hasta ese momento llamadas ONE, aunque se entiende que estarán contempladas; b) puede interpretarse que la *misión* asignada es: “obtener información periódica y estratégica para la toma de decisiones y el fortalecimiento de las instituciones educativas”; y, c) el objetivo 6 plantea “promover los acuerdos y *convenios de adhesión* con la CABA y las jurisdicciones provinciales”.

En ese sentido, corresponde consignar que al mes siguiente, el 18 de mayo de 2016, en La Rioja la 71ª Asamblea del CFE resolvió, al parecer por unanimidad, crear el Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa. En sus Arts. 2º y 3º le encomienda a la SEVED (no al MEN) la coordinación y seguimiento de la implementación y el otorgamiento de los medios necesarios para efectuarlo. Más explícito, el Art. 4º menciona que el operativo de evaluación de aprendizajes se denominará “Aprender”, será anual, total y obligatorio. El Art. 5º crea las Unidades Jurisdiccionales de Evaluación Educativa que aplican las pruebas en cada territorio y forman la Red Evaluación Federal de la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE).

Es notable el unánime respaldo de los ministros provinciales que se tradujo en los operativos Aprender de los siguientes años. Se invoca como vigente un “Lineamiento de evaluación 2010-2020” aprobado por Res. 116 del 2010. El vaivén entre descentralización y recentralización educacional se manifiesta con nitidez en torno al poder convocante de un gobierno nacional recién inaugurado.

### *Buenas prácticas de OCDE*

Corresponde agregar como dato relevante que el ministro Esteban Bullrich dio a conocer durante 2016 un borrador de Plan Maestr@, que proponía acciones y metas en todas las áreas. Una vez desestimada y olvidada dicha iniciativa, las mediciones de resultados pasaron a ocupar la centralidad exclusiva de la política nacional.

Un grupo de senadores encabezados por el exministro Bullrich (asumió su banca en diciembre de 2017) presentó el proyecto S-1204/18 para crear un Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa (IECEE), con autonomía, autarquía, personería jurídica y capacidades de derecho público y privado (Art. 1º). Su misión, desagregada en catorce funciones, sería amplia y completa (Art. 2º). El Director Ejecutivo sería elegido por concurso para desempeñarse por cuatro años y tendría amplias atribuciones.

Se alega como indispensable que la evaluación quede en manos de un órgano profesional independiente con autoridad exclusiva, tal como lo pide la Organización de cooperación para el desarrollo (OCDE), a cuyo código de buenas prácticas la Argentina ha adherido y con el cual se desea cumplir. Hasta 2020 el proyecto no había avanzado.

La información producida resguardaría la identidad de los evaluados, los resultados serían públicos y se harían llegar a las escuelas y a las autoridades provinciales (Art. 7). Deberá realizar evaluaciones censales nacionales cada tres años (Art.6). El IECEE contaría con un Consejo Nacional asesor conformado con acuerdo del CFE (Art. 8). En sus fundamentos, el proyecto critica la insuficiencia estadística e informativa sobre calidad del ciclo político precedente y afirma que con esa ley se fortalecería el camino iniciado por la SEVED del MEN.

## **V. Surgimiento mundial del aseguramiento de la calidad**

### *Términos en inglés y castellano*

Antes de remontar aguas hacia los orígenes de las pruebas estandarizadas como instrumento de política educacional, corresponde hacer una precisión terminológica sugestiva para el análisis. En inglés la palabra *evaluation*, equivalente al castellano evaluación, cuenta con una segunda expresión disponible: *assessment*,

sin equivalente en castellano. Entre ambas proveen los matices necesarios para designar un conjunto de funciones y actividades que, al ser receptadas en el mundo de habla hispana, presentan dificultades para traducirse con precisión. Esa limitación acarrea consecuencias para el tratamiento académico y político del asunto, cuyos alcances precisos escapan a las posibilidades de este artículo. No obstante, conviene mantenerse en alerta sobre el carácter polisémico que el uso de la frase “evaluación educativa” presenta en español, en particular cuando se está bajo influencia de fenómenos y procesos inicialmente gestados en idioma inglés.

### *Una clasificación*

Más allá de la advertencia efectuada, la evaluación comprende demasiados objetos de análisis sobre los cuales se emiten juicios clasificatorios. Por eso es necesario distinguir la “evaluación para educar”, que integra el arsenal tradicional de recursos pedagógicos, por un lado y, por el otro, un conjunto más reciente de actividades y tareas útiles al gobierno y la administración de los sistemas educacionales que arranca en nuestro medio en la década de los ochentas y que en este artículo es llamada “evaluación para gobernar”.

Conviene puntualizar que la primera genera veredictos sobre resultados individuales de los alumnos con vistas a su promoción y graduación; mientras que la segunda se refiere de manera agregada a diversas dimensiones de observación y en diversas escalas, entre las más frecuentes: alumnos, docentes y establecimientos y su propósito es proveer guías y orientaciones a la gestión del sistema.

Nada impide que bases con datos que reunieran información sobre Evaluación para educar (promociones, notas, promedios) sean utilizadas en un segundo momento, también como criterios útiles para administrar y gobernar. A la inversa, la divulgación de informes de Evaluación para gobernar, incluidos los resultados de pruebas estandarizadas sobre ciertos territorios o establecimientos podría influir en el comportamiento de los docentes a la hora de repensar sus modos de enseñar y, en especial, de calificar a sus alumnos.

### *Actores en la evaluación para gobernar*

La Evaluación para gobernar es un complejo entramado de informes, reportes y conocimientos provistos desde diversas fuentes y perfiles profesionales. Entre estos evaluadores están los técnicos, pero también los investigadores académicos, los consultores, los burócratas y los ideólogos. Cualquiera de ellos se propone estudiar e informar sobre aspectos del sistema educacional nacional (SEN) con el fin de asesorar o gravitar sobre el gobierno, en forma directa o por medio de la opinión pública, desde la esfera local de la comunidad y la conducción escolar hasta el escenario nacional del electorado y el gobierno central.

El desarrollo del currículo, como movimiento pedagógico típico de los Estados Unidos dio el marco, en los primeros sesentas, para la aparición de este *métier*; su relación con el gobierno fue dado por la creación –hasta entonces ausente– de la Oficina de Educación del ámbito federal, bajo la presidencia Kennedy y la dotación de fondos basados en esfuerzos financieros de compensación hacia los grupos menos favorecidos de la sociedad, comenzando por las áreas deprimidas y las minorías étnicas. En efecto, fue la llamada *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA) de 1965 la que propulsó las prácticas de Evaluación para gobernar (Simons, 1999, p. 47-49).

### *Pruebas estandarizadas*

Medir los efectos de estas nuevas políticas para justificar ante el público las inversiones realizadas, seleccionar los diversos modelos de innovación y asignar fondos escasos entre estos múltiples destinos de gasto fue la función central de estas pruebas. Su trayectoria fue intensa, aunque controvertida, porque los intereses y perspectivas comunitarias, técnicas, académicas y políticas pujaban entre sí para tomar las decisiones, eludiendo en lo posible la responsabilidad por sus consecuencias. Así prevaleció la tecnificación por sobre la politización de los instrumentos. En los primeros testeos ya era visible que los diferenciales inter temporales de puntuación de los alumnos dominaban sobre cualquier otro enfoque. El conductismo, base cultural de la educación estadounidense, resistió el peso de las nuevas corrientes antropológicas que aconsejaban otros instrumentos. El *Metropolitan Achievement Test* (MAT), de mediados de los setentas, fue la prueba más

simplificada imaginable, bajo la explicación de que era la mejor aproximación posible al éxito de los niños pobres y, por lo tanto, fue consagrada como evidencia principal y excluyente (House, 1994, p. 194-198).

### *Cantidad y calidad*

En 1975 se agregaron, por parte del *Office of Planning, Budgeting and Evaluation* (OPBE), los estudios de costo que se orientaron a determinar qué modelo era más barato en relación a los logros alcanzados. Por cierto, el intento no prosperó. Pero, quedó claro que la Evaluación para gobernar iba enderezada a prestar el máximo servicio a decisores y economistas, a través de la identificación del modelo óptimo. La base conceptual fue provista por la teoría de sistemas y la parafernalia matemática. Otras vertientes argumentativas como las comunitarias, políticas o éticas fueron sofocadas. Se erigió un concepto de objetividad basado en el consenso con que los observadores, apoyados en cálculos sistémicos, avalaban los informes sobre las pruebas.

La lectura de los datos no admitía interpretaciones, estaba basada en la simplificación de las diferencias entre los lugares donde el mismo modelo era aplicado. Así, la fiabilidad de las pruebas y sus aplicaciones desplazaba a su validez. Por entonces, la objetividad era considerada un atributo derivado del número de personas que se manifestaban de acuerdo, pero no de un reconocimiento fundado sobre la calidad de la idea puesta en práctica. El sentido cualitativo de la objetividad no había surgido todavía con la fuerza necesaria (House, 1994, p. 200-201).

La aparición del concepto de calidad en educación, tanto en el mundo anglosajón como latinoamericano, connota de manera confluyente tres acepciones: a) una referencia a lo que singularmente aprende cada alumno y el grado o nivel que se logra con el alumnado en un establecimiento o un ámbito determinado; b) el carácter interpretativo de los informes evaluativos, es decir que se basen en razones, motivos, intenciones y no sólo en recuentos, promedios u otros cálculos; y, c) la composición ilustrada de la enseñanza provista, esto es la carga de conocimiento científico y humanístico actualizado que conllevan los aprendizajes.

### *El caso británico*

La aparición de la Evaluación para gobernar en Gran Bretaña giró en torno al *Schools Council for Curriculum and Examinations*, organismo autónomo creado en 1964 y que sobrevivió hasta 1984. Empezó interesándose en evaluar programas de gran escala pero se concentró luego en análisis por escuela, con base en el estudio de casos y el enfoque holístico de interpretación. Aquí es cuando se reconoce el carácter político y no neutral de la Evaluación para gobernar, la naturaleza plural de la sociedad, el cuestionamiento a las fórmulas tecnocráticas y la recomendación de que se democratice el conocimiento producido. La autoevaluación del propio establecimiento es resaltada como la vía para la rendición de cuentas ante el estado y la sociedad.

Al poner a los profesores como protagonistas y dejar a los especialistas en un segundo plano, estas corrientes dejaron más conectadas entre sí a la Evaluación para gobernar con la Evaluación para educar. La llamada *evaluación democrática* se erige en alternativa tanto frente a la burocrática como frente a la académica. Su valor básico es que la ciudadanía esté informada y que ese conocimiento sirva como argumento para el intercambio entre los diversos grupos interesados. A partir de allí la Evaluación para gobernar, en su tradición mixta norteamericano-británica, supera el control intrusivo de escuelas y aulas y se vuelve promesa de cambio, reforma y perfeccionamiento educacional (Simons, 1999, p. 65-68).

### *Polémica en EUA*

Aunque la perspectiva de la historiadora Diane Ravitch puede ser discutida y de hecho lo es, resulta útil glosar aquí los puntos de vista publicados por ella en 2010, no sin antes aclarar sus antecedentes. Ravitch fue entre 1991 y 1997 asesora de la secretaría de educación del gobierno federal estadounidense durante las presidencias de George Bush padre y Bill Clinton, dedicándose a formular estándares educativos federales y luego entre 1997 y 2004, a lo largo de la presidencia de George W. Bush, dirigió el *National Assessment Governing Board* (NAGB), es decir el epicentro de las pruebas estandarizadas y de su ampliación hacia la generalidad de las escuelas.

Su libro dedicado a revelar su conversión personal y a desaconsejar la continuidad de la política precedente por parte del presidente Barack Obama se titula, traducido al castellano: “Muerte y vida del gran sistema escolar norteamericano: cómo las pruebas estandarizadas y la elección están corroyendo la educación”. Sobre las escuelas *charter* sostiene Ravitch que no obtienen mejores resultados que las públicas, a pesar de que, con base en prejuicios de calidad y prestigio, debilitan a las escuelas públicas y les quitan los mejores estudiantes. Acerca de las pruebas estandarizadas sostiene que son mediciones inseguras e inestables y que es un error juzgar a los docentes por los resultados que arrojan y mucho más retribuirlos mejor o peor según este indicador.

Pregunta, por último, si hay algún país entre aquellos con alto nivel de calidad en su educación popular que lo haya logrado privatizando sus escuelas y descartando docentes y establecimientos de menores rendimientos y responde: ninguno (Ravitch, 2010).

### *Pruebas internacionales*

El *Programme for International Student Assessment* (PISA) es un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que mide el desempeño de estudiantes de quince años en muchos países. Se inició en 2000 con ediciones cada tres años, tiene énfasis rotativo sobre tres competencias: matemática, lectura y ciencia. Sus ejercicios aspiran a ser independientes de los contenidos de enseñanza y por lo tanto pretenden validez y comparabilidad internacional; se les señala un cierto parecido con los tests de cociente intelectual.

En las cinco pruebas realizadas sobre un total posible de siete (2000, 2006, 2009, 2012 y 2018), la Argentina obtiene un puntaje desalentador. Como dato ilustrativo en la prueba PISA de lectura 2009 los alumnos argentinos con nota “deficiente” ascienden a 50,8 mientras Chile muestra un 29,3 y el promedio de los países desarrollados es de 19,1. Lo más alarmante es que las notas más bajas (1 y -1) tienen una elevada correspondencia con los dos cuartiles más bajos de la estructura de ingresos (1+2) (Cetrángolo et al., 2017, 27-29). Con respecto a la prueba 2015 la Argentina fue excluida como sanción al gobierno nacional por haber alterado la muestra de escuelas participantes (Infobae, 5-12-16). Para la prueba 2018 la Argentina se sitúa sobre 79 países participantes en el puesto 65° en ciencias; 71° en matemáticas; y, 63° en lengua (Cetrángolo et al., 2020).

Otras pruebas internacionales, en este caso con alcance latinoamericano, son realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación dependiente de UNESCO. Hubo tres ediciones (PERCE 1997; SERCE 2006 y TERCE 2013) dirigidas a alumnos de primaria y secundaria. Los ítems responden al principio de “habilidades para la vida” y son comunes al currículo de los países participantes. En TERCE con respecto a SERCE el indicador sintético exhibe para la Argentina una mejora de 15 puntos mientras Chile incrementa 31 y Perú 54 unidades. En secundaria Argentina avanza 11 puntos, en tanto Chile lo hace en 37 y Perú en 57 unidades. A través de estos indicadores comparativos la performance del SEN argentino deja a la vista sus dificultades (Cetrángolo et al., 2017, p. 25).

### *Utilidad de las pruebas internacionales*

Como se observa, la contribución de la información provista por los estudios internacionales es clave para las investigaciones y diagnósticos de base cuantitativa. No obstante, un buen número de expertos y académicos dedicados a la educación presentan sus reservas ante la posibilidad de erigir un patrón uniforme e incuestionable que, al amparo de la globalización, asuma el poder evaluador a escala global (Frigerio, 2011).

No obstante, como surge de las conclusiones sobre el informe oficial 2018 de las pruebas PISA hay averiguaciones consistentes con otros estudios que ayudan a conformar un cuadro de situación sobre la educación en el país. Es el caso, entre otros, del apartado “5.2 Factores asociados a la capacidad lectora” en que los responsables de la prueba ofrecen una caracterización realista y convincente sobre un nudo problemático del aprendizaje que genera desigualdad social (Cetrángolo et al., 2020, 24-26).

## *Calibrando las pruebas*

Las pruebas estandarizadas, a las que Díaz Barriga prefiere llamar masivas (en lugar de “de gran escala”), permiten aplicar indicadores numéricos que expongan tanto las mejoras como las caídas y comparen sus variaciones concomitantes en el tiempo y el territorio. Dice el autor que así como los instrumentos y destrezas técnicas detectan las oscilaciones, al mismo tiempo ocultan el desarrollo de procesos de aprendizaje, cuando es justamente en los procesos, donde se pueden identificar las “condiciones” faltantes para el logro deseado de los alumnos y para la calidad que las escuelas y el SEN pueden alcanzar. Esa técnica tiene como base a la clásica teoría estadounidense del test pero está intersectada y conmocionada por la informática y la matemática de modelos; en particular, la determinación compleja del coeficiente de regresión son fundamentales, hoy en día para la medición de los aprendizajes.

El pivote de una prueba y su momento decisivo es el reactivo o ítem o ejercicio de cada prueba; en ese instrumento se emplean nociones que a veces se explicitan y a veces se encubren: a) una noción sobre qué y cuál es el contenido relevante; b) una concepción de aprendizaje; y, c) una concepción de medición, que incide en la confección del reactivo y se proyecta sobre su corrección y cómputo. PISA, sin ir más lejos, es bastante amplia y transparente en ese aspecto: hacia mediados de la década pasada, dice Díaz Barriga, ya había unos 300 reactivos publicados por la OCDE para consulta y reflexión de todos los interesados. Además, hay publicaciones sobre sus marcos teóricos. En el caso de la prueba Aprender de la Argentina llama la atención que no se den a conocer los supuestos conceptuales que condujeron a dar a cada prueba y la sucesión inter temporal de pruebas la composición que tienen sobre cualquier otra posible.

En la Argentina, sólo las simulaciones y entrenamientos dirigidos a las escuelas dejan ver unos pocos ítems y hasta académicos de alto prestigio tienen dificultades para interiorizarse y ser escuchados acerca de qué es adecuado contestar y cómo hacerlo, si por preguntas abiertas, cerradas o múltiples y en qué proporción en cada prueba y en la debida normalización de las sucesivas. En definitiva el éxito de las pruebas se basa en dos grandes líneas de trabajo que se echan de menos. Primera, la condición formativa de los resultados y su aptitud para alimentar la política pública y la reflexión y práctica pedagógica en la base del sistema; lo cual implica no facilitar que los medios de comunicación dramatizen las novedades como si fueran puntajes en un *ranking*. La instancia decisiva está en la política pública, su estrategia curricular y la guía que éstas pueden proyectar hacia las aulas, los planteles y las comunidades educativas formando conciencia sobre la existencia de brechas que pueden ser afrontadas.

Segunda línea de trabajo: la confección de las pruebas necesita teoría que los técnicos no pueden dar, la teoría de test es insuficiente y, a juicio de Díaz Barriga, habría que avanzar conceptualmente sobre el contenido de las pruebas, considerando las dos grandes opciones así como también sus posibles combinaciones o síntesis: preguntar acerca de lo que se espera que los alumnos retengan de lo enseñado en clase, como suelen hacer las pruebas nacionales o si no insistir sobre lo que PISA llama “habilidades para la vida”, asociado a la enseñanza por competencias (Díaz Barriga, 1994, p. 584-586, 593-598).

## **VI. Información, conocimiento e ideas para sustentar la política pública educacional**

### *Investigación y política educacional*

Dice Luis F. Aguilar Villanueva: “No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, la política pública y la administración pública que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas” (Aguilar Villanueva, 1997, p. 13). El aserto viene a cuento del itinerario descripto por las normas legales antes reseñadas sobre el SEN.

Durante el ya largo período de vigencia de las dos leyes generales, entre 1993 y 2020, los mecanismos de producción de información, con sus vaivenes, fueron mejorando pero su divulgación oportuna fue de varias maneras escatimada. La agenda de políticas, si es que la hubo, no arrojó con claridad las prioridades para el gobierno y la sociedad. La definición de problemas públicos requiere un ejercicio social deliberativo a través del cual se ponen de resalto aquellas cuestiones que por su magnitud y complejidad desbordan el ámbito

privado. Las investigaciones académicas y las impulsadas por el gobierno y otras entidades, si bien con avances, no llegaron a ser lo vigorosas que se necesitaba (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnabar: 2014).

Los compromisos de información oficial al Congreso y a la opinión pública no se cumplieron en general (v.g. Art. 3, Inc. “n” Ley 24.195; Art. 13 Ley 26.075; Arts. 94 a 99 Ley 26.206). Los períodos presidenciales y los ciclos de vigencia de las leyes no fueron seguidos por evaluaciones amplias sobre recursos volcados, estrategias desplegadas y resultados obtenidos. La argumentación, dotada de razones y evidencias, no logró sus resultados de persuasión recíproca entre los protagonistas de los debates. La racionalidad pública comunicativa, es decir el método democrático por antonomasia no logró abrir su espacio frente al predominio decisionista, economicista y tecnocrático (Majone, 1997, p. 52-56).

La política educacional no alcanzó a combinar con provecho la lógica del poder con la burocracia, su *partner* necesario en la construcción republicana, y su lógica técnica. La Argentina estuvo durante la mayor parte del tiempo gobernada por el estereotipo decisionista: la conducción política será eficaz toda vez que reúna tres elementos: “información (no precisamente los datos estadísticos), secreto y sorpresa” (Perón, 1962).

### *Estado de la cuestión*

El plano de las ideas es tan decisivo como lo son los recursos materiales, los intereses corporativos o las ambiciones políticas. Así es, sobre todo en una arena como la política educacional en la que los argumentos y su grado de influencia se suponen fundamentales para respaldar la formulación e implementación de la política pública, incluidos los pasos de remodelación y fortalecimiento institucional que resulten necesarios. En la literatura argentina sobre política educacional se advierte desde los propios títulos que las obras con pinturas descarnadas y descripciones implacables sobre rendimientos y calidad son bastante frecuentes. “Quiebra”, “colapso”, “escuela perdida” o “tragedia” son algunos términos con que diversos autores titulan sus obras con puntos de vista realistas, casi desesperados sobre la realidad de las escuelas y sus enseñanzas.

Todo trabajo intelectual basado en datos fidedignos –como son estas obras- es bienvenido porque despierta conciencia sobre la profundidad y seriedad de los problemas pero, sin embargo, es discutible la desesperanza que tal vez sin quererlo suscita en los protagonistas del quehacer educativo y en quienes toman las decisiones (Márquez, 1995; Jaim Echeverry, 1999; Guadagni, 2002; Narodowsky, 2018). Desde ya, la actitud contraria, la disimulación de las fallas, el ocultamiento de los datos negativos y la búsqueda de chivos expiatorios es sin dudas nociva. Las autoridades nacionales o provinciales, los dirigentes gremiales y las instancias burocráticas de los ministerios, en lugar de ofrecer sus razones y dar los debates, suelen incurrir en esta otra e inversa tesitura que por su parte favorece el *statu quo* y deja por lo tanto obturadas las perspectivas de cambio.

### *Dos ejes analíticos*

Un somero estado de la cuestión educacional de las últimas décadas puede esquematizarse a través de dos grandes ejes, que serán analizados en los siguientes ítems. El primero se compone por las corrientes de libre concurrencia entre establecimientos versus las que postulan el peso organizacional del sistema y la solidaridad entre sus componentes; y, el segundo, se articula en torno a la oposición entre la enseñanza tradicional y la innovadora y se refiere a la dificultad de los sistemas educacionales para evolucionar y cambiar sus rutinas. En ambos ejes la polarización de posiciones es el denominador común, como en otros aspectos de la vida pública el país se caracteriza por desestimar el centro del espectro. La conciliación y las alternativas moderadas o prudenciales, por sí mismas esforzadas y difíciles de concebir y de instrumentar, suelen no contar, de antemano, con buenos auspicios ni con muchos adeptos.

### *La supuesta superioridad de la gestión privada*

En 1999 fue publicado “Educación para todos” de Juan Llach y Silvia Montoya. Se trató del informe de una esforzada investigación estadística con diversos cruces de variables económicas y educacionales pero, también, de una lectura sobre el proceso de aplicación de la Ley Federal de Educación y sobre la encrucijada a que estaba conduciendo. Los autores recomiendan hacer eje en la organización escolar, para romper la “caja negra” del sistema. El *voucher* o bono por alumno y la escuela *charter* o escuela entrepreneurial están en el

corazón de la propuesta. Es evidente el eco del modelo chileno, ya comentado, como también son explícitas las referencias a Milton Friedman y su corriente.

El apartado empírico más importante del libro es "...la comparación de los rendimientos de las escuelas estatales y privadas" que integra el Capítulo IV de la obra. Con abundante información y enfáticos argumentos los autores llegan a la conclusión de que las escuelas privadas son más eficientes que las públicas en materia de rendimiento estudiantil. La tesis es que las escuelas públicas debieran seguir las reglas de funcionamiento de sus pares para alcanzar niveles parecidos de eficacia. Es decir que tendrían que privatizar sus contratos con docentes y alumnos y recibir la asignación pública no ya como presupuesto a la oferta sino como recompensa por la atracción de la demanda.

Pero, el problema es que en el cómputo del rendimiento la investigación ignora que en las condiciones argentinas los establecimientos privados se desembarazan con frecuencia de los alumnos con baja nota y con mayor razón de quienes repiten el año. Si se hubiera tomado en cuenta ese rasgo bien conocido de la práctica institucional podría haberse reparado en que la brecha entre ambos tipos de establecimientos se explica también porque años tras años los establecimientos públicos reciben a los alumnos separados de las privadas, con lo cual su tasa de repitentes es, desde luego, más alta (Llach y Montoya, 1999, p. 179-234).

El análisis subraya que el gasto en escuelas privadas es más económico y eficiente que en las públicas, en un diferencial tan elevado que la inferencia política se hace clamorosa. Siguiendo a Friedman, deben cerrarse las ocasiones para que los cazadores de renta: políticos, gremialistas y burócratas birlen el erario, o sea, reducir el estado e instaurar en su lugar un mecanismo de cuasi mercado financiado con dinero público y activado por la sobre oferta de escuelas y de vacantes. De esa manera las familias llevarán con sus niños el financiamiento público, el *voucher*, al *charter* donde decidan inscribirlos.

Las pruebas estandarizadas, censales y anuales, serían la guía que sustituiría al gobierno y administración del sistema y economizaría sus costos, a juicio de los autores, enteramente ociosos, mandando a la quiebra de manera automática a las escuelas ineficientes y al paro a los educadores poco entrenados o displicentes. Esa destrucción de recursos sería, según esta doctrina, un precio módico a pagar en ofrenda al éxito asegurado de los ganadores.

### *Soluciones desde el Estado*

Oscar Oszlak es el introductor en la Argentina del método de detección de déficits de capacidades estatales (SADCI), originario del experto francés Alain Tobelem. Capacidad estatal es definida como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto; es decir que traduce el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones públicas problematizadas que componen su agenda. De esa manera, las entidades estatales, desde los ministerios hasta las unidades operativas, muestran su teoría y su práctica propias, con una lógica específica y un conjunto de técnicas diferenciadas frente a sus análogas del sector privado (Oszlak, 2004, p. 2).

Desde luego que el diálogo e intercambio de experiencias de los dirigentes políticos y administrativos del estado con empresas y entidades civiles debiera ser continuo pero de doble vía y requiere que los teóricos, analistas y dirigentes del área estatal no procedan a la adopción acrítica y mimética de novedades sino que las adapten o las rehusen con criterios fundados. En el trasfondo, la disputa con los economistas neoliberales es sostenida con herramientas provistas por Max Weber, entre otros sociólogos del estado y la política modernos.

El reconocido economista norteamericano Peter Evans lanzó durante los años noventa sus estudios comparados sobre la eficacia estatal postulando la "*weberian scale*" un listado ordinal de los países según las fortalezas y atributos que exhibían en sus aparatos públicos. La correlación entre estados sólidos y bien organizados, que no es el caso argentino, y el desarrollo económico y social es directa. En efecto la idea de que el capitalismo occidental procede del Estado moderno y no a la inversa fue formulada por Weber en tensión con las visiones economicistas de las escuelas clásica y marxista. Evans sostuvo que los noventa eran una época

en que la influencia de las matrices anglosajonas y el “carisma de la sociedad civil” impregnaban la atmósfera intelectual de todos los países y que habría que volver a pensar al Estado como solución en lugar de verlo como problema (Evans, 1996, p. 530-532).

### *Pedagogía tradicional versus nueva pedagogía*

Según Juan Carlos Tedesco las disputas teóricas y operativas sobre pedagogía y didáctica se remontan a los orígenes del sistema educacional en la Argentina y quiénes se enfrentaban eran “directivistas”, asociados al positivismo, y “espontaneístas”, expresados en el movimiento “Escuela Nueva”. Refiriéndose a todo el largo del siglo XX el autor afirma:

Las propuestas de la Escuela Nueva lograron un fuerte impacto crítico sobre las prácticas tradicionales, pero sus alternativas no superaron el carácter de micro-experiencias –la mayoría de ellas de carácter elitista- incapaces de transformar las prácticas vigentes en el sistema educativo (Tedesco, 1987, p. 14-15)

Conviene ingresar ahora en el terreno mismo de la didáctica, la disciplina académica que discute los métodos de enseñanza y el aprendizaje en la educación formal, para exponer el péndulo que se registra a lo largo de su historia entre las estrategias clásicas y las innovadoras. Receptora del doble impacto de la reforma protestante y de la revolución francesa, la didáctica y la actividad educacional a la que conceptualiza, son en principio herederas directas o indirectas de la libertad religiosa y del iluminismo. Por lo tanto, la información y el conocimiento elaborado con datos y conceptos son la materia crítica de su mensaje a las nuevas generaciones.

Pero, por vía de la “escuela nueva” o de la “escuela activa” los innovadores levantaron desde principios del siglo XX alternativas a lo que denominan “escuela tradicional”. Entre ellas están las estrategias constructivistas, la resolución de problemas o de situaciones, el empleo de nuevas tecnologías, el aprendizaje colaborativo o en grupos o el modelo de tutoría de pares o el polémico enfoque por competencias.

Citando al historiador Georges Snyders, Díaz Barriga sostiene que ambas tendencias se excluyen una a la otra, magnifican sus propias virtudes y denigran los aportes de la perspectiva rival. La didáctica sufre la dificultad de hacer la síntesis, que sería resultante de un esfuerzo estructural por conjugar planteos que parecen inconciliables. Ese vacío interpela y desafía a la política educacional y a las disciplinas que la auxilian como la economía, la sociología, la ciencia política o el campo de la administración.

Las trampas a las que estas prácticas estatales y sociales se exponen son algo así como los cantos de sirena que conducen a la simplificación: el desprecio por la información como contenido de la enseñanza, por un lado, y la obsesión por la transmisión de datos como único sentido del esfuerzo educacional, por el otro (Díaz Barriga, 2012, p. 30-35).

### *Conocimiento y sectores populares*

En relación con el fracaso de la escuela en el cumplimiento efectivo de los perfiles de egreso, dice Tedesco:

En términos globales la expansión cuantitativa de la escolaridad ha estado acompañada por un progresivo deterioro de su capacidad para distribuir conocimientos socialmente significativos. Al respecto, los diagnósticos coinciden en señalar que este fenómeno es prácticamente universal. El deterioro, sin embargo, no es homogéneo sino que afecta fundamentalmente a los circuitos de escolarización ocupados por los sectores populares. La diferenciación interna constituye, desde este punto de vista, uno de los fenómenos más relevantes de la estructura actual de los sistemas educacionales.

Para América Latina el autor señala que la valorización unilateral y exagerada del “saber popular” en la selección de contenidos educativos entraña el peligro de “renunciar a apropiarse de las expresiones actuales del desarrollo científico técnico, consolidando de esa forma la exclusión cultural que caracteriza los vínculos de dependencia y dominación” (Tedesco, 1987, p. 30-31).

He allí un diagnóstico perspicaz sobre la desjerarquización cognitiva y su efecto de rampante desigualdad social. Responder a contrariedades de semejante magnitud con perspectivas teóricas lineales es fuente de

persistentes errores, fenómeno que ha abundado en las pasadas décadas y continúa hasta la actualidad. Eso ocurre cuando se pugna por colocar la prioridad en una sola dimensión: a veces en el alumno y su aprendizaje, otras veces en el docente –su capacitación o su sueldo- o, también, en el liderazgo del director sobre el establecimiento.

Las respuestas a partir del sistema y con sentido global, en cambio, han sido escasas y de poco *appeal*. La política pública diseñada y puesta en práctica atendiendo a la movilización de las cinco dimensiones indispensables del sistema escolar serían por el contrario las necesarias para provocar el cambio: es preciso sumar y dar sinergia a respuestas simultáneas y generalizables, es decir sistemáticas, sobre: 1°) autoridad y normativa de las escuelas en su contexto; 2°) los docentes, su formación y desempeño profesional; 3°) los alumnos y sus familias; 4°) el conocimiento y los demás fines a lograr; y, 5°) la infraestructura y equipamiento. La imprescindible dotación de crecientes recursos y la planeación de acciones innovadoras deben recaer sobre cada uno de los cinco factores y ser coordinada entre todos ellos.

Al respecto, refiriéndose a las dificultades de la reforma educacional mexicana de los noventa para prosperar en la base del sistema educativo, Justa Ezpeleta aludiendo a los aspectos curriculares, organizativos, administrativos, laborales, dice:

La institucionalidad de la escuela resulta de la articulación de ese conjunto de patrones o, a efectos del análisis, de dimensiones. Con el aporte de los patrones no pedagógicos se establecen las bases duras, las condiciones estructurantes de lo posible en el quehacer escolar y en sus formas cotidianas de existir. (Ezpeleta, 2004, p. 166).

### *La herramienta primordial de la política pública*

Una política pública orientada a la calidad igualitaria debe contar con una estrategia específica a ser orientada hacia las bases mismas del SEN. El instrumento disponible se llama *Desarrollo y gestión curricular*. Para emplearlo a fondo debe sacarse la cuestión del ámbito de gabinete donde un reducido equipo de técnicos y especialistas se dedican a diseñarlo. El currículo es mucho más que el documento que contiene el plan de estudios y su fundamentación. Es la traducción operativa de la política pública en el ámbito escolar, es su llegada a las labores cotidianas, con todas las indicaciones que se requieren sobre contenidos y método pero también con los recursos, reglas, actores y condiciones para lograrlos. El amplio repertorio de acciones públicas debe converger sobre la relación pedagógica de docentes con alumnos para que mediante la profesionalidad de aquéllos y la curiosidad de éstos los objetivos previstos se vean consumados.

La tradición académica argentina no se caracteriza por hacer eje en el currículo como punto culminante de la didáctica. Entre diez carreras de ciencias de la educación de universidades públicas de todo el país, cinco contemplan la teoría curricular como asignatura específica en el plan de estudios en tanto otras cinco no lo hacen, aunque es probable que lo aborden en otras asignaturas. El grupo especializado más destacado se formó en torno a María Esther Saleme (1919-2003) y fue diezmado por los golpes militares de 1966 y 1976.

El origen de la teoría curricular es norteamericano, con orígenes en el siglo XIX como debate acerca de la pregunta sobre qué es lo valioso de enseñar; la primera cátedra fue creada en la Universidad de Chicago en 1912. El campo de los curricularistas está integrado por varias corrientes, entre las cuales está la normativa o tradicionalista, la empirista-conceptual y la de reconceptualización, esta última fundada por William Pinar, surgida en los años setenta y encaminada a la crítica histórica y filosófica (García Garduño, 2014, p. 10-17).

La clasificación sociológica de los currículos de los diferentes países y épocas ofrecida por el inglés Basil Bernstein y su escuela es fundamental porque permite distinguir, primero, el currículo meramente *agregado* que suma los contenidos de la enseñanza sin ligarlos entre sí epistémica y lógicamente y, segundo, el currículo *integrado* que es aquel en que los contenidos están articulados y conectados “desde adentro” a partir de su significado (Bernstein, B.: 1988).

Una búsqueda en páginas web oficiales sobre los planes de estudio de diez licenciaturas en educación de universidades nacionales arroja que en cinco de ellas no se dicta teoría curricular como asignatura obligatoria (UBA, UNC, UNER, UNCOMA y UNMP).

Cualquier panorama argentino sobre la contribución intelectual a la política educacional debería registrar como punto de partida que la didáctica, es decir lo relativo al aula, es más fuerte que la teoría curricular, que implica lo que concierne al programa educativo desde la matriculación hasta la titulación. Esa inclinación genera serias limitaciones sobre la política pública.

### *La política pública y el currículo*

La LFE era bastante clara en cuanto a la distribución de competencias en esta materia: al MEN le correspondían los contenidos básicos curriculares y a cada una de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires el currículo para cada nivel y modalidad. Por su parte, la LEN es menos categórica, aunque ratifica que el MEN en acuerdo con el CFE “definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios” (Art. 85, inc. “a”). Si bien los NAP son mencionados en segundo término la práctica oficial los mantuvo como la clave de bóveda del esquema.

Más adelante, el Plan Nacional de Formación Docente 2007-2010, aprobado en el CFE erige al “Desarrollo curricular” como pilar de la política oficial junto con el “Desarrollo institucional” y el “Desarrollo profesional”. En cambio el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra escuela” para 2017-2021 da un giro hacia la didáctica y apenas menciona al currículo, al punto que no figura entre sus siete objetivos.

Estos dos intentos de política de formación docente, a cargo del INFOD, contemplaron de distinta manera el hecho de que son las provincias y la CABA quienes en uso de su autonomía deciden con diversidad sobre el currículo. El conato de Plan Maestr@ anunciado en 2017 tenía en su Eje 2 sobre “calidad e innovación” algunos aciertos para responder al déficit de calidad que mostraban las pruebas nacionales e internacionales pero el ensamble entre política pública nacional, autonomía provincial y desemboque en los establecimientos no había identificado tampoco al currículum como un conducto válido.

Varias condiciones son fundamentales para que la atribución de las provincias sobre formulación del currículo de cada nivel o modalidad no sea “de oficina” o “de gabinete”, como es habitual que ocurra: primero, que los contenidos comunes sean claros, actualizados, de buen nivel académico y transmisibles; segundo: que los directivos y docentes hayan participado en su gestación y se encuentren formados y capacitados para aplicarlos; tercero: que la llegada a la escuela, sobre todo a las públicas, y su plena apropiación por parte de equipos de gestión y planteles profesionales situados sea considerado el meollo de la acción estatal, tanto sea para el control operativo a cargo de directivos y supervisores como para la evaluación de calidad y las demás retroalimentaciones que requiere el seguimiento y la dinámica de la política pública provincial y, sobre todo, nacional.

Como se observa, los pasos tendientes a la implementación política a escala nacional son erráticos y esa condición vacilante atraviesa los períodos y las orientaciones ideológico-políticas de los gobiernos.

### *Formación docente, una variable crítica*

Otro caso, esta vez virtuoso, de recentralización en el marco de la descentralización lo constituyen los Lineamientos Curriculares Nacionales para los profesorado dependientes de las provincias y la CABA, aunque también busca el diálogo hacia las universidades. El INFOD, que pertenece a la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del MEN es el gestor de este documento aprobado en 2017 por el CFE por Res. N° 24. Al crear el INFOD la LEN innova con respecto a la LFE que ponía al MEN a cargo de la capacitación o la “formación continua”, mientras que en esta ocasión el eje de intervención previsto es la formación inicial.

El contenido conceptual del documento revela un manejo adecuado de la teoría curricular y de las condiciones para un desarrollo e implementación curricular realista. El currículo es reconocido como atribución de las provincias y se establece con claridad la responsabilidad de los propios institutos (Ap. 20). Para eso, se

especifican principios, criterios y condiciones para: 1°) la selección, organización y distribución del conocimiento necesario; 2°) diseño, implementación, seguimiento y evaluación; 3°) articulación de las ofertas con los requerimientos de la demanda social; 4°) previsión de la capacitación y asistencia técnica requerida (Ap. 19).

El documento no solo hace énfasis en el conocimiento sino también en la enseñanza de las disciplinas científicas, que enumera, como corpus de la educación a brindarse (Aps. 36, 37, 38, 39). Define tres campos básicos del conocimiento que deben transmitirse de manera intercalada y en proporciones variables en cada uno de los cuatro años de estudios: 1°) la formación general; 2°) la formación en la especialización y su didáctica, con un 50 o 60 % del tiempo total; 3°) la formación práctica para la actuación en el aula, el establecimiento y el contexto (Ap. 30).

Esta acertada formulación de lineamientos curriculares para futuros profesores (por “columnas” en lugar de ciclos sucesivos) omite o no es explícita, sin embargo, sobre la cuestión del desarrollo y gestión del currículo como conocimiento y práctica específica necesaria al ejercicio profesional.

### *Operativo Enseñar*

La superación de la formación inicial en los institutos provinciales es apremiante para la mejora de la calidad global. En paralelo a las definiciones sobre desarrollo curricular antes analizadas, se produjo un acuerdo del CFE para agregar como área prioritaria de la Secretaría de Evaluación Educacional de la Nación el dispositivo Enseñar (Res. 324/17 CFE). Se tomaron en cuenta unos Informes nacionales sobre implementación curricular de 2015 (sobre profesorados de inicial y primaria) y 2016 (sobre profesorados de educación física, artística y especial). Se aplicó una prueba “exploratoria” denominada ABC a 12.000 estudiantes de cuarto año de 464 institutos de profesorados en 23 provincias.

El instrumento, elaborado por 50 especialistas de todo el país, consistió en ítems y casos cerrados y abiertos sobre comunicación y aptitudes pedagógicas, incluida la evaluación de aprendizajes. Otra información y encuestas acompañaban la prueba que se administró a fines de 2017. La corrección no se hizo con parámetros previos sino que agrupó los casos de mejor a peor en tres grupos. El grupo intermedio es considerado con desempeño regular; el superior con desempeños aceptables y el inferior es insatisfactorio.

Solo una tercera parte de los institutos, unos 150, tienen alumnos con buenos resultados; más de 300 no tienen estudiantes que superen el promedio nacional de los resultados. La evaluación didáctica aparece como un rubro deficiente en los dos grupos que abarcan el 60 % de los futuros maestros.

El informe es desalentador si se tiene en cuenta que ese será el personal profesional de la educación básica para sectores populares y sugiere la necesidad de trabajar con urgencia sobre una capacitación orgánica para la docencia y en acelerar el proceso de formulación de una política curricular para los profesorados en todas las provincias.

### *Evaluación y acreditación de institutos*

La LES N° 24.521 estableció en 1995 que las carreras para docentes son de interés público, por lo tanto reguladas y sujetas a evaluación y acreditación como condición para la validez de los títulos. La CONEAU, un organismo descentralizado de doce miembros que se desarrolló como capacidad estatal durante casi un cuarto de siglo es encargado de esa tarea.

Entre tanto, la fijación de los criterios de calidad para los institutos superiores en la órbita de las provincias está a cargo del CFE. Ya que se trata de dos sectores que ofrecen títulos equivalentes se intentó en los noventa crear un sistema unificado de alcance mixto, para asegurar la coherencia general y economizar recursos. Frustrado ese esfuerzo, el cisma de los subsectores continúa y los preparativos para asegurar calidad en la formación docente permanecen escindidos y retrasados.

El avance de la CONEAU en la materia es limitado y el CFE emitió una resolución el 10 de diciembre de 2018 creando la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Formación Docente (CNEAC) para evaluación institucional y acreditación de carreras. En el caso de volverse operativa, la CNEAC sería una duplicación de recursos estatales en relación a la CONEAU, oficializa la separación de los sectores y sustrae a la SEVED de una competencia clave.

A la dificultad para el alineamiento de sus líneas de acción, el MEN superpone el desacople temporal y organizativo en su política de formación docente: ya vimos que la prueba Enseñar se aplicó después de los lineamientos curriculares para los institutos y su diagnóstico es tardío, mientras que el triple desencuentro entre CONEAU, CNEAC y CEVED amenaza las posibilidades de intervención pública eficaz sobre este sector clave.

Una opción presentada ya hace años pero nunca considerada puede ser la creación de siete pequeñas agencias regionales que funcionen en el seno de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES) (Res. MEN N° 280/16), que evalúen y acrediten institutos docentes y sus carreras (así como sus equivalentes en tecnologías), y que aplique las mismas normas de calidad y procedimientos de CONEAU, pactadas por el Consejo Federal con el Consejo de Universidades (Stubrin, 2017, p. 153-157).

## VII. Evaluación, mediciones e información estadística en la evolución reciente y la actualidad político-educacional

### *Formación universitaria*

En las licenciaturas en ciencias de la educación de las universidades públicas, creadas en el filo entre las décadas de los cincuenta y los sesenta, se enseña la asignatura Evaluación Educativa (con excepción de aquéllas en que esos contenidos están dispersos en otras materias). Para poner como ejemplo el caso de la Universidad Nacional de La Plata puede verse el propósito general:

El curso se propone que los estudiantes conozcan los principales enfoques y movimientos propios de este campo, considerando especialmente, la evaluación de aprendizajes, además de la evaluación de los sistemas educativos y la evaluación de programas, proyectos y políticas destinadas a la educación.

Con apoyo bibliográfico en autores de didáctica y psicología, el programa fusiona la que aquí se designa como Evaluación para educar, sin solución de continuidad con la Evaluación para gobernar, es decir las tareas necesarias para un sistema de aseguramiento de la calidad. El “campo”, es decir el colectivo de profesores, investigadores y autores, aborda así un conjunto indiferenciado de problemáticas que se busca enseñar e investigar bajo fundamentos comunes y en un solo bloque de saberes (Larripa: 2019).

Ese tratamiento académico de la cuestión haría deseable disponer de más palabras cuyo uso establezca la diferencia entre las separables funciones que la llamada *evaluación* presenta en diversos contextos educacionales. El señalamiento no tiene como finalidad la ruptura intelectual entre ambos *metiers* porque, por cierto, su finalidad cultural los asocia pero sí aspira a que, dada su trascendencia institucional y social, no se genere confusión entre ellos.

Un efecto probable de estos programas es, además, que las investigaciones y publicaciones privilegian para las aulas por lo general la evaluación formativa o formadora por sobre la sumativa, acreditativa o performativa, adjetivos con los cuales se rotula con cierto menosprecio una parte esencial de la labor de los docentes: examinar y calificar a sus alumnos.

Santos Guerra, un autor crítico consultado con amplitud, sostiene:

La evaluación que se realiza en las escuelas se realiza en un contexto que hoy está enmarcado en la filosofía neoliberal...la evaluación que podría utilizarse de forma prioritaria para comprender, para mejorar, para dialogar, para motivar y para potenciar la calidad del aprendizaje, se está utilizando para medir, para comparar, para clasificar, para controlar y para jerarquizar. (Santos Guerra, 2017)

Entre diez universidades públicas relevadas a través de sus páginas web oficiales, los planes de estudio de la licenciatura en ciencias de la educación cuentan con la asignatura *Evaluación educativa* en cinco casos, mientras que los restantes casos no la poseen (no la tienen: UBA, UNC, UNSL, UNSA y UNGS). Como bien podría considerarse que estas orientaciones se proyectan sobre las carreras de profesorado de primaria y secundaria, cabe suponer que los docentes no están todo lo entrenados y orientados que debieran en la función pedagógica de apreciar el aprendizaje de sus alumnos con las notas de una escala ya sea ésta numérica o conceptual. Más aún, ciertas medidas de gobierno o administración, en especial aquellas con intención democratizadora, podrían inducirlos a descuidarla.

### *Exámenes y su empleo en la política educacional*

En la Argentina, una comisión de expertos llamada Comisión Nacional sobre Educación Superior sugirió en los noventa un examen único, cuya nota personal se asigna y surte efectos, para regular el paso entre la secundaria y la universidad. Esa idea sigue circulando como una posible solución al bajo nivel de la enseñanza secundaria. Quitarle al título secundario su efecto habilitador para el ingreso a la educación superior sería un mecanismo selectivo sobre el criterio de admisión de las universidades. Según sus partidarios esta medida mejoraría los rendimientos académicos (Guadagni, 2017, p. 170).

Sin embargo, la desautorización al diploma y la apuesta total a un examen externo unificado sería un golpe fuerte contra el nivel secundario y surtiría efectos de discriminación por clase social en las oportunidades de continuar estudios. Es cierto que esta tipo de salidas se aplica en otros países, como Brasil o Colombia. En cualquier caso se trata de un atajo con consecuencias en cadena imprevisibles, que evita afrontar las reformas educacionales en toda su complejidad y elude sus desafíos políticos, sin resolverlos.

Sin embargo, los exámenes nacionales pueden ser considerados útiles en diversas áreas. En el caso de las residencias médicas, fueron instalados en 2019 por el Ministerio de Salud de la Nación y conforman una solución válida. Pocas resistencias despierta, por su parte, el examen de ingreso a los colegios secundarios de las universidades públicas. Hay muchas situaciones en las que un examen podría ser un medio idóneo cuando la selección por mérito o por aptitud de una masa de aspirantes es aconsejable para un número reducido de plazas. Una variante de empleo creciente en el mundo anglosajón es el examen de valor añadido que se toma con los mismos ejercicios al principio y al final de un nivel determinado de estudios y que se supone da cuenta de lo aprendido por cada estudiante (Haretche, 2017).

Por eso, se tiende a utilizar el término “prueba” para los ONE, Aprender, PISA y equivalentes de aplicación colectiva; en tanto que la palabra “examen” es empleada para ciertas instancias finales de evaluación educativa que devuelven su resultado con un puntaje individual a los estudiantes (Díaz Barriga, 1994, p. 170).

Valga matizar con un híbrido, el caso del “Análisis de conocimientos y capacidades bajo efectivo dominio de los estudiantes” (ACCEDE), un diagnóstico voluntario dirigido a los alumnos avanzados y tomado en varias oportunidades en las autoevaluaciones CONEAU para la acreditación de carreras de grado de interés público. En ese caso los resultados eran colectivos y anónimos pero, mediante el uso de su clave personal el alumno podía por vía electrónica acceder a la corrección de su caso, que se descriptaba al efecto; muchos estudiantes averiguaban sobre la corrección, lo cual podía servir como aliciente para su asistencia (Stubrin, 2010, p. 203-204).

### *Evaluación endógena o exógena*

La hazaña histórica de los sistemas educacionales es haber otorgado a la enseñanza, a través de la clase, el curso, el examen, la escuela, el colegio y sus amplias redes territoriales, un efecto multiplicador tan pujante que hiciera que la labor de los maestros fuera capaz de fructificar en grandes masas de niños y jóvenes. La Evaluación para educar, hace parte de la didáctica, estudia métodos y predica criterios con que maestros y profesores verifican y homologan lo que de uno en uno los alumnos aprenden a lo ancho y lo largo de poblaciones y generaciones enteras. Las planillas que contienen esas notas, los certificados, diplomas y títulos que se emiten con base en ellas son la forma básica del valor educativo adquirido por cada alumno. Si se mantienen fiables y válidas son una fuente insoslayable para que el gobierno monitoree la marcha del sistema.

El *quantum* real o material de los conocimientos adquiridos es inobservable pero las calificaciones bien otorgadas son su símbolo, su indicador adecuado.

También es cierto que en la crisis del estado burocrático tradicional de fines de los años sesenta del siglo veinte algo se quebró. Rutinas, pérdida de valores, mecanización, medios que se vuelven fines en sí mismos, en fin, son múltiples los fraseos empleados para señalar dos fenómenos entrelazados. La pérdida de eficacia para enseñar con justicia social, por un lado, y el desgaste de la fe pública en la certificación y en su valor equitativo, por el otro. Es posible que sea por eso que surja la necesidad en los gobiernos de hacer averiguaciones y comprobaciones de la calidad desde el exterior del aula y la escuela, como red de seguridad frente a la duda acerca de los resultados formales.

Valga ahora la siguiente distinción frente al aseguramiento de calidad: una cosa es que sea externo al docente, lo cual es lógico, otra cosa es que sea exógeno. Lo exógeno es extraño, intrusivo, deslegitimante y por lo tanto empobrece la vida escolar. Lo endógeno es convalidante, corroborante, dialógico y, por consiguiente, interactúa con los maestros y profesores. La evaluación didáctica y el aseguramiento de calidad no debieran darse la espalda ni sustituirse.

Ya se habló del potencial alienante de las pruebas estandarizadas sobre los docentes. Los docentes ven erosionarse su rol profesional de juzgar sobre el desempeño de sus alumnos; aun cuando retienen esa potestad formal sienten y saben que el criterio del agente externo se presentará en varios sentidos como superior al propio, tendrá más repercusión social y desde luego será atendido por los medios de comunicación y por el poder político como más certero.

Si una hipotética prueba nacional estandarizada fuera concebida, confeccionada y corregida con sentido exógeno, y cabe temer que es lo que en efecto ocurre, la dicotomía entre ambas funciones puede tornarse insalvable (Cano, 1995, p. 42-45).

### *Subibaja entre evaluaciones*

La conjetura más inquietante que se presenta es que un debilitamiento de la función calificadora de los docentes en el aula se vincula intelectualmente y operativamente con el papel sustitutivo que las pruebas estandarizadas ejercen, con o sin intención de sus mentores, sobre esa responsabilidad primordial de quienes tienen a su cargo la enseñanza a los alumnos.

En muchos casos, los analistas, como si fuera un espejismo, se engañan con que el método evaluativo y el criterio para su aplicación en las escuelas es la causa principal de la deserción y que modificarlo sería la vía regia para resolver el serio problema de los abandonos. El nulo empleo más allá del aula de la información proporcionada por las notas escolares, los estímulos a promover a los alumnos sin desempeño acorde, en especial en las escuelas públicas, para mejorar las tasas de retención, entre otros fenómenos convergentes, llevan a la suposición plausible de que en tanto sean anuales y censales las pruebas estandarizadas están desvaneciendo la fe que requiere y el rol esencial que cumple la libreta escolar en la operación del sistema.

Más aún, surten un efecto de sustitución de las notas de calificación como referencia para los padres. Muchas familias, siguiendo el vaivén de los informes en juego, no confían en la evaluación didáctica de los docentes y requieren las pruebas estandarizadas. Por cierto, una vez aprobada la gran conquista democrática que fue la Ley N° 27.275 de 2016 sobre derecho a la información pública, se ejercieron los recursos de *habeas data* sobre diversos ámbitos del estado. Algunos de ellos tropezaron con el Art. 97 de la LEN que veda la publicación de los resultados de las pruebas estandarizadas de los establecimientos para evitar, según afirma, “su estigmatización”.

Así las cosas, un grupo de diputados presentó un proyecto de ley para modificar dicho artículo, permitiendo que los padres accedan al informe sobre desempeño de su escuela, aunque no así del personal de su hijo, que se conservaba como asunto reservado. Se interpretaba que los padres tienen derecho a conocer si la escuela es mejor o peor, conforme las pruebas estandarizadas (Banfi, 2018).

La consecuencia sería dar aparente justificación a la decisión parental sobre la permanencia o el traslado de su hijo o hija a otra escuela con un perfil que crea más satisfactorio. En condiciones de “*escuelas saturadas al lado de escuelas vacías*”, frase con la que un consejero de educación de la Provincia de Buenos Aires describió en 2018 la situación de su distrito, el principio de cobertura del sistema escolar ya vapuleado desde la sobreoferta y la segregación vecinal de los noventas, sufriría un nuevo golpe.

### *Pruebas estandarizadas*

El embrollo existente con motivo del abordaje académico superpuesto de la Evaluación para educar y la Evaluación para gobernar podría graficarse en una entrevista a la profesora Larripa titulada “Reflexiones sobre las funciones de evaluación educativa de gran escala”. Allí la especialista se explaya con interesantes apreciaciones sobre el bajo aprovechamiento y la trabajosa validez de las pruebas estandarizadas para el diseño de la política pública, a las que menciona como *evaluación en gran escala* por contraste con la “en pequeña escala” realizada por el docente en la escuela (Larripa, 2009).

Si así fuere, la naturaleza de la evaluación sería en esencia la misma. Pero así no es: la evaluación para educar, resorte didáctico, culmina con una nota que califica al estudiante; la prueba estandarizada, resorte político-educacional no identifica ni es determinante a nivel individual, por lo cual mide los logros promedio de una cohorte. Además, son diferentes las técnicas disponibles y las mejores prácticas recomendadas para cada tipo de evaluación.

En los noventas las pruebas estandarizadas norteamericanas se exportaron como supremo indicador para sistemas reestructurados en suerte de mecanismos de mercado, como el caso chileno; ya sea para sistemas nacionales que por medio de descentralizaciones precipitadas habían desbaratado su arreglo originario y estaban a la deriva, como el caso argentino.

En realidad, en su forma panóptica, las pruebas estandarizadas no están pensadas principalmente para alimentar la política pública sino más bien para informar al público acerca del orden en que el alumnado de los diversos establecimientos educacionales es ubicado en un *ranking* conforme el guarismo promedio que surge de corregir los ítems que las integran.

### *Alcances y limitaciones de las pruebas*

Las pruebas estandarizadas se volvieron desde los noventas el elemento estelar de los así llamados sistemas de evaluación de calidad, previstos en las dos leyes generales ya revisadas. Aunque en las sucesivas etapas hubo otras actividades de Evaluación para gobernar y las hay, son por lo general secundarias y la magnitud logística de las pruebas absorbe los recursos disponibles y monopoliza el interés periodístico. Las tablas que se establecen con facilidad entre las provincias, más allá de las falacias estadísticas en que incurren, resultan noticias rimbombantes.

De manera que las pruebas devienen un pseudo procedimiento de evaluación de calidad del sistema educativo nacional, así son presentadas y las propias autoridades nacionales y provinciales, aún conscientes de que sus alcances son limitados, les asignan ese carácter. El deslizamiento conceptual y operativo convierte a una mera medición de aprendizajes en evaluación de calidad.

La Evaluación para gobernar, entendida como investigación, redundante en un conocimiento acerca de un aspecto o dimensión del sistema educacional. Éste es apto, primero, para caracterizar un déficit o condición a cumplir y, segundo, para argumentar, mostrar evidencias y convencer sobre una posible solución de política pública. La información que aporta una medición que puede ser útil si y solo si por medio de una estructura conceptual controlable se la convierte en conocimiento.

Es verdad que la meticulosidad científica en toda regla exceden las posibilidades de los equipos que trabajan para instancias gubernamentales y sus perentorios ritmos de trabajo. Sin embargo, como investigación que es la Evaluación para gobernar tiene que llenar ciertas condiciones de *estilo científico*: exigencia ética, vocación

por la verdad, disposición al debate y a la falsabilidad, publicidad de los informes y neutralidad frente a intereses creados (Cano, 1995, p. 45).

### *Información socioeducativa y calidad*

Los datos, la información, los análisis y las evidencias que la política educacional necesita para nutrirse y elaborar respuestas adecuadas ante la agenda de problemas de cada época provienen de dos vertientes: la cuantitativa y la cualitativa. Los respectivos métodos en ciencias sociales ilustran la manera en que las investigaciones pueden valerse de esos insumos para “hacerlos hablar” y generar conocimientos. Cualquier ministerio o consejo de educación requiere instalar en su estructura orgánica un área para recoger, procesar y organizar datos convirtiéndolos en estadística. Junto a esa oficina, con múltiples formas posibles se hace indispensable otro equipo dedicado al aseguramiento de la calidad.

Una agencia descentralizada fue un modelo pertinente en el caso de la CONEAU. La LFE no hizo una creación institucional equivalente. Los ONE (Operativos nacionales de evaluación) fueron tecnocráticos al punto que el personal que tomaba la prueba desplazaba al docente del aula. La neutralidad e imparcialidad con que las pruebas decían ser confeccionadas, aplicadas y corregidas recibió múltiples objeciones.

En los dos mil el gobierno fue reticente para dejar evidencia de los problemas de calidad en la educación. Los resultados de la prueba disponible en 2006, al momento de discutir la LEN, fueron mantenidos bajo reserva en una superlativa incongruencia institucional. Más adelante, el contraste de resultados con las pruebas PISA y la discusión del MEN a cargo de Alberto Sileoni contra ese estudio internacional generaron desconcierto (Polack, 2015; Infobae, 2016).

La propia política pública es susceptible de una evaluación. Por cierto, durante el ciclo democrático los resultados de las fases sucesivas debieron ser evaluados antes de encarar las etapas siguientes. Si así hubiera sido una chance de continuidad institucional se habría vierto donde hubo más bien ánimo refundacional e ignorancia sobre las trayectorias previas.

Los casos de la Ley de financiamiento educativo o la LEN, más en particular sus metas explícitas de financiamiento, obligatoriedad, cobertura, extensión de jornada debieran estar evaluadas y nutrir a la opinión pública acerca de la efectividad de los sucesivos gobiernos. Además, las causas de la ineficacia política, administrativa y técnica tendrían que ser estudiadas e identificadas para corregir factores de ingobernabilidad y promover la crítica y superación de las gestiones estatales.

### *Operativo Aprender*

A comienzos de la presidencia de Mauricio Macri en 2016 los anuncios por parte de la SEVED fueron: cuatro pruebas estandarizadas a la mitad y al final de cada nivel educativo para ser aplicadas, en lo posible, de manera censal y anual, con informes provinciales y desagregados por cada ciudad o localidad.

El operativo Aprender se realizó como estaba previsto en 2016 y 2017, pero cabe pensar a través de diversos signos que esa herramienta predilecta del poder se antepuso a los objetivos y la estrategia de política pública (Stubrin, 2016).

Por lo tanto, podrían formularse las siguientes advertencias:

a) Las pruebas estandarizadas tienden a hipertrofiarse, relegan a un segundo plano a las demás manifestaciones de la evaluación de calidad y parecen *fuera de lugar* es decir como pieza de una maquinaria de mercado con financiamiento a la demanda, que tiene sus partidarios pero que no condice con la tradición educacional, con la legislación ni con la matriz organizacional del SEN.

b) Las mediciones de resultados, como herramienta disponible, y la evaluación de calidad con sus otros dispositivos dan la oportunidad y generan el compromiso de restablecer en el nivel gubernamental los

organismos colegiados con aptitud técnica, pluralismo y legitimidad profesional; el propio Consejo Nacional de Calidad de la Educación previsto por el Art. 98 de la LEN no está conformado.

c) Para la utilización de las pruebas estandarizadas no son indispensables los operativos censales, pueden hacerse con muestras representativas y una frecuencia más espaciada y serían aptos para proveer la misma información de manera oportuna; la anualidad podría utilizarse para una lectura econométrica continua pero el rendimiento escolar significativo varía en tiempos más largos.

d) Lo anterior implica que las pruebas estandarizadas y la Evaluación para educar realizada deben correlacionarse y ponerse en diálogo pero cuidando que la primera no vacíe ni subordine a la segunda; devolver en forma rotativa a los grupos de directores información externa sobre el rendimiento de sus alumnos debiera hacerse con referencia y reconocimiento hacia las libretas de calificaciones y los certificados emitidos.

e) Las mediciones de resultados son parte de la Evaluación para gobernar y sus usuarios principales debieran ser los hacedores de políticas así como la arena de todos los interesados en su estudio y seguimiento; está bien que los directores de escuelas conozcan las propias y las compartan con los docentes pero también es arriesgado que tracen estrategias para mejorar en las pruebas en lugar de superarse en la calidad, que bien pueden ser objetivos disyuntos.

f) Es correcto valorizar el liderazgo institucional de los directivos escolares pero descargar sobre ellos la responsabilidad de resolver los déficits de calidad es confundir el paradigma. Solo en un cuasimercado los establecimientos son condenados a luchar de manera individual para mejorar sus logros; en un sistema escolar y educacional nacional son los gobiernos quienes deben encabezar y orientar esos esfuerzos.

g) La información estadística y socioeducativa y las mediciones de resultados se componen con datos computables por lo cual debieran estar en estrecha correlación; con los progresos realizados durante las décadas del ciclo democrático y a pesar de ominosas contramarchas hay más información disponible que capacidad para aprovecharla en la formulación de políticas (Tenti, 2016; Stubrin, 2016).

### *Validez y fiabilidad de las pruebas*

Si bien la SEVED tuvo a su cargo varias funciones prioritarias: el operativo Aprender, Evaluación Institucional, Evaluación de Programas y Proyectos y Fortalecimiento Federal, a la que se agregó una quinta en 2017, el operativo Enseñar, lo cierto es que las mediciones de resultados ocupan la mayor parte de sus recursos y esfuerzos y solo frente a ellas se suscita el “tsunami mediático”, mientras se mantienen en penumbra las otras actividades.

No obstante, casi todas las provincias tienen leyes generales de educación propias y en ellas se prevén órganos o funciones provinciales de evaluación de calidad con poco relieve frente al operativo nacional.

Las mediciones de los tres años fueron una proeza tanto por la coordinación alcanzada como por el despliegue de recursos humanos, técnicos y materiales. La Res. N° 324 del CFE de 2017 fue el punto más alto de las RIG durante la presidencia Macri. El pacto de respaldo de los ministros provinciales al dispositivo anual iniciado el año anterior por la SEVED pareció monolítico.

Entre tanto, sobre fines de 2018 en una conferencia dada en la UTDT, en una jornada organizada por el Centro para la evaluación de políticas basadas en la evidencia (CEPE), la titular de la SEVED Elena Duro sostuvo que la robustez de Aprender estaba en riesgo por los incumplimientos de la obligatoriedad de la asistencia a la prueba, un punto en que la solidaridad por parte de varios gobiernos provinciales hacia el éxito de los operativos en primaria y secundaria dejaba dudas (Duro, 2018).

En efecto en 2017, en un reportaje en el ciclo Conversaciones de La Nación, la misma funcionaria reconocía los problemas acarreados por la oposición gremial y los eventos climáticos que comprometían la validez y confiabilidad estadística del operativo que es simultáneo en todo el país (en Santa Cruz habían asistido el 31 por ciento de los niños, lo que afectaba la representatividad). En ciertos casos las ausencias se sustituyen por

una ponderación de los casos recolectados. Pero, la prueba 2016 no fue válida en la CABA. En las escuelas secundarias la resistencia a asistir suele ser encabezada por los centros de estudiantes (Vázquez, 2016).

Para 2017, en otro reportaje en el mismo ciclo el 23 de marzo de 2018 Elena Duro informa que la asistencia había bajado en secundaria al 66% y subido en primaria al 75%, aun cuando el 90% de las escuelas estuvieron abiertas. Ese año, en Santa Fe se atribuyó al clima una asistencia de la mitad de alumnos en las públicas y de un 73% en las privadas; en Río Negro, Neuquén y Santa Cruz los factores gremiales mermaron la concurrencia. La entrevistada informa el 23/3/2018 que la prueba de secundaria quedaba postergada “siguiendo una tendencia internacional a no realizarla todos los años”, con lo cual se cambia el criterio inicial (Vázquez, 2017).

Cabe preguntarse, si la cobertura pasará a no ser anual y las series estadísticas serán discontinuas: ¿qué justifica el carácter censal?, ¿se podrá a la larga contrarrestar el ausentismo, el boicot, la rebeldía o la indolencia de los alumnos al afrontar la prueba? Otro asunto importante es la confección de las pruebas mismas, un asunto técnico-académico sofisticado que en la SEVED tendió a guardarse en una caja negra.

En el evento académico referenciado la titular de SEVED anunció que para su cuarta edición la prueba Aprender estaba convocando a docentes del interior para que contribuyan al banco de ítems; es decir que sólo expertos y profesores del área metropolitana habían monopolizado la tarea en las tres ediciones anteriores sin que esa distorsión se considerara grave. El problema de la representación intelectual y cultural de la vasta extensión del país se suma a las demás vulnerabilidades de las pruebas y del operativo Aprender.

#### *Pruebas y lineamiento curricular nacional*

Para el supuesto que se desee una prueba que mida aptitudes y conocimientos generales se tiene PISA. Si se desea una prueba que mida los contenidos que se consideró necesario enseñar a nivel nacional se requiere revisar y actualizar los NAP y dar lineamientos análogos a los que se dieron para la formación docente. Para lograrlo las provincias autónomas tienen que seguir los lineamientos nacionales para desarrollar e implementar sus currículos, con los espacios abiertos para contenidos más locales o aún por establecimiento.

La experiencia de los contenidos básicos curriculares (CBC) noventistas no debe ser exaltada pero tampoco repudiada. Hay caminos intermedios para consultar a las comunidades disciplinares, para ofrecer un repertorio actualizado de los conocimientos necesarios y para asegurar su distribución social a través de la enseñanza, comenzando por el aseguramiento de la alfabetización oportuna de todos los niños entre el último año de su nivel preescolar y los dos primeros años de la primaria.

En ese sentido, en una investigación reciente se dirige una encuesta a varios centenares de maestros para que cuenten cómo llevan adelante la tarea y qué resultados alcanzan; en su informe se puede captar de manera preocupante el caos didáctico y organizativo, las sucesivas corrientes y múltiples programas de baja cobertura con que diversas agencias han querido capacitar u orientar a los docentes en las últimas décadas han remodelado un sistema provincial (es probable que a varios de ellos) en un traje de payaso (Morelli y Díaz, 2017).

Sobre todo se perciben en el informe sobre la provincia de Santa Fe tres fenómenos:

1°) la correlación fatídica entre los contextos económico productivos y socioculturales de las escuelas, los rasgos sociológicos de su población y los bajos rendimientos en alfabetización y dominio de la lectura comprensiva y la escritura;

2°) el hecho de que los déficits en grados variables se hacen presentes en todas las escuelas, aún en las privadas de elite, lo que revela que éste es un problema generalizado y sistémico; y,

3°) la cortedad de miras del currículo “diseñado” como mero documento técnico, sin que su desarrollo e implementación en las escuelas sea esgrimido como una herramienta estratégica por los hacedores de política.

La investigación despeja el lugar común de que la crisis educacional argentina reside en la escuela media y da el alerta sobre la educación primaria y sus objetivos primordiales. Los hallazgos ya señalados del informe sobre PISA 2018 son consistente en lo relativo a la situación crítica de la lectoescritura, en particular a los sectores sociales con bajo capital cultural.

En contraste, las pruebas Aprender, que registran ese déficit con todo su dramatismo, no lo evidencian en sus informes con la claridad necesaria, su mensaje no repercute sobre la opinión pública ni sensibiliza siquiera a las diversas instancias de gobierno y coordinación acerca de lo lacerante de este problema de ineficacia y, por lo tanto, de ingobernabilidad que afecta a los más vulnerables y que requiere una acción efectiva y urgente.

### *Evaluando las pruebas*

En relación a su frecuencia y universalidad es preferible que las pruebas no sean vistas o sufridas como un “acoso evaluativo”, deben ser escasas, oportunas y ajustadas a la finalidad buscada; de lo contrario se volverían “irritantes a largo plazo como una brújula sin aguja, incapaz de indicar camino alguno” (Chevallard, 2012, p. 19-20).

También es preciso remarcar lo siguiente:

a) El concepto según el cual el gobierno que priorice y solvante un organismo central productor de pruebas será capaz de ofrecer información continua sobre el rendimiento de todos los alumnos de todas las escuelas de un país extenso y estimularía a los profesores a obtener mejores resultados es demasiado simple y es improbable que resulte en la práctica;

b) La pedagogía innovadora, basada en la sublimación de la tecnología y del futuro, con métodos constructivistas es contradictoria con las pruebas estandarizadas nacionales que se aplican a los estudiantes porque éstas exigen en muchos de sus ejercicios capacidad de recuerdo y aplicación mecánica de la información contenida en los planes de estudio; ambas orientaciones son difíciles de conciliar (Díaz Barriga, 2002, p. 22-24).

Un episodio relevante para analizar el potencial de las pruebas para orientar decisiones políticas es “Orientar matemática”, un plan lanzado a fines de 2018 como eco de resultados insatisfactorios y descendentes en esa materia en la prueba 2017. Con consulta a expertos de otros países, la promesa de “sacar la matemática del pizarrón” para llevarla a la vida (ministro Alejandro Finocchiaro *dixit*) se generan materiales de estudio y se forman 500 capacitadores con la determinación de mejorar los resultados en las pruebas.

Es decir que ante la evidencia de un síntoma se busca eliminarlo, con lo cual se arriesga a dejar indemne las causas del problema. Se apela a casos exitosos del comparado internacional, pero se los traspone sin antes hacer un diagnóstico profundo que permita concebir una estrategia original. La acción pública puede estar bien inspirada pero no registra que las condiciones faltantes para los logros de los niños en matemática pueden ser las mismas y estar estrechamente asociadas a las que se requieren en lenguaje o en ciencias naturales o en ciencias sociales.

Los niños no completamente alfabetizados pueden estar alimentando las falencias en las matemáticas porque sencillamente no entienden las consignas de los ejercicios. Todo signo de preocupación y acción pública es auspicioso y el recurso al apoyo de los especialistas y la experiencia internacional es apreciable pero contrarrestar las deficiencias masivas de aprendizajes debilitando el currículo, desarmando sus partes podría terminar siendo contraproducente.

### **A manera de cierre**

#### *Futurismo y determinismo tecnológico*

El abordaje de la educación en los medios de comunicación está plagado de profecías, basadas casi todas en que la escuela en su configuración actual sirve para poco, que la web ofrece todo lo necesario, salvo las

competencias blandas y la creatividad, y que hay que preparar para el futuro, que irrumpe como un torrente exponencial, rompiendo amarras con la herencia cultural. El interés periodístico hace que rara vez se consulte a maestros, directivos, pedagogos o pensadores con los minutos o los centímetros suficientes para que ofrezcan visiones alternativas más complejas, expresadas con claridad.

Pero es llamativo el vacío filosófico y teórico con que la prédica asertiva de los futuristas acerca de la vida, el trabajo y la cultura en el porvenir inminente es proclamado inexorable. Cualquier establecimiento actual que no lo reconociera podría ser dejado en ridículo. Tomo como referencia al más sólido y admirado de los analistas del determinismo tecnológico, el israelí Yuval Harari, cuyos libros han causado sensación en los últimos años. Un capítulo de su última obra se titula “Educación. El cambio es la única constante”. Se pregunta:

¿Cómo prepararnos y preparar a nuestros hijos para un mundo de transformaciones sin precedentes y de transformaciones radicales? ¿Qué hemos de enseñarle a ese niño o a esa niña que le ayude a sobrevivir y a prosperar en el mundo de 2050...? ¿Qué tipo de habilidades necesitará para conseguir trabajo, comprender lo que ocurre a su alrededor y orientarse en el laberinto de la vida?

Su respuesta podría sintetizarse en este párrafo:

En un mundo de este tipo, lo último que un profesor tiene que proporcionar a sus alumnos es más información. Ya tiene demasiada. En cambio, necesita la capacidad de dar sentido a la información, de señalar la diferencia entre lo que es y lo que no es importante y, por encima de todo, de combinar muchos bits de información en una imagen general del mundo (Harari, 2018, p. 285-287).

El meta mensaje para los sistemas educacionales, sus autoridades y los maestros podría decodificarse así: lo que ustedes saben y enseñan no sirve; ni ustedes (ni nadie) sabe o enseña lo que será útil a la nueva generación. No es raro que la impotencia, el desaliento y la parálisis se deriven en cascada de esta prédica.

### *El conocimiento en el futuro*

Para dialogar con Harari y discutir sus puntos de vista puede recurrirse, entre muchas alternativas, a la escuela de Basil Bernstein, que cultiva la sociología realista del conocimiento (Bernstein, 1988). Ellos están en desacuerdo con corrientes actualmente más influyentes para las cuales la misión de la educación es centrarse en los educandos y su experiencia más que en los conocimientos que se elige transmitirles. Según esta perspectiva el conocimiento está depositado como herencia cultural en las disciplinas, cuyos límites no son arbitrarios sino constructos con justificación histórica y epistémica; que la diferenciación entre el aprendizaje en la escuela y el que se alcanza en la casa, el trabajo y la comunidad seguirá siendo relevante; que es difícil que los alumnos puedan “construir”, como suele afirmarse, su propio aprendizaje y que son los educadores su fuente insustituible.

Pero, más allá de estas posturas, lo interesante es su proyección de tres futuros posibles, o “utopías reales” que contienen opciones políticas. El primer futuro sería un sistema de transmisión del conocimiento “poderoso” y el bagaje cultural de elite para unos pocos elegidos, que son con frecuencia los hijos de las clases dominantes, combinado con un segundo estrato, apenas interrelacionado, destinado a la masa formada por los hijos de las clases sociales subordinadas y consistente en versiones simplificadas del conocimiento basadas en la tecnología.

El segundo futuro surge como falsa respuesta al contenido social injusto del modelo anterior; su estrategia es romper o cuanto menos debilitar las fronteras entre la escuela y la vida social, entre el conocimiento científico y el de sentido común, entre la capacitación académica y la vocacional, entre campos del conocimiento, entre los expertos y los neófitos; mientras, también, hace prevalecer las competencias genéricas sobre las específicas, el rol facilitador del docente sobre el rol enseñante, la evaluación formativa sobre los puntajes al rendimiento de la evaluación sumativa. Este futuro 2 promete eliminar el elitismo y promover la democratización pero concluye en una segunda forma de estratificación, con el agravante que en este caso queda encubierta, se hace invisible para los propios estudiantes perjudicados. Esa diferenciación social se basa en que los establecimientos privados a los que asisten los hijos de las elites no se dejarán arrastrar por

la corriente y formarán los cuadros expertos que ostentarán el dominio del conocimiento como un privilegio social.

Lo más curioso es que los partidarios del futuro 1, los neoliberales individualistas, y del futuro 2, los constructivistas sociales extremos, que parecen situarse en las antípodas frente al futuro, comparten una similitud epistemológica subyacente, al relativizar ambos el valor del conocimiento y, por lo tanto, terminan en el mismo resultado.

### *El futuro más deseable*

Si el futuro 1 es conservador y el futuro 2 posmoderno, el futuro 3 se ofrece como el proyecto inconcluso de la modernidad. El continuo crecimiento del conocimiento asegurado por la división del trabajo hace prever la subsistencia de las fronteras entre disciplinas, el cruce de sus límites cada vez más frecuente y el surgimiento de nuevas disciplinas con origen en las antiguas. El conocimiento experto y las comunidades de especialistas mantienen una relación objetiva y estable. Los niños y jóvenes deben apreciar el valor intrínseco del conocimiento, más allá de las utilidades que esperen extraerle.

El futuro 3 enfatiza la importancia de los conceptos que, junto con los contenidos y las capacidades, tienen que formar parte del currículo educacional. Si el futuro 1 se apoyaba en la memorización y el futuro 2 las despreciaba para priorizar las competencias, ambos desestiman los conceptos. Pero, para aprender conceptos los alumnos necesitan contenidos apropiados (extremo que Harari pasa por alto), requieren docentes que los dirijan y notas que señalen sus avances y los desafíen a superarse cuando se estancan. El papel de la educación para la justicia social depende de la igualación epistemológica de las clases populares (Young y Muller, 2010, p. 201-203; 207-2013).

Los sistemas educacionales con currículos cognitivamente jerarquizados y cobertura completa son, por lo tanto, esenciales tanto para la sociedad del conocimiento como para la democracia.

### *Sociedad de riesgo global*

La visión prospectiva es un reto mayúsculo para la política pública y para la política en sentido lato. Frente a quienes afirman que la perplejidad es la única actitud posible frente al futuro y que nada podemos predecir, están los que dibujan escenarios alternativos usando las proyecciones de tendencias que se perciben o se insinúan hasta hoy. Otra postura posible la propone la teoría del riesgo. El futuro está ocupado por eventos manufacturados, producidos por la propia sociedad industrial, que son incalculables y cargan con un potencial de peligro y liberación, en proporciones desconocidas.

Así y todo, para la teoría del riesgo no es imposible investigar y anticipar el futuro. Solo que para afrontar esa difícil tarea hay que aceptar que no hay certezas sino probabilidades, que los expertos discuten y confrontan sin ponerse de acuerdo y que la democracia de los ciudadanos y su reflexividad social es la manera de resolver los dilemas entre eludir o afrontar cada desconocimiento específico y cómo hacerlo (Beck, 2007, p. 165-180). La escenificación del futuro debe hacerse con la participación del mayor número de interesados y siguiendo el *principio precautorio*, con tanto desarrollo en las ciencias del ambiente (Berros, 2011).

Los futuros 1 y 2 son, siguiendo la escala de valores de Young y Muller, peligros evidentes que amenazan el futuro de los sistemas educacionales nacionales. Tal vez, la solución no esté como ellos aconsejan en abrazar de manera completa el futuro 3. Pero, procediendo con cautela, una política pública educacional democrática debe ser prudente y no dar saltos al vacío. La educación se traicionaría a sí misma si sirviera para dividir a la sociedad del mañana en privilegiados o subordinados por razón de la cultura.

### *Vislumbres para el mañana*

La herencia cultural debe ser preservada y puesta a disposición de todos los niños y jóvenes, mientras que las anticipaciones con base en la prospectiva sobre la revolución tecnológica también deben contemplarse. Esas perspectivas de inteligencia artificial, *big data* y robotización, entre otras, son también contenidos acerca de

los cuales hay que hacer diestros y competentes a los jóvenes que cada año terminan sus estudios obligatorios. Da la firme impresión de que el péndulo entre escuela tradicional y escuela innovadora del que se habló antes debe detenerse y acaso no sea tan difícil lograrlo como un objetivo y prioridad políticos.

Hay en el orden nacional y las provincias un buen número de estas promesas. El proyecto conocido como escuela secundaria del futuro o nueva escuela secundaria, puesto en marcha como piloto en la CABA, podría ser el camino en ese nivel (ME-CABA, 2018), como así también las escuelas Pro-A (Programa avanzado de educación con énfasis en TIC) de la Provincia de Córdoba señalan un rumbo auspicioso (MEPC, 2016). Entre tanto, ningún éxito masivo en el secundario será posible si todos los estudiantes no se apropian de los lenguajes principales del conocimiento en la escuela primaria, empezando por la lectura comprensiva y la escritura y siguiendo por la matemática, la informática, la música y los códigos visuales.

Para eso pareció auspiciosa, aunque incompleta, la iniciativa de las Escuelas Faro y su Plan Escolar de Aprendizajes Prioritarios, que debió valerse mejor, por una parte, al desarrollo y la gestión del currículo como estrategia técnico-política troncal y, por otra parte, enderezarse en forma más directa a la cobertura del mapa de la extrema pobreza que es la zona social crítica para aspirar a un grado deseable y digno de igualdad en la sociedad argentina (MECCyT, 2018).

Pero, además de generar innovaciones los proyectos debe ser capaces de superar el éxito en la pequeña escala y generalizarse en los sistemas escolares. Para eso es fundamental pensarlos como políticas públicas de cambio masivo y complejo porque deben alcanzar de manera coordinada todas las dimensiones significativas del quehacer educacional, allí reside desde hace décadas uno de los grandes desafíos pendientes del sistema democrático en la Argentina.

En estas páginas se intentó subrayar que sin gobernabilidad nacional no habrá posibilidades de propulsar un progreso educacional de tanta magnitud. A la vez, se procuró persuadir de que están abiertas las fuentes de legitimidad, eficacia y estabilidad que se requieren y, con el consabido esfuerzo en recursos, la política educacional nacional es viable.

Los dispositivos de aseguramiento de la calidad son claves y deben constituir un mecanismo específico de retroalimentación en cada una de las provincias autónomas y entre todas ellas y la unidad central del sistema nucleada en torno al MEN. En esa arquitectura institucional y política, erigida sobre la Constitución Nacional y las leyes de organización y de base de la educación, el progreso de la ilustración, la autonomía de las provincias y la CABA y la unidad nacional pueden y deben ser principios cardinales.

## Referencias bibliográficas

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos. Una metodología para su análisis y mejoramiento*. Seminario Internacional Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina organizado por el Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.

Aguilar Villanueva, L. F. (1997). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.

Archer, M. A. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. Londres, Inglaterra: Routledge.

Banfi, K. (2018). *Proyecto de Ley modificatoria del Art. 97 de la LEN*. Recuperado de: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

Beck, U. (2007). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona, España: PAIDOS.

Bernstein, B. (1988). *Clases, códigos y control II. Hacia una teoría de las transmisiones educativas*. Madrid, España: Akal.

- Berros, V. *et al* (2011). Observaciones sobre el funcionamiento del principio precautorio. En *XXIII Jornadas de Derecho Civil*, Tucumán, Argentina.
- Bertoni, A. (1989). *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa*. Serie Estudios y Documentos 2, Secretaría de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Bertoni, A., Poggi, M. y Teobaldo, M. (1996). *Evaluación, nuevos significados para una práctica compleja*. Buenos Aires, Argentina: Kapelusz Editora.
- Botana, N. R. (2004). La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública. En AAVV, *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: IIPE, UNESCO.
- Bravo, H. F. (1984). *El Estado y la enseñanza privada*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.
- Braslavsky, C. (1986). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: GEL-FLACSO.
- Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990). *Conducción educativa y calidad de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. México D. F., México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de: <https://portalanterior.ine.mx>
- Cano, D. J. (1995). *La evaluación institucional*. Santa Fe, Argentina: Centro de Publicaciones UNL.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. CEPAL y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020). *Pruebas PISA 2018. El desempeño educativo de la Argentina*. Recuperado de: [feace.org.ar/pruebas-pisa-2018.pdf](https://feace.org.ar/pruebas-pisa-2018.pdf)
- Chevallard, Y. (2012) ¿Cuál puede ser el valor de evaluar? En Y. Chevallard, *La evaluación como problema. Aproximaciones desde las didácticas específicas*. Buenos Aires, Argentina: UNSAM y Miño y Dávila.
- Congreso Pedagógico (1988). *Informe Final de la Asamblea Nacional*. Ministerio de Educación Nacional, Buenos Aires, Argentina.
- Díaz Barriga, A. (1994). Una polémica en relación al examen. *Revista Iberoamericana de Educación*, 5.
- Díaz Barriga, A. (2012). *Pensar la didáctica*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Duro, E. (2018). *Conferencia en CEPE de UTDT*. Diciembre de 2018. Recuperado de: [www.utdt.edu/ver\\_novedad.php?id\\_novedad](http://www.utdt.edu/ver_novedad.php?id_novedad)
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(40).
- Ezpeleta, J. (2004). Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En E. Tenti Fanfani (Org.). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: IIPE, UNESCO.
- Friedman, M. y Rose (1980). *Libertad de elegir*. New York, Estados Unidos: Orbis.
- Frigerio, G. (2011). *A la sombra de Pisa*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/234368765/Para-Pensar-La-Evaluacion>

- Galarza, D. (2005). Los organismos estatales de gobierno y coordinación. En M. Palamidessi, C. Suasnabar y D. Galarza, *Educación, conocimiento y política. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, Ediciones Manantial.
- García Garduño, J. M (2014). Estudio Introductorio. En W. Pinar, *La teoría del currículum*. Madrid, España: Narcea.
- Guadagni, A. et al (2002). *En busca de la escuela perdida*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Di Tella.
- Guadagni, A. (2017). Una universidad inclusiva y de calidad. En E. Levy Yeyati (comp.), *100 políticas para la Argentina del 2030*. Buenos Aires, Argentina: Ciudad de Lectores.
- Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza social en Latinoamérica; Argentina bajo la lupa*. San José de Costa Rica, Costa Rica: FLACSO.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Penguin Random House.
- Haretche, C. (2017). Valor agregado en educación. Qué es y cómo se usa. *Observatorio regional de políticas de evaluación educativa, PREAL*. Recuperado de: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)
- House, E. R. (1994). *Evaluación, ética y poder*. México D. F., México: Morata, Colección Pedagogía-Manuales.
- Houston Luiggi, A. (1959). *Sesenta y cinco valientes*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ágora.
- Iglesias, M. A. (2018). *Plan Rothe: la consolidación del ciclo básico para la escuela media argentina a través de los discursos e historias profesionales de la burocracia educativa (1941-1946)*. Recuperado de: [www.grado.fahce.unlp.edu.ar](http://www.grado.fahce.unlp.edu.ar)
- S/D. (5 de diciembre 2016). Papelón internacional: la Argentina fue excluida de las pruebas PISA. *Infobae*.
- Jaim Echeverry, G. (1999). *La tragedia educativa*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Lafourcade, P. (1989). *Calidad de la Educación*. Serie Estudios y Documentos 3. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.
- Larripa, S. (2009). *Reflexiones sobre las funciones de los sistemas de evaluación educativa de gran escala*. En Memoria Académica de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/pr.4083.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/pr.4083.pdf)
- Larripa, S. (2019). *Programa de Evaluación Educativa. Carrera de ciencias de la educación*. Recuperado de: [www.fahce.unlp.edu.ar](http://www.fahce.unlp.edu.ar).
- Llach, J. y Montoya, S. (1999). *Educación para todos*. Buenos Aires, Argentina: IERAL.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la elaboración de políticas*. México D. F., México: FCE.
- Manganiello, E. (1980). *Historia de la educación. Método generacional*. Buenos Aires, Argentina: Librería del Colegio.
- Márquez, A. D. (1995). *La quiebra del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2018). *Escuelas Faro*. Recuperado de: [www.argentina.gob.ar/educacion/escuelasfaro](http://www.argentina.gob.ar/educacion/escuelasfaro)

Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015). *Nueva escuela secundaria. Diseño curricular. Formación general. Ciclo básico del Bachillerato*. [https://www.buenosaires.gob.ar/dc\\_nes.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/dc_nes.pdf)

Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (2016). *Escuelas PROA. Programa Avanzado de Educación Secundaria*. Recuperado de: [www.cba.gov.ar/2016/02](http://www.cba.gov.ar/2016/02)

Miranda, R. e Iazzetta, O. (1982). *Proyectos políticos y escuela 1890-1920*. Rosario, Argentina: Ediciones Matética S. A.

Montenegro, O. et al. (2007). *Dictamen de la minoría sobre Ley de Educación Nacional*. Cámara de Diputados de la Nación.

Morelli, S. (Dir.) (2017). *La enseñanza y el aprendizaje de la lectura y la escritura, entre la sala de 5 años del nivel inicial y el 2º grado de la educación primaria, en escuelas públicas y privadas de la Provincia de Santa Fe*. Proyecto de Investigación Convocatoria PAITI 2014. Universidad Nacional del Litoral y Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de: <http://www.unl.edu.ar/noticias/laalfabetizacionescolarbajolalupa>

Narodowsky, M. (2018). *El colapso de la educación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Novaro, M. y Alonso, G. V. (2007). Análisis de capacidades institucionales en el área de las políticas universitarias. El caso de la CONEAU en su etapa fundacional. En G. V. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Oszlak, O. (2004). *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. El caso argentino*. Madrid, España: CLAD.

Palamidessi, M., Gorostiaga, J. y Suasnabar, C. (2014). El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina. *Perfiles Educativos*, 36(143).

Paramio, L. (2012). Clases medias, política y democracia. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política*, 1(10).

Paviglianiti, N. (1989). Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. *Serie Estudios y Documentos 1*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Perón, J. D. (1962). *Manual de Conducción Política*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones "Mundo Peronista".

Polack, M. E. (6 de diciembre de 2015). Pruebas PISA: la Argentina fue excluida del ranking. *La Nación*.

Puga, I. (2011). Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? *Estudios pedagógicos*, 37(2).

Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta, Fundación Pablo Iglesias*, 94-95.

Quiroga Lavié, H. (1996). *Constitución de la Nación Argentina comentada*. Buenos Aires, Argentina: Zavallía Editor.

Ravitch, D. (2010). *Por qué cambie de opinión*. Recuperado de: [http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/indicadoresyevaluacion/files/2016/07/index\\_17\\_12\\_14\\_por\\_que\\_cambie\\_opinion.pdf](http://blogs.ffyh.unc.edu.ar/indicadoresyevaluacion/files/2016/07/index_17_12_14_por_que_cambie_opinion.pdf)

Sarmiento, D. F. (2011). *Educación Popular. Inspección de las escuelas públicas*. Buenos Aires, Argentina: UNIPE.

Santos Guerra, M. A. (2017). *Evaluar con el corazón. De los ríos de la teoría al mar de la práctica*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

Secretaría de Educación de la Nación (1989). *De los planes a la acción. La política de transformación educativa*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.

Serafinoff, V. (2019). Los consejos federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”? *Voces en el fénix*, 3(18), 84-91.

Simons, H. (1999). Evaluación democrática de instituciones escolares. La política y el proceso de evaluación. México D. F., México: Morata, Colección Pedagogía-Manuales.

Sironi, M. (2015). *Entre la democratización de la educación y la inercia de la crisis del estado en América Latina. Rasgos de la política educativa de la transición a la democracia (1983-1989)*. Trabajo presentado en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Southwell, M. (2015). La ley 1.420 y la tarea de los inspectores escolares. *Anuario de Historia de la Educación. Sociedad Argentina de Historia de la Educación*, 16(1).

Stubrin, A. (1999). Educación, igualdad solidaridad y cohesión. *Revista Escenarios Alternativos*, 3(6).

Stubrin, A. (2010). CONEAU: la institucionalización de la evaluación y acreditación en la Argentina. En A. Stubrin, *Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana*. Santa Fe, Argentina: Eudeba y ediciones UNL.

Stubrin, A. (2016). *Que las herramientas no distorsionen la política pública*. <http://ar.bastiondigital.com/notas/>

Stubrin, A. (2017). La cuadratura del círculo de la política universitaria: propuestas para abordar el desafío. En C. Marquis (Ed.), *La agenda universitaria III. Propuesta de políticas y acciones*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo.

Swaan, A. de (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona, España: Pomares-Corregidor.

Tedesco, J. T. (1987). *El desafío educativo. Calidad y democracia*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Tedesco, J. T. (1989). Introducción. En J. C. Tedesco, *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Serie Estudios y Documentos 1*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Tedesco, J. C. (1989). *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa. Serie Estudios y Documentos 2*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Tedesco, J. C. (1989). Introducción. En J. C. Tedesco, *Calidad de la Educación. Serie Estudios y Documentos 3*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Educación de la Nación.

Torres, R. M. (2009). *Rendimientos escolares y programas compensatorios: El P-900 en Chile* [Mensaje en un blog]. Recuperado de: [www.otraeducación.com](http://www.otraeducación.com)

Tenti, E. (25 de octubre de 2016). Aprender 2016: mi voto es no positivo. *Página 12*.

UNESCO-UNICEF-BM (1990). *Declaración Mundial de Jomtien, Tailandia, sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Recuperado de: [www.unesco.org/pdf>JOMTIE S](http://www.unesco.org/pdf/jomtief)

Vázquez, L. (1 de junio de 2017). “Conversaciones” con Elena Duro. *La Nación*.

Vázquez, L. (23 de marzo de 2018). “Conversaciones” con Elena Duro. *La Nación*.

Young, M. y Muller, J. (2013). Tres posibles situaciones educativas para el futuro: lecciones desde la Sociología del Conocimiento. En A. Stubrin at al., *Tensiones entre disciplinas y competencias en el currículum universitario*. Santa Fe, Argentina: UNL.

**Fecha de recepción:** 16-04-2020

**Fecha de aceptación:** 29-05-2020