

Calidad educativa y evaluación en clave comparada: rupturas y continuidades entre dos períodos.

Autores: MENOZZI DANIELA, GOMEZ JULIETA
Maestrandos, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
E-Mail: danmenozzi@gmail.com; julietaclarago@gmail.com

1. Introducción

El presente trabajo aborda la problemática de la calidad educativa y su evaluación en tanto cuestiones sociopolíticas y tiene como propósito analizar, desde una perspectiva comparada, las conceptualizaciones realizadas en nuestro país sobre los conceptos de *calidad educativa* y *evaluación* en dos momentos históricos diferentes: en los años noventa y en el contexto actual.

Existe una gran diversidad y polisemia en torno a la cuestión de la calidad y evaluación de la educación y; cada nueva versión o definición de dichos conceptos no sustituye enteramente a las anteriores sino que se observa cierta convivencia entre ellos. En este sentido nos proponemos identificar líneas de ruptura y de continuidad en relación a esta problemática que aún constituye un tema central de la agenda educativa en los contextos mencionados.

A modo de hipótesis, sostenemos que durante los años noventa prevaleció una concepción de la calidad vinculada a la medición de logros y resultados a escala nacional y asociada a la instalación de mecanismos de evaluación por parte del Estado en el marco de un sistema educativo descentralizado; mientras, que, en la actualidad, se la define como aquella que logra la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento de todas las personas. Sin embargo, la manera de concebir la evaluación de la calidad educativa de los años noventa pareciera continuar vigente.

En el nivel medio se sigue implementando de manera bianual el Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que tiene como objetivo dar cuenta del desempeño de los alumnos en cuatro áreas básicas (lengua, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales) en distintas etapas de su trayectoria educativa (3º y 6º año de nivel primario, 9º y último año de nivel secundario).

En el nivel universitario, la Ley de Educación Superior que define los procesos de evaluación para ese nivel fue sancionada en el año 1995 y hasta el momento continúa vigente sin modificaciones.

2. Una mirada a la problemática de la calidad educativa desde la Educación Comparada

Raivola (1990) sostiene que los teóricos de la educación comparada en pocas ocasiones se han preocupado por definir el concepto metodológico de la comparación y plantea que para que se cumpla la condición esencial de la comparación es suficiente con establecer un elemento común, una base para la comparación de los fenómenos, “un punto de referencia, un tertium comparationis, de tal forma que todas las unidades que se pretenden comparar puedan ser examinadas a la luz de una variable común cuyo significado sea constante para todas las unidades de comparación”¹. Sin embargo, el concepto de la comparación muestra múltiples dimensiones y el problema fundamental continúa: ¿es posible comparar científicamente sistemas, unidades culturales o sociales?, ¿constituyen unidades adecuadas para su comparación?

Por su parte, Schriewer (2002) parte del principio que toda comparación supone ejercitar un pensamiento relacional y la Educación Comparada debe alejarse de análisis simplistas lineales (comparaciones simples entre hechos observables) y adentrarse en la complejidad de los análisis del discurso, de las ideas, de las relaciones múltiples (comparaciones complejas de relación entre relaciones) para lo cual debe emplearse un análisis histórico. En esta línea, Ferrán Ferrer (2002) sostiene que la Educación Comparada debe aspirar a interpretar y comprender estas relaciones más complejas que propone Schriewer. Cabe destacar que si bien este último autor resalta la importancia del contexto en cualquier análisis previene del uso excesivo que se hace del mismo a la hora de explicar lo que sucede dentro del sistema educativo.

A los fines de este trabajo, analizar desde una mirada comparada implica no sólo comparar la noción de calidad de la educación en dos contextos diferentes, sino también interpretar la relación de dicho concepto con otras relaciones más complejas a considerar como son la noción de Estado, Educación y de Evaluación que subyace en ambos momentos.

¹ Raivola, Reijo. Qué es la comparación? Consideraciones metodológicas y filosóficas. Pag. 2

Asimismo, la perspectiva comparada permite desnaturalizar las características que asume el proceso educativo. Las modificaciones realizadas en torno a la noción de calidad invitan a reflexionar sobre ella en tanto producto de un conjunto de decisiones, en tanto resultado de un proceso histórico y social del que participan actores sociales diversos que expresan la adhesión a una u otra corriente teórica de la didáctica y al mismo tiempo expresan una mirada política sobre la educación y el rol del Estado.

Numerosas investigaciones coinciden en señalar como característica propia de la calidad de la educación su carácter social e históricamente determinado. De esta manera, hay consenso respecto de que las cualidades que se le exigen a la educación responden a los sentidos que se le asignan a ésta en un momento dado y una sociedad concreta. Dado que estos factores son dinámicos y cambiantes, la definición de este concepto polisémico varía en distintos períodos.

Nuestra intención, en este trabajo, es analizar las características que ha asumido la noción de calidad en el contexto de la década de los noventa y en el período de la última década.

3. Calidad educativa en los años noventa y en los últimos años

Tal como se mencionó al comienzo de este documento, la definición de calidad educativa además de ser una cuestión política y no ser un concepto neutro; es polisémico. Algunos autores entienden calidad de la educación como eficiencia, y eficiencia como rendimiento escolar. Siguiendo a Aguerrondo² esta definición recorta las posibilidades de la calidad educativa ya que se la transforma en una medición. La autora sostiene que el concepto de calidad de la educación está lleno de potencialidades, y las ideas de eficacia y eficiencia están relacionadas con esta cuestión, pero no se reducen sólo a ellas. Hay entonces una dimensión que hace a la definición político-técnica (qué es “mejor educación”, o, ¿cómo se define “educación de calidad?”), y otra dimensión que hace a la gestión y administración (¿cómo se da eso a todos?). La eficiencia tiene que ver con las dos cosas, es decir, un sistema educativo eficiente y de calidad, es aquel que brinda la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente.

² Aguerrondo, Inés. La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: [HTTP://WWW.CAMPUS-OEL.ORG/CALIDAD/AGUERRONDO.HTM](http://www.campus-oel.org/calidad/aguerrondo.htm)

Siguiendo esta línea, hablar de calidad educativa implica terminar con formas anticuadas de organización escolar, lo que puede repercutir en *mejor educación*; y también supone la inclusión educativa, es decir incluir a *mayor cantidad de alumnos*.

Pedró y Puig (1998) plantean que habitualmente al referirse a la calidad se utiliza este concepto como unidad de medida de excelencia (lo que los griegos denominaban areté), es decir que las cosas y personas sean lo que deben ser y hagan lo que deban hacer y se espera de ellas. En esta línea, una educación de calidad será aquella que cumple con lo que se espera de ella tanto desde la óptica individual de la persona como desde lo social.

Los autores plantean que no es un unívoco el concepto y que predomina una interpretación política que tiende a identificar calidad con resultados académicos, lo que es una forma restringida de interpretarla ya que se la relaciona estrechamente a los rendimientos y resultados valorados por medio de diferentes indicadores de eficiencia o de productividad escolar. Nos parece pertinente destacar que esta noción de calidad que predominó fuertemente en la década del 90, subyace aún en el discurso educativo, por ejemplo, cuando se analiza la calidad educativa solamente a través de los resultados de desempeño educativo de los alumnos a través del Operativo Nacional de Evaluación; es decir, sin realizar análisis más complejo de lo que implica la calidad de la educación.

En palabras de Marquina (1998) según la concepción que se sustente sobre la educación, según los diferentes intereses individuales o sociales, variarán las expectativas y las nociones acerca de la calidad debido a que el concepto es plural, polisémico y por lo tanto equívoco. Por ello, una determinada concepción de la calidad está necesariamente condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales.

A juicio de Brunner (1993) las acepciones de este concepto “multidimensional” varían si nos preocupamos primordialmente de los insumos, los procesos o los resultados de la educación superior. Para el autor, aquellas concepciones que ponen el énfasis en los insumos privilegian aspectos como el gasto por alumno, la selectividad en los procesos de admisión, las calificaciones de los académicos, sus remuneraciones, la relación alumno-profesor, los servicios estudiantiles, las inversiones de capital, los recursos bibliográficos y de equipamiento y, en general, la reputación académica de las instituciones. Mientras que aquellas que visualizan la calidad desde el punto de vista de los resultados otorgan prioritario interés al producto, y en particular a su adaptación a ciertos objetivos o estándares, ya sea en

relación con los egresados, la docencia, la investigación, las actividades de extensión, los servicios prestados a la comunidad, a la industria, a la administración institucional. La tercera dimensión de análisis, la constituyen los procesos que se vinculan fundamentalmente con la organización y administración, la estructuración de los cursos o carreras, el clima organizacional y el manejo financiero.

Desde el punto de vista de Mignone (1994) el concepto de calidad es necesariamente comparativo y requiere ser contrastado con las diversas realidades nacionales e internacionales y con los ideales paradigmáticos de cada época histórica. El autor señala que en el caso de las universidades, la calidad existe cuando se logra formar egresados con conocimientos humanísticos, científicos, artísticos, tecnológicos, profesionales y prácticos avanzados, de acuerdo con el nivel de desarrollo universal en el área disciplinar elegida.

Resulta pertinente señalar que, aún hoy, algunos sectores entienden la calidad de la educación vinculada a la concepción que subyace a las políticas de reforma, es decir, concebida como eficiencia, y a la eficiencia como rendimiento escolar.

Cabe destacar que, desde el discurso de las políticas de reforma propia de los años noventa, la preocupación se centró en la necesidad de mejorar la calidad, entendida como la mejora en el rendimiento de los estudiantes que formaban parte de un sistema al que se lo definía desde su escasez de eficiencia. De esta manera, el *cuestionamiento* a la calidad educativa trajo aparejado una serie de dispositivos y operativos de evaluación y de políticas orientadas a introducir modificaciones en los sistemas educativos, en vistas de mejorar su eficiencia.

No obstante, en los últimos años, la noción de calidad educativa ha sufrido cambios. Ya no se concibe la calidad de la educación como una abstracción en torno a una excelencia establecida y, por lo tanto, no alcanza con que los sistemas educativos se limiten a ofrecer a todos la ocasión de aprender.

Nos parece pertinente considerar las referencias de la noción de calidad en la normativa educativa nacional y en documentos de los últimos años, ya que posibilitan visualizar algunas líneas de ruptura (al menos a nivel discursivo) en relación a la concepción de calidad de los años '90.

La Ley 24.195 (LFE), sancionada en abril de 1993, constituyó un punto de inflexión en la historia de la educación argentina por muchos motivos, pero uno de ellos resulta sobresaliente y es el relativo a la redefinición que establece en la relación entre el Estado Nacional y las jurisdicciones en materia de prestación de la educación³.

Las diferencias entre las jurisdicciones que se evidenciaron, una década después de la sanción de la ley, permitió pensar en la existencia de tantos sistemas educativos como jurisdicciones existían en nuestro país.

Estas situaciones de desigualdad en la conformación del sistema educativo argentino se asentaron sobre otro aspecto muy importante que sostuvo la reforma educativa implementada por la LFE, esto es, el esquema de organización institucional, que precedió y complementó la reforma y que estuvo dado precisamente por la descentralización de los servicios educativos.

La LFE estableció tres niveles de gobierno: el nivel federal, que se institucionaliza en el Consejo Federal de Cultura y Educación⁴ (CFCyE); el nivel nacional que le corresponde al Poder Ejecutivo Nacional, a través de su Ministerio de Educación; y el nivel jurisdiccional, es decir, el referido a las autoridades de las provincias y del GCBA.

La LFE que tornó obligatorio el último año del nivel inicial y toda la EGB fue incapaz de garantizar su cumplimiento y su masificación. La desprolija y desigual implementación de la obligatoriedad (en algunas jurisdicciones su fijación no fue gradual) dio lugar a diversidad de situaciones que atentaron contra la sistematicidad de la educación formal así como contra la igualdad educativa (Ruiz, 2009).

A partir de las consecuencias que se evidenciaron en la aplicación de la Ley de 1993 así como de los problemas referidos a la sistematización del sistema educativo en su conjunto, el gobierno nacional que asumió en 2003 inició otro proceso de cambio educativo (Ruiz, 2009). Así fue cómo en el año 2006, se promulgó una nueva ley orgánica que derogó a la anterior.

³ La LFE consagra la acción concurrente por medio de la acción indirecta del Estado Nacional y la acción directa de los Estados provinciales. Esta modificación en la organización del gobierno y la administración del sistema educativo nacional conllevó importantes consecuencias en la conformación del sistema educativo como tal, debido a que originó diferentes situaciones entre las jurisdicciones en lo que respecta a la implementación de dos aspectos novedosos (para la historia de la educación argentina) diseñados por esta LFE: la estructura académica y los contenidos básicos comunes.

⁴ Este consejo aparece como ámbito de coordinación y concertación del sistema educativo nacional (artículo 54), se encuentra presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006, aún vigente, mantiene los tres niveles de gobierno y administración del sistema educativo y apela a la concertación en el ámbito del Consejo Federal de Educación (que reemplaza al CFCyE) como mecanismo central para la definición y aplicación de políticas educativas. Sin embargo, aparecen fortalecidas algunas de las competencias del nuevo Consejo Federal⁵.

En el marco de la sanción de esta ley, el Consejo Federal de Educación, ha sancionado un conjunto de resoluciones que introducen cambios en el sistema educativo en diferentes dimensiones. A continuación, presentaremos dos Resoluciones que plantean una aproximación a la concepción de la calidad de la educación (que conlleva una noción de la evaluación) que rompe con nociones anteriores al menos a nivel declarativo.

En la Resolución CFE N° 188/12, que aborda el Plan Nacional de Educación Obligatoria 2009-2011 y los desafíos del Plan Nacional para el próximo quinquenio (años 2012 a 2016), se establece que dicho plan “Promueve líneas de acción tendientes a incrementar los niveles de responsabilidad sobre los resultados de lo realizado y su impacto en relación con el cumplimiento de los objetivos políticos concertados federalmente, los que se orientan en dos direcciones: políticas que tienen como prioridad la inclusión y políticas que privilegian la calidad de la enseñanza y los aprendizajes”⁶. Al respecto, entendemos que la concepción de calidad de la educación que subyace en todo el documento no se presenta estrechamente vinculada a la mejora de los niveles de logro de los alumnos o focalizado en los resultados de sus evaluaciones, sino que se observa una preocupación por la calidad relacionada con la inclusión y la mejora de las prácticas escolares que se orienten al logro de dicho propósito. Al respecto, entre los objetivos de las líneas de acción de los niveles de la educación común obligatoria se mencionan: fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes; fortalecer la gestión institucional generando estrategias de inclusión; ampliar y mejorar las condiciones de acceso, permanencia y egreso; y y consolidar procesos de mejora de la enseñanza y el aprendizaje.

⁵ El Consejo Federal de Educación aparece definido como el órgano interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional; continúa presidido por el Ministro de Educación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades (artículo 116).

⁶ Resolución CFE N° 188/12. Pág. 2. Disponible en: http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res12/188-12_introduccion.pdf

En la misma línea, la Resolución CFE N° 174/12 define las Pautas Federales para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje y las trayectorias escolares, en el nivel inicial, nivel primario y modalidades; y su regulación. La finalidad de esta resolución, es profundizar en políticas de calidad, establecer pautas que aseguren el derecho a la educación y favorecer el ingreso, tránsito y egreso de los alumnos, de los niveles inicial, primario y modalidades. Esta normativa, aprobada de manera unánime por los ministros de las carteras educativas de las veinticuatro jurisdicciones, junto con el Ministerio de Educación de la Nación, destaca que “Sin desconocer la incidencia que las condiciones socio-económicas de las familias, el nivel educativo alcanzado por los padres y otros factores extraescolares, tiene sobre la escolaridad en los últimos años, las investigaciones también vinculan fuertemente las dificultades en las trayectorias escolares de los estudiantes con las propias lógicas de escolarización y con las condiciones concretas de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, se presta particular atención a los rasgos institucionales, pedagógicos y didácticos que caracterizan la propuesta escolar de manera de otorgarle posibilidades concretas de ofrecer una enseñanza de calidad a todos los alumnos y alumnas”⁷. De esta manera, se centra la mirada en algunos de los dispositivos propios de las instituciones educativas, y no sólo en los resultados de los alumnos en pruebas de rendimiento estandarizadas.

Tal como mencionamos, las reformas educativas neoliberales identificaron la calidad con pruebas estandarizadas a los estudiantes, pero existen otro tipo de perspectivas que apuntan a reivindicar la educación de calidad como un derecho. En función de esta postura, la educación de calidad es entendida como aquella que promueve el “pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, con aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y las características de los individuos y los contextos en los que se desenvuelven (EPT/PRELAC, 2007: 28). Desde esta perspectiva, se incorpora el concepto de “inclusión”, comprendiendo que la educación es de calidad cuando logra la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento de todas las personas, con especial énfasis en aquéllos que están en riesgo de ser marginados (UNESCO, 2005).

En definitiva, es claro que las posiciones ideológicas y políticas atraviesan las diferentes formas de concebir la calidad pero, también, que son producto de una construcción histórica y situada contextualmente.

⁷ Resolución CFE N° 174/12. Pág. 2. Disponible en: http://portales.educacion.gov.ar/infid/files/2013/04/Res-CFE-174_12.pdf

Desde una mirada crítica a la postura propia de los años noventa, se sostiene que la educación sólo puede ser considerada de calidad en la medida en que todos los estudiantes, y no sólo aquellos que pertenecen a las clases y las culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Así, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la Educación (UNESCO, 2007).

Sin embargo, y atenta a la distancia entre lo dicho y lo hecho, Vargas de Avella (2007) considera que, si bien recientemente se ha asociado el concepto de Calidad con el derecho de las personas, estas formulaciones pueden reducirse a una declaración retórica, más en contextos tan desiguales como el latinoamericano. La autora plantea que asociar la Calidad de la Educación con la Equidad exige que los Estados aborden desde un enfoque integral la lucha contra la pobreza.

En los últimos años, la crítica a la mirada propia de los años noventa ha ido incrementándose pero el debate en torno a la calidad de la educación permanece vigente.

Pulido Chaves (2009), por ejemplo, afirma que, si bien la UNESCO ha avanzado en su discurso desde una perspectiva de derechos, aún prevalece un marco conceptual propio del neoliberalismo dado que la calidad se liga a la idea de desarrollo, así sea sostenible. Esta idea hizo crisis en la medida en que se profundizaron las brechas entre ricos y pobres en Latinoamérica producida por el mismo capitalismo, expresada a su vez en las desigualdades educativas en toda la región.

Coincidimos con la perspectiva de este autor, cuando indica que resulta un contrasentido discutir si la educación debe ser de “calidad”. La calidad debe ser un atributo esencial: si se parte de la educación como derecho, se comprende que la calidad es uno de los atributos de ese derecho, una de sus condiciones esenciales, como una de sus cualidades constitutivas. El autor entiende que para no dejar que el neoliberalismo se apropie del discurso de la calidad, es necesario hablar de los niveles de inversión en educación, las diferencias entre la educación pública y la educación privada, la infraestructura, las condiciones de pobreza de maestros y estudiantes, de los gobiernos escolares y las comunidades educativas, la pertinencia curricular, entre otros.

Sostenemos que a pesar de los avances realizados en la última década, la construcción de una visión no neoliberal de la educación todavía no se concreta en todos los detalles aunque muestra avances significativos en relación con la superación de la declaración de principios en materia de consolidación de una perspectiva de derechos.

Una de las líneas de continuidad que encontramos respecto de la década de los años noventa, refiere a su evaluación. Si desde el Estado se concibe la calidad desde una perspectiva diferente ¿no resulta necesario implementar mecanismos de evaluación acordes a la nueva manera de comprender este aspecto sustancial de la educación?

4. Evaluación en los noventa y en los últimos años

Pedró y Puig (1998) sostienen que la gran obsesión con la que se abre la década del noventa es la de la eficacia y por ende la evaluación de los sistemas educativos. Con este propósito, el Estado crea o refuerza unidades responsables de la evaluación a nivel central, regional o local. En algunos países las pruebas objetivas se convierten en el eje central del sistema de evaluación ejerciendo una total influencia que va desde el presupuesto hasta los contenidos y métodos de enseñanza en aras de una mayor eficacia.

Ciavatta Franco (1992), desde una mirada comparada de la educación, define que el principio de la comparación es la cuestión del otro por lo que el proceso de comparar es percibir las diferencias y semejanzas asumiendo valores en la relación de reconocimiento de sí mismo y del otro. La autora menciona, a modo de ejemplo, que el uso de indicadores cuantitativos de evaluación de la producción científica en las universidades toma como parámetros los sistemas de producción y evaluación de los países avanzados sin considerar las condiciones específicas de la investigación en los distintos países. En este procedimiento, al no tener en cuenta el reconocimiento del sí y del otro en la comparación, cae en un análisis parcial e inadecuado que simplifica la cuestión.

Sostenemos que en relación a la calidad se han producido diferencias significativas en la última década respecto de período anterior, no obstante, en torno a la evaluación de la educación no encontramos modificaciones sustanciales entre un período histórico y otro. En esta línea, consideraremos para el análisis las particularidades de los diferentes niveles.

En el nivel primario y secundario, el Operativo Nacional de Evaluación (ONE), que se lleva a cabo periódicamente desde el año 1993, brinda información sobre qué y cuánto aprenden los alumnos durante su paso por el sistema educativo. Los operativos son planificados, coordinados e implementados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) con la colaboración de cada una de las jurisdicciones.

Se supone que la información resulta no solo un insumo para la toma de decisiones a nivel del diseño de políticas educativas, sino que constituye un elemento valioso para mejorar la gestión institucional, las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los alumnos.

Nuevamente, a pesar de las discusiones en torno a la adecuación o inadecuación de esta modalidad de evaluación de la educación, el Operativo que comenzó en el año 1993, ligado a la concepción de calidad de esa década, continúa vigente en la actualidad.

Recién en el año 2013, se advierten cambios en la configuración del ONE cuando aparecen preguntas respecto del contexto social de las familias de los alumnos, es decir, que no solo se trata de una evaluación académica. Se trata de evaluar condiciones socioeconómicas que inciden en el desempeño.

El ONE 2013 consta de evaluaciones realizadas en tres tramos: la primera a todos los estudiantes del último año de la secundaria; la segunda a una muestra de alumnos de segundo o tercer año del secundario (según estructura organizativa de cada jurisdicción), y la última a alumnos de tercer y sexto grado de la escuela primaria.

Además, nuestro país participa de dos pruebas internacionales: PISA (Program for International Student Assessment) coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo), organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC-UNESCO. PISA evalúa las competencias y características de los estudiantes de quince años en lectura, matemática y ciencias- cada tres años- con el propósito de proporcionar información acerca del grado en que los estudiantes están

“preparados para la vida”. La Argentina⁸ participó en los años 2001, 2006, 2009 y 2012. SERCE se trata de un estudio internacional sobre Ciencias, Matemática, Lengua y Factores Asociados, aplicado a alumnos de 3° y 6° año de la Educación Primaria de 17 países de la región.

Cabe destacar que estas evaluaciones estandarizadas siguen vigentes aunque su mayor impulso fue en los años '90, influyendo sobre las políticas educativas de los países bajo el supuesto que necesitaban aumentar su competitividad a través de una educación de mayor calidad. Así, las organizaciones multilaterales incidieron en la difusión y legitimación de una concepción educativa vinculada a la economía, donde subyace la idea que una mejora de los resultados escolares vinculados a las competencias y destrezas del mercado laboral incidiría en la mejora de las economías nacionales. Al respecto, Lucrecia Rodrigo (2010) sostiene que los resultados de las evaluaciones fueron difundidos por los medios de comunicación a modo de ranking, donde los países se ubican en una posición dentro de una competencia deportiva. En este sentido, la calidad es entendida como el rendimiento o resultado obtenidos por los alumnos en torno a una serie de denominados conocimientos socialmente válidos, que son medidos por sistemas de evaluación de los resultados; a los que quedan reducidos los aprendizajes.

Por otra parte, es interesante destacar que si bien se advierte una continuidad en relación a las políticas de evaluación de la calidad de los años '90, también en el año 2013 aparecen líneas de ruptura en lo que refiere a la concepción de la prueba PISA. Al respecto se erige como hecho significativo, la declaración⁹ elaborada por los Ministros de Educación del MERCOSUR en torno a la prueba internacional PISA donde se presentan las siguientes preocupaciones: a) se trata de una prueba pensada desde la óptica del Norte (los países de la OCDE), aplicada a realidades del Sur (en este caso MERCOSUR, América Latina y el Caribe); b) es una prueba estandarizada, igual para todos, aplicada a realidades y sujetos muy heterogéneos; c) la prueba se aplica a jóvenes de 15 años, asumiéndose que a esa edad están a punto de concluir la educación obligatoria, lo que no es el caso para un gran número de jóvenes latinoamericanos que ingresan tardíamente, repiten años o abandonan el sistema escolar antes de completar la educación obligatoria o la educación básica; y d) los resultados

⁸ La información fue obtenida de la página web. de DINIECE del Ministerio de Educación de la Nación (<http://diniece.me.gov.ar>).

⁹ La declaración tuvo lugar en la reunión de Ministros de Educación de la región en Montevideo, el día 14 junio de 2013, y se plasma en una carta dirigida al coordinador de PISA donde se expresan los señalamientos de los ministros en relación a dicha prueba.

de la prueba se convierten en rankings, que ignoran los puntos de partida y fomentan la competencia.

Entendemos que estos estudios pueden proveer información estadística y bases de datos para el análisis del rendimiento escolar, pero sería un reduccionismo entender los resultados de esos estudios como un espejo de la calidad educativa del sistema, si no se consideran, por ejemplo las particularidades y diferencias regionales.

En relación al nivel superior universitario y en el marco de la Ley de Educación Superior, vigente desde el año 1995, se indica que la calidad constituye un eje de la política educativa y se establece su aseguramiento a través de los mecanismos de evaluación que lleva a cabo la CONEAU.

A juicio de Fernández Lamarra (2012) para hacer frente al aumento de la matrícula y a la disparidad en la calidad de las instituciones privadas propia de los años noventa, ha sido necesario establecer estos procesos de regulación de la educación superior.

Nosiglia (2010) advierte, por un lado, que la evaluación y acreditación universitaria se vincula con la policía de títulos y certificados ejercida por los Estados que es considerada una de las actividades más importantes en materia de regulación de la oferta educativa de las distintas formaciones, y por otro, que existen coincidencias doctrinarias en la necesidad de cierto control estatal tanto sobre la idoneidad requerida para el ejercicio de algunas actividades como sobre su desempeño.

Si bien la LES mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación ya no se realiza para cada graduado en particular sino para la institución de enseñanza. Por ello, surge la necesidad de *habilitar* a las instituciones que expedirán títulos profesionales.

Así, respecto del régimen de títulos y habilitaciones anterior a la LES, desde el año 1995 se cuenta con una delimitación estricta entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas, se suprime la competencia exclusiva del Ministerio de Educación en lo relativo a los títulos universitarios, compartiéndola con el Consejo de Universidades y se introduce la

acreditación obligatoria -cada seis años- de las carreras de profesiones reguladas por el Estado y la acreditación obligatoria de todas las carreras de posgrado (Nosiglia, 2010).

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) fue el organismo creado para centralizar las tareas de acreditación de carreras y de evaluación de instituciones, con apoyo de Comisiones Asesoras y Comités de Pares Evaluadores.

De acuerdo a la Ley de Educación Superior, las evaluaciones permiten analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de las funciones que tiene toda universidad (docencia, extensión e investigación). En el caso de las universidades nacionales, además, se evalúa la gestión. Así, se diseñaron e implementaron procesos de evaluación que se utilizaron para acreditar la formación ofrecida por las instituciones universitarias independientemente de su tipo de gestión.

En términos formales, los procesos de acreditación tienen como finalidad garantizar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad en las carreras de grado denominadas de interés público e impulsar la realización de mejoras en aquellas carreras que no alcanzan los estándares y garantizar la calidad en todas las carreras de posgrado (Especializaciones, Maestrías y Doctorados).

Sobre las evaluaciones institucionales la normativa señala que su principal objetivo es asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad a través del análisis de las características y desarrollos de las instituciones universitarias en el marco de sus misiones y objetivos.

Más allá de la discusión sobre la manera en que estos mecanismos impactan en la calidad del sistema universitario, lo que nos interesa señalar aquí es que la manera de evaluar este nivel, en términos de modalidades e instrumentos, continúa vigente desde la implementación de la norma.

5. Conclusiones

La discusión en torno a los conceptos de calidad educativa y evaluación permanece vigente en la agenda educativa actual. Investigaciones y documentos oficiales expresan distintas

posiciones teóricas que evidencian posicionamiento políticos e ideológicos también diferentes.

Hemos identificado en este trabajo líneas de ruptura y de continuidad en los contextos analizados en relación a la problemática de la calidad y su evaluación. En los años noventa prevaleció una concepción de la calidad vinculada a la medición de logros con sus derivados mecanismos de evaluación y, en la actualidad, una definición de calidad vinculada a la democratización en el acceso y la inclusión. Ambas miradas se reflejan en la legislación promulgada en materia educativa en cada momento histórico. Sin embargo, la manera de evaluar la calidad educativa que surgió en los años noventa sigue implementándose desde hace ya dos décadas sin modificaciones. Se advierten, recién a partir del año 2013, discursos que parecen quebrar la manera de entender la evaluación, al menos, para el nivel primario y secundario. La Ley de Educación Superior que define la manera en que se evalúa la calidad en el nivel superior universitario, a través de la CONEAU, permanece vigente sin modificaciones desde el año 1995.

A modo de conclusión, sostenemos, la necesidad de volver a pensar los mecanismos de evaluación acordes a la concepción vigente sobre calidad educativa.

Si la calidad es inclusión, ¿los mecanismos de evaluación implementados para dar cuenta de la calidad del sistema educativo no deberían incluir también la evaluación de los niveles de deserción? ¿No resulta necesario observar los dispositivos institucionales y pedagógicos que las escuelas y las universidades despliegan para reducir esos niveles? ¿No sería conveniente evaluar los mecanismos que las instituciones educativas implementan para garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso de sus estudiantes? ¿Las evaluaciones no debieran contemplar la mirada de los estudiantes?

Si la calidad es inclusión ¿no resulta necesario evaluar la democratización de la educación?

En esta línea, recuperamos la mirada de Pulido Chávez (2009) expresada en el desarrollo de este documento: evaluar la calidad del sistema educativo implica no solo observar las características que asumen las instituciones educativas sino también considerar los niveles de inversión en educación, las diferencias entre la educación pública y la educación privada, la

infraestructura, las condiciones de pobreza de maestros y estudiantes, de los gobiernos escolares y las comunidades educativas, la pertinencia curricular, entre otros.

Destacamos también la mirada de Braslavsky (2006) cuando sostiene en su análisis la necesidad de considerar diez factores que inciden en la construcción de una educación de calidad para todos, a la que define como “práctica, racional y emocional; que forme personas capaces de comprender el mundo y gestar sus proyectos, aprovechando las oportunidades de las sorpresas inevitables y evitando la realización de las profecías descartables que forman parte del escenario de comienzos del siglo XXI.” La autora enumera: 1. El foco en la pertinencia personal y social; 2. La convicción, la estima y la autoestima de los involucrados; 3. La fortaleza ética y profesional de los maestros y profesores; 4. La capacidad de conducción de los directores e inspectores; 5. El trabajo en equipo dentro de la escuela y de los sistemas educativos; 6. Las alianzas entre las escuelas y los otros agentes educativos; 7. El currículo en todos sus niveles; 8. La cantidad, calidad y disponibilidad de materiales educativos; 9. La pluralidad y calidad de las didácticas; y 10. Los mínimos materiales y los incentivos socioeconómicos y culturales.

A nuestro entender, el aporte que ofrece su mirada radica en la posibilidad de pensar la calidad educativa, una vez más alejándonos de las miradas reduccionistas y reflexionar en torno a los mecanismos de evaluación que den cuenta de la realidad de los sistemas educativos en sus múltiples dimensiones.

Bibliografía consultada

Aguerrondo, Inés. La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>

Bray, M. , Adamson, B. y M. Mason (eds) (2010). Educación Comparada. Enfoques y Métodos. Ed. Granica: Buenos Aires. Caps. 1.

Braslavsky, C. (2006), “Desafíos de las reformas curriculares frente al imperativo de la cohesión social”. En: Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en Educación, 4 (2e), pp. 43-57.<http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/arts3.pdf> Consultado el 22 de Junio de 2006.

Brunner, J. J. Coord. (1994): “Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000”. Bs. As., CEDES DC/108/E.S.

Ciavatta Franco, M. A. (1992). “Estudios Comparados en Educación en América Latina. Una discusión teórico-metodológica a partir de la cuestión del otro”. En: A. Puiggros y otros (Org.) Estudios Comparados en Educación en América Latina. Libros del Quirquincho, serie Educación Hoy y Mañana. Buenos Aires.

CONEAU (2011): “Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional”. Consultado en <http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/AvancesdeGestion.pdf>

CONEAU (2012): “La CONEAU y el Sistema Universitario Argentino”. Consultado en http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/La_CONEAU_y_el_sistema_universitario_argentino.pdf

Cowen, R. (2000) "¿Comparando futuros o comparando pasados?" En: Propuesta Educativa Nro. 23. FLACSO - Novedades Educativas. Buenos Aires.

Dale, R. (2002), “Globalización: ¿un nuevo mundo para la educación comparada?”. En: Schriewer, J. (comp.) Formación del discurso en la educación comparada. Ediciones Pomares. Barcelona.

Fernandez Lamarra, N., Mollis, M. y Dono Rubio, S. (2005). “La educación comparada en América Latina: situación y desafíos para su consolidación académica”. En: Revista Española de Educación Comparada, No 11. Univ. Nac. de Ed. A Distancia y Sociedad Española de Educación Comparada. Madrid.

Ferran Ferrer, J. (2002), La Educación Comparada actual. Ariel Educación. España, 2002. Cap. 1 y 2.

Marquina, Mónica (1998): Evaluación, acreditación, reconocimientos de títulos y habilitación. Enfoque Comparado. Serie de Informes CONEAU, Buenos Aires.

Mignone, E. F. (1994) "Las incumbencias" en Centro de Estudios Avanzados. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Mignone, E. F. (1995): "La educación superior". *Revista Criterio*. Año LXVIII.

Noah, H. (1990). "Usos y abusos de la educación comparada". En: P. Altbach y G.Kelly: Nuevos Enfoques en Educación Comparada. Madrid: Mondadori.

Nosiglia, M.C.; Rivandeira, C., Uicich, F. (2010): "Elementos para el Análisis y Discusión de la Problemática de la Evaluación y Acreditación Universitaria". Documento Elaborado por la Secretaría Académica de la Universidad de Buenos Aires.

Pedró, F. y Puig I. (1998). Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada. Paidós. España. Pag. 125 a 183.

Pulido Chaves (2009) La cuestión de la calidad de la educación. LPP, Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires. Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-033/index/assoc/D588.dir/1.pdf>

Pulido Chaves, Orlando "Posneoliberalismo y educación: Nuevos escenarios y desafíos en las políticas educativas en América Latina", Universidad Federal del Estado de Pará, CLACSO en el marco del Foro Social Mundial, Belém de Pará, Brasil, enero 28 de 2009

Raivola, R. (1990). "¿Qué es la comparación?" Consideraciones metodológicas y filosóficas. En: P. Altbach y G. Kelly: Nuevos Enfoques en Educación Comparada. Mondadori, Madrid.

Rodrigo, Lucrecia (2010): "El rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en PISA 2006". En Revista Latinoamericana de Educación Comparada. Buenos Aires: SAECE

Ruiz, Guillermo (2009/2010): "La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas" Partes 1 y 2. En Revista Derecho y Ciencias Sociales, N° 1 y N° 2. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Schriewer, J. (2002), "Educación Comparada: un gran programa ante nuevos desafíos". En: Schriewer, J. (comp.) Formación del discurso en la educación comparada. Ediciones Pomares. Barcelona.

Schriewer, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y complejidad. En Schriewer, J. y H. Kaeble (comp.) La comparación en las ciencias sociales e históricas (pp. 17-62). España: Octaedro/ICE UB.

UNESCO (2007) Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos. Propuesta para la discusión de políticas educativas. Buenos Aires, Argentina. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>

UNESCO (2007a). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Versión preliminar. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile

Vargas de Avella “Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos. Propuesta para la discusión de políticas educativas”. Revista: REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. 2007. Volumen 5 N° 3. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/551/55130506.pdf>