

# Evaluación de la calidad educativa: De los sistemas centrales al aula. Estudio del impacto de las políticas de devolución de información personalizada a las escuelas en tres provincias de Argentina

*Silvia Montoya, Juan Cruz Perusia y  
Alejandro Vera Mohorade*

## INTRODUCCIÓN

En el año 2001, el Ministerio de Educación de la Argentina a través del Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE)<sup>1</sup>, acordó con algunas provincias impulsar una devolución de información personalizada a los establecimientos educativos. Esto significaba hacer llegar a cada escuela un conjunto de información que mostrara la situación de esta a través de una serie de indicadores educativos, entre los que se destacaban los resultados de las evaluaciones de la calidad.

---

<sup>1</sup> El IDECE fue en el año 2001 el organismo encargado de elaborar las estadísticas educativas y evaluaciones de calidad en Argentina.

Dada esta experiencia de haber podido complementar los informes generales y demás estrategias de difusión con nuevos instrumentos a nivel del establecimiento educativo, surgió la oportunidad de hacer una evaluación del alcance y resultados que ha tenido esta política.

El objetivo general del trabajo es analizar el impacto de la política en tres provincias argentinas, determinando en primer lugar la cobertura efectiva de la misma; luego estudiando la legitimidad que tienen los sistemas de información educativa entre los directores y docentes; y finalmente analizar el aprovechamiento que se hizo de la información dentro de las escuelas.

Para esto, el documento presenta la siguiente organización: en la sección 2 se revisa el contexto en que fue aplicada la política de devolución de información, considerando aquí antecedentes de los sistemas de información educativa en Argentina, los problemas que estos enfrentan y cómo influye la organización federal del sistema educativo en la instrumentación de la política considerada.

En segundo lugar, presentamos los objetivos de la investigación, seguidos luego por los conceptos teóricos que tomamos para organizar el análisis de la información obtenida.

En las secciones 5 y 6 sintetizamos la metodología utilizada en el estudio y hacemos una caracterización de cómo se implementó esta política en cada una de las provincias participantes, respectivamente.

La sección 7 presenta los resultados de la investigación y se organiza de acuerdo a los objetivos que se plantearon; es decir, analizando primero la cobertura de la política, segundo la legitimidad de los sistemas de información y por último el uso de la información educativa a nivel del establecimiento.

El informe finaliza con una síntesis de lo que se consideran los principales hallazgos de la investigación y un conjunto de recomendaciones.

## **I. DEVOLUCIÓN PERSONALIZADA DE INFORMACIÓN: CONTEXTO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA**

Cuando hablamos de información *personalizada* nos estamos refiriendo a aquella información referida específicamente al establecimiento receptor (por ejemplo, indicadores de promoción, repitencia, resultados en las pruebas de calidad) que además va acompañada por datos adicionales que le permiten situar su propia información en el contexto de

otras unidades educativas o grupos de referencia relevantes para la comparación.

La política de devolución de información que se impulsó en 2001 proponía distribuir a los establecimientos educativos dos instrumentos: la Ficha del Establecimiento y la Ficha de Calidad. Ambas fichas reunían un conjunto de información educativa, del establecimiento y de otros grupos de comparación; y se pretendió que estas puedan ser distribuidas directamente en las escuelas o que al menos sirvieran como base para el diseño de instrumentos similares. En la sección 6 de este informe se realizará una descripción detallada de los instrumentos utilizados en cada una de las provincias.

### **1.1. Los sistemas de información educativa en Argentina**

El sistema educativo argentino, durante la década del 90, se caracterizó por ser objeto de profundas transformaciones, entre las que se destacan:

1. Finalización, en el año 1994, de la transferencia de todos los servicios educativos de nivel no universitario desde el ámbito nacional a las provincias, que se convirtieron en las responsables de planificar, organizar y administrar sus propios sistemas educativos.
2. Sanción, en el año 1993, de una nueva ley general de educación, conocida como Ley Federal de Educación (Ley 24.195), que cambió por completo la estructura de la oferta educativa y extendió la obligatoriedad de la enseñanza de 7 a 10 años.

En el marco de estas reformas, el Ministerio Nacional de Educación inició la realización de acciones sistemáticas y permanentes ligadas a la evaluación educativa y a la producción de información estadística.

Así, las evaluaciones de calidad educativa se han implementado anualmente desde 1993 y consisten en la aplicación de pruebas estandarizadas a la población de alumnos de distintos niveles educativos<sup>2</sup>. En estos años también tuvo un importante crecimiento el sistema nacional de estadísticas educativas, primero con el Censo Nacional de Establecimientos y Docentes de 1994 que sentó las bases para la confección de

---

<sup>2</sup> El único año en el que no se aplicaron estas evaluaciones fue el 2001. Estas fueron suspendidas a último momento en el marco de las severas dificultades que afrontó toda la administración pública en ese período.

series nacionales continuas, y luego a partir de 1996 con relevamientos censales de periodicidad anual.

Los principales usuarios de esta información han sido los distintos niveles gubernamentales del sistema educativo, nacional y provinciales; sin embargo, a lo largo del tiempo también se instrumentaron distintos mecanismos para que otros usuarios interesados pudieran utilizar la información recopilada.

Así por ejemplo, la información proveniente de los relevamientos anuales y de los operativos de evaluación de la calidad fue publicada en informes generales con distintos niveles de desagregación de modo de que pueda ser utilizada con fines de consulta e investigación.

En el caso de los resultados de los operativos de evaluación, tuvieron una difusión que fue más allá del público especializado. En este sentido, y a los fines de esta investigación, resulta relevante mencionar que el ministerio nacional y las provincias articularon distintas políticas para hacer llegar a las escuelas información proveniente de las evaluaciones, como fueron los resultados mismos de las pruebas y las recomendaciones metodológicas para la enseñanza<sup>3 4</sup>.

## **1.2. Problemas en la legitimidad y el aprovechamiento de la información de las pruebas nacionales**

Durante la década del 90, la mayoría de los países de América Latina desarrollaron sus propios sistemas de evaluación de la calidad educativa<sup>5</sup>. Como se explicó en la sección anterior, en la Argentina las pruebas nacionales ya llevan 10 años de implementación sistemática, por lo que se han instalado de manera importante en la sociedad en general y con especial fuerza en los sectores educativos; sin embargo, esto no impidió que surgieran algunas críticas desde diversas fuentes.

Una de las principales apunta a que este sistema genera una inmensa cantidad de información pero con muy poca utilización y con escasa capacidad de ser usada en la mejora de los sistemas educativos. Respecto

---

<sup>3</sup> Las recomendaciones metodológicas para la enseñanza son publicaciones dirigidas a los docentes que buscan analizar debilidades y fortalezas en el aprendizaje de los alumnos.

<sup>4</sup> Para una descripción detallada de las políticas de devolución de información proveniente de las evaluaciones de calidad, ver Narodowski (2000).

<sup>5</sup> Para una exposición de cómo ha sido la evolución de estos sistemas en distintos países, ver por ejemplo Rojas y Esquivel (1998), y Wolf (1998).

de esto, es justo mencionar que a nivel ministerial, tanto nacional como de las provincias, esta información se ha constituido en fuente de consulta permanente para el diseño de acciones de capacitación, políticas compensatorias y de planeamiento en general.

Sin embargo, la crítica anterior puede estar más sustentada por lo que se percibe dentro de las escuelas como impacto del sistema. Narodowski (2000: 73) reconoce como una de las fuentes principales de crítica de los ministerios provinciales hacia el sistema de evaluación de la Argentina su “impacto limitado en el hacer del aula”. La crítica anterior lejos está de ser un patrimonio exclusivo de los sistemas de información educativos de la Argentina. Tal como menciona Ravela (2000: 6) analizando los sistemas de evaluación latinoamericanos, una de las falencias más comunes es el “insuficiente aprovechamiento de la información producida por los sistemas de evaluación, lo que tiene como consecuencia el insuficiente impacto del sistema de evaluación en el conjunto del sistema educativo”.

Un factor de importancia en la interpretación de estas críticas es contrastar la importancia que adquirieron los operativos de relevamiento estadístico y las evaluaciones nacionales en la Argentina con las acciones de difusión o devolución de dicha información.

La situación es que existen, por un lado, procesos de recopilación caracterizados por grandes dimensiones y gran sistematicidad<sup>6</sup>; y por otro, se presenta una devolución hacia las escuelas con poca sistematización, ya sea porque no suele estar claro cuáles serán los instrumentos de devolución que se generarán (más allá de los informes generales) ni los tiempos en los que estos llegarán.

La asimetría señalada entre recursos destinados a la recopilación de información y a su difusión implica serios riesgos para la legitimidad del sistema. Esta situación es bien descrita por Rojas y Esquivel (1998: 88) en su estudio sobre 21 sistemas de medición del logro académico en América Latina. Consideran que “diseñar una estrategia clara sobre cómo se puede usar la información y fundamentalmente sobre el tipo de información que se devolverá a los distintos niveles del sistema” es un aspecto crítico sobre todo en las evaluaciones censales, pues “si la es-

---

<sup>6</sup> Mientras que el Relevamiento Anual recopila información sobre matrícula, cargos docentes y características de todos los establecimientos educativos anualmente, el Operativo Nacional de Evaluación realizó pruebas censales del último año de Nivel Medio desde 1997 a 2000; en este último año también se evaluó el universo de alumnos de sexto año de nivel primario, de esta manera las pruebas censales fueron aplicadas a algo más del 10% de alumnos matriculados en toda la educación común del país.

cuela y el estudiante no reciben en un período relativamente corto información acerca de sus logros y si dicha información no se materializa en acciones concretas, entonces el sistema se convierte en un ejercicio mecánico y costoso, que genera una gran cantidad de información que en últimas no es utilizada, hecho que incide en la seriedad y prestigio que se le asigne al proceso”.

### 1.3. Objetivos de política y niveles de gobierno

Los problemas reseñados en el punto anterior, legitimidad del sistema de información y aprovechamiento de la misma a nivel del establecimiento, pueden ser vistos como los motivadores principales de la política de información personalizada impulsada. Sin embargo, consideramos que estos problemas influyen de manera distinta en los niveles de gobierno nacional y provinciales y solo entendiendo esta influencia puede llegar a analizarse el funcionamiento e implementación de la política.

En primer lugar, es pertinente explicar que los ámbitos de injerencias de los ministerios nacionales y provinciales en el sistema educativo argentino están determinados por su organización federal.

La generación de los sistemas de información, según los artículos 48 a 50 de la Ley Federal de Educación, es una responsabilidad compartida entre la administración nacional y las provincias. En la práctica, esto se instrumenta por medio de un rol de coordinación por parte de la primera, mientras que las segundas asumen funciones más ejecutivas o de acción, siendo las que terminan llegando directamente a las escuelas para la recopilación y devolución de la información.

Esta asignación de responsabilidades, sumado al hecho de que el Estado Nacional no es el responsable de la gestión de las escuelas, hacen que estos sistemas de información sean para él instrumentos de generación de insumos para el diseño de políticas centrales, que solo en muy pocos casos pueden trasladarse a niveles particulares (nivel establecimiento). Es decir, puede llegar a verse como un sistema estadístico centralizado que permite el monitoreo de distintas variables relevantes, tal como pueden existir en otras áreas, como la economía, salud o trabajo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En determinadas ocasiones las evaluaciones nacionales dieron lugar a políticas nacionales que llegaban a las escuelas, en general fueron políticas de capacitación instrumentadas a partir de la elaboración de materiales de capacitación para el docente; sin embargo, estas políticas no fueron ejecutadas sistemáticamente.

Por su parte, las provincias, si bien hacen un uso de la información similar al del ministerio nacional al nivel de la gestión, necesariamente deben incluir entre sus objetivos otras cuestiones que involucren más directamente a los establecimientos, lo que efectivamente sucede con el sistema de evaluación<sup>8</sup>.

En virtud de estas diferencias, parece coherente plantear que mientras la administración central busca principalmente la sustentabilidad del sistema y el incremento de la calidad de la información recogida para mejorar los insumos que se utilizan en el diseño de políticas, las provincias también están enfocadas a intentar colaborar con la gestión microescolar, pues son ellas las principales responsables, ante la sociedad, de los resultados obtenidos por su sistema educativo.

## II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos de la presente investigación se presentan en los siguientes puntos:

1. Conocer la cobertura específica de la política en cada provincia: dado el objetivo declarado de las administraciones provinciales de que la información esté disponible en los establecimientos para ser utilizada como insumo para la mejora, pretendemos saber si las escuelas han efectivamente recibido la información.
2. Analizar la legitimidad de los procesos de recopilación de información educativa: la sustentabilidad y calidad de la información que recopila el sistema depende en gran parte de su legitimidad entre directores y docentes, por esta razón nos interesa conocer cuáles son sus percepciones en cada provincia.
3. Estudiar la utilización de la información de las pruebas de calidad a nivel del establecimiento educativo.

---

<sup>8</sup> Esta aseveración está sustentada, no solo en la lógica del argumento expuesto, sino por la información brindada por las autoridades educativas entrevistadas en las provincias, donde todas manifestaron como principal objetivo del sistema de evaluación el de generar insumos de información para su uso en la escuela.

### III. CONCEPTOS TEÓRICOS SOBRE LEGITIMIDAD Y USO DE LA INFORMACIÓN

#### 3.1. Definición de la legitimidad y su construcción en los sistemas de información educativos

Las teorías sobre capacidad de gestión pública destacan que el resultado de una política no se define únicamente por la acción estatal; el marco institucional en que esta se desenvuelve así como las características de los actores con que interactúa comportan elementos centrales de su desarrollo. En tal sentido, el comportamiento errático del ciclo de una política refleja en muchos casos la resolución de conflictos entre los múltiples actores.

La legitimidad de un objetivo político supone el consentimiento de quienes serán afectados por él, pero dado que desde una perspectiva realista el consentimiento no es dado de hecho (salvo por la mediación amplia del voto) lo más que puede esperarse es demostrar que las instituciones políticas y sus objetivos son de tal clase que es razonable que las personas consientan con ellos (Korsgaard M; 1996: 85). Bajo esta perspectiva, la democracia exige una adecuada combinación de los principios de delegación y de participación, de forma tal que el primero de ellos no sea un fin en sí mismo, sino simplemente uno de los instrumentos usados para promover la más amplia participación.

Concretamente, pretendemos analizar la legitimidad del sistema de evaluación de calidad educativa, abordando el concepto a nivel de las representaciones sociales construidas en el ámbito docente. Este tipo específico de construcciones mentales emerge dentro de los grupos frente a hechos y objetos que exigen normalizarlos dado su carácter conflictivo o relevante para la identidad del grupo social, y básicamente sirven como patrones de las percepciones y organizadores de las prácticas del grupo (Doise, 1986).

Este abordaje permitirá conocer cuáles son actualmente las percepciones que los docentes tienen respecto de una de las líneas de reformas implementadas hace diez años en Argentina, que implicó, entre otras cosas, darle un mayor carácter público al hacer en el aula.

Dentro de este marco de las representaciones, estudiaremos la legitimidad del sistema de evaluación de acuerdo a dos definiciones: legitimidad en la formulación de la política y legitimidad en su implementación.



### ***1. Legitimidad en la formulación de la política***

Implica que directores y docentes reconozcan los objetivos generales del sistema de evaluación y estén de acuerdo, en términos generales, con el mismo. Respecto de estos objetivos, cabe indicar que en la literatura sobre sistemas de evaluación para la mejora de la calidad educativa se distinguen dos grandes tipos de diseños: a. Evaluaciones cuyos resultados tendrán consecuencias directas para los individuos o instituciones y por tanto, implican un cierto nivel de riesgo o amenaza porque conllevan algún tipo de sanción positiva o negativa y; b. Evaluaciones cuyos resultados tienen una función únicamente informativa y formativa, pero no entrañan consecuencias (Ravela, 2001).

En el caso argentino, desde el momento de la formulación del sistema se persiguieron objetivos formativos, sin consecuencias directas sobre las escuelas. Sin embargo, la instauración de las evaluaciones censales en la finalización del nivel medio en el año 1997 respondió a que las autoridades comenzaron a pensar que las evaluaciones nacionales deberían ser utilizadas, en un futuro cercano, con fines de acreditación del nivel, idea sostenida durante un tiempo y finalmente desestimada. Por esta razón resulta de sumo interés averiguar cuáles son las representaciones de directores y docentes acerca de los objetivos del sistema de evaluación.

### ***2. Legitimidad en la instrumentación de la política***

El hecho de estar de acuerdo o no con la implementación de un sistema nacional de evaluación no implica necesariamente que la misma opinión se mantenga para la manera en que se instrumenta.

Por esta razón, pretendemos conocer cuáles son las representaciones del sector docente con respecto a las pruebas, si creen que estas miden bien el rendimiento de los alumnos y cuáles son los aspectos a mejorar del sistema.

### **3.2. Utilización de la información en el establecimiento**

Como señala Ravela (2000), la mayor parte de los países de Latinoamérica puso en marcha su sistema de evaluación de aprendizajes sobre la base de definiciones muy genéricas acerca del rol e impactos que esperan que tenga en el sistema educativo y sin una clara conciencia en

cuanto a que las decisiones técnicas que se adoptan en el proceso de implementación de las evaluaciones pueden servir para unos fines pero no para otros.

Sin embargo, es justo reconocer que la utilización de la información de una evaluación para conducir a la mejora es un procedimiento complejo sobre el cual existen múltiples interrogantes y pocas respuestas certeras. Es decir, para que la disponibilidad de información pueda convertirse en acción y luego en mejora, existen muchas dificultades<sup>9</sup>.

En el caso que nos ocupa, cuando se enunció como objetivo desde la administración central brindar información a los establecimientos y que estos la utilicen para la mejora, a priori no se definió con precisión el uso que se pretendía dar a la información del sistema de información educativa. Simplemente la acción era poner a disposición de las escuelas unos indicadores educativos para que sean utilizados de acuerdo a sus propios criterios.

La no definición explícita del uso deseado por parte de la autoridad nos obliga, a los fines de sistematizar el análisis, a definir el potencial uso que se le puede dar.

Analizando en la literatura el concepto de *utilización* o *uso* de los resultados de una evaluación, podemos decir que actualmente existe un cierto consenso de considerarlo como un concepto no unívoco, sino concebido con múltiples dimensiones (Shulha y Cousins, 1997): *instrumental*, *conceptual* o *iluminativa*, y *simbólica*. De manera muy sintética, en el primer caso estamos hablando de una evaluación que proporciona información para la toma de decisiones. En el segundo caso, la información proporcionada no es aplicada directamente a la toma de decisiones, sino que brinda elementos que iluminan la concepción de un individuo o grupo sobre determinada realidad. El tercer tipo de uso, a su vez, se refiere a cómo la información provista por la evaluación desempeña una función política, en el sentido de brindar apoyo y racionalidad a decisiones tomadas con otros fundamentos ajenos a esta información.

Si bien como afirman Leviton y Hughes (en Thompson, 1994), muchas veces es difícil determinar dónde finaliza el uso conceptual y dónde comienza el instrumental, creemos que en el caso de esta política en particular, a

---

<sup>9</sup> Existen distintos factores que explican estas dificultades. Abordando este tema desde ópticas distintas, pueden verse, por ejemplo, los trabajos de Weiss (1995, 1998) y O'Day (2002) que analizan condiciones que llevan desde el conocimiento de la información hacia un proceso de cambio y mejora en la escuela.

priori, se estarían presentando ambas posibilidades y de manera no excluyente. Por ejemplo, en aquellos establecimientos educativos que hayan utilizado la información de rendimiento académico para diseñar algún programa compensatorio en los contenidos con mayores dificultades dentro de un área determinada, estaríamos en caso de una utilización instrumental; ahora si se diera el caso de instituciones que busquen hacer una difusión de los resultados obtenidos hacia la comunidad educativa para sensibilizarla acerca de la existencia de un problema determinado, estaríamos ante un uso iluminativo.

El análisis que haremos de los resultados de la encuesta con relación al uso de la información a nivel del establecimiento estará guiado por estos principios. Sin embargo, los usos instrumental e iluminativo son conceptos bastante generales sobre los que es factible hacer distintas interpretaciones. Por esta razón, a continuación presentamos más precisiones sobre el enfoque que adoptaremos.

Respecto del uso iluminativo o conceptual, no queremos descartar su existencia de plano, sin embargo primero decimos que compartimos con Tiana (1998) que esta utilización es más factible que ocurra a nivel sistémico que institucional, pues si una escuela quisiera hacer este tipo de difusión solo estaría en condiciones de hacer un uso conceptual *restringido* de la información, en el sentido de que al no contar con resultados particulares de otros establecimientos, solo estaría en condiciones de presentar sus propios resultados, comparándolos a lo sumo con el de otros grupos.

Con respecto a la utilización instrumental, nos centraremos en intentar verificar primero si los establecimientos tienen, entre sus objetivos, el desarrollo de cambios institucionales para la mejora. Luego analizaremos si la información provista por las autoridades educativa es considerada un insumo de importancia en el diseño de estos procesos.

Para el concepto de *cambio*, en nuestro estudio nos centraremos en los lineamientos que siguen.

Primero, reconociendo que dentro de una institución educativa intervienen dimensiones sociales y personales, tomamos al cambio como “un proceso de construcción institucional en el que el centro como organización se embarca en una determinada actitud reflexiva y crítica de su realidad, de sus prácticas educativas” (Escudero, 1989; en Coronel Llamas, 1996). Por esto hablaremos de un *cambio institucional* para hacer referencia a este proceso que estamos explorando.

Segundo, la preeminencia de la dimensión institucional por sobre la personal hace que se pueda verificar el involucramiento tanto del director como de los docentes dentro de cada institución estudiada.

Finalmente, la definición del cambio como un proceso nos conduce a diferenciar las fases en que se puede encontrar el mismo dentro de cada establecimiento educativo, que se inicia con una valoración o diagnóstico, sigue con la formulación de un plan que involucra líneas de acción, responsables concretos y plazos; continúa con la implementación de las acciones y finaliza con el análisis de los resultados emprendidos.

## IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 4.1. Definición del universo

El estudio se implementó en tres provincias argentinas: La Pampa, Tierra del Fuego y Tucumán. La elección estuvo basada en obtener una visión, lo más amplia posible, de los distintos mecanismos de devolución de los resultados de las pruebas que se implementan en las provincias. En los casos seleccionados, mientras que en La Pampa la devolución se organiza por medio de los supervisores de nivel, en Tierra del Fuego es mediante el contacto directo entre las autoridades de la administración central y las escuelas; y en Tucumán se aprovechan mecanismos más *pasivos*, en el sentido de que la distribución depende en mayor medida del esfuerzo e interés de los directores de las escuelas (esto se amplía en la sección 6).

Como consecuencia de estas diferentes políticas de devolución adoptadas por cada una de las provincias estudiadas, creemos que los resultados obtenidos pueden servir para obtener orientaciones de política en otros sistemas parecidos.

Las fuentes de información principales provinieron de operativos de recolección de información especialmente diseñados para la investigación por medio de los cuales docentes y directores de los establecimientos educativos de las provincias respondieron sobre el uso de la información recibida y con opiniones acerca de distintos aspectos del sistema de evaluación.

A continuación se expone una síntesis de la población objeto del estudio:

- **Población objetivo:** los 280 establecimientos educativos de Nivel Medio que participaron del Censo de Evaluación Educativa del año 2000 en las provincias de La Pampa, Tierra del Fuego y Tucumán.

- **Unidades de observación:** los directores de los establecimientos seleccionados, y dos docentes, uno de Matemática y otro de Lengua.
- **Cobertura del estudio:** censal en La Pampa y Tierra del Fuego, muestral en Tucumán. La muestra estuvo compuesta por 93 establecimientos<sup>10</sup>.

**CUADRO 1**  
**Universo objeto del estudio, por provincia**

Provincia	Cantidad de establecimientos
La Pampa	78
Tierra del Fuego	19
Tucumán	183
Total	280

#### 4.2. Instrumentos de recolección de información

Se aplicaron encuestas estandarizadas a cada uno de los directores y dos docentes de los establecimientos educativos seleccionados. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas con autoridades educativas en cada una de las provincias con el objetivo de conocer cuáles fueron las particularidades que adoptaron las políticas de devolución de información en ellas.

### V. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PROVINCIALES

Como consecuencia de la organización federal del sistema educativo, si bien desde el ministerio nacional se dieron los insumos para el diseño de las políticas de devolución de información personalizada, cada provincia que impulsó este tipo de acciones le dio características particulares, de acuerdo a sus propias definiciones de política y posibilidades.

Para brindar los elementos que permitan un mejor conocimiento del contexto en que se aplicaron estas acciones en las tres provincias estudiadas, comenzamos diciendo que las dimensiones de sus sistemas edu-

<sup>10</sup> En el anexo metodológico se explican los criterios de selección de las unidades de observación y de confección de la muestra.

cativos son muy diferentes. En términos de alumnos y establecimientos, el de Tierra del Fuego constituye el sistema más pequeño del país; el de La Pampa es bastante más grande que el primero y de una dimensión parecida al de unas 10 provincias argentinas que pueden considerarse medianas a pequeñas; finalmente el de Tucumán se encuentra entre los 9 mayores del país. En cuanto a disponibilidad de recursos, mientras que Tucumán se encuentra entre las jurisdicciones con un menor gasto educativo por alumno en el año 2000, las otras dos están entre las que alcanzan mayores valores en este indicador.

Una cuestión adicional que queremos recalcar es el referido a la estabilidad de las burocracias provinciales en sus cargos. Mientras que en la provincia de Tucumán el funcionario al frente de las evaluaciones de calidad se desempeña desde el año 2000, en los casos de Tierra del Fuego y La Pampa los responsables están desde los inicios del sistema nacional de evaluación, en el año 1993.

La siguiente es una síntesis de las políticas implementadas en cada una de las provincias según fueron descriptas por las autoridades provinciales correspondientes<sup>11</sup>.

## La Pampa

A mediados del año 2001 se sancionó una resolución ministerial que, en el contexto de una reorganización del sistema de supervisión escolar,

**CUADRO 2**  
**Sistemas educativos provinciales estudiados**

	La Pampa	Tierra del Fuego	Tucumán
Establecimientos	449	109	1.312
Alumnos	78.859	36.894	351.333
Gasto educativo por alumno (\$)	1.760	1.984	805

*Fuente:* Elaboración propia, en base a Relevamiento Anual 2000, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; y a “Costos del Sistema Educativo”, Proyecto Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

<sup>11</sup> Esta síntesis fue elaborada a partir de: A. Informes que las autoridades provinciales elaboraron especialmente para este proyecto antes de la aplicación de las encuestas en las escuelas; B. Entrevistas realizadas por profesionales del CIECE a las mismas autoridades durante la realización del operativo de campo.

instituyó una acción denominada “Plan Anual de Mejoras”. Por esta se instruyó a cada supervisor (*coordinador* es la denominación legal en La Pampa) para que en forma conjunta con el equipo directivo de cada institución detectara un problema urgente o grave. A partir del análisis de sus causas, debían elaborar un plan de mejora con una clara demarcación de responsabilidades y momentos de control a cargo del supervisor.

Lo expuesto fue el antecedente de la devolución de información personalizada realizada, por lo que a cada supervisor se le entregó información estadística de las escuelas de su ámbito y los resultados del Operativo Nacional de Evaluación. Se los comparó con la media provincial y nacional y la ubicación obtenida en términos de terciles. Además, también se entregó el desagregado de los resultados por capacidades y contenidos que se evaluaron.

En cuanto a los antecedentes de devolución de información a las escuelas en la provincia, desde los inicios del sistema de evaluación se hizo llegar a ellas sus propios resultados obtenidos en las evaluaciones, primero a través de una relación directa entre las autoridades educativas y los directores de cada establecimiento, y a partir del año 1997 involucrando en este proceso a los supervisores. Además, desde el año 1996, estos fueron instruidos para trabajar con los materiales de capacitación que se generaban a partir de los resultados en las evaluaciones (Recomendaciones Metodológicas para la Enseñanza y otros módulos de capacitación).

## Tierra del Fuego

La devolución de la información a las escuelas se instrumentó por medio de jornadas en las que se convocó a representantes de los distintos establecimientos educativos de las provincias, pudiendo asistir tanto directores como docentes. Esta devolución en jornadas es un procedimiento habitual en la provincia, que es posible gracias al reducido tamaño del sistema educativo.

En el año 2001 se entregaron por primera vez fichas institucionales, elaboradas por el ministerio nacional, con indicadores estadísticos y resultados de las pruebas, que podían ser comparados con valores de la provincia y del total del país. Además, se entregaron los resultados por escuelas, desagregados en contenidos y capacidades.

Los antecedentes de devolución en la provincia están dados por un activo trabajo en hacer llegar a las escuelas los distintos tipos de materiales que se generaban en el ministerio nacional, con adaptaciones a los resultados obtenidos en la provincia.

## **Tucumán**

Razones presupuestarias determinaron la imposibilidad de enviar la información de las pruebas a cada una de las escuelas. En consecuencia, se prepararon los resultados de las evaluaciones en sobres, que debían ser retirados por las autoridades de cada establecimiento en las dependencias del Ministerio de Educación provincial. El aviso acerca de la disponibilidad de la información se realizó por medio de un comunicado de prensa en el periódico de mayor circulación de la provincia.

La información entregada consistió en una síntesis de los resultados a nivel de la provincia, juntos con los valores alcanzados por el establecimiento. Por una cuestión de disponibilidad de la información, en una segunda instancia se devolvieron los resultados (utilizando el mismo mecanismo) desagregados por contenidos y capacidades.

Según lo informado por la autoridad del área de evaluación, se estima que el material de difusión de los resultados fue retirado aproximadamente por el 80% de los directores.

El cuadro que sigue presenta una síntesis de las características de la devolución de información de 2001 en cada una de las provincias estudiadas.

## **VI. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **6.1. Cobertura de la política**

En este apartado analizaremos el alcance efectivo de las políticas de devolución de información de las provincias hacia los establecimientos educativos, describiéndolas desde la perspectiva dada en las encuestas por los directores y docentes. Específicamente, pretendemos saber si ambos conocen los resultados de las evaluaciones de calidad educativa, pues en todas las provincias se manifestó como objetivo que esta información llegue a ellos.

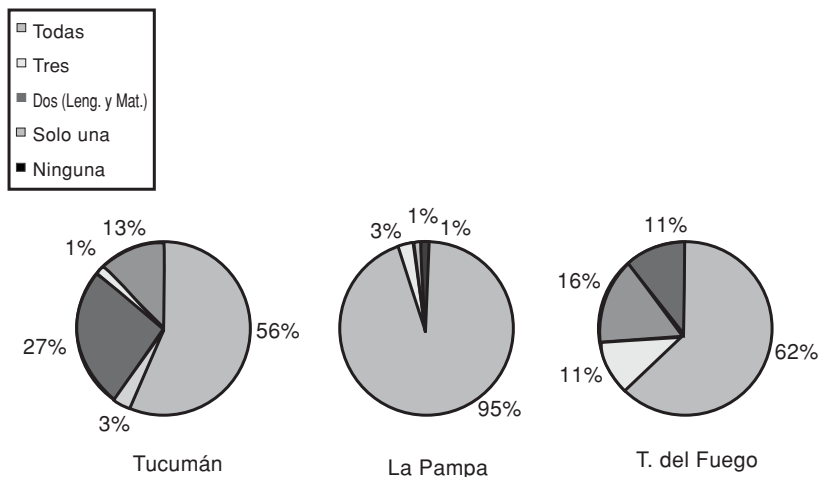
Para verificar la llegada de los resultados a la escuela, se indagó puntualmente si conocían los resultados de las últimas pruebas. La pregunta solo orientaba a contestar por sí o no, para cada una de las cuatro materias evaluadas (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales), sin solicitar al respondente la especificación del resultado concreto.



**CUADRO 3**  
**Estrategias de devolución de la información educativa**

	La Pampa	Tierra del Fuego	Tucumán
<b>Tipo de información</b>	Indicadores educativos Resultados en las pruebas: -Contenidos y capacidades -Ubicación ordinal del establecimiento en universo jurisdiccional -Valores provinciales y nacionales Resultados distribuidos por medio de un único informe	Indicadores educativos Resultados en las pruebas: - Contenidos y capacidades -Ubicación ordinal del establecimiento en universo jurisdiccional -Valores provinciales y nacionales -Resultados distribuidos por más de un informe en distintos momentos del tiempo	Indicadores educativos (distribuidos por la Dirección de Estadística) Resultados en las pruebas: -Contenidos y capacidades (distribuidos por la Dirección de Calidad) -Valores provinciales
<b>Instrumentación de la devolución</b>	La información llega a las escuelas por medio de su supervisor La devolución se da en el marco de una resolución ministerial que impulsa el Plan de Mejoras	La información llega a las escuelas por medio de reuniones convocadas y organizadas directamente por el ministerio provincial	Cada escuela debe buscar su información en el ministerio. Dos organismos del mismo ministerio trabajaron con distintos instrumentos sin coordinar acciones para hacer llegar la información.
<b>Monitoreo de la utilización de la información</b>	El supervisor es responsable de que las escuelas elaboren un Plan de Mejoras (especialmente en las de mayores problemas), aunque no se prevén penalidades si no se cumple	Ninguno	Ninguno

**GRÁFICO 1**  
**Conocimiento de los resultados por parte de los directores**



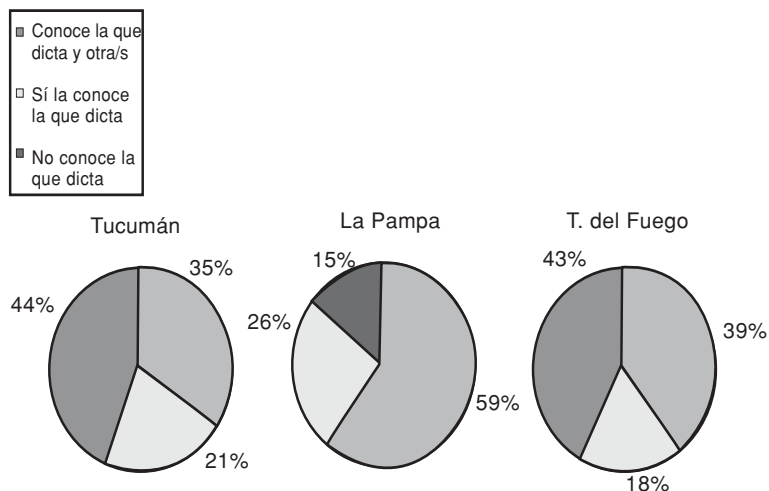
Puede observarse que existe una importante diferencia entre provincias en el conocimiento de los resultados por parte de los directores. En La Pampa, prácticamente la totalidad de ellos (95%) declara conocer los resultados de las cuatro materias; mientras que Tierra del Fuego esto solo sucede en un 62% de los casos y en Tucumán en un 56%. Cabe indicar a su vez que esta última provincia muestra el más alto porcentaje de directores que no conoce ninguno de los resultados (13%).

Si se reduce el objetivo de la política a que al menos hayan recibido los resultados de las áreas consideradas centrales, Matemática y Lengua, la situación es más homogénea entre provincias y la cobertura alcanza en todos los casos a más del 85% de los establecimientos.

Los otros receptores potenciales de la información dentro del establecimiento, según las definiciones de política de las provincias, eran los docentes, especialmente aquellos cuyas áreas fueron evaluadas. El gráfico que sigue muestra cuál es la situación en estos actores.

En el gráfico 2 observamos, en primer lugar, que la provincia de La Pampa es la que muestra el mejor nivel de presencia de la información en sus docentes, un 59% declaran conocer resultados que van más allá de la asignatura a su cargo. En las otras dos provincias, esta proporción es bastante menor, no superando en ningún caso el 40%.

**GRÁFICO 2**  
**Conocimiento de los resultados por parte de los docentes**



Luego, si consideramos como un estándar aceptable de difusión que estos conozcan los resultados de la evaluación realizada al menos en la materia que dictan, continúan siendo importantes las diferencias que aparecen entre las provincias<sup>12</sup>. Las respuestas brindadas por los docentes en este sentido denotan serias dificultades en el acceso a estos resultados porque encontramos una alarmante proporción de docentes que no conoce ni siquiera este resultado. En Tucumán estos casos representan el 44% y en Tierra del Fuego el 43%; solo en La Pampa se da una mejor situación con un 15%.

Tal como analizaremos más adelante, a este resultado lo consideramos de singular importancia porque en la medida en que existan estos bajos niveles de cobertura en el sector docente, el sistema de evaluación no está cumpliendo con el objetivo, definido en el ámbito provincial, de proveer insumos para la mejora. En esta situación, el docente difícilmente pueda hacer algún tipo de ajuste o reflexión acerca de sus prácticas habituales y las principales dificultades de sus alumnos.

<sup>12</sup> Téngase en cuenta que cuando analizamos el conocimiento de los docentes acerca del resultado de "la materia que dicta", solo estamos considerando Lengua o Matemática, y no las otras áreas.

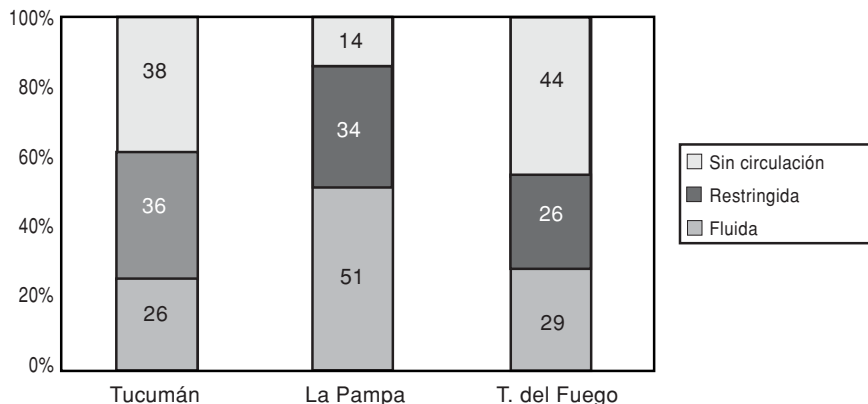
Dadas las diferencias detectadas en la efectividad de la cobertura entre directores y docentes, nos interesa conocer con mayor precisión cuál es la magnitud de este fenómeno caracterizado por un menor acceso de los docentes a la información.

Con este objetivo hemos clasificado a los docentes en tres categorías, según el nivel de circulación interna de la información educativa dentro de los establecimientos:

1. Docentes en establecimientos con fluida circulación interna de la información educativa: aquellos que conocen los mismos resultados de las evaluaciones conocidos por el director.
2. Docentes en establecimientos con circulación restringida de la información educativa: aquellos que no conocen todos los resultados conocidos por el director, pero sí los que corresponden a la asignatura que dictan.
3. Docentes en establecimientos sin circulación de la información educativa: aquellos que no conocen el resultado correspondiente a la asignatura que dicta, pero el director sí lo conoce.

El gráfico 3 presenta la distribución de docentes según estas tres categorías y diferenciando por provincia.

**GRÁFICO 3**  
**Circulación de la información en los establecimientos**



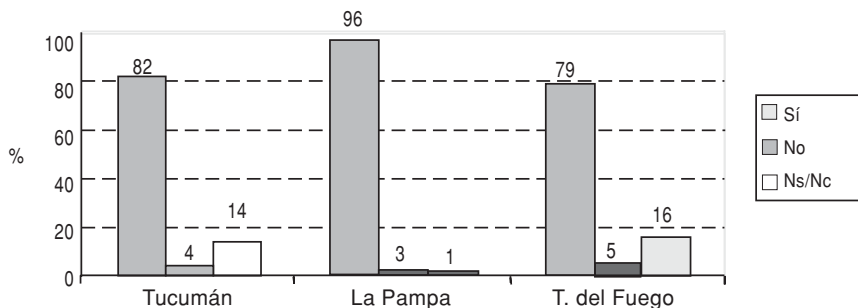
En este gráfico se observan las dificultades que existieron en Tucumán y Tierra del Fuego para que la información circule dentro del establecimiento, pues el 38 y 44% de los docentes, respectivamente, manifiestan no conocer los resultados de las pruebas de calidad, mientras que el director sí los conoce.

Dado este resultado, es importante verificar cuál fue la actitud *declarada* que tenía el director en cuanto a difusión de resultados. El gráfico que sigue muestra que la mayoría manifiesta haber difundido los resultados; en consecuencia, más allá de la actitud efectiva que cada director puede haber asumido respecto de este tema, creemos que no existe una fuerte oposición al proceso de difusión interno y probablemente los problemas se deben a otras causas más relacionadas con dificultades en la instrumentación del mismo.

## 6.2. Legitimidad de la evaluación

En esta sección analizaremos las opiniones y percepciones de directores y docentes respecto del sistema de evaluación de calidad educativa, centrándonos en los dos aspectos definidos: objetivos e instrumentación de la política.

**GRÁFICO 4**  
**¿Difundió la información? (% Directores)**



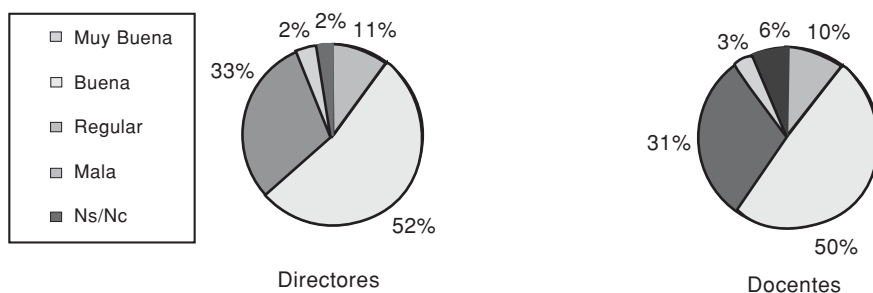
### 6.2.1. Legitimidad de los objetivos de la evaluación

La pregunta más simple y amplia que se formuló para conocer las percepciones generales de directores y docentes sobre los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), los orientaba a ubicarse en una escala de opinión sobre estos, que iba desde el “Muy Buena” a “Mala”.

Los resultados obtenidos mostraron que más del 60% de la población de directores, opina que los ONE son buenos (53%) o muy buenos (10%). El tercio restante, mayoritariamente los califica como regulares, siendo residuales las opiniones desfavorables y la no respuesta. Valores similares se encontraron en la población de docentes, aunque con un leve desplazamiento desde la categoría “Buena” hacia las de “Mala” y no respuesta. Estas últimas posiciones, sin embargo no alcanzan más del 10% de la población docente.

Realizamos distintas pruebas de asociación con el objetivo de encontrar variables que ayuden a explicar estas opiniones vertidas sobre los ONE<sup>13</sup>. Sintéticamente, obtuvimos que la opinión de los operativos no está

**GRÁFICO 5**  
**Opinión de los operativos de evaluación**



<sup>13</sup> La medida de asociación empleada es la *D de Somers*.

asociada a la cantidad de veces que los establecimientos participaron de las pruebas, ni a la sistematicidad percibida en la devolución de las pruebas, ni finalmente a los resultados obtenidos por los establecimientos.

Luego buscamos indagar cuál es el conocimiento de directores y docentes acerca de los propósitos de la evaluación y ver cómo se posicionan estos respecto de dicha política. Estos indicadores constituyen puntos claves del problema de la legitimidad, dado que en última instancia remiten al plano de los fundamentos sobre los que descansan las opiniones hacia el sistema de evaluación. Sin un consenso de partida sobre los fines que persigue el sistema, difícilmente puedan considerarse otras dimensiones derivadas de esta política.

Concretamente, cuando se indagó sobre el objetivo principal de la evaluación (cuadro 4), más del 80% de los directores opinó que era servir para la toma de decisiones. A su vez en general, se identificó a la escuela, más que a las autoridades, como actores de la toma de decisiones (45% y 36% respectivamente). En Tierra del Fuego un 63% de los

**CUADRO 4**  
**Objetivos de la evaluación**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Informar al público	10,8	7,7	5,3	8,9	19,4	9,0	13,2	14,5
A las autoridades para la toma de decisiones	36,6	38,5	26,3	36,3	30,6	41,7	34,2	35,5
A la escuela para la toma de decisiones	37,6	50,0	63,2	45,3	32,8	35,3	42,1	34,7
Sistema de Incentivos	3,2	2,6	0,0	2,6	5,4	4,5		4,5
Introducir competencia	3,2	0,0	0,0	1,6	3,8	2,6	2,6	3,2
Otro	6,5	0,0	5,3	3,7	3,8	1,9	5,3	3,2
Ns/Nr	2,2	1,3	0,0	1,6	4,3	4,1	2,6	4,5

directores vincula directamente la evaluación a la acción en la escuela, en La Pampa un 50% y en Tucumán desciende al 37%.

Por otra parte, los directores descartaron las opciones de respuesta asociadas a sistemas de evaluación con consecuencias fuertes (sistema de incentivos, competencia), siendo que estas apenas alcanzan el 4% de las respuestas. Además, se evidenció una baja proporción de casos que se inclinaron por opciones más generales o iluminativas (solo un 9% opina que el objetivo de la evaluación es informar al público).

Entre los docentes, por un lado, la toma de decisiones en la escuela desciende a un 35% y se incrementa la proporción de personas que opina que el objetivo es “informar al público”. Por otro, se elevan las respuestas asociadas a sistemas de evaluación con consecuencias fuertes, aunque estas siguen siendo minoritarias.

Estos comportamientos deben ser situados en las posiciones distintas que asumen directores y docentes dentro de las estructuras organizativas de las escuelas (típicamente divisionales, burocrática y jerárquica). Por un lado, el docente se encuentra claramente alejado de la posibilidad de tomar decisiones para el establecimiento (la gestión escolar y la introducción de cambios en el establecimiento son funciones típicas del director); y por otro, el docente está más próximo a la responsabilidad por el rendimiento de los alumnos, con lo cual las opciones vinculadas a consecuencias fuertes tienen entre ellos un margen de posibilidad más amplio.

El paso siguiente consiste en identificar si estos objetivos están siendo cumplidos o no. Para esto se preguntó sobre la utilidad que se le asigna a la información que surge de la aplicación de las pruebas nacionales, tanto para las autoridades educativas como para la escuela. Preguntándose por separado cada una de ellas, las respuestas tendieron a ser altamente favorables en ambas situaciones, en la población de directores el 85% responde afirmativamente respecto de la utilidad de la información para la autoridades, al tiempo que un 86% responde que es de utilidad para la escuela; en la población de docentes las proporciones de respuesta afirmativa son del 79% y del 81%, respectivamente.

No obstante la similitud de proporciones para ambas preguntas, la respuesta afirmativa no se comporta exactamente de igual manera. En el siguiente cuadro se puede observar que el reconocimiento de utilidad para ambas instancia alcanza al 81% de los directores. Debe indicarse a su vez que la situación difiere entre provincias, en Tierra del Fuego solo se posicionan de este modo un 63% de directores, mientras que en La Pampa lo hacen un 89%.



**CUADRO 5**  
**Utilidad de la información**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Para la autoridad y la escuela	78,0	89,7	63,2	81,4	70,5	84,9	75,7	76,9
Solo para la autoridad	5,5	2,6	10,5	4,8	4,5	8,2	5,4	6,1
Solo para la escuela	7,7	2,6	15,8	6,4	14,2	3,4	5,4	8,9
Para ninguna de las dos	8,8	5,1	10,5	7,4	10,8	3,4	13,5	8,1

En el otro extremo existe un 7% de directores que considera que la información de las pruebas no sirve en ninguna de estas dos instancias. Cuando a este 7% agregamos aquellos que consideran que la información sirve para la autoridad pero no para la escuela nos encontramos con un 12% de directores, a quienes la información que reciben no los involucra. La apatía hacia la información recibida en el establecimiento asciende a un 20% en Tierra del Fuego, es de 14% en Tucumán y de 7% en La Pampa.

Entre los docentes desciende un poco el doble reconocimiento de utilidad, pasando a un 77%, al tiempo que aumenta tanto la proporción de casos que no le otorgan utilidad alguna a la información y la que solo reconoce que la información sirve para la autoridad, pero no para el establecimiento educativo.

### **6.2.2. Instrumentación de la política de evaluación**

En el cuadro que sigue presentamos las respuestas obtenidas cuando se indagó si las pruebas miden bien el rendimiento de los alumnos.

Más allá de las limitaciones que puede existir para interpretar el resultado de esta pregunta, pues no admitía matices intermedios ni explicaciones, puede observarse que existe una crítica a la forma de evaluar. Esta no está asociada a los resultados obtenidos, ni a variables vinculadas al conocimiento del sistema o participación en las pruebas; y muestra

**CUADRO 6**  
**¿Las pruebas miden bien el rendimiento de los alumnos?**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Sí	16,1	24,4	15,8	19,5	16,1	16,0	23,7	16,8
No	77,4	70,5	84,2	75,3	74,2	73,1	71,1	73,4
Ns/Nc	6,5	5,1	0,0	5,3	9,7	10,9	5,3	9,7

que un 77% de los directores de Tucumán, un 70% en La Pampa y un 84% en Tierra del Fuego, encuentran puntos objetables en la manera en que las pruebas miden el rendimiento. La población docentes se encuentra en igual nivel de disconformidad en este aspecto.

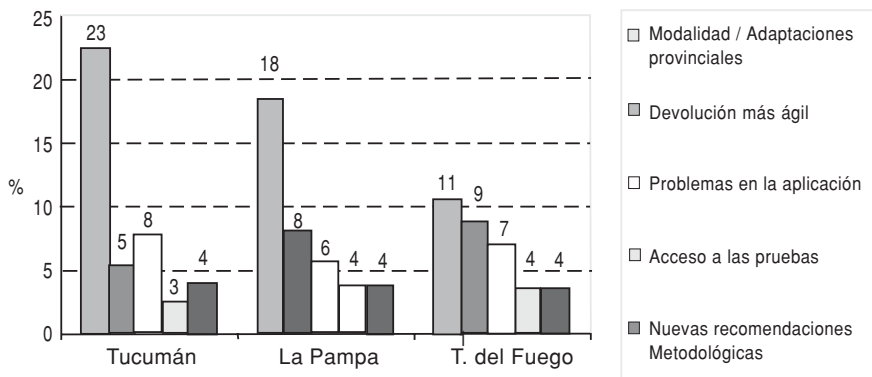
El hecho de que exista una crítica tan fuerte a lo que miden las pruebas pero no hacia los operativos de evaluación, nos hace concluir que si bien parece existir consenso acerca de la importancia de una política de evaluación, no existe acuerdo acerca de la forma en que se instrumenta.

En esta línea, nuestra encuesta también recogió que existe un conjunto de preocupaciones relacionadas con las características de las pruebas en sí o con puntos relacionados con la forma de implementar las evaluaciones, pero que de ninguna manera pueden considerarse como de oposición a la política de evaluación. El gráfico 6 corresponde a las inquietudes recogidas en un espacio de la encuesta en el que solo se pedía algún comentario de los temas tratados durante la misma. Dado que no existía ninguna indicación sobre qué temas se debían volcar aquí, creemos que las inquietudes recogidas pueden considerarse de mucha fuerza.

Una de las mayores preocupaciones es que los instrumentos no estén adaptados a la orientación del establecimiento, junto con quejas vinculadas a un reclamo de participación de las provincias en la elaboración de estos instrumentos o a pruebas adaptadas a necesidades de la provincia. Si tenemos en cuenta la existencia de iniciativas de evaluaciones provinciales, como las que se están implementando en La Pampa y Tucumán, que hacen mucho más visible los esquemas participativos que las pruebas nacionales, puede llegar a entenderse cuál es la crítica que se está efectuando.

Por último y en línea con lo anteriormente desarrollado, el análisis de la pregunta acerca de los aspectos en los que creen directivos y do-

**GRÁFICO 6**  
**Críticas al sistema nacional de evaluación**



centes que el sistema de evaluación debe ser mejorado, nos muestra que en la primera respuesta de tres (por orden de importancia), tenemos nuevamente la idea de que debe revisarse el diseño de las pruebas o de la metodología en términos generales. Como otra opción importante, principalmente entre los docentes de La Pampa y Tierra del Fuego, aparece “aumentar el compromiso de los alumnos”.

### 6.3. Utilización de la información

Esta sección brindará los principales hallazgos relacionados con la utilización que se hizo de la información educativa dentro de los establecimientos. Para esto, en primer lugar nos centramos en si existió algún tipo de uso iluminativo y cuáles son las actitudes de docentes y directores hacia esta posibilidad. Luego, estudiamos el uso efectivo de la información para el diseño de los procesos de mejora.

#### 6.3.1. Las escuelas y el uso iluminativo de la información

Para comenzar a analizar si las escuelas han difundido la información hacia alumnos y padres, debemos tener en cuenta que no existe ningún tipo de incentivos por parte de las autoridades gubernamentales a hacer-

**CUADRO 7**  
**Aspectos a mejorar en el sistema de evaluación**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Diseño de pruebas	48,4	26,9	15,8	36,0	42,0	23,8	21,1	32,4
Revisar Metodología	14,3	28,2	26,3	21,2	19,9	21,9	7,9	19,5
Aumentar el compromiso de los alumnos	6,6	15,4	10,5	10,6	13,3	25,2	44,7	21,4
Aumentar compromiso docentes/ directivos	8,8	10,3	5,3	9,0	8,3	5,3	2,6	6,5
Mejorar la devolución	8,8	10,3	21,1	10,6	6,1	10,6	7,9	8,1
Capacitar en el uso	11,0	7,7	15,8	10,1	5,5	5,3	10,5	5,9
Otros	2,2	1,3	5,3	2,1	5,0	7,9	5,3	6,2

lo. Es más, la posición de ellas respecto de este tema es que los resultados de las escuelas no sean difundidos públicamente, por lo que queda en manos de estas mostrarlos o no a la comunidad.

Las actitudes hacia un uso iluminativo de la información, entendido como que cualquier persona pueda conocer los resultados de las pruebas, son de rechazo. Esto seguramente se explica porque se asocia a un concepto de competencia y finalmente a un sistema que podría llegar a tener consecuencias sobre la tarea de la escuela.

La pregunta sobre qué alcance debería tener la devolución es clara en este sentido (cuadro 8), la información puede llegar a todos los integrantes de la comunidad educativa; sin embargo no a la sociedad en general.

Sin embargo, es un tanto preocupante que la difusión efectivamente realizada hacia los alumnos y los padres (cuadro 9), integrantes de la comunidad educativa, es bastante menor que el alcance que se está postulando para esta. Si bien en La Pampa se alcanzan valores cercanos al

50%, comparando este valor con el 80% de respuestas que afirmaron que la información debería estar a disposición de la comunidad educativa o ser de acceso público, la brecha es importante.

### **6.3.2. Cambio institucional para la mejora a partir de la utilización instrumental de la información personalizada**

Dado que el objetivo declarado por las autoridades provinciales es que la información educativa, especialmente la referida a las evaluaciones de calidad, sirva como insumo para la toma de decisiones, aquí buscamos constatar si los establecimientos educativos hicieron una utilización instrumental de la información personalizada recibida.

**CUADRO 8**  
**Alcance de la devolución de información**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Uso exclusivo de las entidades	2,2	0,0	10,5	2,1	3,2	0,0	2,6	1,8
Equipo directivo	25,8	17,9	42,1	24,2	17,2	9,0	15,8	13,7
Puesta a consideración de la comunidad educativa	50,5	69,2	31,6	56,3	50,0	65,4	50,0	56,3
Acceso público	20,4	12,8	15,8	16,8	25,8	19,9	28,9	23,7
Otras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,6	0,0	0,5
Ns/Nc	1,1	0,0	0,0	0,5	3,2	5,1	2,6	3,9

**CUADRO 9**  
**Difusión a alumnos y padres**

	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Alumnos	36,6	48,8	36,8	37,9
Padres	20,7	44,7	6,1	26,8

### 6.3.2.1. Concepción del cambio institucional para la mejora

Las respuestas fueron bastante coincidentes entre las provincias, y dentro de ellas, entre directores y docentes: en general los procesos de mejora o cambio institucional son vistos como procesos de reflexión y acción, que no involucra un aspecto específico de la institución sino ella en su totalidad.

Sin embargo, merecen alguna reflexión las respuestas dadas cuando se les pregunta quiénes cree que “debería liderar el proceso de cambio para una mejora efectiva”. En este caso, la mayoría de las respuestas van hacia la comunidad educativa, quedando en segundo lugar, muy lejos, el equipo directivo, y luego con atomización de respuestas en opciones de docentes, y agentes públicos externos al establecimiento.

La elección de la comunidad educativa como quien debe liderar este proceso puede considerarse una respuesta previsible, sin embargo en la sección de recomendaciones haremos algunas reflexiones al respecto orientadas a resaltar la importancia de hacer una identificación clara de este liderazgo en los procesos de mejora, junto con la importancia de que dentro de la escuela se tenga una definición precisa de lo que entendemos por este tipo de cambios.

**CUADRO 10**  
**¿Quién debe liderar procesos de cambio para una mejora efectiva?**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Agentes externos públicos	3,2	1,3	0,0	2,1	8,1	3,2	7,9	6,1
Agentes privados externos	1,1	0,0	5,3	1,1	2,2	1,9	2,6	2,1
Equipo directivo del establecimiento	32,3	17,9	15,8	24,7	18,3	15,4	23,7	17,6
Cuerpo docente	3,2	7,7	5,3	5,3	11,3	9,0	15,8	10,8
La comunidad educativa	58,1	73,1	73,7	65,8	55,9	65,4	47,4	58,9
Otros	1,1	0,0	0,0	0,5	1,1	1,3	0,0	1,1
Ns/Nc	1,1	0,0	0,0	0,5	3,2	3,8	2,6	3,4

Para cerrar esta sección sobre la concepción de directores y docentes acerca del cambio institucional, se analizó cuáles son los principales obstáculos para implementarlo.

El factor considerado más importante en las tres provincias, tanto en directores como en docentes, es la resistencia al cambio de los últimos. Como segunda opción, los directores también asignan importancia a la

**CUADRO 11**  
**Limitaciones para el cambio institucional**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Resistencia al cambio en los docentes	34,8	29,5	21,1	31,2	22,7	21,2	23,7	22,2
La falta de incentivos	8,7	6,4	0,0	6,9	11,6	4,6	2,6	7,8
Falta de tiempo para la planificación	7,6	10,3	15,8	9,5	5,5	15,2	13,2	10,3
Habitual discontinuidad en los procesos de cambio	18,5	16,7	15,8	17,5	22,7	17,9	2,6	18,6
Se conocen los problemas, pero no alternativas para introducir mejoras	5,4	10,3	21,1	9,0	14,4	21,9	15,8	17,6
Rigideces en las normas legales o administrativas para introducir modificaciones	14,1	12,8	21,1	14,3	7,2	6,6	15,8	7,8
Falta de liderazgo del equipo directivo	8,7	5,1	5,3	6,9	6,1	3,3	13,2	5,7
Otros / Ns/Nc	2,2	9,0	0,0	4,8	9,9	9,3	13,2	10,0

habitual discontinuidad en los procesos de cambio, mientras que los docentes comparten esta idea pero también se inclinan por decir que a pesar del conocimiento de los problemas, en general no se cuenta con alternativas claras para introducir mejoras efectivas.

### 6.3.2.2. Implementación del cambio institucional para la mejora

En todas las provincias, cuando se indaga acerca de los motivos para introducir los cambios, lo que aparece de manera clara es que no existen causas específicas o diagnósticos puntuales que lleven a impulsar este tipo de procesos, pues en la mayoría de los casos se “consideró oportuno a partir de problemas habituales” o porque es una “política permanente del establecimiento” (cuadro 12). Este tipo de respuestas continúan dentro de una tónica caracterizada por definiciones poco precisas como fundamento de las acciones que se implementan.

Ahora bien, al analizar la situación de los establecimientos respecto de las acciones emprendidas, se presenta el panorama del cuadro 13.

**CUADRO 12**  
**Motivos para introducir procesos de cambio**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Problemas en los procesos educativos habituales	30,1	47,4	42,1	38,4	29,0	44,9	44,7	37,1
Cambio de equipo	10,8	2,6	10,5	7,4	8,1	1,9	2,6	5,0
Política permanente del establecimiento	39,8	30,8	36,8	35,8	24,2	25,6	23,7	24,7
Política general de las autoridades provinciales	6,5	1,3	5,3	4,2	11,3	6,4	7,9	8,9
Otros	9,7	17,9	5,3	12,6	19,9	16,0	15,8	17,9
Ns/Nc	3,2	0,0	0,0	1,6	7,0	5,1	5,3	6,1



**CUADRO 13**  
**Acciones para el cambio institucional**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
1. Se trató el tema en reuniones generales	21,5	5,1	15,8	14,2	30,1	19,2	26,3	25,3
2. Se convocó a reuniones específicas para analizar el tema	6,5	9,0	0,0	6,8	15,6	10,3	2,6	12,1
3. Formalización de un diagnóstico	11,8	7,7	10,5	10,0	11,3	7,1	10,5	9,5
4. Se formuló plan de mejoras	44,1	47,4	10,5	42,1	24,7	37,2	23,7	29,7
5. Se implementaron plan de mejoras	4,3	16,7	21,1	11,1	5,9	10,9	13,2	8,7
6. Análisis de resultados de las acciones	5,4	12,8	42,1	12,1	4,3	10,3	18,4	8,2
7. Otros	3,2	1,3	0,0	2,1	1,6	0,0	0,0	0,8
8. No se realizaron actividades provinciales	2,2	0,0	0,0	1,1	2,7	0,6	2,6	1,8
Ns/Nc	1,1	0,0	0,0	0,5	3,7	4,5	2,6	3,9

Antes de analizar estas respuestas, es oportuno explicar el diseño de la pregunta. Las opciones 1 a 3 responden a la realización de un diagnóstico de la situación, la 4 responde a la elaboración de un plan concreto, la 5 se corresponde con la aplicación de este plan mientras que la 6 indicaría que este ya se aplicó y se está en la etapa de evaluación de los resultados.

Como puede observarse, esta pregunta fue diseñada de manera de brindar un conjunto de opciones *jerárquicas*, en el sentido de que la elección de una opción implica automáticamente haber pasado por etapas previamente definidas en las opciones.

Lamentablemente, a partir de las respuestas dadas resulta muy difícil constatar de manera confiable el estado de situación de los escuelas respecto de la implementación de estos planes de mejora, pues se dan diferencias importantes entre lo declarado por directores y docentes.

Por el lado de los directores, hay una mayoría que afirma que ha elaborado un plan de mejora, destacándose la situación de las escuelas de Tierra del Fuego en donde más del 40% dice que ya han implementado un plan y se están analizando sus resultados.

El problema surge que cuando se observan las respuestas dadas por los docentes, donde se da un desplazamiento hacia las primeras opciones; es decir, mientras los directores señalan más las respuestas relacionadas con que ya se ha elaborado un plan de mejora o directamente que este está en ejecución, los docentes eligen más las opciones asociadas al diagnóstico.

A los fines de lograr una estimación con mayor confiabilidad del estado de las escuelas respecto del plan de mejora, relacionamos las respuestas brindadas por cada director con las de sus docentes. Luego de esto, y debido a que solo se obtuvieron coincidencias en el 16% de los establecimientos relevados, consideramos que no es factible avanzar con conclusiones confiables en este punto.

### 6.3.2.3. *Importancia de la información de calidad en los procesos de mejora*

El cuadro 14 presenta las respuestas de la importancia otorgada a la información de las pruebas.

Mientras que en Tierra del Fuego la importancia es calificada como “bastante” o “mucho” en algo más de un 50% de los entrevistados, en La Pampa es del 70% en docentes y 77% en directores, ubicándose en valores intermedios Tucumán. Sin embargo, estos valores son en todos los

**CUADRO 14**  
**Importancia de la información de las pruebas en los procesos de mejora**

	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
Mucha	16,1	16,7	5,3	15,3	21,0	19,9	15,8	20,0
Bastante	50,5	60,3	47,4	54,2	47,3	50,6	39,5	47,9
Poco	31,2	20,5	36,8	27,4	24,7	26,3	34,2	26,3
Nada	1,1	1,3	10,5	2,1	2,7	2,6	10,5	3,4
Ns/Nc	1,1	1,3	0,0	1,1	4,4	0,6	0,0	2,4

casos significativamente más bajos que los obtenidos una pregunta anterior cuando se requería sobre si la información de las evaluaciones tiene utilidad para la escuela (resultados presentados en la sección 7.2.1).

Cuando se analizan las justificaciones brindadas para decir que esta información no es importante (es decir, los que respondieron en la pregunta anterior “Poco” o “Nada”, casi un 30%, cuadro 14), en Tucumán más de la mitad de estos directores dicen que no comparte los criterios de evaluación. Este porcentaje es importante porque difiere de las respuestas obtenidas en los directores de las otras dos provincias, en donde el factor explicativo es que la información no agrega mayores datos sobre el establecimiento o que es de carácter muy general.

Entre los docentes, la oposición a los criterios de evaluación se manifiesta más en Tierra del Fuego, en Tucumán el mayor problema es que los resultados no llegaron mientras que en La Pampa la cuestión es que estos arribaron fuera de tiempo.

**CUADRO 15**  
**Motivos para no utilizar o utilizar poco información de las pruebas**

	Directores				Docentes			
	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total	Tucumán	La Pampa	T. Fuego	Total
No me llegó la información	0,0	0,0	0,0	0,0	31,0	6,9	16,7	20,5
La información me llegó fuera de tiempo	13,3	13,3	11,1	13,0	9,5	27,6	0,0	14,5
La información es de carácter muy general	16,7	13,3	22,2	16,7	14,3	6,9	25,0	13,3
La información no agrega mayores datos sobre el establecimiento	10,0	46,7	44,4	25,9	21,4	17,2	16,7	19,3
No comparto los criterios de evaluación de este operativo	56,7	26,7	11,1	40,7	19,0	13,8	41,7	20,5
Otros	3,3	0,0	11,1	3,7	4,8	27,6	0,0	12,0

## VII. CONCLUSIONES

En esta sección hacemos una síntesis de lo que consideramos fueron los principales hallazgos de nuestra investigación y, al mismo tiempo, se sugerirán acciones a seguir basadas en otras experiencias o en las enseñanzas provistas por la literatura.

A los fines de ordenar la presentación de estas conclusiones, separaremos por temas siguiendo el ordenamiento realizado en la sección anterior de presentación de resultados.

### 7.1. Cobertura de la política

El objetivo principal del sistema de evaluación, según se concibe en las provincias, de generar insumos para ser usado en los establecimientos implica como requisito *sine qua non* que la información generada sea conocida, como mínimo, por el director y los docentes de las áreas evaluadas.

Según hemos podido constatar, este requisito, a nivel de los directores, se ha logrado cumplimentar con éxito en las provincias estudiadas si tomamos como un estándar aceptable que hayan recibido al menos los resultados de Matemática y Lengua. Al considerar las restantes áreas evaluadas, los resultados son más dispares y comienzan a aparecer los problemas.

En los docentes la situación es menos satisfactoria. En dos de las provincias estudiadas alrededor del 40% de los docentes no conoce los resultados obtenidos por los alumnos en la materia que dicta, mientras que en la otra este valor alcanza el 15%.

Estos problemas de cobertura creemos que pueden ser explicados a partir de un conjunto de factores, aunque resulta difícil cuantificar la incidencia de cada uno.

#### 7.1.1. *Tiempos de devolución*

El procesamiento de la información de las pruebas está centralizado en el ministerio nacional, por esta razón las provincias, para acceder a esta, esperan que la administración central se las provea. Habitualmente, los resultados de Lengua y Matemática son devueltos antes que los de Ciencias Sociales y Naturales. Esto origina inconvenientes logísticos en los ministerios provinciales para difundir resultados porque se combina la presión de tener que devolver la información ya disponible (aunque no

esté completa) con una restricción de recursos que impide instrumentar una devolución hacia las escuelas, en etapas, tal como lo hace el ministerio nacional con las provincias.

Además, la presión de devolución se intensifica a medida que se acerca el nuevo operativo de evaluación pues resulta difícil explicar en las escuelas la necesidad de una nueva evaluación cuando aún no se entregaron los resultados de las pruebas anteriores.

Por estas razones resulta de vital importancia establecer mecanismos de devolución más cercanos al momento de la aplicación de la prueba.

Para lograr esto, primero debería existir una mayor planificación de las evaluaciones a realizar anualmente con el objetivo de reducir la dimensión que estas adquieren. Dado que las pruebas censales se convirtieron en mecanismos que proveen de información a cada establecimiento, solo se puede reducir estas dimensiones no repitiendo, año tras año, las áreas evaluadas y planificando, por ejemplo, la aplicación de un área por vez cada cuatro años.

En segundo lugar, también colaboraría si entre el ministerio nacional y las provincias se estableciera un convenio donde el primero asuma un compromiso de devolución de la información de las pruebas en un plazo determinado. Para que este convenio tenga fuerza necesariamente debería estar sustentado por algún instrumento legal que garantice a las áreas técnicas del ministerio nacional contar con los recursos necesarios en el momento de procesar la información de las evaluaciones.

### ***7.1.2. Estrategias provinciales de devolución de información***

Las estrategias adoptadas con respecto a la organización de los procesos de devolución en las tres provincias estudiadas fueron diferentes. A continuación planteamos cuáles son, a nuestro entender, las diferencias conceptuales más relevantes en la implementación de estas políticas, que llevaron a resultados también variados.

En primer lugar, en La Pampa la devolución de la información fue organizada dentro de un marco legal originado en una resolución ministerial específica para ese tema y, además, se designó a los supervisores de nivel como responsables de que la información llegue a la escuela. Creemos que esos dos aspectos, sumados a la elevada experiencia de la estructura gubernamental, colaboraron de manera importante para que los parámetros de cobertura alcanzados hayan sido los más elevados entre los casos estudiados.

En cuanto a la estrategia seguida por Tierra del Fuego de organizar reuniones directamente con representantes de escuelas para hacerles llegar la información, lo que puede decirse es que a priori parece una muy buena política a seguir por aquellas provincias que tienen sistemas educativos de reducidas dimensiones. Sin embargo, dados los inconvenientes que se manifestaron en el conocimiento de los resultados por parte de los docentes, es necesario que en este tipo de reuniones se garantice la presencia de estos o bien se identifiquen responsables concretos para que los resultados de las pruebas lleguen a todos los destinatarios potenciales definidos por la administración central.

En el caso de Tucumán, como consecuencia de la restricción de recursos existentes en la provincia para la organización del proceso de devolución, se optó por organizarlo de manera más pasiva, en el sentido de que no hay una acción concreta de devolver la información de las evaluaciones a todos los involucrados, sino que se espera que estos accedan a ella motivados por su propio interés. Creemos que, dado el diseño de la política de devolución, los resultados obtenidos en cuanto a cobertura pueden considerarse más que aceptables, sin embargo en la medida en que no se pueda establecer algún mecanismo más formal de difusión, difícilmente logren superarse.

### ***7.1.3. Circulación interna de la información en el establecimiento***

Más allá de los problemas que pudieron existir en el traspaso de la información desde las autoridades hacia los establecimientos, parecen ser de mayor importancia los inconvenientes para que la información circule dentro de la misma escuela. Esto lo constatamos a partir de detectar la existencia de muchos docentes que no conocían los resultados de su materia, cuando su director sí lo sabe.

Los niveles más elevados de cobertura de docentes se alcanzaron en la provincia en que los supervisores tuvieron un mayor involucramiento, desarrollando sus tareas en el marco de un plan con un respaldo institucional formal por parte del ministerio respectivo. Creemos que estos aspectos han sido fundamentales en la consecución de los resultados alcanzados, significativamente diferentes a los niveles de cobertura hallados en las otras dos provincias<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El hecho de que en las dos provincias con más problemas no se hayan utilizado estos mecanismos y que en La Pampa, por el contrario, se haya implementado en todas las escuelas, hace muy difícil verificar empíricamente si estos factores pueden haber sido de peso real o si en realidad han operado otras cuestiones.

Otro factor que puede llevar a esta asimetría en el conocimiento de los resultados entre director y docente es el compromiso de uno y otro con el establecimiento. Más allá de las funciones que cada uno ejerce, la realidad del Nivel Medio de enseñanza en Argentina es que una gran cantidad de docentes trabaja en más de una escuela, lo que indudablemente los lleva a repartir sus esfuerzos. Según nuestra encuesta, la situación en Tucumán, La Pampa y Tierra del Fuego muestra que en el caso de los directores, el 47, 58 y 32% respectivamente trabajan en otros establecimientos; mientras que estos mismos porcentajes se elevan al 69, 83 y 74% para los docentes.

En estas situaciones vemos la necesidad de pensar en maneras de *institucionalizar* los resultados de las pruebas, proceso en el cual puede ser importante la participación del supervisor. De todas formas, la situación de rotación de docentes entre establecimientos educativos claramente impacta en numerosos aspectos que hacen al funcionamiento eficiente de una institución educativa, por lo que toda solución que se intente en este aspecto, sin abordar el problema de origen, seguramente tendrá resultados muy modestos.

## **7.2. Legitimidad de la evaluación**

### ***7.2.1. Legitimidad en la formulación de la política***

El sistema de evaluación, como política de Estado, puede considerarse legitimado en el sentido de que hay un reconocimiento en las escuelas de cuáles son los objetivos del sistema y alrededor de un 60% de opiniones favorables al mismo, resaltando la utilidad de la información por él generada.

Es probable que sobre esta legitimidad haya operado favorablemente la debida comunicación del tipo de diseño de bajo riesgo y la experiencia práctica de ausencia de medidas fuertes sobre los establecimientos a lo largo de los años de vida del sistema.

De igual manera, no se recibieron respuestas que ubicaran al sistema dentro de la categoría de aquellos cuyos resultados tendrán consecuencias directas sobre los evaluados, con lo que no se percibe que se haya mantenido en los establecimientos educativos el objetivo de acreditación argumentado para la instauración de las pruebas censales.

Sin embargo, aquí es oportuno que llamemos la atención sobre el hecho de que la aceptación de la política actual no implica necesariamente que se esté en condiciones, en caso que las autoridades lo desea-

ran, de pasar a un sistema en que los resultados de las pruebas generen un mayor compromiso. En el caso de la situación de las provincias estudiadas, creemos que la baja predisposición que encontramos para que la información trascienda los límites de la escuela, es una indicación de esta situación.

### ***7.2.2. Legitimidad en la instrumentación de la política***

En esta dimensión de la legitimidad queda bastante por hacer, específicamente en lo que hace al diseño de las pruebas y especialmente en la manera en que se comunica este proceso. De las opiniones recibidas surgen distintos lineamientos para intentar mejorar en este sentido.

En primer lugar, el hecho de que una provincia se haya embarcado en el esfuerzo de adaptar su oferta educativa a los lineamientos de la Ley Federal de Educación y que luego el sistema de evaluación no adapte sus instrumentos a las orientaciones adquiridas en las distintas escuelas es un aspecto que al menos merece ser meditado. Dado que en el ministerio nacional se argumenta que las pruebas son de *contenidos mínimos*, creemos que primero se debe intensificar este mensaje, pero también se debería pensar en alguna variante para hacer las pruebas más acordes a los objetivos de las instituciones.

En segundo lugar, el reclamo de adaptar las pruebas a la *realidad provincial* debe ser interpretado en términos de diseñar mecanismos que hagan más visibles la participación provincial en el diseño de las pruebas, que de hecho se da por medio de los equipos técnicos de las provincias. Aunque también reconocemos que esta crítica es inherente a todo diseño de evaluación externa por lo que no es de solución sencilla.

En tercer lugar, consideramos importante el acceso de los docentes a las pruebas, o para ser más precisos, a un subconjunto de los ítemes que fueron evaluados. Intentar mantener el instrumento de evaluación sin ninguna difusión, por períodos largos de tiempo, no solo es contraproducente para la legitimidad del sistema, sino que es una tarea prácticamente imposible por cuestiones operativas y de logística.

Por esta razón, partiendo de la base de que es necesario hacer comparaciones intertemporales de los resultados (lo que implica tener que mantener ítemes de anclajes entre años), el sistema de evaluación debería cambiar el uso de pruebas con ítemes de anclajes fijos durante muchos años y evolucionar hacia un sistema de rotación de anclajes de manera que el instrumento de evaluación se renueve completamente en un período muy corto. Esta



devolución de partes de las pruebas a los docentes no solo colaboraría en la legitimación del sistema, sino también aumentaría la calidad de los insumos provistos por el sistema para trabajar dentro del aula.

### **7.3. Uso de la información**

#### ***7.3.1. Uso iluminativo de la información***

En la primera parte de la sección dedicada al estudio del uso de la información dentro del establecimiento detectamos una baja predisposición de docentes y directores hacia una difusión que trascienda los límites de la comunidad educativa. Esta actitud coincide con las de las autoridades provinciales y no tiene mayores impactos sobre el sistema en la medida en que se pretenda continuar con un esquema de bajo riesgo como el actual, enfocado al uso formativo de la información.

Ahora, una cuestión que sí es importante es la baja difusión de los resultados aun dentro de la propia comunidad educativa. Si recordamos primero los problemas que se presentaron en el conocimiento de los resultados por parte de los docentes, y a esto le sumamos la baja participación de padres y alumnos en el proceso de difusión, concluimos que el alcance que se postula de este proceso hacia la comunidad educativa es de mayor importancia en la teoría que en la práctica.

La difusión hacia los alumnos del establecimiento y a los padres constituye un requisito esencial para lograr el compromiso de los primeros en el momento de realización de las pruebas. Fortalecer este compromiso, una de las respuestas de docentes de La Pampa y Tierra del Fuego cuando se les preguntaba sobre cómo mejorar el sistema de evaluación, es de las pocas cosas que creemos pueden hacerse concretamente dentro de un sistema donde los alumnos conocen perfectamente que el resultado de la prueba que realizan no tendrá ninguna consecuencia para él ni para su escuela en el futuro.

#### ***7.3.2. Utilización instrumental de la información***

Para iniciar esta sección, en primer lugar, remitimos nuevamente a los problemas detectados en la cobertura porque una elevada calidad en este proceso es condición necesaria para que la información pueda ser usada.

En segundo lugar, no se ha podido constatar resultados significativos en cuanto a la implementación de procesos de mejora dentro de los

establecimientos. Si bien en la mayoría de ellos directores y docentes manifiestan que están trabajando en esta dirección, los desacuerdos que encontramos dentro de cada escuela en cuanto a la etapa en que se encuentran nos imposibilita obtener resultados confiables.

Un primer mensaje generado a partir de esta situación es que no basta, para impulsar estos procesos, con poner a disposición de los usuarios insumos de información, debe haber un plan explícito que los impulse. La implementación eficaz de este tipo de proyectos requiere, como mínimo, definir con precisión qué se espera lograr, alcanzar consensos muy claros dentro de cada comunidad educativa respecto de esto, identificación de roles internos en la institución y principalmente el de líder, apoyo externo que colabore con el diagnóstico y diagramación de acciones, y definición de áreas de trabajo prioritarias.

La comparación de estos lineamientos con los resultados obtenidos en la encuesta nos brinda un camino por donde avanzar. La elección por docentes y directivos de la comunidad educativa como quien debe liderar este proceso puede considerarse una respuesta previsible, pues desde hace ya varios años se han venido desarrollando muchas ideas y planteos que apuntan a la importancia de lograr una comunidad educativa con carácter democrático, en donde desempeñan un rol fundamental los docentes y otros miembros de la comunidad educativa<sup>15</sup>. Estos desarrollos se corresponden con los cambios que se fueron dando en distintos sectores de la sociedad, donde la participación en la toma de decisiones por medio de principios democráticos ha ganado en importancia principalmente durante las últimas dos décadas.

Ahora bien, aunque no se pretende menoscabar la importancia de toda la comunidad educativa de un establecimiento en pos de hacer efectivo un cambio institucional para la mejora, el rol de líder difícilmente pueda estar en manos de ella porque una definición tan amplia termina diluyendo responsabilidades. En este sentido, queremos destacar el rol fundamental que tienen, desde el interior de las escuelas, los equipos directivos en la articulación y desarrollo de los procesos de cambio para la mejora.

De la misma manera, también consideramos de suma importancia que en estos procesos de cambio, como existe un papel fundamental del

---

<sup>15</sup> Para una síntesis de estos enfoques sobre el liderazgo en la organizaciones educativas, ver por ejemplo Coronel Llamas (1996: Capítulo 4).

equipo directivo desde el interior del establecimiento, también debe existir un apoyo externo muy comprometido que colabore en la detección de problemas y elaboración de propuestas para superarlos. Esta recomendación viene en línea con lo que se conoce como Desarrollo Basado en la Escuela, que responde a iniciativas y propuestas de trabajo que articulan una serie de procesos de mejora educativa dentro de la escuela con la participación de los integrantes de esta y con apoyo externo (Coronel Llamas, 1996: 78-87).

Menos concluyente, pero en igual sentido, podrían interpretarse las respuestas asociadas al concepto de cambio institucional. Si bien podría considerarse correcto que se involucre en este concepto a la institución en su totalidad, una definición de carácter tan general puede llevar a una inacción difícil de superar. Por el contrario, estableciendo áreas prioritarias para este cambio, se podría generar una acción concreta sobre metas menos ambiciosas pero de más fácil consecución. En este sentido, Austin y Reynolds (1990: 175-176, en Coronel Llamas, *op cit.*), recomiendan que “el cambio es más productivo y motivador si queda enraizado en una revisión y valoración de los mismos, si las soluciones a los problemas se encuentran vinculadas directamente a ciertos aspectos del establecimiento puestos de manifiesto en el proceso de revisión”. Además, “a nivel organizativo es más satisfactorio si queda enlazado al cambio curricular y en los métodos de enseñanza”.

En tercer lugar y muy relacionado con los procesos de cambio para la mejora, se analizó la importancia que tienen en estos la información proveniente de las pruebas. Al respecto decimos que si bien declaran que es importante esta información en los procesos de mejora (alrededor de 70%), estos porcentajes son bastante menores que los obtenidos en la otra pregunta donde se indaga algo muy parecido en la sección de legitimidad. Esto genera ciertas dudas sobre la importancia verdadera que se le asigna, dando lugar a dos posibles interpretaciones: la importancia es solo *discursiva*, o bien existe una confianza en la potencial utilidad de la información, pero no se tiene claro por dónde pasa.

Luego, entre los que la critican porque es muy general y agrega poco, una recomendación que vemos como pertinente es hacer presentaciones de resultados a nivel de establecimiento que permitan una mayor comparación con escuelas *similares*, para esto necesariamente se debería avanzar en la utilización de los cuestionarios complementarios a las pruebas que son los que brindan la información necesaria para este tipo de categorizaciones. En este sentido, lo deseable no solo sería poder

armar grupos de escuelas similares y cotejar resultados, sino ir más allá y generar algún tipo de iniciativa como el de las *beacon schools* desarrollado en Inglaterra, que consiste en generar un espacio para compartir experiencias entre escuelas, aprender de los casos exitosos e ir encontrando soluciones a los problemas<sup>16</sup>.

En cuanto a la oposición a los criterios de evaluación, solo puede ser cambiada a través de una mayor difusión en lo que se refiere a los mecanismos de diseño de las evaluaciones y más involucramiento por parte de representantes de las escuelas. En esta dirección, los nuevos enfoques más adaptados a las necesidades provinciales, con mayor especificidad según las orientaciones de las escuelas y con algún mecanismo participativo de docentes pueden contribuir a mejorar esta faceta. Sin embargo, estos nuevos enfoques por ahora están surgiendo en determinadas provincias y el sistema nacional no está sacando provecho de esta situación.

Para finalizar, una cuestión que se evidenció como importante es el tema de la capacitación que los actores escolares necesitan para interpretar la información y luego diseñar acciones de respuesta específica. Cuando analizamos los obstáculos para la implementación de procesos de cambio, dos de los factores señalados como más importantes fueron la resistencia al cambio de los docentes y que se conocen muchos de los problemas pero no sucede lo mismo con las soluciones.

En cuanto al primer factor, se evidencia una necesidad de trabajo con los docentes para dotar a este proceso de cambio de un contenido tal que sirva para que pueda verse como legítimo y como una necesidad institucional. Con respecto al segundo punto, se deben profundizar las acciones de capacitación para que entiendan el funcionamiento del sistema de evaluación y el significado de la información por él generada; además garantizar el acceso efectivo a las publicaciones diseñadas desde el ámbito central, especialmente de las recomendaciones metodológicas para la enseñanza.

---

<sup>16</sup> Para una síntesis del Programa de *Beacon Schools* puede verse Burton y Brundrett (2000) o directamente la página en internet [www.standards.dfes.gov.uk/beaconschools/](http://www.standards.dfes.gov.uk/beaconschools/).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUSTIN, G. y REYNOLDS, D. (1990). Managing for improved school effectiveness: an international survey. *School Organization*, Vol. 10, Nº 2-3, p167.
- BURTON, N. y BRUNDRETT, M. (2000). The First Year of Beacon School Status: maintaining excellence and sharing success. *School Leadership and Management*, Vol. 20, Nº 4, p. 489.
- CORONEL LLAMAS, J. M. (1996). *La investigación educativa sobre el liderazgo y procesos de cambio en centros educativos*. Huelva, Universidad de Huelva.
- DOISE, W. (1986). Las representaciones sociales: Presentación de un campo de investigación. *Suplementos Anthropol* Nº 27. Buenos Aires.
- KORSGAARD, C. (1996). Comentario a ¿Igualdad de qué? y Capacidad y Bienestar. En Nussbaum y Sen (comp.) *La Calidad de Vida*. F.C.E. México.
- NARODOWSKI, M; NORES, M. y ANDRADA, M. (2002). *La Evaluación Educativa en la Argentina. Desde los Operativos Nacionales hasta los Boletines Escolares*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- O'DAY, J. (2002). Complexity, Accountability, and School Improvement. *Harvard Educational Review*, Vol. 72, Nº 3, p 293.
- RAVELA, P. (editor); Wolfe, R.; Valverde, G. y Esquivel, J. M. (2000). *Los Próximos Pasos. ¿Hacia Dónde y Cómo Avanzar en la Evaluación de Aprendizajes en América Latina?* Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. GRADE y PREAL.
- RAVELA, P. (2001). ¿Cómo presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina? PREAL, *Documentos de trabajo* Nº 22.
- ROJAS, C. y ESQUIVEL, J. M. (1998). Los Sistema de Medición del Logro Académico en Latinoamérica. Banco Mundial, Human Development Department, *LCSHD Paper Series* Nº 25.
- SHULHA, L y COUSINS, J. B (1997). Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice*, Vol. 18, Nº 3, p. 195.
- THOMPSON, B.(1994). The revised program evaluation standards and their correlation with the evaluation use literature. *Journal of Experimental Education*, Vol. 63, Nº 1, p. 54.

- TIANA, A. (1998). Tratamiento y usos de la información en educación. *Documento N° 5*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.
- WEISS, C. (1995). The four "I's" of School Reform: How Interests, Ideology, Information, and Institution Affect Teachers and Principals. *Harvard Educational Review*. Vol. 65, N° 4, p. 571.
- WEISS, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, N° 1, p. 21.
- WOLF, L. (1998). Las Evaluaciones Educativas en América Latina: Avance Actual y Futuros Desafíos. PREAL, N° 11.

## ANEXO METODOLÓGICO

En este anexo presentamos cuáles han sido los criterios para seleccionar las unidades de observación en los establecimientos educativos estudiados y la manera en que se diseñó la muestra de escuelas en Tucumán.

### 1. Unidades de observación

Los directores de los establecimientos seleccionados, y dos docentes, uno de Matemática y otro de Lengua, que se eligieron siguiendo los siguientes criterios:

**CUADRO 1**  
**Criterios de selección de docentes para cada asignatura**

Prioridad	Docente
1	A cargo del último año del Nivel Medio
2	A cargo del penúltimo año de Nivel Medio
3	A cargo del antepenúltimo año del Nivel Medio
4	El que tenga más años de experiencia en el establecimiento

### 2. Características de la muestra de Tucumán

En primer lugar, presentamos en el cuadro 2 el número de escuelas que constituyeron el marco muestral, separando por sector de gestión y, dentro de él, si están localizadas en San Miguel de Tucumán (capital de la provincia) o en el resto de la provincia.

**CUADRO 2**  
**Establecimientos por estratos**

Estratos	Establecimientos
Estatal	77
Capital	23
Interior	54
Privada	106
Capital	63
Interior	43
Total	183

El tamaño de la muestra se determinó tomando el caso más sencillo de un muestreo aleatorio simple para la estimación de proporciones de población, fijando el error de muestreo para cada estado del estrato “sector de gestión” en 0,1, con un nivel de confianza de 0,95 y suponiendo máxima varianza ( $P=Q=0,5$ ). De esta manera, el tamaño de la muestra es:

n	establecimientos estatales	:	43
n	establecimientos privados	:	50
n	total	:	93

A continuación, la distribución del número de establecimientos estatales y privados se hizo proporcional a la composición de cada uno de ellos según la localización definida arriba. Es decir, de los 43 establecimientos estatales, 13 correspondieron a San Miguel de Tucumán y 30 al resto de la provincia. A su vez, de los 50 privados, en San Miguel se tomaron 30, correspondiendo los restantes 20 al interior de la jurisdicción.

De esta manera, quedó determinada una muestra autoponderada para obtener estimadores del estrato *sector de gestión*, con un error no mayor a 0,1 para un nivel de confianza de 0,95.

Con este diseño muestral, las estimaciones que se pueden obtener de la población tienen un error máximo igual a 0,076 para un nivel de confianza de 0,95. Además, las estimaciones de los parámetros poblacionales deberían realizarse primero obteniendo las estimaciones para el estrato estatal y luego el privado, para después promediar estos valores ponderando por la participación de cada uno en la población (estatal es  $77/183=0,42$ ; y privado es  $106/183=0,52$ ). En caso de que se obtengan las estimaciones directamente de la población, sin ponderar, estas tendrán un muy pequeño sesgo debido a que en la muestra el estrato estatal está levemente sobrerrepresentado respecto de la población (las escuelas estatales son  $43/93=0,46$ ).



### VIII. AGRADECIMIENTOS

Colaboraron en el diseño del marco teórico del trabajo y de las encuestas Verónica Parreño y Juliana Persia, quien también se desempeñó como asistente de investigación en la elaboración del informe final.

Agradecemos los oportunos comentarios brindados por Gilbert Valverde en el marco de la presentación del informe preliminar de la investigación, que ayudaron a enriquecer nuestro trabajo. También agradecemos el apoyo brindado por la Universidad Torcuato Di Tella en distintas etapas de este proyecto.

Por último, queremos agradecer de manera especial la colaboración desinteresada y profundamente comprometida recibida por cada uno de los equipos técnicos de las provincias participantes en este proyecto, sobre todo a Luis Balestri y Analía Serra en La Pampa, Ana Vigna y Gabriel Koremblit en Tierra del Fuego, y Rosa María Humbert en Tucumán.