

## Debates sobre evaluación de la educación. El 'Operativo Aprender'

Guido Álvarez

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

### Resumen

En el presente trabajo se aborda el conflicto público y mediático en torno al “Operativo Aprender” en Argentina en 2016. El interrogante que guía es ¿Por qué, a diferencia de otros operativos de evaluación educativa en nuestro propio país, este generó una discusión pública que escaló hasta conformar lo que podrían considerarse como dos grandes coaliciones discursivas? Una a favor, representada por el Ministerio de Educación, y otra en contra, representada por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. La pregunta surge a partir de estudios de bibliografía secundaria que no encuentran grandes diferencias metodológicas entre “Aprender” y los anteriores “Operativos Nacionales de Evaluación”. En el trabajo se delimita y articula el debate en tres posibles campos argumentales: pedagógico-metodológico, estratégico-gremial, y de valores políticos. Los resultados indican que el diseño de la evaluación habría afectado creencias e ideas sobre la orientación del sistema educativo creando los sentidos en conflicto. El caso resulta de interés ya que podría subsumirse en la hipótesis según la cual se participa en política para traducir valores e ideas además de intereses en acción.

**Palabras clave:** evaluación de la educación; política educacional; Estado y educación; sindicatos de profesores.

### Abstract

This paper addresses the public and media conflict surrounding *Operativo Aprender* in Argentina in 2016. The guiding question is why, unlike other standardized assessments of educational attainment, *Aprender* 2016 generated a public discussion that escalated to form what could be considered as two major discursive coalitions? One in favor, represented by the Ministry of Education, and the other against, represented by the Confederation of Education Workers of the Argentine Republic. The question arises from secondary literature studies that do not find major methodological differences between *Aprender* and the previous *Operativos Nacionales de Evaluación*. This paper describes the debate in three possible argumentative fields: pedagogical-methodological, strategic-gremial, and political values. The results indicate that the design of the evaluation may have affected beliefs and ideas about the orientation of the educational system, creating the conflict. The case is of interest since it could be subsumed in the hypothesis according to which one participates in politics to translate values and ideas as well as interests into action.

**Keywords:** education assessment; educational policy; State and education; teachers' unions.

## Resumo

Este artigo aborda o conflito público e mediático em torno do Operativo Aprender na Argentina em 2016. A questão norteadora é por que, ao contrário de outras operações de avaliação educacional em nosso próprio país, o Aprender 2016 gerou uma discussão pública que escalou para o que poderia ser considerado duas grandes coalizões discursivas. Uma a favor, representada pelo Ministério da Educação, e outra contra, representada pela Confederação dos Trabalhadores da Educação da República Argentina. A questão surge a partir de estudos de literatura secundária que não encontram grandes diferenças metodológicas entre Aprender e os anteriores Operativos Nacionales de Evaluación. O artigo delimita e articula o debate em três possíveis campos argumentativos: pedagógico-metodológico, estratégico-gremial e de valores e ideias. Os resultados indicam que a concepção da avaliação teria afetado crenças e ideias sobre a orientação do sistema educativo, criando significados contraditórios. O caso é interessante porque pode ser incluído na hipótese de que se participa na política para traduzir valores e ideias, bem como interesses, em ações.

**Palavras-chave:** avaliação da educação; política educativa; Estado e educação; sindicatos de professores.

## Introducción

La ejecución del Operativo Aprender (en adelante, OA), la evaluación nacional de calidad del aprendizaje llevado adelante a partir del 2016 tras la interrupción de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) desde 2013, suscitó apoyos y resistencias tanto en la esfera académica como en los actores del ámbito educativo.

A lo largo del diseño y la implementación del OA ha podido observarse una posición del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PE) articulados en la Presidencia y el Ministerio Nacional de Educación (en adelante, MEN), así como funcionarios provinciales nucleados en el CFE cercanos a la administración del gobierno nacional de *Cambiemos* que defendieron y promovieron la realización del mismo. En simultáneo, hubo discursos y actividades de oposición por parte de los sindicatos docentes mayoritarios, así como de organizaciones políticas, de la sociedad civil y estudiantiles, referentes del ámbito académico y funcionarios de organismos educativos de distinto signo a la administración nacional.

Sin embargo, al compararse las características metodológicas del OA con sus antecesores "Operativos Nacionales de Evaluación" (ONE) no logran hallarse diferencias sustanciales. Tampoco se ven diferencias sustantivas en cuanto a la implementación del operativo. De manera que la discusión en torno a la letra técnica del dispositivo no alcanzaría a explicar en su totalidad la discusión pública. El conflicto habría hasta posicionarse como uno de los principales temas de agenda política. Los principales diarios

del país le dedicaron sus tapas<sup>1</sup> y en distintas oportunidades el propio presidente se expresó sobre el caso brindando y solicitando apoyo.

La pregunta que guía el presente trabajo es por qué aquella ejecución de una política de medición estandarizada contrajo una discusión que superó la dimensión técnica y metodológica de la evaluación en sí misma y que escaló hasta conformar paralelamente dos posibles coaliciones en pugna. Cuáles son y a qué se refieren aquellas ideas, valores y representaciones sobre la educación mentados por los actores que remiten constantemente en la discusión pública sobre el OA.

Para extender este punto, el trabajo se divide en dos partes. En primer lugar, se presenta una breve historia de las evaluaciones estandarizadas a partir de bibliografía secundaria para caracterizar a *Aprender* en sus diferencias y similitudes respecto de las evaluaciones anteriores. En segundo lugar, se suponen dos coaliciones representadas, una por el Poder Ejecutivo Nacional, y otra por la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA), y se reconstruyen los sentidos mentados en el conflicto a partir de publicaciones, comunicados y notas de prensa. Se recorta la investigación a la discusión pública mediática en torno al operativo entre el año 2016, cuando fue lanzada la política y marzo del 2017 cuando el entonces jefe del PE, Mauricio Macri, presentó los resultados de la evaluación.

## 1. Operativos Nacionales de Evaluación y Operativo Aprender

En Argentina, la Ley Federal de Educación de 1993<sup>2</sup> (en adelante, LFE) constituye el primer nudo en la trama por la introducción de un sistema nacional de evaluación educativa (Escandell, 2016; Villarreal, 2017; Vior et. al 2018).

A partir de allí comienza una historia de las evaluaciones estandarizadas en nuestro país que podría distinguirse en tres períodos. El primero caracterizado por la iniciativa y puesta en marcha de las mismas en un proceso general de reformas neoliberales (Puiggrós, 1999). El segundo por el reajuste metodológico en un marco de “recentralización” de la actividad estatal (Suasnabar, 2018). Y, tras tres años de interrupción, un tercer período de reinicio de las evaluaciones estandarizadas dentro de una orientación gerencial de la administración pública (Suasnabar, 2018). Más allá de su inscripción en una misma línea de tiempo, los tres períodos presentan reconfiguraciones y tensiones tanto entre sí, como hacia dentro de cada uno de ellos. Esquemáticamente, el sindicalismo docente tendrá una actitud de resistencia para el primer período, apoyo para el segundo, y nuevamente resistencia al tercero.

Desde la realización del primer ONE en 1993, hasta la sanción de la Ley Nacional de Educación en 2006 (en adelante, LNE) se abre el primer período que podría considerarse como “fundacional” (Perassi et. al., 2019). Dentro de la sanción de la LFE se incluye el art. 48 de la LFE referido a la “evaluación permanente del sistema educativo” (LFE, 1993) que da lugar a los mentados ONE en los niveles primario y secundario. Al mismo tiempo

<sup>1</sup> Al respecto puede leerse la siguiente nota de la redacción de La Izquierda Diario <https://www.laizquierdadiario.com/Aprender-2016-el-operativo-de-Clarín-y-La-Nación-para-ayudar-a-l-Banco-Mundial>.

<sup>2</sup> Véase: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm> [Fecha de consulta: 25/03/2022].

surgen organismos dentro del PE para tal fin, entre los que se destacan la Dirección Nacional de Evaluación en 1993, el Instituto de Evaluación de la Calidad de la Educación en 2000, y la Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) en 2003 (Vior *et. al.*, 2018).

En ese sentido, puede observarse un gran componente de iniciativa estatal en lo que respecta a la introducción de nuevos instrumentos de política educativa que podría presentarse como característicos del período. Esto coincidiría con estudios sobre el rol activo del Estado nacional durante la administración de los 90 's en lo que respecta a la promoción de las reformas (Felder, 2007; Thwaites Rey, 2005). De hecho, es bajo tal óptica que podría entenderse por qué el operativo fue llevado adelante aun sin contar con datos fehacientes respecto del tamaño de la matrícula, la cantidad de servicios educativos y de docentes, entre otros, teniendo en cuenta que Argentina había suspendido desde 1988 la producción de estadísticas educativas. Al respecto la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE, 2019) considera que “el carácter temprano de este dispositivo que se instrumentó sólo un año después de iniciado el proceso de transferencia de escuelas desde la Nación hacia las Provincias [permitiría observar que] existía un mandato para implementar esta iniciativa, tanto por parte de los organismos internacionales que financiaban la reforma educativa, como de los funcionarios que estaban a cargo del Ministerio de Educación” (p. 2).

El primer ONE se llevaría adelante hacia finales del propio 1993<sup>3</sup>. Eran evaluaciones anuales con base de muestra sobre los últimos años del primario y secundario en contenidos de Lengua y Matemática. De acuerdo con el MEN (2016), dichos operativos ampliarían posteriormente su alcance a nivel censal para 5° y 6° año de nivel medio, así como los contenidos evaluados adicionando a Ciencias Naturales y Cs. Sociales. En cambio, su regularidad pasaría a ser bienal entre 2002 y 2010, y trienal a partir de este último (MEN, 2016).

El contenido evaluado en un principio remitía a los Contenidos Básicos Comunes (CBC) y luego se modificaron por los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAPs). Los primeros son “la definición del conjunto de saberes relevantes que integraran el proceso de enseñanza en todo el país” y tienen por objetivo constituir “la matriz básica para un proyecto cultural nacional” (Ministerio de Cultura y Educación, 1998), de acuerdo a la LFE (1993) y la Resolución N° 26 del Consejo Federal de Cultura y Educación (1993). Conforman las principales asignaturas. Por ejemplo, para el primer y segundo ciclo de la Educación General Básica, los CBC previstos integran Lengua Castellana, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Matemática, Tecnología, Educación Artística, y Educación Física, y Formación Ética y Ciudadana. A partir de esta matriz cada jurisdicción actualiza sus propios lineamientos curriculares y cada institución educativa los lleva adelante teniendo en cuenta sus proyectos. En este sentido los CBC señalan un primer marco de definición de política curricular a nivel nacional.

De acuerdo a Vior *et. al* (2018), la evaluación se encontraba interesada en “[...] identificar las características de las escuelas que afectan positivamente el rendimiento escolar, una vez controlado el nivel socioeconómico del alumno” (MEN, 1995, p. 2 citado en Vior *et. al*

---

<sup>3</sup> Véase: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001027.pdf> [Fecha de consulta: 25/03/2022].

2018). Por ello incluía la entrega de cuestionarios complementarios cuya finalidad era “contar con información sobre factores escolares, tales como historia escolar, recursos, y extraescolares, como nivel socioeconómico, nivel educativo de las familias, que permitiesen evaluar su asociación con el desempeño de los estudiantes” (MEN, 2016, p. 14).

Con todo, el voluntarismo mentado y las reformas buscadas durante este período no lograron superar los sostenidos cuestionamientos al sistema evaluativo naciente asociados, entre otros elementos, al sentido sancionador de la evaluación (Perassi, 2017). Efectivamente el período estuvo atravesado por una fuerte resistencia a las reformas por parte de los sindicatos mayoritarios cuyo hecho más llamativo fue la instalación de la “Carpa Blanca” en 1997 frente al Congreso de la Nación como método para exigir aumentos salariales entre otros reclamos (Perczyk, 2020). Respecto de los ONE en particular, Gvirtz *et al.* (2006) señalan que tanto CTERA como el Sindicato Unificado de los trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) denunciaron “la falta de participación de los docentes en las instancias del sistema” y la búsqueda de responsabilizarlos por las falencias educativas encontradas antes que por promover efectivamente la calidad (p. 14).

Con la sanción de la LNE en el año 2006 se abriría el segundo período hasta la realización del último ONE en 2013. Perassi *et al.* (2019) identifican a este momento como uno de “fortalecimiento y reajuste” (p. 68) ya que se buscó subsanar los problemas técnicos de las evaluaciones relacionados con el tiempo de carga de datos y la devolución de informes,

En simultáneo, comenzó un nuevo vínculo entre el Estado a nivel central y CTERA que Etchemendy (2011) subsume al “neo-corporativismo”, un esquema en que los sindicatos, y en particular CTERA, estarían incluidos en los marcos políticos decisorios. En sintonía con ello, J. Perczyk (2020) sostiene que los dos pilares sobre los que se asienta esta revinculación son la apertura de la paritaria nacional docente y por otro lado la promoción a la carrera docente a través del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).

Respecto de los ONE en particular, durante este período se aprueba el Plan de evaluación de la calidad educativa 2003-2007 y su homónimo 2010-2020 con el objetivo de promover las evaluaciones. Allí se introdujeron en el art. 95 una serie de indicadores que deberían ser tomados en consideración para evaluar la calidad integral del sistema (Pereyra y Fernández, 2019). Vior *et al.* (2018) destacan aquí la integración de abordajes cualitativos, así como la participación de los docentes en las diversas etapas de la evaluación, lo cual era una demanda de los sindicatos en el período anterior.

Otro aspecto relevante de este período fue el reemplazo de los CBC por los NAPs (MEN, 2013a), ya que esto se mantendría luego en el Operativo Aprender de 2016. Los ONE establecían la matriz básica del contenido curricular, sin embargo, al especificarse en cada institución podía darse cierta dispersión. Frente a ello, los NAPs buscan dotar de unidad a los saberes significativos destacados por cada jurisdicción. Estos señalan entonces un segundo momento de especificación que avanza hacia una mayor homogeneización del sistema. Así, manteniendo el ejemplo anterior, los núcleos para la enseñanza de la Matemática establecidos por el MEN para el cuarto año correspondiente al segundo ciclo de la escolarización primaria prevén “el reconocimiento y uso de los

números naturales, de “fracciones y expresiones decimales”, de “las operaciones entre números” incluyendo suma, resta, multiplicación y división, entre otras (MEN, 2013b).

Ahora bien, este período en que se sostuvieron los ONE encontró una interrupción en el año 2013, siendo el último año en que se realizaría. Escandell (2019) propone comprender este hecho en sintonía con variables propias del ámbito político, tomando en consideración que las estadísticas y los números públicos se constituyen en artefactos prestos al debate entre actores y sectores de la sociedad civil y el Estado (Fischer, 2003). De acuerdo con su lectura, hacia comienzos de la década del 2010, llevar adelante las evaluaciones permitía construir una buena reputación. “Era políticamente correcto contar con los ONE, participar de PISA o de los operativos regionales de evaluación de UNESCO (...). Cuando los resultados eran satisfactorios, servían además como elemento de legitimación de la gestión como fue el caso del ONE 2010 (Escandell, 2016). Pero este modelo entra en tensión cuando los resultados no evolucionan positivamente, como ha sucedido en el ONE 2013, en donde se registraron variaciones estadísticamente significativas respecto de los resultados del ONE 2010 (Escandell, 2016, p. 3).

Finalmente, con la asunción de la alianza *Cambiamos* en 2015 comenzaría un tercer período en que se reinicia la realización anual de evaluaciones estandarizadas de calidad tras tres años de interrupción, esta vez bajo el “Operativo Aprender”. Este período se inscribe en un marco político en el cual, si bien por su corta duración no ha logrado presentar ejes de gobierno distintivos, pueden reconocerse tendencias hacia el enfoque gerencial de la administración pública (Suasnabar, 2018). Un marco cognitivo en el cual se parte del diagnóstico de ineficiencia y rigidez en la estructura del sistema de provisión público que da lugar a un *círculo vicioso* y se busca modificar esta situación a través del control de resultados propio de la administración privada (Crozier, 1964, y Cárdenas, 2011 en Suasnabar, 2018).

La evaluación nacional “Aprender”, impulsada por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología surgió entonces como una prueba referida a criterios curriculares. De acuerdo al MEN: “busca medir los contenidos y capacidades que los estudiantes dominan con respecto a los desempeños esperados fijados en los NAP y en los diseños curriculares jurisdiccionales” (...). (...) “Como evaluación estandarizada de gran escala, Aprender utiliza ítems de respuesta cerrada cuya elaboración y redacción es realizada por un Cuerpo Colegiado Federal de constructores de ítems” (...) (2019).

A partir de la misma, se clasifican los resultados en cuatro categorías: “Por debajo del nivel básico”, “Básico”, “Satisfactorio” y “Avanzado” distinguiendo sus atributos de acuerdo a Matemática o Lengua. Su muestra, en este caso, es de carácter censal y no muestral sobre los alumnos de 3° y 6° grado de escuelas primarias públicas o privadas y de 3° año de nivel medio. A su vez, se estudian los desempeños en sus contextos, subdividiendo la población por nivel socioeconómico, sexo, vulnerabilidad del territorio donde está ubicada la escuela, condición migrante, condición indígena, ámbito y sector de gestión, entre otros. De esta forma, la investigación provee de datos acerca de la distancia entre los saberes de los estudiantes y los NAP, y, a su vez, permite evaluar brechas de desigualdad socioeducativa a partir de aquellas variables de carácter contextual, entre ellas, nivel socioeconómico y logros académicos.

Respecto de sus anteriores ONE, el MEN indicó en sus *Notas Metodológicas* (2016) que el OA busca ser una continuidad. De acuerdo al informe (MEN, 2016), ambas pruebas utilizan la metodología estandarizada, esto es mismo grado o año en las mismas condiciones, y se fundamentan en los NAP para los últimos años de cada ciclo de educación obligatoria. Al mismo tiempo, ambas siguen la teoría de respuesta al ítem para la evaluación de los mismos, aunque los ONE adoptaron este enfoque desde 2005. De hecho, la entonces Secretaria de Evaluación Educativa del MEN, Elena Duro sostuvo que "Aprender va a mantener núcleo de comparabilidad con [los ONE de] 2010 y 2013 pero va a tener líneas de base más sólidas en función de la calidad de la muestra y las características del operativo"<sup>4</sup>, al ser entrevistada por el diario La Nación en meses previos a la realización de la prueba.

Ciertamente para *Aprender* se priorizó el uso de preguntas cerradas, algunas de opción múltiple y otras de categorías excluyentes (MEN, 2016) lo cual constituye una diferencia respecto de ONE. CTERA criticó este punto refiriendo que esta condición reduce al mínimo la retroalimentación a las escuelas. "La evaluación necesita recoger más información que la que se produce a través de respuestas cerradas de elección múltiple, que nos dicen simplemente si el aprendizaje tiene lugar o no" (2016). Pero esta modificación no alcanzaría para explicar el rechazo, inclusive el llamado a boicot por parte de los sindicatos y agrupaciones estudiantiles<sup>5</sup>. De hecho, el reajuste metodológico de los ONE respecto de integrar variables cualitativas, formaba parte de Aprender a través de la entrega de cuestionarios complementarios (MEN, 2016).

En la próxima sección se buscará reconstruir ambos sentidos en disputa en publicaciones, comunicados, y notas de prensa de diversos actores implicados integrándolos en lo que podría postularse como dos posibles "coaliciones" que dan lugar a roles y aprendizajes en su interior. Una a favor mayormente representada por el MEN y la Secretaría de Evaluación Educativa, en la que se agrega también la Presidencia de la Nación. Y otra opositora representada por CTERA y otros sindicatos docentes y agrupaciones estudiantiles.

## 2. Sentidos en conflicto

A comienzos de 2016, Elena Duro brindó una entrevista para el diario La Nación y anunció el lanzamiento del OA<sup>6</sup>. Sostuvo: "Nosotros vamos a lanzar la prueba Aprender, basada en la prueba anterior [ONE], un poco ajustada, más acotada, que va a profundizar nuevos temas importantes para la educación con el cuestionario complementario". En este sentido

<sup>4</sup> Vazquez, L. (22 de abril de 2016). *El 18 de octubre se lanzará Aprender, el nuevo operativo nacional de evaluación educativa*. Diario La Nación.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-18-de-octubre-se-lanzara-aprender-el-nuevo-operativo-nacional-de-evaluacion-educativa-nid1892047/>.

<sup>5</sup> Al respecto véase: Info Blanco sobre Negro (2016) "En el Normal 1 organizan una sentada para boicotear la evaluación nacional "Aprender 2016".

<https://www.infoblancosobrenegro.com/en-el-normal-1-organizan-una-sentada-para-boicotear-la-evaluacion-nacional-aprender-2016/>.

<sup>6</sup> Vazquez, L. (22 de abril de 2016). *Elena Duro: "Generar una competencia entre escuelas no suma a la cultura evaluativa"*. La Nación.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/elena-duro-generar-una-competencia-entre-escuelas-no-suma-a-la-cultura-evaluativa-nid1892062/>.

la secretaria estableció una continuidad con la evaluación anterior y su metodología. Este punto podría sostenerse en la evaluación de los documentos técnicos realizados en el apartado anterior según la cual la metodología aplicada es similar. Respecto a la novedad que traería Aprender hizo énfasis en la tasa de respondientes, la que fijaron como meta en el 85%. Identificó que el ONE “es una prueba confiable, pero hay que tener en cuenta también al operativo de implementación de la prueba. (...) En algunas áreas podrían no haber sido confiables cuando la tasa de respondientes podría haber sido muy bajas”. En síntesis, Duro busco anunciar una prueba similar, más acotada y con búsqueda de mayor participación.

Ahora bien, en la entrevista aparece un elemento relevante. En diversas oportunidades se hace mención de la necesidad de generar una cultura de la evaluación, a generar confianza en el uso de los datos, a esclarecer que no se busca una competencia entre escuelas. De hecho, el diario decide titular la nota con un textual en el mismo sentido, a saber: “generar una competencia entre escuelas no suma a la cultura evaluativa”. Y en el copete vuelve a tomar otro textual: “la evaluación no es para controlar ni castigar”. Esto ocurre apenas unas semanas luego de realizarse el primer paro nacional, a la entonces reciente administración *Cambiamos*, convocado por CTERA en el marco de discusiones paritarias provinciales<sup>7</sup>. Este elemento daría cuenta de una posible preocupación de la secretaria de Estado por los valores e ideas que se pondrían en juego en el OA. De manera que podría considerarse que aquí se anticipan las posibles dimensiones del debate que se abriría. La entonces secretaria reflexiona sobre lo metodológico, centralmente, pero hace alusión al factor gremial, y también a la cultura evaluativa conformando una discusión técnico-pedagógica, de interés gremial, y de política educativa. Asimismo, reconoce la existencia de un sector docente opositor frente al PE que lanza la política.

La hipótesis con la que se observa el caso aquí es que para comprender sistemas de elaboración de políticas públicas complejos en que se presentan múltiples actores y niveles de gobiernos y las disputas se encuentran intensamente politizadas, como es el caso de la presente política, no basta con estudiar la discusión metodológica sobre la letra técnica de la política pública ni con observar los intereses materiales en juego sino que es importante observar cómo estos dos elementos se integran a la luz de los valores e ideales que el diseño y ejecución de la política habría afectado. Y que conduce hacia la agregación de dos grandes esferas en conflicto público. En este sentido resulta clarificador el enfoque de las “coaliciones defensoras” desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smiths (1993) ya que brinda un papel central a los valores, las ideas, creencias y las percepciones de los grupos de interés y coaliciones, en la definición de las políticas públicas (Estévez & Esper, 2008, Cairney, 2015). Bajo este enfoque, las políticas públicas no son mera letra técnica, sino eventuales arenas donde se buscan traducir en acción valores e ideas además de intereses materiales de los actores implicados. En particular, aquellos valores identificados como el “núcleo duro” que son el nivel más abstracto y general de ideas, “conformado por axiomas profundamente arraigados; por tanto, raramente negociables” (Estévez & Esper, 2008). Por lo que el conflicto y la discusión

<sup>7</sup> SUTEBA (30 de marzo de 2016). Firmes Declaraciones de CTERA: Paro Nacional el 4 de abril. <https://www.suteba.org.ar/firmes-declaraciones-de-ctera-paro-nacional-el-4-de-abril-14852.html>.

política se explica por la voluntad de traducir valores e ideas “núcleo”, además de intereses, en acción.

El operativo fue formalmente lanzado el 18 de mayo de aquel año a través de una Resolución del CFE, firmada por el entonces ministro de educación, Esteban Bullrich, en que se informaba cómo sería la evaluación, cuáles serían sus criterios metodológicos, quiénes participarían de ella y se incluían algunas recomendaciones a docentes para la preparación del aula<sup>8</sup>. Pero fundamentalmente se indicaba que la fecha de realización del operativo sería el 18 y 19 de octubre. Desde allí surgieron las primeras controversias que llevarían a que CTERA en un documento público (2016) exija la suspensión del OA, el presidente meses después redacta una nota editorial apoyando el operativo y que se realicen tomas de escuelas durante día de implementación<sup>9</sup>.

Un primer eje para comprender el conflicto es la crítica a la política en sí misma, la discusión sobre su aspecto técnico-pedagógico. De acuerdo a bibliografía especializada, el OA despertó una preocupación en torno a qué variable debiera evaluarse sobre el sistema educativo, cómo debiera realizarse, qué ocurriría con la información obtenida, y qué definición y peso tendría allí la “calidad”, entre otros interrogantes (Villarreal, 2017; Cordero, 2019; Perassi et al., 2019; Pereyra y Fernández, 2019).

Al respecto el documento de CTERA (2016) previamente citado es claro en sus ejes. En él se sostiene que en “en lo metodológico, esta evaluación se aplicaría ‘todos los años’ lo que se traduce en cierta ingenuidad y falsas expectativas acerca del cambio educativo posible”. Y agrega que “las pruebas fueron confeccionadas utilizando solamente ítems de respuesta cerrada, condición que reduce al mínimo la retroalimentación a las escuelas”. En sintonía, algunas agrupaciones de estudiantes adhirieron a la crítica. El portal *InfoRegión* entrevistó a alumnos y extrajo testimonios<sup>10</sup>. Una alumna representante del *Centro de Estudiantes del Colegio Nacional de Adrogué* sostuvo que la evaluación “no tiene en cuenta el nivel socio económico”. “No es lo mismo un chico en Salta que camina 30 kilómetros para llegar a su escuela que el colegio privado con todas sus condiciones”. Otra alumna representante del *Centro de Estudiantes de la Escuela Normal Superior Antonio Mentruyt* manifestó que “al ser estandarizada, en la prueba no se están teniendo en cuenta todos los procesos y contextos socioculturales y económicos de cada uno de los colegios y el sector en el que se encuentran”. Asimismo, referentes del ámbito académico también ampliaron su rechazo, entre ellos, Emilio Tenti Fanfani publicó una nota en *Página 12* en la que criticó el carácter censal de la misma sosteniendo que se puede obtener la misma información “de un modo mucho más ágil y barato mediante una muestra” así como su frecuencia anual al considerar que “Los promedios de rendimiento

<sup>8</sup> Consejo Federal de Educación (2016). *Resolución N° 280/16*.  
<https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res16/280-16.pdf>.

<sup>9</sup> Al respecto puede consultarse: Gaviria, M. (18 de octubre de 2016) *Pese a la polémica, la prueba Aprender avanza en todo el país*. Clarín.  
[https://www.clarin.com/sociedad/protestas-docentes-alumnos-empezo-aprender\\_0\\_HyEFaYXye.html](https://www.clarin.com/sociedad/protestas-docentes-alumnos-empezo-aprender_0_HyEFaYXye.html).

<sup>10</sup> InfoRegión (18 de octubre de 2016). *Seis colegios tomados y dos sentadas en repudio a 'Aprender 2016'*.  
<http://inforegion.com.ar/noticia/205355/seis-colegios-tomados-y-dos-sentadas-en-repudio-a-aprender-2016>.

escolar varían en el tiempo largo y no son como los índices de precios o de inflación que lo hacen en el tiempo corto de una semana o un mes”<sup>11</sup>.

Frente a ello, el MEN publica sus *Notas Metodológicas* (MEN, 2016) en las que dedica sus primeras páginas a establecer similitudes con los anteriores ONE. Por su parte, Elena Duro brindó una nota televisiva a *BVCNOTICIAS CANAL 4* en la que buscó mostrar consenso y transversalidad<sup>12</sup>. Sostuvo que:

“[El] OA, como viene sucediendo con el ONE anteriormente, comprende un dispositivo de evaluación de logros de aprendizaje. Estos logros de aprendizaje fueron consensuados en el año 2015 con todas las provincias argentinas. La prueba *Aprender* se consensuó además en el seno del CFE en enero del 2016, en el ‘Acuerdo de Purmamarca’, y venimos trabajando con todas las Provincias, con todos los Ministerios de Educación del país, y con todos los docentes y unidades de evaluación jurisdiccionales para llevar a buen término a esta prueba que es no es nada más que cumplir con la ley”.

Y continúa:

“No somos una rara avis en la República Argentina. [Estas evaluaciones] se toman en todos los países de América Latina, de UNASUR, del MERCOSUR, todos los países toman este tipo de dispositivos”.

Luego, consultada por los resultados de la evaluación, la Secretaria responde:

“El resultado de este diagnóstico es poder devolverles [la información a las escuelas], como se hacía con el ONE anteriormente, desde que se viene tomando. Con su clave cada escuela va a poder acceder a su información y también vamos a ser muy transparentes en la información, en la difusión de la información de este operativo porque creemos que de esta manera vamos a apoyar a las escuelas de mejor forma. Siempre respetando el artículo 97 de nuestra Ley de Educación Nacional que dice que tenemos que preservar la identidad de los establecimientos y de los estudiantes”.

De acuerdo con lo anterior, el eje de discurso para justificar la implementación habría girado en posicionar al OA como una continuidad de los ONE, como política transversal y de consenso con las provincias en el marco del CFE y justificarlo en función de la necesidad de información estadística y asociado a la Ley de Educación Nacional. Asimismo, desde el ámbito académico el Director del *Centro de Estudios en Políticas Públicas*, Gustavo laes brindó una entrevista audiovisual a Télam<sup>13</sup>. Aún más cercano a la discusión metodológica, señaló: “Es bueno que la prueba sea censal, o sea que cada escuela tenga sus resultados para poder trabajar con sus chicos. Es bueno que sea anónima, que nadie sepa cómo le va a cada chico en particular, sino cómo le va al aula. Y definitivamente es bueno que sepamos la verdad y nos pongamos a trabajar con la verdad”. Respecto de la metodología, agregó: “No hay tanta diferencia con lo que se venía haciendo antes, [los ONE]”. A su vez, sostuvo que la prueba permitiría realizar algunos cruces que destacaba. Por ejemplo, “si los chicos más pobres saben menos que los más ricos. Si los que su mamá tiene escolaridad no terminada, saben menos que otros. Si la

<sup>11</sup> Tenti Fanfani, E. (25 de junio de 2016). *Aprender 2016: mi voto es no positivo*. Página/12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-312575-2016-10-25.html>.

<sup>12</sup> BVC Noticias Canal 4 [@bvcnoticiascanal449] (17 de octubre de 2016). *Objetivos del Aprender 2016 para el gobierno nacional*. Youtube [video] <https://youtu.be/E1ISVpLolt0>.

<sup>13</sup> Télam (18 de octubre de 2016). [@audiovisualltelam] *Operativo Aprender: “Lo necesitamos para saber hacia dónde vamos”* Youtube [video] <https://youtu.be/OTzDzYv6Eqc>.

doble escolaridad en Argentina tiene algún efecto, o no. La diferencia [en logros educativos] entre chicos que van a escuelas de gestión privada y aquellos que asisten a gestión estatal". Y ceñido a lo referido por Duro dijo: "esto es lo que se hace en todo el mundo, y lo que necesitamos para saber a dónde vamos". De manera que el académico, al igual que Duro y las palabras del documento del MEN (2016), responde que no hay gran novedad metodológica en el OA buscándolo equiparar a cualquier evaluación estandarizada, ya sea en el propio país con los ONE, la región o en el mundo, por ejemplo, las pruebas PISA. Y pondera la importancia de contar con información para la toma de decisiones.

En este marco entonces el PE buscó ampliar esfuerzos a través de la articulación con Ministerios provinciales nucleados en el CFE y aliados a la administración nacional para lograr la meta de implementación que se habían propuesto. Isolda Calsina, ministra de educación de Jujuy en 2016, sostuvo que "el Operativo Aprender es un mecanismo de medición para mejorar. (...) Queremos una mejora que signifique un mayor aprendizaje". Y agregó que los cambios en relación a las pruebas ONE es que "antes los resultados estaban en dos o tres años", y "acá nosotros en marzo próximo vamos a tener los resultados para compartirlos con cada escuela"<sup>14</sup>. Estas declaraciones se dieron también en un contexto de paro de docentes agremiados. Mónica Silva, ministra de educación rionegrina, presentó el OA en su provincia y destacó el valor técnico del mismo como herramienta para producir información estadística sobre el sistema educativo en su provincia y avanzar hacia mayor calidad<sup>15</sup>.

Puede entonces observarse que el debate en torno a la estandarización de las mediciones de logros educativos tuvo lugar en la discusión pública. De hecho, CTERA constituirá *un Equipo de Trabajo sobre Evaluación Educativa* dentro de la Secretaría de Educación del mismo, conformado por Miguel Duhalde, Liliana Pascual, Luz Albergucci y la participación de Sonia Alesso que tendrá sus primeras publicaciones hacia 2017. Ahora bien, al contrastar este debate metodológico con el análisis del apartado precedente puede desprenderse que su peso para explicar la conformación de dos coaliciones en conflicto sea secundario. De hecho, CTERA (2016) solicitó "apertura de mesas de diálogo, debate y reflexión a lo largo y ancho de todo el país, para llegar a acuerdos sociales sobre los sentidos, características y condiciones que se necesitan para construir democráticamente un sistema de evaluación nacional en el contexto actual". Y por su parte, Duro buscó equiparar la metodología de su política a los ONE que corresponden a gobiernos del signo político opositor, lo que muestra la búsqueda de plasmar consensos. Por lo tanto, si bien la discusión técnica se mantuvo durante la implementación, no se presenta como estructurante del conflicto, como variable de demarcación de dos coaliciones.

---

<sup>14</sup> Télam (27 de septiembre de 2016). "El Operativo Aprender es un mecanismo de medición para mejorar", aseguró una ministra jujeña.  
<https://cablera.telam.com.ar/cable/sociedad/391693/el-operativo-aprender-es-un-mecanismo-de-medicion-para-mejorar-aseguro-una-ministra-jujenua>.

<sup>15</sup> Télam (6 de septiembre de 2016). *Presentaron en Río Negro el operativo nacional Aprender para evaluación de alumnos*.  
<https://cablera.telam.com.ar/cable/sociedad/380044/presentaron-en-rio-negro-el-operativo-nacional-aprender-para-evaluacion-de-alumnos>.

Una segunda variable que emerge de la reconstrucción de sentidos es el eje de intereses materiales en sentido amplio, ya sea laborales como de financiamiento. Es decir, las discusiones salariales y de gasto educativo, y demandas de derechos laborales, pero conjugadas al rol dado al OA y sus impactos. En términos gremiales, qué rol tendrán los docentes y sus agrupaciones en el diseño y la implementación de la política pública, y qué ocurrirá con los resultados. Lo que permitiría dar cuenta de un debate de tipo estratégico. En 2016 el país atravesaba una situación económica caracterizada por déficit fiscal<sup>16</sup>, entre otras, lo que en materia educativa impactó en menor financiamiento destinado al pago de salarios. Entonces podría considerarse que, en carácter estratégico, el rechazo al OA era una forma de traducir en acción la demanda por mejores arreglos paritarios por parte de los gremios mientras que para la coalición defensora, el apoyo OA como control de resultados rechazado por los sindicatos mayoritarios podría deslegitimar el reclamo. Murdochovicz (2019) sostiene que “en 2016 comenzó a reducirse la compensación nacional que garantizaba un salario mínimo a razón de un 25% por año durante cuatro años (...) y ,sin que mediara resolución explícita alguna, [el Fondo Nacional de Incentivo Docente, una suma no remunerativa que perciben los docentes del país de los niveles inicial, primaria y escuela media] se mantuvo congelado y, licuación debida a la inflación mediante, comenzó a perder significación, tanto en el presupuesto nacional como dentro del salario individual de cada docente” (p. 20). Esto podría explicar una postura opositora en general por parte de los gremios al entonces PE.

Pero es importante agregar otro elemento. Cabe destacar el lugar asignado a las evaluaciones dentro de la política y planificación educativa en general, que según la caracterización del período realizada por Suasnabar (2018), deviene en central en el enfoque gerencial de la administración pública. Al respecto, Escandell (2019) sostiene que la principal diferencia entre la gestión educativa de la administración *Cambiemos* y su antecesora en torno a las pruebas de rendimiento, radicaría en lo que respecta al lugar que ocuparían. Según su estudio: “en contraste [con el período 2003 -2015], la gestión [2015 -2019] colocó a la evaluación como una suerte de *primus inter pares* respecto del resto de las acciones ministeriales. En efecto, se convirtió al dispositivo nacional de evaluación estandarizada de aprendizajes en la piedra angular de la gestión educativa; convirtiéndolo en una pieza central de la comunicación gubernamental” (p. 3). La autora argumenta que “la creación de una Secretaría específica de Evaluación es una muestra del rol gravitante que se buscó imprimirle a la evaluación, jerarquizando institucionalmente su lugar en el organigrama ministerial para distinguirse de la gestión anterior en donde era competencia de un Departamento de una Dirección Nacional”. A partir de su trabajo, puede observarse la voluntad del PE en modificar una situación calificada como de bajos logros en calidad educativa a través del control de resultados propio de la administración privada.

En las posiciones dentro del debate se observa una remisión continua a la evaluación como herramienta para “hacer un plan con información verídica” para lograr mayor calidad educativa abordando “el abandono escolar y los déficits de lecto comprensión” en

---

<sup>16</sup> Ministerio Nacional de Hacienda. “Balance de Gestión 2015 - 2019”. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/balance\\_de\\_gestion\\_2015-2019\\_-\\_hacienda\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/balance_de_gestion_2015-2019_-_hacienda_1.pdf).

palabras del ministro Bullrich<sup>17</sup>, o bien del OA como “una simple prueba para la medición estandarizada de las capacidades” que reduce “la concepción de ‘educación de calidad’ a principios meritocráticos”, en palabras de Sonia Alesso<sup>18</sup>, titular de CTERA. Inclusive, hacia fines del 2017 CTERA (2017) reconocerá el rol que habría tenido el OA 2016. En palabras del documento:

“Es muy evidente que las políticas educativas de la ‘Alianza Cambiemos’ se han centrado en la evaluación, entendiendo a ésta como un mecanismo de ‘rendición de cuentas’ que se reduce a medir los rendimientos y desempeños de los estudiantes y docentes. Evaluación que, además, se presenta como la solución a todos los problemas educacionales y como la posibilidad de alcanzar la mentada ‘calidad educativa’”.

El equipo de trabajo sobre evaluación educativa de CTERA logra identificar dicho rol preponderante para la gestión educativa. También G. laes en la entrevista previamente citada destaca la “voluntad” del ejecutivo para que el operativo se realice.

De manera que, la variable del financiamiento conjugada al rol dado a las evaluaciones al interior de la política educativa del PE daría tono a los intereses en juego. En los discursos de ambos sectores aparece asociada la discusión material, en sentido amplio, con el OA. CTERA (2016) para justificar su rechazo al OA comienza el documento indicando: “nos oponemos, principalmente, porque se trata de un operativo que concibe la evaluación como un fin en sí mismo y como un *mecanismo punitivo*”<sup>19</sup>, y a su vez “vulnera derechos y obligaciones de los trabajadores de la educación. El Manual de Aplicación de ‘Aprender 2016’ precariza las condiciones y sobrepasa las obligaciones del trabajo docente”. En este sentido, la cuestión gremial es esgrimida como argumento relevante para justificar la oposición a la implementación. SUTEBA (2016), por su parte, emite un comunicado titulado *Los Trabajadores de la Educación Seguimos Diciendo No al Operativo Nacional de Evaluación ‘APRENDER 2016’* en el que sostienen que el OA es parte de una estrategia política para modificar la legislación educativa y desfinanciar el Sistema Educativo. Y denuncian que el “objetivo real [es] justificar el desfinanciamiento de la Educación” a través del OA probando su “hipótesis de crisis educativa, fracaso educativo y descalificación académica de los docentes y estudiantes”. Y concluye el documento ratificando sus demandas de “un presupuesto educativo que garantice integralmente la implementación de la Ley Nacional de Educación”, “Convocatoria a Paritarias”, y “defensa indeclinable de la Educación Pública”. Es elocuente entonces el lugar de los intereses gremiales en el rechazo al OA. De hecho, el paro que tuvo lugar el 27 de septiembre de 2016 convocado por CTERA y CONADU para la “reapertura de las paritarias nacional y provinciales para una urgente recomposición salarial” incluyó también entre otras consignas el pedido de suspensión del OA<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Télam (9 de octubre de 2016). *Bullrich: la evaluación “Aprender” es una herramienta para tener información veraz.*

<https://www.telam.com.ar/notas/201610/166251-bullrich-la-evaluacion-aprender-es-una-herramienta-para-tener-informacion-veraz.html>.

<sup>18</sup> Alesso, S. (19 de diciembre de 2016). *Un año de retroceso para el Derecho Social en Argentina.* El Destape. <https://ute.org.ar/nota-de-opinion-de-sonia-alesso-en-el-destape/>.

<sup>19</sup> La itálica es propia.

<sup>20</sup> La Capital (27 de septiembre de 2016). *Un gran paro docente vaciará hoy las aulas de todos los niveles de la educación.*

También las agrupaciones estudiantiles criticaron al OA por considerar que afectaría el gasto en educación. Por ejemplo, *La Izquierda Diario* recogió argumentos de estudiantes secundarios del *Colegio Hogar San José* que se pronunciaron en contra afirmando que “la privatización que quiere llevar adelante Mauricio Macri dejará a muchos chicos y chicas sin educación, al no poder acceder a ella. Y se justifica con los resultados del Operativo Aprender”<sup>21</sup>. El mismo diario también recabó testimonios en Valle Hermoso, Córdoba. Allí los estudiantes del *Instituto Provincial de Educación Media N° 335* emitieron un comunicado en que se sostiene que el OA “descarga la responsabilidad de los resultados en la comunidad educativa: estudiantes, docentes y familia. Desligando al Estado de su rol como garante de derechos y justificando futuras medidas de ajuste”<sup>22</sup>. Dichas agrupaciones entonces coincidieron con lo postulado por los sindicatos docentes mayoritarios respecto del rechazo al operativo en función de variables de financiamiento y derechos laborales.

Esta postura fue también aprendida y respondida por el PE. Bullrich el 9 de octubre de 2016 presentó un proyecto de Ley para penalizar la agresión a docentes en escuelas<sup>23</sup>. Es decir, a una semana de la realización del OA, posicionó la problemática laboral docente en el centro de escena para la gestión de Ministerio. En dicho evento comenzó por afirmar que “lo primero que tiene que resolver el Ministerio es todo lo que tiene que ver con el docente, su rol, su formación, el prestigio y su autoridad. Debemos mejorar las condiciones en la cual enseña”. Y como ejemplo de esta preocupación destacó “el piso salarial que otorgó el gobierno nacional a la fecha aumentó el 62 por ciento”. Y finalmente mencionó al OA. El ministro sostuvo que desde el Ministerio garantizarán su realización y discutió con aquellos que lo rechazan aduciendo que “es una pena esta postura, es como enojarse con una radiografía porque el hueso está quebrado”. Entonces Bullrich habría reconocido o al menos asociado el OA a intereses o demandas laborales. Elena Duro también se refirió a la relación entre el OA y los conflictos gremiales que aducían los sindicatos mayoritarios, aunque negando el interés privatizador. En la entrevista previamente citada la secretaria sostuvo que “estás pruebas no buscan ni establecer ningún carácter punitivo ni ninguna relación salarial ni nada que tenga que ver con la carrera profesional docente ni mucho menos establecer ranking o comparaciones entre escuelas”<sup>24</sup>.

---

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/un-gran-paro-docente-vaciara-hoy-las-aulas-todos-los-niveles-la-educacion-n1251267.html>.

<sup>21</sup> *La Izquierda Diario* (7 de noviembre de 2016). Actualidad. Tres Arroyos: estudiantes secundarios rechazan el “Operativo Aprender”.

<https://www.laizquierdadiario.com/Tres-Arroyos-estudiantes-secundarios-rechazan-el-Operativo-Aprender>.

<sup>22</sup> *La Izquierda Diario* (18 de octubre de 2016). *Valle Hermoso: Ipem 335 “Luis Alberto Spinetta” tomado contra el Operativo Aprender 2016*.

<https://www.laizquierdadiario.com/Valle-Hermoso-Ipem-335-Luis-Alberto-Spinetta-tomado-contra-el-Operativo-Aprender-2016>.

<sup>23</sup> *Télam* (9 de octubre de 2016). *Bullrich: la evaluación “Aprender” es una herramienta para tener información veraz*.

<https://www.telam.com.ar/notas/201610/166251-bullrich-la-evaluacion-aprender-es-una-herramienta-para-tener-informacion-veraz.html>.

<sup>24</sup> *BVC Noticias Canal 4* (17 de octubre de 2016). [[@bvcnoticiascanal449](https://twitter.com/bvcnoticiascanal449)] *Objetivos del Aprender 2016 para el gobierno nacional*. Youtube [video] <https://youtu.be/E1ISVpL0t0>.

Ahora bien, en las discusiones aparece un tercer elemento. A lo largo de la discusión mediática reconstruida se puede observar que el OA despertó también una discusión de corte política. La hipótesis con la que se observa el caso aquí es que no basta con estudiar la crítica metodológica a la letra técnica de la política pública ni con observar los intereses materiales en juego para comprender la constitución de dos grandes esferas en conflicto público, sino que es importante buscar comprender cómo estos dos elementos se integran a la luz de los valores e ideales que el diseño y ejecución de la política habría afectado. A lo largo del debate mediático, ambas coaliciones mencionan recurrentemente y reconocen en el discurso del otro un fin mayor y a más largo plazo que la propia evaluación. Los actores parecen reconocer el parteaguas de las coaliciones discursivas en la valoración política del OA.

Bullrich se pronunció sobre este punto. Al momento de realizarse la evaluación, el entonces ministro brindó una entrevista a *Radio Con Vos* en la cual al ser preguntado por el motivo del rechazo de agrupaciones docentes y estudiantiles a realizar la evaluación, señaló que “hubo una resistencia basada en *contextos políticos y de prejuicio ideológico* que ya vivimos en la ciudad de Buenos Aires cuando comenzamos a evaluar anualmente”<sup>25</sup>, negando entonces la eventual pertinencia de las críticas técnicas elaboradas por los sectores opositores a la política en cuestión. Y más aún, añadió “El presidente Mauricio Macri va a liderar la revolución educativa que va a hacer de la escuela estatal una escuela del siglo XXI”. Así, el ministro al ser consultado por el OA refiere a fines políticos más allá de obtener resultados estandarizados de logros de aprendizaje. Es conveniente poner esta declaración en contexto con la exposición del ex Ministro en el 52° Coloquio de IDEA también en octubre del 2016. Invitado a disertar, Bullrich afirmó que “el sistema educativo argentino no sirve más (...) hay que cambiarlo”. Indicó que el mundo en este siglo exige nuevos problemas, entonces “lo que vale es mover el cerebro para enfrentar los problemas y este es un sistema educativo que está preparado para otra cosa (...) está diseñado para hacer chorizos, todos iguales, empleados en empresas que hacían todo el día lo mismo, que usaban el músculo y no el cerebro y nunca lo cambiamos”<sup>26</sup>.

Lo mismo ocurre en los sectores adversarios a la realización del OA. Sonia Alesso con motivo a una nota con una nota en el portal *El Destape*<sup>27</sup> en la que consideró:

“A lo largo de un año de implementación de políticas educativas neoliberales llevadas adelante por el Gobierno de Mauricio Macri, no ha habido una sola medida en favor de la educación en la Argentina; por el contrario, todo es desmantelamiento, subejecución, ajuste, vaciamiento e intento de destrucción de la escuela pública.”

<sup>25</sup> FM 93.3 Radio con Vos (Productor). (19 de octubre de 2016). Y Ahora Quién Podrá Ayudarnos: Ernesto Tenenbaum. Entrevista al ministro de Educación, Esteban Bullrich [Audio en podcast]. Recuperado de: <https://radiocut.fm/audiocut/radio-con-vos-ernesto-tenenbaum-entrevista-al-ministro-de-educacion-esteban-bullrich/>.

<sup>26</sup> Bullrich, E. [@ebullrich] (15 de octubre de 2016). *52° Coloquio Anual de IDEA*. Youtube [video] <https://www.youtube.com/watch?v=J7gSMqeDobk>.

<sup>27</sup> Alesso, S. (19 de diciembre de 2016). *Un año de retroceso para el Derecho Social en Argentina*. El Destape. <https://ute.org.ar/nota-de-opinion-de-sonia-alesso-en-el-destape/>.

Y agregó: “muestra clara de todo esto fue el OA 2016”. Como se sigue de la interpretación de la autora, el OA es consecuencia específica y central de un fin político asociado a la “destrucción de la escuela pública” y al neoliberalismo. Adelaida Jiménez, docente integrante de la “Agrupación Marrón” en alianza con la postura de CTERA redactó una nota para *La Izquierda Diario* en la que sostenía que con el proyecto “lejos de mejorar la situación de la educación pública, [los funcionarios de la administración nacional] buscan justificar con números una política de ajuste, continuar la transferencia del presupuesto a la educación privada, desfinanciando a la pública y demonizando a los docentes”<sup>28</sup>. En los posicionamientos de ambas representantes de la oposición al OA entonces primó la crítica al OA por afectar en su representación a sus valores núcleo como ser el carácter público del sistema educativo frente a una denunciada privatización, su orientación hacia la inclusión en contra de la denunciada “meritocracia”.

En contraparte, el PE puso en escena su apuesta por la “revolución del siglo XXI” o la búsqueda de mayor “calidad”. De hecho, desde la politización del debate público se logra comprender mejor el sentido de la participación en la discusión del presidente de la Nación, Mauricio Macri. La máxima autoridad, el 18 de octubre, primer día de realización del OA, al mediodía, con un breve texto indicó: “Evaluamos para mejorar. Para transformar la realidad, primero tenemos que conocerla tal cual es. #Aprender”<sup>29</sup>. De esta manera el presidente se posicionaba a la cabeza en el apoyo y la publicidad a la evaluación.

Macri también publicó una carta que fuera difundida por distintos medios, titulada *Aprender: mejor educación también es una Argentina más unida*<sup>30</sup>. Se resume a continuación:

“Nada es más importante para el futuro de una persona o de un país que lo que esa persona o ese país haga hoy por su educación. Mejor educación es una Argentina con más oportunidades y menos pobreza (...). Mejor educación también es una Argentina más unida (...) y es, por último, una Argentina con menos narcotráfico.

El único camino para salir de la pobreza es que todos los chicos, en cada rincón del país, tengan la misma posibilidad de aprender (...). Por eso 1.400.000 chicos en más de 31.000 escuelas públicas y privadas de todo el país hoy van a participar de la evaluación APRENDER, una evaluación que nos va a permitir medir la calidad educativa en todo el país (...). No se trata de buscar culpables, de comparar entre escuelas o territorios ni de hacer rankings; es una radiografía del sistema educativo nacional para diagnosticar y a partir de ahí avanzar.

<sup>28</sup> Jiménez, A. (16 de agosto de 2016). *Se viene la evaluación externa en las escuelas, un operativo bien PRO*. La Izquierda Diario. <https://www.laizquierdadiario.com/Se-viene-la-evaluacion-externa-en-las-escuelas-un-operativo-bien-PRO>.

<sup>29</sup> Macri, M. [@mauriciomacri] (18 de octubre de 2016). *Evaluamos para mejorar* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/mauriciomacri/status/788404612093050880>.

<sup>30</sup> Macri, M. (18 de octubre de 2016). *Aprender: mejor educación también es una Argentina más unida*. Cronista. <https://www.cronista.com/economia-politica/Aprender-mejor-educacion-tambien-es-una-Argentina-mas-unida-20161018-0091.html>.

Esta iniciativa es uno de los muchos resultados de la "Declaración de Purmamarca", un compromiso firmado por el ministro de Educación de la Nación y los ministros de las 24 provincias, donde unimos voluntades (...). Acordamos, entre otras cosas (...) mejorar la formación de los docentes que son los grandes protagonistas del cambio que necesitamos hacer en la Argentina. Los héroes que día a día dan lo mejor de sí en las aulas (...). En esta nueva etapa del país, los argentinos tenemos la oportunidad de diseñar juntos nuestro tercer siglo de vida (...)".

Lo extenso de la cita se debe a que en ella se observa el punto nodal del trabajo. El presidente en su carta da cuenta de los distintos elementos reconstruidos en el debate. Aparece la cuestión metodológica y su relevancia pedagógica casi parafraseando a Elena Duro acerca del tipo de evaluación, sus contenidos, y sus objetivos. Además, en sintonía con esta última, la búsqueda de posicionarlo como política transversal de consenso con las provincias. Y aparece también la interpelación a los docentes por la cual se preocupó también Bullrich posicionándolos como "héroes". Sin embargo, lo que estructura la carta es su contenido político al sostener que con este operativo de evaluación alcanzaremos una "Argentina más unida", lucharemos "contra el narcotráfico" con argumentos cercanos al marketing político. La referencia a valores e ideas es constante en tanto que no sólo el jefe del ejecutivo refiere a "calidad educativa", "menor pobreza" o mayores oportunidades. Además, utiliza significantes como "eliminar los prejuicios", "sueños", "tercer siglo de vida". Así, la carta abre con apelaciones a valores externos al OA, ya sea en su variable pedagógica como en su variable de política educativa, y vuelve a cerrar con nuevos significantes. De esta manera la justificación se torna centralmente política. Sumado a que quien lo pronuncia es el jefe de la coalición de gobierno.

Por su parte, al mismo tiempo Sonia Alesso brindó una entrevista para la redacción del portal *La Tinta*<sup>31</sup>. Allí señaló que "[el OA] es la punta del iceberg de lo que se viene. Estamos hablando de concebir la educación no como un derecho social -como dice la ley nacional de educación- sino como una mercancía". También añadió "Se está pensando en concebir la evaluación como un fin en sí mismo<sup>32</sup> y como un mecanismo punitivo que va reduciendo la participación de los docentes a meros comunicadores de las políticas que definen los tecnócratas en el Ministerio de Educación". Es una buena entrevista porque se ve la crítica metodológica el ítem de respuesta cerrada, junto al interés laboral que sostiene que "precariza" y posiciona a los docentes como "meros aplicadores", y lo político en tanto que aduce el retroceso del derecho social y la mercantilización de los servicios públicos, entre ellos, la educación.

Estos testimonios son importantes ya que, bajo esta lectura, reflejan que ambas partes reconocían que el conflicto no se refería estrictamente a las características y la metodología de la evaluación. En este sentido, permitirían observar la hipótesis que orienta el trabajo según la cual la participación en política se explica por la voluntad de los actores en traducir sus valores e ideas en acción sumado a sus intereses materiales

<sup>31</sup> Redacción La Tinta (19 de octubre de 2016). *Los Ceos de la educación*. <https://latinta.com.ar/2016/10/los-ceos-de-la-educacion/>.

<sup>32</sup> En algunas oportunidades Sonia Alesso, también CTERA, sostuvo que el MEN tomó a la evaluación como un fin en sí mismo pero se refiere al rol de la evaluación al interior de la gestión de la administración Cambiemos, y no a que no había un fin político detrás de la evaluación.

(Sabatier & Jenkins-Smiths, 1993), como se observa en la constante remisión al conflicto paritario. Las alianzas surgirían entonces por ver afectada la propia orientación del sistema educativo a partir de la puesta en práctica de la política mentada. Hacia un sistema educativo “privatizador”, criticará CTERA o “de calidad” sostendrá el MEN.

Inclusive podría decirse que es esta divergencia de sentido la que conduce la pregunta hacia qué se hará con los resultados desde lo técnico a lo político. En efecto, en los discursos aparecía la pregunta que la periodista Luciana Vázquez sintetizó en “¿Para cuándo y para quiénes los resultados?”<sup>33</sup>. En efecto en el OA la devolución de resultados se preveía inmediata y abierta. Vázquez informaba que: “Dos informaciones en torno a Aprender representan una novedad en los operativos de evaluación educativos de nivel nacional. Por un lado, la velocidad con la que Duro asegura que se tendrán los resultados: principio del ciclo lectivo del 2017, entre marzo y abril, una diferencia central con las ONE 2013, cuyos resultados circularon y de manera incompleta recién entre fines de diciembre de 2014 y principios de 2015. El otro punto es el grado de accesibilidad de la información: Duro promete que los resultados por provincia y municipio estarán disponibles para todos los ciudadanos”. Lo que se postula aquí es que, a priori, no habría mayores motivos para que la pregunta sea motivo de conflicto. En cambio, lo adquiere como bien lo intuía la periodista especializada, en un marco de mutua desconfianza.

Finalmente, los resultados fueron presentados en marzo de 2017 por el propio presidente, el mismo día en que se iniciaba en todo el país la Marcha Federal Educativa para exigir la apertura de la Paritaria Nacional Docente. A esta altura, la suerte del OA ya había escalado como principal tema de agenda política.

## Conclusiones

De la reconstrucción de sentidos realizada, se considera que el debate en torno al OA puede ser explicado a la luz de la hipótesis según la cual se participa en política para traducir valores e ideas, en este caso sobre la orientación del sistema educativo, en acción estatal. De acuerdo con las representaciones reconstruidas, la discusión pública habría estado orientada por la pregunta por el fin de la educación. Tanto CTERA como el MEN y sus actores cercanos parecen reconocer, aunque con distinto significado, que la discusión era política, en sentido amplio. El sector asociado al PE refiere a la “revolución educativa para el siglo XXI”, mientras que en la coalición opositora se critica ese futuro en términos de “meritocracia”, “tecnocracia”, “privatización”, entre otros. Haber implicado los valores profundos de los actores, permitiría explicar por qué la implementación de una medición estandarizada de resultados generó un conflicto que escaló hasta conformar dos grandes coaliciones narrativas en disputa.

Ahora bien, reconocer a la afectación de valores e ideas como principal factor explicativo del conflicto no implica negar el lugar de la discusión pedagógica-metodológica, ni el rol de los intereses en clave de financiamiento educativo. En primer lugar, puede decirse que

---

<sup>33</sup> Vázquez, L. (22 de abril de 2016). *El 18 de octubre se lanzará Aprender, el nuevo operativo nacional de evaluación educativa*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-18-de-octubre-se-lanzara-aprender-el-nuevo-operativo-nacional-de-evaluacion-educativa-nid1892047/>.

no sería acertado aseverar que el rechazo fue meramente político. En cambio, parte de la discusión de CTERA, organizaciones estudiantiles y referentes técnicos es acerca de la relevancia explicativa de evaluaciones con ítems de respuestas cerradas para medir la "calidad". Frente a ello, el MEN respondió indicando la relevancia del OA como herramienta de producción de datos estadísticos sobre logros de aprendizaje. Inclusive, en un análisis longitudinal se observa que, promediando los meses de julio, agosto y septiembre, la discusión era principalmente pedagógica, mientras que adquiere su tinte político hacia septiembre y, centralmente, octubre. Segundo, sería errado no reconocer variables materiales. El financiamiento educativo en 2016 se encontraba comprometido y parte de la discusión se explica por este elemento al punto que los actores lo hacen explícito. De hecho, en los documentos de llamados a paro laboral producto de la discusión salarial CTERA menciona al OA. Y por su parte E. Bullrich al presentar un proyecto de Ley, menciona los esfuerzos del PE por aumentar los salarios docentes y destaca al OA como herramienta articulada a la promoción de mejor educación. Lo que se propone es integrar a las tres variables en la narración de ambas coaliciones, pero observando cómo los actores dotan de peso específico a los valores e ideas sobre la orientación del sistema educativo y, por ende, aparece como elemento explicativo de la constitución de estas.

Finalmente, la mirada integral a las tres variables para acercarse a los sentidos de la discusión permitiría comprender mayores matices y posibles roles diferenciados de los actores implicados. Por parte del PE puede identificarse a Elena Duro en discursos que justifican las notas metodológicas del OA, a Esteban Bullrich destacando la importancia del operativo para promover la "calidad", y a Mauricio Macri con una clara justificación política inclusive asociando al OA con la "lucha contra el narcotráfico". Mientras que por parte de CTERA y las agrupaciones estudiantiles, los actores integran en sus propios discursos las tres dimensiones. Tanto en los documentos y comunicados, como en las entrevistas realizadas por ejemplo a Sonia Alesso se hace remisión constante a que el OA como evaluación estandarizada no entregará datos con relevancia explicativa, que a su vez esto abonará el terreno para la privatización educativa y que finalmente orzará el sistema hacia una lógica meritocrática.

### Referencias bibliográficas

- Cárdenas, C. W. G. (2011). Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la responsabilización o la Hibridez. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 11(17), 41-80.
- Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". In *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*.
- Coombs, P. H. (1985). *The world crisis in education, the view from the eighties*. Oxford University Press.
- Cordero Pohludka, L. A. (2019). Aprender a evaluar: una mirada al operativo APRENDER en Argentina.
- Crozier, M. (1964). *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

- Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA (2016). *CTERA dice "no" al operativo nacional de evaluación 'Aprender 2016'*. Buenos Aires. <https://www.ctera.org.ar/index.php/educacion/politicas-educativas/item/2347-ctera-dice-no-al-operativo-nacional-de-evaluacion-aprender-2016>.
- Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA (2017). Duhalde, M. Pacual, L., Albergucci, L., y Alesso, S. Los operativos de evaluación «Aprender» «Enseñar». CTERA. Buenos Aires. <https://ctera.org.ar/los-operativos-de-evaluacion-aprender-ensenar/>
- Consejo Federal de Educación y Cultura (1993). *Resolución Nro 26/93*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res93/26-93.pdf>
- Escandell, S. (2016). *Operativos Nacionales de Evaluación: su incidencia en el proceso de toma de decisiones en el Ministerio de Educación Nacional (2010–2015)*. Trabajo final de la Maestría en Administración Pública de la FCE-UBA.
- Escandell, S. (2019) Las razones del APRENDER. El rol de la evaluación educativa en la estrategia de comunicación gubernamental. Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd)-FFyL.
- Estévez, A., y Esper, S. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista IR del Instituto AFIP, Nro, 3*.
- Etchemendy, Sebastián. 2011. *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina. ISBN: 978-92-2-325407-0.
- Felder, R. (2007). "Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del estado en la Argentina". En Fernández, A. (ed.), *Estado y Sindicatos en Perspectiva Latinoamericana*. Prometeo, Buenos Aires.
- Gvirtz, S., Larripa, S., y Oelsner, V. (2006). Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 14, 1-24.
- Ley 26.206. Ley de Educación Nacional. Art. 23. 28 de diciembre de 2006. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/123542/norma.htm>
- Ley N° 24.195. Ley Federal de Educación. 14 de abril de 1993. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17009/texact.htm>
- Ministerio de Educación Nacional (1995) Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. Los Factores Escolares del Rendimiento Académico en Matemática y Lengua. Buenos Aires; Dirección Nacional de la Evaluación de la Calidad de la Educación. <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/95298>.
- Ministerio de Educación y Cultura de la Nación y Consejo Federal de Cultura y Educación (1998). *Documentos para la Concertación Serie A, n° 19. Acuerdos Macro para la Educación Especial*. Disponible en: <https://cfe.educacion.gob.ar/documentos/a-19.pdf>.
- Ministerio de Educación Nacional (2013a). *Operativo Nacional de Evaluación (ONE) 2013. Diagnóstico y consideraciones metodológicas necesarias para el análisis y difusión de sus resultados*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/secretaria-de-evaluacion-educativa-diagnostico\\_y\\_consideraciones\\_metodologicas\\_-\\_one\\_2013.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/secretaria-de-evaluacion-educativa-diagnostico_y_consideraciones_metodologicas_-_one_2013.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional (2013b). *Núcleos de Aprendizaje Prioritarios. 2º Ciclo. Educación Primaria*. 3º, 4º y 5º Años. Argentina. <https://www.educ.ar/recursos/132576/nap-educacion-primaria-segundo-ciclo>.

- Ministerio de Educación Nacional (2016). *Aprender 2016: notas metodológicas*. Serie de documentos técnicos/2. Buenos Aires: Secretaría de Evaluación Educativa.  
<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005591.pdf>.
- Ministerio de Educación Nacional (2019). *Aprender 2018*, Informe Nacional de Resultados, 6° año primaria. Disponible:  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informenacionalderesultados\\_aprender2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informenacionalderesultados_aprender2018.pdf)
- Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta educativa*, (52), 11-23. Recuperado en 19 de junio de 2023, de:  
[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S199577852019000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S199577852019000200003&lng=es&tlng=es).
- Perassi, Z., Castagno, M. E., Avaca, P. A., Rochereul, S. H., Moreira, M. F., y López, A. S. (2019). Evaluación Educativa. Políticas, concepciones e impactos. *Anuario de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Humanas*, 1(1), 66-74.
- Perassi, Z. (2017). "El Sistema Nacional de Evaluación en la República Argentina. Políticas y Concepciones", en *Revista Contexto de Educación N° 22*. Universidad Nacional de Río Cuarto.  
<http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/contextos/article/view/495>.
- Pereyra, D. E., y Fernández, M. (2019). Reflexiones sobre experiencias y metodologías de las agencias y sistemas de calidad educativa en Chile, Perú y Argentina. In *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Perczyk, J. (2020). La política educativa durante el kirchnerismo. Argentina 2003-2015.  
<https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3025>.
- Puiggrós, A. (1999). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva sociedad*, 146, 90-101.
- Sabatier, P. A., y Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Suasnábar, C. (2018). Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista *Propuesta Educativa*. *Propuesta Educativa*, 27.
- SUTEBA (2016). Los Trabajadores de la Educación Seguimos Diciendo No al Operativo Nacional de Evaluación 'APRENDER 2016'. Archivo Educación 2015 - 2016.  
<https://www.suteba.org.ar/los-trabajadores-de-la-educacin-seguimos-diciendo-no-al-operativo-nacional-de-evaluacin-aprender-2016-15998.html>
- Thwaites Rey, M. (2005). "Estados nacionales y acumulación global", en Thwaites Rey, M. y López, A. (ed.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo, Buenos Aires. (Cap. 2).
- Vior, S. E., Rodríguez, L. R., y Más Rocha, S. M. (2018). Las Políticas de Evaluación de la Calidad Educativa en Argentina (2016-2018). *Educação & Realidade*, 43(4), 1405-1428.
- Villarreal, M. E. (2017). Una mirada al Operativo Aprender. *Revista de Educación Matemática*. Volumen 32, N° 3 (2017), pp. 19-27. Unión Matemática Argentina - Famaf (UNC).