

## DOSIER

---

*Qualidad, aprendizaje y evaluación sistémica: discursos de los organismos internacionales para los países latinoamericanos*

### **Las políticas de evaluación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: experiencias y desarrollo institucional durante las últimas décadas**

*Evaluation policies in the Autonomous City of Buenos Aires: experiences and institutional development over the last decades*

*Políticas de avaliação na Cidade Autônoma de Buenos Aires: experiências e desenvolvimento institucional nas últimas décadas*

**Lucrecia Rodrigo<sup>a</sup>**

lucrecia.rodrigo@gmail.com

## RESUMEN

En este artículo se analizan las políticas públicas destinadas a la evaluación del sistema educativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se focaliza en el proceso de creación del actual dispositivo de evaluación y en la consolidación del rol supervisor del Ministerio de Educación porteño. Se abordan los antecedentes históricos de estas iniciativas y su articulación con las medidas y programas implementados a escala nacional. También se destaca la adopción generalizada y sistemática de programas de desempeño centrados en la medición de resultados, considerados como mecanismos privilegiados para la generación de información en la gestión, y por lo tanto, para la regulación de los procesos pedagógicos. Orientadas por los principios del *accountability*, estas últimas iniciativas han adquirido centralidad y especificidad dentro de un escenario local más amplio de modernización y optimización de las estructuras burocráticas de gobierno. La investigación combina entrevistas semiestructuradas y análisis documental.

*Palabras claves:* Políticas de Evaluación. Pruebas de Desempeño. Rendición de Cuentas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## ABSTRACT

This article analyses public policies aimed at the evaluation of the education system in the Autonomous City of Buenos Aires. It focuses on the process of creating the current evaluation system and the consolidation of the supervisory role of the Ministry of Education of the City of Buenos Aires. The historical background of these initiatives and their articulation with the measures and programmes implemented at the national level are discussed. It also highlights the widespread and systematic adoption of performance programmes focused on the measurement of results, considered as privileged mechanisms for the generation of management information and, therefore, for the regulation of pedagogical processes. Guided by the principles of

---

<sup>a</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Universidad Nacional del Oeste (UNO), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)/Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.

accountability, these latter initiatives have acquired centrality and specificity within a broader local scenario of modernization and optimization of bureaucratic governance structures. The research combines semi-structured interviews and documentary analysis.

**Keywords:** Evaluation Policies. Performance Testing. Accountability. Autonomous City Of Buenos Aires.

## RESUMO

Este artigo analisa as políticas públicas voltadas para a avaliação do sistema educacional na Cidade Autônoma de Buenos Aires. Ele se concentra no processo de criação do atual sistema de avaliação e na consolidação do papel de supervisão do Ministério da Educação da Cidade de Buenos Aires. São discutidos os antecedentes históricos dessas iniciativas e sua articulação com as medidas e os programas implementados em nível nacional. Destaca-se também a adoção generalizada e sistemática de programas de desempenho voltados para a medição de resultados, considerados mecanismos privilegiados para a geração de informações gerenciais e, portanto, para a regulação dos processos pedagógicos. Orientadas pelos princípios de prestação de contas, essas últimas iniciativas adquiriram centralidade e especificidade em um cenário local mais amplo de modernização e otimização das estruturas burocráticas de governança. A pesquisa combina entrevistas semiestruturadas e análise documental.

**Palavras-chave:** Políticas de Avaliação. Teste de Desempenho. Prestação de Contas. Cidade Autônoma de Buenos Aires.

## Introducción

Desde hace más de tres décadas, los países latinoamericanos comenzaron a expandir los sistemas nacionales de evaluación y, a su vez, las pruebas de desempeño centradas en la medición de los aprendizajes adquiridos en áreas consideradas básicas, como lengua, matemática y ciencias. Expandiéndose, en los últimos años, también hacia otros campos del saber como son las habilidades socioemocionales, comunicacionales, financieras y digitales. Guiados por los principios del *accountability*, que enfatizan la rendición de cuentas y la responsabilidad individual por los resultados, estos dispositivos de control de la educación han jugado un papel clave en las reformas de modernización de los servicios públicos en términos de la mejora de la calidad y equidad, así como de la gestión basada en resultados “objetivos” y “transparentes”. Ahora bien, pese a su aceptación y expansión, estos sistemas han adquirido características particulares en los distintos escenarios nacionales y locales como consecuencia de la confluencia de factores históricos, políticos y culturales, y de negociaciones y tensiones entre las agendas globales y locales. En efecto, en el área de la evaluación, las diferencias se han manifestado en el tipo de institucionalidad asumida dentro del aparato burocrático estatal (unidades autónomas, direcciones, etc.); en los instrumentos diseñados (pruebas estandarizadas, formativas, etc.); en las áreas de conocimiento examinadas (lengua, matemática, ciencias, habilidades socioemocionales, etc.); en la frecuencia y modalidad de aplicación de las pruebas (anuales, bianuales, censales, muestrales, etc.); y en las consecuencias de la información y de los resultados relevados sobre las trayectorias educativas y condiciones de las escuelas (por ejemplo, sistemas de evaluación de altas y bajas implicancias).

En este escenario, el siguiente artículo analiza el proceso de creación del actual dispositivo de evaluación de la educación obligatoria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que comenzó

a delinearse durante la década de los 90, en el marco de las tendencias descentralizadoras de la educación en el país, para consolidarse en 2014 como resultado de la sanción de una ley específica en la jurisdicción. Este estudio centra la mirada en las articulaciones y especificidades asumidas por las experiencias locales de evaluación respecto del desarrollo de las políticas nacionales durante las últimas tres décadas. Se examina, también, la progresiva centralidad que adquirieron las pruebas estandarizadas de desempeño estudiantil que se han tornado en uno de los principales componentes del actual dispositivo de evaluación jurisdiccional. Se busca así, relevar las definiciones contenidas en las políticas de evaluación adoptadas, las estructuras institucionales establecidas y los programas implementados. La información procede tanto del examen de documentos oficiales, normativas, programas y reglamentos relacionados con el tema, como de discursos públicos de funcionarios de alto rango en medios de comunicación y redes sociales. Asimismo, se efectuaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios vinculados con el área de evaluación.

El interés por avanzar en el estudio del caso de CABA se explica por dos razones. En primer lugar, porque se configura como una de las jurisdicciones del país que más avanzó durante los últimos quince años en la institucionalización, profesionalización y expansión de un sistema de evaluación basado en la comparación de capacidades y logros a partir de la aplicación sistemática de programas centrados en la medición externa del desempeño. En segundo término, porque la ciudad expresa uno de los ámbitos territoriales de consolidación de las políticas públicas de la nueva derecha argentina<sup>1</sup>, que han brindado impulso a las medidas orientadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública, dentro de las cuales destacan las políticas de *accountability* (Verger; Normand, 2015). En este sentido, la expansión y consolidación de las propuestas de evaluación en el sistema educativo porteño se han vinculado con el despliegue de políticas orientadas por los principios de la rendición de cuentas y la gestión por evidencias, así como con medidas más amplias destinadas a la transformación de las estructuras administrativas de los servicios públicos en términos de organización y nominación.

Antes de continuar con el análisis propuesto, es preciso aclarar que, este artículo, concibe a los actuales sistemas de evaluación como complejos dispositivos que buscan gobernar la educación por medio de procedimientos e instrumentos estandarizados, a través de continuos procesos de monitoreo del desempeño de las escuelas y de sus actores (docentes y estudiantes) (Ball, 2002). Dentro de estos sistemas, se entretajan conocimientos teóricos y técnicos con preocupaciones y estrategias para regular la educación, que implican formas específicas de ejercicio del poder basadas en el dominio de conocimientos estadísticos, disciplinarios, políticos y pedagógicos (Ramos-Zincke, 2018). La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades por los resultados alcanzados, son acciones y efectos del control ejercido a través de los múltiples componentes que integran los sistemas de evaluación. Dado que no existe tecnología de gobierno sin efectos sobre las subjetividades, desde esta perspectiva se subrayan también los efectos performativos que definen lo que se asume y valora como calidad de la educación (Ball, 2013).

---

<sup>1</sup> Desde 2007 gobierna en la CABA el partido político Propuesta Republicana (PRO). Creado, luego de la crisis económica e institucional del 2001 en Argentina, a partir de un proyecto de "renovación de la política" donde se incorporaron personalidades vinculadas al sector empresarial, las ONG y fundaciones, y distintos partidos políticos tradicionales, consolidándose así como una fuerza de derecha (Vommaro y Morresi, 2015).

En esta línea, la clasificación, cuantificación y jerarquización de los procesos, actores y escuelas en función de su calidad o condiciones académicas a las que conducen estos dispositivos, presentan repercusiones sociopolíticas que afectan a las percepciones de los sujetos y a las dinámicas institucionales. Bajo estos términos, las prácticas de evaluación no se centran únicamente en cómo se comportan y perciben los individuos y sus establecimientos escolares, sino también en cómo pueden mejorarse, ser más productivos, flexibles y eficientes. Se despliegan, de este modo, como parte de un recorrido personal e individual de los docentes y estudiantes, dentro de procesos políticos que apuestan por la “transformación de la educación”, que se desarrollan bajo condiciones de intensificación de las desigualdades y erosión de las protecciones sociales (Grinberg, 2015).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el artículo se organiza en tres secciones. En la primera, se rastrean los principales antecedentes del sistema de evaluación porteño. Para tal fin, se presta atención a los primeros programas desplegados durante la década de los 90 y principios del 2000. En la segunda sección, se analizan las normativas que consolidaron el rol evaluador del Ministerio de Educación de CABA y que otorgaron estabilidad e institucionalidad burocrática al área dentro de las estructuras estatales en 2014. La tercera sección, presenta los principales programas locales de evaluación que pusieron énfasis en la medición de los aprendizajes y que se encuentran vigentes. El estudio finaliza con una reflexión acerca del rol adquirido por el sistema de evaluación porteño, así como del tipo de información generada y priorizada para describir el estado de la educación en el contexto del actual proyecto político educativo en curso.

## **Primeras experiencias y emergencia de la “cultura de la evaluación” en el sistema educativo porteño**

En Argentina, la evaluación, en términos de calidad y de eficiencia de la gestión del sistema educativo, se estableció como uno de los temas prioritarios de la agenda política, a partir de los años 90, en el marco de las reformas estructurales de la administración pública (Rodríguez Moyano; Rodrigo, 2022). En ese período, se ejecutó un proceso de descentralización de los servicios educativos que resultó en el traspaso de las responsabilidades de la gestión y del sostenimiento de las instituciones de enseñanza, en todos los niveles y modalidades, a los gobiernos jurisdiccionales, con excepción de las universidades.<sup>2</sup> A partir de entonces, se estableció un nuevo modelo de gobierno de la educación que definió atribuciones y responsabilidades para el Estado nacional y los gobiernos subnacionales (Ley 24195, 1993).

Dentro de este esquema, la evaluación se convirtió en una de las principales funciones del poder central. Es así como, en 1993, se crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, un área encargada del diseño y ejecución de los Operativos Nacionales de Evaluación

---

<sup>2</sup> En 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones (Nº 24049) que delegó a las provincias y a la Ciudad de Buenos las escuelas nacionales de nivel medio, la gestión de los servicios educativos de enseñanza privada y las instituciones de educación técnica. En este proceso, también se transfirieron por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Nº 964/92) las escuelas normales dedicadas a la formación de los docentes. Se finalizó así, con un ciclo de descentralización de la gestión, el gobierno y el financiamiento de las instituciones de todos los niveles –con excepción de las universidades– a las jurisdicciones subnacionales.

(ONE), aplicados hasta 2013 y reemplazados en 2016 por el actual programa Aprender. Su objetivo es informar sobre los resultados obtenidos por los estudiantes argentinos de las escuelas primarias y secundarias en las áreas básicas del conocimiento escolar (lengua, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales). La preocupación por la calidad quedó limitada al nivel de aprendizaje alcanzado por los estudiantes y la formación de los docentes. De esta manera, las pruebas de desempeño pasaron a ocupar una posición privilegiada en la política pública argentina como medio de regulación de la educación.

Desde sus inicios, el sistema nacional de evaluación y sus principales componentes, creados al amparo de la legislación reformista de los años 90, fueron objeto de críticas por parte de las autoridades educativas jurisdiccionales. Por un lado, se cuestionaba el funcionamiento del dispositivo nacional al considerarlo tecnocrático y ajeno a las realidades, problemas e intereses de las escuelas y de los actores locales (Narodowski *et al.*, 2002). Por otra parte, se argumentaba que su creación estaba asociada a la extensión, legitimación y verificación de las transformaciones curriculares introducidas por la reforma en los territorios subnacionales. De hecho, los primeros resultados de las pruebas nacionales, junto con su exposición pública, fueron utilizados por el gobierno central para informar sobre el supuesto declive de la educación argentina y avanzar, de este modo, con las transformaciones federales (Gvirtz *et al.*, 2006). Causaba también cierto malestar la publicación de las clasificaciones del desempeño entre las escuelas que, si bien en un principio se habían decidido evitar, durante estos años se buscaban instalar como uno de los medios privilegiados para incentivar y premiar a las instituciones escolares cuyos estudiantes obtuviesen los mejores resultados.

A raíz de estos cuestionamientos, jurisdicciones como CABA tomaron distancia de los primeros ONE para enfocarse en el despliegue y el fortalecimiento de sus propios programas de evaluación, con el propósito de diferenciarse del modelo predominante y extendido en el marco de la reforma en curso.<sup>3</sup> Es importante mencionar que la legislación nacional de la época alentaba también, de manera paralela, la creación de dispositivos de seguimiento de la educación subnacionales y abría la posibilidad de obtener financiación externa para su desarrollo según las necesidades locales, con el fin de extender y consolidar la denominada “cultura de la evaluación” a escala federal (Larripa, 2010).

Las evaluaciones planificadas dentro de los programas de la ciudad se distinguían por la revisión de los contenidos efectivamente enseñados en el aula, a través de exámenes que incluían ejercicios abiertos donde los estudiantes podían producir sus respuestas. Esta metodología, contrastaba con los relevamientos nacionales centrados en examinar los lineamientos curriculares mediante pruebas externas compuestas por ítems cerrados y aplicadas a gran escala. Otra de las particularidades de la evaluación en CABA era la participación de los docentes y supervisores en el diseño de los instrumentos de evaluación y en el análisis de sus datos.

---

<sup>3</sup> A principios de los años noventa, la entonces Dirección de Investigación Educativa de la ciudad convocó a un grupo de expertos para diseñar evaluaciones alternativas a las utilizadas en la región. Esto dio origen al proyecto “De la Evaluación a la Mejora: un Proceso de Construcción de la Calidad Educativa”, y se diseñaron las primeras experiencias que comenzaron a aplicarse a partir de 1992 y que luego fueron continuadas por el “Proyecto de Evaluación y Mejora de la Escuela Primaria”, desarrollado entre 1997 y mediados del 2000 como parte del “Programa de Evaluación y Prospectiva” (Larripa, 2010).

De hecho, como paso previo para desarrollar las pruebas, estas iniciativas se distinguían por impulsar la creación del llamado “mapa curricular”, que facilitaba la elaboración de los exámenes en matemática, lengua, ciencias sociales y naturales, con el plantel docente desempeñando un papel clave en el proceso. A su vez, en estas evaluaciones, la intervención de las escuelas era voluntaria y la información generada se presentaba de manera agregada y alejada de las prácticas tendientes a la clasificación. De hecho, los datos estaban dirigidos a los supervisores, a los equipos directivos y a los profesores, a diferencia de las propuestas nacionales que en ese momento tenían como objetivo informar la gestión política (Tenutto *et al.*, 2008; Larripa, 2010; Vior *et al.*, 2014).

Aunque estas primeras iniciativas locales procuraban diferenciarse conceptual y metodológicamente del modelo tecnocrático propuesto por la reforma de los 90, también estaban dirigidas a fomentar entre los docentes y las autoridades educativas las prácticas de evaluación externa como uno de los medios para elevar la calidad. En este sentido, pueden interpretarse como parte de una tendencia más amplia y global que enmarca a las prácticas de evaluación externa dentro de un sistema centralizado de monitoreo y control de resultados, al que CABA se integró de manera gradual (Vior *et al.*, 2014; Larripa, 2010). En efecto, estas primeras pruebas desempeñaron un importante rol en el proceso de redefinición de las estructuras administrativas orientadas a la evaluación de la educación dentro del organigrama gubernamental de la ciudad, acercándose progresivamente a los principios y objetivos establecidos en la reforma. Esta situación se hizo evidente a partir de la creación del Sistema Participativo de Evaluación de la Educación que estuvo en funcionamiento hasta mediados de la década del 2000 y que generó cambios significativos en los programas locales. Por ejemplo, las pruebas dejaron de ser voluntarias y se aplicaban a estudiantes seleccionados mediante técnicas estadísticas de muestreo; el referente del proceso de evaluación se modificó y se centró en el currículum prescrito; y la información recopilada se convirtió en un componente esencial para la toma de decisiones por parte de la gestión política. En consecuencia, las áreas administrativas y especializadas de la ciudad se establecieron como los principales receptores y analistas de las pruebas y de los datos recopilados, así como los encargados de su diseño.

La Ley de Educación Nacional (26206) de 2006 reafirmó el papel del Estado en la evaluación y la concurrencia de las jurisdicciones en este proceso. También alejó a estas prácticas de los enfoques que las reducían a la medición de los aprendizajes y a la rendición de cuentas, para acercarlas a perspectivas más amplias y formativas con el propósito de garantizar el derecho a la educación. Asimismo, impuso límites a los efectos de las pruebas, sobre todo a la posibilidad de divulgar los resultados por estudiantes y escuelas, con el fin de restringir la influencia de estos datos sobre las prácticas pedagógicas y las valoraciones de los sujetos.<sup>4</sup> A pesar de la existencia de este nuevo marco legal, que alentó la instauración de un sistema nacional de evaluación con un impacto restringido sobre las trayectorias estudiantiles y la situación laboral de los docentes, su principal componente fueron las pruebas de desempeño estandarizadas que continuaron presentes y fortalecieron la

---

<sup>4</sup> El artículo 94 de la ley establece que el Ministerio de Educación de la Nación es el responsable principal del desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica. Por su parte, el artículo 97 sostiene que la política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, con el fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.



visión hegemónica y conservadora de la educación enfocada en el mérito y en el logro individual. Bajo estas definiciones, la ciudad avanzó en la consolidación de su propio dispositivo de evaluación que ganó impulso en 2014, a partir de una normativa específica que garantizaba su estabilidad y facilitó su expansión.

## **Consolidación del dispositivo de evaluación y del rol “supervisor” del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Como resultado de los cambios en el gobierno de CABA, a finales de los 2000, los programas educativos tomaron un nuevo rumbo, en particular, a partir de 2007 cuando el distrito pasó a ser gobernado por el PRO, que impulsó políticas basadas en el enfoque gerencial de los servicios públicos<sup>5</sup>. Desde entonces, se intensificó la reestructuración de las entidades gubernamentales y se desplegaron programas de rendición de cuentas y de gestión por resultados. La histórica Secretaría de Educación se elevó al rango de ministerio y fortaleció su función supervisora mediante la implementación de propuestas de evaluación externa de las escuelas. Se promovió la comunicación continua de la evidencia generada por estas pruebas a la comunidad educativa, así como el uso de los datos para la toma de decisiones por parte de la administración política. En 2008, se estableció la Dirección de Evaluación Educativa dentro del recién creado ministerio, lo que aportó especificidad al sector y promovió el control de la calidad a través de la medición del rendimiento estudiantil. Esta unidad operó hasta 2012, momento en que fue reemplazada por la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa, presentada como una medida para modernizar las estructuras organizativas del ministerio e implementar políticas eficaces, donde se avanzó en la consolidación de áreas específicas para el seguimiento de la educación, integradas en el régimen de gestión de altos cargos de la administración pública (Decreto 226/2012).

Como parte de esta tendencia, y conforme a la normativa educativa nacional vigente, en 2014 se promulgó la Ley de Evaluación Integral del Sistema Educativo (5049) de la ciudad. Esta norma define a la evaluación como un proceso continuo, formativo e inclusivo de recopilación de información para emitir juicios de valor que retroalimentan los procesos pedagógicos y la toma de decisiones. Se destaca también su contribución a la mejora de la educación en términos de calidad y equidad mediante la producción de datos considerados “transparentes” y “confiables” (Ley 5049, 2014, Artículo 3). Además, se establecieron áreas administrativas que condujeron a la creación de la actual Unidad de Evaluación e Información sobre Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Con rango de subsecretaría, esta agencia se enfocó en mejorar la eficiencia de las prácticas de monitoreo e información, y en asegurar la continuidad y estabilidad de los planes de evaluación sin verse afectada por las coyunturas políticas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Desde 2007, CABA ha estado gobernada por el partido político de derecha encabezado por Mauricio Macri, quien ocupó el cargo de jefe de Gobierno entre 2007 y 2015, siendo sucedido por Horacio Rodríguez Larreta, quien gobernó entre 2015 y 2023. Macri, a su vez, asumió la presidencia del país para el período 2015-2019 como parte de la coalición conocida como Alianza Cambiemos.

<sup>6</sup> Por ejemplo, Uruguay, México, Perú y Colombia cuentan con institutos nacionales de evaluación que operan con autonomía en la gestión de sus recursos y en el desarrollo de sus programas e iniciativas.

La nueva estructura institucional se alineó con la tendencia regional de establecer órganos profesionales de evaluación independientes de los cambios políticos, reflejando las áreas, prioridades y directrices de la agenda evaluativa global.<sup>7</sup> Según la normativa, la UEICEE debería funcionar como un ente descentralizado, con capacidad para gestionar sus perfiles, programas y recursos, pero en la práctica han persistido ciertas dependencias político-administrativas coyunturales que incidieron sobre su supuesta capacidad profesional y niveles de autonomía. A modo de ejemplo, no se ha avanzado en la sustanciación de los concursos para los cargos directivos, y continúan dependiendo de nombramientos ligados a los intereses del gobierno de turno. Esta situación ha afectado la composición y estabilidad de los equipos, las condiciones de contratación, las decisiones metodológicas adoptadas, la continuidad de los programas de evaluación, así como la planificación de los recursos disponibles, entre otros aspectos. Más allá de estas dificultades, la creación de este órgano ha expresado un complejo proceso de institucionalización, profesionalización y materialización de cierta perspectiva sobre la evaluación dentro de las estructuras institucionales del gobierno de la ciudad. Este enfoque se ha vinculado a procesos de estandarización y reducción de la calidad a los aprendizajes adquiridos, y a la intensificación de las políticas de rendición de cuentas y de responsabilidad por resultados, en las trayectorias educativas individuales.

### **Los programas de desempeño escolar y el impulso al enfoque meritocrático**

Como parte del proceso de fortalecimiento del área de evaluación, la ciudad avanzó en el desarrollo de programas y herramientas sofisticadas para medir la educación en términos de prácticas de aprendizaje que pusieron a los estudiantes en el centro del proceso. Estas iniciativas se expandieron en el marco de reformas más amplias para la mejora de los servicios educativos en términos de una gestión eficiente y de calidad basada en evidencias. De hecho, las pruebas de desempeño aplicadas a los alumnos de la educación obligatoria emergieron como una de las principales estrategias del Ministerio de Educación porteño para intervenir sobre el sistema educativo, en tanto que sus resultados fueron concebidos con uno de los indicadores privilegiados del estado general de la educación.

En este contexto, se diseñaron las pruebas de Finalización de Estudios Primarios (FEPBA), implementadas desde 2013, y de Finalización de Estudios Secundarios (FESBA), administradas entre 2013 y 2017, esta última reemplazada por las pruebas para Tercer año de Estudios Secundarios (TESBA), desde 2017.<sup>8</sup> Igual que en los relevamientos nacionales (primero los ONE y luego las pruebas Aprender), estas evaluaciones se distinguieron por examinar los contenidos y las competencias presentes en los programas curriculares de las áreas de lengua y matemática, mediante pruebas

---

<sup>7</sup> En esta línea, dentro de la UEICEE cabe destacar el protagonismo asumido por la Coordinación General de Evaluación Educativa. El área encargada de monitorear los aprendizajes, la gestión institucional y las prácticas docentes, y de las coordinaciones generales de Información y Estadística Educativa e Investigación que provee los insumos necesarios para llevar adelante la organización operativa de los relevamientos y las pruebas escolares.

<sup>8</sup> El reemplazo de FESBA por TESBA guardó relación con la aplicación de las pruebas Aprender en el último año de la enseñanza secundaria que llevó a la decisión de recopilar información sobre los aprendizajes estudiantiles del nivel antes de su finalización.



externas anuales, censales, escritas, individuales y estandarizadas con ítems de opción múltiple, aunque en algunos casos se permitieron respuestas abiertas. Se acompañaron, también, por cuestionarios administrados, habitualmente, a los equipos directivos, profesores y alumnos con el propósito de recopilar información contextual para comprender los resultados alcanzados.

Junto a estas pruebas, y en consonancia con las recomendaciones internacionales de “trascender” los dominios clásicos de la evaluación, la ciudad profundizó en el seguimiento y monitoreo de habilidades estudiantiles vinculadas a la dimensión emocional, comunicativa y digital. Así, dentro de la UEICEE se configuró una línea de trabajo denominada Habilidades Socioemocionales. Este área se encarga de examinar las destrezas en los distintos niveles del sistema con el propósito de fortalecer su aprendizaje, acorde al discurso global que las concibe como una estrategia de innovación en la educación. Por esta razón, se impulsaron una serie de estudios orientados a establecer correlaciones entre las destrezas socioemocionales y los resultados en las evaluaciones de matemática y lengua. A partir de ese análisis, se delinearon programas específicos que tuvieron a estas competencias como eje en las evaluaciones (Rodrigo; Kesler, 2024). En los últimos años también se avanzó en nuevas líneas que, aún en modo experimental, buscan medir los aprendizajes vinculados al área de inglés y a las habilidades relacionadas con el pensamiento computacional.<sup>9</sup>

A la par de estas pruebas, la UEICEE ha coordinado los distintos relevamientos nacionales en las instituciones seleccionadas de su distrito. Se destacan las pruebas Aprender, aplicadas desde 2016 en la enseñanza primaria y secundaria, y el programa Enseñar, que en 2017 examinó a una muestra de estudiantes avanzados de los Institutos de Formación Docente, configurándose en una política hasta entonces inédita de evaluación docente en el país (Rodrigo; Rodríguez Moyano, 2023). De manera paralela, ha intervenido también en un grupo de experiencias regionales y globales con muestras propias de escuelas y estudiantes. Por ejemplo, la ciudad formó parte del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en las ediciones de 2012, 2015, 2018 y 2022, así como en el estudio impulsado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) para la educación primaria en 2018.

A su vez, participó en iniciativas promovidas por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), como el Estudio Internacional de Civismo y Ciudadanía (ICCS) y el de Alfabetización Informática y Manejo de Tecnologías (ICILS), ambos en 2013, y el de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS) y de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS), en 2015. La intervención de CABA en estos programas quedó justificada por la necesidad de obtener evidencias externas y complementarias para comparar el rendimiento local desde una perspectiva regional y global. En efecto, en los recientes planes de educación proyectados para la ciudad, evaluaciones como PISA han sido consideradas como uno de los parámetros privilegiados para informar sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes y, por consiguiente, de la formación de los docentes porteños, convirtiéndose en una referencia fundamental para las políticas públicas.

---

<sup>9</sup> Por fuera del marco de las pruebas de desempeño, en la ciudad también se implementan las Pausas Evaluativas, dirigidas a estudiantes de escuelas primarias. Estas iniciativas tienen como objetivo complementar las evaluaciones llevadas a cabo por los docentes en el aula en las áreas de matemática y lengua. Además, para los alumnos de primaria, se destacan las Progresiones de los Aprendizajes, que se vinculan con las evaluaciones de Fluidez y Comprensión Lectora.

La amplia variedad de pruebas que se han aplicado de forma continua en el sistema educativo porteño, han puesto de manifiesto cómo la evaluación se ha erigido en uno de los objetivos estratégicos de los programas del Ministerio de Educación, que ha centrado dicha función de regulación en su autoridad y poder. Expresando así, el ímpetu evaluador y la necesidad de producir sistemáticamente información sobre el estado de la educación. Priorizando los resultados individuales y mensurables como medios privilegiados para la toma de decisiones, en el nivel político e institucional, que, desde este enfoque, contribuyen a la eficacia en los procesos educativos. A pesar de que la ley jurisdiccional plantea una perspectiva integral e inclusiva de la evaluación, en la práctica se ha privilegiado el desarrollo de programas de desempeño que destacan la perspectiva meritocrática de las trayectorias escolares.

Estas medidas han puesto en evidencia el desplazamiento de la evaluación del discurso pedagógico centrado en la enseñanza, para orientarse hacia perfiles tecnocráticos y gerenciales que han reducido la concepción de la calidad a números y porcentajes alcanzados en las pruebas. En esta línea, se observa una transición de un enfoque de evaluación que priorizaba en sus inicios la participación de los actores escolares en la identificación de los problemas y en el análisis de los datos, hacia una configuración que destaca la aplicación externa y a gran escala de programas centrados en la cuantificación de los saberes considerados básicos y al servicio de la formación del capital humano. Esta particular manera de concebir la evaluación, sus áreas e instrumentos, expresa en la política educativa de la ciudad un alto nivel de tecnificación e integración de conocimientos científicos que operan otorgándole cierto estatus de “régimen de verdad” que legitiman y brindan estabilidad a la información generada (Ramos-Zincke, 2018). Al mismo tiempo, esta tendencia hacia lo técnico subestima la discusión acerca de la dimensión ético-política de estos sistemas de evaluación y de sus principales prácticas. Se tiende así, a la ritualización de sus acciones y al distanciamiento del debate público y democrático sobre sus características y fines.

Por último, cabe destacar que las orientaciones y propósitos que guiaron a los planes de evaluación desplegados en la ciudad durante el período analizado, sobre todo durante las gestiones del PRO, colaboraron en el proceso de definición de las políticas nacionales durante los años 2015-2019 (Rodríguez Moyano; Rodrigo, 2022).<sup>10</sup> En ese entonces, el área de evaluación del Ministerio de Educación de la Nación adquirió mayor jerarquía y le otorgó centralidad a los mecanismos de medición del desempeño. Actualizados bajo el programa Aprender y Enseñar, los datos se utilizaron para avanzar en la construcción de narrativas vinculadas a la crisis del sistema educativo en términos de logros de aprendizaje y efectividad de la enseñanza. Estos lineamientos, han contribuido a potenciar las miradas individuales de las trayectorias y de los problemas que afectan a la educación, así como a legitimar la agenda de reforma global que, entre otras cuestiones, destaca el papel de los dispositivos de evaluación como instancias de mejora de la calidad y eficiencia educativa.

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que durante este período, Mauricio Macri, quien lideró el PRO y gobernó la CABA entre 2007 y 2015, asumió la presidencia de la Nación como parte de la coalición conocida como Alianza Cambiemos.

## Reflexiones finales

El análisis efectuado revela un recorrido institucional heterogéneo respecto de las decisiones asumidas por el área de evaluación de la ciudad que, sin embargo, se fue configurando en una de las políticas privilegiadas de los últimos años. Las transformaciones analizadas han dado cuenta de cierto desplazamiento hacia perspectivas individuales y meritocráticas, que incorporaron a las pruebas de desempeño como una de las cuestiones claves de la agenda política para alcanzar la mejora de la educación. Durante el período estudiado, se crearon áreas específicas que delinearon y aplicaron programas de seguimiento y monitoreo que expresan tomas de posición particulares sobre esta temática. En este sentido, se avanzó en la creación de unidades gubernamentales destinadas a la incorporación de estas medidas en el sistema educativo jurisdiccional y se asignaron recursos para cumplir con estas políticas, lo que puso de manifiesto la concentración del rol regulador en el Ministerio de Educación porteño y el despliegue de un modelo de evaluación con características tecnocráticas y gerenciales.

De este modo, se configura un sector dedicado a la generación de información externa a las escuelas, que insta a las instituciones, docentes y estudiantes a demostrar el cumplimiento de las metas e indicadores establecidos a nivel central. La rendición de cuentas y la responsabilidad por los resultados, que potencian la mirada personal de las trayectorias educativas, se han convertido en principios de la administración educativa en la ciudad. En este contexto, la evaluación se ha profesionalizado y orientado hacia la búsqueda de la eficiencia, alejándose de los discursos pedagógicos tradicionales y desplazando otras formas más participativas de evaluación donde se aspiraba a contemplar los procesos educativos desde una perspectiva de las demandas e intereses de los actores.

Ahora bien, el dispositivo de evaluación porteño, alineado con el enfoque del *accountability*, presenta particularidades en torno a su capacidad de regulación del trabajo pedagógico que se distingue por cierta debilidad debido a la existencia de normativas previas que encauzan, en buena medida, su funcionamiento. Así, a pesar del persistente interés de ciertos sectores del gobierno por hacer públicos los datos de las pruebas y que la información llegue directamente a las familias para fomentar la libre elección escolar, los mecanismos de control en términos de premios y sanciones en función de los resultados alcanzados, se han caracterizado por su impacto limitado. Esto se debe a la confidencialidad de los datos de las pruebas establecida en la Ley de Educación Nacional y, por lo tanto, en la Ley de Evaluación Jurisdiccional.

Esta situación no significa desmerecer los efectos performativos de este tipo de prácticas sobre los docentes y estudiantes. De hecho, en sintonía con una tendencia más amplia extendida a nivel nacional se permite a los equipos directivos de las escuelas conocer los datos de las pruebas a través de informes escolares con acceso restringido, desde hace casi una década. Paralelamente, esta información se ha utilizado también para desarrollar políticas socioeducativas orientadas a abordar las desigualdades, siguiendo modelos de focalización, diferenciación y jerarquización selectiva de la educación según los distintos sectores sociales. Asimismo, los datos de estas pruebas han contribuido a la construcción y difusión de ciertas narrativas asociadas al deterioro de la calidad

del sistema educativo y, por ende, de la formación y del desempeño docente, al tiempo que han fomentado la comparación entre los resultados de las escuelas de gestión pública y privada.

En esta línea, estas evaluaciones se han considerado un instrumento fundamental para “ajustar” el sistema educativo a las lógicas predominantes del mercado y la gestión. Esto se refleja en un momento en el que se destaca la crisis generalizada de los aprendizajes en términos de la futura e incierta inserción laboral de los estudiantes, tal como sostienen organizaciones internacionales en sus informes para los países latinoamericanos.

El predominio de estas pruebas ha generado críticas por parte de los docentes de la ciudad y de sus principales organizaciones gremiales, quienes han denunciado que este tipo de prácticas tienden al sometimiento del trabajo pedagógico para ajustarse a medidas estandarizadas de calidad, reforzando los mecanismos de control y limitando la autonomía profesional. También han advertido que el auge de estas políticas se ha vinculado con la desconfianza generalizada hacia la formación y el trabajo docente, relacionado directamente con la disminución de los estándares de calidad provistos por estas mismas evaluaciones, y con propuestas de reestructuración de la profesión que sugieren adaptar la formación y las prácticas de enseñanza a las demandas socioeconómicas.

En este sentido, se desafían las características tradicionales del trabajo pedagógico en respuesta a la priorización de la efectividad y los resultados de aprendizaje. Las críticas expuestas reflejan debates académicos más amplios sobre la validez de las pruebas para examinar el rendimiento y mejorar la calidad de la educación. Así, aunque en las últimas décadas la agenda educativa ha priorizado el uso de estas herramientas como medio para identificar problemas y encontrar soluciones, la evidencia internacional ha puesto en duda su efectividad en términos del tipo de información que proporcionan sobre el aprendizaje escolar y, por consiguiente, acerca de su mejora (Carabaña, 2013; Verger *et al.*, 2019).

De hecho, estudios recientes en la región han indicado que evaluar el rendimiento académico mediante pruebas de desempeño no mejora la eficacia y la calidad (Flórez, 2023), en tanto que sus datos no logren impulsar el desarrollo de políticas concretas que se ocupen de la vida cotidiana de las escuelas. Por tanto, es necesario continuar con la discusión sobre los sentidos hegemónicos asignados a este tipo de prácticas que, en escenarios locales como el estudiado aquí, se han convertido en líneas políticas prioritarias de intervención sobre la educación y en instancias indiscutibles de mejora de los resultados. Todo ello a pesar de la evidencia disponible que, no solo pone en duda sus supuestos beneficios, sino que también destaca la responsabilización que estas propuestas delegan en las escuelas y en sus miembros, dejando en segundo plano las condiciones estructurales cada vez más desfavorables en las que se desarrollan las prácticas educativas.

## Referencias

BALL, Stephen. Reformar escuelas/reformar profesores y los terrores de la performatividad. *Revista Portuguesa de Educação*, n. 15, p. 3-23, 2002. <https://www.redalyc.org/pdf/374/37415201.pdf>

BALL, Stephen. Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa, *Pedagogía y Saberes*, 38, p. 103-113, 2013. <https://revistas.upn.edu.co/index.php/PYS/article/view/2143>

CARABAÑA, Julio. *La inutilidad de PISA para las escuelas*. Madrid, Catarata, 2013.

GVIRTZ, Silvina; LARRIPA, Silvina; OELSNER, Verónica. Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino. *Education Policy Analysis Archives*, v. 14, p. 1-24, 2006. [https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1204&context=usf\\_EPAA](https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1204&context=usf_EPAA)

GRINBERG, Silvia. De la disciplina al gerenciamiento, del examen al monitoreo. Un estudio sobre el gobierno y la evaluación en las sociedades contemporáneas, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, v. 8, n. 2, 2015. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51942>

LARRIPA, Silvina. *Sistemas jurisdiccionales de evaluación educativa en la Argentina: los casos de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires (1992-2007)*. Tesis doctoral - Escuela de Educación, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2010.

ARGENTINA. *Ley 24049 de 1992*. Ley Federal de Educación. 2 de enero de 1992.

ARGENTINA. *Ley 26206 de 2006*. Ley de Educación Nacional. 14 de diciembre de 2006.

ARGENTINA. *Ley 5049 de 2014*. Ley de Evaluación Integral del Sistema Educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 22 de septiembre de 2014.

ARGENTINA. *Ley 2506 de 2007*. Ley de Ministerios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 8 de noviembre de 2007.

NARODOWSKI, Mariano; NORES, Milagros; ANDRADA, Myrian. *La evaluación educativa en la Argentina*. Desde los ONE hasta los Boletines Escolares, Buenos Aires: Prometeo, 2002.

RAMOS-ZINCKE, Claudio. Dispositivo de evaluación y gubernamentalidad del sistema educacional: entretenimiento de ciencia social y poder. *Cinta Moebio*, n. 61, 2018, p. 41-55. <https://www.redalyc.org/journal/101/10157126004/html/>

RAVELA, Pedro. *Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas Didácticas*. Santiago de Chile: PREAL, 2006.

RODRIGO, Lucrecia; KESLER, Axel. Las habilidades socioemocionales en los programas de evaluación de la educación. Discursos internacionales y experiencias locales. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 13, n. 2, p. 1-20, 2024. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/235564>

RODRIGUEZ MOYANO, Inés; RODRIGO, Lucrecia. La evaluación de la calidad de la educación en Argentina. Tendencias y trayectoria de la política educativa nacional (1990-2022). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, v. 9, n. 17, 2022. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/1479>

VERGER, ANTONI.; FONTDEVILA, CLARA; PARCERISA, Luis. Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 40, n. 2, p. 248-270, 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01596306.2019.1569882>

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, v. 36, p. 599-622, 2015. <https://www.scielo.br/j/es/a/fQMzP4tSXyBjFKrwMHZsVYB/>

VIOR, Susana; RODRÍGUEZ, Laura.; MÁS ROCHA, Stella Maris. *La evaluación de la calidad de la educación como política pública*. El caso de la CABA: Algunos elementos para la discusión acerca del sentido de sus

transformaciones. Disertación en VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 2014.

VOMMARO, Gabriel. *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Madrid: Siglo XXI, 2017.

TENUTTO, Marta.; LARRIPA, Silvina.; TROTTA, Adriana. *La evaluación educativa en la ciudad de Buenos Aires: historia y perspectiva*, Buenos Aires: Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.

---

## LUCRECIA RODRIGO

Doctora en Sociología de la Educación, Universidad Complutense de Madrid (UCM), Madrid, España; Investigadora, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)/Universidad Nacional del Oeste (UNO), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)/Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.

## APOIO/FINANCIAMIENTO

Proyecto UBACyT Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal, Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (2019-2023).

## DISPONIBILIDAD DE DATOS DE INVESTIGACIÓN

Datos serán fornecidos si solicitados.

## COMO CITAR ESTE ARTICULO

RODRIGO, Lucrecia. Las políticas de evaluación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: experiencias y desarrollo institucional durante las últimas décadas. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 40, e94615, 2024. <http://doi.org/10.1590/1984-0411.94615>

*Este artículo fue revisado por María Eugenia Lozza. Luego de ser diseñado, fue sometido a la validación del autor(es) antes de su publicación.*

---

**Recibido:** 23/02/24

**Aprobado:** 25/07/24