

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

TRABAJO FINAL
Màster Universitari en Política Social, Treball i Benestar

APRENDER A EVALUAR: *una mirada al operativo APRENDER en Argentina.*

AUTOR: Leonardo Andrés Cordero Pohludka. (leonardoandres.pohludka@e-campus.uab.cat)

TUTOR: Antoni Verger

TUTORA METODOLÓGICA: Sheila González

Resumen: El artículo aborda el proceso de adopción del operativo de evaluación estandarizada “Aprender” en Argentina, que se inició en el año 2016. Para ello se analizan los factores económicos, políticos, culturales, institucionales y sociales que fueron determinantes a lo largo de las distintas etapas de la adopción, a la vez que se identifican los actores -locales y globales- involucrados y se los vincula con las distintas teorías sobre transferencia y difusión de políticas. A través del diálogo entre la teoría y el análisis de las particularidades propias del caso argentino se busca comprender cómo esta adopción se enmarca en la difusión global de este tipo de programas, a la vez que es utilizada redituablemente por el gobierno nacional con el fin de profundizar las lógicas de mercado en la educación. Finalmente, se pone en evidencia como la compleja interacción entre actores locales y globales se combinan con circunstancias coyunturales propias del país, permitiendo la traducción e institucionalización de la política evaluativa en el sistema educativo argentino.

Palabras clave: Argentina, Evaluación nacional, Difusión y Transferencia de políticas, Rendición de cuentas, Nueva Gestión Pública, Privatización endógena.

Abstract: The article addresses the process of adopting the standardized evaluation operation "Aprender" in Argentina, which began in 2016. For this purpose, the economic, political, cultural, institutional and social factors that were determinant throughout the different stages of the adoption are analyzed, while the actors -local and global- involved are identified and linked to the different theories about transfer and dissemination of policies. Through dialogue between the theory and the analysis of the peculiarities of the Argentine case, it is sought to understand how this adoption is part of the global diffusion of this type of programs, at the same time that it is used profitably by the national government in order to deepen the market logic in education. Finally, it becomes evident how the complex interaction between local and global actors is combined with co-specific circumstances of the country, allowing the translation and institutionalization of the evaluation policy in the Argentine education system.

Keywords: Argentina, National assessment, Diffusion and Policy transfer, Accountability, New Public Management, Endogenous privatization.

Índice.

I.	Introducción.	3
II.	Evaluación educativa, NGP y rendición de cuentas.	3
III.	Marco teórico y modelo de análisis.	4
	III.1. Etapas de adopción de una política	4
	III.2.1 ¿Cómo se transfiere? De transferencia y difusión, a convergencia y traducción	4
	III.2.2 ¿Por qué se transfieren las políticas?	5
	III.2.3 Intermediarios	6
	III.2.4 Un marco para abordar la adopción-transferencia de políticas	6
	III.3. Privatización endógena y exógena	6
	III.4. Modelo de análisis	7
IV.	Hipótesis y metodología.	7
	IV.1. Hipótesis de investigación	7
	IV.2.1. Metodología	7
	IV.2.2. Sobre las entrevistas	7
V.	Análisis de la adopción de Aprender.	7
VI.	Discusión y conclusiones.	11
VII.	Bibliografía.	13
VIII.	Anexos.	15
	VIII.1. Anexo a. Guión de entrevista a informantes claves del programa “Aprender”	15
	VIII.2. Anexo b. Modelo de carta de consentimiento y cesión de los derechos de reproducción	17
	VIII.3. Anexo c. Marco analítico del proceso de adopción-transferencia de política	18

I. Introducción.

En el año 2016 la República Argentina comenzó a aplicar un programa de evaluación, en sus escuelas de nivel primario y secundario, denominado APRENDER. Este programa se implementó en el contexto de un cambio de gobierno cuyo discurso acentúa las virtudes de la gestión privada y empresarial, y reflota los principios de la nueva gestión pública (NGP) y la lógica de Rendición de Cuentas (RdC), como mecanismo de gestión y mejora de la calidad de los servicios educativos. Desde lo discursivo el gobierno señala los peores resultados de las escuelas públicas respecto de las privadas y asocia a las segundas con la noción de calidad; dando a entender que debería avanzarse en la transformación de la educación pública (en el diseño institucional, en las prácticas pedagógicas, en los mecanismos evaluativos, en la currícula, entre otros aspectos) hacia las formas privadas y organizadas por medio de la gestión basada en pruebas (TBA por sus siglas en inglés).

La aplicación del programa Aprender está apoyada sobre la idea de modernizar el sistema educativo argentino para “volver al mundo”. Por ello, es necesario llevar a cabo un diagnóstico “riguroso” de éste; pero también, se pretende regular e impulsar los cambios a través de la evaluación estandarizada. Es aquí donde surge como cuestión interesante, analizar las condiciones que llevaron al gobierno a implementar este tipo de políticas, determinar que actores y/o factores influyen en su decisión y, finalmente, considerar si no se está avanzando hacia un proceso de privatización endógena.

Dada la falta de evidencia concluyente respecto al éxito de este tipo de dispositivos (Verger y Parcerisa, 2017), resulta interesante ahondar en los procesos por los cuales se difunden y adoptan. En el caso particular de Aprender, debe encuadrarse en un paisaje mucho más amplio, donde si se ajusta la mirada desde una escala más vasta, podremos observar continuidades y rupturas con procesos históricos previos.

II. Evaluación educativa, NGP y rendición de cuentas.

Hacia mitad del siglo XX, las pruebas estandarizadas comenzaron a utilizarse como parte de la planificación educativa proporcionando información sobre el desempeño de los sistemas educativos e informando al Estado en el desarrollo de políticas (Perassi, 2017). Se enmarcaban en un paradigma de planificación centralizado en el Estado, entendiendo al mismo como el principal responsable de la gestión educativa y de su calidad (Díaz Ríos, 2019). Posteriormente, hacia finales de la década de los 70', el fuerte desarrollo e impulso de la teoría microeconómica por parte de la Escuela de Chicago y sus discípulos promovió el avance de la NGP en la región. Esta consiste en un cuerpo programático heterogéneo que busca reformar el sector público, aplicando lógicas, métodos e instrumentos que surgen de la gestión privada de empresas, y que persigue la mejora de la eficiencia, la eficacia y el rendimiento general de los servicios públicos -en este caso educativos- (Vigoda, 2003; Ball y Youdell, 2007; Clarke et. al., 2000). Las nuevas ideas sostenían que el aumento de la competencia (asociado a la concepción de cuasi-mercado educativo), la reducción de la intervención del Estado, la mayor

autonomía, la descentralización y la libre elección por parte de los demandantes de los servicios educativos (las familias) permitirían generar los incentivos suficientes para que el mismo sistema se autorregule. Por lo tanto, se asocia con una visión del Estado el cual debería limitarse a desempeñar un rol de control y guía -de las políticas educativas- y no de proveedor directo de la educación. Consecuentemente, la responsabilidad de los resultados educativos se traslada a las propias unidades educativas (escuelas, provincias y docentes) redistribuyendo la responsabilidad original del Estado. Es así como las antiguas evaluaciones adoptan un nuevo rol, ligado a la lógica de Rendición de Cuentas (RdC) o Accountability, a partir del cual se desarrollan esquemas de incentivos y castigos para modificar los resultados obtenidos, priorizándose los outputs o productos finales por encima de los inputs o procesos (Ball, 2001; Parcerisa y Verger, 2016; Power, 1997). Sin embargo, este avance del nuevo paradigma evaluador en Latinoamérica, no se terminaría de consolidar hasta finales del siglo XX¹, y particularmente en Argentina, lo haría en la década de 1990 con las reformas neoliberales del gobierno de Carlos Saúl Menem, inspiradas en el Consenso de Washington y respaldada por los organismos internacionales de crédito (O.I.).

Respecto a la adopción de sistemas nacionales de evaluación, Benveniste (2002) explica cómo la interacción entre las presiones globales y los legados de políticas nacionales generan una gama de usos de las pruebas estandarizadas que oscila entre el soft accountability (generación de información sin consecuencias del tipo incentivo-castigo) como el caso colombiano, y la TBA o strong accountability como en el caso chileno (que incluía publicación de rankings por escuela, financiación y premios basados en los resultados y hasta el cierre de escuelas de bajo rendimiento). De esta gran cantidad de modelos de RdC existentes², el conocido como RdC gerencial o basado en pruebas (TBA) es el que está teniendo mayor difusión a nivel internacional. El mismo, genera adeptos y detractores debido a la falta de consenso respecto a si realmente induce mejoras en los sistemas educativos. Por un lado, el entusiasmo actual por los sistemas nacionales de evaluación -en su versión ideal- se basa en su supuesto potencial para fomentar un uso más eficiente de los recursos, para promover la mejora constante y salvaguardar la equidad en el acceso a la educación de calidad, y para fomentar la autonomía regional (Parcerisa y Verger, 2016). La evaluación sería tanto una vía para lograr estos objetivos (a través de medios técnicos) como una materialización simbólica del compromiso del estado central para alcanzarlos. Sin embargo, también se señala que sus efectos positivos no se concretan siempre, a la vez que se producen fenómenos de segregación escolar, aumento de la desigualdad en el acceso a la educación de calidad, comportamientos oportunistas por parte de las escuelas (selección de alumnos, reducción y manipulación de la currícula para adaptarla a la prueba, preparación para la prueba, triaje educativo) y aumento de la presión competitiva sobre profesores y alumnos (Parcerisa y Verger, 2016).

De cualquier manera el derrotero de la evaluación en Argentina ha devenido en un diseño soft con poco impacto. Al respecto se señala que la relativa poca tradición evaluadora en Argentina, la implicación del Estado nacional como principal responsable de los resultados educativos, el débil apoyo a la RdC por parte de los formuladores de políticas y la fuerte oposición de los docentes a la TBA, dejó un legado débil en el sistema de evaluación

¹ En la década de 1980, solo unos pocos países latinoamericanos tenían pruebas nacionales, pero a fines de la década de 2000, al menos 19 naciones de la región ya estaban realizando su propia evaluación a gran escala (Díaz Ríos, 2019).

² Existen diversas clasificaciones según los autores, aunque las más habituales son: modelo legal, gerencial, participativa, político, burocrático y de mercado, o strong/soft accountability. Para una clasificación y explicación más exhaustiva véase Leithwood y Earl (2000), Darling-Hammod (2004), West et al. (2011) y Maroy y Voisin (2013).

nacional en los 90', lo cual difiere de otros países que simultáneamente también adoptaron programas de este tipo (Díaz Ríos, 2019; Benveniste, 2002).

III. Marco teórico y modelo de análisis.

Se aborda la problemática desde un paradigma hermenéutico-positivista, es decir, con una mirada mixta: se intenta captar las interacciones entre los actores involucrados y las instituciones, ligadas al campo educativo argentino, teniendo en cuenta elementos materiales (por ej. económicos, políticos e institucionales) como así también, elementos "soft" o ideacionales (por ej. cultura, ideas, discursos). Además, si bien se prioriza una perspectiva macro, tendiente a captar la estructura de relaciones e interacciones entre diversos actores -a múltiples escalas-; también se intenta ahondar en lo micro, para tratar de comprender cómo se despliega y concreta el proceso político de adopción del programa Aprender.

Los grandes conceptos del trabajo son capital, poder y legitimidad, aplicados al proceso de cambio político-institucional. En particular, se aplica a la transferencia y difusión de políticas, y más precisamente, a la adopción de una política de evaluación externa, o accountability, encarnada en el programa Aprender.

III.1. Etapas de adopción de una política

En su trabajo *Cultural political economy and critical policy studies*, Jessop (2010) desarrolla las características principales de un enfoque de Economía Política Cultural (EPC), en el cual se explora la relación dialéctica entre las características extra-semióticas -emergentes de las relaciones sociales- y el papel constitutivo de la semiosis, en la estructuración de la realidad. Una de las características distintivas del enfoque de EPC es la integración de los tres mecanismos evolutivos: variación, selección y retención, en el análisis del cambio institucional. Estas etapas evolutivas pueden entenderse de la siguiente manera:

- Variación: los discursos [y prácticas] establecidos son puestos en discusión, y su rutinización es desestabilizada. Se abre la posibilidad de seleccionar nuevos discursos [o prácticas emergentes], dentro de un dominio incompleto de posibilidades. Se produce como adaptación a circunstancias específicas, nuevos desafíos o crisis, u otras causas semióticas o materiales.

- Selección: consiste en el privilegio de solo algunos de los discursos disponibles [y/o prácticas particulares] para interpretar eventos, acciones de legitimación y representar fenómenos sociales. Los factores semióticos actúan aquí al influir en la resonancia de los discursos en términos meta-narrativos personales, organizacionales e institucionales y más amplios, y al limitar las posibles combinaciones de semiosis y prácticas semióticas, en un orden semiótico dado. Los factores materiales también operan aquí a través de relaciones de poder coyunturales o arraigadas, dependencia del camino y selectividades estructurales.

- Retención: implica el proceso mediante el cual se conservan o sostienen algunos discursos [o prácticas] resonantes (p. ej., inclusión en el hábito e identidad personal de un actor, implementación en rutinas organizacionales, integración en reglas institucionales, etc.). Cuanto mayor sea el rango de sitios (horizontal y vertical) en los que se conservan los discursos y prácticas resonantes, mayor será el potencial para una institucionalización e integración efectivas en los patrones de coherencia estructurada y compromiso duradero.

Estas fases, son asimilables a las etapas evolutivas de la adopción de políticas. En particular, las usamos para poder clarificar distintos momentos de la adopción de Aprender. De esta forma, podemos vincular acciones y estrategias (que combinan elementos semióticos y extra semióticos) ejecutadas por los actores, que se asocian a

objetivos específicos, y que se pueden ordenar en alguna de estas etapas.

III.2.1 ¿Cómo se transfiere? De transferencia y difusión, a convergencia y traducción.

En sus trabajos los analistas de políticas han estudiado la difusión de políticas bajo la etiqueta "transferencia de políticas", que se define como: "el proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) se usa para el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político" (Dolowitz y Marsh, 2000). Esta definición es muy similar a la de difusión ya que, de hecho, el fenómeno subyacente es esencialmente el mismo (Gilardi, 2012). La transferencia puede realizarse a lo largo del tiempo, dentro de los países y entre países, aunque es inusual observar una copia directa de la legislación o una adopción directa de las técnicas. En cambio, los intermediarios "mutan" las ideas políticas en un proceso de traducción de políticas (Stone, 2012).

En su trabajo *transfer and translation of policy*, Stone (2012) proporciona una revisión de las publicaciones sobre "difusión", "transferencia", "convergencia" y "traducción" en la literatura de ciencia política y relaciones internacionales (IR). Destaca que, en los subcampos de la ciencia política, los términos difusión de políticas, transferencia de políticas y convergencia de políticas a menudo se combinan. Sin embargo, estos términos representan singularidades que apuntan a diferentes formas en que el proceso de cambio genera un mundo interdependiente de políticas (Gilardi, 2012).

En el trabajo se distinguen 3 generaciones: La Primera generación, surgida en EE.UU donde se desarrollaron los primeros estudios sobre difusión en el sistema federal; La segunda generación, que desarrolla el enfoque de transferencia y el enfoque de la convergencia; y la Tercera generación, que plantea el Enfoque de la traducción.

a. Difusión

Se ha definido como "el proceso mediante el cual se comunica una innovación a través de ciertos canales a través del tiempo entre los miembros de un sistema social" (Berry y Berry, 1999, p.171). La difusión describe una tendencia de adopción sucesiva o secuencial de una práctica política o programa que, a su vez, se produce por ósmosis (algo que es contagioso más que elegido). Esto connota la difusión o dispersión de modelos o prácticas desde una fuente o punto de origen común. Según los mismos autores, los patrones de difusión surgen de las siguientes dinámicas:

- (1) Redes nacionales de comunicación entre funcionarios estatales;
- (2) La proximidad geográfica de los estados vecinos que facilita el intercambio de innovaciones;
- (3) Los estados "pioneros" que lideran la adopción de una política que los estados "rezagados" finalmente adoptan;
- (4) El gobierno nacional ejerce una influencia, de arriba hacia abajo, al impulsar que los estados adopten la innovación de políticas.

Esta perspectiva plantea cambios graduales en la política a medida que se extiende el conocimiento y la presión para su propagación. Sin embargo, la difusión no es inevitable, sino que tiene

un grado de consentimiento por parte de quien adopta la política.

b. Transferencia

Es un proceso voluntario emprendido por funcionarios públicos y políticos que buscan emular la "mejor práctica". Esta visión benigna surgió de un sesgo en la literatura inicial para analizar las transferencias principalmente entre las democracias liberales avanzadas. Sin embargo, hubo un reconocimiento relativamente rápido de que las transferencias pueden ser más o menos coercitivas. Existen diferentes -pero superpuestas- modalidades de transferencia, que responden a la pregunta ¿qué se transfiere?:

- 1- Transferencia de ideales o metas de políticas: Implica la transferencia de ideales o metas en un nivel amplio. Lo que se transfiere son los resultados (outputs) que se persiguen. Por ejemplo, objetivos del milenio o descriptor de Pobreza cero.
- 2- Transferencia de instituciones: Implica la creación de estructuras institucionales similares. P. ej. sistema de pensiones, sistema de educación superior.
- 3- Transferencia de herramientas: de tipo regulatorias, administrativas o judiciales.
- 4- Transferencia de ideas o ideologías: se diferencia de la primera ya que en aquella las ideas son tratadas como resultados, mientras que en ésta son insumos (Inputs) para el posterior desarrollo de políticas. P. ej. El Consenso de Washington, los valores de la sociedad del conocimiento.
- 5- Transferencia de personal.

Otros autores como Dolowitz & Marsh (2000) identifican ocho categorías diferentes de elementos transferibles. Algunos se asemejan a los mencionados arriba como: objetivos de política, instituciones, ideologías, ideas y actitudes; y otros menos como: contenido de políticas, instrumentos de política, programas de política y lecciones negativas. Una crítica importante a estos estudios es que se genera cierta confusión y, a veces, "lo que se está difundiendo" se pierde en la preocupación por "cómo se difunde" (Howlett y Rayner, 2008).

c. Convergencia

En economía política, particularmente en el marco del nuevo institucionalismo, ha habido un mayor interés en explicar hasta qué punto y/o por qué ha habido convergencia. El pensamiento académico sobre la "convergencia de políticas" sugiere que la transferencia es menos la consecuencia de la agencia y más el resultado de las fuerzas estructurales.

Si la difusión/transferencia contempla la propagación -secuencial y más o menos voluntaria- de políticas en los distintos países, la convergencia representa una importante proposición contrafactual que desafía la lógica de la elección. Muchos estudios se dirigen a la Unión Europea (UE) donde los estados miembros y candidatos convergen en torno a políticas de armonización: P. ej. fondos estructurales, fondos de cohesión y el acervo comunitario.

Los estudios sobre convergencia se centran más en los resultados políticos e institucionales (outputs). En consecuencia, el enfoque puede considerarse un género diferente de los estudios de difusión/transferencia, que comienzan con insumos y procesos

de dispersión (Inputs). Este tipo de línea de investigación se encuentra muy ligada a las Teoría de la Cultura Mundial (TCM) y la Globally Structured Education Agenda (GSEA).

d. Traducción

La traducción es "una serie de alteraciones interesantes, y en ocasiones incluso sorprendentes, que pueden ocurrir en los espacios entre la "creación", la "transmisión" y la "interpretación" o "recepción" de los significados de las políticas" (Lendvai y Stubbs 2007, p. 175). Refleja un distanciamiento respecto a la noción lineal de transferencia entre dos agentes A y B (Freeman, 2009).

La "indigenización" de la política se produce a largo plazo, así como desde el punto de adopción. Incluso si hay casos de transmisión lineal de una política, de una jurisdicción a otra, la transferencia no crea para siempre una política criogénicamente preservada. En algún momento, el proceso de transferencia termina y las fuerzas endógenas de mutación toman el control.

III.2.2 ¿Por qué se transfieren las políticas?

Dobbin (2007) ahonda en la explicación de ¿por qué se da la transferencia de políticas? Afirma que sociólogos, científicos políticos y economistas han desarrollado diferentes explicaciones de la difusión de políticas regionales y globales, a menudo atribuyendo fenómenos idénticos a diferentes mecanismos, y las agrupa en cuatro grandes teorías:

a. Teorías constructivistas

Para los constructivistas, comprender cómo se aceptan socialmente las políticas públicas es la clave para entender por qué se difunden. Comparados con los teóricos de la coerción, los constructivistas enfatizan que, aunque los Estados y los O.I pueden promover modelos de políticas, los seguidores suelen estar dispuestos a aplicarlos (existe un consentimiento construido socialmente para la adopción). En comparación con los teóricos del aprendizaje, los constructivistas describen a los formuladores de políticas como sujetos condicionados por una racionalidad limitada, que carecen de la información y la capacidad cognitiva para evaluar los costos y beneficios de cada una de las alternativas (March y Simon, 1993). Según esta corriente, la aceptación social de un enfoque de política puede ocurrir de tres maneras diferentes: (a) los países líderes sirven como ejemplos a seguir (seguimiento); (b) los grupos de expertos teorizan los efectos de una nueva política y, por lo tanto, dan a los responsables de la formulación de políticas razones para adoptarla; o (c) los especialistas presentan argumentos contingentes sobre la idoneidad de una política, definiendo ciertas circunstancias determinantes.

b. Teorías de la coerción

Esta línea explicativa reconoce la existencia de asimetría entre los actores y el ejercicio del poder de unos sobre otros. La coerción puede ser ejercida por gobiernos, organizaciones internacionales y actores no gubernamentales a través de la fuerza física, la manipulación de los costos y beneficios económicos, e incluso la monopolización de la información o la experiencia. A su vez distinguen dos niveles de coerción: una coerción más fuerte, asociada a la aplicación de condicionalidades o requisitos para la provisión de ayuda o préstamos; y una coerción suave ligada a las ideas hegemónicas y el liderazgo político.

La condicionalidad y las teorías de liderazgo político vinculan la difusión de las políticas con un cambio en los incentivos, mientras que la teoría de las ideas hegemónicas vincula la difusión con un

cambio en las ideas. Lo que une a estos estudios es su atención a la influencia de una fuente externa de presiones o ideas, que fuerza la adopción de la política.

c. *Teorías de la competencia*

Los teóricos de la competencia ofrecen otra teoría de la difusión que incluye cambios en los incentivos. En este sentido, los cambios no son impuestos -verticalmente- por los actores poderosos, sino que son inducidos -horizontalmente- por los competidores directos. Es decir, que algunos tipos de políticas se difunden cuando los países compiten por los mercados de capital y de exportación. Por ejemplo, los gobiernos han optado por adoptar políticas amigables con el mercado para atraer la inversión global y mantener competitivas sus economías, cuando según sus previsiones, sus contrincentes directos ejercen una competencia alta.

d. *Teorías del aprendizaje*

Según esta línea, el aprendizaje no ocurre cuando los creadores de políticas simplemente se adaptan a los cambios de políticas de otros, sino sólo cuando sus creencias sobre causa y efecto cambian (Elkins y Simmons, 2005). Los países pueden aprender directamente de sus propias experiencias o indirectamente de las experiencias de otros. Este proceso de aprendizaje posibilita que las lecciones aprendidas no sean siempre las lecciones correctas.

Para este enfoque, la innovación de políticas se propaga a raíz de la difusión de un fondo compartido de conocimiento (a menudo técnico) entre las elites políticas sobre lo que es efectivo. El aprendizaje se lleva a cabo a medida que se acumulan o fracasan nuevos datos consistentes con una relación hipotética entre el problema X y la solución Y. A medida que la información se acumula, algunas hipótesis se descartan y otras se refuerzan. Así, es más probable que los responsables de la política converjan en un rango limitado de interpretaciones.

Finalmente, no es menor el argumento de que, aunque los responsables de las políticas sí aprenden, la información relevante sobre las políticas “efectivas” se canaliza socialmente con algunas fuentes que son más importantes que otras. En este sentido, hay un acercamiento con las teorías que reconocen jerarquías y distribución desigual del poder.

III.2.3 Intermediarios

Si bien la transferencia-difusión suele pensarse de a pares -usualmente de país a país- es clave reconocer la importancia de ciertos actores que hacen de intermediarios en estos procesos. De hecho, algunas teorías -como las teorías de la coerción- asignan un papel determinante a estos actores, sin los cuales no se efectivizarían estas transferencias. La bibliografía coincide en reconocer en primer lugar a los Organismos Internacionales (O.I) los cuales suelen ejercer presión para la adopción de ciertas políticas (coerción). El Banco Mundial, el FMI, la OECD son algunos de los organismos más mencionados (Rizvi y Lingard, 2010; Stone, 2012, Dolowitz & Marsh, 2000; Dobbin, 2007). Sin embargo, la perspectiva de la coerción no es la única aplicable a estos actores, ya que también realizan numerosos esfuerzos para generar consenso científico alrededor de sus planteamientos (enfoque constructivista) y desarrollan diversas estrategias como impulsar comunidades de expertos, programas globales y conferencias donde se establecen y difunden marcos interpretativos (Stone, 2012).

Por otro lado, se encuentran los actores no estatales quienes suelen ser menos visibilizados, pero no por ello menos importantes. “Los think tanks, las coaliciones de negocios, las universidades, las fun-

daciones filantrópicas y las ONG son “emprendedores de transferencia de políticas” que facilitan los intercambios entre actores en varios países, a menudo operando a través de redes transnacionales” (Stone, 2012, p. 494).

Por su parte, Dolowitz & Marsh (2000) identifica nueve categorías principales de actores políticos involucrados en el proceso de transferencia de políticas: funcionarios electos, partidos políticos, burócratas/funcionarios públicos, grupos de presión, empresarios y expertos en políticas, corporaciones transnacionales, grupos de expertos, gobiernos supranacionales e instituciones no gubernamentales y consultores. En su caso, además de contemplar los actores no gubernamentales, enumeran los actores políticos pertenecientes a la organización propia del Estado. Por nuestra parte, además de identificar a los actores que impulsan los procesos de transferencia, también veremos cómo algunos actores resisten estos procesos pudiendo coincidir -o no- con los ya mencionados (p. ej: sindicatos, partidos políticos, comunidades académicas, asociaciones de padres, etc.).

III.2.4 Un marco para abordar la adopción-transferencia de políticas.

Ya hemos planteado como la adopción de políticas puede analizarse por etapas. Luego hemos repasado las diferentes nociones respecto a cómo se transfieren o difunden las políticas, y tomamos en consideración que existen diversos elementos transferibles -conjuntamente con la política, por separado, o diferentes elementos por etapa-. Posteriormente, repasamos las principales teorías que intentan explicar ¿por qué se dan las transferencias o difusiones?; y finalmente, revisamos la literatura para enumerar los diversos actores (brókers o emprendedores de políticas e intermediarios) que intervienen en estos procesos. Ahora bien, si disponemos estas piezas de manera conjunta, podemos generar un marco analítico para abordar nuestro objeto de estudio: la adopción del programa Aprender. Basándonos en Dolowitz & Marsh (2000) planteamos un esquema analítico como el de la Tabla I (Ver Anexo b).

III.3. Privatización endógena y exógena

Finalmente, todo proceso de adopción de políticas, en el ámbito educativo argentino, genera controversias en torno a si avanza en la privatización del sistema educativo. Por ello, resulta imprescindible apuntar las nociones de privatización endógena y exógena formuladas por Ball y Youdell (2007):

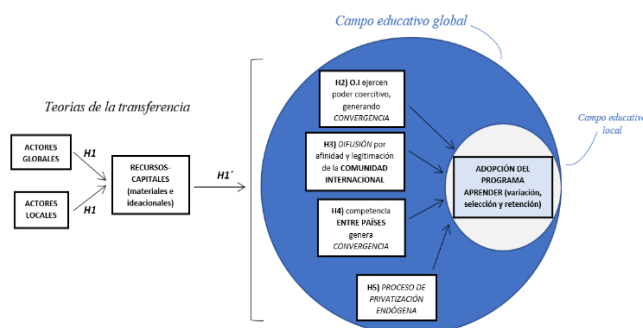
§ La *privatización en la educación pública o privatización “endógena”*, implica la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial. Los mecanismos más habituales son: La creación de cuasi-mercados, empoderamiento de los gestores o directores de escuelas, conjuntamente con el aumento de la autonomía de los centros educativos, la creación de incentivos o castigos -a directivos/profesores o a nivel escuela- a partir del cumplimiento o no de objetivos, la creación de rankings clasificatorios, la combinación de competencias (entre titulados y no).

§ La *privatización de la educación pública o privatización “exógena”*, implica la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, así como la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública.

Ambas formas de privatización no se excluyen mutuamente, sino que muy a menudo están interrelacionadas, y suelen potenciarse.

Más aún, estos procesos suelen llevarse a cabo encubiertamente y evitando el debate público. En el primer caso, se evita denominar privatización a los métodos y las prácticas utilizadas, y en el segundo, la privatización no es conocida públicamente o no se comprende en su totalidad. (Ball y Youdell, 2007).

III.4. Modelo de análisis



Fuente: Elaboración propia.

IV. Hipótesis y metodología.

IV.1. Hipótesis de investigación

§ Hipótesis General:

La necesidad del Gobierno Argentino de generar afinidad y legitimación en la comunidad internacional lo induce a adoptar, en el discurso y práctica del operativo APRENDER, pautas y recomendaciones definidas por organismos internacionales. Una vez adoptado, el gobierno nacional utiliza este instrumento para legitimar socialmente el avance hacia un proceso de privatización -endógena-, y reducir la resistencia de los actores locales hacia la gestión basada en pruebas (TBA).

§ Hipótesis particulares:

H1: Los actores (locales y globales) movilizan recursos y capitales a su disposición para intentar influir en el campo político de la educación argentina.

H1': Los recursos y capitales movilizados, modifican las condiciones, márgenes y posibilidades (dentro del campo educativo) para la adopción de ciertas estrategias y políticas.

H2: Las condiciones generadas, se originan en el ejercicio del poder coercitivo por parte de los O.I, generando la convergencia hacia la adopción de programas de evaluación estandarizada como APRENDER.

H3: El gobierno nacional espera que la adopción voluntaria (*difusión*) -discursiva y práctica- del programa APRENDER -en línea con las recomendaciones de los O.I- mejore su afinidad y legitimidad ante la comunidad internacional.

H4: Las condiciones creadas, se originan en la competencia entre países similares, que buscan mejorar su posicionamiento global, e incentiva la convergencia hacia la adopción de programas de evaluación estandarizada como APRENDER.

H5: La implementación del programa APRENDER está vinculada

al avance de un proceso de privatización endógena con el que se intenta promover dinámicas de competencia entre centros educativos.

IV.2.1. Metodología

Dadas las características inherentes al proceso de adopción de la política, como así también, de los actores que se ven involucrados en él, resulta adecuado el uso de dos métodos de investigación principales y complementarios: las entrevistas semiestructuradas, combinadas con el análisis documental. A partir de la información generada, se procedió a realizar un análisis crítico del discurso [T. V. Dijk (1999); Fairclough (1995)]. Además, con el fin de desarrollar un análisis sistemático, y tratando de minimizar el sesgo cognitivo (Kahneman et. al., 1982) en la interpretación, se hizo uso del programa Atlas.ti. Esta mixtura de métodos permitió un buen complemento entre la información, rica en detalles y contextualizada de las entrevistas, y el acceso a información directa -sin reactividad- de los documentos de diversa índole. En este sentido, al hablar de documentos, seguimos el criterio y la interpretación de Bryman (citada en Verd J. M y Lozares C., 2016), entendiéndolo que los documentos son: "aquellos materiales que no se han producido específicamente para el propósito de la investigación social".

IV.2.2. Sobre las entrevistas

Se realizaron entrevistas a informantes claves, involucrados en el campo de la educación en Argentina. Las mismas fueron semiestructuradas con un listado de temas y cuestiones a abordar, distribuidas en 4 bloques temáticos. Se hicieron de forma individual a personas en calidad de expertas, y de acuerdo con la preferencia del entrevistado -buscando equilibrar parcialmente la desigual relación entrevistado/entrevistador, dándole un mayor control sobre el proceso de la entrevista- se concretaron de forma online, por videoconferencia o por teléfono.

Siguiendo a Hanna (2012) y Lo Iacono et. al. (2012), aprovechamos las nuevas plataformas y las tecnologías mediadas por VoIP (protocolo de voz a través de Internet³ como Skype o Hangouts, que nos permiten generar un enfoque flexible sobre el medio a través del cual se realizan las entrevistas. Nos posibilitan, como investigadores, obtener los beneficios de las entrevistas cualitativas tradicionales, al mismo tiempo que nos favorece en aspectos como: superar la limitación geográfica y el acceso a los entrevistados; dotar de flexibilidad al entrevistado para gestionar su tiempo y reprogramar la entrevista sin grandes costos o inconvenientes; proporcionar al entrevistado un entorno familiar y cómodo, evitando que el entrevistador invada físicamente su espacio personal -dinamizando el discurso-; mantener la sincronización y los elementos de la interacción interpersonal -no verbal- a través del video, además de reducir el impacto ecológico de los viajes que se evitan.

La lista de personas a entrevistar se diseñó con un muestreo tipológico que contempla 4 perfiles provenientes de los ámbitos involucrados en la adopción del programa: perfil técnico, ámbito sindical, ámbito académico, y perfil político.

Los 4 bloques temáticos de indagación son: Contexto sociopolítico e histórico del proceso de adopción; Proceso de adopción de la política ("la cocina"); Actores; y Objetivos y perspectivas.

V. Análisis de la adopción de Aprender

El programa Aprender, puede caracterizarse como la readaptación

³ VoIP es un sistema que proporciona a los usuarios una forma de enviar voz y video a través de Internet por medio de una conexión sincrónica o en tiempo real (Lo Iacono et. al., 2012).

de los operativos de evaluación nacional (ONE) preexistentes, cuya adopción se concretó en los 90', pero con algunas modificaciones metodológicas y de aplicación: se pasó de una prueba muestral a una censal (aunque se ha ido modificando y ha tenido críticas en cuanto a que no se alcanzó un nivel de cobertura suficiente para considerarla censal); se eliminaron los ítems abiertos (para acelerar el procesamiento y la difusión de resultados); se desarrollaron cuestionarios complementarios (avanzando más allá de lo que es un cuestionario de contexto clásico) que incluyeron temáticas como: ESI⁴, migración, ruralidad, población indígena, etc; se avanzó en la apertura y el acceso a la información a través de una plataforma REDATAM (creada por CEPAL); se desarrolló información pertinente y adaptada a diferentes actores e interlocutores (gobierno nacional, ministerios provinciales, escuelas, etc.) con entrecruzamiento de datos contextuales; se reforzaron los equipos técnicos jurisdiccionales y se estableció una periodicidad anual -los ONE eran trienales- para su aplicación (aunque posteriormente se extendió a dos años).

Asimismo, el programa Aprender posee atributos que lo vinculan a la RdC basada en pruebas, y no desarrolla totalmente un esquema de incentivos y castigos (asociados a índices de productividad y éxito académico) como tampoco establece un sistema de información abierto o ranking -por ahora-, donde se expongan públicamente los resultados por escuela. Esta adaptación nos hace pensar en un proceso de traducción al contexto argentino más que en una transferencia o difusión a secas. A su vez, al no adoptarse íntegramente todos los mecanismos propios de una *strong accountability* -algo que sí se ha desarrollado más en el caso de Chile, Brasil o incipientemente en Colombia- podemos decir que se acerca más a un *sistema de rendición de cuentas basado en pruebas y de bajo impacto*.

Por otro lado, dado que el instrumento o herramienta de política (pruebas estandarizadas), y las instituciones (áreas de evaluación de la calidad educativa) ya han sido transferidas previamente durante las reformas neoliberales de los 90', entonces es válido preguntarse ¿qué se está transfiriendo actualmente? Primero, es importante indicar que a partir de su adopción se reflat y revitaliza la evaluación educativa en Argentina. En segundo lugar, siguiendo a Stone (2012), podemos reconocer una combinación de elementos que se transfieren junto con Aprender de manera empacquetada e inseparable del propio instrumento:

- *Transferencia de ideales o metas de políticas*: en nuestro caso esos ideales se asocian a la RdC y a un modo de gestión descentralizado en las jurisdicciones provinciales, como así también, la persecución de la mejora de la calidad educativa y una mayor transparencia de la información.
- *Transferencia de ideas o ideologías*: en el caso de Aprender se está transfiriendo, simultáneamente, una visión asociada a la NGP, a la cultura de la evaluación y a valores de la gestión empresarial. A su vez hay una idea de fondo o teoría del cambio, la cual implica una confianza en que este tipo de sistemas de evaluación genera, por sí mismo, incentivos suficientes para impactar en la mejora de la calidad educativa. Además, se intenta transmitir la idea -en línea con el B.M⁵- de que la principal limitación para la mejora educativa es la baja calidad de los profesores respecto al resto del mundo.
- En tercer lugar, podemos pensar en la *transferencia de personal*, pero como veremos más adelante, las redes de profesionales parecen estar más ligadas a cómo se transfiere el programa y a la vinculación con los O.I.

Por otro lado, debemos destacar un elemento institucional clave, que nos permite dotar de profundidad al análisis sobre la adopción de Aprender. Tiene relación con la complejidad propia de la organización democrática del Estado, la cual permite que hacia dentro de la coalición gobernante, puedan confluir diferentes vertientes ideológicas, visiones y proyectos. Según indican los entrevistados, que han participado más directamente en la puesta en marcha del programa, esto se materializa en una disputa o tensión interna del gobierno en torno a dos grandes corrientes que pugnan por la dirección de la política evaluativa: por un lado, una línea más técnica-académica encarnada por la Secretaría de Evaluación Educativa (S.E.E) -la cual se encarga de la aplicación de Aprender- que es consciente de las limitaciones, alcances, usos, consecuencias e impactos sociales, producto de la propia experiencia política argentina de los últimos 25 años; y por otro lado, un perfil más político-empresarial que busca hacer un uso más agresivo de las mismas, con difusión de resultados, con mayor impacto, cuestionando la labor docente, en detrimento de la legitimidad de la educación pública, y con intenciones de avanzar hacia la privatización educativa.

"Hacia dentro del gobierno hay discursos encontrados y objetivos contrapuestos en relación a las funciones de la evaluación... para ciertos sectores del gobierno es un acierto tener los resultados de Aprender en el marco de las negociaciones paritarias (uso político)... y que el presidente, en la apertura de sesiones del congreso nacional, defienda la necesidad de abrir toda la información (por escuelas), y asociada a una visión de rendición de cuentas con alto impacto y un sistema educativo con lógica de mercado, expresa muy claramente la existencia de una disputa interna muy fuerte por instalar este tipo de reformas y este tipo de concepción de política educativa..." (TC2 – Técnico)

Ahora bien, siguiendo a Jessop (2010), podemos esquematizar la adopción de Aprender en sus diferentes etapas observando los impactos diferenciados en cada una de ellas:

- Variación

Hacia fines de 2015 el ciclo político en Argentina estaba llegando a un punto de inflexión que se expresaría en el cambio de gobierno y la asunción de la coalición política de centroderecha "cambiemos". La gestión previa (centroizquierda), llevaba años de desgaste político-mediático y era asociada a la falta de transparencia en la información de la gestión del Estado. A su vez, el sector educativo, como parte del aparato del Estado, también sufría un cuestionamiento continuo respecto a: su desempeño en las pruebas PISA, (en el año 2012 quedó en el puesto 59 entre 65 naciones participantes, mientras que, la muestra que se presentó en 2015 fue excluida por cuestiones metodológicas y sospechas de manipulación), los resultados obtenidos en las evaluaciones nacionales (ONE) y la calidad del trabajo docente. Otro elemento clave, para entender la generación de condiciones que abonaron la adopción de Aprender, es el tratamiento que se hizo del ONE (2013), en concreto, la decisión de no difundir los resultados -decisión consensuada por las 24 jurisdicciones incluyendo CABA- y de la cual se señaló como único responsable al Ministerio de educación nacional.

Este desgaste generó una perspectiva en la sociedad de que la institución escolar argentina, al igual que la economía y el gobierno, estaban en crisis y precisaban un cambio. En otras palabras, para que existiera una proposición de política efectiva, debía existir también un público receptivo y dispuesto a tomarla (Acharya, 2004). Producto de esta percepción de crisis, y de la inclinación de la sociedad por un cambio político, es que se abre la ventana de oportu-

⁴ En el año 2006 se aprobó la Ley nacional n° 26.150 sobre Educación Sexual Integral (ESI), donde se afirma que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos del país.

⁵ Ver: Bruns, B., Luque, J., De Gregorio, S., Evans, D., Fernández, M., Moreno, M., ... & Yarrow, N. (2014). *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.

tunidades para introducir modificaciones en el sistema de evaluación educativo. En este sentido, los entrevistados plantean la idea de que a pesar de que APRENDER es una continuación de los anteriores operativos de evaluación nacional (con modificaciones en los aspectos técnicos y metodológicos de las pruebas), hay un viraje en términos del uso retórico que hace el gobierno, y de sus objetivos (cambio en la orientación filosófica y pedagógica).

“En términos de estructura de gobierno y en términos de discurso público la evaluación adquiere un nuevo protagonismo, como quizá tampoco en los 90’ lo tuvo ya que era un tema más dentro de una amplia agenda de reformas. En 2016, para acá, quizá sea el que tiene más protagonismo. Hay un dato que lo refleja y es que en los últimos cuatro discursos presidenciales (que se realizan en la apertura de sesiones parlamentarias el primero de Mayo de cada año) el único tema educativo que tuvo presencia en la actual gestión fue la evaluación educativa”. (AC1, Académico)

Así mismo, en este giro político -del cual la política educativa forma parte- que encaró el nuevo gobierno, se rearticulaban las relaciones internacionales y se retomó una postura de afinidad hacia los O.I. Esto se concretó en la vuelta al FMI, en las negociaciones para ingresar a la OCDE y en el refuerzo del financiamiento a través de proyectos del B.M. En ese sentido, el gobierno habría sintonizado sus políticas con las principales directivas y recomendaciones de los O.I, entre las cuales se encuentra potenciar los sistemas de evaluación educativa.

A su vez, en una especie de doble frente (externo e interno) el gobierno -expresando los intereses del ala más política del mismo- busca explotar esta nueva manera de gestionar la educación como una marca distintiva que lo aleje de la imagen simbólica desprestigiada de la administración anterior, a la vez, que utiliza los resultados de Aprender para deslegitimar y controlar a los sindicatos docentes.

“(…) los resultados de Aprender 2016 se difundieron, desde presidencia a los medios, sin que los conocieran las propias provincias, o sea los propios ministros... además, ahora se difunden en marzo, justo cuando estás en medio de la paritaria docente...” (TC3 – Técnico)

De hecho, el programa Aprender fue uno de los primeros “cambios” anunciados con un gran despliegue mediático. Como explica el documento “Claves de Aprender”, elaborado por la Secretaría de evaluación educativa (S.E.E), hasta el cambio de nombre tiene un papel importante que jugar:

“La elección de un nombre nuevo busca señalar el renovado compromiso político en torno a la evaluación como una instancia válida y necesaria en un proceso de cambio y mejora educativa” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p.8)

Ahora bien, al contemplar las diferentes visiones de los entrevistados, parece que la principal *variación* introducida a partir de Aprender se limitara al uso discursivo y retórico. En cambio, el impacto en la generación de mecanismos concretos -en las escuelas y las familias- para la mejora de la calidad educativa no sería muy claro. De hecho, la posibilidad de generar cambios y estrategias de mejora desde las propias escuelas resulta inalcanzable para la mayoría de estas (en particular las que tienen peores resultados), por lo que los productos de Aprender terminarían teniendo un alcance limitado a los propios ministerios (gestión macro), y no a las unidades escolares (gestión micro). Por tanto, surge la pregunta ¿Por qué se evalúa

todos los años de manera censal, sin que esto se utilice para generar políticas educativas informadas? Más aún, si además se da en un contexto de ajuste de casi todas las partidas educativas, exceptuando la destinada a evaluación.

- Selección

A partir de que se abre la posibilidad de plantear cambios en el sistema educativo, la nueva coalición de gobierno no habría dejado margen para la discusión, respecto a las posibles estrategias de acción, porque en cierta manera ya tenía elegido un camino a seguir. Pero a su vez, esta decisión de avanzar en la evaluación coincidió con el interés del equipo de la S.E.E, que vio en la coyuntura la posibilidad de desarrollar un instrumento de generación de información, cuyo fin fuera sustentar la toma de decisiones de diversos actores (políticos como educativos). Esta misma confluencia, que en un principio posibilitó la rápida implementación de Aprender, luego se fue conflictuando y distanciando como explicamos previamente. En particular, de las entrevistas surge la idea de que se proyectó a nivel nacional lo que ya se venía aplicando a nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) -cuyo gobierno está en manos del mismo partido (PRO)⁶ desde 2007-.

“...en esas dos gestiones en el gobierno de la ciudad, se comenzó a aplicar estas líneas de trabajo: hubo un intento de formar un instituto de evaluación de la calidad educativa en el año 2012-2013... [De hecho] el primer ministro de educación a nivel nacional Esteban Bullrich (actualmente senador nacional), era el ministro de educación de CABA antes del traspaso de la gestión...en ese sentido la línea que estaban aplicando, acotado al lugar en el que estaban y a la capacidad que disponían, era un poco ésta [hace referencia al viraje hacia concepciones pro-mercado]”. (TC1, Técnico)

Esto a su vez tiene que ver con la vinculación entre el gobierno y la sociedad civil (ong's, think tanks, fundaciones, empresas) que hace de nexo con los actores globales y que ha devenido en una nueva forma de gestionar el Estado -en particular el sistema educativo-. Este estrecho vínculo ya se había desarrollado a nivel de CABA y de la misma manera se extendió a nivel nacional.

“(…) la plataforma de cambios, siempre estuvo muy ligada a espacios de fundaciones, ONGs, y espacios de la sociedad civil que tienen mucho de ese discurso de que tiene que haber un proceso de evaluación, respecto a determinados actores, hacia el estado y hacia sus tareas... el tema es ¿qué actores de la sociedad civil? En ese sentido, las fundaciones que formaron parte de ese primer intento de construcción del partido político después devinieron en una forma de dialogar con el Estado, y hoy por hoy, muchas ONGs están participando de esta relación con el Estado”. (TC1, Técnico)

Lo que se plantea -en línea con lo esbozado por la Internacional de la Educación y la central sindical educativa CTERA⁷- es la existencia de una red de actores pertenecientes a la sociedad civil, los cuales a partir de ese acercamiento inicial al partido Propuesta Republicana (PRO), se han convertido en agentes que hoy participan activamente en el desarrollo y la planificación de políticas educativas, programas de formación y consultoría, a través de convenios suscriptos con el Ministerio de Educación de la Nación o con los ministerios provinciales. Estas nuevas alianzas son claves para definir qué tipo de acciones y programas se seleccionan, pero también juegan un papel importante en la etapa de retención de la política⁸.

⁶ El partido Propuesta Republicana (PRO), luego se alía con otros sectores del arco político conformando la “Alianza Cambiemos” y en 2019 se transforma en el sello electoral “Juntos por el cambio”.

⁷ Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., & Duhalde, M. (2018). La privatización educativa en Argentina. Buenos Aires: Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.

⁸ Un ejemplo claro de estas redes personales, además del ex ministro de educación Esteban Bullrich, es el del actual Secretario de Gestión Educativa del Ministerio de

Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, Oscar Ghillione, en cuya trayectoria laboral reciente cuenta con haber sido: director ejecutivo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) -organismo que recientemente ha suscripto numerosos convenios con el Estado (ver Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S.,

Si ahora dirigimos nuestra mirada hacia los actores globales, podemos observar que el hecho de que se haya seleccionado este tipo de programa tiene que ver con la influencia -más o menos directa- ejercida por los O.I. Esta influencia se concreta de dos maneras: por un lado, y de manera más directa, a través de la definición de la agenda educativa, del condicionamiento a través de créditos y de la exigencia de ciertas políticas. Por otro, y de manera indirecta, en la promoción de la competencia con países de nivel de desarrollo similar -vinculado a teorías de la competencia-, que se traduce en la adopción de determinadas líneas y programas, con el objetivo de lograr la legitimación de la comunidad internacional. Ahora bien, estas dos influencias tienen un punto de contacto en cuanto al origen. El hecho de que los países compitan por alcanzar mejores indicadores educativos se ocasiona por la legitimidad que otorgan esos indicadores, los cuales son definidos, evaluados, promocionados y legitimados desde los O.I.

“Es imaginable que numerosas reformas y cambios de política pública que promuevan los sucesivos gobiernos argentinos también respondan a pedidos y recomendaciones de la OCDE. Claramente las reformas laborales, tributarias y previsionales son ejemplos en curso, y el mega DNU dividido en tres leyes bajo tratamiento actual en el Congreso también. A esto se le puede sumar también el trabajo sobre corrupción, tanto estatal como empresarial, y algunas cuestiones de educación y salud”. (Martín Grandes M. y Morel Orge F., El Economista. 12/03/18)

A su vez, la competencia entre países se vincula a que actualmente el mundo se mueve dentro del paradigma de la “sociedad del conocimiento” y basa su crecimiento en el desarrollo del capital humano. Por lo tanto, estos programas de evaluación y rendición de cuentas funcionarían como generadores de señales hacia los mercados y hacia la comunidad internacional, indicando el nivel de recursos humanos existente en el país, e incidiendo -junto a otros indicadores como el riesgo país- en el atractivo para invertir en la economía local.

Por otra parte, cabe recordar que el cambio de gobierno también reconfiguró las alianzas geopolíticas del país, respecto a la región latinoamericana y al mundo, y que en esta nueva etapa de “vuelta al mundo” se han regenerado vínculos con EE.UU, Europa y con los organismos internacionales. Consecuentemente, observamos un alineamiento ideológico con los postulados políticos de estos organismos. En particular, resulta interesante observar cómo los préstamos del B.M ejercen un claro condicionamiento, respecto a la evaluación educativa; a la vez que los requerimientos de la OCDE refuerzan la selección y retención de políticas de evaluación y rendición de cuentas:

“(…) el B.M tiene un préstamo hacia el ministerio de educación que es el préstamo PROMER (Programa de mejoramiento de la educación rural) y justamente parte de ese dinero fue desviado hacia la secretaria de evaluación, desde donde se está implementando el APRENDER”. (PO1 -Político)

Esto apunta en la dirección de la hipótesis de la coerción y expone el condicionamiento y los incentivos para la convergencia en este tipo de programas.

“La OCDE claramente se puso muy contenta con el cambio de gobierno, porque evidentemente hubo un cambio de enfoque con respecto a lo que es la evaluación PISA... justamente el nuevo gobierno estaba gobernando desde hace 12 años en CABA... justamente la ciudad de buenos aires, que es la ciudad más rica del país, pidió entrar a PISA y tener una muestra ampliada

para poder tener resultados propios... de alguna manera algunos de los integrantes de esta nueva gestión, fueron lobbistas para Pearson [Pearson education] hace pocos años...y son los que ahora piden el ingreso a la OCDE... porque ese es el alineamiento político-ideológico”. (PO1 -Político)

Pero a su vez, refleja el cambio de alianzas internas, donde hay un alejamiento y confrontación con los sectores sindicales -en particular con los sindicatos docentes- y un acercamiento a la sociedad civil y empresarial. Este cambio de alianzas políticas internas fue confirmado por todos los entrevistados.

“Incluso hay una paradoja bastante interesante en el 2016... los sindicatos docentes se oponían a las pruebas Aprender, como si durante el kirchnerismo no se hubieran tomado las pruebas ONE, [durante el kirchnerismo la relación entre los sindicatos y el gobierno era estrecha y no se utilizaban los resultados en su contra] y el gobierno planteó las pruebas Aprender como algo fundacional... entonces eso terminaba siendo funcional a los dos, o sea, al sindicato le permitía olvidarse que durante el kirchnerismo no boicotearon los ONE [mientras que sí resistieron activamente la implementación de Aprender] y al nuevo gobierno le permitía mostrar las pruebas como nuevas, cuando en realidad no lo eran...” (PO2 – Político)

- Retención

Cuando se habla de la retención de la política, un elemento central a tener en consideración es la generación de un consenso suficientemente amplio para que la política seleccionada se sostenga en el tiempo. En este sentido, en las últimas dos décadas, se ha logrado construir un consenso mínimo en torno a la evaluación educativa.

“Cuando vos conversas un poco más con políticos, profesionales, etc., a pesar de que no apoyen la manera en que el gobierno la aplica [a la evaluación]... en el fondo están de acuerdo con que las cosas van mal y mejor que se evalúe... hace falta una explicación... y esto no es un apoyo activo, pero sí hay una aceptación pasiva de la mal llamada clase dirigente”. (S11- Sindical)

A su vez, la evaluación a través de pruebas estandarizadas ya ha recorrido un camino de institucionalización previo que se ha cristalizado, por ejemplo, en la Ley de Educación Nacional n° 26.206, en cuyo artículo n° 85 inciso d), obliga al Gobierno a implementar “una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación”. En concreto, el art. n° 94 indica que:

“el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social”.

Como se observa, la práctica evaluadora se viene implementando desde hace más de dos décadas, pero como explica Gutiérrez (2017), la información obtenida no tenía una fuerte articulación con la política educativa implementada durante el kirchnerismo, ni se asociaba a los valores que actualmente se enarbolan. Sobre esta base de consenso mínimo, el nuevo gobierno está intentando profundizar en reformas más cercanas al mercado, mostrándolas como necesarias para consolidar y legitimar el proyecto de “volver al mundo”. En otras palabras, hay una construcción discursiva y simbólica que vincula la representación del retorno al mundo, con la

& Duhalde, M. (2018). La privatización educativa en Argentina. Buenos Aires: Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.) y director ejecutivo de la organización Enseñá por Argentina, la cual ha firmado acuerdos de provisión de servicios de formación, tanto con el gobierno nacional, como con varias provincias. Esta organización forma parte de una red global de colectivos autodenominados independientes -Teach For

All-, y facilita la conexión y articulación entre las organizaciones locales, el gobierno y la red global.

necesidad de avanzar en la aplicación de políticas de gestión educativa managerialistas y pro-mercado.

Como planteamos previamente, esto se relaciona fuertemente con los requisitos exigidos por la OCDE, para ser un miembro pleno, y ejerce un poder de coerción determinante para la retención e institucionalización de las nuevas lógicas, formas y valores que se transmiten a través de Aprender.

“En la misma línea, está la cuestión de que Argentina está intentando entrar a la OCDE, y que hace esfuerzos muy grandes para ello. Y los programas [de evaluación] estandarizados son una de las imposiciones de la OCDE... De hecho, PISA lo produce Pearson education, pero nos llega a través de la OCDE como imposición, dado que la OCDE ha puesto a la educación como bien transable desde fines de los noventa. Entre sus normativas está la idea de que los países se abran totalmente al libre comercio de la educación y en ese marco entran las evaluaciones estandarizadas, porque a partir de ellas nuestros países aparecen de manera tal que requieren una buena educación”. (SI1- Sindical)

También, y en esto hay cierto consenso entre los entrevistados, a pesar de su variado posicionamiento ideológico-político, existe un incentivo a priorizar y retener a Aprender, ya que ha terminado siendo -dentro de la frágil situación político-económica que vive Argentina en los últimos años- la única política consistente y visible del gobierno actual.

“En realidad, es la única -no sé si la única- pero si la política más consistente del gobierno nacional desde el 2016... durante el gobierno de Menem y De la Rúa también fueron muy importantes, pero la diferencia es que este gobierno no presenta otras políticas significativas como si tenían los otros gobiernos, salvo en el área de formación docente -y no mucho... lo único que queda es la evaluación”. (PO2 – Político)

Por otro lado, esto nos vuelve a llevar a pensar en términos económicos y geopolíticos, ya que Argentina sigue ocupando un espacio caracterizado por la dependencia a las divisas extranjeras (cuello de botella en su estructura económica desequilibrada), sin las cuales no puede sostener su desarrollo económico. Esto ha tenido un impacto concreto en la retención de los programas de evaluación educativa.

“(...)me parece que -para decirlo de una manera un poco traska pero cierta- en Argentina los operativos de evaluación nacional fueron una receta del B.M, en el sentido de que obligó a la Argentina a hacer eso porque si no no le daba los préstamos, y cuando el kirchnerismo no tomó más préstamos del B.M las evaluaciones ya no tuvieron importancia, y ahora que volvieron los préstamos del B.M las evaluaciones vuelven a tener importancia...o sea, me parece que está atado más a un vínculo con los O.I, que a una decisión genuina del Estado de llevar adelante un proceso de evaluación. Me parece que ni en los noventa, ni en los dos mil, ni ahora, hubo una decisión genuina [una decisión autónoma por evaluar]”. (PO2 – Político)

Justamente, el pasado 28 de junio de 2019, el B.M aprobó el proyecto “Mejora de la inclusión en la educación secundaria y superior”, otorgando un crédito de US\$341 millones al gobierno argentino, el cual sería utilizado para apoyar específicamente tres programas educativos entre los cuales se encuentra Aprender. El comunicado de prensa⁹ emitido por el organismo indica que:

(...) se financiará la realización de las pruebas estandarizadas

Aprender hasta el 2023. Esta herramienta permite medir la calidad de la educación a través del tiempo, compartir los resultados con la comunidad educativa e implementar estrategias de mejora.

Esto pone de manifiesto el interés del O.I por asegurar la continuidad del operativo, y expone de manera explícita, su influencia en la retención de este tipo de políticas.

VI. Discusión y conclusiones

La difusión de los programas de evaluación estandarizados, del cual Aprender es un ejemplo particular, es una tendencia global que encuentra su origen y fuerza en los O.I a través de sus publicaciones, sus requerimientos, su alcance global y sus redes profesionales. Oportunamente, la literatura se ha encargado de señalar que estas fuerzas globalizadoras permiten explicar la difusión de este tipo de programas, pero que no logran el mismo nivel de esclarecimiento respecto a las múltiples formas en que terminan siendo implementados en cada país (traducción-indigenización). Estos procesos de transferencia pueden ser observados como objetos científicos en sí mismos, o pensarse como etapas que conforman un desarrollo histórico mayor. En este sentido, podemos plantear la adopción de Aprender como una etapa más dentro de un sendero de más largo plazo -iniciado hace más de dos décadas- donde se adoptaron las primeras políticas de evaluación educativa a nivel nacional, a partir del apoyo clave del Banco Mundial. Ahora bien, para la concreción de esta nueva etapa del sistema de evaluación, debió darse una segunda condición (además de la constante difusión y promoción desde los O.I) que fue que los hacedores de políticas locales efectivamente decidieran (re)adoptarla, ya sea porque creían en la capacidad de esta herramienta para mejorar la calidad educativa, porque les era redituable o ambas. Concretamente, la rentabilidad económica parece asociarse al complejo entramado de alianzas público-privadas que se han generado en Argentina y en otros países latinoamericanos, donde grupos empresarios (locales y transnacionales), think tanks, fundaciones y ONGs participan activamente en la política educativa, vinculándose a través de redes personales y por medio de convenios con los ministerios de educación nacional y provinciales. En tanto que la rentabilidad política estuvo ligada a la épica discursiva del “cambio” y de la “vuelta al mundo”. Esto se concretó en la capitalización de valores como la “calidad”, la “transparencia”, la “seguridad” y lo “científico”, los cuales reforzaron la legitimidad interna y fortalecieron al gobierno en su enfrentamiento con los docentes por la negociación salarial.

Al mismo tiempo, como hemos mostrado, en el año 2016 se dio una conjunción de circunstancias políticas (cambio de gobierno y giro ideológico y político), económicas (reinicio de los préstamos financieros internacionales), sociales (falta de legitimidad en la conducción política previa y el sistema educativo) y la tendencia a aplicar reformas apresuradas, que abrieron la posibilidad de modificar el sistema educativo. Así, en menos de un año se implementó el operativo Aprender que tuvo un fuerte impulso desde el gobierno a través de la creación de la S.E.E.

Ahora bien, si reflexionamos respecto a las hipótesis explicativas que se plantearon en el trabajo podemos decir que hay un factor clave en la adopción de Aprender: la influencia de los O.I. Esto se observa tanto si contemplamos la hipótesis asociada a la teoría de la coerción (H2), como si atendemos a la hipótesis de la competencia entre países (H4). En la primera, influyeron determinantemente los préstamos y el apoyo financiero del B.M, y el requerimiento de sistemas de evaluación educativa por parte de la OCDE (para evaluar la posible incorporación de Argentina al organismo). En la segunda, la influencia no es tan clara, pero se asocia a la fuerte capacidad de legitimación que tienen estos organismos, y a cómo los

⁹ Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/06/28/bmargentina-apoyo-a-programas-educativos-para-beneficiar-a-mas-de-600-mil-estudiantes>

países latinoamericanos han iniciado una especie de carrera hacia el desarrollo de sistemas de evaluación y RdC, producto de la adhesión al paradigma de la “sociedad del conocimiento”. Además, daría la impresión de que la tercera hipótesis (que plantea que la difusión se da por afinidad y por la búsqueda de legitimación interna) no tiene potencia explicativa por sí sola. En este sentido, toma contundencia cuando se la asocia a alguna de las hipótesis anteriores, ya que no podemos negar que existe cierto grado de sintonía ideológica entre el gobierno y los O.I, pero no explica la totalidad del proceso.

A su vez, esta prueba tiene un potencial impacto en el avance hacia la privatización -endógena y exógena- de la educación, ya que sus resultados se usan para legitimar la necesidad de aplicar nuevas políticas de mejora de la calidad, creando un nicho de mercado y una potencial demanda para los servicios educativos de empresas tales como Pearson education, GEMS, etc. y sus partners locales de la sociedad civil y empresarial. Este alineamiento de los intereses públicos y privados se ve reflejado en las palabras del propio presidente de la nación, durante el discurso de presentación de los resultados del Operativo Aprender 2016 donde dijo:

“existe una terrible inequidad entre aquel que puede ir a la escuela privada versus aquel que tiene que caer en la escuela pública”

Esa frase condensa la potencia de esta red de alianzas público-privadas y el uso político y mediático que se les da a estas pruebas para legitimar el avance hacia la privatización del sistema educativo (H5). Es decir, que a partir de los resultados de Aprender se está sugiriendo la necesidad de generar mecanismos que permitan el acceso a la educación privada (asociada a la calidad) a aquellos que no pueden hacerlo hoy en día y deben recurrir al sistema público. Puede parecer que para ello resta demasiado camino por recorrer -sobre todo por el alto nivel de organización y resistencia de los sindicatos educativos-, pero como plantea Patrinos et al. (2009) la privatización de los servicios públicos es concebida como un continuum que va modificándose mediante pequeños cambios en la estructura del sistema educativo y que se van sedimentando (también de manera simbólica) en la sociedad y en el propio sistema. Por un lado, porque se van normalizando las prácticas y métodos pero, a su vez, porque haciéndolo encubiertamente se evita la discusión pública. En este punto, resulta relevante el conflicto entre las miradas contrapuestas dentro del gobierno en torno al uso de las pruebas y la frágil posición de la S.E.E producto de la falta de autonomía y financiamiento propio. Esta dependencia y debilidad institucional, respecto a la primacía del sector político, deja abierta la posibilidad de que el programa evaluativo evolucione hacia un perfil más cercano a la strong accountability y posibilite avanzar en la privatización.

Finalmente, a pesar de la clara influencia de los actores globales en las recientes reformas políticas en Argentina, y en particular a lo que se refiere al ámbito educativo, se expuso como los factores políticos, económicos, institucionales y culturales, así como los actores locales, han desempeñado un papel clave en todas las fases del ciclo de adopción de Aprender. Esto se vincula muy de cerca con los planteos de Benveniste (2002) y Diaz Rios (2019) quienes sostienen que efectivamente este tipo de políticas se ven mediadas por los programas y objetivos propios de la agenda de los gobiernos locales, a la vez que son reinterpretados bajo las claves y legados institucionales previos. A esto debería adicionarse que dentro de la complejidad histórica y política argentina, hay una superposición de legados institucionales que emergen o se debilitan, se intercalan o conviven en el tiempo generando procesos de avance y retroceso; o como lo representase muy nítidamente Diamand (1984), se asemeja a un péndulo que oscila regularmente hacia un lado u otro -en nuestro caso acercándose o alejándose de los planteamientos de la NGP y la TBA-. Es decir, que esa mediación entre las fuerzas

globales y los legados y agendas locales se ve condicionada en última instancia -al menos hacia eso apunta la evidencia en Argentina- por las inestables condiciones sociales, políticas y económicas del país. A partir de ellas se seleccionarán y reforzarán ciertos legados institucionales, más o menos cercanos a la TBA y a las nociones neoliberales, dependiendo la coyuntura (principalmente en situaciones de crisis). Esto resulta en una diferencia clara con países como Noruega, donde la adopción de sistemas de evaluación estandarizados se acompañó con políticas socioeconómicas apropiadas, y se han garantizado estándares de equidad y calidad (Moller, J. & Skedsmo, G., 2013). En cambio el caso argentino parece limitarse a la promoción de reformas basadas en lógicas de mercado. Así se reflejó en la adopción de este tipo de herramientas en la década de 1990 y se corrobora hoy también en el hecho de que a la política de evaluación no se la acompaña con ningún otro esfuerzo o programa educativo que -a partir de la información generada por Aprender- desarrolle estrategias coherentes de mejora educativa. De hecho, se da una situación contradictoria, con políticas económicas de ajuste y con la reducción presupuestaria de todas las partidas educativas excepto las destinadas a la evaluación.

Por todo lo expuesto, pareciera que el futuro de este tipo de evaluaciones está asegurado, ya que efectivamente hay un consenso sobre su necesidad, una institucionalización previa (Ley Nacional de Educación) y una constante presión por parte de los O.I. Sin embargo, lo verdaderamente importante es el uso que se les da a las pruebas y de ello dependerá que se logre un sistema educativo que garantice acceso, calidad y oportunidades para todos, o que se siga destinando enormes cantidades de recursos para evaluar todos los años sin ningún propósito claro y loable.

Por último, -y tomándome cierta licencia para verter una lectura más personal- el capital político del gobierno actual (que en un principio le permitió generar la variación en el sistema) parece menoscabado por lo que resulta improbable que se profundice el avance hacia un sistema TBA en el corto plazo. En este caso, la coyuntura económica, política y social ha debilitado la posición del gobierno, el cual ha quedado deslegitimado luego de las elecciones primarias del mes de Agosto. Tras la que aparenta no poseer suficiente fuerza para enfrentar a los sindicatos docentes. Así, queda abierto el futuro de la prueba en los próximos años, pero nuevamente serán los factores contextuales los que definan -al menos en el próximo año- cómo se reinterpreta el paradigma de la evaluación y qué legados institucionales se defienden.

VII. Bibliografia

- Acharya, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International organization*, 58(2), 239-275.
- Ball, S. J. (2001). Performativities and fabrications in the education economy: towards the performative society. In: GLEESON, D.; HUSBANDS, C. (Eds.). *The Performing School*. London: Routledge Falmer, 2001, p. 210-225.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2008). Hidden privatisation in public education. Brussels, Belgium: Education International.
- Bromley, P., Meyer, J.W. y Ramírez, F.O. (2011). *The Worldwide Spread of Environmental*
- Banco Mundial (2019). BM/Argentina: Apoyo a programas educativos para beneficiar a más de 600 mil estudiantes. [online] Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/06/28/bmargentina-apoyo-a-programas-educativos-para-beneficiar-a-mas-de-600-mil-estudiantes> [Fecha de acceso: 13 Jul. 2019].
- Benveniste, L. (2002). The political structuration of assessment: Negotiating state power and legitimacy. *Comparative Education Review*, 46(1), 89-118.
- Bruns, B., Luque, J., De Gregorio, S., Evans, D., Fernández, M., Moreno, M., ... & Yarrow, N. (2014). *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Clarke, J., S. Gewirtz, y otros. (2000), *New Managerialism*, Londres, Ed. Sage.
- CTERA. (2017). Los operativos de evaluación “aprender” “enseñar”. disponible en: <https://www.ctera.org.ar/index.php/educacion/politicas-educativas/item/2856-los-operativos-de-evaluacion-aprender-ensenar>
- CTERA. (2017). Posición crítica de CTERA respecto del plan maestro que "promocionan" el ministro de educación y el presidente de la nación.
- Dale, R. (2005). Globalisation, knowledge economy, and comparative education. *Comparative Education*, 41(2), 117-149. doi:10.1080/03050060500150906.
- Dale, R. (2012). Global education policy: Creating different constituencies of interest and different modes of valorisation. In A. Verger, M. Novelli, & H. K. Altinyelken (Eds.), *Global education policy and international development: New agendas, issues, and policies* (pp. 287-300). London, UK/New York, NY: Bloomsbury Academic.
- Dale, R. (2015). Conjunctions of power and comparative education, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 45:3, 341-362, DOI: 10.1080/03057925.2015.1006944.
- Diamand, M. (1984). *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?*. CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Díaz Ríos, C. (2019). Domestic coalitions in the variation of education privatization: an analysis of Chile, Argentina, and Colombia. *Journal of Education Policy*, 34(5), 647-668, DOI: 10.1080/02680939.2018.1460494.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annu. Rev. Sociol.*, 33, 449-472.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Drezner, D. W. (2001). Globalization and policy convergence. *International studies review*, 3(1), 53-78.
- Elkins, Z. y Simmons, B. (2005). En olas, grupos y difusión: un marco conceptual. *Los Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*, 598 (1), 33-51.
- Escandell, S. M. (2016). *Operativos Nacionales de Evaluación* (Doctoral dissertation, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.).
- Fairclough, N.L. (1995), *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*, Harlow: Longman.
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., & Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.
- Gilardi, F., 2012. Policy interdependence: transfer, diffusion, convergence. In: I. Engeli and C. Rothmayr, eds. *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges*. Palgrave: Macmillan.
- Gutiérrez, G. (2017). Límites de las evaluaciones estandarizadas para comprender los desempeños escolares. El caso de los operativos Aprender en Argentina.
- Hanna, P. (2012). Using internet technologies (such as Skype) as a research medium: A research note. *Qualitative Research*, 12(2), 239-242.
- Hood, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, 1991, p. 3-19.
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3/4), 336-356. doi:10.1080/19460171003619741.
- Jessop, B. (2015). A cultural political economy approach to the governance of global social policy. In A. Kaasch & K. Martens (Eds.), *Actors and agency in global social governance* (pp. 18-42). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Joignant, A. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político / Habitus, countryside and capital. Elements for a general theory of political capital. *Revista Mexicana De Sociología*, 74(4), 587-618.
- Kalimullah, N. A., Ashraf, K. M., y Ashaduzzaman, M. N. (2012). New public management: Emergence and principles. *UP Journal*, 1(1), 1-22.
- Kahneman, D., Slovic, S. P., Slovic, P., & Tversky, A. (Eds.). (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge university press.
- Lendvai, N., & Stubbs, P. (2007). Policies as translation: Situating trans-national social policies. *Policy reconsidered: Meanings, politics and practices*, 173-189.
- Lo Iacono, V., Symonds, P., & Brown, D. H. (2016). Skype as a tool for qualitative research interviews. *Sociological Research Online*, 21(2), 1-15.
- March, J. y Simon, H. (1993). Organizaciones revisitadas. *Cambio industrial y corporativo*, 2 (3), 299-316.

- Martín Grandes M. y Morel Orge F. (12/03/2018). Ingresar a la OCDE, un largo y sinuoso camino. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.ar/2018-03-ingresar-la-ocde-largo-sinuoso-camino/>.
- Møller, J., & Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of educational administration and history*, 45(4), 336-353.
- Moya, P. (2016). El Operativo Aprender: ¿calidad educativa? Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7539/pr.7539.pdf.
- Parcerisa, L.; Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Profesorado*, 20(3): 15-51.
- Patrinos, H., Barrera-Osorio, F., Guaqueta, J., (2009). The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education.
- Perassi, Z. (2017). EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. Políticas y concepciones. *CONTEXTOS DE EDUCACION*, (22).
- Robertson, S. L., & Dale, R. (2015). Toward a “critical cultural political economy” account of the globalising of education. *Globalisation, Societies, and Education*, 13(1), 149–170. doi:10.1080/14767724.2014.967502.
- Rodríguez, L. G. (2017). “Cambiamos”: la política educativa del macrismo. *Question*, [S.l.], v. 1, n. 53, p. 89-108, mar. 2017. ISSN 1669-6581. Disponible en: <<https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3699>>.
- Saraisky, N. G. (2015). Analyzing Public Discourse: Using Media Content Analysis to Understand the Policy Process, 18(1), 26–41.
- Secretaría de evaluación educativa (2017). Claves de Aprender. Ministerio de Educación y Deportes de la República Argentina.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy, (February 2015), 37–41. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista Española de Educación Comparada*. 112. 10.5944/reec.30.2017.19872.
- (s.f.). Aprender 2016 - Informe de resultados. Secretaría de Evaluación Educativa - Ministerio de Educación y Deportes.
- (s.f.). Aprender 2016 - Marco Normativo. Secretaría de Evaluación Educativa - Ministerio de Educación y Deportes.
- (s.f.). (21/03/2017). Mauricio Macri presentó los resultados de la prueba Aprender 2016: dijo que son "dolorosos". *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1996535-mauricio-macri-anuncio-resultados-prueba-aprender>
- T. V. Dijk (1999). El análisis crítico del discurso. Traducción: Manuel González de Ávila. En *Anthropos* (Barcelona), 186, septiembre-octubre, 1999.
- Verd, J. M., & Lozares, C. (2016). Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas. Madrid: Síntesis.
- Verger, A., Fontdevila, C., y Zancajo, A. (2016). The Privatization of Education: A Political Economy of Global Education Reform.
- Verger, A., & Normand. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global.
- Verger, A., & Parcerisa, L. (2017). Accountability and education in the post-2015 scenario: International trends, enactment dynamics and socio-educational effects.
- Vigoda, E. (2003). New public management. In: Rabin. J. (Ed.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. v. 2. New York: Marcel Dekker.
- Villareal, M. (2017). Una mirada al operativo APRENDER.

VIII. Anexos.

VIII.I. Anexo a.

GUIÓN DE ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVES DEL PROGRAMA “APRENDER”

Código de identificación del entrevistado:

Puesto y lugar de trabajo:

En el año 2016 la República Argentina se embarcó en la tarea de implementar un *programa de evaluación nacional*, en sus escuelas de nivel primario y secundario, denominado *APRENDER*. El mismo es una de las medidas más resonantes del Gobierno nacional y ha generado gran atención tanto en el ámbito mediático como político. Además, este tipo de programas ya se han aplicado en otras partes del mundo y están teniendo bastante difusión, principalmente, a partir de la creación -por parte de la OECD- de las pruebas PISA.

Para comenzar... **Preguntas contextuales.**

1. Quisiera saber ¿Cuál es tu relación con el ámbito educativo? ¿Hace cuánto tiempo? ¿cargos vinculados a educación?; ¿Qué cargo estas ocupando actualmente?

Bloque 1: Contexto sociopolítico e histórico del proceso de adopción.

2. A la luz de los programas precedentes como los ONE (S.I.N.E.C) ¿Qué representa APRENDER? (*continuidad/ ruptura con la reforma de los 90*)
3. ¿Crees que haya tenido incidencia el cambio de orientación política de Argentina?
- 3.1 ¿A qué se debe la prioridad que se le dio al programa dentro de la agenda del gobierno? (*para adoptarlo con tanta prisa*)
- Indagar sobre la idea de “crisis educativa”.
 - Indagar sobre la voluntariedad de su adopción.
4. ¿A qué motivos crees que responde la decisión de adoptar el programa Aprender? (*Construcción de legitimidad, Afinidad, Coerción externa, Mejorar la competitividad*)
- 4.1 Vinculado a estos motivos que mencionabas anteriormente... ¿Hacia dónde se está mirando cuando se adopta Aprender?: ¿Hacia dentro del país?, ¿Mirada global?, ¿Mirada regional?

Bloque 2: Proceso de adopción de la política (“la cocina”)

5. ¿Cuáles fueron las etapas que tuvo que transitar el programa para ser adoptado? (*DNU, Ley, etc.*) [*Etapas de selección y retención*]
- 5.1 ¿Existieron instancias de negociación? ¿Cómo se desarrollaron?
6. ¿Se tiene algún ejemplo a seguir (*a nivel país, institución, persona*)? ¿Cuál? ¿Por qué?
7. ¿Existe algún tipo de acuerdo con algún O.I donde se requiera la implementación de Aprender?
- ¿Ingreso a la OCDE? - ¿BM, UNICEF, FMI, BID?
- 7.1 ¿Se brindó algún tipo de apoyo por parte de O.I u otra organización? (*económico, profesional, otros*)

Bloque 3: Actores.

8. ¿Qué actores han apoyado al gobierno en el proceso de adopción de Aprender? ¿De qué manera? (*Estrategias/ recursos*)
9. ¿Qué actores han resistido el proceso de adopción de Aprender? ¿Cómo? (*Estrategias/ recursos*)

10. ¿Cuáles crees que fueron los 3 actores más determinantes en la disputa por concretar la implementación de APRENDER?
¿Por qué?

Bloque 4: Objetivos y perspectivas.

11. ¿Qué busca cambiar el gobierno con la adopción de Aprender?
12. ¿Existieron cambios o modificaciones en el programa, desde su primer año de implementación?
13. ¿Cuáles son los principales impactos que ha logrado Aprender?
14. ¿Cuál crees que sea el futuro del programa?
15. ¿Cuál sería tu valoración global del programa APRENDER?

Para cerrar la entrevista...

16. ¿A quién me recomendarías entrevistar para continuar investigando el tema?
17. ¿Quisieras agregar o comentar alguna cuestión?

Agradecer su tiempo y predisposición.

VIII.2. Anexo b. Modelo de carta de consentimiento y cesión de los derechos de reproducción.

Por favor, lea cuidadosamente este documento de consentimiento antes de decidirse a participar en esta investigación.

Título de la investigación: APRENDER A EVALUAR: *una mirada al operativo APRENDER en Argentina.*

Objetivo de la investigación: El propósito de esta investigación consiste en profundizar la comprensión respecto al proceso de adopción del programa APRENDER en Argentina.

Confidencialidad: Si decides participar, tu identidad se mantendrá confidencial y sólo los miembros de la investigación tendrán acceso a los datos. Si fuera el caso de que tuvieran que presentar casos de estudio, se harán de manera anonimizada.

Participación voluntaria: La participación en esta investigación es completamente voluntaria. No hay penalización por no participar.

Grabaciones y usos de testimonios:

___Estoy de acuerdo con que se grabe (audio) la entrevista con objetivos de investigación.

___Autorizo que se hagan citas literales de mis intervenciones sin mencionar mi nombre.

Consentimiento:

- He leído la información sobre el proyecto de investigación y he tenido la oportunidad de hacer preguntas, las que se me han respondido satisfactoriamente.
- Entiendo que la información anonimizada (sin identificadores personales) de esta investigación podrá ser citada textualmente en el trabajo.
- Que, en caso de tener algún derecho de propiedad intelectual sobre la entrevista, cedo a Leonardo Pohludka con pasaporte 43.607.556 todos los derechos de explotación sobre los mismos, con carácter de no exclusividad, en todas las modalidades de explotación, para todo el mundo y por todo el tiempo de su duración.
- Que conozco que el Trabajo de Fin de Grado es susceptible de hacerse comunicación pública a través del Depósito Digital de Documentos de la UAB (DDD) <http://ddd.uab.cat> o cualquier otro medio que la UAB crea adecuado.
- Estoy de acuerdo en participar y he recibido una copia de este consentimiento.

Nombre y Apellido del participante: _____

Firma _____ Fecha: _____

Investigador/a: Leonardo Cordero Pohludka

Firma

Fecha:

VIII.3. Anexo c. Tabla I. Marco analítico del proceso de adopción-transferencia de política.

¿Grado de condicionalidad? <i>Continuum</i>													Grado de estabilidad - política, social, económica- <i>Continuum</i>				
Se quiereSe debe			¿Quién esta involucrado?	¿Qué se transfiere?	¿Cómo se adopta?	¿Desde dónde?			¿En qué etapa?			¿Por qué se transfiere? <i>Teorías explicativas</i>	ConsistenciaInestabilidad				
Voluntario	Intermedio	Coerción				Pasado	Dentro de la nación	Transnacional	Variación	Selección	Retención		Estabilidad	Intermedio	Crisis		
Lesson drawing (racionalidad perfecta)	Lesson drawing (racionalidad limitada)	Imposición directa	Organismos Internacionales	Ideas/Objetivos de política (Outputs)	Transferencia	Interno	Gobierno nacional	Organizaciones internacionales		Sedimentación	Teorías constructivista Teorías de la coacción Teorías de la competencia Teorías del aprendizaje						
			Funcionarios públicos	Programa de política	Traducción												
			Partidos políticos	Institución		Global	Gobierno regional	Regional Estados									
			ONGs, Think Tanks y Fundaciones filantrópicas	Profesionales													
			Empresarios	Ideas, Ideologías y actitudes (Inputs)		Gobierno local	Relaciones pasadas										
			Grupos de presión	Herramientas													
Condicionalidad																	
(Préstamos) (Ayudas) (Condiciones de ingreso)	Emprendedores de políticas/ Expertos	Gobiernos supranacionales	(Regulatorias) (Administrativas) (Judiciales)														
Corporaciones transnacionales		Lecciones negativas															
Obligaciones																	
			Sindicatos														

Fuente: Elaboración propia a partir de Dolowitz & Marsh (2000).