

Eje 3. Enfoques, dimensiones e indicadores para el análisis del sistema educativo argentino.

Las estadísticas educativas: ni tan santas ni tan diablas.

Cuando se habla de números o estadísticas podemos encontrar distintas reacciones, por un lado, están quienes creen que las estadísticas no dicen la realidad: “mienten... es sólo un número... porque en realidad en mi escuela...”. Desde otro lado están quienes la toman como verdad absoluta y fiel reflejo de lo que sucede: “el problema es que los chicos no comprenden textos porque eso dicen las pruebas que toma el gobierno”. Lo cierto es que las estadísticas “no son ni tan santas ni tan diablas” y a los números hay que poder interpretarlos, leerlos en el contexto en que se generan y las condiciones que se establecen.

En este sentido, conviene empezar a diferenciar algunos términos: el *dato* es una construcción de un valor, que no dice más que ese valor mismo. La *información* en cambio, es la lectura de ese dato en un determinado contexto, por lo que ese valor puede resultar “alto” o “bajo” respecto de la medida que se venía presentando o bien puede resultar “bueno”, “ventajoso”, etc.

Más aún, si nos centramos en el uso que se le otorga a la información estadística, podemos afirmar que se a menudo para legitimar discursos, para titular notas periodísticas y también para simplificar a través de un número la compleja realidad escolar o educativa. “(...) detrás de las cifras, muchas veces se esconden vacíos conceptuales, sesgos informativos o la intención de manipular opiniones a partir de expresiones revestidas de un falso rigor.” (BOTTINELLI y SLEIMAN, 2014:1)

En materia de políticas públicas, la construcción de robustos sistemas de información estadística - indicadores estadísticos y resultados de pruebas de aprendizaje- ha sido uno de los elementos centrales de la acción de centralización del Estado nacional a partir de la década de los noventa, luego de la descentralización del sistema educativo. Es decir, con esta des-responsabilización del sistema educativo se implementan mecanismos de centralización para contener la función de contralor del Estado nacional.

Los discursos que se construyen con la información estadística versus el conocimiento que podemos producir para deconstruirlos

En la actualidad, suele repetirse en el discurso público “todo lo que falta” para cumplir con los objetivos que nos planteamos como país con la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, pero pocas veces se discute desde dónde partimos y qué recorrimos hasta el momento.

No hay dudas que el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario es aún una deuda del Estado y un desafío de la sociedad argentina. “En Argentina la mitad de los jóvenes no llega a un título secundario a pesar de que se cumplan 10 años de la obligatoriedad del nivel (...) Nosotros estamos incumpliendo la ley con la mitad de los jóvenes en la Argentina” -afirmaba mientras hacía campaña política, el ex Ministro de Educación de la Nación, Esteban Bullrich, en su momento a cargo de la cartera educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹. La tasa de egreso del nivel secundario de educación común en Argentina ronda el 50%, esto significa que la mitad de los jóvenes que empiezan el secundario en la educación común logran terminarlo sin más de 2 repeticiones. Pero esta medida estadística no considera una multiplicidad de trayectorias que se dan por fuera de estas trayectorias ideales. No se consideran en esa tasa de egreso a los jóvenes que terminan su escolaridad secundaria en otras modalidades de la educación: instituciones de educación de adultos o a través del Plan FinEs. Tampoco tiene en cuenta a los jóvenes tienen una trayectoria interrumpida, y luego de abandonar la escuela secundaria regresan años después a completar sus estudios. Es decir, esa tasa de egreso es una medida estadística que mira una trayectoria ideal, muy alejada a la trayectoria real de nuestros jóvenes, y si no se la lee en este contexto podemos confundir la realidad. Aún así, si consideramos este mismo indicador y lo miramos a través del tiempo, cuando

¹ Conferencia Esteban Bullrich en Universidad San Andrés: la realidad de la educación. Publicado el 17-abr-16. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NJtPk81VI3U> Comisión de Educación y Cultura. Honorable Senado de la Nación Senado Argentina. Publicado el 12-abr-16. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Br3g5SZJmxQ>

lográbamos la sanción de la Ley de Educación Nacional, (...) la tasa de egreso de la escuela secundaria era del 36%. Es decir que en 10 años, se incrementó el egreso -medido como trayectoria ideal- en 14 puntos porcentuales².

Pero más aún, (...) según los datos de los Censos de Población 2001 y 2010 se logró en la década un 25% más de egresados en la franja de 15 a 29 años, y un incremento del 50% más de egresados en la población de 30 años y más. Y si observamos los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, en la actualidad la población de 19 a 29 años con secundaria completa asciende a 2 de cada 3 (Bottinelli y Sleiman, 2014).

Para complejizar aún más esta lectura, (...) es preciso recordar es que a nuestro país, a nuestra sociedad, le llevó cerca de 70 años hacer efectiva y universal la escuela primaria. No estamos dispuestos a esperar tantos años, pero bien sabemos que en educación hay procesos, en la sociedad hay procesos, y que es preciso fortalecer la educación pública para avanzar cada vez más en el cumplimiento de lo dispuesto por la LEN. Por todo lo antedicho, no sólo afirmamos que son más los jóvenes que terminan la escuela secundaria, sino que además debemos decir que ello se acompaña con más inclusión educativa.

Esto nos lleva a pensar en otro elemento que suele repetirse en discursos mediáticos, y en la actualidad también en la voz de funcionarios del estado: suele plantearse una tensión entre inclusión y calidad, presentándose como una falsa ilusión de gobiernos populistas.

Esta tensión es falsa si observamos la información sobre el sistema educativo de los últimos años. Por ejemplo: en el nivel inicial, desde la sanción de la LEN a la fecha se observa un incremento de +357 mil niños en el jardín de infantes (salas de 3, 4 y 5 años) que implica una variación de +27%, incremento que se observa más fuertemente en las regiones NEA y NOA que tenían los valores de escolarización más bajos a inicios del siglo XXI. A su vez, como es de esperar, el avance más fuerte se da en la sala de 4 años que la LEN coloca en un marco de expansión y que años más tarde se impone obligatoria (recordemos que la sala de 5 años ya era obligatoria desde la Ley Federal de Educación). En la sala de 3 años se produce un aumento de matrícula entre 2006 y 2017 de +48,4%, en la sala de 4 años de +54,4% y en la sala de 5 años de 3,9%³.

En educación secundaria, ya vimos que se incrementó fuertemente el egreso aunque aún tengamos que seguir exigiendo que todos puedan terminar sus estudios secundarios e ingresar a los estudios superiores.

Pero debemos también indicar que este incremento en los niveles de egreso, se logró con más inclusión. Desde la sanción de la Ley de Educación Nacional hasta ahora, se incorporó +646 mil jóvenes y adultos a la escuela secundaria obligatoria, lo que implica un incremento de matrícula de 16,4%⁴.

Este incremento de 14 puntos en el egreso, así como también el incremento de matrícula en un 16% no se trata de diferencias significativas en términos estadísticos, es principalmente una *clara muestra de ampliación de derechos*.

El ejercicio anterior nos ejemplifica cómo con los mismos datos pueden generarse información diferente que, a su vez, como se eligen recortes analíticos desde distintos marcos conceptuales se produce también diferentes conocimientos.

Estas estadísticas, sin dudas, deben acompañarse también de la lectura sobre las políticas públicas que se fueron llevando adelante durante el período, ya que no es lo mismo hablar de 16% de jóvenes y adultos más en la escuela secundaria, si además esa escuela secundaria tiene libros a disposición de estudiantes y docentes, tiene filmotecas, tiene netbooks, etc. Cuando el Estado deja de garantizar esas condiciones para hacer efectivo el derecho a aprender y a enseñar, cuando las partidas presupuestarias priorizan el control a través de la evaluación estandarizada antes que robustecer las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, cambian los sentidos alrededor de estas estadísticas.

Tensiones alrededor de la evaluación estandarizada: qué se evalúa y para qué

2 Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación de la Nación, Red Federal de Información Educativa, Relevamientos Anuales 2006 y 2017. Anuarios estadísticos disponibles en:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>

3 Ibidem 2

4 Ibidem 2

(...) los Operativos Nacionales de Evaluación, así como también los Relevamientos Anuales, se implementaron durante los noventa con una fuerte impronta tecnocrática, de rendición de cuentas. De hecho, los sistemas de evaluación basados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje se han expandido y profundizado en casi todos los países de América Latina a partir de la década de los '90.

En nuestro país, la evaluación del sistema educativo como conjunto se instala en la época en que se produce la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las jurisdicciones. La lógica que prima en ese momento, de la mano de los análisis económicos y a requerimiento de los organismos internacionales de crédito, es la del control del gasto y su racionalización.

La transferencia de los servicios educativos que se produce en ese momento otorga mayor autonomía a las jurisdicciones y a las instituciones educativas y, como contrapartida, hace recaer en ellas la responsabilidad por la calidad de la educación. El Estado Nacional se reserva para sí el papel de contralor de dicha calidad a través de la implementación de operativos nacionales de medición de los aprendizajes. En el marco político-ideológico de esa época surgen los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), que se realizan en todo el país con un criterio totalmente meritocrático, que ignora contextos e historias. En la cultura de una época dominada por la economía de libre mercado, la competitividad es el camino para la existencia de servicios de calidad y para un uso más eficiente de los recursos.

Como respuesta a las reformas educativas neoliberales que imperaron en los noventa, desde el año 2004 en adelante y particularmente desde la sanción de la Ley de Educación Nacional, han surgido otras perspectivas que apuntaron a reivindicar la calidad de la educación como un derecho humano integral. Así, a partir de considerar a la educación como un derecho, la calidad pasa a ser un atributo que forma parte de este derecho, en tanto condición esencial y cualidad constitutiva. La calidad ya no depende de la gestión de las jurisdicciones o de la gestión de cada escuela, sino que es una construcción colectiva, en clave de responsabilidad compartida por un mayor número de actores educativos. El papel del Estado, pasa a ser el de garante de ese derecho y también promotor activo de la gestión de la educación en pos de la calidad. Desde esta perspectiva, el concepto de calidad deja de estar asociado a la competitividad y a la eficiencia y se relaciona con los conceptos de inclusión, equidad, relevancia y pertinencia de los aprendizajes, que pueden ser considerados como nuevas dimensiones de la educación pública de calidad (PRELAC, 2007).

En este contexto la evaluación educativa cobra un nuevo sentido, ya no como control para penalizar o premiar, ni como motor del cambio educativo, sino como un instrumento que brinda información para orientar las acciones de política pública en aras de la mejora del sistema educativo.

En el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) -órgano encargado de la concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, cuyas resoluciones son de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones- se aprueba la Resolución 99/2010, que establece un Plan de Acción de la Evaluación de la Calidad Educativa 2010-2020. En dicha resolución se reafirma el nuevo enfoque de la evaluación, en tanto expresa que "evaluar los aprendizajes supone focalizar la atención en la comprobación de éstos, como uno de los múltiples componentes de la calidad (...) La calidad de la educación, es una construcción colectiva y una responsabilidad compartida por todos los involucrados en el hecho educativo y su evaluación debe asumir entonces, un carácter eminentemente formativo".

Por su parte, la Resolución 116/2010 del CFE establece que para lograr una visión integral de la calidad educativa se debe analizar la información que proviene de otras variables e indicadores, además de la información que brindan las evaluaciones de aprendizajes. "A modo de ejemplo, la información recogida mediante el Relevamiento Anual Educativo es también sustancial para la evaluación de la calidad de la educación. Del mismo modo, la producción de investigaciones y el seguimiento y monitoreo de programas, son otra fuente de conocimiento fundamental para analizar el funcionamiento del sistema educativo.

A partir de este nuevo marco normativo, se logró reinstalar el debate sobre el concepto de calidad y la legitimidad de su medición a través de las pruebas estandarizadas. Desde la concepción de la educación como derecho, donde el Estado se asume como responsable de que se efectivice este derecho, una prueba estandarizada no podrá nunca evaluar la calidad de un sistema educativo. Se entiende que la calidad de la educación se relaciona con una serie de dimensiones del sistema educativo como: la inclusión educativa, los estilos de gestión, las propuestas curriculares, la disponibilidad de recursos, las condiciones laborales docentes, las estrategias de enseñanza, los aprendizajes de los alumnos, etcétera.

La disputa por el sentido de la evaluación educativa adquiere plena vigencia en la actualidad, ya que a partir del cambio de gobierno que se produce en diciembre de 2015, se evidencia una resignificación del papel que se le asigna dentro de la política educativa. Lejos del papel instrumental al que la evaluación había quedado reducida, pasa a considerarse como la política educativa que posibilita alcanzar la “calidad educativa”. La idea que subyace es que el cambio educativo en aras de la mejora del sistema se produce como resultado de la propia política de evaluación, negando que son otras las políticas educativas que orientan estos procesos.

Recordemos que los resultados del primer operativo Aprender 2016 se hicieron públicos en plena lucha docente en defensa de la educación, los derechos, las paritarias nacionales establecidas por Ley, por salarios y condiciones de trabajo dignos. Recordemos que el Presidente de la Nación y su Ministro de Educación de aquel momento, Esteban Bullrich, salen a responder a esta lucha colectiva con los resultados de sus pruebas Aprender 2016.

La utilización del concepto de lo “público” como antónimo a lo “exclusivo” no es nuevo en el mundo, devastar lo público -salud, trabajo, cultura o educación- es el primer mecanismo de quienes se creen “dueños del mundo” para colocar al otro en una posición de inferioridad... de ahí la frase de Macri “Hay inequidad entre el que puede ir a la escuela privada y el que tiene que CAER en la pública”. Aquí “la pública” ni siquiera es una escuela, la utilización de los verbos además ni siquiera coloca a la escuela pública como opción de nadie, y el verbo “caer” como si la escuela estatal fuera lo más hondo del precipicio.

Con un Estado garante del derecho a la educación, que entiende a la calidad como un concepto polisémico, una construcción colectiva y una responsabilidad compartida por todos, la evaluación asume su carácter eminentemente formativo y una acción política y pedagógica. Sin embargo, el foco actual es la rendición de cuentas a la sociedad: se asocia a la medición de un producto para luego poner en duda la inversión y justificar el achique del presupuesto educativo -“hay que gastar bien” suele decirse-. Como en los ‘90, el supuesto es que la competitividad es el camino para el uso más eficiente de los recursos -supuesto centrado en el paradigma de la rendición de cuentas-. Evaluación vuelve a ser sinónimo de eficacia, competitividad y meritocracia.

Por último, me interesa que nos detengamos en cuál es lugar de los docentes: relacionado con el enfoque en el que se inscribe la evaluación del Aprender, se presenta como elemento destacado de la política “el involucramiento propuesto” a los distintos actores que intervienen en el proceso educativo, particularmente a los trabajadores de la educación. Resulta llamativo el lugar de “aplicadores” y “veedores” que se le ha otorgado a los docentes y directores en la implementación del operativo: nuevas funciones que no están vinculadas con la formación pedagógica y el trabajo docente, y que fueron asignadas en forma inconsulta utilizando un incentivo económico en un marco de ajustes salariales.

Según el Manual de Aplicación de Aprender 2016, los Veedores son los rectores/directores de las escuelas donde se aplica la prueba y los Aplicadores son los docentes designados por la autoridad competente de la jurisdicción, que evalúan a los estudiantes de una escuela distinta a aquella en la que dan clase, pero cercana al establecimiento en el que trabajan.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, una evaluación externa necesita mantener la confidencialidad de las pruebas, ya que éstas tienen preguntas (llamadas de “ítems anclaje”) que se reiteran en cada aplicación y permiten su comparabilidad de los resultados a lo largo del tiempo. Las nuevas funciones que el Aprender le otorga a los docentes pueden ser cuestionadas, desde este punto de vista, porque vulneran el principio de confidencialidad y comparabilidad que las pruebas deben cumplir.

A los docentes se los asume como objeto de la evaluación y no como sujetos de la misma, en tanto se los involucra sin incorporar una mirada superadora que incluya la dimensión político-pedagógica de todo el proceso de evaluación. Así, se les pide que participen de una evaluación externa, sin haberlos convocado previamente para discutir cómo se concibió el proceso de evaluación, sus objetivos y propósitos, o cómo se enmarca esta política pública en el marco de las políticas educativas más amplias de la nueva gestión.

Paradójicamente, son los mismos docentes y directores los que, a su vez, luego son culpabilizados por los resultados que se desprenden del operativo. Desde una mirada tecnocrática y mecanicista, al docente se lo culpabiliza y se lo responsabiliza por los resultados de las mediciones estandarizadas de los aprendizajes de sus alumnos, al mismo tiempo que se desvaloriza su profesión y se desfinancia el sistema educativo.

Me interesa que reflexionemos sobre esta relación entre aplicador y culpable. Resulta difícil mejorar la enseñanza si no se cambian las condiciones estructurales que impiden a los docentes reflexionar en forma colectiva. Resulta difícil mejorar la escuela cuando no se coloca a los docentes como los verdaderos productores de saber pedagógico. Es necesario fortalecer políticas que en lugar de concebir al docente como un “instrumentador” de secuencias didácticas, se lo conciba como sujeto constructor del saber pedagógico institucional y, a las escuelas, como los ámbitos para realizarlo colectivamente. Al mismo tiempo, es necesario fortalecer, junto con los espacios colectivos, a las organizaciones sindicales, para desarrollar acuerdos que puedan interpelar las prácticas, recuperando logros y asumiendo desafíos.

Referencias bibliográficas

BOTTINELLI, L. y SLEIMAN, C. (2014) *¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria*. El Observador, Dossier del Observatorio Educativo de la Universidad Pedagógica, Buenos Aires. Disponible en: <http://observatorio.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/Dossier-del-Observatorio-Educativo-de-UNIPE-Educaci%C3%B3n-Secundaria.pdf>

CASASSUS, J. (2007) *El precio de la evaluación estandarizada: pérdida de calidad y segmentación social*. En: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Enero/Abril, vol. 23, N° 1, pp. 71-79, Porto Alegre.

CERVINI, R. (2003) *Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: Un análisis multinivel*. En: Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 11 (5). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n6/>.

CERVINI, R. (2012) *El “efecto escuela” en países de América Latina: Re-analizando los datos del SERCE*. En: Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 20 (39). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1086>.

DINIECE (2008) *Aspectos Conceptuales y Resultados Nacionales/Operativo Nacional de Evaluación/ 2005*, Ministerio de Educación de la Nación.

DINIECE (2009) *Estudio Nacional de Evaluación y Consideraciones Conceptuales/Operativo Nacional de Evaluación / 2007*, Ministerio de Educación de la Nación.

FELDFEBER, M., PUIGGROS, A., ROBERTSON, S., DUHALDE, M. (2018) *La privatización educativa en Argentina*. Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en:

http://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf

Ministerio de Educación de la Nación, Relevamientos Anuales 2006 a 2017. Anuarios Estadísticos. Red Federal de Información Educativa.