

La medición de la educación en Argentina

Problemas conceptuales e implicancias prácticas

- Buenos Aires, 15 de agosto de 2018 -

Resumen de ideas desarrolladas en el panel

El panel *La medición de la educación en Argentina: problemas conceptuales e implicancias prácticas*, realizado en la Universidad Pedagógica Nacional (UNIFE) en agosto de 2018, tuvo como objetivo analizar cómo influye la cuantificación de la educación, tanto en nuestras representaciones sobre los sistemas educativos, como en su estudio y gobierno. Una preocupación destacada fue identificar las implicancias que están teniendo las evaluaciones estandarizadas en el diagnóstico de la educación y en las políticas educativas en nuestro país. Otro interrogante giró alrededor de las causas e impactos de la relativa marginalización de otras evidencias cuantitativas y cualitativas sobre la educación, más allá de los indicadores de desempeño de alumnos en algunas disciplinas. Este panel fue organizado por el Observatorio Educativo de la UNIFE y el equipo del proyecto de investigación “La educación en sus fuentes”.¹

Presentación del panel:

Adrián Cannellotto, Rector de la UNIFE

Moderación:

Cecilia Sleiman, Coordinadora de Producciones del Observatorio Educativo de la UNIFE

Panelistas:

Claudia Daniel, UBA-CONICET

Claudio Suasnábar, UNLP

Gary Anderson, NYU

Leandro Bottinelli, UNIFE

Emilio Tenti Fanfani, UNIFE

A continuación se presenta un resumen de las ideas principales desarrolladas por los panelistas.

¹ El equipo del proyecto “La educación en sus fuentes. Una sociología del conocimiento de las estadísticas educativas en Argentina” está integrado por los investigadores Leandro Bottinelli (director), Emilio Tenti Fanfani, Cecilia Sleiman, Claudia Daniel, María Eugenia Grandoli y Julia Pasin.

Claudia Daniel

Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Adjunta del CONICET en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS-CONICET/IDES)

Estadísticas: de fuentes a objetos de investigación

Las estadísticas pueden ser pensadas como lentes a través de los cuales miramos el mundo. Gobiernan nuestra percepción sobre la sociedad. Las estadísticas habilitan una forma de pensar los problemas de la educación. De allí la importancia de abrir una reflexión crítica sobre estos objetos de nuestra cultura.

Existe un importante campo de estudios académicos que reflexiona sobre las condiciones de producción del conocimiento estadístico de las estadísticas públicas y de otros tipos de estadísticas, un campo poco conocido en Argentina. Es una corriente de estudios sobre la cuantificación, como categoría que engloba y supera a las estadísticas y que se plantea qué hace que pensemos el mundo en términos de cantidad y cuáles son sus implicancias teóricas y prácticas.

Cuantificar supone dos momentos. Primero convenir y después medir. En primer lugar hay una convención política y sociológica en la que intervienen no sólo criterios técnicos, sino contextos que explican qué y cómo se mide. Esta instancia implica generar acuerdos intersubjetivos entre actores, nacionales e internacionales, públicos y privados. El segundo momento es de corte más técnico, de la medición propiamente dicha. En el camino de las cifras se suele dejar de lado u olvidar aquel principio convencional que instituye a los datos estadísticos. Las estadísticas aparecen como objetos cerrados en sí mismos, sin registro de la cadena de decisiones, como algo *listo para usar*. Por eso se habla de fetichismo estadístico y de reificación, como representaciones fieles de la realidad, una concepción objetiva relacionada con el término medición.

¿Qué significa producir estadística? El sociólogo francés Alain Desrosières señala que “implica sacrificar algo, las singularidades, a través de convenciones de equivalencia y codificaciones situadas, a favor de la constitución convencional de la generalidad”. Las estadísticas permiten hacer una síntesis relevante de un fenómeno, reduciendo su complejidad, creando la generalidad, desprendiéndose de las particularidades de las unidades de análisis, simplificando la realidad social, siempre a partir de las convenciones o decisiones intersubjetivas de qué y cómo medimos.

Dado el carácter convencional, la estadística es controversial, porque puede ser revisada y cuestionada la convención, el acuerdo intersubjetivo. Las estadísticas están inscriptas en un proceso social marcado por lo político, lo que no equivale a decir que estén *contaminadas*. Las estadísticas son construcciones útiles para el debate democrático, dan un sentido estable a algunos problemas de manera de codificar una posible discusión común. Cuando una estadística es eficaz socialmente y es referente de un debate público, se vuelve constitutiva de esa realidad. El mundo no sólo está representado sino también instituido por la estadística. Este es el carácter performativo de las estadísticas. Aquí radica la importancia política de estos objetos que habilitan un modo colectivo de pensar el mundo.

Claudio Suasnábar

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Post-doctorado en Educación en el Instituto de Educación de la Universidad de Lisboa. Profesor-Investigador de la Universidad Nacional de La Plata y del IdIHCS-CONICET.

Debate y tensiones entre investigación y política educativa

Las mediciones y las estadísticas en educación pueden ser pensadas como un aspecto particular de un fenómeno más general que es la relación entre las ciencias sociales y las políticas, fenómeno que tiene especificidades en el campo educativo.

Es posible plantear tres preguntas sobre la relación entre conocimiento y políticas. En primer lugar, cómo el conocimiento influye en las decisiones y el diseño de las políticas, interrogante que pone en el centro a la cuestión del *conocimiento*. En segundo lugar, cómo los científicos sociales participamos en las decisiones y en el diseño de las políticas, lo que remite a la cuestión de los *actores*. En tercer lugar, la pregunta por los *factores* que hacen que algunos conocimientos y actores influyan más que otros en el diseño y decisiones de políticas.

La ciencia política, en particular la de origen norteamericano, surge como una preocupación por la mejora de las políticas públicas. Desde entonces, se han desarrollado diversas concepciones sobre cómo interactúan o cómo se relacionan el conocimiento y la política. Una primera que responde a un modelo ingenieril y que supone que los productos de la investigación por se ya implican una incidencia en las políticas públicas. Se trata de una concepción que está en el origen del planeamiento educativo. Un segundo modelo denominado *iluminativo* expresa una concepción más modesta respecto que puede asumir el conocimiento en las políticas y supone que la investigación *ilumina* problemas y participa en un proceso de decisión donde intervienen muchos factores. El modelo *argumentativo*, en tercer lugar, concibe a la investigación como argumentos que participan en una discusión pública, un saber que interviene en un campo en disputa sobre las políticas.

La educación puede ser concebida como un campo particular con sus actores y recursos, con sus instituciones, revistas, ofertas de formación, etc. Si bien en cada país, la denominación de este campo varía de acuerdo a las distintas tradiciones de su constitución y desarrollo (desde ciencias de la educación en unos hasta pedagogía, en otros), la característica común es que se han constituido primero como un campo profesional y luego como un campo de conocimiento. Es decir que, a diferencia de otros campos de conocimiento, primero se generó una intensa actividad en torno a la emergencia y consolidación de los sistemas educativos que desarrolló la intervención profesional, y luego se volvió un campo científico. Así es que este campo se constituyó en el marco de las necesidades de la gestión de los sistemas educativos como herramienta de administración y control. Esta tensión entre la cercanía de la mirada profesional y la distancia de la mirada científica es clave para pensar la especificidad del campo.

En Argentina, en el campo de estudios de las políticas, hay muchos trabajos que se han enfocado en el peso de las ideas en la definición de las políticas. Por ejemplo, las ideas neoliberales y su

influencia en las políticas. Otro grupo de estudios han mirado a los actores, por ejemplo qué ha hecho el Estado en relación a la educación o, más recientemente, los sindicatos o las universidades. Sobre lo que ha habido muy poca investigación es sobre los instrumentos de política; ha habido poco arraigo de un enfoque de tradición francesa, como la sociología de la acción pública, que podría explicar que se haya estudiado menos cómo los instrumentos, los dispositivos, los conocimientos y entre ellos, incluimos a las estadísticas, los conocimientos y las estadísticas han contribuido a configurar las políticas.

Gary Anderson

Doctorado en la Universidad Estatal de Ohio en administración educativa, currículum y enseñanza, política educativa y liderazgo. Ha sido docente y director de escuela en Iowa, New York City y Puebla, México. Actualmente es profesor en la Facultad de Cultura, Educación y Desarrollo Humano en la New York University (NYU).

Confrontando los mercados, la medición y el gerencialismo

Argentina vive un momento importante en cuanto a las mediciones de la educación y sus usos, debido a que aquí las evaluaciones con consecuencias fuertes (high-stake tests) no se han desarrollado como lo han hecho en otros países. En Estados Unidos, por ejemplo, los exámenes estandarizados han ganado terreno y adquirido una importancia tal que han llegado a reemplazar el juicio profesional en la conducción de las escuelas y la enseñanza. Es importante que se pueda reflexionar aquí a partir de los fracasos que estas iniciativas han tenido en otros países, para no recorrer ese camino.

En este sentido, interesa señalar un aspecto que va más allá de los señalamientos sobre la reificación o la objetivación que habitualmente implican las estadísticas. Es clave comprender cómo una cierta lógica de cuantificación y control que es propia del sector privado, una *metricofilia* –como han nombrado a esta tendencia algunos estudios– se ha transferido al sector público. De la mano de este proceso es que ha cobrado fuerza un concepto clave que es la rendición de cuentas (accountability); expresión que antes sólo se utilizaba para temas fiscales o de contabilidad. Esta transferencia de un concepto de un sector a otro, sin ninguna mediación, sin ningún tipo de apropiación crítica, ha gobernado el desarrollo de la evaluación educativa en Estados Unidos, instalándose como un modo de evaluación que se ha utilizado para privatizar el sistema público de educación.

Este proceso tiene un punto de inicio clave en 1983, durante el gobierno de Ronald Reagan en Estados Unidos, cuando se publicó el informe *Una nación en riesgo*, que postuló que la educación pública estaba en crisis. En verdad, el informe contribuyó a manufacturar una crisis, a instalar un diagnóstico basado en la denigración de la educación pública que parecía demandar cambios drásticos y urgentes. El diagnóstico de *crisis* puso en marcha una reforma basada en tomar respuestas del sector privado: la escuela debe ser manejada como un negocio. Así es que se instalaron los exámenes con consecuencias fuertes como una aplicación de los postulados de la *Nueva Gestión Pública (New Public Management)* en educación, enfoque que implica la transferencia del *management* del sector privado al público, bajo los conceptos de Milton Friedman

de que los mercados deben funcionar no sólo en el sector privado sino también el sector público, convirtiendo a los ciudadanos en consumidores de escuela.

Sin embargo, se debe señalar que en los 80 en Estados Unidos había iniciativas de reformas importantes en educación. Pero había mucha impaciencia con este proceso, por lo que un argumento progresista señalaba que *los chicos pobres estaban sufriendo*, y que aquellas iniciativas de cambio resultaban muy lentas, señalándose que había que hacerlas más rápido, llevarlas a escala y presionar a los docentes para que mejoren. Este discurso que había ganado posiciones con la difusión del informe *Una nación en riesgo*, implicó un pasaje desde un progreso orgánico del sistema desarrollado desde la docencia y la pedagogía hacia unos conceptos prestados del sector privado de ir a escala, cuantificar, generar autonomía en las escuelas con presión de arriba, etc. En 2001 se dio otro paso en este sentido, a partir del programa *Que ningún niño quede atrás* (No child left behind, NCLB). Esta iniciativa implicó un salto desde iniciativas de nivel estadual que existían a partir de exámenes con consecuencias fuertes, rendición de cuentas, autonomía y presión, hacia una coordinación federal (nacional) de este proyecto de management para la educación. NCLB definió que las escuelas que no llegaran a un cierto nivel en tres años, serían declaradas como escuelas fracasadas o de bajo rendimiento, lo que implicaba castigos que iban desde el despido del director y/o de los docentes, hasta el cierre de la escuela pública y su reapertura como chárter o privada.

Un aspecto que le permitió ganar legitimidad a esta reforma, incluso entre sectores progresistas, fue la política de desagregación del rendimiento de las escuelas a nivel de los subgrupos o minorías (sociales, étnicas, nacionales), lo que apuntaba a que las escuelas se enfocaran no sólo en mejorar en sus promedios generales de rendimiento sino también en los indicadores de los grupos más desaventajados. Sin embargo, se ha notado que este proceso más que a mejorar los resultados, condujo a los estados a bajar los estándares con los cuales se evalúa. Una solución que se ha planteado a este problema ha sido la instrumentación de exámenes de valor agregado, esto es, pruebas con dos aplicaciones en dos momentos del tiempo, que permitan medir el avance de los estudiantes luego de un período de formación. En lugar de repensar el paradigma de la reforma y el uso de exámenes con consecuencias fuertes, la solución que se ha elegido fue la de implementar un segundo examen (para evaluar el valor agregado) y extender la evaluación de escuelas a la evaluación de docentes. Es solucionar los problemas de las evaluaciones con más evaluaciones.

Leandro Bottinelli

Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires, con una Maestría en Estadística por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es Director del Observatorio Educativo, docente e investigador de la Universidad Pedagógica Nacional.

Aportes al estudio de las fuentes estadísticas sobre educación en Argentina

Distinción conceptual entre fuentes de información, datos e indicadores. Fuentes refieren a los instrumentos utilizados para relevar o, mejor, para producir o construir los datos básicos a partir de los cuales se construyen los indicadores. Estos datos básicos suelen ser cantidades: de alumnos,

de escuelas, de alumnos con algún atributo (por ej. bajo desempeño en una evaluación). Hay indicadores oficiales contruidos con estos datos y otros que se generan desde otros espacios como la investigación.

Argentina dispone hoy, por lo menos, de catorce de fuentes de información oficial de alcance nacional que permiten producir indicadores sobre educación. Pueden clasificarse en cuatro tipos: las sociodemográficas (Censo Nacional de Población, Encuesta Permanente de Hogares y Proyecciones de Población); las educativas (Relevamientos Anuales, Censos Docentes, Censo de Infraestructura y Araucano); las económicas (Informe Indicativo de Salarios Docentes, Planillas anexas de leyes de presupuesto, Dataset de ejecución presupuestaria y Planillas de gasto consolidado); las de evaluación (Aprender, TERCE de UNESCO y PISA de OCDE).

Dos problemas en las fuentes de información sobre evaluación pueden ser objeto de una agenda de investigación en Argentina que no está aún desarrollada. Primero, aspectos relacionados con la estructura de muestreo y con la cobertura de los operativos que se proponen tener un alcance censal. Luego, hay otros tipos de problemas asociados con las evaluaciones como son la preparación específica de los estudiantes para las evaluaciones (*coaching*), las acciones defensivas que despliegan los actores frente a las evaluaciones con consecuencias fuertes o el nivel de socio-económico de los estudiantes, una variable difícil de medir y que resulta determinante en los análisis que buscan atribuir diferenciales de desempeño entre estudiantes de acuerdo al nivel socio-económico.

Sobre los problemas con las muestras de las evaluaciones, un primer caso a mencionar es el del marco muestral de Argentina en la prueba PISA 2015, ya que el mismo no incluía a tres mil de las trece mil escuelas que debían haber integrado ese listado de escuelas sobre las que se selecciona la muestra. Este hecho dio pie para que la OCDE excluyera los resultados del país del ranking oficial ya que se señaló que los mismos no eran comparables con las mediciones anteriores. Otro caso a mencionar corresponde al mismo operativo PISA 2015 pero en este caso para la CABA, única jurisdicción del país que tiene una sub-muestra propia que permite estimar resultados a nivel de este distrito. El problema que se observó en este caso fue que se seleccionó una muestra de escuelas sesgada hacia aquellas instituciones con mejor desempeño, lo que impactó en un incremento extraordinario del puntaje de CABA entre 2012 y 2015, que fue de 51 puntos, cuando la mejora experimentada por los países que incrementaron sus desempeños en este período fue de 10 puntos como máximo. El tercer caso es el de la prueba Aprender, una evaluación de carácter censal que tiene una buena cobertura de escuelas (superior al 90%) pero una baja tasa de respuesta de estudiantes: en las privadas en torno al 80% y en las públicas en torno al 60%. La importante tasa de no respuesta, hasta el 40%, establece un límite para interpretar la variación de los resultados entre mediciones.

Estos problemas en las fuentes de información de evaluación plantean una posible agenda de investigación sobre las evaluaciones estandarizadas en Argentina en cuanto a sus características, metodologías, implementación, apropiación y consecuencias. Algunos ejes para esa agenda serían: implicancias de los procedimientos de imputación o ponderación en los indicadores y en su variación, impacto de la preparación de alumnos para las evaluaciones (*coaching*), consecuencias

de las mediciones alternativas de nivel socio-económico o socio-cultural en el análisis de los resultados, y efectos no deseados de las evaluaciones con consecuencias fuertes

Emilio Tenti Fanfani

Sociólogo, profesor e investigador en la UNIPE. Fue profesor titular de Sociología de la Educación de la carrera de sociología de la UBA e investigador principal del CONICET durante 30 años.

Comentario final

¿Qué hace la estadística? La estadística mide, clasifica, divide, jerarquiza, ordena, incluye, excluye... construye grupos. ¿Para qué hace esto? Para controlar, es una técnica de dominación. La eficacia de este dispositivo es que resulta de un acto del Estado. Las fuentes estadísticas que se mencionaron las desarrolla el Estado. Además de tener el monopolio de la violencia física legítima, tiende a tener el monopolio de violencia simbólica, la de imponer significados del mundo. Al ordenar, clasificar o distinguir, influye sobre las percepciones que nos hacemos del mundo social e interviene en la lucha por la construcción de la verdad acerca de ese mundo social. Si es que hay una verdad en el mundo social, esa verdad es un objeto de lucha y las estadísticas intervienen en esa lucha.

De las estadísticas y, especialmente de la evaluación, se suele decir que son neutras, que tienen fines de diagnóstico, de conocer mejor. Esto es falso: toda evaluación, todo dato, tiene un efecto. Puede ser un efecto directo, de carácter jurídico y práctico, como cuando se fija un límite para aquellos que pueden ser electores en una elección. También pueden tener un efecto indirecto o no deseado como la estigmatización, la marca negativa que pesa sobre aquellos que quedan por debajo o por afuera de los estándares. Los datos estadísticos no deben pensarse sólo como juicios descriptivos ya que se puede postular que construyen aquello que enuncian. Por ejemplo, la pobreza, las estadísticas construyen la pobreza definiendo un límite para este fenómeno y haciendo realidad aquello que describen.

Las estadísticas tienen una dimensión política y técnica. Sin embargo, la política está desde el origen desde la medición; la dimensión técnica viene después. ¿Cuándo y quienes deciden medir qué? Hoy, los estudios de evaluación le han sacado el reinado a las estadísticas de educación como eran las relacionadas con las tasas de escolarización. Esto merece ser considerado un objeto de reflexión, de estudio. Se necesita una sociología de las estadísticas y las mediciones de la educación. Es necesario desnaturalizar las estadísticas. Una forma de hacerlo es desde el punto de vista histórico, hacer historia sobre la construcción de las estadísticas. Hay un gran componente de arbitrariedad en la decisión de qué se mide, quiénes lo deciden, cómo hacerlo. Y esto debe ser objeto investigación, para situar las mediciones en las relaciones sociales y políticas en que se inscribe su origen y desarrollo. En este sentido, las mediciones que surgen de las evaluaciones educativas se pueden comprender mejor si se las sitúa en un cambio de etapa en cuanto a las formas de gestión el capitalismo. La evaluación es un dispositivo que no se entiende sin vincularlo con la elección de escuela, el fortalecimiento de la demanda, el pago por resultados, rendimiento y rendición de cuentas.

Los datos son datos oficiales. Este adjetivo no es secundario. El Estado tiene el monopolio de lo oficial: de la cantidad oficial de habitantes, de la lengua, de cuántos son pobres. Los privados también lo pueden enunciar pero sin poder arrogarse el carácter oficial de la afirmación. Lo oficial es lo visible que se opone a lo particular. El monopolio de lo oficial supone la legitimidad del Estado en este monopolio. En Argentina tenemos el caso de la pérdida o puesta en discusión de esa legitimidad en el caso del INDEC, como un caso único en América Latina. La pérdida de confianza en el INDEC es un indicador contundente de la crisis de legitimidad del Estado argentino. En el caso de la evaluación educativa, la Ley Nacional de Educación vigente desde 2006 instituyó un Consejo de Calidad de la Educación que tenía, entre otras funciones, la de hacer recomendaciones sobre los procesos y resultados de evaluación. Era un intento de dar legitimidad a las iniciativas de evaluación que siempre son objeto de controversia y que no tuvo continuidad.

Esto nos lleva a concluir sobre la necesidad de reflexionar sobre la evaluación, sobre sus condiciones de producción y difusión y los intereses colectivos y relaciones de poder que subyacen en estos procesos. No hay que fetichizar, cosificar ni sustancializar a estos procesos y sus resultados. Este análisis es un requisito para hacer una sociología de este saber estatal a través, entre otras cosas, de la historización como forma de combatir la amnesia de la génesis de estos procesos de medición que permite presentar a los hechos sociales como si fueran cosas es decir, algo natural.