



## La información educativa desde la vuelta a la democracia: legitimidad, voz e inclusión social.

Educational information from the return to democracy: legitimacy, voice and social inclusion.

Silvia Montoya<sup>1</sup>

### Resumen

La rendición de cuentas y la transparencia son dos pilares de un gobierno democrático. A través de la difusión, el gobierno explica sus acciones a la sociedad y acepta su responsabilidad. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para pedir explicaciones.

La producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos del sistema educativo es una tarea establecida desde los orígenes del sistema educativo argentino. A lo largo del tiempo han variado las modalidades y las técnicas, o la importancia que se le asignan a estas competencias. Estas funciones se retomaron en 1984 y 1985 cuando el gobierno del Dr Alfonsín publicó los anuarios estadísticos educativos. El relevamiento sistemático anual se sostuvo a partir de 1996 y desde 1993 se incorporaron evaluaciones de logros de aprendizaje en los distintos niveles y ciclos.

El sistema ha logrado legitimidad y aceptación entre las escuelas, sus equipos directivos y docentes pero no ha sido tan eficiente en acercar la información para la mejora en el aula y en la escuela.

La gran deuda es trabajar en la legitimidad en la implementación de la política a través de la transparencia en el uso y difusión de la información de manera de favorecer la voz, participación y el control social, y establecer prácticas de uso de información y evaluación coherentes y complementarias con la mejora en la calidad con equidad.

**Palabras Clave/** democracia - legitimidad - evaluación - estadística - educación - información - participación

### Abstract

Accountability and transparency are two pillars of a democratic government. Through the media, the government explained their actions to society and accepts responsibility. Transparency information open to public scrutiny so that those interested can review, analyze and, if necessary, use it as a mechanism to demand an explanation.

Production of statistical information on general or specific aspects of the education system is a task set from the beginning of the Argentine educational system. Over time the modalities and techniques have changed and the importance assigned to these functions. These functions were resumed in 1984 and 1985 when the government of Dr Alfonsin educational statistical yearbooks published. From 1996 the survey was held yearly. Since 1993 student assessments were incorporated at different levels of the system.

The system has achieved legitimacy and acceptance among schools, their management teams and teachers but it has not been as efficient in bringing information to improve classroom and school.

The large debt is working on the legitimacy in policy implementation through transparency in the use and dissemination of information to favor the voice, participation and social control, and to establish practices and use of information consistent assessment and complementary to the improvement in quality with equity.

**Key words/** democracy - legitimacy - evaluation - statistics - education - information - participation

<sup>1</sup> UNESCO/ s.montoya@unesco.org

## 1. Introducción

Una de las frases que hizo popular al primer presidente de retorno a la democracia el Dr. Raúl Alfonsín *“con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura”*, evidencia la importancia política y social de la educación en el proceso de re-construcción de la democracia iniciado hace treinta años.

Durante su gobierno consistente con esa visión sentaron las bases para la democratización interna y externa del sistema educativo. Campañas de alfabetización, libre ingreso a todos los niveles del sistema educativo, libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes y docentes, la reincorporación de los docentes cesanteados durante la dictadura en las universidades, la supresión de los exámenes de ingreso en la escuela media y la posibilidad de ingreso irrestricto en las universidades, la modificación del régimen de evaluación de los conocimientos adquiridos abandonando la escala numérica por otra conceptual, la normalización de las universidades públicas y la repatriación de intelectuales, entre otras.

En el año 1984, se retomó el papel de la planificación educativa en el ejercicio del federalismo, tan pocas veces llevado efectivamente a la práctica por diferentes motivos a lo largo de la historia, cuando el Ministro de Educación y Justicia de Argentina Alconada Aramburu, publicó los Anuarios Estadísticos de Educación. De esta manera, se retomó una de las funciones básicas inherentes al gobierno de la educación: conocer el estado de situación de los distintos aspectos que hacen a su funcionamiento.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos pilares de un gobierno democrático. A través de la difusión, el gobierno explica sus acciones a la sociedad y acepta su responsabilidad. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para pedir explicaciones. El acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia, al permitir a la sociedad participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos del sistema educativo es una tarea establecida desde los orígenes del sistema educativo argentino. A lo largo del tiempo han variado las modalidades y las técnicas, o la importancia que se le asignan a estas competencias.

La recolección de información estadística obliga a cada jurisdicción a hacer un esfuerzo organizativo y financiero importante. Después de casi tres décadas de implementación sistémica de sistemas de información, aún existe una asimetría entre recursos destinados a la recopilación de información, su difusión y uso para la mejora.

Sin embargo, a lo largo del tiempo los principales usuarios de esta información han sido los distintos niveles gubernamentales del sistema educativo, nacional y provinciales. A pesar que se instrumentaron distintos mecanismos para que otros actores interesados pudieran utilizar la información recopilada, estos intentos no ha sido acompañado de acciones sistemáticas para fomentar la utilización a nivel de todos los actores educativos y especialmente la escuela para la mejora de los aprendizajes.

### 1.1. Objetivos y preguntas de investigación

Este trabajo tiene por objetivo estudiar los sistemas de relevamiento y producción de información educativa desde 1983 hasta la fecha considerando sus logros, desaciertos y desafíos pendientes en términos de la democratización en el acceso y uso de la información educativa.

La hipótesis del trabajo es que si bien se ha avanzado firmemente en establecer como parte de la rutina ciertos relevamientos desde el gobierno federal y se ha logrado la legitimidad en la formulación de la política quedan aspectos a trabajar relacionados a la legitimidad en la implementación de la política, la transparencia y el uso de la información para la mejora.

Esto implica riesgos tanto para la legitimidad del sistema de información y evaluación como para el aprovechamiento de la misma por equipos directivos, docentes y padres (Rojas y Esquivel, 1988) en la mejora de los aprendizajes.

### 1.2. Organización

Luego de esta introducción, la Sección II describe de manera breve los cambios institucionales que atravesó el sistema educativo argentino en las últimas décadas. El trabajo deliberadamente se concentra en la educación básica si bien hay referencias al nivel de educación superior.

La sección tres revisa conceptos teóricos que son pertinentes para el análisis como la legitimidad en la formulación e implementación de la política de información y evaluación educativa. Explora también la teoría de salida-voz y lealtad propuesta por Albert Hirschman en 1970.

La cuarta sección revisa las políticas implementadas desde la vuelta a la democracia en lo pertinente a la producción de estadísticas educativas.

Finalmente, en la sección quinta se repasan los desafíos que tiene el país para poder implementar una política de difusión, transparencia y uso de la información educativa que tome en cuenta su uso para la gestión, que sea transparente e inclusiva en lo social a través del empoderamiento de todos los actores sociales involucrados.

## 2. El sistema educativo argentino

Las diferencias interprovinciales de desarrollo económico, capital humano y niveles de vida, aunque cambiantes, son tan viejas como la Argentina. Más aún, según los estudios más recientes, no aparecen indicios claros de que se esté produciendo la tan ansiada convergencia entre los Productos Internos Brutos (PIB) por habitante de las distintas provincias.

La escolaridad promedio de la población argentina aumentó de 5,7 a 7,4<sup>2</sup> años en las cinco últimas décadas. El incremento se observó en todas las provincias y, algo muy importante, disminuyó la dispersión respecto de la media. En otras palabras, tomadas las provincias en conjunto se acortaron las distancias.

Sin embargo, aumentó la distancia entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para el promedio del país, la distancia con la Capital era de 1,4 años en 1960 y alcanzó a 2,7<sup>3</sup> años en 2001. Lo notable es que todas las provincias, sin excepción, perdieron posiciones respecto de la ciudad de Buenos Aires. Sobresale el contraste entre la CABA y el resto de las regiones, aun las más desarrolladas como la provincia de Buenos Aires y la región pampeana (Córdoba, La Pampa y Santa Fe). Las diferencias se dan desde la finalización del nivel primario, con 70% en CABA contra 61% en Buenos Aires y 52% en el noroeste argentino<sup>4</sup>.

### 2.1. El federalismo educativo

El Estado Argentino tiene por mandato constitucional una organización federal. Sin embargo, la Constitución fue permanentemente desafiada por una tendencia a la centralización y a la concentración del poder que se afirmó y afianzó a lo largo del tiempo. El manejo de los recursos, la prestación de los servicios y la correspondencia fiscal son aspectos claves para entender la forma que, en la práctica, ha asumido a lo largo de la historia y sus consecuencias fiscales, políticas y organizacionales (Morduchowicz, 2008).

Desde el nacimiento del país en que el principal recurso económico de la Unión, era la aduana del Puerto de Buenos Aires, y luego, cuando la pampa húmeda se transformó en la principal fuente de ingresos fiscales, la centralización tuvo como contracara un sostenido y creciente proceso de desigualdades regionales.

A partir de 1935 la tendencia se acentuó cuando el estado federal absorbió, a consecuencia de la crisis del 30, la recaudación de impuestos internos y se establecieron a través de una ley de coparticipación el sistema de transferencias desde el gobierno central y las provincias (Mezzadra y Rivas, 2005).

El sistema educativo, quizás como ninguna otra institución en el país, es reflejo de esos cambios. Así, en la historia del sistema educativo funcionaron, de hecho, casi todas las variantes de federalismo a lo largo de los 200 años de vida independiente.

Entre 1810 y 1853, en cumplimiento del mandato constitucional que prevé que el Estado nacional no tiene jurisdicción para intervenir en la educación primaria, fueron las provincias quienes se ocuparon del servicio educativo.

Desde 1853 a 1905, fue acción directa exclusiva de las provincias y acción indirecta de la Nación financiando a provincias en dificultades con criterios definidos alternativamente en dos normas —en 1871 y 1890— que ataban los subsidios federales a un requisito de inversión en la provincia. Las primeras leyes de subvenciones tenían a su vez especificidades con respecto al destino de los

---

<sup>2</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001).

<sup>3</sup> Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2001).

<sup>4</sup> Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010).

fondos (edificios escolares, libros, sueldos de docentes) daban a la Nación cierto control y obligaba a las provincias a organizar el presupuesto educativo específico del sector.

A partir de 1905, con la sanción de la denominada Ley Láinez se cambia la forma de relacionamiento dada la desconfianza por el uso de los recursos que hacían las provincias. Con ellos la Nación pasó a tener acción directa en las provincias que lo solicitaran. Esta ley rigió hasta 1970 y subsidió la creación de establecimientos (denominados escuelas fiscales en las provincias aunque no siempre se respetó lo pautado por la ley que no debía ser en Ciudad y, luego de cierto tiempo pasó a cubrir la escolaridad completa en seis grados y no en cuatro como estaba previsto.

En 1978 comienza un proceso de transferencia de establecimientos educativos a las provincias con los niveles primario e inicial. El proceso se completa entre 1992 y 1994, con la transferencia de escuelas secundarias e instituciones de estudios superiores no universitarios. A partir de entonces, las provincias pasaron a tener el control y la responsabilidad del servicio.

Actualmente, sólo queda a cargo de la Nación una mínima parte del servicio (alrededor del 2% del total). En los niveles medio y superior (no universitario y universitario) se admite la acción concurrente, ya que no hay cláusulas constitucionales que prohíban ni a la Nación ni a las Provincias ejercer actividades en materia de educación pública.

En el nivel superior universitario, por su parte, creció la creación de universidades nacionales en zonas que carecían de estas instituciones (por ejemplo, conurbano de la provincia de Buenos Aires). Así, se implementó una suerte de descentralización del nivel superior quizás similar al de los otros niveles pero administradas por el estado federal.

## 2.2. Federalismo, desigualdad y control

Los recursos no son la única fuente de bienestar pero sí sientan una base poderosa en un país donde la concentración de la riqueza ha estado en la zona pampeana. El desarrollo del servicio educativo está asociado a sociedades fuertes (el denominado capital social), buenos gobiernos locales con capacidad administrativa y de recaudación propia (Llach, 2007).

Entonces, a la desigualdad socioeconómica, la descentralización que comenzó en 1978 de los servicios sumó inequidades en la calidad del servicio que agravó aún más las inequidades en las condiciones de vida de los habitantes de las distintas provincias.

El inicio de la recolección anual sistemática de datos educativos a partir del retorno de la democracia permitió contar con información en lo que hace a eficiencia interna y logros de aprendizaje. Las primeras evaluaciones nacionales, a partir de 1994 pusieron en evidencia la estrecha correlación entre desarrollo económico y rendimiento escolar.

En el nivel superior, los indicadores universitarios no son diferentes. La Universidad más importante y numerosa del país, que concentra casi dos tercios de investigación científica tecnológica del país (Guadagni, 2012) evidencia situaciones extremas. Un conjunto de universidades como la de Buenos Aires, Córdoba y Rosario (entre otras) cuentan con un promedio de entre 13 y 18 estudiantes por graduado; números inferiores al promedio de las universidades. En Salta, La Rioja, Comahue y la Matanza los números son: 84; 63; 51 y 40, respectivamente (Guadagni, 2012).

El regreso a la democracia en 1983 permitió comenzar a sincerar los problemas de gestión del sistema educativo dejando visibles rasgos inviables de la organización marcados por las desigualdades, el sistema de financiamiento y corresponsabilidad inorgánico, inestable y pocas veces cumplidos en cuanto a la norma (Morduchowicz, 2008).

Esto requirió de transformaciones en lo institucional y en la generación y disponibilidad de información para la gestión macro y micro del sistema cuya ausencia dificultó a lo largo del tiempo la transparencia en el uso de recursos.

## 2.3. La Ley Nacional de Educación (LEN)

Durante la primera década de este siglo el sistema educativo de Argentina profundizó las transformaciones iniciadas por la Ley Federal de Educación (LFE- Ley 24.195). Esta Ley cambió la estructura de la oferta educativa, amplió la educación básica obligatoria de 7 a 10 años, y dividió los niveles de los dos ciclos (Gvirtz y Larripa, 2004).

Los cambios en este caso fueron no una ley sino un paquete de proyectos de ley en homenaje al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Así, en 2005, se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075) que establece las directrices anuales para la asignación de presupuesto. En 2006, se aprobó la Ley de Educación Nacional (LEN- Ley 26.206) que define nuevas normas para

la educación básica; agregó el nivel inicial como obligatorio y extendió la escolarización obligatoria hasta el final del nivel medio; incluyó en la educación básica modalidades como las escuelas de arte, ambulatorios y centros hospitalarios.

La educación especial tuvo un capítulo aparte ya que se previó que del casi 4% de alumnos en la modalidad se podrían incorporar bajo condiciones apropiadas a la enseñanza común. La LEN se complementó con otras disposiciones que establecen un nuevo marco institucional integral: una Ley de protección de los derechos de los niños y adolescentes (Ley 26.061); una Ley de Educación Técnica y Profesional (Ley 26.058); y la Ley de garantía del salario y los 180 días de clase (Ley 25.864).

### 3. Legitimidad, voz y transparencia

Las teorías sobre capacidad de gestión pública destacan que el resultado de una política no se define únicamente por la acción estatal. El marco institucional en que ésta se desenvuelve así como las características de los actores con que interactúa son elementos centrales de su desarrollo. En tal sentido, el comportamiento errático del ciclo de una política refleja en muchos casos la forma en que se ha resuelto conflictos entre los múltiples actores.

La legitimidad de un objetivo político supone el consentimiento de quienes serán afectados por él, pero dado que desde una perspectiva realista el consentimiento no es dado de hecho (salvo por la mediación amplia del voto) lo más que puede esperarse es demostrar que las instituciones políticas y sus objetivos son de tal clase que es razonable que las personas consientan con ellos (Korsgaard M, 1996).

La legitimidad del sistema de información y evaluación de la calidad educativa se da a nivel de las representaciones sociales construidas en el ámbito docente frente a la política y como ésta influye en la identidad social del grupo (Doise, 1986).

Dentro de este marco de las representaciones algunos trabajos han abordado la legitimidad del sistema de evaluación de acuerdo a dos definiciones: legitimidad en la formulación de la política y legitimidad en su implementación.

La legitimidad en la formulación de una política existe si los actores educativos reconocen los objetivos generales de una política y están de acuerdo con el mismo.

El hecho de estar de acuerdo o no con la formulación de una política no implica necesariamente que la misma opinión se mantenga cuando ésta se hace operativa. De allí la importancia que la implementación y que los actores crean en los aspectos técnicos y finalidades de una acción de gobierno.

Estas definiciones operan en dos planos. El primero acerca del rol e impactos esperados por una política en el sistema educativo. El segundo la falta de conocimiento sobre las decisiones técnicas que se adoptan en el proceso de implementación de las evaluaciones dependiendo que sirvan a uno u otro fin (Ravela, 2000).

Para que la disponibilidad de información pueda convertirse en acción y luego en mejora deben validarse la política como línea de trabajo, comprender los procesos técnicos y metodológicos detrás de la decisión y recibirla e incorporarla para la mejora en el aula.

El concepto de utilización o uso de los resultados posee múltiples dimensiones: instrumental, conceptual o iluminativa, y simbólica. El uso es instrumental cuando proporciona información para la toma de decisiones a diferencia del conceptual o iluminativo en que la información proporcionada no es aplicada directamente a la toma de decisiones, sino que brinda elementos que iluminan la concepción de un individuo o grupo sobre determinada realidad. Un tercer tipo, el simbólico, a su vez, se refiere a cómo la información desempeña una función política, en el sentido de brindar apoyo y racionalidad a decisiones tomadas con otros fundamentos ajenos a esta.

#### 3.1. Voz, salida e inclusión educativa

Hace casi medio siglo Albert Hirschman (1970) planteó los conceptos de salida, voz y lealtad. Cuando los miembros de una organización, ya sea una empresa, una nación o cualquier otra forma de agrupación humana enfrentan un problema tienen esencialmente dos respuestas posibles: abandonar o participar.

La salida, ocurre cuando frente a una situación de disminución de la calidad en una organización el individuo abandona la situación en la que estaba.

La participación o voz se pone en práctica, en cambio, cuando los individuos tienen la información y la posibilidad para manifestar su desacuerdo e intentar establecer mecanismos de diálogo frente a la inconformidad por la calidad de los servicios. El ejercicio de la voz es de hecho el que hace posible la sociedad civil. La participación es lo que engendra la reciprocidad y la lealtad (que es la trilogía del título del trabajo de Hirschman).

Siempre se ha interpretado que la salida es el mecanismo más influyente. Sucede para cuestiones de mercado, desde el consumidor que deja de asistir a determinados proveedores cuando no está de acuerdo, hasta aquellos padres que se deciden por ofertas educativas en el sector privado sino les satisface la educación de gestión estatal. Sin embargo, la participación y el empoderamiento de los actores es una salida que al generar compromiso y lealtad puede ser más valiosa y además redundar en la mejora global del sistema educativo.

En el caso de los servicios públicos, el desafío es adaptar un marco del tipo del propuesto a un modelo en el que el gobierno está a cargo de la prestación de los servicios y tiene que respetar la inclusión social. Y entran en juego cuestiones de tres tipos para poder ejercer la opción.

El primer factor es el acceso a la información cuando la “insatisfactoria” calidad no es obvia. En el caso de salud, es mucho más evidente cuando algunas situaciones de baja calidad son evidentes en el corto plazo como serían cuando la mala praxis médica deriva en la muerte de los pacientes (The Economist Bagehot, 2012).

Un segundo aspecto, ligado al primero, es la capacidad de comprender la información desde lo técnico y cómo utilizarla en términos de acciones concretas que permitan cambiar situaciones e indicadores.

La tercera tiene que ver con la posibilidad de poder ejercer la opción aún cuando se den las dos condiciones anteriores (tener acceso y comprender el cómo utilizar la información). Así, si la opción que se elige es salir de la escuela de gestión estatal porque la calidad es insatisfactoria la posibilidad sólo la tienen las familias de clase alta. El ejercicio de la salida deja “atrapado” a aquellos que no tienen opciones.

La salida, ejercida vía poder adquisitivo hacia el sector privado o vía libertad de elección financiada por el estado (*vouchers*) sin acceso a la información o, sin posibilidad de comprenderla, difícilmente mejore las condiciones educativas promedio y seguramente deteriora las de aquellos que permanecen en las escuelas públicas a menos que haya acciones correctivas a nivel global.

La encuesta mundial de justicia muestra que el nivel educativo de las personas es una proxy para algo más que favorece el ejercicio de la “voz”, capital social, ingreso, estatus social y género. La gente más educada tiene más confianza que va a ser escuchada y tratada con justicia (Botero, Ponce y Shleifer, 2013)

La “voz” debe ser trabajada cuando la población no tiene suficiente conocimiento para poder ejercer el derecho a participar. Si el tejido social es débil y no tiene la capacidad de actuar colectivamente se debe invertir recursos para dar elementos a toda la población que entienda el funcionamiento del sistema educativo.

#### **4. Los sistemas de información desde el retorno a la democracia**

La producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos de los sistemas educativos son tareas establecidas desde los orígenes del sistema educativo argentino. A lo largo del tiempo han variado las modalidades y las técnicas, o la importancia que se le asignan a estas competencias.

La primera información estadística educativa con que se cuenta data de 1605 en que, en una población de 84 habitantes, Francisco de Victoria pidió autorización para ejercer como maestro. A partir de allí hubo distintas formas de recolectar información sobre docentes y establecimientos educativos que nos permiten aproximar número de docentes, la importancia de la educación privada, el acceso de la mujer a la educación e incluso la validez de los títulos (Morduchowicz, 1999).

Domingo Sarmiento en su cargo de Jefe del Departamento de Escuelas en 1856, sentó las bases del sistema estadístico al presentar su primer informe sobre el estado de la educación, síntesis de datos de los cuatro años precedentes. Los anuarios o sistematizaciones agregadas se llevaron adelante en forma esporádica desde el Primer Censo en 1884 respondiendo muchas de las veces a distintos intereses (saber los subsidios, los títulos habilitantes, la cantidad de edificios, los subsidios a las escuelas privadas).

El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE (1968) realizó un estudio profundo de actualización de cifras para 1961-62 en uno de



los esfuerzos aislados para tener datos sistemáticos del sistema educativo. El estudio diagnosticó el sector, desarrolló proyecciones prospectivas y estableció requerimientos para el sistema educativo en función del desarrollo económico-social del país.

En 1984 y 1985 se publicaron desde el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación información generada desde el sistema educativo sobre aspectos claves como alumnos, establecimientos y matrícula por tipo de gestión.

Es, sin embargo, en el marco de la LFE, que se inician las acciones sistemáticas y permanentes ligadas a la evaluación y a la producción de información estadística educativa.

## **4.1 La ley federal de educación (LFE)**

La LFE respetando la organización federal dejó el gobierno de las escuelas descentralizado en los estados provinciales. El gobierno Federal se preservó varias funciones en su Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MECyT) que tiene la obligación de diseñar, ejecutar y supervisar las políticas de educación, incluido el establecimiento de objetivos de política a largo plazo para el sistema educativo.

La LFE crea dos sistemas diferentes: la Red Federal de Información Educativa (RedFIE) y el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC) que son unidos en 2001 durante la administración de Fernando de la Rúa en un ente desconcentrado, el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE). En 2002, el gobierno de Eduardo Duhalde modifica la forma jurídica pero deja las dos funciones unificadas ahora en una Dirección Nacional pero con el mismo criterio de unidad y constituyen la hoy Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

### **4.1.1. La Red Federal de Información**

Las unidades de estadísticas provinciales son los responsables desde el año 1996 de llevar adelante el Relevamiento Anual Educativo (RAE). El RAE es un relevamiento que se llevaba adelante cada año desde Mayo a Agosto. El propósito es juntar información de los alumnos, docentes y escuelas.

Hay cuadernillos adaptados a cada modalidad. Allí se recolectan datos específicos para las escuelas sobre el número de personal clasificado, la matrícula escolar, los graduados de la escuela secundaria, la matrícula en los cursos de la escuela secundaria seleccionados, la matrícula de carreras técnicas de educación, la deserción escolar, la educación alternativa, tecnología, calendarios educativos.

Argentina participa también del sistema internacional de Indicadores de Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) que va a ser discontinuado y lo hará a partir de 2014 en el sistema UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE) que permitirá además la comparación con el resto de los países de América Latina según lo señalado por la DiNIECE.

### **4.1.2. El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC)**

El SINEC se remonta a 1993 (Gvirtz y Larripa, 2004). El objetivo principal del SINEC es producir información sobre los resultados educativos de cada provincia a través de acciones de evaluación y comunicación.

Las principales acciones de recolección son los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que consisten en la administración de pruebas estandarizadas a los alumnos de las escuelas estatales y de ejecución privada en las 24 jurisdicciones. ONE se recoge, ya sea universal o muestra basada tanto en primaria (de 3 ° y 6 ° grado) y el nivel secundario (segundo / tercero y quinto año / sector año) en cuatro materias: Matemáticas, Lengua, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Sólo en el último año de la población objetivo de la escuela secundaria es universal.

La tabla 1 describe los relevamientos llevados hasta el momento y sus principales rasgos.

Argentina también ha participado en pruebas internacionales de nivel regional y mundial. Participó de los tres relevamientos del Laboratorio de la UNESCO, de los estudios del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) en 2000, 2006, 2009 y 2012; del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS-R por sus siglas en inglés), del Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS por sus siglas en inglés), y del Estudio Internacional de Educación Cívica (CIVED) en los años 2000 y 2001.

**Operativos Nacionales De Evaluación 1993-2013**

Año o grado Evaluado	Asignaturas Evaluadas	AÑO																						
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
3er. Año E.G.B.	Matemática			M	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.			M.			P.	M.	
	Lengua			M.	M.	M.		M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.			M.			P.	M.	
	Cs. Sociales																					P.	M.	
	Cs. Naturales																					P.	M.	
6to. Año E.G.B.	Matemática				M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.			M.			P.	M.	
	Lengua				M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.			M.			P.	M.	
	Cs. Sociales				M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.						P.	M.	
	Cs. Naturales				M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.						P.	M.	
7mo. grado Primaria 7mo. año E.G.B.	Matemática	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.								
	Lengua	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.								
	Cs. Sociales		M.E.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.								
	Cs. Naturales		M.E.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.								
9no. Año E.G.B. 2do. Año Nivel Medio	Matemática			M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.						P.	M.	
	Lengua			M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.						P.	M.	
	Cs. Sociales																					P.	M.	
	Cs. Naturales																					P.	M.	
5to. Año Nivel Medio 6to. Año Nivel Medio	Matemática	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.						P.	C	
	Lengua	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.						P.	C	
	Cs. Sociales		M.E.			M.E.																P.	C	
	Cs. Naturales		M.E.			M.E.																P.	C	
	Física																							
	Química																							
	Geografía																							
	Historia																							
REFERENCIAS:	M.E. = MUESTRA EXPERIMENTAL												P. = PILOTO			M. = MUESTRA			C. = CENSO					



## 4.2. Información y evaluación en la LEN

La LEN no cambió sus fundamentos: el MECYT mantiene la dirección central sobre ajustes estándar a través de los objetivos básicos comunes ahora llamado Núcleo de Aprendizaje Prioritario (NAP) mientras que la responsabilidad sobre la aplicación permanece en el nivel provincial.

A nivel nacional, la DiNIECE coordina la recolección, procesamiento y difusión de la información estadística y de calidad educativa. En esta tarea hay un trabajo importante de las áreas de estadística de cada ministerio de educación jurisdiccional tal como está previsto en la LFE ratificado por la LEN.

La LEN implicó un profundo cambio en las políticas de difusión. La única política de difusión ascendida a ese momento se remonta a 2001 cuando dos boletas de calificaciones se enviaron a las escuelas, una con indicadores de eficiencia y la otra con los datos de evaluación (Montoya, Perusia y Vera Mohorade, 2003; Pinkasz et al, 2003)

La LEN en su Artículo III, artículos 94, 95, 96 y 97, enuncia los límites establecidos para los niveles federales y locales con respecto a los indicadores que han de producirse, y que iban a tomar el carácter de información pública hecha para facilitar la transparencia, la buena gestión y la investigación educativa. Sin embargo, la ley establecía que la divulgación podría hacerse cuidando de la identidad de los estudiantes y las instituciones están blindadas para evitar la estigmatización.

## 4.3. Difusión de la información educativa

Hasta el momento, los principales usuarios de esta información han sido los distintos niveles gubernamentales del sistema educativo, nacional y provinciales; sin embargo, a lo largo del tiempo también se instrumentaron distintos mecanismos para que otros usuarios interesados pudieran utilizar la información recopilada.

Respecto de esto, es justo mencionar que a nivel ministerial, tanto nacional como de las provincias, esta información se ha constituido en fuente de consulta permanente para el diseño de acciones de capacitación, políticas compensatorias y de planeamiento en general.

La información proveniente de los relevamientos anuales y de los operativos de evaluación de la calidad es publicada de manera sistemática en informes generales con algún grado de desagregación (variable según el documento) de modo de que pueda ser utilizada con fines de consulta e investigación. Estos documentos están publicados en el sitio web del Ministerio de Educación Nacional así como también las bases de datos procesadas.

En el caso de los resultados de los operativos de evaluación, tuvieron una difusión que fue más allá del público especializado. En este sentido, y a los fines de esta investigación, resulta relevante mencionar que el Ministerio Nacional y las provincias articularon distintas políticas para hacer llegar a las escuelas información proveniente de las evaluaciones, como fueron los resultados mismos de las pruebas y las recomendaciones metodológicas para la enseñanza.

## 4.4. La información educativa en 2014

Las estadísticas educativas son llevadas adelante en lo conceptual por el Ministerio de Educación de la Nación e incluyen:

### *a) Relevamiento Anual de Información (RAE)*

Según lo descripto anteriormente lo realizan las unidades de estadísticas de las jurisdicciones, cabeceras de la RedFIE y tiene desde el año 2013 una modalidad web

### *b) Logros de aprendizajes*

Se sostienen los ONE cada tres años y la participación en el Laboratorio de UNESCO y PISA como se describió anteriormente.

### *c) Censo de Docentes y Censo de Infraestructura*

Se trata de acciones cuya periodicidad es cada diez años y que están destinados a recolectar aspectos de distintas dimensiones de la oferta educativa.-

### *d) Información Fiscal*

La información de presupuesto y ejecución está a cargo de cada provincia. Sin embargo, si bien el Ministerio de Economía de la Nación publicaba ese dato sistemáticamente, no lo hace desde el año 2010.

La información es comparable en la medida que el Ministerio de Economía proporciona el marco para la información común al definir códigos para clasificar cada transacción en general de contabilidad del libro mayor por el fondo, los recursos, el proyecto años, el objetivo, la función y objeto.

La Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) publica información fiscal y seguimiento de la Ley de Financiamiento Educativo si bien no hay información actualizada dado que las series llegan hasta el 2011.

#### *e) Evaluación Institucional de Escuelas*

El MECyT anunció en su plan de año 2013 que iba a implementar instrumentos de evaluación institucional a nivel de las escuelas que sería la primera experiencia planteada desde el gobierno nacional en ese sentido.

### **4.5. La experiencia de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)**

Algunas jurisdicciones han sido muy activas en incorporar la evaluación dentro de su agenda de trabajo. Es el caso de CABA creó la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE) que lleva adelante distintos operativos de recolección y difusión de información.

En primer lugar, a través de los relevamientos de matrícula inicial, final, y el relevamiento anual, elabora indicadores clásicos de estadística educativa como la tasa de repetición, de sobre-edad, cantidad de unidades educativas, entre otros.

CABA lleva además adelante evaluaciones de carácter censal al final de cada ciclo educativo ya que cada año se miden logros de aprendizaje en los estudiantes de séptimo grado del nivel primario y de quinto año del nivel secundario.

De manera complementaria los alumnos de la Ciudad participan de pruebas internacionales en la que también participa el resto del país dado que se sobre muestrea para poder tener información significativa (PISA y el Laboratorio de la Calidad Educativa de UNESCO).

En otras evaluaciones y estudios la CABA ha asumido la coordinación internacional a nivel país caso ICCS, Alfabetización Digital (ICILS), TIMSS y PIRLS.

Una tercera línea de acción es el relevamiento de costos a nivel escuela. Si bien la Nación hasta 2010 publicó datos de financiamiento educativo a nivel agregado, la Ciudad realiza un trabajo a nivel micro para que cada equipo directivo cuente con información oficial respecto del total de recursos que recibe.

Estas acciones se acompañan de una política activa de difusión de la información con un esquema devolución de datos diferenciada por actor y se utilizan formatos

A nivel de escuela, el establecimiento recibe un Boletín Tu Escuela con dos formatos: uno para padres con información a nivel de comuna y otro para el equipo directivo. Este último contiene datos de la escuela (indicadores de promoción, repetición, sobre-edad, entre otros) y van acompañados de datos adicionales que le permiten a la comunidad educativa situar su propia información en el contexto de otras unidades educativas o grupos de referencia relevantes (Distrito Escolar, Comuna, y Ciudad) a la vez que ver su evolución en los últimos tres años

En el nivel medio, se agrega al Boletín del Índice de Equidad y Calidad de la Educación Porteña (IECEP) construido para medir trayectorias exitosas para los estudiantes en términos de que se gradúen, que lo hagan en el tiempo ideal sin repetición y con los saberes necesarios para integrarse productivamente a la sociedad además de la equidad de los aprendizajes en las escuelas.

## **5. La agenda pendiente**

Uno de los grandes desafíos pendientes en la agenda educativa es la implementación de políticas que promueven la difusión y uso de la información para maximizar su uso para la gestión, poder apoyar las acciones donde son necesarias, destacar las experiencias relevantes que pueden generar aprendizaje y favorecer el aprendizaje e involucramiento de todos los actores educativos.

### **5.1. Legitimidad de la política**

Durante la década del '90, la mayoría de los países de América Latina desarrollaron sus propios sistemas de evaluación de la cali-

dad educativa. Como se explicó en la sección anterior, en la Argentina las pruebas nacionales ya llevan 20 años de implementación sistemática, por lo que se han instalado de manera importante en la sociedad en general y con especial fuerza en los sectores educativos; sin embargo, esto no impidió que surgieran algunas críticas desde diversas fuentes.

Una de las principales objeciones es que existen, por un lado, procesos de recopilación caracterizados por grandes dimensiones y gran sistematicidad; y por otro lado, se presenta una devolución hacia las escuelas con poca sistematización, ya sea porque no suele estar claro cuáles serán los instrumentos de devolución que se generarán (más allá de los informes generales) ni los tiempos en los que éstos llegarán (Narodowski y otros, 2002: 73).

Desde el momento de la formulación del sistema se persiguió objetivos formativos, sin consecuencias directas sobre las escuelas ni los docentes. Sin embargo, la instauración de las evaluaciones censales en la finalización del nivel medio en el año 1997 respondió a que las autoridades comenzaron a pensar que las evaluaciones nacionales deberían ser utilizadas, en algún futuro cercano, con fines de acreditación del nivel.

## 5.2. Transparencia y acceso a la información

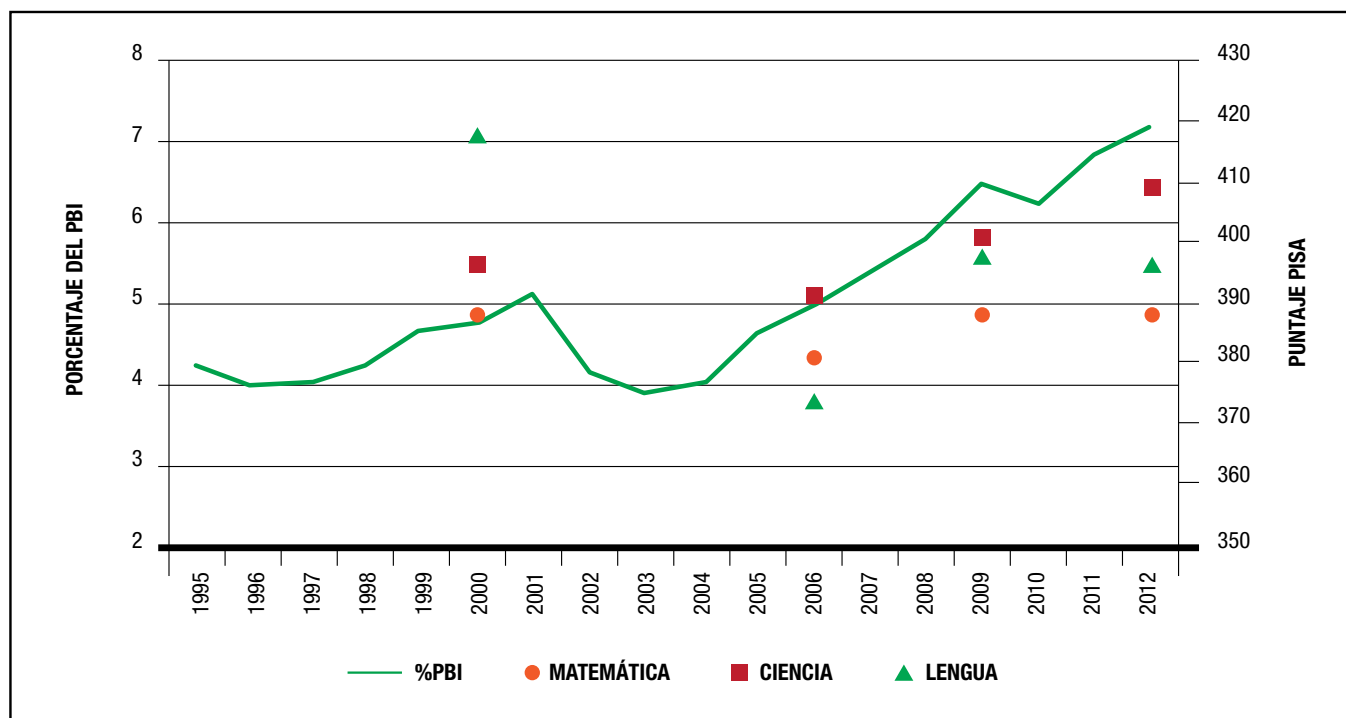
Una segunda cuestión, entrelazado con la anterior, tiene que ver con la transparencia de la información vieja deuda del sistema estadístico argentino. Ya hacia mediados del siglo 19 disponer con la información necesaria sobre las provincias para justificar las transferencias representaba todo un desafío.

De hecho la desconfianza con respecto a los números a subsidiar fueron el origen de la Ley Lainez (Morduchowicz, 2008). Estos problemas subsistieron en el tiempo en ambas partes. La falta de transparencia con respecto a los datos hizo que la Nación subsidiara de más en algunos momentos y que las provincias reciban menos o nada en otros momentos. Ante la falta de información es muy difícil, sino imposible, poder controlar las reglas legisladas.

La LEN casi duplicó los recursos invertidos por la sociedad en el sector educativo, pero no aumentó la rendición de cuentas en cuestiones tales como la inversión por escuela, por niño, la equidad de la inversión en educación y evaluación del programa.

No hay ninguna referencia a cómo se asigna el aumento de la inversión en el sector o el tipo de gasto que se llevarán a cabo. Y esta es una fuente de preocupación, ya que a pesar de que los recursos de la sociedad se duplicaron, las puntuaciones obtenidas en PISA en el tiempo son una línea plana que no muestra correlación.

**Gráfico 1. Logros de Aprendizaje e Inversión Educativa**



Fuente: Elaboración en base a OECD (2013) y Ministerio de Economía de la Nación.

### 5.3. Voz, control social e inclusión educativa

Probablemente la omisión más sorprendente tanto en la LFE como en la LEN, siendo que ambas fueron votadas en democracia, es que se han ignorado la implementación de mecanismos de control social en la educación. Si bien se implementan y sostienen mecanismos de recolección de información, el acceso a los datos por parte de todos los actores sociales, sea en la jurisdicción, a nivel de la escuela o lo padres de familia y la sociedad, son todavía insuficientes. De hecho no existe una política de difusión y comunicación.

Un segundo aspecto, tiene que ver con la constitución de consejos escolares. En todo el mundo son instancias donde la comunidad participa en el proceso educativo. Este mecanismo es inexistente en las provincias argentinas. Incluso en entornos altamente centralizados (como el argentino), donde la autonomía a nivel de escuela es baja, la comunidad tiene un papel clave en los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

Los consejos escolares podrían ofrecer un foro para que los padres y educadores que quieren asegurarse de que se escucha una inquietud o sugerencia en particular. La mejora educativa de las prácticas que constituyen la cotidianeidad de la escuela depende de las decisiones, expectativas y de la acción de múltiples actores en la escuela.

El único mecanismo de “control” o manifestación del desacuerdo con el servicio educativo recibido es el escape hacia la educación privada, solución a la que no todos pueden acceder (Hirschmann, 1970). También, y asociado a las provincias más desarrolladas, a la presión que ejercen las organizaciones sociales en sociedades económicas y sociales más fuertes e integradas (Llach, 2007; Botero, Ponce y Shleifer, 2013).

## 6. Conclusiones

La reinstalación de la democracia encontró un país educativo desigual e inequitativo. Las desigualdades en el funcionamiento del nivel educativo a nivel regional y social datan casi desde el nacimiento de la república y no han sido aún saldadas. Sin embargo, en 1983 emergió una intensa corriente de renovación que perdura hasta nuestros días.

Dentro de esta renovación, el sostenimiento de la producción de información estadística sobre aspectos generales o específicos de los sistemas de educación se estableció sistemáticamente como forma de conocimiento, fuente de planificación y para garantizar el diseño de acciones compensatorias desde el gobierno federal.

El conocimiento de qué y cómo funciona el sistema educativo es clave para la mejora de los aprendizajes y la inclusión. Los números son importantes como apoyo a la labor de equipos directivos, docentes y hacedores de política que ayudan a ajustar e individualizar la instrucción; el seguimiento de los progresos de forma continua; la intervención temprana, intensiva y de manera específica para estudiantes con problemas; y la participación de la familia y la comunidad en el proceso de mejora de los aprendizajes.

El sistema ha logrado legitimidad y aceptación entre las escuelas, sus equipos directivos y docentes pero no ha sido tan eficiente en acercar la información para la mejora en el aula y en la escuela.

La gran deuda es trabajar en la legitimidad en la implementación de la política a través de la transparencia en el uso y difusión de la información de manera de favorecer la participación y el control social, y establecer prácticas de uso de información y evaluación coherentes y complementarias con la mejora en la calidad con equidad.

Raúl Alfonsín destacaba la importancia clave de la educación como primer escalón para mejorar las probabilidades de obtener un mejor trabajo, tener mejor salud, no caer en la pobreza, vivir más años, mejor salud y nutrición y participar activamente en la sociedad.

Una lección clave aprendida durante las últimas décadas es la necesidad priorizar fortalecimiento de las capacidades de gestión de información de educación a nivel de la escuela como la principal fuente de datos y agentes de cambio para lograr los objetivos de la educación para todos.

Una difusión más amplia y un uso más frecuente de los datos e información en todos los niveles y de todos los interesados en el apoyo a la toma de decisiones informadas y la promoción de comprensión y participación son igualmente importantes.

Dentro de este esquema aumentar la capacidad de los sectores más vulnerables para participar, entender, monitorear las escuelas así cómo comprender y apoyar la tarea escolar de los estudiantes.

## Referencias bibliográficas

Argentina, Ley Pública No. 24.195.

Argentina, Ley Pública No. 25.326.

Argentina, Ley Pública No. 25.864

Argentina, Ley Pública No. 26.061

Argentina, Ley Pública No. 26.075

Argentina, Ley Pública No. 26.206.

BAGEHOT (01/05/12). *Fixing British education- Why do people defend failing schools, but not failing hospitals?* The Economist. Recuperado de <http://www.economist.com/node/21553880>

BOTERO, J., PONCE, A. and SHLEIFER, A. (2013). Education, Complaints, and Accountability. *Journal of Law and Economics* 56(4), 959-996.

CONADE (1968). *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social*. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. Buenos Aires.

DiNIECE- Ministerio de Educación de la Nación (2012). *Operativo Nacional de Evaluación 2010 – Censo de Finalización de la Educación Secundaria*. Ministerio de Educación de la Nación.

DiNIECE- Ministerio de Educación de la Nación (2014). *Operativo Nacional de Evaluación 2010 – Resultados*, <http://one.educ.ar/resultados-generales>. Consultado en Septiembre de 2013.

DOISE, W. (1986). Las representaciones sociales: Presentación de un campo de investigación. Suplementos *Anthropos*, 27. Buenos Aires.

GUADAGNI, A. (2012). *Otra escuela para el futuro*. Buenos Aires: Paidós.

GVIRTZ, S. y LARRIPA, S. (2004). National evaluation system in Argentina: problematic present and uncertain future, *Assessment in Education*, 11(3).

HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

KORSGAARD, C. (1996). Comentario a ¿Igualdad de qué? y Capacidad y Bienestar. En NUSSBAUM y SEN (comp.) *La Calidad de Vida*. F.C.E. México.

LLACH, J.J. (2007). Un Federalismo que todavía pugna por nacer. *Revista Cultura Económica*. XXV(69).

MEZZADRA, F. y RIVAS, A. (2005). *Coparticipación y equidad un debate pendiente en el campo de la educación*. Buenos Aires: CIPPEC.

MONTOYA, S., PERUSIA, J. C. & VERA MOHORADE, A. (2003). *Evaluation of educational quality: from the central systems to the classroom. A study on the impact of policies for personalized information devolution to schools in three Argentine provinces*. Buenos Aires.

MORDUCHOWICZ, A. (1999). *La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Buenos Aires. Trabajo no publicado.

MORDUCHOWICZ, A. (2008). *El federalismo fiscal-educativo argentino*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO. Buenos Aires.

NARODOWSKI, M; NORES, M. y ANDRADA, M. (2002). *La Evaluación Educativa en la Argentina. Desde los Operativos Nacionales hasta los Boletines Escolares*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

PINKASZ, D, MARCALAIN, G. y MONTES, N. (2003) *¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en la Argentina? Un estudio de caso en tres provincias*. Mimeo.

RAVELA, P. (editor); WOLFE, R.; VALVERDE, G. y ESQUIVEL, J. M. (2000). *Los Próximos Pasos. ¿Hacia Dónde y Cómo Avanzar en la Evaluación de Aprendizajes en América Latina?* Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. GRADE y PREAL.

ROJAS, C y ESQUIVEL, J. M. (1998). *Los Sistema de Medición del Logro Académico en Latinoamérica*. Banco Mundial, Human Development Department, LCSHD Paper Series, 25.

WORLD BANK (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*.

**Fecha de recepción:** 21/5/2014

**Fecha de aprobación:** 27/10/2015

## Acrónimos

CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CFE	Consejo Federal de Educación.
CGECSE	Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo.
CIVED	Estudio Internacional de Educación Cívica.
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
DGECE	Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa.
DiNIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
ICCS:	International Civic and Citizenship Education Study.
ICILS:	International Computer and Information Literacy Study.
IDECE	Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.
IECEP	Índice de equidad y calidad de la educación porteña.
LEN	Ley de Educación Nacional.
LFE	Ley Federal de Educación.
MECyT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
MEGC	Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
NAP	Núcleo de Aprendizaje Prioritario.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONE	Operativo Nacional de Evaluación.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study.
PISA	Programme for International Student Assessment.
RAE	Relevamiento Anual de información.
RedFIE	Red Federal de Información.
SINEC	Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study.
UOE	UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE).
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.