

2007

**Algunas reflexiones acerca de los sistemas de información y
evaluación en el sector educativo,
Por Nancy Montes y Daniel Pinkasz,**

Propuesta Educativa Número 28 – Año 14 – Nov. 2007 – Vol 2 – Págs. 59 a 66

Algunas reflexiones acerca de los sistemas de información y evaluación en el sector educativo

NANCY MONTES*
DANIEL PINKASZ**

1. Introducción

Es muy frecuente encontrar en nuestra sociedad cierto escepticismo respecto de la utilidad, la intencionalidad o incluso la validez de los datos estadísticos, sobre todo cuando provienen de áreas de gobierno. Paradójicamente, cada vez más, casi cualquier hecho o fenómeno social existe en tanto pueda expresarse sobre él alguna magnitud que haga "indiscutible" su identidad o su importancia.

Tanto la variación de los precios, el nivel de desempleo como la calidad educativa tienen una "medida" o indicador cuya validez es objeto de discusión¹. En los temas relativos a la situación educativa, estas discusiones mediáticas² parecen reflejar una suerte de acuerdo básico en la opinión pública sobre el estado crítico de la educación en la Argentina que se potencia con la sensación, también generalizada, de que estamos ante un declive de la educación en general y de la educación pública en particular.

Las discusiones, entonces, parecen coincidir en un punto: la constatación de que estuvimos bien, estamos mal y vamos peor, es decir un acuerdo básico sobre la catástrofe respecto de la cual los datos "objetivos"³ no tienen mucho que decir, en el sentido de que sólo

confirman lo que ya se sabe o bien, le dan magnitud a esta impresión generalizada.

De la investigación que da origen a este artículo pueden recogerse tres opiniones presentes en el sector educativo respecto de los datos o la estadística en general⁴. La primera, tiende a vincular la estadística con su pretensión de describir la realidad. Aquí hay dos miradas: una que la define como una descripción "objetiva" de la realidad, y otra que es la que asume que la realidad no se espeja, que es inevitable la existencia de cierto "sesgo o recorte" vinculado a la forma en que los datos se producen.

Un segundo grupo de consideraciones señala un aspecto utilitario asociado a la estadística como herramienta dirigida a "manipular políticamente la realidad". En estas opiniones, lo político asume siempre un sentido negativo.

La tercera postura señala el *deber ser* ausente. Parte de concebir a las estadísticas como asociadas a un objetivo definido a priori, a un sentido que las orienta. Analizado desde esta perspectiva, el relevamiento de información que no se traduce en acciones o en políticas concretas es visto como una actividad sin sentido en sí misma.

* Socióloga, Investigadora del Área Educación de la FLACSO y Coordinadora del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación del G.C.B.A. Es docente en cursos virtuales del Área Mapa Educativo de la DINIECE y de la carrera de Ciencias de la Educación de la U.B.A. E-mail: nmontes@flacso.org.ar



** Lic. en Educación y Magister en Ciencias Sociales con mención en educación egresado de la FLACSO. Secretario Académico de FLACSO – Argentina, integrante del equipo de investigación del Área de Educación de la misma institución y coordinador de la *Especialización en currículum y prácticas escolares* (modalidad virtual). E-mail: dpinkasz@flacso.org.ar

Artículos

Cada vez más, la información es requerida como central para la toma de decisiones y cualquier diagnóstico en todos los niveles del sistema requiere de cierta constatación empírica. En los últimos años, debido a la instalación de los sistemas de información y evaluación al interior del sistema educativo se generó un importante caudal de información que posibilita en teoría el acceso público a indicadores relevantes para el sector. Sin embargo, el impacto de esa instalación y el aprovechamiento que de la misma se hace es diferente para cada audiencia.

Este es el marco desde el cual queremos presentar algunas reflexiones en torno de la utilidad de la información estadística y del uso sistemático de la información empírica, información que, en las sociedades modernas, se postula como la base para la toma de decisiones de políticas públicas, para el control por parte de los ciudadanos de las acciones de los políticos —*accountability* o responsabilización— o para las decisiones de las personas en su calidad de ciudadanos o de consumidores.

Estas reflexiones están asociadas a los resultados de una investigación cuyos objetivos fueron describir el grado de conocimiento, uso y valoración de las estadísticas educativas por parte de diferentes actores al interior del sistema educativo y de instancias representativas con él vinculadas. No obstante, no se trata de presentar sus resultados sino de, a partir de ellos, analizar algunas de las condiciones para que la información empírica en educación contribuya a la mejora de los sistemas educativos.

Este propósito, además de un interés general, tiene un interés específico por cuanto la Argentina, como muchos países de América Latina, viene de realizar reformas en el campo de la educación cuyos resultados están en tela de juicio. Debates y controversias que siendo necesarios no terminan de generar posiciones claras ya sea para la revisión, para la consolidación de lo hecho o para la construcción de nuevas alternativas.

En este sentido, este análisis sobre el uso de la información se referirá a dos aspectos: por un lado a los avatares de la introducción de las reformas en los sistemas educativos, entre las cuales

se cuenta la modernización de los sistemas de información y por otro, a los procesos y a los obstáculos que intervinieron en la construcción de imágenes sobre los rumbos y los resultados de los cambios recientes.

2. La reintroducción y ampliación de los sistemas de información estadística

Los argumentos en pro del fuerte impulso dado por las reformas a los sistemas de información en América Latina y en el mundo se sintetizan a continuación.

Aunque el énfasis de las reformas de los años noventa estuvo puesto en la calidad más que en la incremento de la cobertura, muchos países están preocupados por la incorporación al sistema de grupos sociales o grupos de edad determinados, así como por mejorar los niveles de retención de aquellos sectores cuyas trayectorias educativas se interrumpen o se alargan por efecto del abandono o el retraso escolar. En este contexto es muy fuerte la necesidad de contar con sistemas de información exhaustivos⁵ que midan el flujo de matrícula y el impacto de las políticas dirigidas a mejorar la eficiencia interna de los sistemas.

Por otra parte, el énfasis en la mejora de la calidad ha llevado a desarrollar sistemas de evaluación nacionales para medir el rendimiento académico de los alumnos. A esta exigencia se agrega la tendencia a que los resultados educativos sean comparables con medidas internacionales, por lo que se han introducido en los últimos años experiencias de evaluación académica llevadas a cabo por asociaciones y organismos internacionales⁶. De esta manera, los propósitos de estas evaluaciones se extienden más allá de la constatación de los logros de los sistemas nacionales y de la comparación de los resultados entre sectores sociales de un mismo país para abarcar a una población educativa global, que es visualizada crecientemente como mano de obra también global.

Adicionalmente, la preocupación por los resultados educativos está asocia-

da crecientemente con políticas de *governance* que procuran vincular el desempeño de los docentes con dichos resultados para realizar reformas de los sistemas de regulación de la profesión. De esta manera las evaluaciones del rendimiento académico de los alumnos se asocian crecientemente con propuestas de renovación de las carreras docentes y con sistemas de premios y castigos con lo que tienden a constituirse en un parámetro para determinar la “productividad” de los trabajadores de la educación. También impacta en la revisión de los diseños curriculares y de las prácticas de la enseñanza.

Finalmente, la creciente definición de programas y proyectos focalizados exige la determinación de “poblaciones objetivo” para lo cual es importante la identificación de las escuelas a las que estas poblaciones asisten, así como la generación de dispositivos de información que permitan el seguimiento de las metas y el control en la eficiencia de los recursos involucrados destinados a dichas poblaciones.

Como es evidente, estos argumentos son deudores de tendencias más generales que exceden al campo de la educación y que están relacionados con la necesidad de revisar el papel que tradicionalmente ha cumplido el Estado en general y en materia educativa en particular⁷.

En la Argentina, a partir de los procesos de descentralización y de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, reemplazada por la Ley de Educación Nacional en 2006, se formalizó la redistribución de funciones entre el ministerio nacional y las provincias, y se introdujo entre los deberes del poder ejecutivo nacional (en este caso, Ministerio de Educación), el de “*administrar los servicios (...) de apoyo y asistencia técnica al sistema en coordinación con la provincias (...) entre ellos, los de planeamiento y control, evaluación de la calidad, estadística, investigación, información y documentación...*” (Cap. I, Art. 53 de la Ley 24.195/93).

En este sentido, la nueva Ley de Educación Nacional revisa algunos aspectos del gobierno descentralizado y avanza en consolidar papel del Consejo Federal de Educación (órgano con re-

presentación de todas las provincias) como ámbito de acuerdo y coordinación, cuyas resoluciones son de carácter obligatorio. “*La responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo...*” es del órgano nacional, (Art. 94°).

Uno de los rasgos del patrón de reformas educativas en la Argentina de los noventa fue la “recentralización”, entendida como la concentración de funciones de regulación en organismos centrales del Estado⁸. La recentralización se postula como un movimiento complementario al de la descentralización, y permite señalar que la descentralización y la búsqueda de mayores niveles de autonomía para el gobierno local y para los establecimientos educativos no consisten en liberarlos del control, sino en redistribuir las formas de control (Dussel, 1998; Tiramonti, 2001). La recentralización como rasgo de la reforma nos permite explicar el papel preeminente de las unidades de información nacionales frente a las provinciales.

Otro rasgo es la “modernización asimétrica”, expresión que designa el impacto desigual de los procesos de reforma, elemento que no es nuevo en los procesos de modernización y que ha sido señalado por diversos trabajos (Tiramonti, 2001 y Suasnábar, 2000). La transferencia de escuelas impactó de manera diferente en cada una de las administraciones provinciales, según su capacidad presupuestaria y profesional (Senén González, et al, 1997) y, en este sentido, la distribución de funciones establecidas por la Ley Federal de Educación entre el ministerio nacional y los ministerios provinciales asumió una geografía similar a la de la distribución de las capacidades de las provincias (Suasnábar, 2001). A su vez, esta situación se fue modificando de acuerdo con la política de alianzas del gobierno nacional con los gobiernos provinciales, y con los esquemas de distribución establecidos por las políticas focalizadas, dando como resultado la generación de nuevos desequilibrios⁹.

Como consecuencia, se ha establecido una notable asimetría entre las capacidades del ministerio nacional y los ministerios provinciales y entre los minis-

terios provinciales. En el primer caso se reforzaron considerablemente los recursos presupuestarios y humanos; estos últimos a través de una política de relevo de antiguos funcionarios de la burocracia (retiros voluntarios, concursos) por profesionales calificados y por la introducción de esquemas de contratación flexibles y mejor remunerados. Un trabajo realizado por el CIPPEC (Rivas, 2003) también aborda esta temática y enuncia la existencia de lógicas y de instancias “paralelas” a las burocracias provinciales, directamente vinculadas a áreas nacionales que organizaron la implementación de la reforma obedeciendo a lógicas políticas, técnicas y, en unos pocos casos, a lógicas educativas.

Esta asimetría, como consecuencia de los diferentes puntos de partida entre las provincias y del acceso desigual a los recursos, ha sido reforzada por lo que podríamos llamar la existencia de *tendencias transversales* en el proceso de modernización. Esta expresión se refiere al efecto producido por la modalidad de introducción de la reforma, a través de unidades muy especializadas y profesionalizadas en el ministerio nacional y en los ministerios provinciales que actuaron como focos de modernización o de “vanguardia” en la instalación de las transformaciones. Estas unidades —a menudo financiadas con fondos externos, y apoyadas por consultorías especializadas— establecieron sus propias líneas de comunicación con sus contrapartes, generando circuitos “transversales” de intercambio.

Estos procesos de modernización modelan las culturas de las organizaciones produciendo moldes altamente estables una vez que cristalizan. Por lo tanto, las estructuras funcionales muestran las “capas” de anteriores reformas administrativas que se hacen evidentes por los niveles de integración en dicha estructura funcional. En términos esquemáticos, en los ministerios provinciales pueden reconocerse históricamente tres tipos de áreas que se reparten a su vez diferentes funciones: a) las áreas encargadas de la prestación del servicio: direcciones de nivel, supervisores, etc.; b) las técnico-pedagógicas que cumplen funciones de planificación, investigación, tecnología, estadística y c) las áreas

de gestión de recursos: personal, presupuesto, mantenimiento, etc., (Pavigliantiti, 1988).

Las áreas mencionadas y su división funcional nos permiten agregar, a los ya señalados, algunos rasgos en la configuración actual de las estructuras de gobierno y de gestión educativa:

- *Divergencia de paradigmas.* La creación de las *áreas técnico pedagógicas* responde a la etapa de modernización durante la vigencia de las teorías de la planificación para el desarrollo en los años 1960 y 1970, (Aguerrondo, 1999). Estas áreas absorbieron o incorporaron unidades de estadística o crearon unidades de investigación para generar diagnósticos y producir conocimientos sobre el sistema en su conjunto. Las *áreas de prestación del servicio* o de gestión escolar continúan con la tarea de administrar las escuelas, de atender los conflictos cotidianos y de desarrollar las tareas pedagógicas. Los estilos de gestión de estas últimas áreas se basan en un híbrido en el que confluye un estilo burocrático con una lógica de decisión ligada a las rutinas administrativas, a la aplicación de normas y a la administración escolar, y se distancian de la lógica de decisión basada en diagnósticos y estadísticas.
- *Externalidad.* Esta característica está estrechamente ligada a la anterior. Las áreas de planificación se originan en organismos externos al sector educativo y se incorporan a burocracias constituidas muchas décadas atrás¹⁰. Puede afirmarse que la función de planificación, una vez incorporada en las áreas técnico pedagógicas —que históricamente han alojado a los sistemas de información estadística— de los ministerios provinciales, conservó a lo largo del tiempo un aire de “externalidad”, en relación con las funciones consideradas específicas y fundamentales como la conducción de las escuelas en manos de las áreas de gestión escolar. Este aire de “externalidad” muchas veces se acentúa por las vinculaciones que las áreas técnico pedagógicas mantienen con otras áreas de gobierno, organismos internacionales y ámbitos académicos. Todos estos elementos

contribuyen a conformar los perfiles o “culturas institucionales”.

Antes de introducir los temas vinculados a las culturas institucionales quisieramos agregar un aspecto que también contribuyó a reintroducir, ampliar e instalar los sistemas de información y evaluación, y que tiene vinculación con los procesos de resistemización y construcción de información regional e internacional.

Hablar de sistematización es hacer referencia a los aspectos que integran un conjunto y que están relacionados entre sí. La integración de los sistemas educativos, proceso comenzado a fines del siglo XIX y principios del XX, incluyó dimensiones legales y reglamentarias, de articulación institucional, de formación de recursos humanos y de definición de estructuras y contenidos pedagógicos, (Müller, 1992).

La hipótesis que sigue apunta a señalar que las reformas se incluyen en procesos de “resistemización” y que los “indicadores” (en tanto instrumentos sintéticos de los sistemas de información) tienen mucha influencia en el establecimiento de las matrices y estándares de comparación. Los actores que intervienen en estos procesos están inmersos en una discusión que excede el marco nacional y que involucra definiciones regionales e internacionales.

Estos actores se encuentran en foros, reuniones internacionales, cumbres ministeriales o presidenciales, verdaderos escenarios globales en donde se procesan conversaciones también globales que inciden directamente en los temas y las estrategias que forman parte de las agendas de gobierno. En esta línea, las metas, los criterios o parámetros de intervención, los dispositivos y los indicadores para el seguimiento de los logros aparecen normalizados para permitir la comparación al interior de cada país pero además entre países, a nivel regional e internacional¹¹.

Estos sistemas de normalización funcionan como referencia para los sistemas educativos nacionales mediante los cuales son evaluados para hacerse acreedores de créditos de los organismos multilaterales, o para ser

clasificados y ubicados en un ranking que organiza la topología del mundo globalizado¹².

Este ha sido un campo que se ha desarrollado fuertemente durante los noventa en América Latina, dado que numerosos países han incorporado unidades de evaluación e información, montadas en su mayor parte con fondos de los organismos multilaterales de crédito.

Ahora bien, ¿cómo impactan estos sistemas al interior del sistema educativo? ¿Cómo se capitaliza la información disponible?

3. Las culturas institucionales y el valor relativo del dato

Las organizaciones, como señalamos anteriormente, no son homogéneas sino que están compuestas por diversos grupos o estratos. Agustín Escolano Benito (2000) ha empleado la noción de “culturas escolares” para explicar la compleja relación de los sistemas educativos con los procesos de reforma realizados durante el siglo XX en España. Para este autor habría tres tipos de culturas:

“Una cultura empírico práctica que han construido los enseñantes en el ejercicio de su profesión y que se transmite por diversos mecanismos en las relaciones que se dan en la vida cotidiana de las instituciones. (Otra cultura) que se organiza en torno de los saberes que genera la especulación y la investigación (y que está) ligada al conocimiento experto y académico. Un tercer sector de la cultura de la escuela vendría asociado al discurso y las prácticas de orden político institucional (...) y que se expresa en el lenguaje normativo que sirve de soporte a la organización institucional de la educación.”

Consideramos en los sistemas educativos la existencia de distintos grupos que portan culturas institucionales (preferimos llamarlas así en lugar de escolares) diferentes. Postulamos, asimismo que existe una correspondencia, por cierto no absoluta, entre las culturas institucionales y la estructura funcional de los ministerios de edu-

cación. De esta manera introducimos un factor cultural para aproximarnos a la comprensión del uso de la información empírica por parte de las burocracias.

Así, los mecanismos de construcción y por lo tanto de legitimación del conocimiento estadístico como tal tienen diferentes niveles de aceptación en las distintas culturas institucionales dado que tales mecanismos de construcción corresponden a procedimientos legitimados en comunidades académicas más o menos cerradas, es decir a experiencias de interacción y a dinámicas de construcción intersubjetiva, que no todas las culturas institucionales comparten.

En este punto abordaremos las peculiaridades que asume la construcción (histórica) del conocimiento estadístico para la sociedad en general para retomar luego las percepciones de su utilidad en el sector educativo.

El carácter estandarizado de la estadística le confiere una aureola de objetividad. Porter (1994) señala que existe un significado social de “objetividad” que es identificado con la estandarización y que esta identificación está construida por una retórica de lo impersonal. En el artículo mencionado, el autor sostiene que la objetividad puede entenderse como lo opuesto a la subjetividad, es decir, como aquel tipo de conocimiento que disminuye el dominio del juicio personal y de lo arbitrario y, sostiene: “Para disminuir el juicio personal no se necesita nada tan portentoso como la verdad incorruptible. Es suficiente que hayan reglas, completamente convencionales que limiten el ejercicio de la discreción.” (p. 197).

En este sentido señalará que la ciencia comparte con el orden político ciertas “tecnologías de la objetividad” en el centro de las cuales está la cuantificación y que, en el límite, la objetividad en algunos dominios —identificada con la estandarización— no está necesariamente emparentada con la verdad, sino con su capacidad de construir discursos precisos y plausibles y no necesariamente exactos.

Para los científicos naturales y sociales, la estandarización de las medidas ha sido históricamente necesaria para

hacer públicas sus producciones dentro de la comunidad científica. En este sentido, la estandarización es un proceso necesario para lograr la comunicación y la expansión de los conocimientos. El autor recuerda también que el proceso de estandarización de las medidas no ha sido un proceso restringido a las comunidades científicas, sino que ha sido también un arduo proceso social por el cual se enajenó paulatinamente el poder discrecional de las elites locales sobre los intercambios comerciales y otros recursos como el valor de la tierra, a través de la creación de las medidas convencionales de peso, volumen y superficie.

Junto con esto es interesante prestar atención a los desplazamientos cognitivos o a las transformaciones culturales que estos procesos conllevan al producir modificaciones esenciales en la forma de concebir el mundo. Así, mientras que para nosotros las unidades de medida son el modelo de precisión y objetividad (no puede haber ningún desacuerdo sobre que es un kilogramo o un litro), para los hombres y mujeres que habitaron con anterioridad al siglo XIX europeo, casi toda medida combinaba una determinación instrumental con un juicio: las medidas de la tierra variaban en función de la calidad de suelo o si se trataba de avena o trigo, por ejemplo.

El segundo aspecto que nos interesa destacar es la propiedad de los procedimientos y los métodos, de las ciencias en general y de las ciencias sociales en particular, de crear fenómenos y de construir realidades a partir de privilegiar ciertas descripciones sobre otras.

Este argumento es desarrollado por Osborn y Rose (1999) a través del análisis de la construcción de la noción de "opinión pública" y de lo que consideran su tecnología básica: la muestra representativa. No tiene sentido para nuestros propósitos desarrollar *in extenso* sus argumentos, aunque sí conocer sus preguntas y retener algunos de los rasgos de la construcción del fenómeno en ciencias sociales. ¿Cómo se pasa de la noción de "opinión" entendida como una forma no universal de conocimiento, como un procedimiento que las personas ponen en juego en sus actividades de conocimientos relativas a la compren-

sión de las piezas del mundo concreto y que no necesariamente está ligado a actitudes subjetivas, preferencias o disposiciones; a un objeto colectivo con existencia propia y que puede ser medido por procedimientos adecuados?, (Osborn y Rose, 1999, p. 387).

La respuesta es que, como en las ciencias naturales, las ciencias sociales tienen la capacidad de construir fenómenos, es decir, objetos. Estos objetos se crean a través de una serie de procedimientos tecnológicos asociados a su medición, en cuyo proceso intervienen instituciones, es decir, grupos de trabajo que se dedican a ese campo de estudio naciente, que emplean recursos y que cuentan con un ámbito de aplicación, una audiencia o un mercado que demanda el uso de los resultados.

¿Tiene sentido aplicar esta pregunta y este razonamiento a, por ejemplo, la noción de resultados de aprendizaje o de rendimiento académico? ¿Cómo se pasa de la noción de aprendizaje como un proceso que ocurre en un sujeto, que es fruto de una trayectoria personal e institucional en la que intervienen múltiples experiencias además de las escolares, a una medida que los cuantifica en un corte en el tiempo y que además se convierte en un atributo colectivo de secciones, escuelas, provincias o países, a través de operaciones estadísticas tales como el promedio¹³?

Naturalmente, esta no es la primera vez que se plantea esta cuestión y la discusión sobre la evaluación de resultados la recoge desde diversas perspectivas. Una de ellas hace referencia a la "validez" de las medidas utilizadas, elemento cuestionado tanto por docentes como por académicos y especialistas.

La validez de un indicador (metodológicamente hablando) hace referencia a la capacidad del procedimiento utilizado para medir lo que se quiere medir. Otros autores se refieren con este mismo término a la calidad de las conclusiones que se toman a partir de esas mediciones y a las consecuencias que las mediciones generan, (Ravela y otros, 2001).

En relación a la primera acepción, el trabajo de Larripa (2003) ha demostra-

do la limitación de las evaluaciones tomadas en nuestro país para dar cuenta de lo que los alumnos saben sobre las disciplinas evaluadas, ya que "si en las instancias de pilotaje se seleccionan los ítems, de acuerdo a su dificultad, privilegiando aquellos que presentan valores medio, es estadística y lógicamente esperable que los valores entre los que se encontrará el promedio de respuestas correctas sean valores medios". En este trabajo también se señala que no es posible comparar los resultados en el tiempo y que la utilidad entonces, queda acotada a comparar, para un mismo momento, a nivel regional o provincial.

La segunda acepción aborda los usos de los resultados y la inviabilidad de considerarlos para cualquier propósito, motivo por el cual se reclama la necesidad de "explicitar de antemano los tipos de uso para los cuales los resultados podrán ser empleados legítimamente, así como los fines para los cuales los resultados NO podrán usarse de manera justificada." (Ravela y otros, 2001, pág. 16).

Lo que nos interesa desarrollar, finalmente, es cómo son percibidas estas "medidas" por parte de los diferentes actores del sistema educativo en la actualidad.

Retomando los elementos planteados en la introducción de este trabajo, acerca de la capacidad de los datos de describir o de agregar valor a la sensación generalizada respecto del estado de la educación, veremos que para cada una de las culturas institucionales especificadas la información estadística es percibida de manera diferencial.

Para comprender el uso y la valoración de la información, hay que considerar la forma de construcción de la realidad de cada cultura institucional y las propiedades de la información como recurso de poder y de negociación. Los supervisores, los directores y los profesores mantienen, en buena medida, una forma similar de construir la realidad. Se trata de una mirada y de una práctica que tiende a centrarse en el espacio (local) de la escuela, que se apoya principalmente en el conocimiento proveniente de la experiencia propia, en el ejemplo particular y en

una cierta dosis de escepticismo con respecto a las generalizaciones estadísticas. Estos actores ven en la estadística una representación distante, fría, que no daría cabal cuenta de la realidad. Se le atribuye el defecto de no permitir ver causas y de tener la propiedad de oscurecer más que de echar luz sobre la realidad, "su" realidad, que es la escuela.

Si bien conocen y comparten el discurso predominante sobre la importancia de la información estadística, para ellos no es del todo evidente la capacidad de este tipo de información, en contraposición con el conocimiento experiencial, para describir y comprender los fenómenos de la escuela. En este punto importa enfatizar que la información casuística es un recurso que contiene una suerte de *plus*, un valor adicional, agregado por su propia interpretación de los hechos, por su visión, por su ética. La singularidad de esa información es un recurso difícilmente compartido por otros funcionarios y, por lo tanto, un recurso de poder.

Entre los funcionarios, las propiedades de los sistemas de información deben relacionarse con el estilo político de gestión: la información puede resultar una forma de dirimir luchas por

el poder o, por el contrario, no utilizar información estadística facilita que se mantenga un tipo de negociación que no pasa por decisiones "automáticas", según lo que mostrarían determinados indicadores, sino por un juego de compromisos individuales.

La información estadística debe competir con otros tipos de información en el sistema educativo, ya que existe un predominio del uso de información de origen administrativo. Su uso es muy frecuente entre los funcionarios pertenecientes a las áreas de gestión escolar, supervisores y directores. En parte ese predominio se debe a que la información administrativa tiene una larga tradición de inserción en el sistema educativo y está integrada en sus prácticas. Además, opera en su favor la desconfianza hacia lo producido por las instancias "externas" a la escuela (los "técnicos"), cuyas producciones se visualizan por lo general, como difícilmente aplicables a la realidad escolar. Otros factores que juegan en su favor son la accesibilidad, la oportunidad y la disponibilidad de información por escuela, factores no menores si de utilizar información se trata.

La información es percibida como más útil cuando figura en resultados de investigaciones o en documentos que

analizan situaciones específicas, que cuando se trata de mera circulación de datos, es decir, cuando contribuye a ampliar el conocimiento de los fenómenos y agrega valor a las experiencias y percepciones construidas subjetivamente. A esto debe sumarse la falta de continuidad o la inespecificidad de las políticas de difusión sistemática de información estadística dirigida a actores específicos del sistema educativo o a otros vinculados al mismo de manera indirecta.

Cualquier política que se proponga democratizar el acceso a la información o difundir resultados debe tener en cuenta, además de las propiedades de los sistemas de información, las características de los contextos de las reformas, la cultura institucional en la que se hallan inmersos los actores y las prácticas instaladas y legitimadas para la toma de decisiones. Esto implica no sólo conocer las necesidades de información de los actores, sino también conocer la lógica de significación que cada actor le otorga a la información y la economía que regula los intercambios de información entre distintos actores.

Recibido: septiembre 2007

Aceptado:

Bibliografía

- AGUERRONDO, Inés, *El planeamiento educativo*, Buenos Aires, Troquel, 1999.
- BRUNNER, José Joaquín, "Límites de la cobertura periodística de resultados educacionales", en *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2003.
- DUSSEL, Inés, TIRAMONTI, Guillermina y BIRGIN, Alejandra, "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educación Argentina", en *Revista de Estudios de Currículo* - Año 1 N° 2, Barcelona, 1998.
- ESCOLANO BENITO, Agustín, "Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros", en *Revista de Educación*, Número extraordinario, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2000.
- HACKING, Ian, *La domesticación del azar*, España, Editorial Gedisa, 1990.
- LARRIPA, Silvina, *El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad educativa (SINEC): acerca de la comparabilidad de sus resultados*. Argentina, 1995-2000. Tesis de Maestría. Buenos Aires, Universidad de San Andrés, Escuela de Educación, 2003.
- LUNDGREN, U. P., "Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación", en PEREYRA, Miguel, A. et al, (cords.) *Globalización y descentralización de los Sistemas Educativos, Pomares* - Corregidor, Barcelona, 1996. (Trabajo originalmente publicado como Lundgren, "Educational policymaking, decentralisation and evaluation", en GRANHEIM, Kogan, Lundgren (eds.) (1989), *Evaluation as policymaking*, London, Jessica Kingsley Publishers.).
- MÜLLER, Detlef K., "El proceso de sistematización: el caso de la educación secundaria en Alemania", en MÜLLER, D. y otros, *El desarrollo del sistema educativo moderno*, Madrid, Ministerio de trabajo y seguridad social, 1992.

- OSBORN, T. and ROSE, N., "Do the social science create phenomena the example of public opinion research?". *British Journal of Sociology*. Vol. 50 (september), pp. 367 – 396, 1999.
- PAVIGLIANITTI, Norma, *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*, Estudios y Documentos, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia, 1998.
- PORTER, T., "Objectivity as standardization: The rhetoric of impersonality in measurement, statistics and cost – benefit analysis.", en *Rethinking objectivity*, London, Duke Durham and London University Press, 1994.
- PREAL, Grupo de trabajo sobre estándares y evaluación, *Uso y divulgación de los resultados de las evaluaciones*, Panamá, 2002.
- RAVELA, Pedro y otros, *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?*, Documento N° 20, PREAL, 2001.
- RIVAS, Axel, *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a diez años de la Ley Federal de Educación*, Buenos Aires, CIPPEC, 2003.
- SENÉN GONZALEZ, S. y ARANGO, A., "La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?", en OSZLAK, Oscar (comp.), *Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego*, Vol. 1, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1997.
- SUASNÁBAR, Claudio, "Burocracias Provinciales y Estilos de Gestión en la implementación del Tercer Ciclo de EGB", en Convenio FLACSO/Ministerio de Educación. *Estado de situación de la implementación del Tercer Ciclo de la EGB en seis jurisdicciones*. Informe Final. Buenos Aires, FLACSO, 2000.
- SUASNÁBAR, Claudio, *La Administración de la Educación en la Argentina: La conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación*, Buenos Aires, Universidad de La Plata, (Mimeo), 2001.
- TIRAMONTI, Guillermina, *Modernización Educativa de los '90: ¿el fin de la ilusión emancipadora*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2001.

Notas

¹ Seguramente, la controversia generada por los cambios en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de los últimos meses ha acentuado esta percepción.

² La palabra "discusión" no se refiere a una discusión académica o sistemática, sino más bien a controversias efímeras que son motorizadas por acontecimientos puntuales con impacto inmediato en la opinión pública y que rápidamente se disipan para volver cuando un acontecimiento similar vuelve a tener lugar.

³ Dejamos por ahora entre comillas esta palabra para hacer unas consideraciones más adelante.

⁴ Esta afirmación es resultado de un trabajo de investigación desarrollado en 2003 – 2004 con financiamiento de la PREAL, cuya publicación puede consultarse en <http://www.flacso.org.ar/educacion>, en el trabajo "Uso e impacto de la información educativa en América Latina".

⁵ Con este término hacemos referencia a la necesidad de disponer de datos globales (por país, por región) y, a la vez, de datos puntuales (para cada establecimiento).

⁶ La Argentina ha participado en la evaluación de alfabetización lectora a través de PIRLS en el año 2001, en la evaluación de "destrezas para la vida": matemáticas, lectura y ciencias de PISA durante los años 2000 y 2001, y en la evaluación de ciencias y matemáticas de TIMS en los años 1995 y 1999. (Por qué y para qué evaluar. Documento del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2001). Este argumento será retomado más adelante como parte de las estrategias de resistematización.

⁷ Durante los noventa, la modernización del estado fue uno de los ejes de la política nacional e implicó entre otras acciones, la reorganización de los organigramas ministeriales, la selección y capacitación de una burocracia más calificada y la redefinición de procesos de trabajo con una fuerte incorporación de tecnologías antes desconocidas en las administraciones nacionales y provinciales. Otro movimiento importante es el que enfatiza la transparencia de los actos públicos y de gobierno, los sistemas de accountability, de calidad institucional y la concepción del sistema educativo como un espacio de mercado en el que padres y alumnos son vistos como consumidores con derecho a la información para ejercer el derecho a opción de consumo.

⁸ Fue Lundgren, por ejemplo, quien señaló tempranamente, refiriéndose a la evaluación de los sistemas educativos, que la introducción de sistemas centralizados de evaluación formaba parte de la renovación de instrumentos para ganar gobernabilidad en contextos de descentralización educativa, (Lundgren, 1996).

⁹ Por ejemplo, Suasnábar (2000) analiza las capacidades de regulación de las administraciones educativas para la implementación

de las reformas del Tercer Ciclo de la Educación Básica en seis provincias, y señala la existencia de dos “estilos de gestión” denominados “clientelismo anómico” y “tecnocratismo normativista”; uno, más ligado a una cultura política provincial permeada por prácticas clientelares y otro, cuyos mecanismos de regulación están más orientados por la racionalidad técnica y su imposición normativa.

¹⁰ Durante los años sesenta, la Secretaría de Educación del Consejo Nacional de Desarrollo, por ejemplo, realizó tareas de diagnóstico y prospectiva. Luego, el Ministerio de Educación incorporó unidades con estas funciones, a las que agregó la tecnología y, más tarde, las curriculares. Progresivamente las provincias incorporaron funciones similares.

¹¹ Una rápida mirada a los sistemas de indicadores internacionales como Education at a Glance de la OCDE, el sistema de la UNESCO o el de los países que integran el MERCOSUR son una muestra de instancias técnicas globales que han definido criterios de normalización.

¹² Aunque, como señala Brunner (2003) en *Evaluar las Evaluaciones*, estos rankings imponen una “descontextualización facilitadora” que iguala los logros pero oculta los desiguales puntos de partida o los fuertes condicionamientos socioeconómicos para cada país involucrado en la comparación.

¹³ Es interesante recordar en este punto la operación de Quetelet, uno de los fundadores de la estadística moderna, quien convirtió el promedio del tamaño del tórax de soldados franceses en una cantidad real a través del uso de la noción del “desvío estándar”, asimilando las mediciones individuales repetidas a una misma persona a las mediciones realizadas una vez a muchas personas, (Hacking, 1995). De la misma manera pueden pensarse los promedios de repitencia o de sobreedad. Desde esta perspectiva, puede entenderse que un director o un docente le dé menos valor a este promedio —dado que para él las unidades que lo constituyen tienen caras, nombres propios e historias— que quien trabaja con números agregados. Sin embargo, idéntica operación realiza ese mismo docente al otorgar entidad numérica al evaluar con una “nota” lo que saben sus alumnos. Son esas “notas” cuya validez es discutida o relativizada por padres y alumnos.

Resumen

Este trabajo presenta algunas reflexiones en torno de la utilidad de la información empírica, información que, en las sociedades modernas, se postula como la base para la toma de decisiones de políticas públicas, para el control por parte de los ciudadanos de las acciones de los funcionarios —accountability o responsabilización— o para las decisiones de las personas en su calidad de ciudadanos o de consumidores.

Se organiza en torno de dos aspectos: por un lado, los avatares de la introducción de las reformas en los sistemas educativos, entre las cuales se cuenta la modernización de los sistemas de información y, por otro, los procesos y los obstáculos que intervienen en la construcción de imágenes sobre los rumbos y los resultados de los cambios recientes.

El artículo aborda las peculiaridades que asume la construcción —histórica— del conocimiento estadístico para la sociedad en general y, en particular, cuestiones acerca de las percepciones de su utilidad en el sector educativo.

Estas reflexiones están asociadas a los resultados de una investigación cuyos objetivos fueron describir el grado de conocimiento, uso y valoración de las estadísticas educativas por parte de diferentes actores al interior del sistema educativo y de instancias representativas con él vinculadas.

Palabras clave

Uso de la información – Gestión educativa – Calidad educativa – Reforma educativa

Abstract

The article presents some reflections related with the utility of the empirical information and the use that this specific type of information achieves in the modern societies. The importance of its utility is the fact that is one of the principal bases used at the moment of the designing public policies, in citizen's control of the actions taken by the politicians - accountability or, as well, for the decisions taken by the people in quality of citizens or as consumers.

This article is organized around two aspects: first of all, the struggles caused by the introduction of the reforms in the educative systems, where the modernization of the information systems is an important factor to be considered. On the other hand, the processes and the obstacles that takes part in the construction of images of the courses and results of the recent changes.

In this article are analyzed the peculiarities taken by the —historical— construction of the statistical knowledge of the society, and specifically the perceptions of its utility in the educative sector.

These reflections are linked to the results of an investigation that had as objective to describe the degree of knowledge, uses and valuation of the educative statistics by the different actors that belongs to the system itself and with the different representative instances related with it.

Key words

Use of the information - Educative Management - Educative Quality - Educational reform