

Controversias en torno a la evaluación nacional estandarizada de aprendizajes en la provincia del Neuquén

Controversies around the National Standardized Learning Assessment in the Province of Neuquén

STELLA ESCANDELL*

Universidad Nacional de San Martín

Resumen:

El artículo busca reflejar los ejes de las principales controversias que se suscitan en la implementación de la evaluación nacional estandarizada de aprendizajes de Argentina -APRENDER- en la provincia del Neuquén, a partir de la voz de sus principales actores. Se analizan sus discursos, los *frames* que se ponen en juego y se muestra como la pluralidad de perspectivas sobre el mismo artefacto entraña marcos cognitivos y normativos diferentes que desbordan a la propia acción situada -el desarrollo del dispositivo en Neuquén- para trascender hacia la propia noción de derecho a la educación. Y que dan cuenta que en dicho territorio este dispositivo está lejos de estar instituido.

Palabras clave: Evaluación estandarizada - Derecho a la educación - Neuquén - Cuantificación - Controversias

Abstract:

The article seeks to reflect the axes of the main controversies that arise in the implementation of the standardized national learning evaluation of Argentina -APRENDER- in the province of Neuquén, based on the voice of its main actors. Their discourses and the frames that are put into play are analyzed. It is shown how the plurality of perspectives on the same artifact entails different cognitive and normative frameworks that go beyond the situated action itself -the development of the assessment in Neuquén- to transcend towards the notion of right to education. And make visible that this device is far from being established in this province.

Keywords: Standardized Assessment - Right to Education - Neuquén - Quantification - Controversies

Introducción

En Argentina, la persistencia desde hace más de 30 años de la evaluación nacional estandarizada de aprendizajes -APRENDER- permitiría afirmar que se trata de un dispositivo que tiene la legitimidad de lo instituido en tanto se concibe y se piensa como obligatorio, normativo, necesario por quienes conviven en su régimen de sentido (Heras Monner Sans, 2011:50). Aun con modificaciones en materia de áreas y grados evaluados, periodicidad, denominación, entre otros, se ha llevado adelante en las 24 jurisdicciones del país desde 1993 casi ininterrumpidamente¹. Sin embargo, y si se considera el nivel de cobertura de este dispositivo -entendido como el porcentaje de escuelas y estudiantes que participan y responde a los cuestionarios de esta evaluación- existe una provincia en donde sistemáticamente, en el período reciente 2016-2022, los resultados de la evaluación no resultan estadísticamente representativos debido al bajo nivel de cobertura: Neuquén. Los datos en la Tabla 1 muestran además una situación diferencial según sector de gestión: las instituciones de gestión privada y sus estudiantes participan más que las estatales. A nivel nacional la brecha de participación entre sectores de gestión también existe, pero con una intensidad, en general, mucho menor.

Tabla 1. Cobertura de APRENDER en la provincia del Neuquén. Total y por sector de gestión. Ediciones censales de 2016, 2017, 2018, 2019, 2021 y 2022

Neuquén	Aprender 2016 Primaria Censal 6° grado		Aprender 2016 Secundaria Censal 5° año		Aprender 2017 Secundaria Censal 5° año	
	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes
Estatal	44,90%	24,80%	55,30%	32,00%	57,90%	28,80%
Privado	85%	64,40%	82,10%	62,60%	83,30%	54,80%
Total	49,60%	29,80%	61,50%	37,10%	64,00%	33,40%
Neuquén	Aprender 2018 Primaria Censal 6° grado		Aprender 2019 Censal 5° año Secundaria		Aprender 2021 Primaria Censal 6° grado	
	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes
Estatal	53,80%	27,1	54,70%	35,30%	26,80%	37,10%
Privado	81,80%	68,4	83,90%	64,70%	60,30%	70,80%
Total	57,30%	32,50%	61,90%	40,70%	41,70%	31,30%
Neuquén	Aprender 2022 Secundaria Censal 5° año					
	% escuelas participantes	% estudiantes respondientes				
Estatal	64,40%	43,40%				
Privado	74,30%	55,30%				
Total	66,90%	45,60%				

Fuente: elaboración propia en base a informes de APRENDER 2016 a 2022; y a datos provistos por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del MEN en consulta particular del 6/10/23 para datos de APRENDER 2021 y 2022

APRENDER produce periódicamente números que pueden ser definidos como números públicos porque tienen la particularidad de configurar la realidad que miden (Daniel, 2013). Se constituyen en signos mediante los cuales los diferentes actores de la sociedad se representan realidades y operan sobre las mismas; y su aceptación -en un tiempo y espacio determinado- habilita un piso de entendimiento, un lenguaje compartido, una gramática que permite planear intervenciones sobre la realidad (Desrosières, 1996, 2004). Pueden volverse objetos de controversias en torno a su legitimidad y utilidad (Daniel, 2013).

La implementación de APRENDER en Neuquén puede entenderse, desde el punto de vista del análisis institucional, como un lugar/espacio para observar diferentes concepciones sobre este dispositivo, de modo situado y contextual. Si consideramos que los números públicos de APRENDER son un instituido del Estado, es posible pensar que lo que sucede en Neuquén trasluce la existencia de lógicas que buscan des-instituirlos en su lugar de objetivadores de la realidad. La estabilización que se asume a nivel general estaría lejos entonces de estar estabilizada. A partir del análisis de un conjunto de fuentes periodísticas y normativas, se buscó reflejar los ejes de las principales controversias que se suscitan en esta provincia en torno a APRENDER y los números públicos que produce, identificando los actores involucrados, analizando los puntos nodales en torno a los cuales se articulan sus discursos respecto del dispositivo, y los *frames* puestos en juego. El artículo se organiza de la siguiente manera. En un primer momento se describen fundamentos y características de APRENDER. En segunda instancia, se sigue la voz de los principales actores involucrados, analizando sus discursos para dar cuenta de las controversias en torno a la implementación de APRENDER en Neuquén. En el tercer y último apartado, se discute sobre el modo en que los procesos de cuantificación y conmensuración inherentes a la implementación de dispositivos de evaluación estandarizada pueden ser apropiados o rechazados por actores, aun cuando se movilicen en torno a un mismo horizonte -la defensa del cumplimiento del derecho a la educación- que evidentemente concita interpretaciones diversas.

APRENDER en la normativa federal y textos oficiales nacionales

APRENDER se basa en la aplicación de instrumentos de evaluación estandarizados que tienen por finalidad medir el desempeño de las/os estudiantes en determinadas áreas de conocimiento, a la vez que -a partir de la aplicación conjunta de un cuestionario complementario- permite detectar “*grupos de población con necesidades específicas, identificar factores influyentes en el rendimiento y observar la evolución en el tiempo del desempeño, dada la comparabilidad entre operativos*” (Ministerio de Educación, Argentina, 2023:15). En los últimos años, el foco de estas evaluaciones han sido las áreas de Lengua y Matemática². Se aplica de modo censal en años alternados en el 6º grado del nivel primario y en el último año de la educación secundaria³. APRENDER tiene como referente en su diseño a los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios, que constituyen el piso de capacidades y contenidos a desarrollar para todos/as los estudiantes del país, pero también a los diseños curriculares jurisdiccionales. El informe oficial ya citado señala que “*sus conclusiones pueden ser interpretadas como indicadores relevantes vinculados a la enseñanza*” (Ministerio de Educación, Argentina, 2023:15). APRENDER forma parte de un Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa normado por el Consejo Federal de Educación (CFE)⁴, órgano de concertación de las políticas. En el federalismo argentino, la responsabilidad primaria sobre las escuelas del tramo de educación obligatoria es de las 24 jurisdicciones que componen el país. Este Sistema responde a lo establecido en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) que le encomienda explícitamente al Ministerio de Educación nacional (MEN)⁵

desarrollar e implementar “una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social” (Congreso de la Nación Argentina, 2006) con acuerdo federal. Tiene como finalidad adicional apoyar y facilitar la autoevaluación de las escuelas para permitir la revisión de prácticas pedagógicas y de gestión. El anexo I de la Resolución CFE N°445/23 en su punto 6 establece que APRENDER es de implementación obligatoria para todas las escuelas primarias y secundarias del país de la educación común, tanto en el sector de gestión estatal como en el de gestión privada. En el punto 7 de esta norma se enfatiza el requerimiento de un “compromiso y esfuerzo federal orientado a lograr altas tasas de concurrencia y de respondientes en cada territorio, ya que, a mayores tasas, mayor es la representatividad y confiabilidad de la información relevada, contribuyendo además a instalar una cultura evaluativa en el sistema educativo argentino” (Consejo Federal de Educación, 2023:7-8). En su punto 14, define además que las/os directivos y docentes involucrados en cada jurisdicción están obligados a implementar APRENDER, señalándose además en el acápite c) que “la falta a los deberes correspondientes a la función de aplicador y veedor, será tratada dentro del régimen disciplinario previsto en el ordenamiento normativo docente jurisdiccional, en la medida que ello corresponda” (Consejo Federal de Educación, 2023:7-8). A partir de APRENDER se genera información para diferentes interlocutores, incluyendo a las escuelas que reciben reportes particulares.

Sintetizando, el dispositivo APRENDER aparece claramente en el marco federal como una herramienta clave para dar cuenta del estado de la educación y del elusivo concepto de calidad educativa presente en la LEN. Tiene por finalidad explícita producir y difundir información que abone la toma de decisiones en todos los niveles del sistema educativo, de allí su carácter teóricamente obligatorio.

Controversias en torno a Aprender en Neuquén

La implementación del APRENDER en Neuquén puede concebirse, desde el punto de vista del análisis institucional, como un “analizador” (Lapassade, 1977), un lugar/espacio para observar cómo se construyen las diferentes nociones sobre la evaluación y los números públicos, de modo situado y contextual, y visibilizar las resistencias. Se recorren a tal efecto los discursos del principal sindicato educativo provincial, de un colectivo de familias, y del Estado provincial.

Comenzando por la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), se registra desde la primera edición de APRENDER en 2016 su oposición a la realización de esta evaluación. En dicho año, además de rechazar su implementación, lanzó un paro provincial para el día de su realización. Esta situación se repitió en 2017 y 2018 (*La Mañana Neuquén*, 2017; *Noticias NQN*, 2018). En 2019 no hubo medida de fuerza, aunque llamó a rechazar la evaluación, argumentando que la provincia no habría dictado la resolución que permitía su realización (*Diario Río Negro*, 2019). En 2021 y 2022 también se opuso a su implementación. Antes de la última edición de APRENDER en 2023, emitió un comunicado el 30/8/2023 en el que convocaba a los docentes a adherir a la medida de no realizar Aprender 2023 (ATEN, 2023). Para ello facilitaba además en su web notas pre-redactadas en formato Word y PDF para que los docentes que adhiriesen a esta medida las pudieran presentar al supervisor de su zona. El *disclaimer* con el que finalizaba el comunicado era “aten EN LAS CALLES Y EN LAS AULAS DEFENDIENDO LA ESCUELA PÚBLICA” (ATEN, 2023). Yendo atrás en el tiempo, en 2016, una nota de la entonces agencia oficial Télam recogía la posición del sindicato ATEN a partir de declaraciones de su Secretaria Adjunta:

“Si es necesario evaluar, hay que evaluar todo el sistema, el papel del Estado, los incumplimientos, las condiciones en las que los estudiantes aprenden y los docentes enseñamos, que no son las mejores (...) no se puede evaluar en igualdad de condiciones a un estudiante de una posición económica acomodada de Barrio Norte que un niño que aprende en las escuelas rurales de nuestra provincia” (Télam, 2016).

En ocasión de Aprender 2021, una nota periodística (*Diario Andino*, 2021) reproducía el comunicado del gremio fechado el 16/11/21, en el que se reafirmaba y argumentaba el rechazo a este tipo de evaluaciones:

“Históricamente las pruebas estandarizadas no nos han aportado resultados útiles, ni a corto ni largo plazo. Tenemos identificados logros y desafíos. Tenemos el relevamiento socio-demográfico de todas las escuelas. Sabemos cómo se aprende en cada una de ellas. Conocemos las necesidades y las comunidades educativas las padecen. (...) Manifestamos el absoluto rechazo a dicho operativo que nada aporta a los procesos de enseñanza y aprendizaje que se construyen en las escuelas: porque no incluye y no interpele. Solo responde a intereses y a objetivos de los que no participamos (...) desde #aten, convocamos a lxs compañerxs a NO realizar dicho operativo. No necesitamos evaluar para saber lo que nos falta tanto material como pedagógica y simbólicamente. Eso ya lo sabemos y por eso exigimos mayor presupuesto para garantizar la igualdad educativa, escuelas seguras y salarios dignos”.

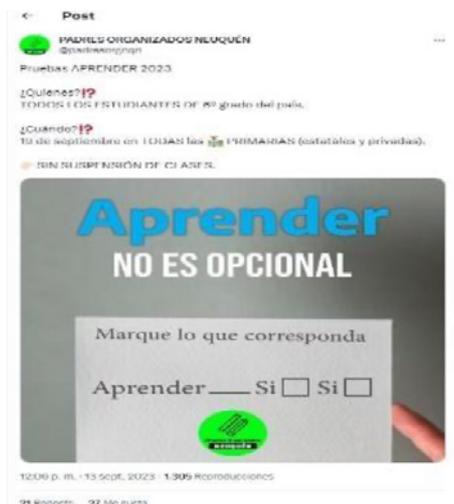
En noviembre de 2022, al realizarse una edición extraordinaria de Aprender en primaria de carácter muestral dispuesta por el CFE, el secretario general de ATEN anticipaba en una nota periodística que el 70% de los docentes involucrados no iba a tomar la evaluación ya que adherían a una protesta impulsada por ATEN contra una *“instancia evaluadora caracterizada estandarizada, que desconoce cuestiones vinculadas a las particularidades regionales y las posibilidades de acceso a las fuentes de conocimiento”* (*La Mañana Neuquén*, 2022). En la misma nota el dirigente afirmaba:

“Nosotros no nos oponemos a la evaluación. (...) Nos oponemos a una forma de evaluación. Se piensa la evaluación para un estudiante que tiene todas las cuestiones resueltas y se toma la misma a un estudiante o a una escuela que está plagada de necesidades. Por eso, nosotros rechazamos este tipo de evaluaciones que claramente tienden a no evaluar los procesos en función a las condiciones en las que se producen. Ni siquiera valoran los esfuerzos que se realizan en condiciones desfavorables para acceder al conocimiento. Por el contrario, trazan una línea que deja afuera un montón de aspectos que tiene que tener la evaluación situada que nosotros defendemos.”

De los discursos analizados se puede establecer que la oposición del sindicato al desarrollo periódico de APRENDER se ancla en una contestación acerca de la utilidad de la información que produce este tipo de evaluaciones, al menos para las escuelas y sus docentes, a quienes la información no les aportaría nada que no sepan; en la objeción al modo en que se evalúa cuestionándose sus instrumentos por su estandarización; en la ausencia de participación de docentes en su diseño y de evaluación de otras instancias del sistema educativo, particularmente su gobierno; y en la denuncia acerca de que no se tiene en cuenta el contexto en el que se producen los aprendizajes y la enseñanza.

En contraposición, encontramos a Padres Organizados Neuquén, un colectivo filial de una red nacional conformada en el contexto de pandemia a partir del reclamo por la apertura de las escuelas. La postura de este actor pareciera a priori alinearse con el sen-

tido y relevancia que el marco normativo federal ya presentado le asigna a esta evaluación, con un énfasis en su condición de obligatorio. La imagen del tweet posteo por este colectivo a raíz de la edición 2023 de APRENDER muestra su demanda de garantizar la realización de la evaluación (Padres Organizados Neuquén, 2023b) en abierta confrontación con el llamado del gremio docente a su no realización.



Sin embargo, hay una diferencia clave: este colectivo considera que APRENDER es una medición de todo el sistema educativo. En cambio, el marco federal plantea toda otra serie de dimensiones a considerar para dar cuenta del estado de la educación. El posteo en Facebook que se reproduce da cuenta de lo señalado, y muestra el valor que le asigna a la medición, un concepto aludido cinco veces en el texto:

“No se puede mejorar lo que no se mide.... ¿Cuántos entienden lo que leen? ¿Cuántos aprendieron matemática? Las evaluaciones nos permiten medir ¿qué pasa en la escuela? ¿cuánto hay que mejorar? APRENDER no mide un chico, un docente, una escuela, MIDE A TODO EL SISTEMA. El propósito de la prueba es medir a todas las escuelas para saber dónde hay que reforzar y así garantizar que aprendan todos. Como familias tenemos la responsabilidad de aportar nuestro granito de arena para saber ¿Cómo estamos? ¿Qué se debe repensar? Sin evaluaciones no se puede conocer el avance o retroceso de lo que se tiene que modificar en la escuela para formar a nuestros estudiantes, para que puedan construirse un futuro mejor” (Padres Organizados Neuquén, 2023a).

Finalmente, la voz del Estado provincial. Más allá de que integra el consenso federal sobre APRENDER, interesa su voz particular respecto de la controversia concreta en el territorio en el que ejerce el gobierno del sistema educativo. Se eligió seguir las declaraciones de un actor particular: el funcionario que tiene a su cargo implementar este dispositivo en la provincia. Al igual que el marco normativo federal, le asigna un lugar central a este dispositivo y a los números que produce. En los discursos, gran parte de la argumentación se centra en refutar las afirmaciones gremiales respecto del carácter descontextualizado de la información de APRENDER. Se busca asimismo posicionar al sindicato en el lugar de un espacio que resiste como hábito, más allá de cualquier explicación que se le brinde:

“El rechazo viene desde los orígenes de Aprender, van variando los argumentos, dijeron que no tienen en cuenta los contextos, los procesos. Pero son argumentos que a lo largo de los años nos encargamos de refutar. Al principio se jugaba con el desconocimiento de cómo era la evaluación, de si eran personalizados, pero los resultados que se brindan

siempre son a nivel provincia, las escuelas tienen accesos a sus resultados y ahí tienen mucho de qué nutrirse para mejorar.” (Gonzales, 2023).

Resultan también relevantes otras cuestiones de su discurso. Por un lado, el énfasis en que los números públicos de APRENDER son clave no sólo para el gobierno sino para “otros ámbitos”, y que representarían prácticamente la única información disponible para dar cuenta de los aprendizajes de los estudiantes y los factores que inciden en los mismos. Esto lo posicionaría en una línea similar a la del colectivo Padres Organizados. En efecto, en una nota en el diario provincial La Mañana, se consignaba que el funcionario aludía a APRENDER como “una de las pocas herramientas que tienen desde la estadística y aseguró que también brinda datos del ambiente de cada estudiante, cómo está compuesta su familia, los niveles de estudio alcanzados, informa si hay libros en su casa, computadora y celulares” (Gonzales, 2023). En el mismo artículo el funcionario declaraba que “no son solo resultados de la evaluación, también hay un cuestionario de contexto, no es una prueba aislada como se menciona desde ATEN. Incluso desde otros ámbitos nos piden información en este sentido y es el único elemento que tenemos” y agregaba:

“Creo que los argumentos para estar en contra de esta evaluación quedaron más que desarticulados. Sabemos que a veces la oposición va por otro lado, pero nos apena que se enfoque así porque a nivel país es un tema más que superado hace años y acá seguimos con un debate atrasado.” (Gonzales, 2023)

En 2022, el mismo funcionario enfatizaba la situación diferencial por sector de gestión, con énfasis en las resistencias en el sector estatal (*Tu Noticia Diario Online*, 2022), que puede interpretarse como una búsqueda de responsabilizar a ATEN, ya que los docentes del sector de gestión privada suelen nuclearse en otro sindicato. En otra nota del mismo año, a la vez que manifestaba su satisfacción porque en dicha oportunidad se había incrementado la cantidad de escuelas participantes y se registraba “una diferencia en cuanto a las intenciones de recibir el dispositivo en las aulas”, señalaba la persistencia de oposiciones, aunque sin confrontar directamente con el gremio: “el caso más significativo fue donde una docente no permitió que se evaluara a su curso. El 40 % que no participó, se dieron por motivos diversos” (Larrat, 2022). En otro medio para la misma época afirmaba que “en las escuelas públicas observamos mayor resistencia a este tipo de evaluaciones” (*Tu Noticia Diario Online*, 2022). En 2018, en una columna de opinión, declaraba que “al igual que los últimos dos años, la provincia del Neuquén ha recibido la noticia de un nuevo rechazo a la evaluación Aprender materializado a través de una medida de fuerza, todo esto enmarcado en la defensa de la educación pública” (Heffesse, 2018). Esta alusión irónica a la cuestión de la defensa de la educación pública esgrimida por ATEN será abordada en la discusión.

Análisis y discusión

Para profundizar en el posicionamiento de los actores vis à vis de APRENDER, se recurre al *frame analysis* para examinar algunos esquemas interpretativos que guían su acción (Goffman, 2006) y a visibilizar algunas operaciones de *framing* (Entman, 1993). En las declaraciones sindicales sobresale la idea de que existe un “nosotros” que ya conoce la realidad, que lidia con ella cotidianamente, que defiende una educación pública, frente a un “ellos” externo, desinformado, que trata a todos por igual y que no acompaña como debiera a ese “nosotros” que ya sabe lo que hay que hacer. Una marca de la construcción de este enfrentamiento se puede rastrear en el énfasis que se pone en señalar la imposi-

bilidad de conmensurar realidades diferentes, apelando al contraste entre dos imágenes: el estudiante acomodado “de Barrio Norte” y el estudiante de una escuela rural, que son diferentes y no debieran ser medidos por la misma vara (Télam, 2016). Ese “nosotros” pareciera dejar afuera a la ciudadanía, siendo que uno de los propósitos marcados por la LEN es que la política de evaluación ofrezca información a la sociedad en el marco de la transparencia de la gestión educativa, con recaudos para garantizar el anonimato de resultados nominales de estudiantes y escuelas. En contraste, la aparición de un colectivo como Padres Organizados da cuenta que habría una parte de la ciudadanía que busca tener voz en esta controversia. La imagen del termómetro a la que recurren en las redes y que se reproduce a continuación, la utilización reiterada de “cuánto” ya sea como pronombre interrogativo o como adverbio interrogativo en los posteos analizados en redes sociales, la repetición de términos asociados a mensurar, pone en escena una operación de *framing* que busca enfatizar la relevancia y necesidad de contar con mediciones como paso ineludible en todo proceso de mejora; pero también que estas mediciones serían la única forma de poder conocer o representar el estado de la educación.



Fuente: Padres Organizados Neuquén (2023a)

En cierto modo, la posición de este actor puede asimilarse a la postura descrita por Daniel (2016) como metrológica o realista, que considera al objeto a medir como algo preexistente e independiente del instrumento de observación. Sin embargo, a la vez que estos números públicos ofrecen un lenguaje común para la discusión (Daniel, 2016) son también el resultado de negociaciones y convenciones acerca de qué medir y cómo medirlo (Camargo y Daniel, 2021).

Este *frame* aparece también en la voz del Estado provincial. En cuanto a este último actor, una operación de *framing* que realiza es elegir el adjetivo “atrasado” para caracterizar el debate propuesto por el sindicato (Gonzales, 2023), que en el contexto de todos los discursos analizados deriva en un deslizamiento indirecto de la adjetivación del debate hacia la adjetivación del actor. Habría un espacio que “atrassa” -el gremio- y que posiciona a la provincia en una situación a contramano del resto del país.

Gorostiaga (2020) sostiene que los dispositivos afianzados en la América Latina de medición de la calidad a partir del rendimiento de los estudiantes pueden ser comprendidos como parte de un avance hacia regímenes de regulación postburocráticos, en donde el Estado no se retira de la escena pero reconfigura sus funciones; más que proveer directamente bienes y servicios, se espera que fortalezca su papel como regulador, evaluador y distribuidor de incentivos (Verger y Curran, 2014). Sin embargo, Gorostiaga (2020) advierte que existen diferentes posicionamientos en torno a la función de los dispositivos

de medición de la calidad a partir del rendimiento de los estudiantes, que oscilan entre ubicarlos como parte de una rendición de cuentas que no contempla los contextos escolares basada en una lógica de premios y castigos; y otro enfoque que los concibe como una fuente de información que puede orientar la mejora del sistema y una asignación de recursos pro-igualdad. Esto se traduce en dos tendencias: países con evaluaciones denominadas de altas consecuencias o *high stakes*, que se utilizan para asignar incentivos y/o para clasificar instituciones con derivaciones concretas para las escuelas; y países con evaluaciones de bajas consecuencias o *low stakes*, que tienen por función central informar procesos de decisión. Como en Argentina.

Pero mirar las evaluaciones desde esta óptica funcional obvia que en ambos casos se produce información que trasciende el ámbito de los sistemas educativos: el tratamiento mediático de los resultados de logros de aprendizaje implica en sí mismo una consecuencia. Como lo señala Daniel (2013) al referirse a los números públicos, *“su permanencia en la esfera pública -tanto para que adquieran una “vida propia” con impacto en la sociedad- se vincula también al hecho de que los números públicos son ensamblados en los discursos de ciertas figuras valoradas o reconocidas socialmente como voces autorizadas...”* (Daniel, 2013:271). Granovsky (2003) sostiene además que, sobredimensionada originalmente por los propios ministerios de educación, la evaluación de aprendizajes logró ascender *“en el ranking de la agenda pública hasta paragonarse con la mismísima política educativa”* convirtiéndose en un fetiche, en una imagen que reemplaza al objeto (Granovsky, 2003:99).

Para entender el porqué del lugar preponderante de APRENDER en la política educativa argentina, pero también el porqué de su rechazo por algunos actores -como el del gremio en Neuquén-, puede apelarse a la propia lógica de los procesos de cuantificación. Espeland y Stevens (1998) plantean que, en gran parte, la cuantificación se puede entender como conmensuración porque la cuantificación crea mayoritariamente relaciones entre diferentes entidades a través de una métrica común. Por conmensuración aluden al proceso mediante el cual se transforma cualidades en cantidades, diferencias en magnitudes, y resulta una forma de reducir y simplificar información dispar en números que se pueden comparar fácilmente. Esto permite a las personas captar, representar y comparar diferencias rápidamente. Una virtud de la conmensuración, señalan, es que ofrece formas estandarizadas de construir *proxys* para cualidades inciertas y elusivas; y que cambia los términos de las conversaciones, de cómo se valora y cómo se trata lo valorado, de allí que para estos autores conmensurar sea inherentemente simbólico, interpretativo y político. En tal sentido, se podría afirmar que APRENDER, como número público, configura una representación social acerca del estado de la educación.

En el esquema interpretativo del gremio, el carácter situado de la enseñanza y los aprendizajes no admite comparaciones. La contestación de la legitimidad y utilidad de estos números públicos deriva en la contestación del proceso de cuantificación. En sus discursos, parece no haber más que aula y escuelas individuales, que por momentos parecen considerarse como parte del Estado -y de allí que se reclame justamente por mayor presupuesto, infraestructuras seguras y mejores salarios- pero en otras instancias, parecen estar por fuera del mismo, y por ende no deben porqué ser examinados por el propio Estado. Sin embargo, y desde una perspectiva de derechos, el Estado es el garante del derecho a la educación, por lo que es responsable de arbitrar los medios para efectivizarlo (Scioscioli, 2014:14) pero también de monitorear su cumplimiento a través de mediciones (Tomasevski, 2004:343) para lo que se requiere contar con datos fiables ya que la falta de los mismos *“socava la capacidad de los Estados y otros organismos para abordar*

eficazmente las desigualdades, e incluso puede reforzarlas” (Naciones Unidas, 2023:6).

El derecho a la educación es un concepto declamado en acuerdos internacionales y en textos constitucionales, pero no siempre operacionalizado cabalmente, lo que se aplica al caso argentino (Ruiz, 2021). Los principios, propósitos y metas establecidos en la LEN no se acompañan en todos los casos de políticas formalizadas para su consecución (Ruiz y Scioscioli, 2018). Asimismo, no necesariamente existe un andamiaje integral de indicadores que permitan su seguimiento en el sentido integral planteado por Tomasevski (2004). Sin embargo, en el caso que nos ocupa estamos en presencia de elementos formalizados: a nivel federal se han definido un conjunto de contenidos a aprender y de capacidades a ser desarrolladas por los estudiantes, representado por los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). Son el hilo transversal que orienta los 24 diseños curriculares jurisdiccionales y permiten hablar de un piso mínimo y común a ser garantizado en Argentina: representan lo que se consensuó como lo común de la educación a garantizar. Y la herramienta elegida federalmente para verificar que esos aprendizajes se garantizan es APRENDER.

Es cierto que con el tiempo ha quedado limitada a las áreas de Lengua y Matemática. Si bien son nodales, dejan por fuera de la evaluación un conjunto de otros contenidos y capacidades que también son centrales desde la perspectiva del derecho a la educación como derecho humano (Naciones Unidas, 2014, 2023). Aún asumiendo esta mirada estrecha, APRENDER constituiría una fuente relevante de números públicos sobre el cumplimiento de una dimensión del derecho a la educación que es la de verificar el desarrollo de capacidades matemáticas y la lecto comprensión. Por ello, resulta en cierta medida paradójica la posición de ATEN que conlleva que, en nombre de la defensa de la educación pública, se prive al Estado y a la sociedad de números públicos del sector de gestión estatal, que son tanto una tecnología de gobierno como una oportunidad de contestación del orden a través de la movilización colectiva (Demortain, 2019), en este caso en pos del derecho a la educación. Esto es algo que aparece esbozado irónicamente en el discurso provincial al criticarse el posicionamiento de ATEN. Sin embargo, es también cierto que la debilidad que se trasluce en su discurso respecto de asegurar la implementación de APRENDER en las escuelas estatales, reafirmada por los bajos niveles de cobertura, lo termina colocando en una posición similar a la esgrimida por momentos por el gremio, en donde las escuelas parecieran estar en un lugar más allá del Estado; y éste tener poco margen de acción para monitorear el cumplimiento del derecho a la educación.

Otro aspecto a señalar, respecto del discurso del gremio, es que al enfocarse exclusivamente en la crítica a la medición de los desempeños estudiantiles, elige ignorar otros números públicos que también produce el dispositivo y que son aquellos que permiten visibilizar, por ejemplo, cuestiones que hacen a la experiencia educativa de los estudiantes que surgen de los cuestionarios complementarios. No obstante, resulta relevante su reclamo respecto de la ausencia de una evaluación enfocada en las condiciones materiales en las que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje, aunque también es cierto que hay información sobre algunas dimensiones de estos aspectos que también es relevada por APRENDER.

Lo presentado aquí buscó ofrecer un modo de acercamiento a la descripción de una acción situada, una oportunidad para dar cuenta de la pluralidad de perspectivas sobre un mismo artefacto que entrañan marcos cognitivos y normativos diferentes con su universo de categorías y criterios fundantes (Nardacchione y Pereyra, 2022), pero que desbordan a la propia acción situada -el desarrollo del dispositivo en Neuquén- para

trascender hacia la propia concepción del derecho a la educación. Al mismo tiempo, el lugar protagónico del dispositivo Aprender en la normativa federal y en la experiencia de varios de los actores habilita a pensar si este dispositivo no puede ser concebido, desde la perspectiva latouriana, como actor en sí mismo, un mediador que traduce, recrea, modifica y conforma el significado de la educación (Latour, 2000, 2014).

Bibliografía

- ATEN (30/08/2023) Sobre Dispositivo Aprender 2023. ATEN. Disponible en: <https://aten.org.ar/2023/08/30/sobre-dispositivo-aprender-2023/>
- Camargo, A. de P.R. y Daniel, C. (2021) "Os estudos sociais da quantificação e suas implicações na sociologia", *Sociologias*, 23(56), pp. 42–81. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/15174522-109768>
- Congreso de la Nación Argentina (2006) *Ley de Educación Nacional No 26.206*.
- Consejo Federal de Educación (2023) *Resolución CFE No 445/23*. Disponible en: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_445-23.pdf
- Daniel, C. (2013) *Números públicos: Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Daniel, C. (2016) "La sociología de las estadísticas: aportes y enfoques recientes", *Contenido. Cultura y Ciencias Sociales*, (7), pp. 72–94. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/45805/CONICET_Digital_Nro.0e479cfd-e217-4657-bd7b-dec3f9f2a285_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Demortain, D. (2019) "Los juegos políticos del cálculo. Hacia una sociología de la cuantificación en la gobernanza", *Revue d'anthropologie des connaissances*, 13(4), pp. 991–1008. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/rac.045.0991>
- Desrosières, A. (1996) "Reflejar o instituir: la invención de los indicadores estadísticos" Comunicación presentada a las Jornadas "Los indicadores sociopolíticos hoy", organizadas por el Observatorio Interregional de lo Político y por la Asociación Francesa de Ciencia Política, París, del 17 al 19 de enero de 1996.
- Desrosières, A. (2004) *La política de los grandes números. Historia de la razón estadística*. Barcelona: Melusina.
- *Diario Andino* (1/12/2021) ATEN en contra de las pruebas de desempeño "Aprender". Disponible en: <https://www.diarioandino.com.ar/noticias/2021/12/01/220956-aten-en-contra-de-las-pruebas-de-desempeno-aprender>
- *Diario Río Negro* (2/09/2019) Polémica por la legalidad del operativo Aprender en Neuquén. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/polemica-por-la-legalidad-del-operativo-aprender-en-neuquen-1094372>
- Entman, R.M. (1993) "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", *Journal of Communication*, 43(4), pp. 51–58. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Espeland, W.N. y Stevens, M.L. (1998) "Commensuration as a Social Process", *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 313–343. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/223484>
- Goffman, E. (2006) *Frame analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas - Siglo XXI editores.
- Gonzales, G. (22/09/2023) El 64% de las escuelas convocadas en Neuquén hizo la prueba Aprender. *La Mañana Neuquén*. Disponible en: <https://www.lmneuquen.com/neuquen/el-64-las-escuelas-convocadas-neuquen-hizo-la-prueba-aprender-n1058391>
- Gorostiaga, J.M. (2020) "¿Hacia la regulación postburocrática de los sistemas educativos latinoamericanos? Un análisis del discurso de los organismos multilaterales de la región en el período 2012-2018", *Educar em Revista*, 36. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/141003/CONICET_Digital_

- Nro.76c4c3e7-25ed-4df4-8e99-775e7f9c1d0d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Granovsky, M. (2003) "La evaluación como fetiche", *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, pp. 97-110.
 - Heffesse, G. (16/10/2018) Contradicciones. *Diario Río Negro*. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/contradicciones-CM5853501>
 - Heras Monner Sans, A.I. (2011) "Pensar la autonomía. Dispositivos y mecanismos en proyectos de auto-gestión", *Intersecciones en Comunicación*, 1(5), pp. 31-64. Disponible en: <https://ojsintcom.unicen.edu.ar/index.php/ojs/article/view/93/284>
 - *La Mañana Neuquén* (25/10/2017) ATEN hace paro y rechaza la evaluación Aprender. Disponible en: <https://www.lmneuquen.com/aten-hace-paro-y-rechaza-la-evaluacion-aprender-n568859>
 - *La Mañana Neuquén* (23/11/2022) Pruebas Aprender: el 70% de los docentes no las toman en Neuquén. Disponible en: <https://www.lmneuquen.com/neuquen/pruebas-aprender-el-70-los-docentes-no-las-toman-neuquen-n969676>
 - Lapassade, G. (1977) *Autogestión pedagógica: ¿la educación en libertad?*. Barcelona: Gedisa.
 - Larrat, D. (27/11/2022) Las escuelas privadas tuvieron mayor participación en las pruebas "Aprender". *Minuto Neuquén*. Disponible en: <https://www.minutoneuquen.com/neuquen/2022/11/27/las-escuelas-privadas-tuvieron-mayor-participacion-en-las-pruebas-aprender-323976.html>
 - Latour, B. (2000) "The Berlin Key or How to do Words with Things" en *Matter, materiality and modern culture*. Graves-Brown (Ed.) Londres: Routledge, pp. 10-21.
 - Latour, B. (2014) *Changer de société, refaire de la sociologie*. Paris: La découverte
 - Ministerio de Educación, Argentina (2023) *Aprender 2022 Secundaria. Informe nacional de resultados Análisis sobre los logros de aprendizaje y sus condiciones*. Argentina: Secretaría de Evaluación e Información Educativa - Ministerio de Educación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/informe_final_aprender_secundario_2022_1.pdf
 - Naciones Unidas (2014) *Evaluación del logro educativo de los estudiantes y de la aplicación del derecho a la educación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh*. 26o período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos: Informes A/HRC/26/27. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 24. Disponible en: <http://undocs.org/es/A/HRC/26/27>
 - Naciones Unidas (2023) *Afianzar el derecho a la educación: avances y obstáculos críticos. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed*. 53o período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos: Informes A/HRC/53/27. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 24. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5327-securing-right-education-advances-and-critical-challenges>
 - Nardacchione, G. y Pereyra, S. (2022) "Más acá de la interpretación. Aportes del pragmatismo para las ciencias sociales", *Luz de giro. Nuevas reflexiones sobre filosofía y métodos de las ciencias sociales*. UNGS, pp. 61-97. Disponible en: <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/1058>
 - *Noticias NQN* (18/10/2018) El gremio ATEN para por 24 horas contra el "Operativo Aprender". Disponible en: <https://www.noticiasnqn.com.ar/noticias/2018/10/18/135880-el-gremio-aten-para-por-24-horas-contra-el-operativo-aprender>
 - Padres Organizados Neuquén (2023a) No se puede mejorar lo que no se mide... Disponible en: [https://www.facebook.com/padresorganizadosneuquen/posts/pfbid0dojy8GXRF3hizrERpRwwKm52PzJ9dAuF6dsdVzg4H7S9TSUV5vewWU1u6AZime2v?__cft__\[0\]=AZVemR2eCrtKSvqrhXbJj35ZBzGpSQuPFYkUMe8iqHYGpQLt45fNIAL5SKFY6xcXAWr834IBOuP399Z8q9qDB3Py1SikIjQyFwTyrFtLCWs7cB22tT56K92ldGcAOUmFR-5cSQfIOgvODfiv3yDR8CvXlg4NMgRbZ0ozvUjB816HrYrAXlfs-SVkpVin98-79ZIRMzsjrebwKTjHSUaiK-l&__tn__=%2CO*F](https://www.facebook.com/padresorganizadosneuquen/posts/pfbid0dojy8GXRF3hizrERpRwwKm52PzJ9dAuF6dsdVzg4H7S9TSUV5vewWU1u6AZime2v?__cft__[0]=AZVemR2eCrtKSvqrhXbJj35ZBzGpSQuPFYkUMe8iqHYGpQLt45fNIAL5SKFY6xcXAWr834IBOuP399Z8q9qDB3Py1SikIjQyFwTyrFtLCWs7cB22tT56K92ldGcAOUmFR-5cSQfIOgvODfiv3yDR8CvXlg4NMgRbZ0ozvUjB816HrYrAXlfs-SVkpVin98-79ZIRMzsjrebwKTjHSUaiK-l&__tn__=%2CO*F)
 - Padres Organizados Neuquén (2023b) Pruebas Aprender 2023. Disponible en: <https://twitter.com/padresorgnqn/status/1701975530780655943>

- Ruiz, G.R. (2021) "El derecho a la educación: Definiciones constitucionales comparadas en América del Sur", *Revista Española de Educación Comparada*, (39), pp. 61–80. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/reec.39.2021.29247>
- Ruiz, G.R. y Scioscioli, S. (2018) "El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina", *Revista Española de Derecho Constitucional*, (114), pp. 105–130. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc114.04>
- Scioscioli, S. (2014) "The right to education as a fundamental right and its reaches in international human rights law", *Journal of Supranational Policies of Education* (2), pp. 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/jospoe2014.2.001>
- *Télam* (14/10/2016) Un gremio docente de Neuquén rechazará con un paro la evaluación nacional "Aprender 2016". Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201610/166950-evaluacion-aprender-neuquen-gremio-docente-paro.html>
- Tomasevski, K. (2004) "Indicadores del derecho a la educación", *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 40(2), pp. 341–388. Disponible en: <https://repositorio.iidh.ed.cr/items/6e89c31e-aef3-49a8-b33e-87004902e7eb>
- *Tu Noticia Diario Online* (25/11/2022) Pruebas Aprender: Hubo mayor participación de las escuelas privadas. Disponible en: <https://www.tunoticia.com.ar/pruebas-aprender-hubo-mayor-participacion-de-las-escuelas-privadas/>
- Verger, A. y Curran, M. (2014) "New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting", *Critical Studies in Education*, 55(3), pp. 253–271. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>

Notas

- ¹ Salvo situaciones o años particulares.
- ² Otras áreas han sido anteriormente evaluadas de modo muestral o censal; pero la tendencia ha sido enfocar en Lengua y Matemática
- ³ En la modalidad técnico profesional se evalúa a las/os estudiantes del penúltimo año, ya que tiene un año más de escolaridad
- ⁴ Resolución CFE N°445/23
- ⁵ Desde diciembre 2023, el Ministerio de Educación nacional es una Secretaría en la órbita del Ministerio de Capital Humano.



* Stella Escandell es Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires; egresada del Programa Regional de Formación en Planeamiento y Gestión de Políticas Educativas de IIPE-UNESCO sede regional Buenos Aires; actualmente realiza el Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. E-mail: sescandell@unsam.edu.ar