

Rankear o no rankear escuelas: ¿es esa la cuestión?

El acceso público a la información de las pruebas Aprender

Introducción

El 25 de octubre de 2019, la Justicia Federal ordenó al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación proveer a un ciudadano la totalidad de los reportes de resultados de los establecimientos educativos salteños que participaron de los operativos “Aprender” 2016 y 2017. Esta sentencia –que aún no está firme- reinterpreta al artículo 97 de la ley de educación nacional que limitaba fuertemente dicho acceso en la medida que promovería la estigmatización.

En este escenario jurídico, lo peor que puede pasar es que la publicación o no de los datos de Aprender quede reducida a una decisión de los tribunales, sin intervención superadora de la política educativa.

Este trabajo es un intento de contribuir a ese debate para que sea el consenso, político y técnico, de los actores lo que marque el camino de la política pública.

Acceso a la información por escuela

Observatorio Argentinos por la Educación | Autor: Mariano Narodowski (UTDT)

El contexto

La información de las escuelas a la familias

En nuestro país, las familias acceden a mucha y variada información respecto de sus hijos escolarizados. El instrumento típico es el boletín de calificaciones, pero también hay boletines de inasistencias, cuadernos de comunicaciones, envío de las pruebas para que los progenitores se notifiquen, reuniones con padres y madres –generales o individuales– a pedido de los docentes o de las familias. Incluso algunas escuelas han introducido mecanismos de información mediante aplicaciones digitales que van desde grupos de chats hasta software que transmite novedades en tiempo real.

Es decir, familias y escuelas comparten un conjunto de instrumentos de información respecto del rendimiento académico de cada alumno, la convivencia escolar y la vida cotidiana de las escuelas.

Sin embargo, en la Argentina la familia de un alumno o el propio alumno no acceden directamente a los resultados específicos de las pruebas Aprender de su propia escuela en relación con escuelas cercanas a su zona de residencia o con cualquier otro establecimiento. En cambio, las autoridades educacionales distribuyen los resultados de las pruebas Aprender a cada escuela, enumerando logros y dificultades pero, en lo atinente a la comparación con otras escuelas, se brindan proporcionando promedios que dificultan la posibilidad de establecer la situación relativa precisa de cada escuela respecto a las demás.

Esto se debe a que Ley de Educación Nacional N° 26.206¹, establece en su artículo 97 que se harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa, resguardando “la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia”.

El espíritu del artículo 97 de la Ley, entonces, no tiende a prohibir caprichosamente la difusión de los datos sino que los supedita al mandato de la no estigmatización, para lo cual prevé el resguardo de la identidad de los docentes, alumnos y escuelas. De hecho, los resultados por escuela se difunden con las limitaciones antes descritas, además de los datos de municipios y de provincias².

¹ Ley de Educación Nacional N° 26.206. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

² Por ejemplo, se difunden bases de datos anonimizadas




(<https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2017/bases-microdatos>) y reportes por escuela (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2018/reporte-por-escuela>)

Los datos

¿Qué pasa en otros países?

Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México publican información por escuela disponible para el público en general. En estos países y en Perú, las familias y estudiantes también acceden a esta información. Argentina y Paraguay son los países de la región donde los datos por escuela no están disponibles para las familias ni el público en general. Es importante señalar que en países como Brasil y Colombia además existen exámenes de finalización de la secundaria con consecuencias para el acceso al nivel superior. Esta función de la prueba implica la necesidad de devolver resultados no solo a cada escuela sino a nivel individual.

Tabla 1. Nivel de desagregación de información disponible según usuario. Países seleccionados de América Latina.

| | | Nivel de desagregación de la información que se publica | |
|---------------------------------------|---|--|---|
| | | Estudiante | Escuela |
| Usuarios que acceden a la información |  Directores/ rectores y docentes | BRASIL CHILE COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PERÚ | ARGENTINA BRASIL CHILE COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PARAGUAY PERÚ |
| |  Estudiantes y familias | BRASIL CHILE COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PERÚ | BRASIL CHILE COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PERÚ |
| |  Público en general | ECUADOR (ÚNICAMENTE PUBLICA RESULTADOS DE ESTUDIANTES CON CALIFICACIÓN SOBRESALIENTE). | BRASIL CHILE COLOMBIA ECUADOR MÉXICO |

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por distintos países: Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-educativa>; Brasil: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica>; Chile: <http://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/que-es-el-simce/>; Colombia: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/siempreidae/86402>; Ecuador: <https://www.evaluacion.gob.ec/>; México: <http://www.inee.edu.mx/>; Paraguay: <https://www.mec.gov.py/cms/>; Perú: <http://umc.minedu.gob.pe/> y Uruguay: <https://www.ineed.edu.uy/>.

Aclaración: Todos los países relevados publican información a nivel país y, salvo Uruguay, todos publican información a nivel de gobierno sub-nacional. Ver aclaraciones metodológicas para más información acerca del criterio de selección de países. 03

Los datos

-

¿Qué dice la literatura?

Para fortalecer la conversación en torno a las opciones posibles podemos respaldarnos en diversos estudios internacionales, ámbito donde el debate no está saldado.

Algunos potenciales beneficios

1. Algunos estudios en Inglaterra, Estado Unidos y Chile sugieren que las escuelas con bajos resultados han mejorado sus desempeños cuando hay políticas de devolución de resultados y rendición de cuentas (Allen y Burgess, 2012; Rockoff y Turner, 2008; Jacob, 2005; Mizala y Torche, 2017).

2. La elección de escuelas puede aumentar el desempeño de los estudiantes más desaventajados cuando sus familias tienen acceso a los resultados de las evaluaciones y buenas opciones de oferta educativa cercanas (Hastings y Weinstein, 2008).

3. En Argentina, un estudio experimental llevado a cabo en escuelas de La Rioja mostró que la devolución de resultados a las escuelas aumentó los logros de aprendizaje de los estudiantes (De Hoyos, Ganimian y Holland, 2017).

Algunos potenciales riesgos

1. Según investigaciones, la competencia entre escuelas ha resultado en un incremento de la segregación (Macleod y Urquiola, 2013). Familias de menor nivel educativo no cuentan con la misma cantidad de tiempo, recursos e información para tomar decisiones informadas que familias más aventajadas (Schneider, 2000).

2. La difusión de resultados por escuela puede conducir a estigmatizar algunas instituciones como de baja calidad, pese a que los desempeños se encuentran fuertemente asociados al nivel socioeconómico o socioeducativo de las familias de los estudiantes (Elacqua, 2004).

3. Las escuelas pueden verse incentivadas a adoptar estrategias inadecuadas como alteración del grupo de estudiantes que se presentan a rendir (Cullen y Reback, 2006) o estrechamiento curricular por los exámenes (*teaching to the test*) (Borko y Elliott, 1999).

Un problema previo: la cobertura de las Pruebas Aprender

El debate precedente puede volverse abstracto toda vez que nos encontramos con que las pruebas Aprender distan mucho de arrojar un panorama preciso de los resultados educacionales en la Argentina. El principal problema es que hay un porcentaje muy alto de alumnos que no responde a la prueba, proporción que mejoró en primaria en los últimos años pero empeoró en secundaria: responden solo entre un 45 y un 80% dependiendo del año, sector de gestión, el nivel educativo y la provincia. Esto significa que pruebas censales (a las que debería responder el cien por ciento de la población escolar) tienen serias lagunas estadísticas por lo que es muy difícil ordenar seriamente los resultados educativos e incluso ponerlos en relación, aun anonimizando a las escuelas.

Tabla 2. Porcentaje de estudiantes respondientes en Aprender. Según nivel educativo y sector de gestión. Años 2016 a 2018.

| Nivel | Sector de gestión | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------|-------------------|------|------|------|
| Primaria - 6to año | Estatad | 66,5 | 71,1 | 75,4 |
| | Privado | 82,9 | 85,3 | 87,4 |
| Secundaria - 5to/6to año | Estatad | 66,5 | 59,0 | -- |
| | Privado | 84,1 | 80,0 | -- |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Evaluación Educativa (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/>)

Nota: No se realizó la evaluación Aprender 2018 en el nivel secundario.

Los datos

-

Un problema previo: la cobertura de las Pruebas Aprender (cont.)

Por otro lado, Aprender considera que una escuela respondió a la prueba si al menos un alumno respondió el 50% de los ítems de las pruebas³. En consecuencia, una escuela podría estar en lo más alto (o en lo más bajo) del ranking a causa de un único estudiante. Otra inconsistencia técnica surge de armar rankings con pruebas no censales.

Adicionalmente, los cambios en la periodicidad de la aplicación tampoco ayudan a la necesaria previsibilidad en la distribución de la información. Las pruebas Aprender (antes denominadas Operativos Nacionales de Evaluación) se tomaron anualmente desde 1993 hasta 2001. Luego bienalmente y desde 2010 trienalmente. En 2016 vuelven a ser anuales y en 2018 bienales.

-

¿Es razonable el artículo 97?

En términos de política educativa esta prevención es razonable. Una evaluación estandarizada como las pruebas Aprender no mide el intento escolar sino el desempeño de los alumnos: la unidad de medición es la respuesta en la prueba por lo que cuantas más respuestas positivas tenga un alumno más alto será su desempeño. Y el promedio de los desempeños de una escuela determina el nivel de logro alcanzado por sus alumnos pero no, al menos no necesariamente, los logros alcanzados por medio del intento escolar.

La distinción entre el rendimiento de cada alumno y el promedio de la escuela es muy importante porque después de más de un siglo de existencia, la sociología de la educación ha establecido sin margen para dudas que el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes y el nivel de escolarización alcanzado por los padres son grandes predictores del desempeño en pruebas estandarizadas. Esto significa que el lugar del alumno en la pirámide social tiende a explicar su nivel de desempeño y que, por lo tanto, los resultados “positivos” de una escuela pueden deberse a motivos sociales y no necesariamente a causa de la acción educacional de la escuela.

Por lo tanto, si se informara el resultado de las pruebas Aprender en cuanto al promedio de cada escuela, lo que veríamos es que las escuelas situadas en zonas de bajo nivel socioeconómico tendrían las peores calificaciones y a medida que se asciende en la pirámide social, se consiguen mejores resultados. Y esto no es merced al esfuerzo del alumno o la escuela, sino al lugar en el que nació el alumno y en el que está ubicada la escuela. Esta información implica discriminar negativamente, lo que la ley denomina “estigmatizar”, dado que se reconoce el “buen desempeño” de aquellos que tuvieron las mejores condiciones de partida y el mal desempeño para aquellas personas que nacieron en condiciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica. El ranking “puro” no permite captar la calidad de la educación.

³ Criterio definido por la Secretaría de Evaluación Educativa (2016), ver página 17 del Informe de Resultados de Aprender 2016 disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_nacional.pdf

Los datos

¿Hay otras alternativas para informar sin discriminar?

Esta razonabilidad no agota las posibilidades de brindar información. Si entendemos que el artículo 97 es razonable debemos preguntarnos si la información pública del rendimiento escolar posee como única modalidad al ranking “puro” –claramente discriminatoria– o acaso hay otras formas de informar plenamente los resultados que sea sencilla de entender, que capte el intento educacional de los equipos docentes de cada escuela y que no discrimine.

La discriminación negativa en la difusión de datos conforma un problema que la política educativa puede resolver. Desde un punto de vista teórico Figlio y Loeb (2002) resumen dos maneras de presentar resultados de aprendizaje de calidad educativa. Una es mostrar valores absolutos en un momento en el tiempo (por ejemplo, los resultados de las pruebas Aprender en un año en una materia), conformando el ranking “puro”. Otra, más compleja, consiste en cuantificar la mejora en los aprendizajes de un mismo grupo de estudiantes a lo largo del tiempo pero no en forma “pura” sino también contemplando el nivel socioeconómico de los estudiantes y el contexto social y económico de cada escuela para construir el dato específico que es el que se va a informar.

Desde un punto de vista político, una respuesta al problema de la estigmatización la dio Brasil durante el mandato del presidente Lula. En 2007, se lanza el IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Índice de Desarrollo de la Educación Básica), un valor que el Gobierno Federal le asigna a cada escuela en función del resultado de pruebas estandarizadas y de la tasa de graduación anual pero corregidas por el nivel socioeconómico de los alumnos y las características sociales de la escuela⁴.

Cada dos años, cada escuela brasileña recibe un número que la ubica en un orden, pero ese número ya no es simplemente el resultado “puro” de una prueba sino un valor complejo que incorpora variables determinantes.

En el caso del IDEB brasileño ya no sería razonable hablar de estigmatización. En este escenario, es posible –y probable– que una escuela de un barrio de bajos recursos obtenga un índice igual o superior al de una escuela de un barrio de sectores medios o altos. Y, por otro lado, dentro de un mismo barrio, con condiciones sociales semejantes, es posible comprender qué escuela obtuvo mejores resultados y cuáles necesitan un apoyo mayor. De hecho, en los últimos años estados brasileños norteros, amazónicos y nordestinos, muy rezagados económicamente respecto de los situados en la región centro-sur del país, obtuvieron primeros puestos en el IDEB y el índice ha captado cómo fueron mejorando a lo largo del tiempo.

En resumen, políticas educativas como las del gobierno del PT, permiten mostrar resultados de pruebas por escuela sin estigmatizar, usando un índice de referencia que permite ver logros y dificultades y que es construido con un principio de equidad (por un gobierno al que no puede sindicarse como “estigmatizador” de la población más pobre).

⁴ Puede consultarse la fórmula del IDEB completa en http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf y los resultados en <http://ideb.inep.gov.br/>

Comentarios finales

-

Apuntes para una solución político-educativa:

- 1.** Al momento de analizar los resultados de pruebas de aprendizaje por escuela, como al analizar otros datos educativos, es importante ser cuidadosos antes de tomar conclusiones. Por ejemplo, bajos niveles de desempeño en una escuela no necesariamente implican una mala gestión pedagógica de esa institución. Es importante, al comparar resultados de escuelas, contemplar los contextos sociales y de recursos de cada institución. Sin este trabajo técnico, los datos sólo refieren a los alumnos pero no a la calidad educativa de la escuela. Informar una cosa y no la otra no sólo es estigmatizar sino, además, un error técnico grosero.
- 2.** Sería necesario establecer si el uso de índices que contemplen más de una variable y se presenten corregidos de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes (como IDEB en Brasil) tienen en cuenta tanto el derecho a la información como la no estigmatización y podrían saldar el debate de una manera constructiva, conjugando ambos derechos de manera superadora.
- 3.** Una porción de la literatura especializada muestra mejoras de aprendizaje de los alumnos luego de implementar políticas de difusión de resultados por escuela. Otra porción encuentra algunos efectos no deseados.. En otras palabras: no hay soluciones mágicas y hace falta un enorme trabajo de la política pública basada en la seriedad y el rigor técnico.
- 4.** Cualquiera sea la solución, es necesario comenzar por fortalecer las pruebas Aprender en lo atinente al número de estudiantes que efectivamente responden a las pruebas censales. Con los actuales niveles, la capacidad interpretativa de la calidad educativa es muy insuficiente.
- 5.** La poca cultura de la evaluación presente en la Argentina (y no solo en su sistema educativo) indica que estos debates están muy lejos aún de la realidad de las escuelas. La escasa cobertura en las pruebas Aprender (que no puede ser adjudicada solamente a la resistencia de los sindicatos docentes) evidencia la imperiosa necesidad de avanzar en un camino riguroso en el uso de los datos y su difusión.

-

Aclaración metodológica

El criterio de selección de países para el Cuadro 1 fue el siguiente: se eligieron países con el objetivo de comparar la situación del acceso a la información educativa en Argentina con otros países de la región que fueran próximos en términos geográficos y/o de organización del sistema educativo. A partir de esa consideración, se incluyeron los países de América del Sur con información disponible y México (por ser un país con organización federal). Para Bolivia no se encontró información y para Uruguay únicamente se encontró información a nivel país como se aclara al pie de la tabla 1. Se excluyeron a los países de América Central porque la menor escala de sus sistemas educativos dificulta la comparación con el sistema educativo argentino.

Referencias

Allen, R., & Burgess, S. (2012). How should we treat under-performing schools?: a regression discontinuity analysis of school inspections in England. Bristol: CMPO.

Borko, H., & Elliott, R. (1999). Hands-on pedagogy versus hands-off accountability: Tensions between competing commitments for exemplary math teachers in Kentucky. *Phi Delta Kappan*, 80(5), 394.

Cullen, J. y Reback, R. (2006). Tinkering toward accolades: School gaming under a performance accountability system. NBER Working Paper No. 12286.

De Hoyos, R., Ganimian, A., Holland, P. (2017). "Teaching with the Test. Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity Building for Public Schools in Argentina". World Bank Policy Research Working Paper No. 8261.

Elacqua, G.(2004). "Información y libre elección en educación. En foco". Revista Expansiva N 25. ISSN 0717-9987

Figlio, D. y Loeb, S.(2002). "School Accountability". Handbook of the Economics of Education Volume 3. Disponible en: https://canvas.brown.edu/courses/766702/files/21779015?module_item_id=4410170

Hannaway, J., y Hamilton, L. (2008). Performance-based accountability policies: Implications for school and classroom practices. Washington: Urban Institute and RAND Corporation.

Hastings, J., y Weinstein, J. (2008). "Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments". *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 123(4), pages 1373-1414, Noviembre.

Jacob, B. A. (2005). Accountability, incentives and behavior: The impact of high-stakes testing in the Chicago Public Schools. *Journal of public Economics*, 89(5), 761-796.

Ley de Actos Discriminatorios/N° 23.592. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20465/texact.htm>

Ley de Educación Nacional/N° 26.206. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

MacLeod, W. B., y Urquiola, M. (2013). Anti-lemons: Reputation and educational quality. Manuscript, Dept. Econ., Columbia Univ.

Mizala, A y Torche, F. (2017). "Means-Tested School Vouchers and Educational Achievement: Evidence from Chile's Universal Voucher System". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.

Resolución N°80/2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2019-80-apn-aaip.pdf>

Schneider, J. (2000). "The Increasing Financial Dependency of Young People on their Parents". *Journal of Youth Studies*. 3 (1), 5-20

Páginas web

Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-educativa>

Brasil: <http://www.inep.gov.br/>

Chile: <http://www.agenciaeducacion.cl>

Colombia: <http://www.icfes.gov.co/> y <http://www.mineduccion.gov.co/>

Ecuador: <https://educacion.gob.ec/>

México: <http://www.inee.edu.mx/> y <http://www.sep.gob.mx/>

Paraguay: <https://www.mec.gov.py/>

Perú: <http://www.minedu.gob.pe/umc>

Uruguay: <http://www.anep.edu.uy/sea/>

Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

