

Presentación

La situación de pandemia que vivimos actualmente reclama por un lado respuestas urgentes pero, por el otro, invita a repensar el futuro de las políticas públicas. En esta situación, convocados por Argentinos por la Educación, quienes acompañamos este documento participamos de distintos seminarios o realizamos intercambios por distintos medios para darle forma a esta propuesta, que es una invitación al diálogo con todos los actores de la educación –gobierno nacional, gobiernos provinciales, especialistas, organizaciones sociales, organizaciones sindicales, familias, etc.– interesados en la construcción de una política educativa que apunte a la inclusión, la equidad y la calidad con el mayor consenso posible.

Se trata de una presentación de acuerdos comunes de carácter técnico elaborada por un conjunto de especialistas interesados en aportar al éxito de la política educativa y, en este caso, de la política de información y evaluación educativa en la Argentina, comprendiéndola como un marco amplio que contempla pero a la vez excede las evaluaciones de aprendizaje a gran escala.

La pandemia global del COVID-19 ha visibilizado desigualdades enormes, especialmente en el sistema educativo, no solamente porque se han profundizado, generando mayores problemas de justicia educacional, sino también porque la falta de información relevante restringe la presencia estatal allí donde se la necesita.

Marco global, regional y nacional

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contemplan en su primera meta que en 2030 todas las niñas, niños y adolescentes puedan acceder a una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa, y de calidad, con “resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”¹. El Instituto de Estadísticas de UNESCO ha resaltado que son necesarias múltiples fuentes de información para el monitoreo de los ODS: información estadística y administrativa; encuestas de hogares; y evaluaciones de aprendizaje². Adicionalmente, desde un punto de vista regional, la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe considera la educación como un derecho humano fundamental y la calidad de la educación como una aspiración incesante de los sistemas educativos. OREALC/UNESCO³ incorpora cinco dimensiones al concepto de calidad de educación, que se resumen a continuación: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en sus Metas 2021, empalmadas

¹ Organización de las Naciones Unidas, 2020. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

² Instituto de Estadística de la UNESCO, 2018. Quick Guide to Education Indicators for SDG 4. Disponible en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/quick-guide-education-indicators-sdg4-2018-en.pdf>

³ OREALC/UNESCO Santiago, 2007. El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/lpp/20100427082535/3.pdf>

con los ODS, también ha puntualizado la importancia de mejorar las fuentes de información en los países iberoamericanos⁴.

En Argentina, la Ley de Educación Nacional define la educación como un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado. La información y evaluación del sistema educativo argentino cuentan con un capítulo específico de la Ley de Educación Nacional (Capítulo III)⁵. El Consejo Federal de Educación a través de su Resolución n° 280/16⁶ estableció compromisos por parte del Ministerio de Educación de la Nación y de los ministerios de educación provinciales para el cumplimiento de esta ley. Por su parte, el Decreto n° 50/2019⁷ creó la Secretaría de Evaluación e Información Educativa que cuenta, entre sus objetivos, “evaluar el desempeño del Sistema Educativo Nacional a través de la elaboración de instrumentos e indicadores y de sistemas de evaluación de la calidad educativa, como instrumentos estratégicos y de retroalimentación permanente, generando insumos para orientar las políticas públicas”. La Resolución n° 549/2020⁸ establece las funciones, la pluralidad de integrantes y el modo de funcionamiento del Consejo Nacional de Calidad de la Educación, cuyo rol “será la discusión de visiones de distintos especialistas y sectores de la educación para generar consensos y propuestas que sean relevantes para las políticas educativas del Ministerio de Educación de la Nación”.

Información y evaluación para mejores políticas y mejor educación

Un sistema de información educativa integra componentes de estadística, evaluación e investigación, y representa una herramienta fundamental de la política educativa en la medida en que produce evidencia que permite construir las políticas más adecuadas a los objetivos, los intereses y los consensos entre los distintos actores. Por eso, la evaluación debe contemplarse como un componente de un sistema más amplio de información.

La evaluación debe entenderse en un sentido abarcador: de aprendizajes a gran escala, de aprendizajes en el nivel del aula, de instituciones, de programas, de proyectos y de políticas. Sus resultados permiten revisar, de manera constante, las decisiones tomadas en relación con la educación en todos los niveles de ejecución. Por eso, la evaluación es un instrumento y no un fin en sí mismo.

Respecto de la política de evaluación de aprendizajes a gran escala, y en el marco del artículo 96 de la Ley de Educación Nacional, se trata de un proceso sistemático de recolección y análisis de información que busca contribuir al conocimiento sobre los aprendizajes logrados por las y los estudiantes en

⁴ OEI, 2019. Seguimiento de las Metas Educativas 20201 y su articulación con los ODS4, Madrid.

⁵ Ley N° 26.206, 2006. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

⁶ Consejo Federal de Educación, 2016. Resolución del Consejo Federal de Educación n° 280. Disponible en: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_280-16.pdf

⁷ Boletín Oficial de la República Argentina, 2019. Decreto n° 50/2019. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220>

⁸ Boletín Oficial de la República Argentina, 2020. Resolución n° 549/2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230446/20200610>.

distintos niveles de enseñanza y áreas de conocimiento. La evaluación de aprendizajes a gran escala cumple el propósito de aportar información sobre los aprendizajes de las y los estudiantes y las condiciones en las que se producen.

Los desafíos para el futuro

Consideramos que es un momento propicio para proyectar una política de evaluación con nuevos horizontes. En Argentina todavía resulta un desafío diseñar políticas que contribuyan a la construcción y sostenimiento de un sistema de información en general, y de evaluación en particular, que posibilite contar de manera sistemática con información precisa, significativa y oportuna, con un enfoque global e integrado. Su disponibilidad en tiempos de pandemia hubiera permitido tomar mejores decisiones, especialmente en la identificación de situaciones de abandono, desconexión, etc. Esta situación ejemplifica la urgencia por mejorar estos instrumentos.

Una gran oportunidad es que la tecnología digital abre posibilidades que hasta hace poco no existían. En particular, agiliza procesos y optimiza recursos en la producción de información generando un gran volumen de datos y multiplicando las posibilidades de generar conocimiento a partir de ellos.

Experiencias de los últimos años tanto a nivel nacional como en muchas provincias brindan aprendizajes que hay que valorar y considerar: sistemas de legajo único de alumnos, devoluciones diseñadas para equipos directivos que integran resultados de ONE/Aprender con otros indicadores, censos de infraestructura, acompañamiento a equipos docentes a partir de la devolución de información por escuela, participación de equipos directivos y docentes en el diseño y corrección de evaluaciones de los aprendizajes a gran escala, miradas integrales acerca de la comprensión de logros y desafíos, estudios e información sobre financiamiento y costos. Hay muchos avances para destacar.

Sin embargo, a lo largo de los años se presentan limitaciones que valdría la pena resolver, como la ausencia de un plan de producción de información sostenido en el tiempo, la poca participación real de los sistemas educativos jurisdiccionales en el diseño de la política nacional de evaluación de los aprendizajes a gran escala y su baja tasa de respondientes, la necesidad de fortalecimiento de equipos técnicos para incorporar avances técnicos y metodológicos presentes en otras jurisdicciones o en otros sistemas educativos, la superposición entre distintos relevamientos de información (sobrecargando innecesariamente la gestión escolar), el temor por la utilización indebida de información sensible o de datos personales de alumnos, docentes y/o establecimientos educativos, la escasa difusión de información y limitada atención a las necesidades específicas de distintas audiencias, la insuficiente utilización de herramientas tecnológicas tales como minería de datos y modelos predictivos, etc.

Las principales acciones de relevamiento de información (Relevamiento Anual y pruebas ONE/Aprender) llevan más de 25 años conformando una continuidad positiva. Sin embargo, los vaivenes en la política de evaluación de aprendizajes conspiran contra los mismos fines que esta política tiene fijados por ley. A su vez, los resultados aún parecen tener altos niveles de subutilización tanto en los niveles centrales de gestión como en las instituciones escolares, en muchos casos sin ser aprovechados por la comunidad educativa.

Esta situación invita a un esfuerzo del conjunto de los actores para construir la legitimidad estatal, contribuyendo a explicitar con precisión pero de manera sencilla los propósitos, alcances y componentes del sistema de información nacional. La evaluación educativa de los aprendizajes a gran escala debe formar parte de ese sistema, con las demás fuentes de información. Explorar esta construcción de legitimidad exige consensos aún pendientes en nuestro país.

Una base para el diálogo

Es fundamental, en consecuencia, **consolidar una política de Estado para fortalecer el sistema nacional de información educativa** que mantenga siempre en foco el propósito de mejorar la equidad y la calidad de la educación, recuperando y resignificando el sentido de las acciones que se llevan a cabo en materia de política de evaluación educativa federal y estableciendo un horizonte a mediano y largo plazo.

Esta visión de prospectiva debería consolidarse en un acuerdo federal sobre los sentidos, propósitos y direccionalidad de un sistema nacional de evaluación educativa. El Consejo Nacional de Calidad de la Educación podría tener un rol significativo en este sentido. Consolidar esta política de Estado requiere priorizar la inversión necesaria para la consolidación y desarrollo de equipos técnicos, avanzando en su profesionalización tanto en los estados provinciales como en el Estado Nacional. A su vez, es necesario desarrollar manuales de procedimiento y memorias técnicas de estadística y evaluación en sentido amplio, que propendan a la continuidad del trabajo que se realiza en cada gestión.

Esta política, además, **debe sostener un enfoque federal**, otorgando a las provincias el protagonismo indispensable para su consecución y permitiendo al Estado Nacional velar por la igualdad y compensar las asimetrías interprovinciales. Se requiere de instrumentos de recolección de información rigurosos, que posibiliten las comparaciones entre provincias e instituciones similares a lo largo del tiempo, evitando duplicaciones y solapamientos de operativos internacionales, nacionales y provinciales. El Consejo Federal de Educación y el Consejo Nacional de Calidad de la Educación, en tanto entornos de coordinación, deberían ser parte de este diseño apoyando a las mesas técnicas federales que se realizan de modo periódico para el tratamiento de aspectos específicos de construcción colaborativa.

Estos elementos podrían **fortalecer una cultura de evaluación**, en el sentido de la construcción de compromiso y responsabilidad individual y colectiva. Es clave para eso contar con la colaboración de organizaciones sociales, sindicales, empresariales y políticas, así como de los medios de comunicación. Fortalecer este compromiso y esta responsabilidad, finalmente, debería requerir una mayor participación de docentes, estudiantes, familias y comunidades educativas. En otras palabras, la sociedad toda debe acompañar y participar para que lo anterior sea posible.

Un elemento central en esta política de Estado debería ser la estrategia de difusión de la información pública relevada. Por eso, esa estrategia debe construirse **con foco en los disímiles destinatarios**: las y los funcionarias/os y técnicas/os de los ministerios, las y los legisladoras/es, las y los directivas/os, las y los docentes, las y los especialistas y académicos, los medios de comunicación, etc. Todos ellos son audiencias genuinas por lo que es necesario generar instrumentos útiles para cada caso, contemplando especialmente las condiciones contextuales del proceso de enseñanza y de aprendizaje.

A su vez, la evaluación debería centrarse en disciplinas relevantes en la actualidad. Las evaluaciones, de manera gradual, **deberían enfocarse en capacidades y no solo en conocimientos.** En la definición de estas cuestiones es importante el aprovechamiento de la información que cotidianamente producen las escuelas para que sea resignificada con sentido pedagógico y no solo utilizada con fines administrativos.

Es central la continuidad en la publicación de informes que, a partir de la información relevada tanto en evaluaciones de aprendizajes a gran escala a nivel macro y micro como en las demás fuentes, **permitan generar diagnósticos relevantes.** En este sentido, es deseable difundir reportes metodológicos con información respecto a los componentes didácticos de los resultados y propuestas pedagógicas orientadas a la mejora.

Esta línea de acción debería estar acompañada **con herramientas para el trabajo pedagógico para supervisores, directivos y docentes, en coordinación con los equipos técnicos de los ministerios provinciales y del ministerio nacional**, generando para las escuelas la posibilidad de contar con apoyos diferenciados que permitan el diseño, acompañamiento y seguimiento de planes de mejora institucional. El apoyo de universidades e institutos de formación docente para su elaboración resultaría muy enriquecedor.

En línea con lo anterior, sería aconsejable **que todas las escuelas pudieran trabajar con su información.** La publicación de informes nacionales, provinciales y para cada escuela con la mayor premura posible permitiría un mejor aprovechamiento por parte de todos los actores, lo que se incrementaría si se facilitase el acceso en línea a todas las escuelas a su información y sus reportes, no solo para las pruebas ONE/Aprender sino también para el Relevamiento Anual y otras herramientas de interés.

Una **planificación a mediano/largo plazo de la evaluación de los aprendizajes a gran escala y con una frecuencia sostenida en el tiempo para mayor previsibilidad reduciría las ambivalencias históricas**. Esta planificación debería incluir los años de implementación de evaluaciones a gran escala, las áreas de estudio a evaluar y los años de estudio involucrados, conformando un calendario claro y previsible. **La institucionalización de estas acciones indicando tiempos, responsables y compromisos podría contribuir a brindar mayor confianza a los diversos actores**.

Un buen sistema de información que comunica mal, no comunica o lo hace sin los criterios legales de transparencia (Ley del Sistema Estadístico Nacional, Ley de Educación Nacional, Ley de Acceso a la Información Pública, Ley de Protección de Datos Personales, y compromisos en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto), pierde su razón de ser en tanto herramienta de mejora. La apertura de los datos permitirá involucrar a más actores en la mejora de la educación. Para potenciar esta colaboración, la **publicación inmediata de bases de datos anonimizados con todos los campos relevados, desagregando a nivel provincial y municipal/departamental**, constituye una acción central. En este sentido, un avance sostenido en términos de transparencia educativa resulta fundamental.

Una conversación abierta

Este documento invita a todos los actores de la educación a un diálogo amplio basado en un conjunto de acuerdos de un grupo de especialistas interpelados por la situación educativa en nuestro país. Sus ideas principales constituyen un punto de inicio para fomentar una conversación abierta.

Consideramos clave, en un contexto de aumento de las marcadas desigualdades, consolidar una política de Estado que trascienda diversas gestiones para fortalecer el sistema nacional de información educativa. Esta herramienta es un instrumento necesario para que los gobiernos puedan diseñar e implementar políticas donde más se requiere y así lograr mayor inclusión, equidad y calidad en la educación argentina.