

XI Jornadas de Sociología
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Plata
Sociologías de la emergencia en un mundo incierto
Universidad Nacional de La Plata
5,6 y 7 de diciembre de 2022

MESA 20 - Evaluar para la transformación. Evaluación de políticas sociales durante la pandemia

Avances y retrocesos en medio de la tormenta. ¿Cómo medir y evaluar el cumplimiento del derecho a la educación en un contexto de crisis del sistema pospandemia?

Dr. Diego Pereyra (IIGG-UBA- CONICET/UNLa)

Mag. Alejandra Fernández (UNLa)

Introducción

La evaluación de las políticas educativas resulta central en la comprensión del problema de la desigualdad de la educación en Argentina, expresada tanto en la fragmentación de la gestión del sistema como en la heterogeneidad de sus resultados. El diagnóstico de crisis del sistema educativo en el país (Jaim Etcheverry, 2006, Tenti Fanfani, 2015; Narodowsky, 2018), agravado por la emergencia sanitaria, obliga a repensar las formas de evaluar los indicadores básicos de los logros y retrocesos de la política educativa. De este modo, esta ponencia quiere recuperar algunos datos e hipótesis de una investigación en curso sobre las evaluaciones de calidad de la enseñanza y el aprendizaje realizadas en el país entre 2010 y 2020 y los principales indicadores del sistema, en términos de la educación como derecho y según lo previsto por la propia LEN.

Si bien, el trabajo logró ciertos avances relativos, la pandemia y la propia dinámica del debate político acerca tanto del cierre de las escuelas como de la eficacia de las herramientas de enseñanza virtual obligó a rediscutir todo el proyecto. Por ello, en este trabajo se quiere presentar una discusión sobre la necesidad de focalizar el análisis de las evaluaciones en una perspectiva que recupere la perspectiva del cumplimiento del derecho a la educación. Por ello, la ponencia propone identificar y discutir cuáles son los indicadores que pueden utilizarse para medir y/ o evaluar ese derecho. Las posibles dimensiones a considerar son: enseñanza, presupuesto y salario, formación docente (uso y apropiación de

herramientas didácticas, pedagógicas y tecnológicas), infraestructura, conectividad, materiales y herramientas

La investigación de la cual se parte

El planteo de esta investigación reconoce la obligación del Estado para garantizar la efectivización del derecho a enseñar y aprender. En sentido amplio, estos derechos son “atributos inherentes a la persona que se derivan de la dignidad humana y resultan fundamentales en un determinado estadio de la evolución de la humanidad, por lo que reclaman una protección jurídica”. A la vez, en sentido estricto, “son esos mismos derechos pero en la medida en que son reconocidos y protegidos en el ámbito internacional y que el Estado tiene el deber de respetar, proteger y cumplir” (Casal 2008: 16). Lo cual requiere comprender diferentes consideraciones de los actores sociales como como sujetos de derecho y diversos grados de compromiso en la mejora de la calidad de vida de las comunidades educativas. Para ello se torna indispensable identificar y analizar una serie de indicadores que den cuenta de ese derecho.

Los objetivos de la investigación fueron identificar la presencia en las evaluaciones realizadas en enfoque de derechos, en términos de la integralidad de la mirada, el reconocimiento de las causas de la desigualdad, la garantía de participación, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de las capacidades del sistema. Allí se analizaron los principales indicadores del sistema, en términos de la educación como derecho y según lo previsto por la propia LEN. Si bien el trabajo logró ciertos avances relativos, la pandemia y la propia dinámica del debate político acerca tanto del cierre de las escuelas como de la eficacia de las herramientas de enseñanza virtual obligó a rediscutir todo el proyecto.

Se aplicó una grilla de análisis para comprender la forma en que se evaluaron ciertas políticas educativas en el país. La idea fue considerar el nivel de los actores, la perspectiva de derechos, las variables e indicadores considerados y las estrategias comunicativas y usos sociales y políticos del conocimiento producido. Por ejemplo, la evaluación Aprender produce información sobre el alcance de ciertos conocimientos y competencias fundamentales en los estudiantes; también brinda información de contexto y visibiliza las voces de directivos, docentes y estudiantes. Su fundamentación recupera la idea de la educación como un derecho humano fundamental que habilita al ejercicio de una ciudadanía plena, el desarrollo individual y el crecimiento social. Sin embargo, la estandarización del

relevamiento tiende a invisibilizar los procesos y las diversidades sociales y regionales. Aunque hay que reconocer que, más allá de los cuestionamientos metodológicos, Aprender se constituyó en una herramienta potente para la gestión ya que brinda nuevas evidencias para la mejora continua. A partir de su aplicación y la disponibilidad de los microdatos, autoridades y funcionarios del sistema cuentan con información agregada que fortalece las decisiones para reorientar la política.

También se analizó el informe de informe de seguimiento de diferentes acciones pedagógicas en el ámbito rural llevadas adelante desde el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER). Se trató de una evaluación participativa que recuperó el papel de los actores involucrados, especialmente los supervisores/as y valoró la formación docente jurisdiccional y el fortalecimiento de la modalidad de educación rural. En este sentido, la evaluación resaltó el interés por las representaciones docentes acerca de la educación rural y en particular las pedagogías implementadas contextualizadas y los hallazgos vertidos dieron cuenta de un aprendizaje a futuro para la gestión institucional (en particular el rol de los supervisores como organizadores de la información y la comunicación

Por otro lado, se tuvo en cuenta el informe de la Evaluación sobre el desarrollo curricular y condiciones institucionales de la formación docente inicial, desarrollada por el INFOD. El trabajo fue interesante porque contribuyó una cultura de la evaluación de la evaluación en el ámbito político e institucional, a fin de visibilizar las responsabilidades compartidas (nacionales y jurisdiccionales) como así también instalar la evaluación como práctica investigativa. Se reconoció también el papel de los docentes orientadores (a cargo de los cursos de las escuelas asociadas en las que se practica) como co-formadores también es crucial en la formación de los futuros docentes. Resultó innovador el carácter federal del proyecto (al incorporar en ambas fases a todas las jurisdicciones) pero en el desarrollo metodológico, como así también en las conclusiones no se explicitan diferencias regionales.

En esta línea el informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por universidades 6 nacionales: General Sarmiento, La Plata, Misiones, Moreno, Patagonia Austral y Villa María. La particularidad que adquiere esta evaluación es su carácter interactoral, debido a que la unidad de análisis fueron: los titulares de derechos (quienes perciben la AUH) las instituciones escolares a las cuales asisten (titulares de responsabilidades) y los referentes de la política (titulares de obligaciones) En definitiva: *se trabajó con estudiantes, padres, docentes, directivos, funcionarios provinciales/nacionales y organizaciones sociales, entre otros actores.*

Por lo que se puede corroborar con el propósito de la misma, *“relevar las valoraciones de aquellas personas que perciben la AUH y de los actores escolares como así también analizar las estrategias educativas desarrolladas”* recuperó la polifonía de voces y los discursos emergentes de esta política pública, como así también la mirada al principio de Igualdad y no Discriminación al tener en cuenta a los grupos vulnerables de la asignación y las voces disidentes. En concordancia la metodología asumida expresa el carácter federal y el tratamiento de los resultados los cuales transparentan las diversas realidades de las regiones estudiadas (Córdoba, San Juan, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Buenos Aires, Santa Cruz), así mismo cada informe denuncia un derecho adquirido, y un derecho vulnerado. En particular: el acceso a la educación básica, a la salud, a la alimentación, a consumos culturales y recursos materiales. Dejando como materia pendiente, la plena realización de los mismos en relación a la apropiación de los mismos por parte de los titulares de derecho.

De esta forma, en un nivel muy general, se pueden identificar dos grandes perspectivas. Por un lado, el uso de instrumentos basados en criterios tecnocráticos, universales, descontextualizados. Por otro lado, evaluaciones cualitativas y participativas. Se observa así una tensión entre una valoración de la calidad de la educación como derecho y la aplicación tecnocrática de la evaluación. Si bien en términos absolutos parecen prevalecer las que integran este segundo grupo, el primer tipo, representado por Aprender, ha tenido una fuerte impronta en el debate público. Como se ha afirmado en trabajos previos (Pereyra, 2019 y 2021), la aplicación en extremo de evaluaciones estandarizadas aleja la posibilidad de modelo teórico que incluya el enfoque de derechos, específicamente el derecho a la educación (a enseñar y aprender) en tanto un bien público y un derecho social. El uso político de sus datos posibilitó que se interpretara la medición del desempeño escolar según el criterio de “superación personal” y libertad individual y responsabilización del fracaso escolar. Por lo general, estas evaluaciones educativas privilegian algunos indicadores de calidad y se focalizan en los resultados del aprendizaje, descuidando otras cuestiones. Pero el mayor déficit es la falta de articulación entre relevamientos y evaluaciones de formación docente, condiciones de trabajo aúlico, infraestructura o presupuesto. También puede señalarse que a partir de los datos se justificó el cierre de programas, por ejemplo Conectar- Igualdad (Decreto 386/2018), que en perspectiva puede juzgarse como una decisión de alto impacto en las herramientas para enfrentar la desigualdad educativa durante la pandemia.

El contexto de la Crisis en educación. Situación de los indicadores y propuestas para el futuro

Sin duda, la crisis sanitaria provocó un colapso educativo, ya que multiplicó los efectos de la desigualdad educativa y potenció los adversos indicadores del sistema. Entre 2016 y 2019, la participación del rubro Educación en el presupuesto nacional se redujo un 29 %, ya que pasó del 7,9 en la primera fecha al 5,5 % en la segunda.¹ También, según datos de CTERA,² la evolución del salario docente en Argentina cambió su nivel creciente por uno descendente a partir de 2015, ya que entre 1999 y 2015 creció un 38%, mientras que entre 2016 y 2018 cayó un 18%. Además, según datos aportados por Barrera, et al, (2018: 34), la inversión del estado en Educación y Cultura descendió un 27 % entre 2015 y 2019, según el presupuesto nacional. Para Ciencia y Tecnología, la variación negativa fue del 31% en el mismo lapso. Todo este movimiento es paralelo al deterioro de la inversión presupuestaria en las políticas socio- educativas, que en términos reales cayeron de más de seis mil millones de pesos a menos de mil millones.³

Sin embargo, este rápido rastreo no da cuenta suficientemente de la situación del sistema tras la pandemia. Se requiere fortalecer un debate sobre la necesidad de focalizar el análisis de las evaluaciones desde una perspectiva orientada al cumplimiento del derecho a la educación. Por lo cual, hay que avanzar en la comprensión de los procesos evaluativos en educación en tres dimensiones: la naturaleza de los indicadores, la fundamentación teórica y el uso de los resultados. A partir de ello se propone pensar políticas educativas orientadas por el uso de instrumentos empíricos objetivamente verificables que permitan medir el cumplimiento del derecho a la educación.

Por ello, se propone identificar, discutir y reformular una serie de indicadores útiles y productivos para medir y/ o evaluar las intervenciones públicas en el área de la educación. Se requiere así comprender diferentes consideraciones de los actores sociales como como sujetos de derecho y diversos grados de compromiso en la mejora de la calidad de vida de las comunidades educativas. Pensar la educación desde el enfoque de derechos obliga a los investigadores/as a poner un especial énfasis en el conocimiento de los procesos, por lo que

¹ *Informe sobre el presupuesto educativo entre 2016 y 2019*, Observatorios y equipos de investigación UNIPE, FFYL-UBA, CCC, AULA ABIERTA, UNDAV, UNQUI y UNGS, Buenos Aires, octubre 2018, p. 3

² "El ajuste en el salario docente en Argentina", Buenos Aires, 2018 (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<http://mediateca.ctera.org.ar/files/original/81afaf30af936ce8801c016e5c6e7a4d.pdf>), Acceso, 15 de octubre de 2018-

³ *Informe sobre el presupuesto educativo entre 2016 y 2019*, op. cit, p.10.

las evaluaciones deben revisar los temas de gestión, procedimientos, capacidad de los organismos, la propia organización, los fallos, los cambios y los recursos desde la mirada que holística e integral, así como la comunicación y capacidad interna de instituciones educativas. Por lo cual, será necesario centrarse en las causas inmediatas, subyacentes, estructurales de la desigualdad educativa, garantizar la participación de todos los actores y atender la necesidad de fortalecer las capacidades personales e institucionales, tanto en términos de titulares de derechos como de titulares de obligaciones (Pautassi, 2010).

Sin duda, las dimensiones a tener en cuenta son, entre otras, responsabilidad, compromiso, autoridad, acceso y control de recursos, comunicación y toma de decisiones y capacidad de gestión. De esta forma, los indicadores deben proveer información que permita medir la intención y el compromiso de docentes, estudiantes, directivos, funcionarios y familias como el resultado y la consolidación de esfuerzos de todo el sistema educativo para cumplir metas de inclusión educativa, como un reflejo de la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación. Las posibles dimensiones a considerar podrían ser: enseñanza, presupuesto y salario, formación docente (uso y apropiación de herramientas didácticas, pedagógicas y tecnológicas), infraestructura, conectividad, materiales y herramientas. Así, se pueden pensar indicadores vinculados a: Ingreso, egreso, permanencia. Brecha digital (Infraestructura - capital simbólico - capital cultural- capacidades y competencias) Ambiente familiar. Ambiente escolar - Logro curricular. Modelo pedagógico

Se podrían considerar así las diversas brechas las cuales marcan las diferencias en el abordaje, implementación y utilización de los recursos estatales puestos a disposición de los actores del sistema educativo. Estas brechas son: política, educativa, psicológica, generacional, de género, idiomática, de usuarios (docentes y estudiantes). Una primera aproximación sucinta reconoce la brecha regional, la cual se da por la marcada diferencia entre países ricos y países pobres. Una segunda es la digital la cual hace referencia a la disponibilidad en el uso (infraestructura, equipamiento, condiciones de accesibilidad y dominio de los dispositivos necesarios). Y por último la brecha sociocognitiva: Capacidades y competencias de las y los sujetos en términos de habilidades cognitivas y ciudadanas

En particular, interesa indagar en la brecha digital y la sociocognitiva. Con respecto a la primera, la construcción de indicadores deberá de dar cuenta de la capacidad de los elementos físicos que posibilitan la conexión, al respecto Agustín Lacruz y Clavero Galofré (2010: 157) mencionan: “Los indicadores de infraestructuras y equipamientos están orientados hacia la medición de todas aquellas infraestructuras físicas imprescindibles para

disponer de acceso a un servicio de telecomunicaciones, como pueden ser las redes telefónicas, el cableado de fibra óptica o los sistemas de acceso vía satélite, así como la disponibilidad de los equipos informáticos necesarios para realizar las conexiones telemáticas.”

Algunos ejemplos son: número de dispositivos de telefonía y características, cantidad de usuarios de telefonía móvil por hogar, hogares con televisión por cable/digital terrestre/digital satélite. Porcentaje de población con acceso telefónico. • Porcentaje de teléfonos fijos por cada 100 habitantes. • Porcentaje de líneas telefónicas por nación. • Porcentaje de usuarios de telefonía móvil. • Porcentaje de hogares con televisión por cable. Políticas públicas orientadas a la mejora de las infraestructuras públicas de transmisión.

Los indicadores de las condiciones de accesibilidad reflejan la disponibilidad de diferentes posibilidades de acceso a Internet desde emplazamientos diversos como el domicilio personal, el lugar de trabajo, los centros educativos —colegios, institutos, universidades, centros docentes, etc.—, diferentes instituciones públicas —bibliotecas, archivos, administraciones y organismos, etc.—, centros de ocio —bares, cibercafés, centros comerciales, etc.

Por último, se considera que la comunicación, el uso y la apropiación del conocimiento evaluativo tienen una centralidad determinante para pensar la capacidad transformadora de las evaluaciones. Para que las evaluaciones “dejen huella” se precisa la motivación de los actores implicados y la influencia en las autoridades y tomadores de decisión para impulsar transformaciones. De esta manera, se pueden proponer las siguientes dimensiones de análisis. Uno, las condiciones de utilidad de la evaluación (Pertinencia, relevancia social, capacidad de apropiación, sentido de oportunidad y reconocimiento de la diversidad). Dos, las estrategias desplegadas para legitimar las acciones estatales, garantizar la participación, implicación y responsabilización de los actores en el proceso evaluativo (decisores, gestores y destinatarios).

En este sentido, cualquier proyecto de evaluación de la política educativa, debe tener en cuenta las dimensiones estructurales de las desigualdades. A la vez, debe identificar las brechas en las posibilidades de ejercer y gozar el derecho a enseñar y aprender, promover la participación de grupos vulnerados y excluidos y recopilar y analizar datos desagregados para medir desigualdad de grupos vulnerables y excluidos. Pero sobre todo, utilizar los resultados

de la evaluación educativa como un medio para generar transformaciones y promover el cambio social en favor de los más desfavorecidos y orientado a la igualdad.

Bibliografía

Agustín Lacruz, María del Carmen y Clavero Galofré, Manuel (2010), “Indicadores sociales de inclusión digital: brecha y participación ciudadana”, (efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://eprints.rclis.org/14264/1/Indicadores_brecha.pdf), Acceso 15 de octubre de 2022.

Barrera, Mariano, et al, (2018) *Informe sobre el proyecto de presupuesto 2019*, CIFRA-CTA, Buenos Aires.

Casal, Jesús María (2008). *Los derechos humanos y su protección: estudio sobre derechos humanos y derechos fundamentales*, Caracas, UCAB.

Jaim Etcheverry, Guillermo (2006) *La tragedia educativa*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Narodowski, Mariano (2018) *El colapso de la Educación*, Paidós, Buenos Aires.

Pereyra, Diego (2021) “Evaluando el derecho a enseñar y aprender. Algunas reflexiones sobre las evaluaciones de calidad de la educación en Argentina en los años recientes”, *IV Jornadas de Sociología*. UNCuyo, Mendoza.

Pereyra, Diego (2019) “Evaluando el derecho a enseñar y aprender. Algunas reflexiones sobre las evaluaciones de calidad de la educación en Argentina”, Mesa: Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia, *IV Congreso de Políticas Públicas, Otro rumbo es posible: Agenda de desafíos para lo que viene*, FLACSO.

Pautassi, Laura (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps) *La medición de derechos en las políticas sociales*, Del Puerto, Buenos Aires.

Tenti Fanfani, Emilio (2015) *La educación en debate*, Colección Políticas Educativas, UNIPE, Buenos Aires