

Isola, Nicolás José

El envilecimiento de las cifras. Una mirada moderna sobre el INDEC y los Operativos Nacionales de Evaluación en la Argentina en el siglo XXI

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 22, núm. 83, abril-junio, 2014, pp. 295-319

Fundação Cesgranrio

Rio de Janeiro, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399534054003>



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação,

ISSN (Versión impresa): 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio

Brasil

El envejecimiento de las cifras. Una mirada moderna sobre el INDEC y los Operativos Nacionales de Evaluación en la Argentina en el siglo XXI

Nicolás José Isola* (CONICET/FLACSO)¹

Resumen

Este artículo realiza un análisis de las dificultades que presenta la Argentina para fortalecer las capacidades de los órganos especializados en la producción de información estadística y de evaluación en una clave moderna. Para ello se describen dos eventos recientes que han tendido a envilecer los datos públicos: el primero relacionado con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y el segundo con ciertos inconvenientes acaecidos en la difusión de los Operativos Nacionales de Evaluación. En esta línea se revisa una serie posicionamientos públicos de funcionarios de Gobierno y especialistas de ese país que se han expresado crítica o positivamente respecto de los acontecimientos producidos. Se concluye enfatizando la urgencia de generar tanto una mayor transparencia de las cifras públicas como un mejoramiento en la profesionalización de los cuerpos encargados de producirlas.

Palabras claves: Evaluación. Educación. Estadística. Argentina.

1. Introducción

“nada más importante que tener un conocimiento exacto de la riqueza y fuerza de los estados; éste es el objeto de la ciencia estadística, y su fin para proceder con acierto en todas las disposiciones que se dirijan al orden económico (...) esos datos son necesarios, son útiles, y en vano es creer que sin ellos se puedan tratar con acierto, según que lo desean nuestros jefes, las materias interesantes a la causa común del estado; sin conocimientos de la fortuna pública, de las necesidades y recursos

1 Este artículo ha sido posible gracias al financiamiento del Conicet. Agradezco, a su vez, la lectura y las sugerentes ideas brindadas por Marcos Soares y Sebastián Fuentes.

* Doctor en Ciencias Sociales (Flacso – Sede Argentina). Becario Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet – Argentina). Miembro del NICPE (Núcleo de Investigaciones sobre Conocimiento y Política en Educación). E-mail: nisola@flacso.org.ar

de estas provincias, no es posible que se dicten las providencias más convenientes a la felicidad general”.
(manuel belgrano, correo de comercio del sábado 14 de abril de 1810)

Si se tiene en cuenta el proceso que va desde la etapa desarrollista hasta la actualidad haciendo una comparación entre Brasil y la Argentina, ya diversos autores han enfatizado la fragilidad tanto de la burocracia técnica estatal argentina respecto de la brasilera en términos de continuidad y capacitación profesional (GRIMSON, 2007; SIKKINK, 2009), como su espacio académico-intelectual en términos de autonomía y capacidad de cohesión (LOVISOLO, 2000; HOLLENSTEINER, 2003). Estrictamente en relación con la educación, respecto a lo primero el alto funcionariado argentino ha tendido a una significativa rotación luego de cada cambio político, lo cual tuvo como consecuencia la inestabilidad de los organigramas y de los cuadros fuertemente capacitados en las esferas de gestión estatal (PAVIGLIANITI, 1988; AGUERRONDO, 2010). Respecto a la segundo, el campo intelectual argentino de la educación estuvo vinculado estrechamente a los procesos de proletarización y radicalización política (TEDESCO, 1990; SUASNÁBAR, 2004; ARATA et al., 2009) e incluso se vio diezmado ante los diversos golpes militares que acaecieron en ese país lo cual no colaboró en la conformación de un sistema de posgrados de calidad temprano (DE LA FARE, 2008). El distanciamiento en el fortalecimiento de instancias de gobierno y profesionalización estatal (POUSADELA, 2007) entre ambos países pareció profundizarse en los últimos años (BEKER, 2012).

Interesa en este artículo describir algunos eventos recientes acontecidos en la Argentina que, desde la perspectiva abordada aquí, tienden a mostrar un alejamiento de las lógicas modernas de producción de información estadística y conocimiento dentro del Estado vinculadas al afianzamiento y distinción de esferas de especialización de saberes que producen espacios con un cierto grado de autonomía —propio de una discursividad diferenciada— que consolidan bolsones de *expertise* burocrática altamente profesionalizados y con continuidad a través de las diversas gestiones de Gobierno, lo cual permite la construcción de una memoria y una tradición institucional en materia de información pública (lo cual no impide el conflicto inherente a toda gestión social del conocimiento. CENTENO, 1997). En este sentido desde esta perspectiva existe una consideración según la cual a través de una serie de

indicadores contruidos y recabados bajo cánones científicos y metodológicos —que buscan reflejar lo que sucede en la realidad— el Estado puede decirse y decir a sus ciudadanos *algo* —allí radica la falibilidad de las cuestiones metodológicas— acerca de cuál es el estado de situación de una realidad determinada². Los dos casos que se seguirán son el del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y el de los Operativos Nacionales de Educación. Tratar esta cuestión implica, por un lado, un acercamiento a tres delgadas líneas de confluencia que se forjan con los datos públicos —mediciones que son convenciones técnicas pero también sociales y políticas—, la difusión y lectura que se hace de ellos; y el vínculo temporal entre un pasado estatal —su tradición— y un porvenir —su planificación prospectiva—. En este sentido, tanto la estadística como la evaluación son por sí mismas históricas, exponen dinámicas institucionales, educativas, sociales, económicas, etc., a la vez que establecen una intersección en el presente. Tanto la construcción de los datos como la lectura que se hace de ellos muestran prismas de diverso calibre que enfatizan o reducen aspectos del pasado. En este estudio se seguirá, por un lado, la adulteración del dato (INDEC) y, por el otro, la lectura invalidante (PISA) y la desatención manifestada en la dilación (ONE).

Es necesario poner estas dos problemáticas en una cierta perspectiva histórica. Las antinomias dentro del marco de la política estatal argentina fueron frecuentes desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad y el mensaje estatal se vio atravesado por la falta de consenso y la división antagonista que se conformaron —muy lejos y hace tiempo— como rasgos de la realidad política, científica e intelectual argentina (FUNES, 2009). En este sentido, no fueron pocas las dificultades que encontró el Estado argentino para establecer espacios de regulación y evaluación para las políticas que implementaba (SIKKINK, 2009). Tampoco fue sencilla —ni eficiente— la construcción de ámbitos de planificación que permitieran el delineamiento y puesta en marcha de planes prospectivos que fueran respetados por los diversos partidos políticos (OSZLAK, 2013). Las históricas lógicas de una competencia más centrada en la derrota del enemigo que en la victoria social colectiva configuraron, de este modo, parte de un formato cultural que ha impedido la construcción conjunta de métodos y regulaciones que sirvan de sustrato común que codifique las acciones estatales haciéndolas previsibles y confiables (FUNES, 2009). Esto sumió al país en un

2 Sin embargo, la realidad nunca es directamente asequible, dado que siempre se encuentra mediada por diversos aparatos de percepción (DESROSNIÈRES, 2011).

cierto refundacionalismo —que imposibilitaba la estructuración de políticas de largo plazo— en donde tenía más importancia la diferenciación con las acciones de la gestión política anterior que la conformación de cuerpos de profesionales expertos en el Estado que permitieran una serie de acciones que dieran continuidad a las políticas públicas (TERÁN, 2002). Esta situación —más allá de algunas políticas focalizadas— se ha trasladado de una década a la otra y ha llegado hasta el presente sin que los argentinos y su dirigencia hayan sabido modificarla.

“En nuestro país, la necesidad y la urgencia siempre han terminado justificando la adopción de decisiones basadas en criterios técnicos y políticos poco sólidos o insuficientemente analizados. Sería interminable enumerar las múltiples medidas que el Gobierno actual, y otros en el pasado, dispusieron de manera improvisada, inconsulta o contradictoria en sus consecuencias prácticas” (OSZLAK, 2010). Dos de las causales de la preeminencia de estas “decisiones insuficientemente analizadas” pueden ser explicadas por el “presentismo” y la improvisación argentina, que han sido —y aún son— significativas. Ambas cuestiones disuaden el afianzamiento de una tradición estatal —un pasado y una memoria— que goce de una cierta estabilidad, y logran entonces que, en muchas oportunidades, impere un modo electoralista de disputa política, en donde el horizonte de valoración brindado a la resolución de conflictos sociales estructurales de la República se torna empobrecido—y muchas veces infecundo—. Esto ha impactado también en la modalidad en que se realiza la memoria estadística y la evaluación estatal, es decir, el modo en que el partido político a cargo del Estado deja hacer visible —transparenta y revela— lo que ocurre bajo su esfera de gobierno (CEPAL, 2004).

A este respecto, la información en la modernidad espreciada porque expresa algo relevante acerca de la sociedad, por lo mismo —para quienes no es un vejamen su adulteración— se torna también ventajosa la desatención —e incluso la omisión— de los guarismos por ser revelados, si estos se muestran negativos a los fines —casi siempre “presentistas”— de una determinada gestión. En los últimos años en la Argentina se ha alimentado una dinámica en la cual el Estado tiende a circular o ralentizar a discreción la difusión de la información sobre cuestiones públicas, edificar una cierta estrategia de invalidación de los datos cuya metodología de recolección validó previamente o incluso legitimar la no correspondencia abrupta entre ciertos indicadores y los procesos socio-históricos acaecidos. En ocasiones, ello hace que el mismo Estado caiga en un cierto envilecimiento de las cifras.

2. La intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos

La construcción y veracidad de la información pública fue uno de los cuestionamientos más fuertes que se le realizaron al Gobierno kirchnerista tanto desde afuera como desde adentro de sus filas, en especial en relación con la *desnaturalización* (CUFRÉ, 2008) del Instituto Nacional de Estadística y Censos³ (INDEC) que hasta entonces había gozado de un prestigio y reconocimiento significativo en América Latina. La intervención en enero de 2007 de este Instituto —principal órgano de este tipo a nivel nacional— impactó en diversas áreas en donde distintos profesionales expertos del organismo estadístico cuestionaban las mediciones que se hacían de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria, a la vez que expresaban que el Índice de Precios al Consumidor⁴ (IPC) había sido modificado con el fin de mostrar una minusvaloración del incremento real (omitiendo la inflación). Mientras sucedía esto, se realizaba una depreciación de los índices encargados de medir la pobreza e indigencia y se producían modificaciones a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), todo lo cual imposibilitaba la consideración de comparaciones y series históricas (LINDENBOIM, 2011).

Marcela Almeida, ex coordinadora del IPC, expresaba al respecto: “No sólo las cifras del IPC están en duda. Nosotros estamos adentro y sabemos que son todas las cifras [las que están en duda], incluso la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Es una intervención que no sólo se enfocó en los precios, se extendió a todo el organismo con el mismo *modus operandi*: amedrentamiento, separación de los técnicos más antiguos, jubilaciones compulsivas. Ya no por una voluntad política de manipular las cifras, sino porque se perdió la calidad en el trabajo” (INFOBAE, 2013a)⁵. Entretanto se denunciaba que el Gobierno operaba mediante diversos “silenciamientos” hacia la sociedad y al interior del INDEC⁶. Con respecto a lo primero desde el primer trimestre del año 2007 y el primer semestre del 2008

3 El INDEC —que tiene algunas atribuciones similares al Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística— fue creado por Ley 17622 del 25 de enero de 1968 con los objetivos (art. 3) de “unificar la orientación y ejercer la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio de la Nación y estructurar, mediante la articulación y coordinación de los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales, el Sistema Estadístico Nacional (SEN), y ponerlo en funcionamiento de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva”.

4 Este índice mide la variación de precios de una canasta de bienes y servicios que se considera representativa de los consumos promedios de los hogares de la Argentina. Es relevante en tanto se transforma en un parámetro socio-económico para diversas cuestiones, en efecto, según este índice se toman decisiones judiciales, salariales, industriales, etc.

5 Por su parte, Cynthia Pok, Directora de la Encuesta Permanente de Hogares, separada de su cargo, expresaba rotundamente: “desde 2007 no existen datos realmente confiables” (LA NACIÓN, 2012).

6 En este marco mostraban su preocupación ámbitos académicos destacados como la Academia Nacional de Ciencias Económicas y la Sociedad Argentina de Estadística.

no se pudo tener acceso a la base usuaria de la EPH que precedentemente estaba disponible en la página web del Instituto y sólo se pudo contar con la información de los informes de prensa (PAUTASSI, 2009)⁷. Con respecto a lo segundo Cufre señalaba: “La política de bajar la exposición pública y retirar material bibliográfico llegó a otra publicación histórica del INDEC: el Anuario Estadístico. (...) Las autoridades del INDEC ordenaron contar los ejemplares para constatar que no faltara ninguno. El Anuario contiene los resultados estadísticos de todo el año 2006, antes del terremoto [la intervención del oficialismo] de enero de 2007. (...) Economistas del arco progresista coinciden con el Gobierno en que el INDEC tampoco era un jardín de rosas en el pasado y que existían sectores ligados a consultoras económicas de la city [sector financiero que tiene sus oficinas en el centro de la Ciudad de Buenos Aires] y al pensamiento más conservador (DANIEL, 2013). Pero enfatizan que lejos de arreglar ese problema para que el INDEC sea más creíble, la intervención oficial agravó el panorama” (CUFRÉ, 2008).

Ante el desprestigio que sufría este Instituto el entonces Ministro de Economía, Amado Boudou, solicitó a un Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento, conformado por cinco universidades nacionales⁸ un informe que diera cuenta del estado general del INDEC. El informe fue rotundo en varios puntos: consideró no fiable el índice de inflación oficial y expresó la necesidad de una reforma institucional para refundar el Instituto (CAES, 2010)⁹. En el Informe puede leerse: “Aquellos programas estadísticos con menor porcentaje de profesionales

7 Una organización de la sociedad civil presentó un recurso de amparo, luego del cual se dictó una sentencia condenatoria de primera instancia: Causa 18544/07 “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/en-M° Economía-INDEC s/ amparo Ley 16986” del 22 de abril de 2008.

“Simultáneamente con los desplazamientos de personal, sin explicaciones de ningún tipo, se dejó de cargar en el sitio internet del Instituto el material básico de la Encuesta: las Bases Usuarías. Esta última decisión generó una acción judicial para acceder a esa información en los primeros meses de 2009. La iniciativa involucró a decenas de instituciones y un gran número de investigadores, encabezados por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) [muy cercano al gobierno], lo que neutralizaba las acusaciones de intencionalidad política. Imprevista y milagrosamente, a fines de 2009 aparecieron nuevas Bases Usuarías. Éstas incluyen procesamientos y presentaciones distintos a los anteriores por lo que varios equipos de investigación se están ocupando actualmente de su evaluación” (LINDENBOIM, 2011, p. 31).

8 La creación de ese Consejo fue anunciada en el marco del Decreto 927/2009 (21 de julio de 2009) que a su vez, establecía que el INDEC pasaría a estar a cargo del Ministro de Economía y ya no de la Secretaría de Política Económica (dependiente de ese mismo Ministerio). El CAES estaba compuesto por universidades (Buenos Aires, Mar del Plata, Rosario, Tres de Febrero y Tucumán) y tuvo su primera reunión el 28 de agosto de 2009.

9 “A partir del año 2007 se inicia un proceso de descrédito de las estadísticas elaboradas por el INDEC. Primeramente se ven afectados los Índices de Precios confeccionados por el Instituto: Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires (IPC-GBA), Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPC-NAC), Índices de Precios Internos Mayoristas (IPIM) y sus variantes e Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires (ICC-GBA). Posteriormente, las sospechas sobre los datos suministrados por el INDEC se extienden a variables socioeconómicas claves como son: Tasa de Desocupación, Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia y recientemente, a series que describen el comportamiento real de la economía nacional” (CAES, 2010, p. 1).

en sus equipos humanos son: Estadísticas del Sector Terciario y Precios (37 %), Encuesta Permanente de Hogares (33 %), Índices de Precios al Consumidor (29 %) y Estadísticas del Comercio Exterior (22 %)” (CAES, 2010, p. 29). Es decir que espacios que eran centrales dentro del organismo en materia de recolección y procesamiento de información estadística vinculada con el escenario social que vivía el país —como el caso de la Encuesta Permanente de Hogares— cada tres personas tenían sólo una que fuera profesional, lo cual marcaba el fuerte déficit en materia de *expertise* de quienes trabajaban en esos sectores¹⁰. El Consejo Académico había decidido dar a los recursos del INDEC tanta importancia como a la metodología misma, ya que según su parecer los resultados que se obtenían dependían tanto de la metodología como de los recursos —fundamentalmente los humanos— que formaban parte de las diferentes etapas de elaboración de las estadísticas¹¹. La situación que vivía el INDEC era de semejantes características que en la primera hoja del Informe, las universidades nacionales expresaban: “La pérdida de credibilidad del INDEC es un hecho incontrastable y trasciende las metodologías empleadas. Simplemente los agentes sociales y económicos que toman decisiones usando información, no confían en las estadísticas generadas por el Instituto. Cabe recalcar que el conjunto de indicadores generados por el INDEC hacen que la información tenga características vitales. Se trata, nada menos, que del archivo básico de la República en cuanto a la realidad socio-económica-demográfica y su evolución en la historia. Por consiguiente, la pérdida de la calidad en el relevamiento y elaboración de la información o de la confianza que se deposita en el organismo productor de las estadísticas encierran una gravosa carga para las generaciones futuras, quienes no podrán contar con un registro histórico confiable

10 El informe proseguía: “También, esos 4 (cuatro) programas, son los únicos con rangos por debajo del promedio de los programas estadísticos (45 %). No es de extrañarse que 3 (tres) de esos programas, Índices de Precios al Consumidor, Encuesta Permanente de Hogares y Estadísticas del Sector Terciario y Precios, hayan sido mencionados al detallar las estadísticas con problemas de credibilidad. (...) Cabe destacar que los tres programas estadísticos más débiles del Instituto (...) [eran el] Sector Terciario y Precios (IPIM, IPIB, IPP, ICC-GBA), Encuesta Permanente de Hogares e Índices de Precios al Consumidor. Son los únicos programas que están por debajo de los rangos de programas estadísticos y del INDEC. Además, son programas con muy baja antigüedad mediana lo que significa que tuvieron un gran ingreso de nuevos recursos pero, no fueron de calidad (profesionales). Aquí hay, sin lugar a dudas, una falla de la política de recursos humanos del Instituto” (ibidem, p. 40). “Cabe mencionar que el Consejo evaluó el contenido del Segundo Informe presentado por la Dirección Técnica del INDEC en respuesta a las demandas formuladas por el CAES. El Consejo considera que esta segunda respuesta del INDEC, como lo había sido la primera, sigue siendo insatisfactoria, tanto en lo que respecta a la cobertura de los temas solicitados como al nivel de desarrollo y profundización de los mismos” (UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO, 2009).

11 Desde 2006 hasta 2010 el incremento del empleo en el INDEC se dio mediante la incorporación de personal transitorio, con distintas formas de precariedad laboral, lo cual era contrario a la política de recursos humanos recomendada a nivel internacional para el personal de las oficinas nacionales productoras de estadísticas (CEPAL, 2004). El 40 % del total de los empleados del INDEC tenía título universitario, terciario o de posgrado, lo que parecía mostrar —según el CAES— que el bajo nivel de *expertise* no favorecía al aumento de la credibilidad.

de la Nación y su evolución¹². Ante este dato de la realidad, es imprescindible que se generen reformas diversas con el objetivo de recrear la confianza en el INDEC” (CAES, 2010, p. 1). Esta situación de descrédito posibilitaba el avance y la publicidad de consultoras privadas que —haciendo las veces del Estado y con intenciones e intereses diversos, e incluso espurios (DANIEL, 2013)— procuraban conformar índices paralelos, lo cual redundaba en la substitución de la confianza social que ahora era enfocada en esos nuevos datos¹³.

Los redactores del Informe subrayaban que este conflicto excedía por mucho los “debates de orden metodológico y apuntan fundamentalmente al marco institucional de producción de aquellas estadísticas. En consecuencia, más allá de la necesidad de contribuir a las discusiones conceptuales en la materia, es preciso reconocer que en el caso del INDEC el problema es de naturaleza fundamentalmente institucional” (CAES, 2010, p. 4). El informe era claro y categórico: el INDEC no podía seguir así. El escenario exponía las dificultades que existían dentro del kirchnerismo para pensar una gestión moderna de la información pública¹⁴ - esto es autónoma, diferenciada y con preeminencia de lo científico por sobre la coyuntura política -. En este contexto, diversos académicos – algunos de ellos cercanos al oficialismo¹⁵ (GRIMSON et al., 2012) – manifestaban su preocupación frente al descrédito que sufría el INDEC, quizás quien lo expresó con mayor claridad fue Ricardo Forster (LA POLÍTICA ONLINE, 2010) que llegó a considerar que “el manejo del INDEC fue un boomerang para el gobierno”.

12 “Estas condiciones [luego de la intervención del INDEC] repercuten en la elaboración y análisis de estudios, diagnósticos y análisis que involucren datos socioeconómicos [y dentro de ellos están algunos estudios educativos], obligando a utilizar como base el año 2006, último año que resulta confiable de la EPH. Para el período que abarca la totalidad de los años 2007, 2008 y el primer semestre de 2009 es difícil tener una aproximación fidedigna para analizar los diferentes aspectos relacionados con el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas asociadas con temas de mercado laboral, salarios, pobreza, indigencia; aspectos que resultan centrales para las investigaciones pero particularmente para la definición de las políticas públicas en general y de las políticas sociales específicas” (PAUTASSI, 2009, p. 189).

13 Ante el avance de las consultoras, el Estado exigió una cierta evaluación metodológica de la construcción de sus respectivos índices, y cuando los consideró impropios estableció multas (algunas cercanas al medio millón de pesos), lo cual devino en una disputa acerca de la intromisión del Estado en la libertad de expresión (DANIEL, 2013).

14 “La información estadística respecto de los fenómenos económicos y sociales es un bien público de crucial importancia para el funcionamiento de las sociedades modernas. En este sentido, es claro que el Estado tiene una responsabilidad fundamental en cuanto a la existencia de un Sistema Estadístico Nacional que sea el núcleo central de elaboración, organización y difusión de estadísticas económicas y sociales, confeccionadas sobre la base de los más altos estándares de excelencia, con una labor de permanente integración entre las diversas áreas de estudio, mediante un abordaje interdisciplinario que contemple las especificidades y técnicas analíticas de cada campo” (CAES, 2010, p. 5).

15 Sobre el debate político en la Cámara de Diputados para la media sanción al proyecto para intervenir el organismo y reincorporar a los trabajadores despedidos y trasladados, véase El INDEC según la oposición, PÁGINA 12 del 25 de noviembre de 2010. (JUNTA INTERNA ATE-INDEC, 2011).

Sin embargo, los comentarios oficiales posteriores parecían mostrar la incapacidad para aceptar la baja fiabilidad de las cifras. Daniel Filmus, académico¹⁶ que había sido Ministro de Educación y en ese entonces era Senador por el partido oficialista (Frente para la Victoria) recomendaba abiertamente para algunos datos educativos el EPH (FILMUS, 2012). “Ahora bien, sabiendo que las estadísticas escolares del nivel medio son precarias para analizar cambios en los comportamientos educativos en cortos tramos de tiempo, ¿es posible aproximarnos a analizar el impacto cuantitativo de la AUH¹⁷? En este punto quizá lo más serio sea recurrir a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Como ya hemos señalado, hasta los 14 años la escolaridad es prácticamente universal. ¿Qué pasó a partir de los 15 años? La EPH muestra que, entre el primer trimestre del 2009 (año en el que comienza la AUH) y el 2011, la cantidad de jóvenes de 15 a 19 años que sólo estudian se incrementó en 258.675. En cambio, los que trabajan o buscan trabajo y estudian al mismo tiempo descendieron en 62.300, y los que trabajan o estaban desocupados y no estudiaban también disminuyeron en una cifra cercana a los 118.220. Por lo tanto, no es difícil inferir que la AUH permitió un retiro de muchos jóvenes del trabajo precario o de la desocupación para dedicarse plenamente al estudio”.

De este modo, por un lado se evidenciaba la importancia del INDEC en materia educativa, y por el otro, se hacía uso de estadísticas oficiales que —ya por entonces hacía dos años— un informe de cinco universidades nacionales habían declarado como no fiables (CAES, 2010). Este tipo de intervenciones parecía hacer caso omiso a las dificultades —claramente conocidas pero no aceptadas— fruto de la manipulación de las cifras¹⁸. Esta situación era paradójica en tanto se trataba de una gestión de Gobierno que en muy diversas políticas —como el aumento de becas y posiciones de investigación dentro del CONICET¹⁹, la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, la ampliación del financiamiento universitario— había

16 Fue Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Sede Argentina).

17 Asignación Universal por hijo, beneficio monetario mensual otorgado por el Estado que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil.

18 Un ejemplo de las modificaciones que recibían estas cifras era visibilizado por un ex Director *de Estadísticas Económicas* del INDEC, quien expresaba al respecto: “de acuerdo a la información del INDEC los salarios crecieron en Argentina entre junio de 2007 y mayo de 2012 un 187 %; en el mismo período los precios al consumidor se incrementaron en tan solo un 52,8 %. Ello implica que, según el INDEC, el salario real creció un 87,8 % o sea ¡un 17 % anual! Esto es, en 5 años el poder de compra de los asalariados se habría casi duplicado y los salarios reales habrían crecido el doble que el PBI” (BEKER, 2012).

19 “Notorio fue el incremento presupuestario de que en los últimos cuatro años ha sido dotado este organismo, que impacta sobre la recuperación salarial del personal dedicado a actividades científicas, del aumento de recursos para el sostenimiento de las investigaciones y del número de investigadores, que en el año 2007 alcanzó a 5228 y 5572 becarios doctorales y posdoctorales respectivamente, sobre un total de 46.884 investigadores que hay en el país y de 12.168 becarios pertenecientes a distintas instituciones (universidades, sector privado, organizaciones no gubernamentales)” (PAUTASSI, 2009, p. 188).

fortalecido el desarrollo del sistema científico-tecnológico argentino pero que, al mismo tiempo, manipulaba con fines políticos los datos estadísticos nacionales. Esto sucedía sin que la mayoría de la población pareciera apreciar ni manifestar la gravedad de este hecho —más allá de algunos fenómenos aislados— que velaba la capacidad —siempre perfectible, por cierto— de conocer —bajo los parámetros consensuados hasta entonces— parte de la situación socio-económica del país²⁰.

3. El juego de evaluar y luego invalidar los resultados. La prueba PISA y al Operativo Nacional de Evaluación

En la Argentina al comenzar el siglo *xxi* la discusión acerca de la necesidad de tener información adecuada sobre el sistema escolar y buenas evaluaciones educativas junto a las críticas a una postura esquivada del Estado al respecto ya estaba instalada en algunos sectores del campo intelectual de la Educación. En un Editorial de 2002 de la Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación dependiente de la Universidad de Buenos Aires puede leerse: “¿Acaso la evaluación no forma parte del proceso de enseñanza? ¿No nos indica logros y dificultades? ¿Por qué oponerse a la medición de resultados? Simplemente porque la evaluación que compara resultados obtenidos por alumnos de diferentes regiones o de distintos países mediante instrumentos similares instala, más que ninguna otra cosa, la conciencia de las diferencias y las imposibilidades” (LITWIN, 2002, p. 1). Se ponía en discusión la valoración que se realizaba respecto de los procesos de recolección de información y evaluación vinculados con la educación, indicando la necesidad de que el Gobierno se hiciera cargo de las asperezas de esos datos en pos de conformar políticas públicas más equitativas.

Ya en los primeros años del Gobierno de Kirchner, Daniel Filmus siendo Ministro de Educación había mostrado una postura favorable respecto de las políticas de evaluación señalando que “los mecanismos de evaluación no mejoran la educación. Dan cuenta de lo bien o mal que está el sistema educativo. El tema pasa por ver qué se hace el día después de conocer los resultados de las evaluaciones” (FILMUS; PUIGGRÓS, 2006). Esto visibilizaba una actitud positiva respecto de la evaluación, haciendo una salvedad incuestionable: evaluar no es transformar la realidad escolar sino solo hacerse de información acerca de lo que ha ocurrido y está ocurriendo en el sistema educativo.

²⁰ “Como el violador que tras someter inicialmente a la víctima y verificar que ha logrado intimidarla repite el delito una y otra vez, el INDEC ha sometido impunemente a la población a sus falacias divulgadas a mediados de cada mes durante ya 75 meses” (BEKER, 2013).

Años más tarde, el reconocido investigador y por entonces Ministro de Educación, Juan Carlos Tedesco²¹, sostenía en esta misma línea: “Acá hay que empezar a hablar con franqueza: no hay oposición entre proceso y resultado; si el proceso es bueno, tiene que dar buenos resultados. Entonces, no sigamos con que hay que evaluar procesos y no resultados” (LA NACIÓN, 2003). Nuevamente se subrayaba la importancia de la evaluación como vehículo para la toma de conciencia de los logros y fracasos —sin exculpaciones— que se expresaban a través de esos datos. En este sendero, Tedesco señalaba la importancia de una responsabilidad generalizada y sistematizada de los diversos actores del sistema educativo por los resultados de las distintas evaluaciones, lo cual implicaba “que todos, el Estado nacional, los Estados provinciales, los directores, inspectores de las escuelas, los maestros, los alumnos y las familias tengamos mucha responsabilidad por los resultados, que no nos sea indiferente. Si yo veo que un chico no está aprendiendo, no puedo quedarme indiferente y decir es su problema. Tengo que reaccionar frente al resultado. Esto no es sólo responsabilidad individual del maestro, es más institucional, es el equipo” (PÁGINA 12, 2010). Esto implicaba poner en consideración un proceso de solidaridad ante la frustración de las cifras pero sobre todo una responsabilidad que condujera al cambio y que posibilitara una reflexión en los diversos actores del quehacer educativo.

Sin embargo, en estos años en torno a la gestión del sistema educativo otros analistas consideraban que no se había dado una relevancia suficiente a los *instrumentos modernizadores*, haciendo referencia con esto a la profesionalización de la burocracia del Ministerio de Educación, a las políticas de evaluación y a la coordinación de un proyecto de planificación a largo plazo (SUASNÁBAR, 2005). De modo que existía una referencia a la cuestión de la modernización educativa estatal —junto con la denuncia frente a la no planificación (BUCHBINDER; MARQUINA, 2008) y la falta de control (FELDFEBER; GLUZ, 2011)— tomada en su vínculo con un sistema de evaluación que promoviera la información acerca del sistema y examinara posibles resoluciones ante los principales conflictos.

Tiempo después Tedesco, siendo Titular de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación, en un artículo titulado *Pedagogía y crisis* sintetizaba su parecer acerca de la situación del sistema educativo argentino. “Existen evidencias muy significativas acerca de la crisis por la que atraviesa la

21 Fue Director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO en Ginebra y, luego, Director del IIPE/ UNESCO (Sede Regional Buenos Aires).

educación. Los datos ofrecidos por los operativos de evaluación, tanto nacionales como internacionales, señalan que un porcentaje muy alto de estudiantes que terminan la escuela secundaria tiene niveles de aprendizaje muy bajos en lengua, matemáticas y ciencias. Asimismo, los datos indican que son muy numerosos los alumnos que repiten de grado o abandonan la escuela, particularmente en los primeros años de cada nivel de enseñanza. (...) Se impone una reflexión seria por parte de todos los que estamos involucrados en la producción de conocimientos en educación, para devolverle a la pedagogía la validez que requieren los desafíos educativos que estamos enfrentando” (PÁGINA 12, 2010).

Aún con esta discursividad comprometida con respecto a la responsabilidad educativa, los magros resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)²² gozaban de una difusión acotada y tardía que parecía tender a minimizar los posibles costos políticos ante los indicadores desfavorables. Así, los resultados del ONE 2005 se dieron a conocer el 12 de noviembre de 2007, y los del 2007 demoraron también dos años en tener visibilidad pública, lo cual no parecía mostrar mucho interés por parte del Estado en dar a conocer las condiciones en las cuales se encontraba la educación nacional. Axel Rivas, Director del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), importante centro de investigación educativa, marcaba que “si bien el Operativo de Evaluación de la Calidad (ONE) no debe ser tomado como el único ni el mejor espejo de los aprendizajes de los alumnos, la información que produce no puede ser desestimada. Para ello, faltan políticas que comuniquen mejor los resultados y permitan evitar interpretaciones volátiles. Las tendencias recientes muestran la caída de la escuela pública como ámbito de integración social. Las pruebas de la calidad deben ser un indicador más que potencie el financiamiento y las políticas para recuperar la escuela pública como lugar de construcción de lo común” (RIVAS, 2009).

Los resultados de los procesos de recolección de información y evaluación más allá de ser un instrumental relevante para las políticas públicas y la toma de decisiones

22 El ONE es un estudio que evalúa los aprendizajes de los alumnos del nivel primario y del nivel secundario sobre distintas áreas de conocimiento. En el nivel primario la aplicación es de carácter muestral para alumnos de tercer y sexto grado. En el nivel secundario la aplicación es de carácter muestral en segundo y tercer año, y es de carácter censal en quinto y sexto año. En Brasil el Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conducido por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), es integrado por la Avaliação Nacional da Educação Básica, con aplicación de carácter muestral, para alumnos del quinto y noveno año de la enseñanza fundamental y del tercer año de la enseñanza media; la Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Prova Brasil, que es aplicada, de manera censal, igualmente a alumnos de quinto y noveno año y también a alumnos de tercer año de la enseñanza media y la Avaliação Nacional de Alfabetização – Provinha Brasil, aplicada a alumnos del tercer año de la enseñanza básica. Fuente: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>.

informada por parte del Gobierno de turno, son también el material con el cual una porción de los investigadores en educación trabaja cotidianamente para poder hacer diferentes aseveraciones acerca del estado de situación del sistema educativo: establecer las hipótesis causales, descriptivas y relacionales ante las mejoras o retrocesos, así como ofrecer las posibles soluciones de cara al futuro. Lo que ocurría era que ese proceso de dar publicidad a la información estatal no se producía, lo cual generaba diversas reacciones en el campo intelectual. Un Editorial de la Revista de la Asociación de Graduados de Ciencias de la Educación señalaba: “Parece necesario conocer cómo quedó configurada la realidad —conocimiento que hasta ahora no se tiene con la necesaria precisión— porque la legislación se fue imponiendo sin diagnósticos y fundada en afirmaciones vagas y generales. (...) Deberíamos impulsar un proceso de participación democrática, con puesta en circulación de información que transparente la realidad y sus problemas, para la construcción de espacios públicos de debate y opinión” (REVISTA ARGENTINA DE EDUCACIÓN, 2005, p. 6). A su vez, Narodowski —quien había estado a cargo de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación y por entonces formaba parte de un partido político opositor (Pro)— juzgaba: “Creo que tenemos una clase dirigente cortoplacista, que no mira los resultados de la educación, ni siquiera los resultados a corto plazo de la educación; el sistema educativo no forma parte de su agenda central” (PORTAL EDUCAR, 2006).

Al mismo tiempo, ciertos sectores señalaban que el cambio de formato en el que se brindaba la información de la evaluación impedía la comparabilidad, a la vez que criticaban la ausencia de series históricas en los informes de resultados oficiales. “El retraso en la publicación de los resultados —casi dos años posteriores a la toma de las evaluaciones realizada en noviembre de 2007—, la ausencia de los datos complementarios como los factores asociados al rendimiento, complejizan la posibilidad de que los mismos sean asimilados por el sistema. El hecho de perder la regularidad en los tiempos de presentación de los resultados y lo extendido de los mismos, dificulta la posibilidad de que el sistema educativo pueda utilizar los resultados como una retroalimentación para su mejora, en sus prácticas habituales. (...) Es muy interesante debatir posiciones ideológicas, pero es muy peligroso hacerlo sin ningún anclaje en la realidad” (CENTRO DE ESTUDIOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS²³, 2009, p. 3-6). Este cuestionamiento —que visibilizaba las tensiones de las políticas educativas— iba, por un lado, a la discusión por la

23 Los encargados de este Centro, claramente opositores al oficialismo, habían ocupado posiciones políticas destacadas en gestiones anteriores del Ministerio de Educación.

información pública del Estado que diera cuenta de sus acciones y consecuencias en pos de la conformación de una ciudadanía con conocimiento y participativa; y por otro lado, a la disputa por el acceso a la información estadística necesaria para que los investigadores, científicos —muchos de ellos financiados por el Estado (Conicet, Agencia, Universidades Nacionales, etc.)— y funcionarios (ya sea ministeriales o docentes) pudieran contar con los instrumentos públicos fundamentales²⁴.

El gobierno paulatinamente mostraría su rechazo y contrariedad frente a los resultados desfavorables que conseguía el sistema educativo en las pruebas internacionales PISA (*Programme for International Student Assessment*) en las cuales la Argentina participaba por libre voluntad. El Ministro Sileoni en el discurso de apertura del XV Congreso Mundial de Educación Comparada (INFOBAE, 2013b) expresaba: “La educación comparativa no se mide sólo en términos de rankings. No es necesario saber cuánto mal o cuánto bien nos va, porque los caminos son más generosos y más amplios”. Esta intervención política mostraba ciertas diferencias en los modos en que se validaban o no los mecanismos de evaluación a los cuales se sometía al sistema educativo. En ese Congreso, algunos especialistas enfatizaron la importancia de modificar la apreciación invalidante ante las diversas evaluaciones y manifestaban la importancia de considerarlas como una herramienta para la mejora de las prácticas educativas. En relación con PISA, Lilia Toranzos, experta en evaluación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), subrayaba que “en la región este debate adquiere con mucha frecuencia carácter invalidante y no es constructivo. Se tiende a deslegitimar la discusión sobre los procesos de evaluación. (...) No necesitamos estudios para concluir que somos diferentes a los finlandeses. Es cierto que también ese estudio aporta otra información, pero no hay que quedarse sólo en una burda comparación entre países” (LA NACIÓN, 2013).

La cuestión de la comparabilidad no era una dificultad menor en torno a la Prueba PISA, pero sin embargo, era altamente negativo el modo en que el Ministerio de Educación se hacía cargo de los valores nacionales, más allá de las comparaciones y los rankings, y se hacía complejo comprender por qué el Estado continuaba participando en una Prueba sobre la cual manifestaba tantas críticas.

24 “Necesitamos saber qué es lo que está ocurriendo en términos de aprendizajes en nuestras escuelas (...) el modelo de informes, la frecuencia de devolución, y el tipo de información que se está reportando, dificulta la construcción de una cultura de la evaluación en el país” (CENTRO DE ESTUDIOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS, 2009, p. 6).

El nivel de desvinculación entre la gestión y los datos puede cristalizarse en la afirmación del Ministro Sileoni cuando afirmaba que “la escuela pública argentina tiene hoy brecha digital cero” (TÉLAM, 2013), desconociendo los serios problemas de la infraestructura escolar e invisibilizando que si bien se daba el acceso a una *netbook* eso, sin el *know how* necesario no cubría la brecha que por otra parte distaba de estar cerrada. Este tipo de afirmaciones con un escaso *fundamento in re* empezaban a formar parte de una cierta cultura que envilecía los datos en pos de una determinada construcción discursiva.

Algunas reflexiones sobre el procesamiento de la modernidad en la Argentina Si se regresa a la comparación presentada al inicio, el escenario vinculado con la estadística y el cúmulo de información educativa que exhibe Brasil parece ser muy distinto del argentino (PALAMIDESSI; SUASNÁBAR; GOROSTIAGA, 2012), en tanto cuenta con una base institucional de organismos estatales con mayor estabilidad y capacidad instalada (DALAND, 1981). La burocracia y la estadística brasilera muestran una memoria notable (SIKKINK, 2009) con una acumulación de conocimiento muy relevante. Un ejemplo claro de esto es la existencia y la continuidad del *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos* (INEP) —creado en 1938 en ese país— órgano de fuerte peso en materia de evaluación y estadísticas educativas, con recursos humanos de muy diversas disciplinas y altamente profesionalizados. La diferenciación en los mecanismos de modernización y profesionalización que logró Brasil en la segunda mitad del siglo pasado ha sido notable y continúa siéndolo (MICELI, 1989; LOVISOLO, 2000).

Pueden darse diversos motivos de por qué estos dos países muestran paisajes tan distintos: la diversidad del impacto de las dictaduras en uno y otro país, la cultura con respecto a la ley y a las jerarquías —incluso el elitismo— de Brasil, frente al fuerte igualitarismo argentino (POUSADELA, 2007); la fuerte y temprana expansión de los posgrados en ese primer país frente a la tardía modernización en la Argentina, etc. Todo eso es cierto. Sin embargo, pensar que solo ello explica la distinción entre estos dos países sería adherir a una visión meramente externalista (LOVISOLO, 2000), según la cual los actores quedan entrampados en las condiciones de posibilidad de la macropolítica sin libertad de acción que pueda ir por sobre estas coyunturas²⁵. La historia es más compleja y atender a ello implica analizar la persistencia y la profundización del

25 Un ejemplo de estas decisiones y condiciones de posibilidad que trazan recorridos diferenciados, puede verse en la comparación del campo académico entre San Pablo y Río de Janeiro (MICELI, 1989).

distanciamiento entre ambos países, con disimilitudes que se ahondan a través de decisiones y acciones como las que se describieron en estas páginas, que lejos de conformar capas expertas en el Estado argentino con estabilidad laboral y buenos salarios que atraigan a los profesionales más capacitados e insertos en las redes internacionales especializadas en esas temáticas, permiten la consolidación de las lógicas del menosprecio a la información unidas a una culpabilización nómade que va trocando los responsables sin concentrarse en la urgencia de lo importante, procrastinando todo tipo de planificación a largo plazo.

En este sentido, durante la primera década del siglo *xxi* hasta la actualidad la lógica simbólica de la transformación política tuvo preeminencia frente a la del afianzamiento de una organización estatal que diera relevancia a la consolidación de estadísticas educativas y medios de difusión de calidad que estimularan su uso en la producción de conocimiento²⁶, así como en la planificación de políticas públicas de diverso tipo más adecuadas²⁷. En la intervención institucional revisada aquí se jugaban algunas cuestiones que no parecen menores a la luz de los años transcurridos. Una de ellas es el desprestigio social en el que se ha visto sumergido el INDEC que hace urgente que se tomen decisiones como las indicadas por el CAES y otros intelectuales tendientes al reacondicionamiento de esa institución y a la mayor profesionalización de sus cuadros. La segunda cuestión está vinculada con la capacidad que ha tenido el Gobierno para ir sobre un espacio institucional central que —si bien es ingenuo e inviable que sea pensado como neutro en términos políticos— merece un trato en el cual se reconozca y fomente la excelencia de un saber experto acumulado en capas técnico-burocráticas, tanto en materia metodológica como científica (CEPAL, 2004). En este sentido, el código de la política (mayor o menor poder) —que sería cándido pensarlo como ausente en materia estadística— ha velado de un modo muy significativo al código de lo técnico-científico (verdadero o falso) lo cual, en este punto en particular, produjo un movimiento anti-moderno que —al adulterar las pautas y procedimientos tendientes a constituir una demarcación específica, consensuada y respetada, dañó el tejido institucional (LUHMANN; SCHORR, 1993)—. Una tercera cuestión está vinculada con el bajo nivel de disputa relativa que brindó el conjunto del campo

26 "En este sentido, resulta imprescindible definir, a la mayor brevedad posible, un estatus institucional del INDEC que asegure la independencia de criterio en la labor técnica sin interferencia alguna, establezca un mecanismo de concursos para el acceso a cargos jerárquicos y brinde los recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos" (CAES, 2010, p. 5).

27 En buena medida, el enfrentamiento contra la inflación —y su impacto en el pago de deuda— fue uno de los causales que llevaron a intervenir el, hasta entonces, muy reconocido Instituto Nacional de Estadística y Censos. Paradojalmente, en las paritarias sindicales el Gobierno reconocía la inflación a través de los acuerdos salariales que establecían aumentos que rondaban el 25 % anual.

universitario e intelectual en sentido amplio —cristalizado en su ineffectividad para producir algún tipo de temblor en esa postura política, más allá de críticas aisladas en diversas publicaciones, programas televisivos y periódicos— ante un evento que depreciaba la información pública, además de deteriorar un símbolo emblemático para los investigadores. Una cuarta, ya mencionada, era la complejidad que la adulteración de las cifras traía para la planificación de las políticas públicas de diversos sectores que se abastecían de la información estadística del Estado, lo que producía una toma de decisiones que, basada en datos espurios, no era precisa para acometer en la resolución de las distintas problemáticas sociales²⁸.

En cuanto al INDEC, si bien diversos gobiernos anteriores habían manifestado inquietudes y resquemores respecto al relevamiento de este Instituto (DANIEL, 2013), por primera vez luego del regreso de la democracia se producía un deterioro de proporciones en la función estadística nacional²⁹. Con respecto a las pruebas ONE y PISA, las tardías difusiones de las primeras parecían mostrar el paulatino desinterés al correr de las diversas gestiones por visibilizar datos que revelaban los retrocesos y los pendientes en materia educativa. En cuanto a PISA se manifestaba una lógica invalidante y desdeñosa frente a los datos relevados y revelados, como si se pudiera participar voluntariamente de un juego para luego discutir las reglas del mismo³⁰.

Ante esto es preciso enfatizar algunas cuestiones. La Argentina desde el regreso de la democracia ha presentado intereses disímiles en pos de establecer lógicas modernas en la producción de estadísticas y evaluaciones educativas estatales (con toda la complejidad de intereses que ello conlleva). En este sentido, los desarrollos que se han dado durante los últimos años ameritan la pregunta acerca de la relevancia que se ha dado al fortalecimiento de la función estadística y de evaluación en este país, ya en el siglo XXI. Evidenciar la importancia que tiene el conocimiento en las sociedades actuales para deliberar acerca de las políticas

28 "La Unidad organizacional que controla los supuestos en que se basan los actores de otros organismos oficiales puede dictaminar indirectamente los resultados de las políticas públicas" (CENTENO, 1997, p. 228).

29 "En estos casi cuatro años se ha dilapidado gran parte de la experiencia acumulada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, que incluía un rol señero en América Latina. Se ha perdido un variado número de instrumentos imprescindibles para la acción estatal y para el funcionamiento de la sociedad. (...) Se ha herido (¿de muerte?) la confianza de la población en el INDEC y, por ende, en el Estado mismo, con el deterioro de la calidad de cualquier información recabada o construida por el instituto oficial. En definitiva, se ha incumplido una obligación elemental del Estado. No debe omitirse que estas distorsiones —intencionadas o no— pueden resultar en piezas claves de la interpretación histórica, ya que pueden servir para ilustrar los procesos reales vividos o para construir una versión de hechos inexistentes pero que cobran vida a partir de su repetición" (LINDENBOIM, 2010, p. 32).

30 Pareciera que a veces, a las estadísticas y a las evaluaciones argentinas hay que explicarles como a los niños, que solo el arquero puede tocar la pelota con las manos, si no es trampa, pero la anomia sigue allí queriendo enredar las cosas.

implementadas y para establecer buenas planificaciones pareciera estar de más, sin embargo, más allá de las intervenciones públicas de algunos investigadores, dentro del espacio académico de la Educación no se logró coincidir en una decisión colectiva y determinante para manifestarse frente al Estado con cierta presión y visibilidad pública sostenida para producir correcciones en el trato que se brindaba a la información oficial. Esto, en buena medida, evidenciaba la debilidad de este espacio y sus propias imposibilidades para conformar un ámbito de confrontación articulada en pos de una mayor y mejor información acerca del sistema.

La gravedad de que instituciones como el INDEC hayan sufrido modificaciones tan severas muestra un rasgo anti-moderno en la administración estatal argentina³¹ (que no comenzó ni concluirá con este Gobierno), siempre y cuando se entienda que un rasgo de la modernidad es la necesidad del conocimiento —recabado con cierto estándares metodológicos y científicos, junto con consensos y conflictos sociales y políticos (CENTENO, 1997) — para la acción pública (STEHR, 2000), según el cual el cúmulo de información que tiene y produce un determinado Estado —y sus diversas instituciones encargadas de hacerlo— provoca no solo un fortalecimiento simbólico y estructural del mismo, sino que también permite una toma de decisiones informada hacia el futuro.

Las dificultades no son nuevas (SIKKINK, 2009; DANIEL, 2013) pero es urgente establecer y reestablecer ciertas prioridades ineludables en materia de conocimiento estatal que permitan a toda la ciudadanía contar con información pública sobre sí misma. El ninguneo y la retención de la información pública es grave, siempre, pero sobre todo se torna un factor comprometedor para quienes más necesitan de esa información, ya que dependiendo de ella reciben una ayuda más rápida y adecuada a sus necesidades. Un Estado que informa mal o desinforma está no solo devaluando la palabra oficial sino también difiriendo decisiones que son centrales para los sectores más relegados socio-económicamente —lo cual significa posponer acciones necesarias sobre la repitencia, el abandono, la marginalidad, etc.—.

El envilecimiento de las cifras pareciera dejar el control del saber social — educación, economía, pobreza, indigencia, precios, etc.— a las decisiones del Gobierno de turno —sea cual fuere—, empobreciendo al Estado y supeditando en ello al conjunto de la sociedad que desconoce y no tiene las capacidades para

31 Rasgos claramente contrarios a los sugeridos en el documento de CEPAL (2004).

hacerse de los datos fidedignos, y queda así a merced del avance del mercado, los medios de comunicación y las consultoras privadas que producen datos con reconstrucciones de dudosa procedencia y metodología. La retirada del Estado que desfigura el conocimiento de lo real —ya complejo *per se*—, condena a la sociedad a jugar a las adivinanzas acerca de lo que —le— ocurre, sume a la ciudadanía en una cierta orfandad informativa —incumpliendo un derecho— que deja el hueco anhelado para que emerjan los acechantes padres putativos privados con sus intereses *non —semper— sanctos*. Este paisaje fecundo en espectros de la realidad (DESROSIÈRES, 2011) invita al resurgimiento de aquella pregunta que se hacían los niños desahuciados ante los problemas irresolubles: y ahora, si el Estado envilece nuestras cifras —es decir, si es él mismo el que envilece los por cierto complejísimos datos acerca de lo que *somos y hacemos* como sociedad—, entonces “¿quién podrá socorrernos?”.

Referencias

- AGUERRONDO, I. (Coord.). *Institucionalidad de los Ministerios de Educación: los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*. París: IIEP, 2010.
- ARATA, N. et al. (Coord.). *La trama común: memorias sobre la carrera de Ciencias de la Educación*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, 2009.
- BEKER, V. La época del “más mentiroso que el INDEC”. *Clarín*, jul. 2012. Disponible em: <http://www.clarin.com/opinion/epoca-mentiroso-INDEC_0_739726090.html>. Acceso em: 20 ago. 2013.
- BEKER, V. Todo empezó con el INDEC. *La Nación*, maio 2013. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/1580131-todo-empezo-con-el-INDEC>>. Acceso em: 20 ago. 2013.
- BUCHBINDER, P.; MARQUINA, M. *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008. Disponible em: <http://globalbackend.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=c206f026-42ed-4239-beb9-0b807cc80709>. Acceso em: 20 ago. 2013.

CAES. *Informe del Consejo académico de evaluación y seguimiento de la actividad del Instituto Nacional de Estadística y Censos*. set., 2010. Disponible em: <<http://www.cronista.com/documentos/caes.pdf>>. Acceso em: 10 ago. 2013.

CENTENO, M. A. Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, [S. l.], n. 146, v. 37, jul.-set., p. 215-239, 1997.

CENTRO DE ESTUDIOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS. *Análisis del informe de resultados ONE 2007: hacia un nuevo debate de los resultados de las evaluaciones de calidad educativa en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación CEPP, 2009. Disponible em: <<http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2011/01/An%C3%A1lisis-del-informe-de-resultados-del-ONE-2007.pdf>>. Acceso em: 30 mar. 2012.

CEPAL. *Manual de organización estadística, tercera edición: el funcionamiento y organización de una oficina de estadística*. Santiago de Chile: División de Estadísticas de la CEPAL, 2004. Disponible em: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/15497/P15497.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>>. Acceso em: 30 mar. 2012.

CUFRÉ, D. Los manejos del INDEC. *Página 12*, abr. 2008. Disponible em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-102443-2008-04-15.html>>. Acceso em: 3 mar. 2009.

DALAND, R. *Exploring brazilian bureaucracy: performance and pathology*. Washington: University Press of America, 1981.

DANIEL, C. *Números públicos: las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: FCE S.A., 2013.

DE LA FARE, M. La expansión de carreras de posgrado en Educación en Argentina. *Archivos de Ciencias de la Educación*, ano 2, n. 2, p. 103-120. Disponible em: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3178/pr.3178.pdf> Acceso em: 3 mar. 2010.

DESROSIÈRES, A. Las palabras y los números. Para una sociología de la argumentación estadística. *Apuntes de Investigación del CECYP*, jan./jun., p. 75-101, 2011.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, abr./jun., p. 339-356, 2011.

FILMUS, D. El impacto de la asignación por hijo. *Página 12*, mar. 2012 Disponible em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190566-2012-03-28.html>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

FILMUS, D.; PUIGGRÓS, A. ¿A dónde va la educación?. *Diario Clarín*, fev. 2006. Disponible em: <<http://edant.clarin.com/diario/2006/02/19/sociedad/s-01144327.htm>> .Acesso em: 3 mar. 2009.

FUNES, E. Envejecimiento de la modernidad: bicentenario de la Argentina: un siglo adelante, dos siglos atrás. In: CONGRESO REVOLUCIÓN, EMANCIPACIÓN, DEMOCRACIA E IGUALDAD: 1810-1910-2010. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2009.

GRIMSON, A. (Comp.). *Pasiones nacionales*. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

GRIMSON, A. et al. Argumentos para una mayor igualdad. *Página 12*, jan. 2012. Disponible em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-185201-2012-01-11.html>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

HOLLENSTEINER, S. Los intelectuales de izquierda, la política y la transición democrática en Argentina y Brasil. In: HOFMEISTER, W.; MANSILLA, H. C. F. *Intelectuales y política en América Latina: el desencantamiento del espíritu crítico*. Rosario: Homo Sapiens, 2003.

INFOBAE. *Hasta los gremios oficialistas no creen en los números del INDEC*. 2013a. Disponible em: <<http://www.infobae.com/2013/01/16/691652-hasta-los-gremios-oficialistas-no-creen-los-numeros-del-INDEC>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

INFOBAE. *Sileoni y el nivel educativo: no es necesario saber cuánto bien o mal nos va*. jun. 2013b. Disponible em: <<http://www.infobae.com/2013/06/26/717212-sileoni-y-el-nivel-educativo-no-es-necesario-saber-cuanto-bien-o-mal-nos-va>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

JUNTA INTERNA ATE-INDEC. El INDEC. *Página 12*. 2011. Disponível em: <<http://www.tel.org.ar/spip/spip.php?article171>>. Acesso em: 3 maio.

LA NACIÓN. *Habrá exámenes en noviembre para medir la calidad de la enseñanza*. 27 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/514464-habra-examenes-en-noviembre-para-medir-la-calidad-de-la-ensenanza>>. Acesso em: 3 maio 2010.

_____. *El laberinto de los datos laborales*. jul. 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1488779-el-laberinto-de-los-datos-laborales>>. Acesso em: 3 abr. 2013.

_____. *Sileoni, contra los rankings de calidad*. jun. 2013. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1595490-sileoni-contralos-rankings-de-calidad>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

LA POLÍTICA ONLINE. *El manejo del INDEC fue un boomerang para el gobierno*. 4 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/69784/%E2%80%99Cel-manejo-del-INDEC-fue-un-boomerang-para-el-gobierno.html>>. Acesso em: 4 jun. 2012.

LINDENBOIM, J. Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales? *Trabajo y Sociedad*, Santiago del Estero, n. 16, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712011000100002&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 1 de fev. 2014.

LITWIN, E. Editorial. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Buenos Aires, ano 10, n. 21, dez., p.1-2, 2002.

LOVISOLO, H. *Vecinos distantes: universidad y ciencia en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Del Zorzal, 2000.

LUHMANN, N.; SCHORR, K. *El sistema educativo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara; Universidad Iberoamericana; Iteso, 1993.

MICELI, S. *História das Ciências Sociais no Brasil*, volume 1. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais; IDESP, 1989.

PORTAL EDUCAR. *Mariano Narodowski*: con la disolución de la asimetría se pierde la educación. *Educar*, maio, 2006. Disponível em: <<http://portal.educ.ar/noticias/entrevistas/mariano-narodowski-con-la-diso.php>>. Acesso em: 12 maio 2012.

OSZLAK, O. El apuro por actuar sin conocer. *Clarín*, dez. 2010. Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2010/01/19/opinion/o-02122768.htm>>. Acesso em: 1 mar. 2013.

_____. Políticas de Estado: la costumbre de la improvisación. *La Nación*, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1645836-politicas-de-estado-la-costumbre-de-la-improvisacion>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

PÁGINA 12. El INDEC según la oposición. nov. 2010. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-157509-2010-11-25.html>>. Acesso em: 1 jun. 2011.

PALAMIDESSI, M.; SUASNÁBAR, C.; GOROSTIAGA, J. *Investigación Educativa y Política en América Latina*. Buenos Aires: Noveduc, 2012.

PAUTASSI, L. El bicentenario de la política social ¿nuevos modelos o viejas estrategias?. *POSTData*, n. 14, ago., p. 185-203, 2009.

PAVIGLIANITI, N. *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires: MEJ/PNUD, 1988.

POUSADELA, I. Las políticas públicas y las matrices nacionales de cultura política. In: GRIMSON, A. (Comp.). *Pasiones nacionales*, Buenos Aires: Edhasa, 2007.

REVISTA ARGENTINA DE EDUCACIÓN. Editorial, Buenos Aires, ano 24, n. 29, dez., p. 5-6, 2005.

RIVAS, A. El escenario de la segregación social. *La Nación*, set. 2009. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1179560-el-escenario-de-la-segregacion-social>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

SIKKINK, K. *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil*: Fondizi y Kubitschek. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

STEHR, N. Le savoir en tant que pouvoir d'action. *Sociologie et sociétés*, v. 32, n. 1, p. 157-170, 2000.

SUASNÁBAR, C. *Universidad e Intelectuales*: educación y política en la argentina. 1955-1976. Buenos Aires: FLACSO/Manantial, 2004.

_____. Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda política: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*, Buenos Aires, v. 9, n. 10, p. 83-93, 2005.

TEDESCO, J. C. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, n. 3-4, nov. 1990, p. 80-87, 1990.

TERÁN, O. La experiencia de la crisis. *Revista Punto de vista*, Buenos Aires, año 25, n. 73, ago. 2002.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO. *Comunicado de prensa del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento del INDEC*. dez. 2009. Disponible em: <<http://www.unr.edu.ar/noticia/2315/comunicado-de-prensa-del-consejo-academico-de-evaluacion-y-seguimiento-del-INDEC>>. Acceso em: 23 nov. 2013.

O aviltamento dos números. Um olhar moderno sobre o INDEC e os operativos nacionais de avaliação na Argentina no século XXI

Resumo

Este artigo analisa as dificuldades da Argentina para fortalecer as capacidades dos órgãos especializados na produção de estatísticas e avaliação em um contexto moderno. Para isso, são descritos dois eventos recentes que tendem a desvalorizar os dados públicos: o primeiro relacionado com a intervenção do Instituto Nacional de Estatística e Censos, e o segundo com alguns inconvenientes que ocorreram na divulgação dos Operativos Nacionais de Avaliação. São revistos vários posicionamentos públicos de funcionários de governo e especialistas do país que expressaram críticas ou considerações positivas dos desenvolvimentos. Concluímos enfatizando a urgência de gerar tanto uma maior transparência de números públicos, como uma melhoria na profissionalização dos organismos responsáveis por produzi-los.

Palavras-chave: Avaliação. Educação. Estatísticas. Argentina

The numbers debasement. A modern look on INDEC and national operational assessment in Argentina in the XXI century.

Abstract

This article analyzes the difficulties of Argentina to strengthen the capacities of the specialized organs in the production of statistics and evaluation in a modern approach. For this, two recent events have tended to debase public data are described: the first one related to the intervention of the National Institute of Statistics and Census, and the second one with some inconveniences occurring in the dispread of the National Operational Assessment. In this line are reviewed public positions of government officials and specialists in the country who have expressed criticism or positive regard of developments. We conclude by emphasizing the urgency of generating greater transparency of public figures as an improvement in the professionalization of the institutions responsible for producing them.

Keywords: Evaluation. Education. Statistic. Argentina.

