



SOCIEDAD ARGENTINA
DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN

V COLOQUIO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA

LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA FRENTE A LA ENCRUCIJADA DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA

1. **Área temática:**

GT - Usos de información estadística y acceso a datos públicos

2. **Título del Trabajo:** Las mesas de trabajo organizadas por SAIE-OEI-BID como dispositivos de constitución de agenda pública para el fortalecimiento y ampliación de los usos de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED)

3. **Autores/as:**

Montes, Nancy

FLACSO – nmontes@flacso.org.ar

Fuentes, Sebastián

FLACSO-UNTREF-CONICET – sfuentes@flacso.org.ar

4. **Título del Proyecto:** Mesas de diálogo para el fortalecimiento de los Sistemas de información educativa en Argentina (SAIE-OEI-BID)

5. **Palabras clave:** Información estadística – SIGED – SAT- Estadísticas públicas – Usos de información

6. **Ponencia completa:**

- *Introducción:*

La producción de datos educativos, su circulación y usos no constituyen fenómenos nuevos para los sistemas educativos en la región (McMeekin, 1998; Cueto, 1995). Sin embargo, el crecimiento de la producción de datos, su circulación por distintos medios y formatos y la apropiación y uso diferencial por parte de distintos actores sociales, en particular con posterioridad a la pandemia ocasionada por el COVID-19, requiere revisitar esa problemática e incorporar para su diagnóstico y análisis el desarrollo de procesos tecnológicos y de herramientas que interpelan los modos de producción *tradicionales* de información y sus esquemas de divulgación y acceso. El uso de los datos educativos para la construcción de los diagnósticos y, por lo tanto, de los problemas públicos constituye una cuestión ineludible para mensurar y producir agenda en torno al derecho a la educación.

El desarrollo de datos e indicadores sobre el cumplimiento del derecho a la educación se articula en las últimas décadas con la proliferación de posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales, configurando la vida cotidiana de personas, escuelas, estados, universidades, empresas, organizaciones, sindicatos, todos actores que con distintos intereses y experticias, configuran el campo de producción de información en y sobre los sistemas educativos. Mediciones de brechas de acceso y egreso, seguimiento de trayectorias nominalizadas en contextos desiguales, reportes anuales que recuperan información administrativa o relevamientos en línea ante eventualidades, la agenda de la datificación en los sistemas educativos permiten, cada vez, más contar con visiones panorámicas y sistemáticas tanto como puntuales y sincrónicas sobre lo que efectivamente acontece a partir de las categorías creadas y los datos producidos ante requerimientos y situaciones específicas.

Esos desarrollos y modos de producción de datos se dan en un escenario signado por desigualdades en la configuración de las capacidades de los estados, de los recursos disponibles, de las orientaciones y de las priorizaciones de política educativa.

Los sistemas de gestión e información educativa (SIGED), cuyo desarrollo en algunos de los países de la región tienen ya 20 años (Montes, 2022), se han constituido como una herramienta fundamental para contar con diagnósticos que permitan fortalecer los procesos de planificación e implementación de políticas educativas a nivel nacional y jurisdiccional, fortalecer la gobernabilidad del sistema educativo y promover la rendición de cuentas.

En la Argentina, la definición política de avanzar en la consolidación de una base nominal de estudiantes inicia en 2012 con el proyecto denominado Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE), establecido en la Resolución Ministerial 1041/12. Con avances y retrocesos, recién hacia el año 2023 ha sido posible la disponibilidad de una “Base Nacional Homologada” con un conjunto de variables básicas cuya cobertura se ubica en mayo de 2024 en el 85% de la matrícula de todos los niveles y modalidades de enseñanza. Dada la condición federal de la Argentina, un conjunto de jurisdicciones venía desarrollando con anterioridad sistemas de información nominalizados, con usos mayormente orientados a la gestión escolar y/o a procesos administrativos (Bonelli, 2022), razón por la cual la compatibilización de estructuras y variables constituyó una de las dificultades en el proceso de consolidación de una base nacional.

Sin embargo, la utilización de estos recursos para otros fines vinculados a la planificación, a la mejora de la organización pedagógica o a la disponibilidad de nuevos indicadores que permitan un acompañamiento a las trayectorias y la identificación de grupos

específicos constituye aún un camino por recorrer. De la misma manera, el uso de información estadística y el análisis de los procesos vinculados a la producción de datos estatales tiene baja presencia en la agenda académica, tópico de interés del GT que organiza esta convocatoria, asunto que requiere iniciativas para ampliar la producción de conocimiento en los ámbitos universitarios y de centros de investigación.

En paralelo, la aceleración de los procesos de digitalización de la sociedad en los diferentes ámbitos (económicos, sociales, culturales), la datificación como fenómeno tecnosocial, la internet de las cosas y la inteligencia artificial organizan nuevos modos de viabilizar la producción, disponibilidad y acceso a recursos de información que aún no han permeado los procesos del gobierno y del planeamiento educativo (Morduchowicz y Suasnábar, 2023). Las formas de vida tecnológicas (Costa, 2011) -la incorporación y naturalización de tecnologías en las formas de producción y sostenimiento de la vida, sostenida en contenidos informacionales constantes, organizadores de la percepción y de la atribución de sentido- son inescindibles de la experiencia escolar y de los modos de pensar los problemas en el campo educativo, porque subjetivan y se hacen presentes en la manera en que entendemos toda experiencia social. Tematizar y objetivar la producción de datos en el sistema es un intento de conducir esos modos de vida y esos recursos en torno a una orientación de la política preocupada por las desigualdades, que la organización digital de la sociedad reproduce pero también habilita a ser problematizada en torno al derecho a la educación.

A partir de este diagnóstico, tres agencias vinculadas al financiamiento (BID), a la cooperación técnica (OEI) y a la investigación (SAIE) de las políticas en el sector educación propusieron un trabajo colaborativo que inició en 2023 y continúa, para la discusión y puesta en común de una agenda de tópicos y problemas que organizan la producción, disponibilización y acceso a recursos de información en el sector educativo.

Dado que las tres organizaciones tienen en común actividades relativas a la producción de conocimiento y a las políticas educativas como objeto de incidencia y/o de análisis, fue posible establecer objetivos específicos para convocar mesas de diálogo multiactorales.

- *Metodología:*

Las actividades desarrolladas por el dispositivo “Mesas de diálogo” que es objeto de esta ponencia pueden ser analizadas bajo la noción de “gobernanza” que Aguilar Villanueva (2023) postula, ya que tanto el armado como el análisis que aquí se presenta constituye un dispositivo que articula relaciones de saber y poder, experticias puestas en juego por actores que cuentan con sus propias estrategias de legitimación que, a su vez, buscan movilizar y articular otras experticias y agencias para configurar una agenda pública en torno a la información y el conocimiento en educación (Gorostiaga *et al.*, 2018; Fuentes, 2021).

Agendas tales como el derecho a la educación y el acceso a la información pública, si bien están comprendidas en los marcos normativos a los que los estados nacionales y subnacionales han suscripto y a los que les cabe una responsabilidad primordial, aún no se encuentran garantizadas en condiciones de igualdad. Constituyen un objeto de interés y de intervención no sólo de los ámbitos estatales y de gobierno sino de la sociedad toda y de las diferentes organizaciones que la integran (sector privado, ámbito académico, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, centros de investigación, think tanks, gremios y centros de estudiantes, asociaciones de familias, entre otras) y es esta configuración multiactoral, la que metodológicamente organizó las Mesas y el análisis que aquí se presenta. El análisis se sustenta en la revisión de las agendas de cada Mesa y de las minutas elaboradas por el equipo convocante.

Para Aguilar Villanueva, la gobernanza está implicada en la relación entre Estado y participación civil, relación que traza una agenda pública que legitima formas de conducción de la cosa pública

La aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño... comenzó a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 69 y 70).

Con este marco, las mesas han convocado a la participación de especialistas, investigadores/as, integrantes de equipos técnicos de los ministerios nacionales y jurisdiccionales de educación, funcionarios/as del sector público, representantes de organismos de crédito, de cooperación internacional, de universidades y de otras organizaciones que trabajan en el sector educativo para poner en común las acciones y decisiones que organizan los desarrollos vigentes de producción de información y las dinámicas a ellos asociadas. La convocatoria ha impulsado una perspectiva federal y plural en términos políticos e ideológicos a la que se ha integrado, toda vez que la temática lo ha permitido, la perspectiva regional o la de quienes tienen a la región como ámbito de intervención o de reflexión.

Así, durante el año 2023 participaron unas 65 personas vinculadas a 8 jurisdicciones, a 6 organismos regionales, a 6 universidades y centros de investigación y a 4 organizaciones de la sociedad civil (asociaciones, fundaciones y think tanks).

Un conjunto de preguntas transversales organizaron las participaciones y las convocatorias:

- ¿Qué aspectos son relevantes para avanzar en los consensos necesarios para consolidar una base federal de información nominalizada de estudiantes?
 - ¿Existen agendas convergentes o divergentes entre las provincias y el ámbito federal?
 - ¿Existen los marcos normativos adecuados para avanzar en los usos prescriptos y en la definición de quiénes pueden acceder a qué tipo de información?
 - ¿Qué dimensiones y actores (por sus roles estratégicos) no deberían estar ausentes de las mesas de diálogo para el fortalecimiento de los SIGED?
 - ¿Es posible actualizar el diagnóstico de la situación actual del desarrollo de los SIGED en nuestro país e identificar estados de avance y perspectivas de desarrollos para los próximos años?
-
- *Hallazgos:*

En relación con los tópicos abordados, la mayoría de ellos están orientados a cuestiones que han sido poco abordadas o que son desafíos identificados en las implementaciones y desarrollos recientes.

El primer encuentro contó con la participación de las autoridades nacionales a cargo del relanzamiento del proyecto SINiDE y del desarrollo de Sistemas de Gestión y con especialistas que elaboraron un diagnóstico sobre el estado de situación de las provincias argentinas en relación con el desarrollo de sistemas nominales. Participaron autoridades máximas de 4 jurisdicciones y el objeto de trabajo fue la gobernanza y la organización

institucional que, en un país federal, organiza el funcionamiento y existencia de los sistemas de información.

El segundo encuentro tuvo como eje temático los aspectos normativos y regulatorios que enmarcan la producción de datos estadísticos y administrativos. Allí se trabajó -desde posiciones expertas en agencias estatales y no estatales vinculadas a la producción de datos- sobre desarrollos regionales y nacionales en materia de protección de datos personales y quedó evidenciado el atraso de nuestro país en materia de regulación para el ámbito estadístico. El marco normativo vigente establece una serie de obligaciones y derechos asociados a la difusión y el uso de información educativa de naturaleza estadística bajo un paradigma pre-tecnológico. Sin embargo, dada la naturaleza administrativa de muchos de los datos que se recolectan, la ausencia de criterios claros y unívocos para establecer qué tipo de datos y de usos deben responder a estas regulaciones y las tensiones manifiestas entre diferentes normativas, generan un escenario donde se debaten aún hoy distintos criterios de implementación frente a diferentes escenarios de uso, habilitando interpretaciones restrictivas o permisivas que las autoridades estatales ponen en juego según las demandas que reciben. El campo de la producción de datos es un espacio contencioso, sujeto a intereses que las normas no logran articular, estabilizar de modos coherentes para los mismos actores implicados.

El tercer encuentro se organizó en torno a las condiciones de infraestructura necesarias para el desarrollo de los SIGED, convocando a expertos/as que han intervenido en la implementación de infraestructuras, que las estudian y a decisores/as implicados/as en su gestión. Los contextos tecnológicos altamente cambiantes, los *softwares* y plataformas empleadas, la seguridad en el manejo y conservación de los datos y el desarrollo de perfiles específicos para su gestión, constituyen contextos y tópicos que requieren de decisiones y consensos, ya que determinan la viabilidad y sostenibilidad de los SIGED. La interoperabilidad de los sistemas condiciona su integración en la organización federal del sistema educativo, así como la función de los perfiles y las acciones de capacitación

que para sus usos se implementen. Los desarrollos informáticos y los perfiles que se contratan para su sostenimiento actúan en el marco de una industria de servicios digitales en la que los salarios promedio son más altos que los del sector estatal, dificultando así la permanencia del personal. En algunas jurisdicciones, los SIGED sostienen cuestiones cruciales y sensibles tales como la liquidación de los sueldos docentes, por lo que su mantenimiento y seguridad conllevan importantes esfuerzos que trascienden el uso informativo de datos. Las decisiones en torno a la infraestructura implican entonces decisiones tanto administrativas, como pedagógicas, económicas y políticas y no solo de carácter meramente tecnológicas sobre qué plataformas y softwares emplear.

El último encuentro realizado en 2023 abordó uno de los tópicos que sí ha tenido producciones de conocimiento asociadas en los últimos años, en particular por parte de organismos regionales y otras organizaciones (IIPE UNESCO, CIPPEC) sobre los usos de los SIGED y de los Sistemas de Alerta Temprana, de desarrollo incipiente en algunas provincias del país. Ya se cuenta con herramientas para medir, clasificar y tipificar usos efectivos de datos a niveles de gestión educativa (escolar y provincial), así como obstáculos y recursos que operan en desiguales y diferenciales apropiaciones en cada contexto jurisdiccional o nacional.

Es posible hallar una convergencia de agendas, que opera tanto en el interés de los actores convocantes (SAIE, OEI, BID) como en la disponibilidad de los actores y perfiles convocados para socializar miradas expertas y estudios. En la comunidad académica existe un diagnóstico sobre la creciente disponibilidad de datos y un uso aún escaso en la investigación en educación, al tiempo que se detecta la necesidad de fortalecer capacidades y usos de datos estadísticos en la investigación educativa. Sobresale una agenda en la que se hace presente la producción de estudios *ad hoc* sobre el tema SIGED y los datos en el sistema educativo, antes que investigaciones y programas de investigación científica sobre el tema. No obstante, la misma Mesa y la participación de

la SAIE con su priorización de la agenda federal ya constituye una intervención que avanza en esa dirección.

En la agenda de los organismos de cooperación y financiamiento, la agenda de los SIGED se configura en torno a la relación y los requerimientos de los gobiernos/ministerios de educación, ya que son convocados por algunos estados para asesorar y producir datos o fortalecer capacidades. Esa mirada experta permite identificar brechas y avances disímiles entre jurisdicciones y la ausencia de una agenda más federal, consolidada y sostenida, entre otros problemas que los actores y perfiles convocados en la mesa refrendan.

Las Mesas de diálogo son así altamente valoradas por los actores convocados que, en todos los casos, han manifestado la necesidad de generar conversaciones entre sí y con especialistas con expertises diferentes que involucren al desarrollo de los SIGED (tecnológicos, legales/normativos, políticos, etc.). El abordaje de las formas de vida atravesadas por lo informacional requiere miradas expertas que cuenten con canales de mayores articulación y diálogo.

Se identifican a su vez dos inequidades puntuales articuladas en torno a las tecnologías informacionales: por un lado, la de las capacidades estatales dispares entre jurisdicciones, hipótesis corroborada a lo largo de las cuatro mesas en los distintos aspectos abordados. Por el otro, la desigualdad como objeto de intervención tecnológica, política, pedagógica e informacional de los mismos SIGED, sistemas que, de maneras cada vez más refinadas y complejas pueden dar cuenta de las desigualdades específicas que hacen a lo nodal de los problemas de escolarización en la Argentina, como en el caso del nivel secundario son los SAT en torno a las trayectorias/abandono.

En relación con los tópicos abordados, se verificó una interesada recepción, en particular en aquellas dimensiones en las que aún hay conflictos de relevancia, como es la relativa a los marcos regulatorios y a la infraestructura tecnológica. En el primer caso se organizó la producción de un texto que da cuenta de la existencia de regulaciones y los campos que

son alcanzados por ella (Suasnábar y Valencia, 2024). En relación con el otro tópico, sigue organizando la agenda de intervención e inversión requeridas para mejorar la conectividad, el equipamiento y la disponibilidad de recursos humanos, en un contexto en el que resulta compleja la contratación de perfiles que son demandados por el mercado a valores difíciles de costear con los presupuestos estatales.

- *Discusión:*

En el marco de la estructura de gobernanza, las mesas de diálogo constituyen una confluencia entre experticias que efectivamente están dispersas -a nivel territorial/jurisdiccional, a nivel disciplinario y de conocimientos específicos- y que, reunidas, producen una agenda que permite ubicar los SIGED en distintas escalas y formaciones:

1) las distintas prioridades de los/as decisores/as políticos/as provinciales que, a su vez, son cambiantes según cada etapa de gobierno, ubican a los SIGED en el campo de las principales definiciones hoy vigentes en la política educativa. La datificación de los sistemas educativos configura así no solo una inercia sistémica -seguir produciendo los datos que históricamente produce el sistema- sino, también, una instancia de nuevas demandas de conocimiento para la comprensión y dimensionamiento de los problemas. Es decir: producir datos, invertir en infraestructura, formar perfiles y sostener la producción es el resultado de procesos vinculados a la manera en la que socialmente se construyen los problemas públicos del sector educativo en un escenario de formas de vida tecnológicas donde lo informacional es tanto demanda como forma de leer aquellos problemas.

2) las problemáticas de los SIGED enlazan al sistema educativo con otros ámbitos y dimensiones de la gestión pública, características de la gobernanza en los Estados contemporáneos. La producción de datos educativos está atravesada por dimensiones

jurídicas/normativas, de infraestructura, de formación de personal, que ubican a los SIGED en el ámbito más amplio de las estadísticas y datos públicos, por un lado y de la necesidad de contar con la intervención de agendas estatales extra sistema educativo (jurídicas, tecnológicas, etc.), por otro. Es decir que, la dimensión pedagógica de los SIGED no puede quedar deslindada de esas otras dimensiones y de la intervención y experticia estatal interagencial (INDEC, Agencia de Protección de Datos Personales, entre otras).

3) la agenda de producción de datos de los SIGED -tal como lo demuestra la misma Mesa OEI-SAIE-BID conlleva la articulación de agencias extra estatales dado que sus experticias enriquecen la mirada sobre sus usos actuales y posibles y contribuyen a sostener una agenda sobre la necesidad de SIGED sólidos, interoperables y seguros que respondan a requerimientos de datos simples o acumulados para los distintos actores del sistema que garantizan el derecho a la educación. Los actores y perfiles convocados a dialogar para brindar su experticia sostienen que la convergencia de agendas y problemas a ser abordados -incluso entre provincias con distinto nivel de desarrollo de los sistemas- no suele ser común y que el dispositivo de las mesas habilita a intercambios que, incluso al interior de las mismas burocracias, son difíciles de convocar y sostener.

La producción, circulación, apropiación de datos está desigualmente distribuida, porque lo están también las capacidades estatales y las condiciones para demandar usos que puedan hacer legibles los problemas de los diferentes niveles de los sistemas educativos (nacionales, jurisdiccionales, municipales) así como las intervenciones y las decisiones políticas más adecuadas y oportunas.

Los encuentros permitieron también articular para fortalecer los intercambios entre perfiles y expertas/os y determinadas organizaciones, de manera que sea posible movilizar una agenda pública que se haga más robusta, orientada hacia el abordaje de aquellos problemas públicos que requieren gobernanza. Las Mesas de Diálogo han



SOCIEDAD ARGENTINA
DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN

constituido un lugar para socializar miradas expertas desplegadas desde la gestión educativa (en ministerios, universidades, organismos de cooperación y financiamiento que trabajan con los gobiernos provinciales), así como presentar para la discusión estudios e investigaciones desplegados por actores con distintas posiciones en fundaciones, universidades, organismos de cooperación, entre otros. Constituyen así un dispositivo de gobernanza. La noción de gobernanza, si bien suele organizar la participación de muchos actores, aún tiene modos incipientes de anclaje en algunas temáticas en particular, como lo es la que organiza la condición de los sistemas de información en nuestro país actualmente.

Referencias bibliográficas:

Aguilar Villanueva, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bonelli, S. (2022). A 10 años de la creación del SInIDE: ¿dónde estamos hoy? Buenos Aires, Observatorio de Argentinos por la Educación.

Costa, F. (2011). Apuntas sobre las “formas de vida tecnológicas”. *Revista Sociedad*, 29/30.

Cueto, S. (Comp.). (2005). *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile, PREAL-GDN.

Fuentes, S. (2021). El conocimiento sobre la educación secundaria en la Argentina: la Base RIES como lente e intervención en el campo. *Revista Del IICE*, (50), 25-40.
<https://doi.org/10.34096/iice.n50.11264>

Gorostiaga, J.; Palamidessi, M.; Suasnábar, C. e Isola, N. (2018). *Investigación y política educativa en la Argentina post-2000*. Buenos Aires, Aique.

Mc. Meekin, R. (1998). *Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe Informe de un estudio sobre la situación de las estadísticas educativas, indicadores y sistemas de información para la administración en la región y lecciones a aprender de otras regiones*. Washington, BID.



SOCIEDAD ARGENTINA
DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN

Montes, N. (2022). *Usos de los sistemas de información en el planeamiento y gestión de políticas educativas en América Latina*. Buenos Aires, IPE UNESCO.

Morduchowicz, A. y Suasnábar, J. (2023). *El planeamiento educativo en la era de la Big Data. Nuevas perspectivas para viejos (e irresueltos) desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Suasnábar, J. y Valencia, D. (2024). *Hacia el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Información Educativa en clave nominalizada. Aspectos normativos de la generación, uso y protección de datos en Argentina y cinco jurisdicciones seleccionadas*. Buenos Aires, Organización de Estados Iberoamericanos.