



PISA en el contexto latinoamericano: los casos de Argentina, Brasil y Chile

PISA in a Latin American context: the case of Argentina, Brazil and Chile

Mariana Leal - Cristian Perez Centeno

Resumen

El trabajo analiza el grado de ajuste entre los objetivos -implícitos y explícitos- establecidos por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y los objetivos -implícitos y explícitos- que se plantean los países en desarrollo en sus normativas y líneas de acción. Específicamente se consideran los casos de Argentina, Brasil y Chile para el nivel secundario de educación.

A través de un análisis crítico de documentos de la OCDE - particularmente de los informes PISA- se contrastan los objetivos de este Programa y los planteados en las políticas educativas nacionales de los países mencionados.

Los resultados del estudio cuestionan la articulación entre los objetivos nacionales que guían las políticas de países emergentes y las orientaciones de las políticas supranacionales diseñadas a partir de sistemas de evaluación de la calidad y de instrumentos estandarizados, objetando la pertinencia de la herramienta de evaluación para los países estudiados. Estos instrumentos, contruidos por países centrales a partir de sus propios criterios e intereses, no necesariamente atienden los intereses y necesidades de los países en desarrollo de América Latina, cuyos sistemas educativos se asientan sobre una fuerte desigualdad.

Mientras que trabajar sobre la atención de las inequidades en el acceso, permanencia y calidad de sus sistemas educativos es un aspecto central para los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, los informes PISA no necesariamente tienen esta prioridad.

Palabras clave: PISA – Evaluación - Argentina – Brasil – Chile – Educación Comparada

Abstract

The paper analyzes settlement degree between implicit and explicit goals established by OECD's Program for International Student Assessment (PISA) and implicit and explicit goals defined by developing countries in their regulations, plans and programs for secondary education. In particular, it considers the cases of Argentina, Brazil and Chile.

Through a critical analysis of official OECD documents -specifically PISA reports- its educational goals are matched with those set on aforementioned countries education policies.

Article results question articulation between national goals that guide developing countries policies and supranational policy guidelines designed since quality assessment systems and standardized tools, questioning appropriateness of assessment tools for studied countries. These assessment tools built by central countries based on their own need and interests which do not necessarily reflect interests and needs of Latin American emerging countries whose educational systems have a strong inequality.

While solve deep inequalities on access, finalization and quality of their educational systems is a central topic for Argentina, Brazil and Chile governments, PISA reports do not necessarily establish them as a priority.

Keywords: PISA – Assessment - Argentina – Brazil – Chile - Comparative Education



1. Introducción

El presente trabajo compara los objetivos implícitos y explícitos establecidos por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con los objetivos implícitos y explícitos que se plantean países latinoamericanos en desarrollo en sus normativas y líneas de acción. En particular consideraremos los casos de Argentina, Brasil y Chile. Asimismo nos enfocaremos en la educación secundaria ya que es este nivel presenta el mayor desafío para América Latina: mientras que la cobertura del nivel primario es prácticamente total, cuando se considera el nivel medio ésta disminuye rápidamente.

El propósito último de esta comparación es analizar la razonabilidad de la participación en el Programa PISA por parte de países que no intervienen en el desarrollo de la herramienta—sólo participan administrando la prueba entre sus estudiantes-, en función de su pertinencia para evaluar (o realizar aportes que faciliten la evaluación de) sus propios objetivos nacionales.

Metodológicamente, se contrastan las lógicas, objetivos y políticas de ambos actores: la OCDE -por un lado- y los tres países mencionados a través del análisis documental. El camino para realizarlo es tan sencillo como directo: se comienza analizando qué, cómo y para qué evalúa PISA, luego se identifican los objetivos nacionales de Argentina, Brasil y Chile en torno a la educación secundaria (que es el ámbito de aplicación del Programa), para finalizar considerando el ajuste entre ambos.

Consecuentemente, los resultados del estudio buscan poner en cuestión la articulación entre los objetivos nacionales que guían las políticas de países emergentes y las orientaciones de las políticas supranacionales diseñadas a partir de sistemas de evaluación de la calidad y de instrumentos estandarizados de medición. Estos instrumentos son construidos por países centrales a partir de sus propios criterios e intereses y no necesariamente reflejan los intereses y necesidades de los países en desarrollo de América Latina, cuyos sistemas educativos se asientan sobre una fuerte desigualdad en el acceso a la educación. Mientras que trabajar sobre las inequidades es un aspecto importante de los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, los informes PISA no necesariamente tienen esta prioridad.

Antes de proseguir, debe mencionarse que este trabajo es parte de una investigación más amplia -aún en estado inicial- acerca de la contextualización de los resultados de evaluaciones estandarizadas internacionales para el caso nacional argentino y de la pertinencia de dicha herramienta, que es parte de la investigación de maestría que Mariana Leal desarrolla bajo la dirección de Cristian Perez Centeno¹. Aquí se ofrece un avance parcial de los resultados de la misma.

La elección del Programa PISA para desarrollar la comparación propuesta se debe a que, justamente, es la única evaluación internacional aplicada sistemáticamente en el nivel secundario en la región, así como a su alto impacto internacional que favorece el abordaje del objeto de estudio delimitado en la investigación en desarrollo. Esta decisión no desconoce la existencia de otros estudios internacionales realizados por otros organismos multilaterales o internacionales (como el Estudio Regional Comparativo y Explicativo que lleva adelante la OREALC/UNESCO, o bien otros implementados por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement -IEA-) que no alcanzan al nivel educativo bajo estudio o bien no se aplican sistemáticamente o con participación de una cantidad mínima de países latinoamericanos.

En términos de la temática del Congreso Mundial de Educación Comparada² para el cual fue escrito, “Nuevos tiempos, nuevas voces”, el artículo busca presentar una voz latinoamericana que atiende al debate actual acerca de este tipo de herramientas y las dificultades asociadas a ellas. En particular, en el caso argentino y regional ha cobrado inusitada relevancia fundamentalmente derivada de los pobres resultados que los países de América Latina muestran en comparación con los de otras regiones del mundo, del uso político y comunicacional de los resultados obtenidos—casi siempre simplista, reductor y sin impacto en el sistema educativo-, así como de propuestas y recomendaciones político educativas derivadas del análisis de resultados provenientes de organismos internacionales. No debe dejar de mencionarse el hecho de que varios países de la región actualmente se encuentran analizando y desarrollando vías alternativas de evaluación internacional que respondan a las realidades y objetivos propios.



2. El programa PISA

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos es un programa de la OCDE que evalúa el aprendizaje de los estudiantes de 15 años que se encuentran matriculados en el sistema educativo formal de los países miembros de la OCDE y de otros países asociados.

Las pruebas de PISA son aplicadas desde el año 2000 en ciclos de tres años y en cada ciclo, se establece un dominio central de evaluación -lectura, matemática o ciencias-; el 60% de la prueba corresponde a preguntas relativas a esa área principal. Hasta el momento se ha desarrollado en 5 oportunidades. Los países latinoamericanos no han participado masiva ni sistemáticamente de esta evaluación aunque la están incrementando paulatinamente.

En el año 2000, año de la primera edición de PISA participaron 32 países. La cantidad de países involucrados fue creciendo hasta alcanzar 65 en la última ronda, llevada a cabo en 2012. Su objetivo es evaluar los aprendizajes en las áreas de ciencias, matemáticas y lectura bajo un enfoque de competencias. Es decir que se centra más en la capacidad de los jóvenes de utilizar sus conocimientos y sus habilidades para hacer frente a los desafíos de la vida futura que en saber hasta qué punto dominan un programa concreto. Los resultados de estas evaluaciones luego son sistematizados en Informes que presentan los resultados obtenidos por cada uno de los países y un apartado con recomendaciones educativas destinado a los estados cuyos alumnos fueron evaluados.

Según sea el desempeño del estudiante, éste se situará en alguno de los 6 niveles establecidos, siendo 6 el nivel que representa las puntuaciones más altas, y el 1 las más bajas.

Además, PISA incorpora variables contextuales -socioeconómicas y culturales- para analizar los resultados de la evaluación de aprendizajes en función de las mismas. Es decir que a partir de la evaluación de competencias de los estudiantes, se analiza su distribución en cada una de las categorías de las variables de contexto para extraer conclusiones³. Las variables socioeconómicas, socioeducativas y culturales no operan, bajo esa lógica, como factores explicativos que contextualizan y ofrecen un marco de sentido a los resultados escolares obtenidos.

Por otro lado, el Programa está conducido por una Junta de Gobierno (JGP) integrada por representantes de todos los miembros de la OCDE y de los países asociados al Programa. Chile y México son los dos únicos países de América Latina que son miembros de la OCDE, mientras que Brasil es el único estado asociado a PISA de la región. Cada estado miembro y cada estado asociado a PISA tiene un representante en la JGP, designado por el ministerio de educación. Los demás estados que participan en PISA participan de la JGP en calidad de “observadores”.

El diseño y la implementación de las evaluaciones, dentro del marco establecido por la JGP, es responsabilidad del Consorcio Internacional PISA que según indican sus informes está formado por instituciones de Australia, Países Bajos, Japón y una empresa de Estados Unidos, entre otros. Aunque formalmente los países participantes en PISA tienen la facultad de realizar pedidos o sugerencias de cambio y ajustes al Programa, la posibilidad real de introducir modificaciones es acotada y se relaciona con la capacidad política de hacerlo. Recientemente, los países del MERCOSUR han realizado una solicitud de cambios técnicos y metodológicos⁴ que se encuentra en proceso.

3. PISA y la OCDE: objetivos y enfoque.

La OCDE es una organización intergubernamental que reúne a los 34 países más desarrollados del mundo comprometidos con la economía de mercado y la democracia, y busca constituirse como foro de debate, desarrollo y perfeccionamiento de políticas económicas y sociales. Sus principales propósitos son -según lo define- contribuir a una sana y sólida expansión económica de los países, contribuir a la expansión del comercio mundial, lograr la máxima expansión posible del crecimiento económico y el empleo, entre otros.

A partir de lo anterior fácilmente se deduce la función que la OCDE asigna a la educación: además de ser determinante para la cohesión social, lo es para el crecimiento económico. De esta forma la educación se constituye en la herramienta central de formación de la mano de obra que contribuye al crecimiento económico de las naciones. En el informe del año 2006 se menciona:



A los 15 años, muchos alumnos se acercan a grandes transiciones de la educación al trabajo o a la educación superior. Su rendimiento en el colegio y su motivación y sus actitudes hacia las ciencias pueden tener una influencia significativa sobre sus caminos futuros en la educación y en el trabajo. Estos, a su vez, pueden tener un impacto no sólo sobre la carrera y las perspectivas salariales individuales, sino también sobre la efectividad con la que el capital humano se desarrolla y se utiliza en las economías y las sociedades de la OCDE (OCDE, 2008: 67).

Más claramente, en el Informe correspondiente al año 2009, la OCDE plantea:

Mientras que los resultados educativos son un fuerte predictor del crecimiento económico, la ganancia y el gasto en educación por sí solos no garantizan mejores resultados. En general PISA muestra que la imagen de un mundo claramente dividido entre países ricos y bien educados y países pobres con baja educación, es desactualizada. Este hallazgo representa a la vez una amenaza y una oportunidad. Es una amenaza para las economías avanzadas que no tendrán por siempre un 'capital humano' mejor que en otras partes del mundo. En tiempos de una profundización de la competencia mundial, estas economías tendrán que trabajar intensamente para mantener una base de conocimientos y habilidades que respondan a demandas cambiantes. (OCDE, 2010 a: 3, traducción propia).

Un análisis del tipo de tareas que son capaces de llevar a cabo los estudiantes del nivel 5 sugiere que quienes alcanzan este nivel serán trabajadores con conocimientos de 'clase mundial' del mañana por lo que la proporción de estudiantes del país que alcance este nivel es relevante para su futura competitividad económica (OCDE, 2010 b: 52).

El rápido crecimiento de la demanda de trabajadores altamente calificados ha dado lugar a una competencia global por el talento. Los altos niveles de habilidades son críticos para crear conocimientos, tecnologías e innovaciones, y por lo tanto son claves para el crecimiento económico y el desarrollo social. Mirar los mejores desempeños de los estudiantes en lectura, matemática y ciencia permite a los países estimar su futura masa de talento (OCDE, 2010 b: 154. Traducción propia)⁵

Rizvi y Lingard (2012) señalan que esta mirada técnica bajo el marco imperativo de la globalización plantea una perspectiva instrumental de la educación en función del desarrollo económico que forma sujetos sociales donde las redes de información desempeñan un papel crucial para sustentar las actividades del mercado. También indican que la OCDE se convirtió en la principal fuente internacional de expertise técnica en estadísticas educativas y que esa capacidad técnica privilegia un abordaje cuantitativo de la política y un enfoque de tipo costo- beneficio, soslayando discusiones más amplias a fin de promover una mirada centrada en la eficiencia y eficacia de las políticas educativas. De esta manera –continúan los autores-

la OCDE promovió una noción específica de la buena gobernanza en la educación centrada en la transparencia de los procesos de toma de decisión, las tecnologías de medición del desempeño educativo, las referencias internacionales de excelencia, los mecanismos para garantizar la calidad educativa, la utilización eficaz de los recursos públicos, entre otras. Cuestiones que responden sobre todo a la eficacia económica definida ésta como la capacidad de los sistemas educativos de dar respuesta al mercado de trabajo de la economía global (traducción propia de Rizvi y Lingard, 2012: 532-533).

Torres Santomé (2007) agrega que la educación, incluso en sus etapas obligatorias, es planteada -cada vez más- como una capacitación profesional; es decir que habilite al trabajo y, de ser posible, con buenas remuneraciones. De esta forma, la educación concebida como derecho pasa a un segundo plano.

En síntesis, PISA constituye una herramienta técnica de una organización internacional cuyo objetivo central para el campo educativo es la formación de mano de obra calificada y de calidad que contribuya al crecimiento económico. Esto vale aun cuando la OCDE indica que la finalidad de PISA es proveer información para permitirles a los países evaluados:

- adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos (OCDE, s.f.: 1)
- orientar la política nacional, tanto en relación con los programas escolares y la labor de los docentes como en relación con el aprendizaje de los alumnos y (...) definir y materializar los objetivos educativos, a través de métodos innovadores que reflejen las competencias consideradas fundamentales para la vida de los adultos (OCDE, 2008: 3).

Cabe destacar que si bien -como destacan Ravela y otros (2008)- las evaluaciones sobre logros de aprendizaje, estandarizadas y a gran escala, tienden a ser más frecuentes en la región y están mejorando su diseño, metodología y aprovechamiento, aún persisten significativas deficiencias. Entre éstas destacamos las debilidades para capitalizar los resultados y traducirlos



en acciones concretas y eficaces que deriven en la mejora de los sistemas y, especialmente, en las prácticas de enseñanza. Un avance en este sentido es la producción de un informe específico para la región iberoamericana en el marco del PISA, a partir de la evaluación de 2006.

En el documento “El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve” la OCDE agrega:

PISA examina el grado de preparación de los jóvenes para la vida adulta y, hasta cierto punto, la efectividad de los sistemas educativos. Su ambición es evaluar el éxito con relación a los objetivos subyacentes (definidos por la sociedad) del sistema educativo, y no con relación a la enseñanza de un cuerpo de conocimientos determinado” (OCDE, s.f.: 7).

De lo anterior interesa destacar dos cuestiones. Por un lado, el interés de la OCDE de evaluar la “efectividad de los sistemas educativos” ya que explicita la estrategia de utilizar la medición de resultados del aprendizaje como indicador de efectividad de los sistemas. Por otra parte, la declaración respecto de su “ambición” de evaluar los resultados pero desde la propia perspectiva de cada sistema educativo evaluado ya que el instrumento de evaluación se basa más bien, en objetivos compartidos, generales, comunes a todos los sistemas que representa cierto desiderátum en relación a la formación que deben alcanzar los estudiantes. O bien representa una paradoja o bien se plantea como un objetivo último que, posteriormente, cada país podría alcanzar en el aprovechamiento de los resultados de la medición –y por ello se plantea en términos de “ambición”, en su sentido utópico-.

En otro orden, Neirotti (2005) plantea que la evaluación de las políticas públicas puede efectivizarse -esquemáticamente- a través de la evaluación de los programas o proyectos que dan curso a las líneas políticas de un país o un estado ya sea considerando determinadas líneas de acción puestas en marcha, y que conforman una parcialidad de la política, o bien a partir de la evaluación uno o más aspectos conceptuales (tales como, por ejemplo, la participación, la equidad, la calidad, etc.) transversales al conjunto de líneas de acción de esa política.

Bajo ese marco, es posible considerar la forma que asume PISA para evaluar los sistemas educativos nacionales: no lo hace a partir de los programas o proyectos nacionales, sino a través de la “calidad” de la educación restringida a los resultados de aprendizaje y los factores contextuales que inciden en ellos o que podrían sesgarlos o explicarlos. Los resultados de esas mediciones son el corazón del instrumento de evaluación desarrollado por PISA; son su indicador básico de calidad. Los aspectos contextuales –como las características socioeconómicas de los estudiantes- son analizados en función de los resultados obtenidos en las pruebas.

Los Informes que elabora la OCDE derivados de cada operativo, entre otras cuestiones, identifican errores y problemas que dificultan la acción e incluyen recomendaciones generales a los distintos Estados participantes, realizadas a partir del análisis e interpretación de los resultados. Sus destinatarios son los responsables de las políticas educativas.

Un aspecto crítico de los informes es su pertinencia ya que importan una evaluación, una ponderación y explicación general de los resultados que impide un análisis ajustado a cada caso específico vinculado con los objetivos propios de cada país y con suficiente información como para leer los datos desde la perspectiva de cada contexto. Se espera que el análisis comparativo internacional –particularmente con los países que obtienen los mejores resultados- sea el marco de interpretación de los resultados de cada país, que aporte datos para identificar los puntos fuertes y débiles de cada uno en comparación con los demás y que sirva de estímulo para que cada país eleve sus aspiraciones.

4. Dimensión técnico-política de la evaluación

Varios autores han señalado sobradamente las dimensiones técnicas y políticas de la evaluación. Como define la propia Real Academia Española, “evaluar” -entre otras acepciones- es “señalar el valor de algo”. Es decir que la evaluación importa el registro de ese “algo” (dimensión técnica) pero también su valoración (dimensión política). La evaluación no puede prescindir de ninguno de ambos aspectos porque son parte de su propia naturaleza.

Si nos concentráramos solamente en los primeros [dimensión técnica] correríamos el riesgo de ser poco realistas, de imaginar procesos y de identificar resultados desde una perspectiva ajena al escenario social donde suceden los acontecimientos. Evaluaríamos en términos ideales, sin ofrecer conocimiento útil para la toma de decisiones. Y lo que es peor, aplicaríamos nuestros propios valores, puesto que no existen posiciones técnicas avalorativas. Si, por el con-



trario, sólo nos apoyáramos en argumentos de orden político, estaríamos menospreciando el saber científico-técnico que ha sido probado a través de la experiencia y que ha dado lugar a la conformación de campos específicos del saber (Neirotti, 2005: 15).

De este modo, si consideramos la evaluación como elemento clave para la toma de decisiones, la función política de la evaluación es esencial y permite una retroalimentación constante para la planificación y decisión. Al proporcionar datos, información y juicios valorativos es la fuente más rica para la toma de decisión en contextos complejos, aun cuando no sea el único ni el principal soporte para una decisión política.

Tiana Ferrer (1997:6) plantea que la evaluación es un recorte de la realidad y que este recorte tiene una intencionalidad; citando a Shadish, Cook y Leviton⁶ señala que

la evaluación es un acto político en un contexto en el cual el poder, la ideología y los intereses son primordiales e influyen sobre las decisiones más que la información procedente de la evaluación' y que 'incluso cuando los resultados de la evaluación y las decisiones de los gobiernos coinciden, los primeros sirven muchas veces para justificar decisiones tomadas a partir de otros criterios. Los ejemplos de un uso instrumental, inmediato y frecuente de la evaluación son todavía bastante raros. (Shadish, Cook y Leviton, 1995:448-449)

Es importante tener en cuenta que para que la evaluación sea justa es necesario que represente e interprete los relatos de los actores y sectores involucrados a los que remite dicho proceso. En este sentido Neirotti indica que el aspecto político de la evaluación, es el que tiene que ver con los actores, las instituciones, sus valores e intereses y hace hincapié en la importancia de “saber quiénes son los actores que están involucrados en la intervención, cuáles son sus fortalezas y sus debilidades, qué persiguen, cómo van a participar y con qué grado de involucramiento, qué grado de participación tienen en la evaluación” (2005:15).

El aspecto político siempre se presenta cuando nos preguntamos por los valores que orientan las elecciones entre distintas opciones y las prioridades que se establecen. También en el momento que analizamos las limitaciones y potencialidades, cuando indagamos sobre las relaciones de poder, las disputas o los consensos.

Bajo esta lógica de análisis, las mediciones desarrolladas en el marco de PISA -como en toda evaluación- son un inevitable recorte de la realidad ya que a fin de alcanzar sus objetivos y establecer una prueba plausible, comparativa y viable debe acotar su alcance. No sería posible, para cualquier evaluación, considerar todas las variables involucradas en los sistemas educativos ni operacionalizar todo tipo de variables, tampoco alcanzar la diversidad de singularidades que implica cada sistema educativo, a los que -a la vez- debe comparar entre sí. El recorte que realiza PISA está basado en resultados de aprendizaje.

En trabajos previos (Perez Centeno y Leal, 2011) hemos destacado el problema de plantear la evaluación de calidad de los sistemas entendida en un sentido restrictivo -como equivalente a los resultados de aprendizaje- ya que no logran dar cuenta de los procesos subyacentes a dichos resultados. Rivas avanza en la misma dirección:

la mirada sobre la calidad educativa no puede formularse de manera neutra ni asociológica. Los contenidos y las formas de adquisición de los aprendizajes son parte de un debate social y político constante, no reductible en muchos sentidos a evaluaciones estandarizadas (...) las evaluaciones son sólo recortes muy específicos de los aprendizajes, que no reflejan la diversidad de situaciones que ocurren en las aulas. (2010: 25)

Tampoco colabora con ello el tipo de presentación de los resultados cuantitativos, especialmente cuando asumen el formato de rankings, que dispara análisis y recomendaciones político-educativas descontextualizadas con poco asidero en los datos, de bajo impacto en la cotidianeidad escolar. Difícilmente las acciones correctivas a partir de las evaluaciones inciden en las condiciones macroestructurales, institucionales y psicosociales sobre las que los procesos educativos tienen asiento.

No debe desconocerse, tampoco, que la mayoría de las veces estas estrategias de evaluación, aunque necesarias y valiosas, responden a necesidades e intereses de los grandes actores de la decisión política —en ocasiones a escala mundial-, donde los sujetos de las transformaciones mantienen un rol secundario o prescindente, tanto como los países del sur y periféricos. Para todos ellos queda reservada apenas la responsabilidad de la ejecución. Como lo señalan Ravela y otros

La evaluación estandarizada externa sólo tendrá efectos positivos sobre la educación si es percibida, concebida y empujada como un mecanismo de responsabilización pública de todos los actores vinculados al quehacer educativo (...)



existe siempre el riesgo de que la política educativa se concentre en la implementación de las evaluaciones, pero que luego no se tomen acciones concretas para enfrentar y resolver los problemas que las ponen de manifiesto (2008: 9).

5. Objetivos nacionales para la educación.

Nirenberg, Brawerman y Ruiz plantean que “de la profundidad y pertinencia de las recomendaciones que se formulen dependerá la utilidad de la evaluación y, por ende, la viabilidad de su aplicación posterior en la toma de decisiones y en la acción” (2007: 35). Para ello, es indispensable, la perspectiva de los distintos actores involucrados; en nuestro caso, los estados nacionales y sus sistemas educativos.

Nuestro trabajo se enfoca, exclusivamente, en los casos de tres países de la región latinoamericana: Argentina (por nuestro interés particular en el caso nacional), Brasil y Chile, y en los objetivos nacionales para la educación secundaria ya que es el ámbito de implementación del Programa PISA. Debe señalarse que Argentina y Brasil no son Estados miembros de la OCDE por lo que no están obligados a implementar la evaluación; lo hacen a partir de la decisión soberana de participar del Programa; Chile es miembro desde el año 2010 por lo que las evaluaciones bajo consideración –período 2000-2009- han sido desarrolladas bajo la misma lógica.

A continuación identificaremos los intereses y objetivos educativos nacionales –considerados a partir de normativas y programas- que competen al nivel secundario de educación ya que se corresponde con la edad de los alumnos evaluados por PISA.

a. Argentina

En el año 2006, Argentina promulga una nueva Ley de Educación Nacional (LN N° 26.206/06) que señala, entre los fines de la educación, la calidad educativa, la igualdad de oportunidades, la educación integral, la formación ciudadana, el acceso al mercado laboral y a estudios superiores. Asimismo indica como fines de la educación “garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales, de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad” y “garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo” (2006, Artículo 11). En la Ley se establece:

- la educación como bien público y derecho social, garantizados por el Estado.
- la educación como una prioridad nacional y política de Estado.
- la obligatoriedad del nivel medio.

Recién en 2009 se acuerdan a nivel federal las políticas a implementar en relación con la educación secundaria obligatoria⁷. La preocupación central que orienta las decisiones tomadas respecto del nivel parten del reconocimiento de la situación de vulnerabilidad y exclusión social que afecta a muchos adolescentes, jóvenes y adultos, define a la escuela como eje para recuperar el sentido de su integración y se compromete a romper con la reproducción de las brechas sociales en términos educativos.

El Plan Nacional de Educación Obligatoria (2009a), trienal, ordena las políticas a desarrollar en los diferentes niveles de gestión –nacional, provincial y local- y su articulación con las intervenciones intersectoriales de otros ministerios y organizaciones sociales. Con la finalidad, entonces, de extender y mejorar la educación secundaria en todo el país para garantizar la obligatoriedad, el Plan desarrolla tres estrategias:

- *Incrementar la cobertura del nivel y mejorar las trayectorias escolares de los alumnos.* Para ello se busca extender la cobertura de la escuela secundaria y mejorar las trayectorias de los alumnos, disminuyendo las tasas de repitencia, sobreadad y abandono y promoviendo la finalización del secundario de adolescentes, jóvenes y adultos.
- *Mejorar la calidad de la oferta educativa.* Para ello se busca proveer de equipamiento y recursos pedagógicos para el nivel; fortalecer el desarrollo profesional de los docentes; promover una mayor articulación entre el nivel primario y el ciclo básico y entre el ciclo superior y los estudios superiores así como con el mundo social y del trabajo; acompañar la enseñanza de los núcleos prioritarios de aprendizaje en el ciclo básico; y mejorar los resultados de la enseñanza.
- *Fortalecer la gestión institucional.*



Los distintos niveles de gestión -provincial y municipal- deben desarrollar planes con metas a corto y mediano plazo a fin de dar cumplimiento progresivo a la obligatoriedad del nivel, producir adecuaciones institucionales que atiendan necesidades educativas específicas, renovar la propuesta educativa del nivel y diseñar nuevas alternativas pedagógicas para mejorar la experiencia de formación y socialización que se ofrece. El gobierno nacional, por su parte, implementa programas y proyectos de inclusión y democratización en el nivel de educación secundaria como son el Plan FINES, PROMEDU (Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa), PROMER (Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, Proyecto para la Prevención del Abandono, Programa, Conectar Igualdad), entre otros.

Con respecto a la calidad, ésta es planteada desde una perspectiva que gira en torno al desarrollo profesional de los docentes y a la adquisición de los saberes más importantes por parte de los estudiantes. El Ministerio de Educación Nacional realiza periódicamente Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) en la totalidad de sus jurisdicciones educativas del país. Las mismas participan, tanto en las instancias de formulación de los criterios de evaluación como en la aplicación de las pruebas y análisis de resultados. Su objetivo es dar cuenta del desempeño de los alumnos en las materias lengua, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, en función a los contenidos del currículo nacional y los diseños curriculares provinciales.

Este operativo se lleva a cabo cada 2 ó 3 años y se realiza en base a una muestra; aunque en 2010 se realizó de manera censal en el final de la escuela secundaria. Se espera que los resultados constituyan información útil para el análisis y la reflexión de la práctica en el aula y representen una referencia para el trabajo de cada institución a fin de mejorar su desarrollo. Los directores de los establecimientos que participaron en la evaluación pueden acceder a los resultados generales y a los de su propio establecimiento. A partir de los resultados generales obtenidos se elaboran Recomendaciones Metodológicas para la Enseñanza Secundaria.

Una característica importante del ONE -que lo distingue del Programa PISA- es que las evaluaciones que se realizan en el nivel secundario no se toman para estudiantes de determinada edad, sino de determinado curso escolar, independientemente de la edad del estudiante. Esto permite una evaluación más ajustada de los logros obtenidos en cada nivel educativo porque se trata de sistemas educativos con alta heterogeneidad, asentados en sociedades fuertemente desiguales. No tener en cuenta este último aspecto, implicará contar con resultados escolares sesgados, que hablarían más acerca del impacto escolar de la desigualdad social subyacente que de los logros específicos de los sistemas educativos.

Cabe destacar que los resultados arrojados por los ONE tampoco buscan orientar una política educativa a nivel nacional, sino realizar recomendaciones metodológicas para el mejoramiento de la enseñanza en el aula. Por lo que tienen un alcance estrictamente pedagógico.

En las normativas y los diversos programas nacionales analizados destinados al nivel medio, se aborda la inclusión y permanencia en el sistema educativo, sobre todo de los sectores vulnerables y finalización del secundario de jóvenes y adultos, la equidad e igualdad de oportunidades, la expansión de la cobertura, la ampliación de la educación obligatoria, entre las prioridades de política. Asimismo se define a la escuela como eje para recuperar el sentido de la integración social y se busca romper con la reproducción de las brechas sociales en términos educativos.

En sentido concurrente con estas prioridades, un elemento muy significativo con incidencia en el nivel secundario que es necesario destacar se trata de la "Asignación Universal por Hijo" (AUH) que el gobierno nacional implementa desde 2009. No se trata de una acción estrictamente educativa, sino de una política social integral, de carácter universal, que busca proteger a las familias socialmente vulnerables y lograr la escolarización, el control de la salud, la vacunación y la documentación de todos los menores de 18 años de edad. Esta asignación tiene como destinatarios a todos los niños y adolescentes que no perciban otra asignación y que pertenezcan a grupos familiares cuyos salarios no alcancen el salario mínimo o que estén desocupados. Para recibir esta asignación los niños deberán cumplir controles sanitarios, el plan de vacunación obligatoria y -a partir de los 5 años- acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

b. Brasil

En la última década y especialmente en los últimos años -al igual que Argentina-, Brasil viene desarrollando importantes acciones vinculadas a la universalización y mejora de la educación secundaria. Ya en el año 1996, la Ley "Diretrizes e Bases da Educação Nacional" -LDB- establece que es deber del Estado la educación escolar pública garantizando la enseñanza fundamental de forma obligatoria y gratuita (1996). En 2009, Brasil realizó una modificación a la misma y enmendó su Cons-



titución, extendiendo la obligatoriedad escolar desde la educación infantil hasta la media -desde los 4 hasta los 17 años de edad-, la que deberá estar garantizada para el año 2016. Asimismo, en 2010, definió en el Plan Nacional de Educación⁸ (PNE), el objetivo de alcanzar en 2020 una tasa neta de matriculación de la escuela media del 85% de dicha faja etárea.

Cuando se estableció la obligatoriedad de la enseñanza media se creó en 2011 el “Programa Ensino Médio Inovador” (PROEMI) que busca garantizar el derecho a una enseñanza media de calidad en el contexto de su universalización, promoviendo la reestructuración curricular escolar, la ampliación del tiempo en la escuela y la diversidad de prácticas pedagógicas. También se implementó el Programa “Dinheiro Direto na Escola” (2009) que promueve la superación de la desigualdad de oportunidades educativas, universalización del acceso y permanencia de los adolescentes de 15 a 17 años a la enseñanza media, a través del apoyo financiero y técnico directo del gobierno federal.

En cuanto a la calidad, los proyectos de reestructuración curricular que promueve el PROEMI deben asegurar: la formulación de metas para mejorar el Índice Escolar de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), una carga horaria mínima de 3.000 horas a implementarse de forma gradual, para desarrollar estudios y actividades que permitan a los alumnos recorrer itinerarios formativos que respondan a la diversidad de sus intereses, deseos, condiciones y proyectos de vida; y la participación de los estudiantes en el “Exame Nacional do Ensino Médio” (ENEM)⁹.

En cuanto a la medición de los resultados de aprendizaje, Brasil cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB -Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-) que provee información sobre el desempeño de los alumnos brasileños. De manera semejante al caso argentino, el SAEB aplica pruebas a los estudiantes -aunque sólo en Matemática y Portugués-, y cuestionarios -a alumnos, profesores y directivos- para poder vincular los resultados del aprendizaje con diversos factores asociados a la calidad y eficacia de la enseñanza. Las pruebas se aplican en diversos tramos educativos y al final de la escolarización media. Al igual que en Argentina existe un sistema en línea que permite a los directores de las escuelas acceder a la información de los cuestionarios y a resultados agregados de modo de favorecer cierta contextualización y comparación de los mismos. Complementariamente el ENEM analiza individualmente a los estudiantes, sus competencias y perfiles. El objetivo es que los profesores y directivos puedan identificar las deficiencias y las buenas prácticas del ámbito educativo.

Al mismo tiempo se encuentra el IDEB creado en 2007 que es un indicador de la calidad educativa utilizado para medir la calidad de cada escuela y cada sistema educativo. Combina la información sobre el desempeño en los exámenes estandarizados (Prova Brasil/INEP) y las tasas de aprobación en el sistema. Las familias -al igual que los funcionarios, directivos y docentes- pueden supervisar el desempeño de sus hijos y de la escuela, a través del IDEB de la institución, que se presenta en una escala de 0 a 10. El índice se mide cada dos años y el objetivo es que el país tenga un índice de 6 -que corresponde a la calidad de la educación en los países desarrollados- en 2022. Para que el IDEB de una escuela o red crezca se necesita que el estudiante aprenda, no repita el curso y asista a clases. Es, en definitiva, un instrumento para monitorear y medir el progreso de los programas en relación con las metas y resultados fijados en la educación brasileña.

Por otra parte, PNE presenta diez metas educativas para el año 2020 para todos los niveles de enseñanza, especificando las estrategias para llevarlas a cabo y los indicadores para su monitoreo. Varias de las metas, comprometen a la educación media, como por ejemplo:

- universalizar la escolarización para toda la población de entre 15 y 17 años;
- ofrecer en el 50% de las escuelas públicas de educación básica jornadas extendidas o carga horarias completas- 7 horas diarias-;
- aumentar las medias nacionales del IDEB (para alcanzarlo, entre otras acciones, se plantea aumentar los resultados arrojados por PISA);
- elevar la escolaridad media de la población de 18 a 24 años hasta alcanzar un mínimo de 12 años de estudio para la población rural -la región de menor escolaridad en el país y la más pobre-;
- igualar la escolaridad media entre afroamericanos y quienes no lo son;
- duplicar la matrícula de educación profesional técnica de nivel medio, asegurando su calidad.

Asimismo posee distintos programas cuyos objetivos son perfeccionar la gestión de las escuelas (Plan de Desarrollo Escolar), ampliar la jornada escolar (Programa más educación) o mejorar la educación básica y valorizar los profesionales de la educación (FUNDEB), entre otros.



También, como en el caso de la AUH argentina, Brasil implementa desde 2004, el “Plan Bolsa Familia” que constituye el principal programa de asistencia social del gobierno federal. El mismo alcanza al 23% de las 190 millones de personas que habitan el país y consiste básicamente en una transferencia de ingresos no condicionados a sectores de bajos ingresos, favoreciendo especialmente a los hogares que cuenten con la presencia de niños. El único requisito para acceder al ingreso adicional por niño es que los mismos se encuentren en edad escolar y cumplan con los planes de vacunación pertinentes. Debido a la gravedad de la pobreza, el programa se encuentra deliberadamente orientado a un sector específico de la población aunque tiene un carácter más asistencialista y sanitario que educativo. Para mantenerlo, es indispensable la escolarización de los menores. El impacto del plan en la reducción de la pobreza e indigencia y de la desigualdad entre pobres y ricos, influye indirectamente en el desempeño educativo de la población a la que se dirige.

A partir de las normativas y planes mencionados podemos distinguir que los intereses y objetivos de Brasil, en torno a la educación, son ampliar la educación obligatoria, la universalización de la escuela secundaria para los adolescentes de 15 a 17 años, mejorar el acceso y la permanencia de los jóvenes en la educación medio, el aumento de las horas de clases, el aumento de los años de escolarización de la población rural, y afroamericana. Por otro lado se presentan metas que contemplan el mejoramiento de los resultados de aprendizaje que se reflejan tanto en PISA como en el IDEB.

c. Chile

En el año 2003, Chile realizó una reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media -hasta los 21 años de edad-. Posteriormente, en 2009, sanciona la Ley General de Educación que sostiene principios de democratización y universalización de la educación en Chile: acceso universal, educación permanente a lo largo de la vida, equidad del sistema para asegurar igualdad de oportunidades educativas, promoción del respeto a la diversidad de procesos y proyectos educativos, integración de alumnos de diversas condiciones, interculturalidad, entre otros. Asimismo se presenta el principio de calidad del sistema entendido en la ley como “los objetivos generales y los estándares de aprendizaje” a alcanzar por los alumnos.

Estos principios orientadores –universalización, democratización y calidad- se estructuran en el sistema a partir de una serie de leyes que organizan el sistema educativo secundario: de subvención escolar preferencial, de subvención educacional pro-retención de alumnos y de jornada escolar completa (JEC).

- *Ley de Subvención Educacional Pro-retención de Alumnos* (2003): estableció una subvención a la institución educativa por cada estudiante perteneciente a una familia indigente que haya asistido a clases regularmente -de 7° básico a 4° medio- y por cada egresado de 4° medio.
- *Ley de Jornada Escolar Completa* (2004): obligó a los establecimientos educativos municipales y particulares subvencionados a incorporar el sistema de jornada completa desde 3° año del nivel básico hasta 4° año de educación media. No incluye a los establecimientos de educación especial y de adultos, y los que demuestren altos niveles de calidad en las pruebas nacionales). La Ley prevé el financiamiento de proyectos especiales de infraestructura y equipamiento necesarios para su implementación.
- *Ley Subvención Escolar Preferencial* (SEP): fue sancionada en 2008 y en 2011 incorpora a los alumnos de las escuelas medias. La misma financia la educación de familias vulnerables para asegurar condiciones básicas de equidad y calidad a los estudiantes “prioritarios” y subvenciona escuelas con un mínimo del 15% de los alumnos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, otorgando un monto por cada alumno “prioritario” matriculado. Los establecimientos beneficiarios deben elaborar Planes de Mejoramiento Educativo a 4 años. El subsidio debe destinarse al desarrollo de los planes de mejora y a los alumnos prioritarios para “mejorar el rendimiento escolar de los alumnos con bajo rendimiento académico” (H. Congreso Nacional, 2008. Artículo 6, inciso e).

Asimismo el plan debe establecer metas sobre el rendimiento académico de sus alumnos, en especial de los prioritarios, teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de estándares de aprendizaje y de otros indicadores de calidad.

- *Subvención por Desempeño de Excelencia* (SNED): en el año 2008 se comienza a medir el desempeño de establecimientos educativos en todos los niveles a fin de promover la mejora de la calidad educativa. El SNED otorga una “Subvención por Desempeño de Excelencia” a los establecimientos mejor evaluados, que debe destinarse a los docentes y estudiantes de estos establecimientos.

El desempeño de los establecimientos es evaluados según los siguientes criterios: efectividad, superación (logros educativos obtenidos por el establecimiento), iniciativa (capacidad innovar), mejoramiento de las condiciones de trabajo y de



funcionamiento, igualdad de oportunidades (accesibilidad y permanencia) e integración y participación de profesores y profesoras y toda la comunidad educativa en el proyecto institucional.

Para la evaluación, el SNED agrupa a los establecimientos de acuerdo a determinadas características externas que afectan sus resultados de forma que permita comparar el desempeño de establecimientos con características semejantes (tales como el ingreso promedio del hogar de los alumnos y la escolaridad promedio de sus padres).

Por otra parte y complementariamente, Chile desarrolla una serie de líneas de acción, planes y programas educativos para la educación media tales como Acciones Universales para Establecimientos de Educación Media, Beca de Apoyo a la Retención Escolar, Integración territorial, Programa de Vivienda Estudiantil, entre otros.

Homólogo a la AUH de Argentina y al Plan Bolsa Familia de Brasil, Chile desarrolla el Sistema “*Chile Solidario*” desde el año 2002 aunque posee varias características que lo diferencian. De concepción focalizada en la extrema pobreza, ha ido ampliando paulatinamente su cobertura y alcance. A diferencia del programa de argentino y brasileño, Chile Solidario se compone de cuatro programas complementarios (“Puente”, “Vínculos”, “Calle” y “Caminos”), todos programas de asistencia económica que se destacan por un alto grado de condicionalidad y un involucramiento del Estado en la situación de los hogares. En particular, la asistencia monetaria no responde a pautas previamente estipuladas, sino que es mayoritariamente asignada en base a la evaluación realizada por asistentes sociales que estudian caso por caso. El acceso de cada familia a los distintos programas depende entonces de su situación específica. Complementariamente, el programa contempla aspectos psicosociales principalmente destinado a hogares vulnerables o con niños en situación de riesgo familiar.

Debido a las características antes señaladas, su envergadura es comparativamente pequeña –en relación a la AUH y a la Bolsa Familia- aunque su estructura organizativa es compleja y contempla la discontinuidad del subsidio a aquellas familias que dado su desarrollo pueden prescindir de la asistencia del Estado. Hacia fines de 2008, el plan registraba como beneficiarios a un total de 333.000 familias, y un año más tarde, 125.000 (208.000 hogares fueron declarados como “egresados” del plan).

En síntesis, el modelo chileno presenta una alternativa más focalizada y compleja, no pensada para la erradicación de la pobreza masiva sino para la integración social de los sectores más vulnerables. De allí su gigantesca estructura administrativa y la complementariedad con distintos programas. En términos de resultados, algunos estudios (Larrañaga y otros, 2009) señalan mejorías en los niveles absolutos de ingreso, vivienda y ocupación de los beneficiarios del plan, especialmente en las áreas rurales.

Con respecto a las evaluaciones de aprendizaje, Chile desarrolla el Sistema Nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación (SIMCE). Sus pruebas son de carácter anual y censal, evalúan el logro de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del Marco Curricular vigente en diferentes áreas de aprendizaje, a través de una medición que se aplica, a todos los estudiantes del país que cursan los niveles evaluados.

El SIMCE aplica pruebas a los estudiantes del país de 4º Básico, 8º Básico, 2º Medio y 3º Medio. En el año 2010, en 4º Básico se aplicaron las pruebas de Lectura, Educación Matemática y Comprensión del Medio Social y Cultural, además se aplicaron las pruebas de Lectura y Educación Matemática a los estudiantes con discapacidad sensorial de las regiones Metropolitana y de Valparaíso. En 2º Medio, se aplicaron las pruebas de Lectura y Matemática; en 8º Básico se aplicó por primera vez la evaluación de Educación Física a una muestra representativa de estudiantes y en 3º Medio, la primera prueba de Inglés

El objetivo de SIMCE es “aportar información para el proceso de desarrollo curricular, disponer de parámetros para mejorar la asignación de recursos, contribuir a mejorar la calidad educativa (...) y entregar una señal explícita al sistema educacional acerca de los objetivos de aprendizaje considerados como fundamentales por el Ministerio de Educación” (Agencia de la Calidad de la Educación, s.f) de la Educación. Los resultados de la evaluación permiten ordenar a las escuelas según sus resultados en las evaluaciones de logros de aprendizaje y otros Indicadores de Calidad, y orienta a los establecimientos en base a su desempeño. Asimismo los resultados de las pruebas SIMCE aportan información importante para que cada comunidad educativa reflexione sobre los aprendizajes logrados por sus estudiantes, y pueda identificar desafíos y fortalezas que contribuyan a la elaboración o reformulación de las metodologías de enseñanza para mejorar los aprendizajes. A esta información tienen acceso tanto escuelas, padres, alumnos, docentes, asistentes e investigadores.

Chile, entonces, en su normativa establece el aumento de los años de educación obligatoria, como también reconoce las desventajas socioeconómicas de los alumnos prioritarios y establece distintas leyes y políticas que benefician puntualmente a los alumnos prioritarios, es decir a aquellos que se encuentran en desventaja debido a sus condiciones socioeconómicas.



También tiene una fuerte política en torno a los resultados de aprendizaje. Los mismos se presentan como estándares de medición del cumplimiento de otras políticas; la ley SEP por ejemplo conecta el sistema de financiación (subvención) con los resultados educativos: habrá más recursos si mejora la calidad, condición que se vería reflejada en la mejora del rendimiento de los estudiantes, sobre todo de los más vulnerables o prioritarios (Román Carrasco y Murillo Torrecilla; 2012).

En relación con el Programa PISA, el SIMCE se aplica en el 2º curso del nivel medio que corresponde a la edad de 15 años, en las disciplinas que aquél evalúa y con una filosofía y lógicas análogas. Aunque, por supuesto, es más amplio y ajustado a los objetivos educativos nacionales –como hemos señalado–, aplicándose anualmente y de manera censal, también en otros cursos de la educación básica e incorporando otros campos del conocimiento. En su caso, los resultados son provistos a nivel de los establecimientos que es la unidad de comparación que utiliza.

Aunque excede el objetivo de este texto, no dejamos de señalar que hoy día existe un fuerte cuestionamiento político al SIMCE en el marco de un debate nacional acerca del sistema educativo. Existe un movimiento social denominado “Alto al SIMCE”¹⁰ que ha logrado superar las fronteras nacionales, en el que participan académicos e investigadores, federaciones de estudiantes universitarios de grado y posgrado de diversas universidades, asociaciones de padres, la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios y el Colegio de Profesores de Chile, entre otras organizaciones. Su principal cuestionamiento es que se ha convertido en una de las herramientas centrales de la educación de mercado con consecuencias nocivas para los actores educativos y las escuelas. Fundamentalmente se señala que los estudiantes y profesores son presionados para alcanzar cierta posición en el ranking que emerge desde el SIMCE y que muchos establecimientos invierten tiempo en entrenar a los niños para responder correctamente sus pruebas, sesgando el currículum hacia campos que están alcanzados por la evaluación y a costa de cursos que no son evaluados. Asimismo, cuestionan que el sistema es utilizado para destacar diferencias entre escuelas, profesores y estudiantes instalando una lógica de competencia que produce perdedores y ganadores, favoreciendo la selectividad y la exclusión, atentando contra la posibilidad de igualdad educativa y obligando a los perdedores, con la excusa de la mejora, a aceptar la intervención de entidades privadas sin responsabilidad democrática.

7. PISA en el contexto latinoamericano: consideraciones finales.

Hemos establecido los objetivos que persiguen algunos países de América Latina para su educación secundaria, a fin de analizar el grado de relación y ajuste con los del Programa PISA que desarrolla la OCDE. Podemos sintetizar lo considerado para PISA y la OCDE en el ámbito educativo del siguiente modo:

- La educación tiene un valor instrumental en tanto medio para el desarrollo económico de las naciones.
- La calidad de los sistemas educativos nacionales es determinante para la competitividad futura de cada país. Los países y estudiantes de mejor rendimiento estarán mejor posicionados respecto de los de rendimiento inferior.
- PISA es la herramienta de evaluación de los sistemas educativos a partir de la medición de los resultados de los aprendizajes de los estudiantes de 15 años: sólo a quienes se encuentran matriculados en el sistema educativo formal.
- PISA no evalúa currícula ni procesos sino competencias en determinadas disciplinas, particularmente aquéllas de mayor significación futura en términos competitividad y empleo.
- PISA compara los resultados de distintos países en forma de rankings, distinguiendo aquellos que logran buenos resultados de los que no lo consiguen, realizando una evaluación general y promoviendo la emulación de los países “exitosos”.
- Los aspectos socioeconómicos son considerados en función de su incidencia en los resultados, pero no como factor contextualizador.
- La OCDE se legitima como organismo experto en estadísticas educativas a nivel mundial con una pretensión técnica, “apolítica”.

Por su parte, los países considerados, se encuentran enfocados -en términos generales- en:

- Incrementar los años de educación secundaria (determinación de la obligatoriedad del nivel y del tiempo de clases), y particularmente el acceso de sectores desfavorecidos y vulnerables.
- Mejorar las trayectorias educativas de los adolescentes (acceso, permanencia y finalización del nivel medio).
- Formar no sólo para el mundo del trabajo sino también para la ciudadanía y para acceder a estudios superiores.



- Mejorar el acceso al conocimiento (calidad educativa).
- Mejorar los procesos que involucran al aprendizaje y a la enseñanza.
- Evaluar aprendizajes a fin de mejorar las prácticas pedagógicas, identificar deficiencias y buenas prácticas del ámbito educativo, disponer de parámetros para mejorar la asignación de recursos y contribuir a mejorar la calidad educativa.

Como se observa, si bien entre los intereses nacionales está la evaluación de la calidad –incluso la medición de resultados de aprendizaje–, éste no es el único ni el más importante factor de interés para los Estados, ni la forma de evaluar el sistema educativo en su conjunto.

Aun cuando los resultados del Programa PISA proveen información que los países pueden aprovechar para conocer sobre los resultados de aprendizaje de sus estudiantes bajo ese marco de evaluación y que la sistematicidad en su aplicación habilita el estudio de su dinámica temporal o algunas comparaciones intra/internacionales acotadas, no debe soslayarse el hecho que la OCDE, de alguna manera, va imponiendo sus reglas de juego al medir la calidad del sistema a partir de resultados de aprendizaje y al basarse en ellos para realizar un ranking. De esta forma desarrolla y va estableciendo –a través de sus informes y de diversos estudios desarrollados por agencias y académicos– la orientación de las políticas educativas hacia resultados, particularmente hacia aquellos medibles a partir de competencias¹¹. Lo que impulsa, a su vez, una organización curricular del conocimiento basado en ellas y una orientación a los sistemas en esa dirección. Aún cuando la vastísima diversidad entre los países participantes de la evaluación e incluso su propia diversidad interior, debería –en primer lugar– distinguir los diferentes puntos de partida de cada uno de ellos y –además– relativizar la proposición de recetas generales únicas para la mejora de la calidad de los sistemas educativos.

¿Cuál debería ser el “norte” de la calidad? ¿El modelo exitoso que lleva a la cima del ranking o el alcance de los objetivos que cada uno de los países se propone? Si PISA evalúa resultados y no procesos ¿cuál es el valor que tienen los resultados PISA para cada uno de los países? ¿Cuáles pueden ser las recomendaciones pertinentes y contextuales para mejorar los sistemas educativos?

Si se evalúa un sistema educativo a partir de resultados de aprendizajes de los estudiantes en determinados campos del conocimiento y en cierto momento de la escolaridad, ¿puede inferirse a partir de ello la calidad de todo el sistema educativo?

¿Qué pasa con aquellos sistemas educativos –como los latinoamericanos– que se asientan en una fuerte desigualdad social traducida en sistemas educativos que excluyen significativas proporciones de su población, o que la incluyen pero con fuertes deferencias de trayectoria, segmentación, permanencia y finalización? Imaginemos un país que con esas características, alcanzará altos estándares de calidad bajo el marco evaluativo de PISA... ¿Podría hablarse de un sistema educativo de calidad? Al respecto es interesante el análisis que Baudelot y Establet realizan para el caso francés acerca de la repitencia y la sobreedad en comparación con otros países que no tienen esa práctica. Además de resaltar que los estudiantes con sobreedad “tienden a ser el grupo más débil de una población escolarizada de manera uniforme” (2009: 53, traducción propia), señalan que impactan en los resultados de las evaluaciones internacionales.

Justamente, para los tres países estudiados debe reconocerse una población vulnerable que se encuentra en desventaja tanto para permanecer y finalizar el nivel como para acceder al mismo nivel de conocimiento. La inclusión, la permanencia y la finalización del nivel son hoy parte de la política educativa prioritaria para el nivel secundario de los tres Estados. Si se priorizara a quienes están dentro del sistema educativo y desarrollaran políticas que giraran en torno a la mejora de la competitividad (o sea, el mejoramiento de la posición en el ranking), dejarían de priorizarse políticas que se centren en quienes se encuentran fuera del sistema educativo o que están dentro pero en situación de fuerte precariedad (como es denunciado hoy, en Chile, por ejemplo).

Si nos detenemos en la tasa neta de escolarización secundaria - porcentaje de jóvenes en edad de asistir al nivel medio que efectivamente está concurriendo- de Argentina, Brasil y Chile, apreciamos que entre un 15% y un 25% del grupo aún no accede al sistema y que las diferencias entre los adolescentes pertenecientes a sectores más favorecidos y los más vulnerables, son de altísima significación, como lo muestra la Tabla 1.



Tabla 1/ Tasa neta de escolarización secundaria para Argentina, Brasil y Chile según clima educativo¹², 2011

	CLIMA EDUCATIVO	2011
ARG	Bajo	61,0
	Medio	83,3
	Alto	91,3
	TOT	84,5
BRA	Bajo	71,41
	Medio	80,2
	Alto	80,54
	TOT	76,60
CHI	Bajo	74,91
	Medio	80,76
	Alto	85,63
	TOT	82,34

Fuente/ SITEAL

Asimismo, en todos estos países, se verifica una alta heterogeneidad: existe una proporción significativa de estudiantes de 15 años de edad que no se encuentran en el curso teórico correspondiente, apreciándose retrasos escolares de uno, dos, tres o más años, incluso sin haber completado la escolaridad primaria. Esto impide, para esta población afectada, dar cuenta de contenidos y competencias definidos para estudiantes que se desempeñan en la mitad del nivel secundario. En Argentina, Brasil y Chile, entre un 6% y un 12% de adolescentes de 15 años no terminaron la escuela primaria. De hecho las tasas de finalización de escuela primaria y secundaria son aún insatisfactorias (ver Tabla 2 y 3).

Tabla 2/ Porcentaje de población de 15 años y más con nivel educativo hasta primario incompleto. Argentina, Brasil y Chile en 2011

ARGENTINA	5,9
BRASIL	22,8
CHILE	12,2

Fuente/ SITEAL

Tabla 3/ Porcentaje de población entre 25 y 34 años que ha completado al menos el secundario. Argentina, Brasil y Chile en 2009

ARGENTINA	65,7
BRASIL	52,6
CHILE	75,0

Fuente/ Elaboración propia sobre la base de Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2009

Con esta situación no hay duda que la inclusión es y debe seguir siendo un objetivo de los países de la Región. También es igual de importante que todos los alumnos accedan por igual al mismo nivel de conocimiento.

Evidentemente, los resultados que puedan obtenerse en sistemas internacionales estarán determinados por una situación de contexto signada por una fuerte inequidad y desigualdad educativa. Muy probablemente, los resultados “hablen” más de las inequidades del sistema que de su calidad educativa. Esto no significa que no deban evaluarse los resultados del aprendizaje de los estudiantes, por el contrario. Justamente, porque mejoras en la equidad –acceso y calidad de la educación- redundarán en mejores resultados en las evaluaciones. Los resultados de las evaluaciones internacionales –como las de PISA- es infor-



mación que los países deben considerar, aunque como un dato más del sistema educativo y no como el indicador –central y único- de su calidad.

Cómo evaluar integralmente el alcance de los objetivos del sistema educativo es la pregunta radical que debe hacerse para orientar la construcción de las diversas herramientas técnicas que permitan hacerlo.

Es prioridad que todos los niños, niñas, adolescentes y adultos tengan garantizado el ingreso, la permanencia, el egreso y el acceso al conocimiento, durante su paso por el sistema educativo.

La contrastación de los objetivos nacionales con los de la OCDE da cuenta de la necesidad de visualizar y registrar la limitación que tienen los sistemas de evaluación externa, que no se adecúan acabadamente a los objetivos educativos nacionales, para interpretar pertinentemente los resultados que dichos sistemas reportan. La evaluación de aprendizajes, planteada en PISA, es un recorte determinado para evaluar los sistemas educativos que realiza una organización determinada, cuyos miembros tienen los PBI más altos del mundo, y cuyas condiciones materiales, necesidades e intereses políticos, económicos y educativos no son los mismos para todos los países. Por el contrario, distan claramente de los definidos para los países de la Región, como hemos visto.

Es relevante tener claro cuál es el alcance de PISA y hasta qué punto es conveniente adoptar la mirada de un actor externo para evaluar nuestros propios sistemas educativos y nuestras políticas educativas, como así también para procesar las recomendaciones derivadas de los mismos. En palabras de Tiana Ferrer, el desafío es “diseñar sistemas de evaluación que sean al mismo tiempo útiles para la mejora, respetuosos de la complejidad de la acción educativa y justos para valorar a los sujetos e instituciones objeto de estudio” (2010: 97)

¹ El trabajo de tesis (de la Maestría en Políticas Educativas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero) busca analizar la pertinencia de la evaluación PISA para evaluar el Sistema Educativo Argentino. Para ello se están analizando los informes PISA, la normativa educativa nacional argentina como así también se abordarán los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación argentinos y se realizarán entrevistas a funcionarios ministeriales responsables de la implementación del programa PISA en el país.

² Nos referimos al XV Comparative Education World Congress “New Times, New Voices”, organizado por la Sociedad Argentina de Estudios comparados en Educación (SAECE) y el World Council of Comparative Education Societies (WCCES), en Buenos Aires, en junio de 2013.

³ PISA además de la evaluación de aprendizajes, elabora y administra otros cuestionarios: a directores de las escuelas en que se aplica, a estudiantes, padres y uno sobre el grado de familiaridad con el uso de ordenadores (los dos últimos son opcionales). A partir de 2015 se incluirá uno dirigido a los docentes. En ellos, se hace hincapié en el entorno social, hábitos de estudio, inversión en la educación y nivel educativo, entre otros. Por otro lado, durante el proceso de evaluación, se observa la relación entre los resultados de las evaluaciones PISA y el PBI per cápita o la inversión pública de cada país en educación.

⁴ La presentación conjunta de los países del MERCOSUR plantea señalamientos respecto de la necesidad de que la evaluación se realice en determinado curso educativo y no en función de la edad del estudiante, de considerar diferencias regionales de las competencias a evaluar y de atender los efectos “indeseados” de la presentación jerarquizada de los resultados (rankings), entre los más importantes.

⁵ Las ideas que expresan estos párrafos -extraídos de los informes correspondientes a las pruebas de 2006 y 2009- pueden encontrarse a lo largo de todos los informes del Programa PISA, ejemplifican la filosofía que sustenta su desarrollo e implementación.

⁶ Shadish, W.R.; Cook, T.D. y Leviton, L.C. (1995): Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice. Newbury Park, London & New Delhi: Sage.

⁷ El Consejo Federal de Educación aprueba una serie de medidas vinculadas a la educación secundaria que plasma en un conjunto de documentos específicos: “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” (Consejo Federal de Educación, 2009c), “Plan Nacional de Educación Obligatoria” (Consejo Federal de Educación, 2009a) e “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria” (Consejo Federal de Educación, 2009b).

⁸ Actualmente, a cuatro años de su presentación al Congreso Nacional continúa siendo proyecto de ley, no logrando ser aprobado.

⁹ El Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM) fue creado en 1998. En 2009 fue reformulado y “a pesar de que supone la adhesión voluntaria, pasa a: (i) tener como uno de sus objetivos la inducción de la organización curricular de la enseñanza media; (ii) ser adoptado como vestibular unificado para las universidades federales; (iii) ser utilizado para la certificación de jóvenes y adultos y para (iv) constituir la verificación del desempeño académico de los ingresantes a la enseñanza superior comparable año a año” (Pini y Gomes Melo, 2011: 10).

¹⁰ Para más información puede accederse a www.alto-al-simce.org/

¹¹ Aunque no es objeto específico de este trabajo, nos interesa destacar el desarrollo de una línea de estudios que analizan la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales y el modo en que éstas logran penetrarlas reorientándolas (Bujazan y otros, 1987; Carnoy, 2002; Steiner-Khamsi, 2004 y 2006; Cowen, 2009; Ferrer, 2010; Edwards, 2014; entre otros). Si bien en términos teóricos no es un hecho necesariamente negativo y la globalización favorece la circulación de ideas, conocimientos y hechos a nivel planetario, dada la desigual y asimétrica distribución del poder en las relaciones internacionales, deberían atenderse cuidadosamente los procesos que establecen un intercambio entre fuerzas globales y locales para evitar procesos de control o imposición por parte de factores de poder hegemónicos.

¹² Tomamos el concepto de Clima Educativo propuesto por el SITEAL (OEI – IPE-Buenos Aires/UNESCO), definido como el “promedio de años de estudio alcanzados por el conjunto de las personas de 25 y más años que residen en el hogar”. Éste es categorizado en: Bajo (menor a 6 años), Medio (6 a 12 años) y Alto (mayor a 12 años).



Bibliografía

Agencia de la Calidad de la Educación (s.f). Disponible en <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/> Último acceso: 15.abr.2014

Baudelot, C. y Establet, R. (2009) L'élitisme républicain. L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales, Seuil: La République des idées.

Bujazan, M., Hare, S. E., La Belle, J., T., & Stafford, L. (1987). International agency assistance to education in Latin America and the Caribbean, 1970-1984: Technical and political decisionmaking. *Comparative Education*, 23 (2), 161–171. <http://dx.doi.org/10.1080/0305006870230204>

Carnoy, M. (2002). Latin America: The new dependency and educational reform. En H. Daun (Ed.), *Educational restructuring in the context of globalization and national policy* (pp. 289–321). New York: RoutledgeFalmer.

Cowen, R. (2009). The Transfer, Translation and Transformation of Educational Processes: And Their Shape-shifting? *Comparative Education* 45 (3), 315-327. <http://dx.doi.org/10.1080/03050060903184916>

Edwards Jr. D. B. (2014) ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(12). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n12.2014>.

Ferrer, A. (2010). The impact of the Bologna process in Ibero-America: Prospects and challenges. *European Journal of Education*, 45(5), 601–611. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1465-3435.2010.01454.x>

Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria. Planes Jurisdiccionales. Planes de Mejora Institucional. Resolución N° 88. Ministerio de Educación de la Nación Argentina: Consejo Federal de Educación (2009b).

Larrañaga, O., Contreras, D. y Ruiz Tagle, J. (2009). Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes. Santiago: PNUD–Chile

Ley de “Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, N° 9394. Congreso Nacional del Brasil. (1996).

Ley de Alimentación Escolar, N° 11947. Congreso Nacional del Brasil. (2009).

Ley General de Educación, N° 20370. H. Congreso Nacional de Chile (2009).

Ley Nacional de Educación, N° 26206. Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2006).

Ley Subvención Escolar Preferencial, N° 20248. H. Congreso Nacional de Chile (2008).

Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria, Resolución N° 88. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Consejo Federal de Educación (2009c).

Ministerio de Educación (2011). Programa Ensino Médio Inovador. Brasília: Secretaria de Educação Básica Diretoria de Currículos e Educação Integral Coordenação Geral do Ensino Médio. Ministério da Educação. Brasil.

Neirotti, N. (2005), Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales. 8° Curso Regional de Planificación y Formulación de Políticas Educativas. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE – UNESCO.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2007) Evaluar para la Transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.

OCDE (2008). Informe PISA 2006: Competencias científicas para el mundo del mañana. Madrid: Santillana – OCDE.

OCDE (2010). PISA 2009 Results: Overcoming social background – Equity in learning opportunities and outcomes (Volume II). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>.



OCDE (2010). PISA 2009 Results: What students know and can do – Student performance in reading, mathematics and science (Volume I). Disponible en: www.dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en

OCDE (s.f.). El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve. París: OCDE. , El programa PISA de la OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf> Último acceso: 23.ago.2013

Perez Centeno, C. y Leal, M. (2011). ¿Han funcionado las reformas educativas en América Latina? Los casos de Argentina, Brasil y Chile. En: Educational Policies Analysis Archives, vol. 19, nro. 36. Arizona State University. Disponible en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/950>

Pini, M. y Gomes Melo, S. (2011). Argentina y Brasil: cambios y contradicciones en las políticas educativas. IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires: SAECE.

Plan Nacional de Educación Obligatoria, Resolución N° 79/09. Consejo Federal de Educación (2009a).

Proyecto de Ley: “*Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências*”. Congreso Nacional del Brasil. (2010).

Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F. Aylwin, M. y Wolff, L. (2008). Las evaluaciones que América Latina necesita. Santiago: PREAL. Documento n° 40.

Rivas, A. (2010). Radiografía de la Educación Argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC – Fundación Arcor – Fundación Noble.

Rizvi F. y Lingard B. (2012). A OCDE e as mudanças globais nas políticas de educação. En UNESCO, Educação Comparada. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002177/217707por.pdf> Último acceso: 07. may. 2013.

Román Carrasco, M. y Murillo Torrecilla, F. J. (2012) Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011. Revista de Educación, número extraordinario 2012, pp. 46-66.

Steiner-Khamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: A study of late adopters. *Oxford Review of Education*, 32 (5), 665-678. <http://dx.doi.org/10.1080/03054980600976353>

Steiner-Khamsi, G. (Ed.) (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press.

Tiana Ferrer, A. (1997) Tratamiento y usos de la información en Evaluación. Madrid: U.N.E.D.

Tiana Ferrer, A. (2010). Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes. En: Marchesi, Á., Tedesco, J. C. y Coll, C. (coords.) Calidad, equidad y reformas en la enseñanza. Madrid: OEI/Fundación Santillana.

Torres Santomé, J. (2007) Educación en tiempos del neoliberalismo. Segunda edición. Madrid: ediciones Morata.

Datos de los autores

Mariana LEAL

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina)/ yosoymarianaleal@gmail.com

Cristian PEREZ CENTENO

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina)/ cpcenteno@untref.edu.ar

Fecha de recepción: 26/12/2013

Fecha de aceptación: 10/03/2014

