

Evaluación y política pública en los países latinoamericanos: ¿Qué pueden hacer los titulares educativos con las evidencias del informe PISA?

Las implicaciones políticas de los informes PISA para México y otros países se enmarcan en múltiples contextos. ¿Qué hacen los líderes educativos con las evidencias?

Andreas Schleicher, Director de Educación y Habilidades de la OCDE en París, quien conoce las debilidades y fortalezas de muchos sistemas educativos en el mundo, responde en entrevista para la *Gaceta*.

PISA a través del tiempo, aproximaciones y metodologías en transformación

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) es un ejemplo de innovación indudable. Desde su primera edición, en el año 2000, se han establecido nuevos dominios (por ejemplo, la resolución de problemas en colaboración, o las competencias lectoras —*literacy*— digitales o financieras); cuestionarios de contexto (sobre competencias curriculares transversales, carrera educativa, lectura en contextos escolares) y encuestas para los profesores; aproximaciones innovadoras para difundir los resultados, así como nuevas preguntas de la prueba, ya que éstas se elaboran de manera constante. Un cambio metodológico significativo es la transición de la evaluación en papel a la evaluación digital interactiva, que ha sido implementada este año en la mayoría de los países y economías participantes. Sin embargo, la prueba



ha mantenido su misión y enfoque para asegurar la comparabilidad entre países y culturas a lo largo del tiempo. Esto significa que PISA:

Tiene una orientación política. Se enfoca en proveer datos y análisis que puedan ayudar a guiar las decisiones sobre la política educativa, al ligar los datos sobre los resultados del aprendizaje de los estudiantes con aquellos factores clave que moldean su forma de aprender dentro y fuera de la escuela. La prueba resalta las diferencias en los patrones de ejecución e identifica las características comunes a todos los alumnos, escuelas y sistemas educativos con un alto desempeño.

Es implementada cada tres años, para permitir que los países monitoreen sus progresos al alcanzar sus objetivos clave. El diseño básico de la medición ha permanecido

constante para que se pueda comparar una evaluación PISA con la siguiente, permitiendo así a los países relacionar los cambios en sus políticas con la mejora de los resultados educativos.

Evalúa tanto las asignaturas como el contenido del conocimiento, por un lado, y por el otro, la capacidad de los individuos para aplicar ese conocimiento de manera creativa en contextos familiares o no.

Está diseñada para ofrecer datos comparables en un amplio rango de países. De esta forma, se han dedicado importantes esfuerzos para alcanzar una cobertura lingüística y un equilibrio en los materiales de evaluación. Los mecanismos de control de calidad aplicados en el diseño de las pruebas, así como en su traducción, muestreo y recolección de datos, son muy estrictos. Para asegurar la validez de los comparativos internacionales en el desempeño educativo, se usa una muestra de población basada en la edad más que en el grado escolar. El Proyecto para el Desarrollo PISA, que otorga apoyos a los países menos favorecidos, es un esfuerzo encaminado a mejorar los instrumentos de la prueba para hacerlos accesibles y más relevantes para aquellas naciones que, por mucho, han sido excluidas de los comparativos educativos globales. Los exámenes PISA para las escuelas permiten a instituciones individuales evaluar en dónde están situadas en relación con las escuelas más exitosas del mundo.

Es un esfuerzo colectivo en el ámbito internacional. Las decisiones acerca del alcance y naturaleza de las evaluaciones PISA y la información de fondo que se recolecta son tomadas de forma comprometida por líderes expertos de los países participantes. Así, los gobiernos supervisan estas decisiones con base en intereses políticos comunes.

Diseño e implementación

a partir de los resultados: Alemania, un caso

Los países de la OCDE y las naciones y economías asociadas participan en PISA porque ofrece una evidencia confiable acerca de sus estudiantes, sus escuelas y su sistema educativo. Esta información es recolectada a través de una evaluación amplia y completa, por medio de cuestionarios que se aplican a los estudiantes, directivos escolares, padres y madres de familia y, a partir de 2015, a los profesores. Esta

evidencia es usada por los países para diseñar e implementar mejores políticas educativas. Además, PISA, les permite compararse con otros sistemas educativos y aprender de los que tienen un mejor desempeño.

Al participar en PISA, los países también obtienen como ganancia un diagnóstico que les permite analizar los cambios en su propio desempeño y monitorear sus niveles de equidad a lo largo del tiempo. Un ejemplo de esto es Alemania, donde el debate sobre la política educativa y los cambios fueron intensos a la luz de PISA 2000 (Ertl, 2006; Grek, 2009). Confrontados con resultados menores a los esperados en el desempeño de los estudiantes, PISA detonó un debate público sostenido acerca de la política educativa y la reforma en ese país, que se llegó a conocer como “el shock PISA”. Por ejemplo, la equidad en las oportunidades de educación en todas las escuelas a menudo se daba por sentada, pero no fue sino a raíz de la prueba que se dedicaron esfuerzos significativos para asegurarse de que todas las escuelas contaran con los mismos recursos, distribuidos adecuada y equitativamente.

Los resultados PISA 2000 revelaron grandes disparidades socioeconómicas en los logros educativos entre las escuelas alemanas. Análisis posteriores que separaron las cuestiones relacionadas con la equidad de aquellas relacionadas con la heterogeneidad socioeconómica dentro de las escuelas y con la segregación socioeconómica a través del sistema escolar, sugirieron que los estudiantes que provenían de estratos sociales privilegiados se conducían a escuelas de mayor prestigio académico y obtenían resultados educativos superiores, mientras que los estudiantes con antecedentes sociales menos privilegiados eran dirigidos a escuelas vocacionales de menor prestigio y, por consiguiente, obtenían resultados más pobres, incluso cuando su desempeño en la prueba PISA era similar.

Lo anterior intensificó el argumento de que el sistema educativo estaba reforzando —más que moderando— los factores del trasfondo socioeconómico. Estos resultados, y su consecuente debate público, inspiraron un amplio rango de esfuerzos para llevar a cabo reformas relacionadas con la equidad en Alemania, algunas de las cuales han sido transformadoras desde su origen. Estas reformas incluyen otorgar educación desde la infancia temprana, lo que hasta el momento había sido considerado, en mayor medida, como un aspecto de la asistencia social; igualmente involucran una orientación educativa, al establecerse estándares

educativos nacionales en un país donde la autonomía regional había sido el paradigma ignorado; además del aumento al apoyo de los alumnos desaventajados, como aquellos con historias de migración.

Para muchos educadores y expertos en Alemania, las disparidades socioeconómicas que PISA reveló no fueron necesariamente una sorpresa. Sin embargo, fuera del ámbito de las políticas públicas siempre se dio por sentado que los niños socialmente desaventajados tendrían deficiencias en la escuela. El hecho de que PISA revelara que el impacto del origen socioeconómico sobre los estudiantes y su desempeño escolar varía en los distintos países, y que además mostrara que algunos parecían controlar las desigualdades socioeconómicas de manera más efectiva, ayudó a que se considerara el mejoramiento como una posibilidad y propició el clima para el cambio político.

Corea, Hungría, Portugal y Finlandia: el éxito, un resultado consistente

En términos más generales, mostrar que es posible un desempeño educativo sólido y una mejora parece ser uno de los méritos más importantes de las comparaciones internacionales. Ya sea en Asia (Japón, Corea, Singapur o Shangai), Europa (Finlandia) o Norteamérica (Canadá), muchos países muestran un sólido desempeño general en PISA. Aun así, los resultados también evidenciaron que el desempeño pobre en la escuela no necesariamente proviene de entornos socioeconómicos desfavorecidos. Algunos países demostraron que el éxito puede convertirse en un resultado consistente y predecible. Por ejemplo, en Finlandia, el país con los resultados generales más fuertes en PISA, la variación del desempeño entre las escuelas en 2009 fue de sólo 5% de los estudiantes sobre el total de la variación del desempeño del país, de tal forma que los padres pueden confiar en que obtendrán estándares altos y consistentes en cualquier escuela que inscriban a sus hijos. Por último, pero sin ser por ello lo menos importante, algunos países han mostrado que se puede obtener un mejoramiento educativo significativo dentro de un periodo limitado. Como se ha hecho notar antes, Alemania vio mejoras significativas tanto en la calidad como en la equidad de sus sistemas escolares entre 2000 y 2009.

En otros casos, el desempeño promedio de Corea ya era alto en 2000, aunque en ese momento los coreanos sólo estaban preocupados por que una pequeña élite lograra

niveles de excelencia en las evaluaciones de lectura PISA. Sin embargo, en menos de una década, Corea fue capaz de duplicar el número de estudiantes que mostraron excelencia. Un ajuste mayor en el sistema escolar en Polonia ayudó a reducir dramáticamente la variación del desempeño entre escuelas, modificó favorablemente el logro de aquellas ubicadas en un nivel más bajo e incrementó el desempeño general en más de la mitad de éstas durante el año escolar. Portugal fue capaz de consolidar su fragmentado sistema escolar y mejoró tanto en el desempeño general como en la equidad, al igual que Hungría. Incluso aquellos que declaran que la posición relativa de los países en PISA refleja principalmente factores sociales y culturales tienen que aceptar que el mejoramiento educativo es posible.

Resultados de PISA y políticas educativas en México y Latinoamérica

Las implicaciones políticas de PISA para México y otros países de Latinoamérica son muchas. Por ejemplo, invertir recursos donde puedan hacer la diferencia en mayor medida es importante. Entre los países cuyo gasto acumulado por estudiante es menor a 50 mil dólares, se espera una inversión mayor en educación basada en altos resultados de PISA. Los países latinoamericanos invierten significativamente menos por estudiante, y distribuyen estos recursos de manera mucho más inequitativa entre las escuelas, en relación con el promedio de los países de la OCDE. México ha incrementado su gasto en educación como un porcentaje del PIB desde el 2000, pero el gasto anual total por estudiante está aún muy por debajo de la OCDE.

Dirigir los recursos a los estudiantes y las escuelas que más lo necesitan puede ser una estrategia efectiva. Shangai ofrece un claro ejemplo al respecto, ya que su variabilidad en el desempeño escolar es pequeña a pesar de tener inequidades sociales y económicas considerables entre su población. Esto no es una casualidad, sino el resultado de esfuerzos considerables para mejorar el sistema escolar convirtiendo a las llamadas *escuelas débiles*, en fuertes.

Dentro de un enorme y complejo sistema educativo como el de México, la equidad de los recursos para las escuelas es importante. Algunas de las escuelas rurales y de regiones indígenas con el desempeño más bajo suelen tener menores recursos que las escuelas urbanas. Mecanismos de financiamiento que destinen recursos a las escuelas que más lo necesitan, con un modelo claro de metas, así

Incluso aquellos que declaran que la posición relativa de los países en PISA refleja principalmente factores sociales y culturales tienen que aceptar que el mejoramiento educativo es posible.



como una evaluación financiera y contable, pueden incrementar la equidad en la distribución de recursos incluso entre las escuelas más remotas y marginadas.

Evaluación y contextos desafiantes

Schleicher sostiene que la vida es injusta, por lo que es necesario usar los resultados de PISA en países como México, con diferencias enormes entre las distintas regiones que lo conforman. Dice: A la luz de esta diversidad, PISA observa las habilidades de los estudiantes para aplicar el conocimiento y sus competencias bajo situaciones desconocidas. Cuando éstos llegan a la edad adulta y se involucran en una vida civil y laboral, se espera que movilicen esas habilidades y resuelvan problemas que nunca han enfrentado. Lo que ofrece PISA a los sistemas educativos es la oportunidad de entender las capacidades que los jóvenes necesitan para vivir y desarrollarse plenamente en este contexto vital desafiante.

Una de las principales fortalezas de PISA es que los resultados de un país pueden ser comparados con otros sistemas educativos del mundo, especialmente cuando se comparten características socioeconómicas similares. Esto se debe a que las preguntas de la prueba PISA han sido diseñadas

para medir las mismas competencias en todas las culturas. Sin embargo, incluso cuando las preguntas son las mismas para los países participantes, así como para sus regiones, los cuestionarios que evalúan el trasfondo pueden ser usados para entender mejor la influencia de las condiciones locales, por ejemplo, al incluir o eliminar cuestionarios o preguntas específicas, así como durante la interpretación de los hallazgos, que debe ser adaptada al contexto local.

Más aún, algunos países como México ya han recabado datos previamente a nivel subnacional. Esto abre la posibilidad de comparar el desempeño educativo y su relación con el estudiante, la escuela y las características del sistema entre las 31 entidades y el Distrito Federal. En un país con diferencias tan agudas entre sus regiones, como es el caso de México, estas comparaciones regionales pueden ayudar a contextualizar los resultados y tener implicaciones políticas relevantes. Por ejemplo, las recomendaciones para la elaboración de políticas educativas para Aguascalientes, que se encuentra por encima de Chile y que tiene un desempeño académico casi tan alto como Grecia, pueden ser muy distintas de aquellas que se hacen para Guerrero, que se ubica por debajo de las clasificaciones de PISA.

Reforma en México: recomendaciones para la implementación de políticas educativas

Dos importantes objetivos de la Reforma Educativa en México son, por un lado, fortalecer la profesión del maestro —a través del Servicio Profesional Docente (SPD)— y, por el otro, al sistema de evaluación de la calidad —a través del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)—; esfuerzos bien alineados con la evidencia que arrojan los mejores sistemas educativos del mundo para impulsar el desempeño de los alumnos.

La calidad de un sistema de educación no puede exceder la calidad de sus profesores y directivos. Los sistemas escolares exitosos han hecho de la carrera docente una carrera atractiva, y son capaces de atraer y retener a los mejores candidatos en las escuelas en donde se les necesita más. Además, los sistemas que tienen éxito hacen un uso intensivo de la evidencia para diseñar sus políticas, ofrecen retroalimentación a los profesores y a los estudiantes e informan a los padres acerca del desempeño de sus hijos en las escuelas.

Para implementar de manera efectiva estas reformas, las autoridades mexicanas deberían comunicar al público una visión clara acerca de sus propósitos y sus medios, para asegurar la coherencia de todas las nuevas iniciativas. Alinear de manera coherente las políticas y las prácticas por periodos sostenidos de tiempo es un factor importante para la implementación de una reforma educativa ambiciosa.

Mejoramiento de las pruebas PISA en el contexto global actual: ¿Para qué?

En PISA tenemos la firme creencia de que siempre hay un rango de mejoramiento, y por eso estamos en continua revisión, afinando y actualizando la metodología y la forma en que se difunden los hallazgos. Se están implementando diversas mejoras vitales, como la transición a la evaluación basada en computadora y el cuestionario del maestro; se está desarrollando la medición de las competencias globales; mientras otras están en espera de ser mejoradas, como la que se refiere a las habilidades lingüísticas. Estas innovaciones son el resultado de una colaboración en curso entre la OCDE, los gobiernos nacionales y los expertos en educación de todo el mundo.

Desarrollar las competencias globales es cada vez más importante en el contexto actual, donde los entornos de aprendizaje y trabajo, así como los entornos vitales, se

vuelven cada vez más globales, interconectados e interdependientes. En 2018, PISA evaluará la *competencia global* como un dominio nuevo. Esto representará una innovación significativa al evaluar el conocimiento, las habilidades y las actitudes de los estudiantes; innovación que valorará la diversidad, la apertura, la flexibilidad y la resiliencia, aspectos cruciales para que los jóvenes sean capaces de interactuar, comunicar, estudiar, trabajar y vivir de manera efectiva en un mundo global.

El conocimiento sólido en las disciplinas clave es prerrequisito esencial para que los alumnos tengan éxito en la vida, pero además es importante que desarrollen habilidades colaborativas y de pensamiento crítico, y que construyan atributos de carácter, tales como la conciencia, la curiosidad, el coraje y la resiliencia. Todas estas habilidades en conjunto permitirán conducir vidas competentes y contribuirán al buen funcionamiento de las sociedades. €

Traducción del inglés: Andrea Vázquez Ahumada

Entrevista: Mesa de redacción

- 1 “Para PISA, *literacy* es un concepto fundamental que refiere, por un lado, a la capacidad para aplicar conocimientos y destrezas en situaciones diversas y, por otro, a la consecución de procesos cognitivos complejos, tales como analizar, razonar, comunicarse de manera efectiva; así como plantear, resolver e interpretar diferentes problemas. El concepto *literacy* usado en PISA va más allá de la idea tradicional de la capacidad de leer y escribir, esta habilidad es considerada como una de las que se aprenden a lo largo de la vida y no como un rasgo que el individuo tiene o no tiene”. (INEE. ¿Qué es PISA?: <http://goo.gl/7ojfgz>)

Referencias

- Ertl, H. (2006). Educational standards and the changing discourse on education: thereception and consequences of the PISA study in Germany, *Oxford Review of Education*, vol. 32, núm. 5, pp. 619-634.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA effect in Europe, *Journal of Education Policy*. V. 24. No. 1, pp. 23-37.



Conozca más sobre el Consejo Directivo para la Educación y las Habilidades de la OCDE: <http://goo.gl/AmLNYi>