



Axel Rivas (2015). América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000–2015). Buenos Aires: CIPPEC. ISBN: 978-987-1479-46-7. 353 páginas.

Guillermo Ruiz (Universidad de Buenos Aires – CONICET)

Analizar la situación histórica o contemporánea de la educación en los países de América Latina permite evidenciar una importante diversidad en las dimensiones normativas, académicas, curriculares, institucionales, organizacionales, presupuestarias de sus sistemas escolares. La bibliografía producida en las últimas décadas sobre la educación en América Latina ha tendido a englobar a toda la región en indicadores o bien en interpretaciones generalistas y ello, en muchos casos, ha encubierto la diversidad educativa de la región. La recurrencia de reformas estructurales de los sistemas educativos latinoamericanos en las últimas tres décadas se ha montado sobre realidades educativas no homogéneas y por ende, incluso en los casos de la aplicación de programas de reforma similares, los resultados han sido diversos y hasta diferenciales. Esa multiplicidad de situaciones y de escenarios educativos es lo que torna dificultoso hablar de una situación generalista sobre la educación en América Latina, entendida como un todo y ésta es quizás la ambiciosa apuesta que se propone la obra de Axel Rivas que aquí se comenta. Si bien en el título y en la introducción se aclara que el estudio toma a los siete países que han participado de esta evaluación internacional, se trata de justificar la referencia a toda la región con el uso de datos demográficos e indicadores económicos y sociales que reflejan el peso que estos países tienen en este contexto geográfico.

En el caso de América Latina, las reformas, los cambios y las innovaciones han acontecido en sociedades caracterizadas por la desigualdad económica, social (y consecuentemente, educativa) y la debilidad de las instituciones republicanas de gobierno. El inicio del siglo XIX dio lugar a diferentes movimientos políticos y sociales, disruptivos en algunos casos y conservadores en otros. A la vez, distintos grupos y actores han comenzado a asumir posiciones (no siempre compatibles) sobre lo educativo y se han presentado como alternativas de acción a las acciones de los Estados nacionales. Por su parte, la acción de estos últimos generó nuevos procesos de reformas educativas estructurales de diferente tipo, no comparables entre sí y que se encuentran en curso en la mayoría de los países que las han instrumentado en las últimas décadas.

La obra de Rivas tiene como principal contribución la provisión de datos y su sistematización a pesar de las dificultades para recolectarlos (propias de los sistemas nacionales de estadísticas educativas de los países estudiados). En ese libro se realiza un sistemático análisis comparativo de los resultados que han tenido Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA según su sigla en inglés), entre los años 2000 y 2012. El análisis de los resultados se completa con entrevistas a especialistas y autoridades políticas de los países involucrados; asimismo se incluye un análisis documental y normativo comparado de estos casos nacionales. Se incorporan reflexiones comparativas también relativas a los resultados de las pruebas del Tercer Estudio Regional y Explicativo (TERCE) de la UNESCO. Según el autor, la participación en las cinco ediciones de estas evaluaciones internacionales han marcado “a fuego la educación en la región” (página 11) y ello además ha aportado información tanto sobre los aprendizajes de los estudiantes cuanto sobre los sistemas educativos y sus políticas.

Sin embargo, la apuesta tan ambiciosa de la obra por abarcar variadas dimensiones de análisis sobre todo en el capítulo tercero (el gobierno de los sistemas, los cambios curriculares, los libros de texto, la introducción de materiales digitales –según la denominación usada por el autor–, las características de los docentes y de sus regímenes laborales, la educación privada, la gestión escolar, entre otros) dan lugar a que el abordaje de ellas pierda rigurosidad o profundidad.



La utilización de expresiones metafóricas (como “bloque de hielo”, “elefante invisible”, “libros de texto como atajo”) tampoco contribuye a precisar qué se pretende describir y analizar. De hecho algunas afirmaciones presentadas como cambios de la época no resultan correctas, sobre todo en lo que atañe al lugar central que han tenido los libros de textos escolares (páginas 178 y 179) a lo largo del desarrollo de los sistemas nacionales de educación o bien, lo más crítico quizás, la creencia sobre el surgimiento de “nuevos derechos” (páginas 47 a 50) sin contemplar una conceptualización de la educación en el marco de la teoría de los derechos fundamentales (Scioscioli, 2014). Al analizar las políticas curriculares se sostiene una “hibridización” y se la vincula con el constructivismo (páginas 82 y siguientes) pero no se definen ninguna de estas expresiones.¹

Cuando el libro se encuentra muy avanzado, en la página 185, se introduce el tema al que hace referencia el título de esta obra: PISA, en el capítulo quinto. Allí se ubican los resultados de los países de América Latina en el contexto mundial y se analizan de manera pormenorizada diferentes dimensiones que son medidas por estas pruebas: acceso, trayectorias escolares, lo que se denomina “aprendizajes” en las pruebas internacionales que en realidad, como se discutirá posteriormente, parecen referir a mediciones de resultados conductuales; la equidad, entre otros. Se presenta asimismo una rigurosa síntesis de los resultados de cada país en las pruebas. El libro posteriormente, en sus dos últimos capítulos plantea algunas conjeturas para interpretar los resultados de los países y anticipa escenarios futuros posibles a partir de situaciones problemáticas a las que se llama “tensiones cruciales para la educación”.

Podría conjeturarse que en regiones como América Latina la participación de algunos de sus países en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) refleja parcialmente la realidad de las características de sus sistemas educativos y de los logros de sus estudiantes dado la diversidad de los contextos a las que se aludió más arriba y también debido a las propias características de los instrumentos utilizados por este programa internacional y diseñado a partir de una concepción cuestionable y hasta errónea de la evaluación de los aprendizajes. Precisamente, una de las principales ausencias de la obra es que se omite la discusión pedagógica sobre las características centrales de este programa internacional, sobre todo no se contempla una discusión sobre si PISA efectivamente evalúa aprendizajes (más allá de la vaga denominación que utiliza la OCDE para referirse a ellos a partir del término que tiene múltiples acepciones en el español: competencias) o solamente mide resultados conductuales ante instrumentos de evaluación que no contemplan los procesos de enseñanza que se desarrollan en los diferentes países de acuerdo con los proyectos pedagógicos y políticos de los sistemas escolares.

Aquí resulta necesario realizar algunas consideraciones pedagógicas a la hora de interpretar los resultados de los países de la región en estas evaluaciones internacionales. La evaluación de los aprendizajes se encuentra estrechamente asociada con la enseñanza y el aprendizaje, por lo que no es posible hablar de ella sin hacer referencia a dichos procesos que han generado los aprendizajes objetos de la evaluación (como las competencias de PISA). Ciertamente, una condición que deben cumplir los programas de evaluación es que tienen que ser consistentes con los proyectos de enseñanza y de aprendizaje que se desarrollan en las instituciones educativas (Camilloni, 1998). Ello permitirá que se conviertan en juicios de autoevaluación no sólo para los estudiantes y los docentes implicados directamente en los procesos de enseñanza y de aprendizaje sino también para las autoridades institucionales y para los responsables técnicos y políticos del sistema de educación de un país.

En general una crítica que se ha realizado a la cuestión del lugar que ocupa la evaluación dentro de las prácticas de enseñanza es que la actitud evaluadora ha cambiado el interés por conocer por el interés por aprobar, en tanto que en la educación formal se estudia más para aprobar más que para aprender (Litwin, 1998). Este problema, ha llevado a conceptualizar a la evaluación como “lugar de inversiones” en la medida en que el examen se ha constituido en un instrumento que permite invertir los problemas sociales en problemas pedagógicos por lo que la cuestión pedagógica pierde rigurosidad en su análisis conceptual. De esta forma el debate de la evaluación se torna una cuestión técnica (Díaz Barriga, 1993). Asimismo, la evaluación ha sido atravesada por una serie de suposiciones que llevan a pensar que es posible medir los aprendizajes en el mismo momento en que transcurren y que es factible la construcción de situaciones ad-hoc para realizar esa medición. Sin embargo, los desarrollos propios de la psicología educacional y las

¹ El término “constructivismo” ha sido empleado en campos tan distintos como la Teoría de la Ciencia, la Teoría Estética y la Filosofía Moral. Lo que se conoce como constructivismo en el área de educación incluye una serie de elaboraciones teóricas, análisis y prácticas que si bien presentan importantes diferencias, comparten como rasgo distintivo la concepción que se vincula con la actividad del sujeto que aprende. De esta forma, se explica al conocimiento como la construcción del propio ser humano, como un proceso dinámico donde la información es interpretada por el sujeto que va construyendo paulatinamente modelos explicativos cada vez más complejos y más potentes (Molinari, 2004).



investigaciones en el campo de la didáctica han demostrado que los aprendizajes requieren de tiempos de consolidación en los que contenidos enseñados pueden ser relacionados con otros y que, además, pueden ocurrir en contextos externos al escolar, fuera del horario de las clases y de los cursos y en tiempos diferentes a los previstos en la programación que realizan el docente y que están pautadas por las instituciones en función de las políticas educativas² (Ruiz, 2007).

Desde el debate pedagógico contemporáneo se advierte que ante este escenario, con el predominio de esta forma de concebir a la evaluación (como el estímulo más importante del aprendizaje), lo más apropiado sería que los docentes pudieran entenderla como lo que básicamente es: un proceso que permite generar información para tomar decisiones, emitir valoraciones respecto de la propuesta de enseñanza en curso. Desde este enfoque la evaluación podría ser una cuestión secundaria para informar respecto de los aprendizajes de los estudiantes pero central para que los docentes pudieran recapacitar sobre su propuesta de enseñanza (Litwin, 1998).

En lo que atañe a las relaciones entre la evaluación con la programación educativa, resulta necesario tener presente que la primera constituye uno de los componentes de la programación.³ La evaluación constituye un proceso por el cual se releva, de manera sistemática, información variada sobre los procesos de enseñanza y de aprendizaje y sus resultados. Esta información es interpretada en función de una serie de criterios que permiten al docente construir un juicio de valor y orientar sus elecciones pedagógicas vinculadas con el tipo de estrategia adoptada, con la calificación y promoción de los alumnos, entre cuestiones relativas al proceso educativo en su conjunto. De esta forma, además de responder a la exigencia de la calificación y promoción de los estudiantes, la evaluación constituye a la vez un mecanismo de regulación interno de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. En este sentido, en el momento del diseño, de la programación, es necesario realizar previsiones sobre el modo de obtener y juzgar información referida tanto a la marcha del proceso como a los resultados que resulten consistentes con la propuesta de enseñanza planteada. Por consiguiente, en lugar de constituir un momento externo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje en la representación de los estudiantes y de los docentes, la evaluación se integra al conjunto de tareas previstas en función de propósitos específicos. La evaluación forma parte, pues, del proceso de programación didáctica y debe servir para que los estudiantes tomen conciencia de los aprendizajes realizados y para que los docentes puedan analizar e interpretar el lugar que han tenido sus estrategias de enseñanza en esos aprendizajes (Litwin, 1998). La evaluación no debería ser pensada como última instancia del proceso educativo, tampoco como una acción permanente sino como el de una intervención oportuna para que los docentes puedan generar información válida sobre este proceso educativo. Por esto último es importante que la evaluación transcurra de manera simple y en los momentos adecuados y para ello debe apelar a múltiples instrumentos en función de los contenidos y de las estrategias empleadas para enseñarlos, con materiales interesantes, desafiantes y motivadores para los estudiantes (Ruiz, 2007).

En suma, un aspecto central del debate pedagógico y ausente como discusión o como planteo en la obra aquí comentada es que la evaluación se vuelve un recurso indispensable para el mejoramiento de los procesos de los cuales es subsidiaria: la enseñanza y el aprendizaje, sobre todo este último, base del trabajo docente y de la educación en su conjunto. Esta conceptualización resulta contraria al enfoque de PISA donde el diseño de los instrumentos de medición de competencias es centralizado y aplicado (más allá de sus mínimas adaptaciones locales) a contextos educativos y sociales muy diferentes.

En las tareas implicadas en el proceso de programación de la enseñanza y de la evaluación de los aprendizajes el papel del docente es sumamente importante ya que debe tener información coherente y fiable acerca de la naturaleza de la enseñanza como actividad, de sus finalidades, del aprendizaje y de las características de sus estudiantes y de los conocimientos que debe enseñarles (Camilloni, 1998). Entran sin duda en juego sus propias ideas acerca de cada uno

² Pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos de investigaciones de la psicología cognitiva aplicada al campo de la educación o bien trabajos propios de la didáctica que abordan estos temas: Camilloni (comp.): Los obstáculos epistemológicos de la enseñanza (Barcelona: Gedisa, 2003); Gardner: Inteligencias múltiples (Barcelona: Paidós, 1995); Lipman: Pensamiento complejo y educación (Madrid: Ediciones de la Torre, 1997); Mercer: La construcción guiada del conocimiento (Barcelona: Paidós, 1997); Ph. Perrenoud: La construcción del éxito y del fracaso escolar. Hacia un análisis del éxito, del fracaso y de las desigualdades como realidades construidas por el sistema escolar (Madrid: Morata, 2001); Resnik & Kloper: Curriculum y cognición (Barcelona: Gedisa, 1996).

³ Si bien excede el alcance de esta reseña es importante tener presente que los ejes que conforman la construcción de la planificación y la programación de la enseñanza están dados por: 1) la distribución del tiempo disponible para enseñar (los contenidos educativos), el cual constituye un recurso primordial en esta tarea; 2) la selección de los contenidos, en lo que se debe tener en cuenta el "costo de oportunidad" (Camilloni, 2004) por el cual se debe evaluar y decidir sobre algunos temas que ocupan el lugar de otros en la planificación; 3) las estrategias que se emplearán en la enseñanza; 4) la secuencia de la presentación de los contenidos y de las actividades de aprendizaje ya que un contenido antes o posteriormente que otro se presenta, para el estudiante, en un escenario diferente para su comprensión.



de estos elementos del proceso educativo pero también la información que posee el propio docente sobre lo que está sucediendo con sus estudiantes, como individuos y como grupo de una clase en una institución educativa y dentro de un sistema educativo (regulado por el Estado de diversas y múltiples maneras). Ahora bien, para que la evaluación de los aprendizajes tenga sentido y resulte útil, el docente cuenta con un conjunto de instrumentos de evaluación que le permiten evaluar diferentes aspectos de los aprendizajes de sus estudiantes pero para que ello ocurra deben resultar pertinentes respecto de las actividades y componentes que integran el proceso educativo en cuestión. Los sistemas de calificación empleados en la evaluación de los aprendizajes y los regímenes de promoción de los alumnos constituyen componentes esenciales de los programas de evaluación que se utilizan en la educación formal y ejercen efectos normativos sobre las acciones de enseñanza y de aprendizaje ya que suelen operar como determinantes de las prácticas pedagógicas. Por ello es preciso trabajar de manera integral sobre la enseñanza y la evaluación ya que, como se ha dicho, la última es subsidiaria de la primera.

La ausencia de cuestionamientos sobre los supuestos políticos y los abordajes metodológicos de PISA constituye la principal debilidad de este trabajo. Si bien se menciona que existen críticas válidas, se abordan —en el capítulo 5— sin más los resultados que los siete países de América Latina han obtenido en las diferentes ediciones de este programa hasta el presente. En esta parte del libro se realiza un análisis comparativo de los datos provistos por PISA muy completo pero que resulta incompleto a la luz de las definiciones conceptuales precedentes (el lugar de la evaluación de los aprendizajes en la programación de la enseñanza, el rol del docente en la construcción de los instrumentos de evaluación, las tareas implicadas por la programación didáctica en su conjunto). Por otro lado, faltaría una comprensión sobre los datos ya que estos nunca son meros descriptores de la realidad, al contrario, proveen una forma de construcción de la realidad, inciden en el establecimiento de prioridades que influyen directamente sobre las acciones de las políticas; constituyen herramientas poderosas para inducir el comportamiento de las personas y las políticas públicas para el sector educativo.

En las últimas décadas, gradualmente, se ha instalado un tipo de comparación internacional basada entre países a partir de la creación y recreación de indicadores globales basados en la competencia y la medición internacional. Ello a su vez ha promovido cada vez más la difusión de patrones globales que son entendidos como aplicables a diferentes contextos. Lo distintivo es que estos indicadores internacionales son el resultado de la investigación educativa y social políticamente orientada por Organismos Internacionales como la OCDE que producen, cada vez más, bases de datos de diferentes países y regiones. Las prácticas de medición de la calidad educativa y la producción de datos no son técnicas neutrales, constituyen uno de los más exitosos instrumentos de políticas de gobierno: no se trata sólo de recolectar datos de rendimiento académico sino de un proceso de construcción de realidades educativas a la vez que se las describe: el gobierno a través de los datos (Nóvoa, 2010).

Se trata pues de nuevas formas de construir y legitimar políticas. La política educativa aparece construida, legitimada y puesta en acción a través de nuevos significados que son pensados para dar lugar a las mejores soluciones, las más eficientes, ante los problemas que estos datos reflejan o muestran. Se conforma así una comparación perpetua que sirve de base para políticas construidas en torno a diferentes ideas que circulan en todos los países. Esto impone una moda en torno a la comparación que la aleja de la tradicional lógica que caracterizó gran parte de la investigación en educación comparada, que estaba influida por el préstamo/tomar prestado las prácticas y reformas entendidas como exitosas. Esta moda también se aleja de la idea del “argumento internacional” que se suele invocar para justificar reformas educativas locales. Más aún, la moda de la comparabilidad es promovida no como una forma de conocimiento y legitimación sino como una forma de gobierno (Lawn, 2013). La comparación resulta clave como un modo de gobernanza y de administración de los recursos de poder. Así, la medición de la educación se ha convertido en un elemento decisivo del gobierno de los sistemas educativos a escala planetaria.

El problema en definitiva es que el sistema de expertos a cargo de esta producción de datos cuantificables termina expropiando el derecho de los ciudadanos para regir sus decisiones, sus vidas y sus políticas. A esto hace referencia Nóvoa (2010) cuando sostiene que se genera un contexto caracterizado por “gobernar sin gobernar”, es decir, un proceso de elaboración de políticas a través de las estadísticas educativas, dando la impresión de que no hay ninguna política educativa en implementación.

Por último, podría decirse que la sobre-exposición a datos, ilumina y oscurece a la vez y termina dando lugar a una contraproductividad, en términos de Illich, que según Finger y Asún (2001) constituye una de las mayores contribuciones de su trabajo y que parece tener vigencia. Según Illich cuando un emprendimiento/actividad/empresa llega cierto punto



en su desarrollo, subvierte el fin por el cual ha sido originalmente diseñada así la medicina occidental (algo que aquí se sostiene ya que no fue planteado por Illich) genera enfermedad, el transporte de las grandes ciudades genera congestión y la educación causa efectos adversos (a la proclama de la humanización). Esto que decía Illich en los años setentas podría ser quizás aplicable a la producción de indicadores estadísticos como PISA que llegados a cierto punto resultan contraproducidos. Ello debería quizás invitarnos a un uso más crítico y reflexivo de los números y su interpretación.

Las dinámicas de lo global y lo local han afectado desigualmente a los sistemas educativos latinoamericanos. Algunas preguntas podrían guiar en la tarea analítica de comprender los desafíos pedagógicos que enfrenta la región. ¿Es posible la convergencia y la integración educativa en América Latina? ¿Se puede identificar una base pedagógica común o regional? Es más, siguiendo el planteo de este libro ¿hay lecciones que PISA pueda dejar para la región? ¿Son lecciones para todos los países? ¿Incluso para aquellos que no participaron? La reflexión sobre los cambios recientes y en curso constituye un desafío intelectual que habilita a recuperar y a aplicar categorías analíticas propias de la pedagogía para interpretar el presente y advertir los desafíos futuros, comunes pero también diversos acordes con cada contexto particular.

Referencias bibliográficas

Camilloni, A. (2004). La planificación y la programación de la enseñanza. La Plata: Dirección de Adultos y Formación Profesional – Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires; mimeo.

Camilloni, A. (1998). La calidad de los programas de evaluación y los instrumentos que los integran. En Camilloni, A. et. al., La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo, pp. 67-92. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.

Finger, M. & Asún, J. M. (2001). Adult Education at the Crossroads: learning our way out. London: Zed Books.

Illich, I. (1978). La convivencialidad. Morelos, México: Ocoatepec.

Lawn, M. (2013). Voyages of Measurement in Education in the Twentieth Century: experts, tools and centres. *European Educational Research Journal*, 12 (1), pp. 108-119.

Litwin, E. (1998). La evaluación: campo de controversias o un nuevo lugar para la buena enseñanza. En Camilloni, A. et. al., La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo, pp. 11-33. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.

Molinari, A. (2004). Constructivismo. En Korn, F. & de Asúa, M. (Eds.), Errores eruditos. Investigación social y otras consideraciones. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

Nóvoa, A. (2010). Governing without governing: the formation of a European educational space. En: Apple, M. W., Ball, S. J. & Gandin, L. A. (Eds.) *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, pp. 264-273. Abingdon: Routledge.

Ruiz, G. (2007). Las políticas científicas en la Argentina: De la planificación de las políticas educativas a la evaluación de la calidad del sistema educativo. Un análisis desde la perspectiva histórica y comparada de la política educacional en el período 1958-1998. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: FFyL – UBA.

Scioscioli, S. (2014). El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 2; pp. 6-24.

