



Los programas internacionales de evaluación de logros académicos y su influencia en las políticas educativas en América Latina

International programs for the evaluation of academic achievements and their influence on educational policies in Latin America

Rudy Elías¹

¹ Magister en Políticas Educativas, Investigación para el Desarrollo, Asunción, Paraguay, Email: relias@desarrollo.org.py

Recibido: 10/09/2017; Aceptado: 28/11/2017

RESUMEN

El presente artículo examina el desarrollo de los programas de evaluación en educación, en particular, de las evaluaciones internacionales a gran escala (ILSA), sus vínculos con las políticas globales de educación y sus consecuencias para las políticas educativas nacionales en América Latina. Este artículo se basa en una revisión de la literatura internacional con una perspectiva crítica. A partir de la revisión de la literatura se pudo constatar que existe una gran variabilidad de estudios y análisis sobre las políticas de evaluación, en particular de los programas internacionales de evaluación. En el análisis se identifican tendencias en las políticas globales de educación, tales como una creciente influencia de las pruebas estandarizadas a gran escala con una influencia en las políticas educativas de los diferentes países en lo referente al diseño de programas y proyectos de mejoramiento y el decreciente rol del Estado en su formulación e implementación. También se puede notar el desarrollo de voces críticas que expresan preocupación por las alianzas de organizaciones internacionales para promover políticas y agendas en educación y el riesgo que implica negar las diferencias culturales y apuntar a una convergencia de indicadores únicos y al desarrollo de rankings entre países para valorar los avances en la educación.

Palabras claves: Evaluaciones Educativas, Estandarización, Globalización, Latinoamérica-

ABSTRACT

This article examines the development of the evaluation programs in education, in particular, of the International Large-Scale Assessments (ILSA), their links to global education policies and their consequences for national education policies in Latin America. This article is based on a review of international literature with a critical perspective. From the review of the literature it was possible to confirm that there is a great variability of studies and analysis on the

evaluation policies, in particular of the international evaluation programs. The analysis identifies trends in global education policies, such as the growing influence of large-scale standardized tests with an influence on the educational policies of different countries in the design of improvement programs and projects, and the decreasing role of the State in its formulation and implementation. It can also be noted the development of critical voices expressing concern for the alliances of international organizations to promote policies and agendas in education and the risk involved in denying cultural differences and to promote the convergence of unique indicators and the development of rankings between countries for the assessment in education.

Keywords: Educational Evaluations, Standardization, Globalization, Latin America

INTRODUCCIÓN

El debate en torno a las evaluaciones internacionales y la gobernanza transnacional de la educación ha crecido desde los últimos veinte años, justamente con la creación e implementación de las mediciones de logros educativos a gran escala (Volante, 2015).

En América Latina, las reformas de los noventa coincidieron con una etapa de consolidación y expansión de las evaluaciones educativas internacionales a gran escala (ILSA por sus siglas en inglés), de allí que uno de los elementos distintivos de estas reformas fue el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación y la participación de algunos países en los principales estudios internacionales impulsados por la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA) y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). También la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) impulsa la creación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) que hasta el momento lleva realizado tres estudios regionales. Actualmente, las tendencias nacionales e internacionales en educación ponen en relieve el tema de la evaluación como un aspecto medular de las políticas educativas. El énfasis puesto en el discurso ha sido principalmente, pasar del acceso a la educación a medir los aprendizajes que logran los estudiantes a partir de estándares internacionales, lo que implica valorar los estudios evaluativos estandarizados, en especial los comparativos internacionales, siendo el Programa PISA, impulsado por la OCDE el que tiene mayor influencia e impacto en las políticas educativas. Según diversos autores, los programas internacionales de evaluación, como PISA (promovido por la OCDE), forman parte de una política educativa global (Sellar y Lingard, 2013; Volante, 2015; Baird y otros, 2016) que cambia radicalmente el rol del Estado en la definición e implementación de las políticas educativas e involucra a nuevos actores en el campo de la educación, incluyendo a grandes empresas multinacionales, vinculadas a la producción y venta de servicios educativos (Verger, Novelli y Kosar, en impresión).

En este artículo se realiza una revisión de la literatura referida a los sistemas internacionales de evaluación educativa, a partir de la cual se plantean algunas perspectivas respecto al desarrollo de las políticas globales de educación y sus influencias en los sistemas educativos nacionales en América Latina. Se parte de una revisión del modelo de gestión denominado *la nueva gestión pública* y su vínculo con el desarrollo de mediciones internacionales a gran escala de logros educativos de estudiantes. Seguidamente se examina las reformas educativas en América latina y el lugar que ocupan las evaluaciones a gran escala y finalmente se

construye una visión de los sistemas educativos frente al avance de las políticas educativas globales y de las perspectivas y posiciones que se esbozan en los espacios académicos y en las organizaciones sociales, principalmente de docentes.

Las nuevas políticas educativas en América Latina: la nueva gestión pública (ngp) y la presión por los resultados

La mayoría de los países latinoamericanos inician sus reformas educativas en los años noventa. Estas reformas coinciden en la mayoría de los casos, con periodos de construcción democrática luego de gobiernos militares autoritarios. Tal es el caso de Paraguay, donde un aspecto destacable de la reforma educativa paraguaya, es que la misma surge como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática al inicio de la transición política que se produjo con la caída de la dictadura en 1989 (Elías, 2014).

Pero además de los procesos de democratización que se dan en América Latina, suceden una serie de hechos geopolíticos de importancia mundial, principalmente vinculados con el final de la guerra fría (con la caída del muro de Berlín) y el proceso de globalización económica liderado por EEUU que se expresan con claridad en el Consenso de Washington y las medidas de política económica que lo acompañan (Martínez y Reyes, 2012)

En el campo educativo, EEUU es un actor clave en el desarrollo de pruebas estandarizadas y estudios comparativos y el establecimiento de estándares internacionales, disminuye el poder y la legitimidad de la UNESCO para monitorear el progreso educativo y resurge con fuerza la teoría de capital humano y el modelo de la Nueva Gestión Pública (NPM) Gestión Basada en Resultados.

Como consecuencia, se impone un modelo economicista: La educación como una función de producción: los indicadores educativos fueron desplazados por estudios comparativos de logros académicos y se desarrolla el fenómeno de las evaluaciones internacionales a gran escala (Addey, 2017) y la introducción de mecanismos de mercado en la educación tales como la privatización y la importación de tecnologías de enseñanza (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

Además, como señalan Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), la globalización afecta drásticamente las políticas educativas a nivel de los países del sur. Los países de bajos ingresos son altamente dependientes de la experticia, la información y el financiamiento extranjero, de las ONG internacionales, donantes, organizaciones internacionales que tienen la capacidad para marcar una agenda y establecer prioridades.

Los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) han tenido un impacto directo en el desarrollo de evaluaciones externas estandarizadas a nivel regional, nacional e internacional en educación (Rey, 2010). La NGP surge como un paradigma de la administración que adapta las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y propugna por la prestación de servicios con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010).

Uno de los puntos centrales de la NGP es la presión por los resultados, teniendo como uno de sus instrumentos de gestión el uso de incentivos para alcanzar esos resultados (Plischoff Varas, 2012). Las evaluaciones encajan con la visión de secuencialidad y racionalidad en la acción pública, creando e implementando políticas públicas siguiendo una serie de pasos lógicos, dada que las metas en política social pueden ser logradas si los recursos correctos son

combinados con objetivos claramente formulados. Esta escuela de pensamiento refleja una visión de arriba para abajo (top – down) de la acción pública (Mons, 2009).

Por otra parte, los argumentos económicos sirven de apoyo para las evaluaciones estandarizadas (Mons, 2009). De acuerdo con la teoría del capital humano, la educación no es vista como un costo sino como una inversión que va a producir un capital adicional. La combinación de las habilidades individuales va a reflejar un componente del poder económico de un país. El análisis económico utiliza el modelo de función de producción, tomado del mundo empresarial por el cual las compañías combinan factores de producción (inputs) en orden de crear un producto (output). Cuando se aplica a la educación, el modelo se traduce de la siguiente forma: la escuela combina diferentes inputs (materiales didácticos, docentes con características específicas, etc.) para producir una educación que puede ser medida en términos de cantidad (años de permanencia escolar) y de calidad (logros de aprendizaje). Por tanto, los economistas requieren de información sobre los inputs y los resultados del sistema educativo para construir modelos estadísticos y demostrar cuál estructura institucional es efectiva. Es decir, defienden un modelo basado en resultados para la evaluación de los sistemas educativos.

El desarrollo de las pruebas internacionales a gran escala de logros educativos de estudiantes

De acuerdo a Addey (2017) son tres los organismos claves para el desarrollo de las pruebas internacionales a gran escala que miden el desempeño de estudiantes: El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A continuación se hará referencia a estos tres organismos y el desarrollo que realizan en el campo de la evaluación:

UNESCO y el Instituto de Estadística (UIS)

La UNESCO ha sido históricamente la institución con mayor autoridad en publicación de datos en educación. En la publicación de informes internacionales y estadísticas educativas. Sin embargo, un reporte realizado en 1991, comisionado por el Banco Mundial y UNICEF concluyó que las estadísticas de la UNESCO tenían serias deficiencias. EEUU tuvo un papel muy importante en la reconfiguración de UIS, pasando a las oficinas de Montreal.

La UIS tuvo a su cargo el desarrollo del Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP), una prueba basada en el Estudio Internacional de Alfabetización de Personas Adultas (LIALS) que mide el nivel de alfabetismo de las personas jóvenes y adultas para abarcar países más diversos, incluyendo a Paraguay. El LAMP tuvo un pobre apoyo político, sufrió de cambios en su equipo, tuvo muchas críticas y no logró suficiente prestigio global.

La Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA)

La IEA es internacionalmente reconocida por sus dos estudios: el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y el Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS).

La IEA emerge a partir de un grupo de trabajo creado por el Instituto de Aprendizaje a lo largo de la Vida (UIL) de la UNESCO en 1958- Entre 1958 y 1980 la IEA fue la única institución que realizaba pruebas entre países, pero con fines y orientaciones diferentes a las actuales

La IEA veía a los sistemas educativos nacionales como distintos, formados a partir de un proceso histórico y no comparable. Las pruebas de ciencia y matemática no eran conducidas con la idea de identificar “buenas prácticas”, esto cambió unas décadas después

El cambio de orientación fue una respuesta a las presiones de Estados Unidos en los noventa: Que estaba interesado en financiar una institución que no era percibida como una agencia de los Estados Unidos, pero que recopilaría datos internacionales, incluyendo un grupo específico de sociedades de referencia con las que los Estados Unidos estaban interesados en comparar.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es una organización económica que actualmente tiene una gran influencia en las políticas educativas globales. Es el administrador de la Prueba PISA a través de la cual la OCDE se convirtió en un poderoso actor en la política educativa. Las principales acciones de la OCDE en el campo educativo son las siguientes:

- Publicación del informe Education at a Glance (inicio en 1992)
- Realización del estudio sobre niveles de alfabetismos de adultos: International Adult Literacy Survey (IALS) 1997
- Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment: inicia en 1997 y es implementado por primera vez en el año 2000 cada tres años a un número creciente de países. Evalúa la habilidad de jóvenes de 15 años para realizar tareas cotidianas y competencias. Su ranking se ha convertido en una herramienta muy utilizada en la discusión de la política educativa

PISA para el Desarrollo (PISA-D): Constituye en una adaptación de la prueba PISA para su aplicación a países en desarrollo. Esta prueba es una estrategia de expansión a países pobres (Paraguay participa en PISA – D, junto con Guatemala, Panamá y Ecuador y países de África y Asia).

América latina: reformas y evaluaciones estandarizadas

En América Latina, las reformas de los noventa coincidieron con una etapa de consolidación y expansión de las evaluaciones educativas internacionales a gran escala (ILSA por sus siglas en inglés) (Addey, 2017), de allí que uno de los elementos distintivos de estas reformas fue el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación (los de Chile y Brasil ya surgen a finales de los ochenta y le siguen los demás países en la siguiente década (Arancibia, 1997) y la participación de algunos países (como Brasil, Chile, Colombia, México) en los principales estudios internacionales desarrollados por la IEA y luego por la OCDE. También la UNESCO impulsa la creación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) que hasta el momento lleva realizado tres estudios regionales.

Las evaluaciones estandarizadas en las reformas de los noventa se complementan con los discursos de estas reformas, que incorporan una visión centrada en los resultados, basados en principios como los sostenidos por la Nueva Gestión Pública. Al respecto, los sistemas de

evaluación eran considerados como un elemento clave para el mejoramiento de los aprendizajes. Según Arancibia (1997):

... Los sistemas educativos se pueden organizar de dos formas. Una es continuar enseñando a los niños sin obtener información de lo que están aprendiendo. La otra, es instituyendo un sistema nacional de medición del rendimiento académico para supervisar el aprendizaje del estudiante y obtener información para mejorarlo (p. 4)

A modo de ejemplo de esta visión economicista se puede citar la siguiente afirmación de Arancibia en un documento publicado por la OREALC/UNESCO en 1997 en el marco del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación:

La educación, considerada como un proceso de transformación que involucra cambios entre los factores y los productos, debe contar con un "sistema de control" que permita saber cómo éste está operando, si los productos finales se adecuan a los estándares de calidad preestablecidos, qué tan eficiente es la operación del proceso, etc. (Arancibia, 1997, p. 4)

El discurso de las reformas de los noventa ha sido cuestionado y analizado críticamente, en especial a partir del surgimiento de gobiernos progresistas en América Latina. Las políticas educativas eran consideradas neoliberales y que apuntaban básicamente al desarrollo del capital humano. Sin embargo, las propuestas educativas que se desarrollaron posteriormente a la reformas no representaron un corte o redireccionamiento claro respecto a las reformas de los noventa. En algunos casos implicaron cambios importantes, sobre todo en el rol del Estado y de la ampliación del acceso a la educación, pero ciertas políticas continuaron. Por ejemplo, los países siguieron participando en las ILSA, en especial en PISA, a pesar de los cuestionamientos que tenían los mismos responsables de las secretarías o ministerio de educación.

Desde una mirada crítica a las reformas de los noventa, se han realizado cuestionamientos a los modelos de medición y evaluación estandarizada. Esas críticas van desde aspectos metodológicos, sobre foco de los estudios hasta temas relacionados a sus fundamentos teóricos y su impacto en la política educativa.

El nuevo giro político en la región, con la presencia de gobiernos más conservadores (el caso de Argentina, Brasil, Paraguay, por dar ejemplos) y el clima político internacional nuevamente ponen en relieve el tema de la evaluación como un aspecto medular de las políticas educativas.

El énfasis puesto en el discurso ha sido principalmente, valorar los estudios comparativos internacionales, siendo el programa PISA, impulsado por la OCDE el que tiene mayor influencia e impacto en las políticas educativas, incluso esto iría en desmedro de los sistemas nacionales de evaluación que probablemente no cuenten con toda la legitimidad que logra imponer principalmente PISA.

La fuerza de las evaluaciones internacionales, en especial de PISA, se puede notar en la incorporación de nuevos países, incluso con la creación de PISA D (PISA para el Desarrollo), que busca ampliar su cobertura a países más pobres.

Cabe señalar que la comunidad académica en diferentes partes del mundo ha señalado críticas y manifestado voces de alertas sobre las implicancias de las evaluaciones internacionales estandarizadas. Estas críticas van desde aspectos pedagógicos a temas relacionados con temas financieros y de política internacional. Autores señalan su preocupación por las alianzas de organizaciones como la OECD, la UNESCO y el Banco Mundial para promover políticas y

agendas en educación (Baird y otros, 2016), el riesgo que implica negar las diferencias culturales y de los modelos educativos y apuntar a una convergencia de indicadores para valorar la educación (Volante, 2015) y el hecho que la expansión de PISA está creando una nueva modalidad de gobernanza global en educación (Sellar y Lingard, 2013). También se ha discutido los intereses económicos de empresas privadas e industrias educativas que se mueven detrás de las evaluaciones estandarizadas (Steiner-Khamsi, 2015).

A pesar de estas alertas, se puede notar que los lineamientos internacionales en educación, tales como las señaladas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2017) ponen énfasis en los logros de aprendizaje, más allá de la cobertura, indicador tradicional utilizado para medir el acceso a la educación. Así, en el objetivo 4 señala que se debe garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y de promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. El concepto de calidad, muy ligado a la evaluación de resultados y el aprendizaje, que apunta a medir resultados educativos.

El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (2017) afirma, al referirse al Objetivo 4, que la UIS tiene el mandato de trabajar con contrapartes para desarrollar nuevos indicadores, aproximaciones estadísticas y herramientas de monitoreo para medir el progreso de dicho objetivo en coordinación con el Comité de Educación 2030. Incluso la UNESCO está impulsando un grupo de trabajo para la construcción de un marco teórico global del proceso de aprendizaje. Por tanto, se puede afirmar que en los próximos años se tendría un crecimiento aún mayor de las evaluaciones estandarizadas internacionales, y probablemente, con un impacto aún más profundo en las políticas educativas de los diferentes países.

CONCLUSIONES

¿Hacia dónde se dirigen los programas de evaluación educativa considerando las políticas globales de educación?

A partir de este análisis se pueden detectar unas tendencias en las políticas globales de educación, las cuales tienen un importante impacto en los sistemas educativos latinoamericanos. Las principales tendencias son las siguientes: crecimiento del interés de medir aprendizaje como un indicador clave. Esto se expresa claramente en el Objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, crecimiento del rol y de la influencia de la OCDE en las políticas globales de educación, expansión de la OCDE en los países en desarrollo, en especial con PISA – D, organizaciones multilaterales (OCDE, WB) y las industrias internacionales asumen un rol protagónico de establecer las normas en educación, alineación de programas nacionales de evaluación con las evaluaciones internacionales (en especial con PISA), se estrecha y se reducen los objetivos de la educación y se pierde el valor de la diversidad, desarrollo de actores no estatales y empresas privadas y corporación en educación como McKinsey, Pearson, Cambridge Education, Rand Corporation y otras en la modalidad de APP (Asociación Público – Privada) (Steiner-Khamsi, 2013) y reducción del papel del Estado en las políticas educativas nacionales. El Estado pasa de ser el proveedor de educación a un rol de regulador, financiador y evaluador del sistema educativo (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).*

Por otra parte, la evaluación de logros de estudiantes se da en el marco de desarrollo de una serie de dispositivos de evaluación en el sistema educativo, donde se debe mencionar principalmente a la evaluación del desempeño docente.

Cabe señalar que la comunidad académica en diferentes partes del mundo ha señalado críticas y manifestado voces de alertas sobre las implicancias de las evaluaciones internacionales estandarizadas. Estas críticas van desde aspectos pedagógicos a temas relacionados con temas financieros y de política internacional.

Investigadores e intelectuales, al igual docentes expresan su preocupación por las alianzas de organizaciones como la OECD, la UNESCO y el Banco Mundial para promover políticas y agendas en educación (Baird y otros, 2016), el riesgo que implica negar las diferencias culturales y de los modelos educativos y apuntar a una convergencia de indicadores para valorar la educación (Volante, 2015) y el hecho que la expansión de PISA está creando una nueva modalidad de gobernanza global en educación (Sellar y Lingard, 2013). También se ha discutido los intereses económicos de empresas privadas e industrias educativas que se mueven detrás de las evaluaciones estandarizadas (Steiner-Khamsi, 2015).

Por otra parte existen autores que señalan los problemas educativos que generan las evaluaciones estandarizadas al centrarse solo en unas áreas específicas de conocimiento (matemática, lengua, principalmente), y como esto va en desmedro de una educación integral, intercultural, inclusiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Addey, C. (En impresión en 2017) The assessment culture of international organizations: from philosophical doubt to statistical certainty through the appearance and growth of international education assessments. In, *Pupil Assessment Cultures in historical perspective*. Edited by C. Alarcón and M. Lawn. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Arancibia.V (1997) Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.
- Baird, J., Johnson, S., Hopfenbeck, T., Isaacs, T., Sprague T., Stobart, G. & Yu, G. (2016) On the supranational spell of PISA in policy. *Educational Research*, 58:2, 121-138.
- Elías, R. (2014). *Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados*. Buenos Aires, CLACSO.
- Martínez, R. y Reyes, M. E., (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, núm. 37, pp. 35-64
- Mons, n. (2009). *Theoretical and real effects of standardised assessment*. Grenoble, France: Background paper to the study National Testing of Pupils in Europe: Objectives, organisation and use of results EACE; Eurydice.
- Navas, a. (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva*, 36-38.
- Naciones Unidas. (3 de Diciembre de 2017). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- Pliscoff, C. (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. Cartagena-Colombia: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Rey, O. (2010). The use of external assessments and the impact on education systems. En S. Stoney, *Beyond Lisbon 2010: perspectives from research and development for education policy in Europe* (págs. 139-158). Belgium: CIDREE Yearbook.
- Sellar, s. & lingard, b. (2013) The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, pp. 1 – 20
- Steiner-Khamsi, G. (2015) Standards are good (for) business: standardised comparison and the private sector in education. *Globalisation, Societies and Education*, pp. 1 – 22.
- Unesco Institute for Statistics (UIS). (3 de Diciembre de 2017). Sustainable Development Goal 4. Obtenido de <http://uis.unesco.org/en/topic/sustainable-development-goal-4>
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. *Internacional de la Educación*. <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Privatizacion%201-Abril.pdf>
- Verger, A., Novelli, M. & Kosar, H. (En Impresión). *Global Education Policy And International Development: An Introductory Framework*.
- Volante, I. (2015). The Impact of PISA on Education Governance: Some Insights from Highly Reactive Policy Contexts. *ISEA • Volume 43, Number 2, 2015*