

De los datos a los hechos. ¿Qué nos dice la evaluación Terce sobre las acciones de política educativa en la región?

Adrián Silveira Aberastury

TREVIÑO, Ernesto; VILLALOBOS, Cristóbal; BAEZA, Andrea. *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Santiago, Chile: Orealc, Unesco, 2016. 165 p. [Documento del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) en el marco de la Agenda de Educación 2030]. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244976?posInSet=334&queryId=a963eac8-444d-43fc-9079-e045ba67d25a>. Acceso en: 28 mar. 2022.

253

En la recordada entrevista del programa *Face to face*, de 1959, John Freeman preguntó al filósofo Bertrand Russell: "Suponga que esta entrevista fuera descubierta por nuestros descendientes, como un pergamino del mar Muerto, en unos mil años. ¿Qué cree usted que valga la pena contarle a esa generación sobre la vida que usted ha vivido y las lecciones que ha aprendido en ella?". A lo que el filósofo respondió, entre otras cuestiones:

Cuando se encuentre estudiando cualquier asunto o analizando cualquier filosofía, realícese a usted mismo una sola pregunta: ¿Cuáles son los hechos?, ¿Cuál es la verdad que los hechos revelan? Nunca se deje desviar por lo que usted quisiera creer o por lo que usted crea que tiene efectos sociales beneficiosos si esos hechos fueran verdaderos. Atienda, solamente, y sin dudar, a cuáles son los hechos. (Russell, 1959).

Hoy, más de 60 años después, las advertencias de Russell están más vigentes que nunca y sus implicancias trascienden largamente el campo epistemológico. Sin embargo, ¿Somos así de rigurosos en la hechura de las políticas públicas? Con esa preocupación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), a través de su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc/Unesco, Santiago), convocó a los investigadores Ernesto Treviño, Cristóbal Villalobos y Andrea Baeza para la elaboración del documento *Recomendaciones de política educativa en América Latina en base al Terce*.

Esta publicación cristaliza uno de los principales esfuerzos por documentar, de forma ordenada y sistemática, un conjunto articulado de acciones, estrategias y

recomendaciones que se desprenden de la evidencia empírica sobre los principales factores que inciden sobre los aprendizajes de los estudiantes, arrojada por el tercer ciclo del Estudio Regional, Comparativo y Explicativo (Terce) desarrollado durante 2013 en 15 países de América Latina y en el Caribe.

La coordinación técnica de los estudios ERCE se realiza a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece), creado en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de los países de la región. Desde su creación, el Llece se tornó una referencia regional para el fomento de la cooperación entre los países en el campo de la evaluación educativa y en el ámbito de la promoción del desarrollo de capacidades técnicas de los equipos nacionales de las oficinas nacionales de evaluación.

El informe se organiza en cuatro secciones. La primera aborda la cuestión sobre el significado de tomar decisiones de política educativa basada en evidencias. La segunda sección centra en seis cuestiones contextuales que los datos del Terce han demostrado que son los factores de mayor influencia en el rendimiento escolar: las desigualdades económicas, la ruralidad, la asistencia a la escuela, el trabajo infantil, las desigualdades de género y los problemas que afectan a los pueblos originarios. La tercera sección examina los factores generales del sistema, incluyendo las características estructurales, tales como los años de educación obligatoria, el nivel de financiación y los métodos de toma de decisiones, así como otros aspectos sistémicos como la educación inicial, el problema de la repetición y el rezago, la formación docente y las tecnologías de la información y la comunicación. La última sección examina temas internos propios de la escuela: las desigualdades de aprendizaje, los libros y manuales de texto, las infraestructuras y servicios, el tiempo de enseñanza, el liderazgo en la escuela y las prácticas docentes.

El reporte de Treviño, Villalobos y Baeza explota de manera exhaustiva una de las principales fortalezas de las evaluaciones comparadas a gran escala: el enfoque de los factores asociados. El propósito de estudiar los factores asociados consiste en identificar las múltiples condicionantes que se relacionan con los aprendizajes e intentar medir la existencia, sentido y magnitud de la relación de estas variables con los desempeños. Estudios como el Terce recogen información relevante para el análisis de la desigualdad a partir de los cuestionarios aplicados, así como del propio diseño muestral. En concreto, el Terce implementó, además de las pruebas cognitivas, cuestionarios a la dirección de las escuelas y a los maestros, así como sus familias y los propios alumnos. Su abordaje es complejo, en parte, debido a la variedad de conceptos y variables que deben considerarse, tanto a nivel individual como institucional (Blanco Bosco, 2011). Es claro que estos instrumentos son limitados y no pueden dar cuenta exhaustivamente de todos los procesos y representaciones familiares y organizacionales de la vida escolar. Sin embargo, constituyen una fuente irremplazable para vincularlo con los aprendizajes y, en específico, con los posibles factores asociados a las desigualdades.

En el análisis de los factores de influencia es usual que la literatura distinga, *grosso modo*, dos grupos principales: los relacionados con los estudiantes y sus familias, y por otra parte, los vinculados a la estructura y condiciones escolares (Andrade; Soares, 2008; Blanco Bosco, 2011; Fernández, 2004; Willms, 2006). Esta matriz aparece en las *Recomendaciones*, pero con un ordenamiento ajustado a la lógica de un modelo que reconoce la estructura anidada de los sistemas educativos

y sus interrelaciones. Así, el contexto nacional, las características del sistema educativo y las escuelas se insertan en un medio ambiente con una dinámica cultural, social, económica y política propia. Desde esta visión, se procura jerarquizar el aspecto sistémico en donde ocurre el acto educativo. Para ello, se presenta un modelo ecológico que contiene una concepción sistémica de las escuelas en interdependencia con el ambiente local, el sistema educativo y el contexto nacional en el cual se interrelacionan en una multiplicidad de factores y niveles y terminan con establecer la estructura que condiciona el funcionamiento de cada escuela.

El informe parte desde el reconocimiento de las políticas educativas como una de las herramientas fundamentales para la generación de modificaciones profundas en los sistemas escolares, con el fin de ofrecer más y mejores oportunidades de aprendizaje para todos sus estudiantes. Este objetivo ambicioso, sin embargo, muchas veces no se encuentra acompañado por la debida planificación ni por la instrumentación efectiva en acciones concretas. Así, se ha visto naufragar bien intencionadas ideas por carecer del adecuado pasaje de los principios orientadores de las políticas a su ejecución en el plano práctico con la eficacia necesaria.

La implementación de políticas educativas *russellianas* en el contexto latinoamericano no es una tarea sencilla. Entre los numerosos cometidos que tiene cualquier sistema educativo, se impone el doble desafío de mejorar los aprendizajes de los estudiantes y abordar el problema de la desigualdad en sus logros académicos. En efecto, la experiencia internacional ha mostrado (Willms, 2006; 2010) que los sistemas educativos de calidad son aquellos que logran mejorar sus desempeños y, simultáneamente, reducir las desigualdades. Ambos asuntos son una cuestión recurrente de la agenda de políticas educativas regional.

A pesar de los notorios avances en cuanto a acceso y cobertura, la mejora en la calidad de los aprendizajes sigue siendo un asunto deficitario, mostrando, en términos comparados, una distancia considerable de los países más desarrollados. A su vez, pese a los matices, todos los sistemas educativos latinoamericanos muestran una regresiva realidad basada en pronunciadas desigualdades educativas, asociadas, básicamente, al origen socioeconómico y cultural de los estudiantes. Este aspecto aparece particularmente bien desarrollado en este estudio. En efecto, la evaluación estandarizada a gran escala ha expuesto con crudeza las enormes desigualdades en la distribución de los aprendizajes para cualquiera de los niveles educativos de cualquier sistema educativo en la región (OECD, 2013, 2016; Unesco, 2016a, 2016b).

Dicho de otra forma, esta consistente asociación entre el origen socioeconómico y cultural de los estudiantes y sus logros académicos genera, casi inevitablemente, que los estudiantes más desfavorecidos, o sea, quienes provienen de las condiciones sociales más relegadas, presenten enormes dificultades para adquirir los conocimientos y competencias elementales para continuar sus estudios o insertarse en los sectores más dinámicos de la economía global del siglo XXI. Como es evidente, este no es solo un problema de calidad de los aprendizajes, sino que, principalmente, representa un importante desafío en términos de equidad.

Sin embargo, el cambio de enfoque de la agenda educativa mundial ha sido vertiginoso. Hasta no hace mucho tiempo, en los debates sobre la calidad educativa, se valoraba el resultado del proceso educativo por medio de indicadores como la expansión de la matrícula escolar. La noción de logro académico se observaba en la aprobación de los cursos o en las calificaciones escolares y, su contracara, en la

repetición y en la desvinculación. A su vez, en la medida que crece el interés en los procesos educativos y su impacto en el futuro de las vidas de las personas, las evaluaciones de aprendizaje a gran escala¹ se han expandido considerablemente (Hanushek, 2011, 2013; Kirsch, Braun; 2020).

Ciertamente, las evaluaciones de aprendizaje a gran escala ampliaron la discusión pública sobre los resultados educativos, brindando información de relevancia para los decisores de política educativa, pero también para investigadores y la comunidad educativa en general (Ritzen, 2013; Davier *et al.*, 2013). De esta forma, los estudios se han reorientado hacia el análisis de los efectos de los factores familiares y escolares en el rendimiento de los estudiantes, lo que ha habilitado una discusión más fructífera sobre la calidad de la educación (Carnoy, 2015; Wagemaker, 2014).

El documento plantea con claridad que las políticas necesitan basarse en la evidencia que ofrece la evaluación e investigación educativa. Así dicho, parece una tarea sencilla para cualquier hacedor de políticas. Sin embargo, la experiencia muestra que la implementación sistemática y rigurosa de políticas públicas basadas en evidencia representa una excepción mucho más que la norma. En cambio, la opacidad de los mecanismos decisorios en el diseño, la discrecionalidad de las asignaciones de los estímulos o la difusa pretensión evaluativa de los pasos que se van desarrollando en la implementación de la política son algunos de los aspectos difíciles de excluir en las intervenciones de política pública de la cual, lógicamente, las políticas educativas no son ajenas.

De manera que, desafiando los tradicionales impulsos discrecionales de concebir e implementar las decisiones que orientan las políticas educativas, este documento pretende ordenar y materializar diversos elementos contextuales que influyen en el logro de los aprendizajes en la región. Se advierte, a su vez, que las circunstancias y contextos nacionales podrían favorecer en mayor o menor medida el efecto de estos factores.

El informe tiene la virtud de presentar los datos correspondientes a cada una de sus secciones de manera específica y breve, acompañando cada caso recomendaciones concretas de política educativa. En un ejercicio ilustrativo se introducen sugerencias de relevancia general para los sistemas educativos nacionales y varios ejemplos de políticas que podrían aplicarse a escuelas y actores locales, dependiendo de sus circunstancias concretas. Así elaborado, el reporte se transforma en una poderosa herramienta de consulta y amplio aprovechamiento para los hacedores de política educativa de toda la región.

Esta es una publicación propiamente técnica, pero orientada a los decisores de política educativa y con foco en la toma de decisiones basada en evidencia. A través de poner de manifiesto el valioso aporte que la evaluación estandarizada a gran escala tiene para el diseño de políticas específicas al campo educativo, logra traducir los resultados de una evaluación educativa en un conjunto de posibles estrategias para orientar a la toma de decisiones sobre políticas públicas efectivas.

En definitiva, al enfrentarse a este reporte se llega a una clara conclusión: los informes de resultados son necesarios, pero no son suficientes. La información, por más detallada y voluminosa que sea, no da cuenta por sí misma de los posibles

¹ Comúnmente conocidas en inglés como International Large-Scale Assessment (ILSA).

caminos que se pueden ensayar para conducir acciones de mejora efectivas para lograr torcer el determinismo que las condiciones socioeconómicas de origen de los estudiantes parecen condicionar sus trayectorias vitales.

Referencias Bibliograficas

ANDRADE, R. J.; SOARES, J. F. O efeito da escola básica brasileira. *Estudos em avaliação educacional*, v. 19, n. 41, p. 379-406, 2008. Disponible en: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2067>. Acceso en: 14 abr. 2022.

BLANCO BOSCO, E. *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México, 2011. Disponible en: <https://www.ses.unam.mx/curso2013/pdf/BlancoEmilio.pdf>. Acceso en: 5 abr. 2022.

CARNOY, M. *International test score comparisons and educational policy: a review of the critiques*. Boulder, CO: National Education Policy Center, 2015. Available in: https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/pb_carnoy_international_test_scores_0.pdf. Access in: 5 Apr. 2022.

DAVIER, M. et al. (ed.). *The role of international large-scale assessments: perspectives from technology, economy, and educational research*. Dordrecht: Springer, 2013.

FERNÁNDEZ, T. *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en América Latina*. México: El Colegio de México, 2004.

HANUSHEK, E. A. Economic growth in developing countries: the role of human capital. *Economics of Education Review*, [S. l.], v. 37, p. 204-212, Dec. 2013. Available in: <https://doi.org/10.1016/J.Econedurev.2013.04.005>. Access in: 5 Apr. 2022.

HANUSHEK, E. A. The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, [S. l.], v. 30, n. 3, p. 466-479, Jun. 2011. Available in: <https://doi.org/10.1016/J.Econedurev.2010.12.006>. Access in: 5 Apr. 2022.

KIRSCH, I.; BRAUN, H. Changing times, changing needs: enhancing the utility of international large-scale assessments. *Large-scale Assessments in Education*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 1-24, 2020. Available in: <https://largescaleassessmentsineducation.springeropen.com/articles/10.1186/s40536-020-00088-9>. Access in: 5 Apr. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PISA 2012 results: what makes schools successful? resources, policies and practices: volume IV*. Paris: OECD, 2013. Available in: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264201156-en.pdf?expires=1649185343&id=id&acname=guest&checksum=5044EC154402452DE124CEA6B69556AB>. Access in: 5 Apr. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PISA 2015 results: excellence and equity in education: volume I*. Paris: OECD, 2016. Available in: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266490-en.pdf?expires=1649251693&id=id&accname=guest&checksum=BF78290085DCC9CE0047F8F5124D8DCF>. Access in: 6 Apr. 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (Unesco). Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). *Informe de resultados TERCE: factores asociados*. Santiago: Unesco, 2016a.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (Unesco). Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*. Santiago: Unesco, 2016b.

RITZEN, J. International large-scale assessments as change agents. In: DAVIER, M. et al. (ed.). *The role of international large-scale assessments: perspectives from technology, economy, and educational research*. Dordrecht: Springer, 2013. p. 13-24.

RUSSELL, Bertrand. Face to face. [interviewed by John Freeman]. *BBC TV*, United Kingdom, 1959. Available in: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p04qgxlw>; <https://www.youtube.com/watch?v=a10A5PneXlo&t=0s>. Access in: 14 Apr. 2022.

WAGEMAKER, H. International large-scale assessments: from research to policy. In: RUTKOWSKI, L.; DAVIER, M.; RUTKOWSKI, D. (ed.). *Handbook of international large-scale assessment: background, technical issues, and methods of data analysis*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2014. p. 11-36.

WILLMS, J. D. *Learning divides: ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems*. Montreal: Unesco, Institute for Statistics, 2006.

WILLMS, J. D. School composition and contextual effects on student outcomes. *Teachers College Record*, [S.l.], v. 112, n. 4, p. 1008-1037, 2010. Available in: <https://www.tcrecord.org/content.asp?contentid=15658>. Access in: 6 Apr. 2022.

Adrián Silveira Aberastury es sociólogo, profesor e investigador de la Universidad de la República (Udelar) de Uruguay. Tiene maestría en Métodos Estadísticos y Gestión en Evaluación por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Actualmente es coordinador del Departamento de Evaluación de Aprendizajes de la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y representante de Uruguay en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

adrian.silveira@fic.edu.uy

Recebido em 28 de março de 2022

Aprovado em 17 de maio de 2022