

La desigualdad educativa también la refleja PISA.

Aportes para el análisis crítico de los desempeños escolares en Argentina y Córdoba

El martes 3 de diciembre se dieron a conocer los resultados de las Pruebas PISA, una evaluación internacional estandarizada implementada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que evalúa la capacidad de jóvenes de 15 años (independientemente del año escolar que cursen) para usar conocimientos y habilidades en la resolución de situaciones de la vida real. Esta evaluación no toma como referencia los saberes establecidos en la currícula de cada país y por ello supone cierta estandarización de los aprendizajes que responde a "...un paradigma economicista de rendición de cuentas que el neoliberalismo pretende imponer en todo el mundo" (CTERA).

Tal como lo señala CTERA, estas pruebas aplicadas desde el año 2000, consisten en un dispositivo estandarizado de medición que, a partir del año 2011, ha quedado en manos de una de las mayores empresas privadas dedicadas a hacer negocios con la educación. Se trata de Pearson, empresa que elabora estos exámenes, los corrige y además está contratada por la misma OCDE como asesora

en el desarrollo de herramientas informáticas que luego vende en los diferentes países.

En las evaluaciones implementadas durante 2018 participaron 78 países y 67 gobiernos subnacionales, como la provincia de Córdoba. En Argentina participaron 458 escuelas y 14.546 alumnas/os, en una muestra representativa que incluyó colegios públicos y privados. En Córdoba, participaron 83 escuelas, 33 de Capital y 50 del resto de los departamentos. Esto involucró 2371 alumnos, que representan el 88 por ciento de los estudiantes que debían ser convocados efectivamente.

Los resultados publicados merecen ser analizados, incluso cuando sepamos que poseen problemas de validez metodológica importantes, porque su alta difusión tiende a transmitir sentidos críticos sobre lo que ocurre con la educación y con nuestras escuelas, y a transmitir propuestas que consideramos que atentan contra el derecho social a la educación y la responsabilidad del Estado en su sostenimiento. En este sentido, no deben sorprendernos los resultados PISA, sobre todo si tenemos

en cuenta que durante los últimos 4 años el gobierno nacional se corrió de su responsabilidad de garantizar el derecho social a la educación.

El informe PISA refuerza algunos planteos que venimos realizando en diferentes documentos de discusión:

- a. El desfinanciamiento educativo producido en los últimos años debilitó el derecho de aprender, lo que se expresó en la persistencia de desempeños bajos;
- b. Existen profundas desigualdades en los desempeños escolares según nivel socio económico y regional;
- c. La persistencia de bajos desempeños en evaluaciones estandarizadas no significa que la escuela no enseña ni que en ella no se aprende. Por contrapartida se refuerzan dos cuestiones que venimos advirtiendo en diferentes documentos: este tipo de evaluaciones no puede captar la variedad de enseñanzas, experiencias y aprendizajes construidos en la escuela; y las políticas públicas destinadas a educación, las infancias y juventudes no han construido las condiciones laborales, salariales, materiales y simbólicas que posibiliten a los docentes centrarse en enseñar y a los/as estudiantes en aprender.
- d. Cuando se incrementa la pobreza como ha sucedido en nuestro país, en especial entre las infancias y juventudes, se debilita la posibilidad de mejorar significativamente las oportunidades de aprendizaje de sus estudiantes;
- e. Los tiempos de enseñanza y su discontinuidad inciden negativamente en los desempeños. Argentina, en ese sentido, es uno de los países que menos tiempo de escolarización tiene. En parte porque su calendario de 180 días es menor al de otros países, y en parte porque no se cumple dicho calendario (en general, como consecuencia de políticas que atentan contra las condiciones salariales de sus docentes). Pero también es alta la discontinuidad en la asistencia de los estudiantes a la escuela, en especial, de los sectores más desfavorecidos, lo que requiere de políticas sociales para la juventud aún ausentes o insuficientes.
- f. Haber colocado los esfuerzos estatales en evaluar, no produce mejores desempeños. Ello es lógico, pues es enseñando y no evaluando como se producen mejores oportunidades para aprender. Las políticas de evaluación representan la única área que incrementó su presupuesto desde 2016.
- g. Los bajos desempeños escolares producidos en la Evaluación PISA remiten a áreas de saber escolar (lectura, ciencias y matemática) en las que, en el marco de la disminución presupuestaria producida en los últimos años, no se desarrollaron políticas de formación docente, dispositivos que acompañen el trabajo pedagógico, ni distribución de recursos didácticos para enseñar y aprender.
- h. El trabajo de enseñar viene siendo desplazado de la centralidad que debe tener en la escuela, por dos cuestiones. En primer lugar, por el discurso que hace foco en la evaluación y en el desarrollo de capacidades sin diálogo con los saberes específicos, en esa obsesión por "saber ser" y "saber hacer" sin sentido ético-pedagógico. En segundo lugar, por el incremento -como consecuencia de la crisis social- de prácticas de cuidado para las infancias y juventudes que recaen en la escuela, por ausencia y/o insuficiencia de políticas integrales que articulen necesidades sanitarias, sociales y alimentarias. Es decir, que en la escuela las/os docentes prioricen el cuidado de sus estudiantes da cuenta de dos cuestiones simultáneas: la alta solidaridad y compromiso con las necesidades de las/os jóvenes y la imposibilidad de sostener esta apuesta sin debilitar el trabajo de enseñar.

Cuando las evaluaciones estandarizadas no buscan estigmatizar y responsabilizar a las escuelas, a los/as docentes y sus familias, los datos pueden aportar otros análisis que sirven para saber dónde estamos y trazar nuevos rumbos en las políticas. En ese sentido, PISA confirma lo que venimos sosteniendo: los aprendizajes mejorarán cuando en forma progresiva y sostenida en el tiempo se desplieguen políticas públicas que hagan foco en acompañar el trabajo de enseñar, mediante dispositivos de formación docente continua, en servicio y gratuita; se distribuyan bibliotecas escolares y recursos didácticos en todo el sistema educativo; se dignifique el trabajo docente con salarios justos



y se construyan simultáneamente políticas culturales y tecnológicas que saquen de la soledad a la escuela en la transmisión cultural.

De este modo, es posible sostener que el informe PISA da cuenta de una situación crítica en los desempeños para Argentina y Córdoba, incluso cuando en este último caso los datos sean levemente mejores a la media nacional. Ante esta situación surgen interrogantes necesarios de atender ¿Qué tipo de crisis educativa tiene Argentina en la actualidad? ¿Quién es responsable de esta situación? ¿Cómo pueden mejorar los desempeño de los/as estudiantes? ¿Son confiables los instrumentos utilizados en PISA? ¿Si las evaluaciones Aprender mostraron una mejora en los desempeños durante este año, por qué en PISA parece que son peores?

A continuación, compartimos los resultados publicados sobre PISA para Argentina y algunas interpretaciones que toman distancia de análisis reduccionistas, que no consideran el papel de las políticas públicas nacionales en los últimos años, el incremento de los niveles de pobreza infantil y juvenil, las complejidades del trabajo de enseñar en este contexto y los problemas de validez que posee PISA como instrumento de evaluación.

A su vez, creemos que es necesario discutir críticamente la construcción de un ranking de desempeños entre países. En especial, cuando los resultados de esta evaluación no son directamente comparables, ya que surgen de realidades nacionales muy diferentes entre sí, con distintos niveles de financiamiento educativo público y privado, con desiguales situaciones materiales y simbólicas de vida de las infancias y juventudes y distintas condiciones de trabajo y formación docente.

Por otro lado, como principio ético-político, sostenemos que, más que la comparación de desempeños entre países lo relevante es responder a la pregunta sobre cuánto hemos mejorado durante estos años en garantizar el derecho a la educación.

Argentina en el ranking. Qué nos dice PISA

En 2018, PISA evaluó alrededor de 600 mil estudiantes de 15 años en 79 países, 10 de ellos, de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Panamá, Perú y Uruguay. Las áreas evaluadas en esta

oportunidad, fueron lectura, ciencias y matemáticas, con prioridad en lectura.

Según la evaluación, el rendimiento en Matemática de estudiantes argentinas/os se ubica entre los ocho peores del mundo. Aparece en el puesto 71 entre 79 países, sólo por encima de Indonesia, Arabia Saudita, Marruecos, Kosovo, Panamá, Filipinas y República Dominicana. En esta área Argentina obtiene 379 puntos, cuando el promedio de la OCDE es de 489. Con este resultado, el informe PISA determina que 7 de cada 10 estudiantes no interpretan ni reconocen cómo se representa matemáticamente una situación simple como convertir precios a dos monedas diferentes. Córdoba, que se midió por primera vez en las pruebas Pisa, tiene un mejor desempeño que el promedio nacional con 400 puntos.

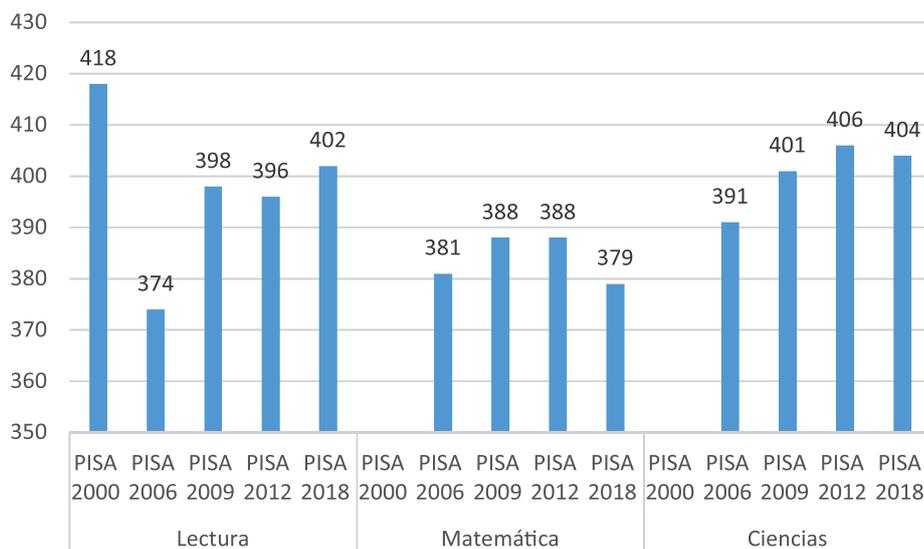
En Lectura, Argentina logra 402 puntos y se ubica en el puesto 64 de la tabla, lejos del promedio de la Oede (487 puntos), el 52 por ciento de estudiantes se ubica en el nivel más bajo (1 de los 6 que posee PISA) y debe interpretarse que 5 de cada 10 estudiantes no pueden identificar ideas principales en un texto y comprenderlo. Esto coloca a Argentina última entre países de América Latina, y en el lugar 66 entre 79 países participantes. Córdoba por su parte se encuentra por encima de la media, con 427 puntos, aunque ello no implica un cambio sustancial con respecto al ranking de países elaborados por PISA.

En Ciencias, Argentina obtiene 404 puntos y se ubican en el puesto 65 del ranking con valores similares a Brasil y Perú (entre los tres, son los que más bajo puntaje obtienen). Córdoba logra aquí un puntaje por encima de la media, con 427 puntos.

En comparación con pruebas de años anteriores (desde 2003 en adelante) en las tres áreas evaluadas Argentina prácticamente no se ha movido. No empeoró, pero tampoco mejoró. Sin embargo, es importante detenerse en el análisis de brechas entre rendimientos. Cuando se considera la distancia entre quienes obtienen mayor y menor rendimiento se aprecia que los primeros se estancan y los segundos mejoran. Este avance es relativo, pues cuando se consideran los desempeños por nivel socioeconómico puede apreciarse que, en el tiempo, las brechas de desempeño aumentan. Es decir, la mejora de quienes tienen desempeños bajos, no incluye a quienes se encuentran en el nivel socioeconómico bajo.



Gráfico N°1. Puntajes Promedios para Argentina en Lectura, Matemática y Ciencias. Pruebas Pisa. Años 2000, 2006, 2009, 2012 y 2018*.



Fuente: OCDE, PISA 2018 Database.

Nota: En el caso de Pisa 2000, los datos de Argentina solo están disponibles para Lectura. Por otra parte, Argentina no participó de las pruebas Pisa del año 2003. Mientras que en 2015 fue excluida debido a que la OCDE detectó un error en el marco de la muestra, lo que había invalidado los resultados generados.

Para el caso de Córdoba podemos señalar que, al igual que en las evaluaciones Aprender, hay desempeños por encima de la media nacional. Esto encuentra explicación, en parte, por la continuidad de políticas educativas durante más de una década, la mayoría de las cuales se constituyeron en dispositivos que, con mayores o menores fortalezas, procuran acompañar el trabajo de enseñar. Sin embargo, las diferencias con lo ocurrido en el país no son del todo significativas y ello resulta comprensible si consideramos que Córdoba posee los mayores índices de desempleo nacional y de pobreza infantil y juvenil. Claramente la escuela no puede producir lo que la sociedad en su conjunto no logra: condiciones dignas de vida que posibiliten tener aprendizajes sostenidos y de calidad.

Pisa y Argentina en el tiempo

La comparación entre países muestra dos cuestiones: Argentina cae en el ranking, pero sus desempeños se mantienen relativamente estables. El rendimiento medio de matemática y ciencias se mantuvo estable en Argentina durante el periodo 2006-2018, etapa de recuperación y crecimiento post crisis 2001-2002. Se produjeron mejoras en las condicio-

nes de vida de las infancias y juventudes con políticas que procuraron garantizar el derecho a la educación, e incrementos de la matrícula en el marco de dinámicas genuinas de inclusión (crecimiento por encima de los valores demográficos pautados para esos rangos de edad). A partir de 2016 nuevamente se debilitaron las condiciones de vida de los/as estudiantes, se desfinanció la educación y se suspendió la provisión de recursos para enseñar y aprender.

En lectura, el rendimiento mejoró durante este período después de un descenso inicial entre 2001 y 2006. Otra vez, la brecha entre los estudiantes con mayor y menor rendimiento se redujo en las tres materias (Gráfico 1). Esto significa que las tendencias mejoraron más en la parte inferior de la distribución del desempeño (el percentil 10 se movió más de 5 puntos por período de 3 años en matemáticas y ciencias) que en la parte superior de la distribución del rendimiento. El percentil 90 desciende más de 4 puntos por cada período de 3 años en lectura y matemáticas.

A continuación, compartimos dos puntos que posibilitan interpretar el informe PISA y discutir algunas interpretaciones que se han realizado sobre el mismo.

* Los resultados de PISA 2015 para Argentina no se pueden comparar con los resultados de años anteriores ni con los resultados de 2018 debido al uso de un marco de muestreo incompleto. De hecho, los resultados de PISA 2015 representaron solo el 55% de la población de 15 años del país, en comparación a aproximadamente el 80% en PISA 2006, 2012 y 2018.



1) Aportes para interpretar las desigualdades en los desempeños estudiantiles

El informe PISA muestra la existencia de desigualdades en los desempeños según nivel socioeconómico similares a las informadas por las evaluaciones Aprender. Es decir, evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales sostienen la presencia de bajos desempeños y altas desigualdades educativas en nuestro país. Por ello, consideramos que la preocupación primera no debe ser sobre el lugar ocupado en el ranking de PISA y sí sobre los tipos de desigualdad educativa aún existentes y los factores que explican su permanencia en el tiempo.

PISA toma como referencia áreas de conocimiento sobre las cuales para nivel secundario en nuestro país no se han desarrollado políticas de formación docente, ni de provisión de recursos para la enseñanza y los aprendizajes. En este sentido, entendemos que la persistencia en los bajos desempeños se explica, en parte, por la paralización de políticas comprometidas en garantizar el derecho a la educación. Ello se reflejó en recortes presupuestarios, paralización de programas socioeducativos y pedagógicos y la ausencia políticas de formación docente sostenidas en el tiempo y extendidas a todo el sistema en Matemática, Ciencias y lectura.

En matemática se descontinuó una política de acompañamiento pedagógico sostenida hasta

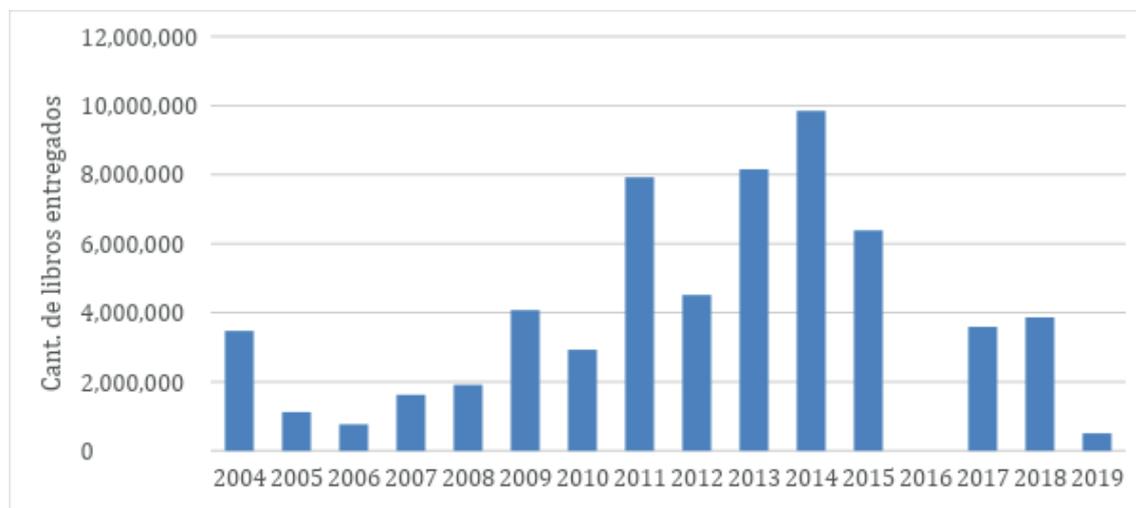
2015. En reemplazo de ello, el Gobierno de Mauricio Macri, en el marco de procesos crecientes de mercantilización educativa, realizó la contratación de asociaciones empresarias externas, que en algunos casos provienen de México y en otros de Singapur y Francia.

En Ciencias, los mejores resultados (en relación a las otras dos áreas) puede explicarse, en parte, por la persistencia en el tiempo de proyectos como las Ferias nacionales y provinciales de Ciencias. Siguiendo este razonamiento, incluso ante la limitación de recursos para enseñar (por haber suspendido su distribución), la presencia de dispositivos de acompañamiento al trabajo de enseñar parece incidir favorablemente en la mejora de los aprendizajes.

En relación a Lengua, por ejemplo, es donde más claramente se reconoce la relación entre desfinanciamiento educativo y desmejoramiento de los desempeños estudiantiles. En este sentido, la suspensión de los Programas de Lectura y Bibliotecas Escolares implicó la disminución de libros de textos disponibles para enseñar y aprender.

En el gráfico 2 se muestra cómo ha sido dicha disminución. Si bien la información no discrimina por niveles educativos, sabiendo que al nivel secundario siempre llegaron menos libros que a nivel inicial y primario, podemos inferir que en secundaria,

Gráfico N° 2. Libros provistos para Alumnos de Nivel Inicial, Primaria y Secundaria a escuelas públicas. Año de entrega. Periodo 2004-2019



Fuente: Ministerio de Hacienda. Ejecución Físico-Financiero del Ministerio de Educación



en los últimos años ha sido mínima la cantidad de libros recibidos. En este marco, las dificultades de lectura reflejadas en PISA son simultáneas a la menor distribución de libros.

El análisis presentado, posibilita apreciar que los desempeños se encuentran condicionados por: 1) la ausencia de políticas de formación docente en las áreas evaluadas por PISA; 2) el crecimiento de las brechas de desigualdad socio económica de los/as estudiantes y en las condiciones de acceso a equipamiento tecnológico y recursos didácticos para enseñar y aprender. Estos datos son congruentes con resultados del Operativo Aprender, donde muestran que los desempeños mejoraron al tiempo que se amplió la brecha de desigualdad entre estudiantes con bajo nivel socioeconómico.

2) Poner el foco en evaluar y no en enseñar, y en debilitar las condiciones de trabajo docente no mejora los desempeños

En los países que figuran primeros en el Ranking de PISA-OCDE, el trabajo de enseñar es valorado. Ello se refleja tanto en los salarios docentes, como también en las exigencias académicas y los modelos de organización del trabajo escolar, donde la enseñanza es solo una parte del tiempo laboral, pues se reconocen las actividades de planificación, elaboración de proyectos, trabajo con las familias, etc.

En Argentina, por el contrario, la organización del trabajo escolar sólo contempla como tiempo laboral al de enseñanza frente a estudiantes. De este modo, quedan alojadas en las posibilidades individuales y/o en el compromiso (nuevo eco de la vocación), las formas de trabajo con las familias, el desarrollo de proyectos innovadores y la construcción de modos colegiados de funcionamiento escolar. Pero, además, la suspensión de la Paritaria Docente Nacional desde 2016, la depreciación del poder adquisitivo de los salarios docentes, la heterogénea estructura de organización escolar en el país, la falta de políticas de formación en lectura, matemática y ciencias, junto a la centralidad y obsesión por la evaluación debilitaron el trabajo de enseñar.

En este marco, la centralidad de la enseñanza en nuestro país viene siendo desplazada de dos maneras. En primer lugar, por la ausencia de políticas socio educativas que acompañen el trabajo de enseñar para atender las problemáticas derivadas de

la crisis social: pobreza, hambre, falta de cobertura en salud, situaciones de violencias y maltrato, etc., lo cual ha sido planteado en estos términos por la responsable de PISA para Argentina. Estos conflictos propios de un país sumido en una profunda crisis económica, inciden en las posibilidades de la escuela de centrar su función en la enseñanza. En segundo lugar, este desplazamiento de la enseñanza, se refuerza por la importancia que han adquirido en los últimos años las políticas de evaluación. Son estas las únicas donde se ha incrementado el presupuesto. Poner el foco en evaluar y no en enseñar, no mejora los desempeños.

Horizontes para disminuir las desigualdades educativas

Mejorar los desempeños escolares es una prioridad en el marco de las apuestas por construir mayor igualdad educativa. Ambas cuestiones no pueden dissociarse y requieren de políticas públicas que atiendan las siguientes cuestiones:

- Recuperar los niveles de inversión educativa establecidos por la Ley Financiamiento Educativo.
- Desarrollar programas de formación docente situados, gratuitos y en servicio, con foco en los procesos de enseñanza cotidiano, en las diferentes áreas de conocimiento.
- Distribuir recursos didácticos para enseñar; juegos, libros de texto, notebooks, entre otros, son cuestiones centrales para ampliar las oportunidades de aprendizaje.
- Elaborar políticas culturales que, al modo de los parques educativos, contribuyan con el sentido que la escuela transmite en torno a la relevancia de los saberes, proponiendo experiencias alternativas y simultáneas de formación y recreación para los/as jóvenes.
- Construir políticas sociales con foco en el cuidado de las infancias y juventudes que, tomando como referencia a la escuela, no la descentren de su función de enseñar.
- Fortalecer las políticas de enseñanza, entendiendo que es con ellas y no con la evaluación que los desempeños mejorarán.
- Mejorar las condiciones laborales y salariales de las/os docentes, porque de ese modo se generarán mejores condiciones para enseñar,



disminuirá la discontinuidad de clases y se fortalecerán las oportunidades de aprender de todos/as las/os jóvenes.

- Debatir públicamente sobre los modos de evaluar la calidad educativa bajo tres premisas: la información debe estar al servicio de construir mejores políticas de enseñanza y no de debilitar derechos educativos y laborales; los instrumentos elaborados deben reflejar las múltiples experiencias y la variedad de aprendizajes construidos en las escuelas; las evaluaciones a estudiantes deben ser un insumo más, en el marco de políticas integrales de evaluación, que consideren el cumplimiento de las leyes y responsabilidades estatales en la atención al derecho a la educación.

En estos años, las escuelas y las/os docentes hemos venido sosteniendo con esfuerzo nuestro trabajo de enseñar, en el marco de procesos de desfinanciamiento educativo y desigualdad social y cultural. Creemos y apostamos a la construcción de aprendizajes valiosos para las y los jóvenes, sabemos que su mejor lugar para estar es la escuela. Por ello es necesario y urgente recuperar políticas de financiamiento, de promoción y de garantía del derecho universal a la educación. El cuidado de las infancias y juventudes son nuestra prioridad en el horizonte de transformación hacia una sociedad con mayor justicia e igualdad. En esa tarea estuvimos y seguiremos estando las y los docentes. Una educación democrática y de calidad para todas/os es posible.



La *educación* en *datos*

Autoridades de UEPC

Secretario General, Juan Monserrat.
Secretaria General Adjunta, Zulema Miretti.
Secretaria de Cultura y Educación,
Aurorita Cavallero.

Área de Investigación ICIEC-UEPC

Gonzalo Gutierrez
Eugenia Rotondi
Micaela Pérez Rojas
Eduardo González Olguín
Enrique Castro González
Gonzalo Assusa