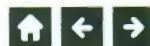


ns 03

NORRAG NÚMERO ESPECIAL

Monitoreo global del desarrollo educativo nacional: ¿coercitivo o constructivo?



Acerca de NSI

NORRAG número especial (NSI en inglés) es una publicación de fuente abierta. Busca otorgar relevancia a autores de diferentes países con puntos de vista diversos. Cada número está dedicado a un tema en particular sobre la política global de educación y la cooperación internacional en educación. NSI incluye una serie de artículos concisos de diferentes actores con puntos de vista diversos y con el objetivo de cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, así como también el apoyo y la política en el desarrollo internacional de la educación.

NSI es producida por NORRAG y respaldada por la Open Society Foundations (OSF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). NSI 3 fue producida también por el Programa Interdisciplinario sobre Políticas y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (PIPE-CIDE). El contenido y las perspectivas presentados en los artículos son los de los autores individuales y no representan los puntos de vista de ninguna de estas organizaciones.

Acerca de NORRAG

Fundada en 1986, NORRAG es una red global dedicada a la cooperación y políticas internacionales en materia educativa. Cuenta ahora con cinco mil miembros y su fortaleza y fin principal es producir, divulgar y gestionar conocimientos críticos y construir capacidades en la amplia variedad de actores que constituyen su red. Estos actores dan forma y sustancia a las políticas y prácticas educativas tanto a nivel nacional como internacional, y comparten el compromiso con los principios de justicia social, equidad y calidad en la educación. Con su trabajo, NORRAG contribuye activamente al diálogo crítico sobre los desarrollos globales en el campo de la educación, movilizando y difundiendo voces diversas y perspectivas múltiples, datos concretos y evidencias.

NORRAG es un programa asociado del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra

En www.norrag.org encontrará más información sobre NORRAG, incluido el alcance de su trabajo y áreas temáticas.

 @norrag

 @norrag.network

 @pipecide

 @pipecide

NORRAG

Network for international policies and cooperation in education and training

Réseau sur les politiques et la coopération internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672
1211 Ginebra 1, Suiza
+41 (0) 22 908 45 47
norrag@graduateinstitute.ch

NORRAG número especial 03, octubre 2019

Coordinación
Emeline Brylinski

Producción
Paul Gerhard, Marina Dreux Frotté

Asistente de edición
Leonor Victoria Socarras-Kutuawanamo

Corrección de estilo
Lucero Acuña Cano, Marina Dreux Frotté

Traducción al español
Tania Sánchez Michel

Diseño
Anouk Pasquier, Alexandru Crețu

NORRAG se encuentra respaldada por



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

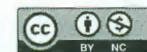


OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

Publicado de conformidad con los términos y condiciones de la licencia de Creative Commons: Atribución sin fines de lucro 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISSN: 2571-8010





9 772571 801003

Contenidos

El impacto de los informes globales en la política educativa: ¿buscando mejorar realmente la educación en el mundo?	09
Marisol Vázquez Cuevas, PIPE-CIDE, México	
Sección 1: Principales objetivos de los informes de monitoreo global	13
01 Gobernanza a distancia por medio de la circulación de datos	14
Gita Steiner-Khamsi, NORRAG, Suiza; Teachers College, Columbia University, Estados Unidos; y Graduate Institute of International and Development Studies, Suiza	
02 Volver lo implícito, explícito, en los programas globales para informar sobre el aprendizaje, la equidad y las finanzas: un enfoque de la Teoría del Cambio	18
Karen Mundy, Instituto de Estudios sobre Educación en Ontario, Universidad de Toronto, Canadá	
03 Ayudando a que la educación mire hacia el exterior	22
Andreas Schleicher, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Francia	
04 Crítica sobre la medición de la Competencia Global de la OCDE	25
Susan Ledger, Universidad Murdoch, Australia; Michael Thier, Universidad de Oregón, Estados Unidos; Lucy Bailey, Universidad de Baréin, Baréin y Christine Pitts, NWEA, Estados Unidos	
05 El impacto de los informes globales sobre la educación	31
Paul Coustère, IPE-UNESCO, Francia	
06 Gobernanza por datos de evaluación: ¿hasta dónde llega?	34
Ieva Raudonyte, IPE-UNESCO, Francia	
Sección 2: ¿Cómo mejorar estos informes?	39
07 Monitoreo global de los siete objetivos ODS4 para el África Subsahariana: el imperativo de priorizar la Educación Básica Universal	40
Birger Fredriksen, Consultor, Estados Unidos	
08 Más allá de la calidad educativa: las batallas que vienen	44
Blanca Heredia, PIPE-CIDE, México	
09 Los retos de la formulación de una política pública educativa en el marco de la Agenda 2030: actuar en lo concreto, impactar en lo global	48
Patricia Vázquez del Mercado Herrera, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México	
10 Medición y comparación entre países en el contexto de iniciativas regionales: ¿estas prácticas agregan valor con respecto a las mediciones “globales” efectuadas por Organismos Internacionales? El caso de la Cooperación Técnica “Aprendizaje en las Escuelas del siglo XXI”	52
Giulia Salieri, Fundación IDEA, México	
11 ¿Cuál es el lugar de los datos del TERCE en las agendas internacionales? Una comparación del contenido de la información regional sobre infraestructura escolar y su utilización en informes globales sobre educación	55
Esteban Villalobos-Araya, Universidad de Albany, Estados Unidos y Marcos Delprato, Universidad de Sussex, Inglaterra	

12	Los reportes mundiales sobre educación y los organismos internacionales: una cartografía del siglo XXI	60
	Alma Maldonado-Maldonado, DIE-CINVESTAV, México	
13	Estrategia de la educación superior para el cambio social: ¿cómo aprendemos de nuestras acciones?	63
	Mirka Martel, Instituto de Educación Internacional, Estados Unidos	
	Sección 3: Estrategias de comunicación y difusión de los resultados de los informes	67
14	Urge en México explicar las evaluaciones educativas	68
	Francisco Ortiz León, Periódico Reforma, México	
15	PISA: la importancia de las estrategias de comunicación para informar de evaluaciones a gran escala	71
	Miriam Arteaga Cepeda, Secretaría de Educación Pública, México	
16	Actores que responsabilizan al gobierno de Camboya: ¿cómo puede hacerse?	74
	Mitsuko Maeda, Osaka Jogakuin University, Japón	
	Sección 4: Experiencias internacionales de impacto	79
17	Informes mundiales de control y el papel de la socialización y el aprendizaje: el caso del impacto de la OCDE en Suecia	80
	Sotiria Grek, Universidad de Edimburgo, Escocia	
18	Constructivo y coercitivo: el impacto de los informes globales en la política educativa	84
	Javier Rojas, PIPE-CIDE, México	
19	Acciones gubernamentales que buscan influir en los puntajes PISA: experiencias desde el terreno oaxaqueño	88
	Fernando García, Universidad Marista de Querétaro, México	
20	De la tolerancia al rechazo total: la disidencia magisterial en Oaxaca y la aplicación de pruebas estandarizadas, 2008-2013	92
	Jorge Puma, University of Notre Dame, Estados Unidos	
21	Los estudios e informes internacionales y presencia en las políticas educativas de Chile	95
	Beatrice Ávalos, Universidad de Chile, Chile	
22	La universalización de la educación secundaria como atenuante en los “bajos” resultados en pruebas estandarizadas en el Medio Oriente y África del Norte	99
	Jorge Ubaldo Colin Piscina, Xaber Educación, México	
23	Financiamiento, medición y acceso: Sudáfrica y el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo	103
	Yunus Omar y Azeem Badroodien, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica	

Los reportes mundiales sobre educación y los organismos internacionales: una cartografía del siglo XXI

 Alma Maldonado-Maldonado, Investigadora, DIE-CINVESTAV, México
 almaldo2@gmail.com

Resumen

Este artículo discute el creciente papel de los organismos internacionales en las políticas educativas en el mundo. Primero, critica desde la perspectiva de la gobernanza global, la manera cómo estas agencias internacionales influyen en las decisiones de los países, y cómo los ciudadanos afectados no tienen voz directa sobre el trabajo de dichas agencias como el Banco Mundial, la OCDE o la UNESCO. Segundo, analiza el tipo de información que generan estos organismos, las ventajas y limitaciones que tienen sus reportes, datos y el caso específico de exámenes como PISA. Finalmente, debate sobre el caso de los rankings de universidades internacionales, en donde hay un vacío en la información de organismos internacionales.

Palabras clave

Organismos internacionales
Educación
Política
Gobernanza global

Los principales organismos internacionales encargados de temas educativos —el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)— producen una serie de reportes nacionales o regionales, informes globales, encuestas y pruebas estandarizadas que fijan agenda sobre los temas educativos relevantes en política educativa mundial. Al mismo tiempo, los organismos internacionales, junto con otros actores globales están pasando por procesos de cuestionamiento, ante la ola de movimientos conservadores, chovinistas y anti-migratorios. Por lo tanto, la información que dichos organismos producen no está exenta de dudas sobre su uso y su influencia y éste parece ser un buen momento para reflexionar sobre el papel y la utilidad del trabajo de dichos organismos, en educación y en los temas geopolíticos que empujan.

El Banco Mundial es el único organismo que produce documentos oficiales de políticas para dirigir su trabajo, las llamadas “Estrategias educativas del Banco Mundial”, de las cuales hasta el momento se han publicado por lo menos cuatro ediciones (1995, 1999, 2005 y 2011). Como se sabe, el Banco Mundial es uno de los organismos más influyentes en relación con los bancos regionales como el asiático, el africano o el interamericano; pero también, es un banco de conocimiento, considerando la gran cantidad de reportes que realiza anualmente (Bassett y Maldonado, 2009). De hecho, este año (2018), el Banco Mundial decidió dedicar por primera ocasión su Informe sobre el desarrollo mundial a un tema netamente educativo: el aprendizaje, lo cual es coincidente con el documento de estrategia educativa del 2011 que tomó como eje: *aprendizaje para todos* (World Bank Group, 2011).

En varios sentidos, esto se vincula con la postura de la OCDE. Dicho organismo cuenta con varios instrumentos para generar datos sobre el nivel de habilidades de los individuos, entre ellos destacan: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA); el Programa Internacional para la

Evaluación de las Competencias de la Población Adulta; el fallido Programa para Evaluar Resultados de Aprendizaje en la Educación Superior (AHELO); y el Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS). La OCDE (2016) considera a las habilidades como la principal moneda de cambio en la actualidad. Llamarse moneda de cambio no es casual en tanto que, así como sucede con las monedas que se deprecian o suben su valor, lo mismo sucede con las habilidades, su valía es cambiante y dependen de la situación del campo laboral, las innovaciones tecnológicas o el contexto de los países. Así, el BM privilegia el tema de aprendizaje y la OCDE de habilidades y ambos coinciden en la necesidad de buscar mejores formas de medir qué aprenden los sujetos y qué habilidades han adquirido en su paso por la escuela. La diferencia es que el Banco Mundial, junto con los bancos regionales de desarrollo, otorgan financiamiento para proyectos, mientras que la OCDE maneja su influencia como un *Think Tank*.

En el caso de la UNESCO, el organismo está centrado actualmente en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que se pusieron en marcha en el 2016, pero que son una renovación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio elaborados en el contexto del inicio del siglo XXI. El objetivo 4 de los ODS señala que se debe “lograr una educación inclusiva y de calidad para todos”, además busca “asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030”. Desde que fueron dados a conocer por la ONU, los objetivos sirvieron como un replanteamiento de las directrices que deben seguir los organismos internacionales vinculados a la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); hasta decisiones de los donantes como las principales agencias bilaterales de desarrollo (tipo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Bassett y Maldonado, 2009). Como resultado de la agenda de la UNESCO se han producido reportes de seguimiento con temas como: inclusión, migración, rendición de cuentas, educación y desarrollo, además de reportes de seguimiento de la agenda de *Educación para todos* (que fue previa a los objetivos del milenio y de desarrollo sostenible). También en 2018, la UNESCO publicó el documento *15 claves para apuntalar la agenda educativa 2030*, en donde enlista concisa y claramente los temas que deben observar los países en materia educativa.

Cuando se discute a la gobernanza global en tanto herramienta para entender mejor el tipo de influencia que tienen los organismos internacionales en sus países miembros, se dice que si bien se puede hablar de la existencia de la gobernanza global (decisiones que eventualmente toman los gobiernos que afectan a todos), no existe gobierno global (toma de decisiones colectivas y escucha de los afectados por las

políticas) (Karns y Mingst, 2004). Mucho más difícil es hablar de un sistema donde sea posible una justicia global (Sen, 2009), o como lo sugieren Barnett y Finnemore (1999): los organismos internacionales suelen tomar decisiones autoritarias que tocan cada esquina del globo y afectan áreas tan públicas como el gasto gubernamental y tan privadas como los derechos reproductivos. En el caso de educación lo que queda claro es que ningún organismo establece regímenes relacionados con educación (leyes que impliquen sanciones por incumplimiento o violación de acuerdos). Lo más común en sus actividades es emitir leyes blandas, directrices, normatividades y —por supuesto— recomendaciones de política.

Además, en educación existen una cierta presión “por formar parte” de estas pruebas, quizás ningún ejemplo más ilustrativo que lo que hace la OCDE y PISA. No son pocos los países que han iniciado reformas educativas a partir de la justificación de sus resultados de PISA (Lingard, 2016). De hecho, PISA es un instrumento con tanta influencia que Rutkowsky (2007), junto con otros autores, señalan que a pesar de que PISA muestra resultados poco satisfactorios para ellos, cada vez más países quieren seguir participando. PISA se ha convertido en un indicador para saber: dónde están situados los países —a través de medir habilidades y resolución de problemas— cuánto avanzan y qué tan cerca o tan lejos se encuentran con respecto a las naciones con sistemas educativos que obtienen mejores puntajes.

Así, estos reportes mundiales sirven como una especie de mapas que guían a los países en sus políticas. Como cualquier cartografía, depende lo que se busque, es el tipo de mapa que se debe emplear. Los organismos se encargan de producir una serie de datos y reportes, que siguiendo su agenda económica, social o educativa (aquí no hay ningún secreto), en este caso en torno a habilidades, aprendizaje, educación de calidad y evaluación, la ruta que decide tomar cada país debe ser estudiada aparte, así como las formas de negociación entre gobiernos y agencias internacionales.

Otro punto de discusión es si estos instrumentos que se crean o estos reportes —como PISA— han ayudado a mejorar la educación de los países. Se debería de recordar la carta dirigida a Andreas Schleicher, director de PISA, por parte de un prominente grupo de académicos donde le cuestionan que la OCDE no tiene realmente como mandato literal mejorar la educación de los niños (The Guardian, 2014). Por el contrario, la prueba ha generado ansiedad en los países, fortalecido la cultura de los exámenes estandarizados y generado una atención a ciertas disciplinas a cambio de descuidar otras como el desarrollo físico, artístico o cívico de los estudiantes. El otro tema que discute la carta es que los criterios para llevar a cabo una reforma educativa en cualquier país no pueden ser basados en un solo reporte o en los resultados de una sola prueba estandarizada. El tiempo de las recetas únicas para

todos los países debería de haberse superado hace tiempo y esto debería ser especialmente claro en el caso de los países en desarrollo. Considero que estas críticas son una buena síntesis de los cuestionamientos que se le deben hacer al trabajo de los organismos, pero requerimos de más análisis y evidencias sobre los efectos del trabajo de estos organismos. La investigación sobre los organismos internacionales y su impacto en las políticas educativas tiene un largo camino por andar.

El otro tema es: ¿qué sucede cuando otros actores, donde los gobiernos no tienen voz, llenan los vacíos de información que se requieren para el diseño y la implementación de políticas? Un buen ejemplo son los rankings internacionales de universidades (que se han constituido como otra especie de mapa) que dan cuenta de la posición de las universidades más importantes en el mundo en relación con el lugar que ocupan en la producción de cierto tipo de conocimiento (publicaciones) o de indicadores como el número de estudiantes internacionales que atraen o los premios Nobel que ganan anualmente. Los actuales rankings de universidades a nivel mundial son elaborados mayoritariamente por empresas privadas, uno de ellos concebido al principio dentro de una universidad en China, pero ahora elaborado por una sociedad independiente a dicha universidad. Estos rankings están afectando las políticas públicas sobre educación superior, la manera como muchos gobiernos están pensando el futuro de sus instituciones de educación superior o los propios planteamientos de los funcionarios universitarios sobre su rumbo (Hazelkorn, 2017). Lo que es claro que estos rankings llegaron a cubrir una necesidad que, aunque criticada, ha sido ampliamente utilizada entre los especialistas y los tomadores de decisiones.

Finalmente, los organismos internacionales tienen responsabilidades en decisiones de gobiernos o en asignación de presupuestos que impactan en países y en las vidas de las personas. Pero los principales responsables sobre qué toman y qué no toman son los gobiernos de los países. A veces su margen de negociación es estrecho, pero en ocasiones ellos renuncian desde el principio a esta posibilidad de negociar y de realizar alianzas con otros países similares para fortalecer sus posiciones. En ese sentido los reportes y los datos sí son como mapas que imponen visiones del mundo. El tema es qué mapa usas y para qué. Una fuerte crítica a cierta cartografía es que durante un tiempo dominaron los mapas “eurocentristas” que no lograban describir con rigor el tamaño de otras regiones del mundo por privilegiar una visión que se tenía de la geografía mundial. Pero aparecieron otras propuestas como la “proyección de Peter” que tomó como referencia la ubicación de la línea ecuatorial para mostrar proporciones más reales del mundo. Siguiendo con la analogía, quien elabora los informes globales sobre educación genera datos y resultados que imponen una determinada visión sobre lo educativo y su

entorno, pero toca a quien está buscando respuestas, decidir qué *mapa* es el más adecuado para sus propios propósitos y qué otras opciones pueden emplear o inclusive crear. Además, la comparación es un ejercicio humano, es un recurso que se usa en la ciencia. Realizar ejercicios comparados sobre resultados educativos debería ser útil siempre. Quedarse con un tipo único de datos o referentes no es buena idea, contar con diversas herramientas adecuadas que hagan esas comparaciones parece imprescindible en estos tiempos.

Referencias

- Barnett, M. & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organizations*, 53 (4): 699-732.
- Bassett, R. & Maldonado-Maldonado, A. (2009). *International Organizations and Higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?* International Studies in Higher Education. New York and London: Routledge.
- Hazelkorn, E. (2017). *Global Rankings and the Geopolitics of Higher Education. Understanding the influence and impact of rankings on higher education, policy and society.* London, New York: Routledge.
- Karns, M. & Mingst, K. (2004). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance.* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Lingard, B. (2016). Rationales for and reception of the OECD's Pisa. *Educação & Sociedade*, vol. 37, no. 136. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016166670>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Skills matter. Further Results from the Survey of Adults Skills.* OECD Skills Students. Paris: OECD. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en>
- Rutkowski, D. J. (2007). Converging Us Softly: How Intergovernmental Organizations Promote Neoliberal Education Policy. *Critical Studies in Education* 48 (2): 229-247.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice.* London: Allen Lane.
- The Guardian (2014). OECD and Pisa tests are damaging education worldwide – academics. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>.
- World Bank Group. (2011). *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development.* World Bank Group. Education Strategy 2020.