

**LAS PRUEBAS PISA EN COLOMBIA: UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA  
EXTERIOR MÁS QUE UNA POLÍTICA DE EDUCACIÓN.**

**MARIA PAULA ARDILA PINTO**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNAACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Las pruebas PISA en Colombia: una estrategia de política exterior más que una política de educación”

Estudio de caso  
Presentado como requisito para optar al título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Maria Paula Ardila Pinto

Dirigido por:  
Clara Carolina Jiménez

Semestre II, 2015

## RESUMEN

*El tema que explorará este trabajo es la aplicación de las pruebas PISA en Colombia. Este criterio de evaluación creado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es actualmente un estándar de calidad de educación a nivel internacional y diversos países lo han implementado como una forma para evaluar la calidad de prácticas políticas educativas que han desarrollado. La propuesta de este trabajo parte de la sospecha de que la preocupación por la aplicación de las pruebas PISA en Colombia tiene un interés más allá de darle solución al problema de la educación en el país. Desde una perspectiva de Relaciones Internacionales es posible abordar la anterior sospecha, teniendo en cuenta que también existe otro componente adicional reiterativo en los discursos gubernamentales: la importancia del ingreso de Colombia a la OCDE como país miembro.*

### **Palabras Clave:**

*OCDE, PISA, educación, política exterior.*

## RÉSUMÉ

*Le thème explorera ce travail est l'application des tests PISA en Colombie. Ces critères d'évaluation établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est actuellement une norme de qualité de l'éducation à l'échelle internationale et de nombreux pays ont mis en œuvre comme un moyen d'évaluer la qualité des pratiques pédagogiques qui ont développé des politiques. Le but de ce travail est basé sur la suspicion que le souci de la mise en œuvre du PISA en Colombie a un intérêt au-delà de la solution de donner au problème de l'éducation dans le pays. Du point de vue des relations internationales peuvent répondre à la suspicion ci-dessus, étant donné qu'il ya aussi un élément supplémentaire dans gouvernementaux discours répétitifs: l'importance de l'entrée de la Colombie dans le pays membre de l'OCDE.*

### **Mots-clés:**

*OCDE, PISA, éducation, politique étrangère.*

*A mis enanos: Gabriel y Santiago, no hay barreras para lograr sus sueños, metas y aspiraciones.*

*Recuerden insistir, persistir y nunca desistir.*

*Los amo con el corazón.*

## AGRADECIMIENTOS

Siempre el primer agradecimiento será para el Padre Creador de todo lo que es y para los amados ángeles. Por su voluntad, su amor y su luz soy vital y me di cuenta de que puedo llevar a cabo lo que me proponga en la vida.

El siguiente agradecimiento es para mi hermana y compañera de camino, Ingrid, quien desde el antagonismo siempre me impulsó a terminar mis carreras siendo fuerte, paciente y disciplinada. Te amo.

A mi padre quien es la luz de mis ojos y me ha enseñado cómo vivir mi vida desde unos peldaños más altos. Fue quien estuvo siempre que desfallecía y quien ha estado siempre con su mano presta a apoyarme y ayudarme. Gracias padre por tenerme tanta paciencia y confiar en mí.

A mi esposo Frans Torres quiero agradecerle por darme lo mejor de sí y querer ser el hombre que acompañó todas mis noches en este proceso de escribir, llorar, reír y pelear este trabajo de grado. Me enseñas todos los días con tu ejemplo y fuiste una motivación para llegar a este punto.

Para Álvaro Andrés Carrillo Cárdenas más que agradecimiento tengo respeto, admiración y cariño. ¡No tengo palabras!

Le agradezco a La Mechuda por acogerme como su apéndice y por ser mi bastón en la universidad, literalmente. Gracias por compartirme parte de tu ser desde hace más de 11 años.

Y finalmente a Clara, mi directora, le agradezco por asumir este reto conmigo.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. ACLARACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES	11
1.1.La evaluación en la educación	15
1.2.Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	18
1.3. Las pruebas Pisa	20
2. COLOMBIA Y EL DESEO DE ENTRAR A LA OCDE	22
2.1. Pruebas PISA 2006 en Colombia	26
2.2. El problema de la educación en Colombia desde otras instancias	36
3. LA INFLUENCIA DE LAS PRUEBAS PISA EN LOS ESTADOS	41
3.1. La ruta de acceso de Colombia a la OCDE	42
3.2. Las pruebas PISA en Colombia hoy	44
4. CONCLUSIONES	50
Bibliografía	

## LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

		Pág.
Gráfico 1.	Proceso de Adhesión de Colombia a la OCDE	25
Tabla 1.	Puntaje promedio en Ciencias en Estados Unidos, Chile, Uruguay, México, Argentina, Brasil y Colombia	27
Gráfico 2.	Relación entre el puntaje promedio y la desviación estándar	29
Tabla 2.	Comparación de los Países dentro de la OCDE	31
Gráfico 3.	Gradiente socioeconómico para Colombia en PISA 2009	33
Tabla 3.	Comparación de los países y su economía en el área de matemáticas	35

## LISTA DE SIGLAS

ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PISA	Programme for International Student Assessment
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

## INTRODUCCIÓN

La educación es un problema importante en la medida en que sea entendida como un proceso en el que se adquieren valores, cultura y saberes que le permiten al ser humano desenvolverse en la vida cotidiana. Nadie puede vivir al margen de la educación porque sin valores, cultura y saberes, el ser humano no puede determinarse en el mundo.

Si bien la educación tiene diferentes tipologías (v.g. no formal, informal, familiar, religiosa), este trabajo se concentrará en la educación formal, que será entendida como aquella que es impartida dentro de una institución educativa y que incluye componentes temáticos considerados como necesarios para que el estudiante sea competente en habilidades y conocimientos básicos que han de ser certificados por la institución.

El tema que explorará este trabajo es la aplicación de las pruebas PISA en Colombia. Este criterio de evaluación creado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es actualmente un estándar de calidad de educación a nivel internacional y diversos países lo han implementado como una forma para evaluar la calidad de prácticas políticas educativas que han desarrollado.

Las pruebas PISA empezaron a ser aplicadas en Colombia en 2006. La educación en este país ha sido un tema destacado en el discurso político acerca de los problemas que han obstaculizado el desarrollo del Estado y, desde el inicio del primer mandato del presidente Juan Manuel Santos, la importancia de obtener mejores resultados en estas pruebas ha sido intensificado. Cuando se habla de educación, la respuesta desde las instancias gubernamentales actuales cita los resultados y las recomendaciones que han surgido desde los informes que la OCDE ha realizado tras la aplicación de las pruebas. En el discurso de posesión del segundo periodo de Gobierno del presidente Santos es explícita la visión de Colombia como el país más educado de América Latina para el año 2025.

La propuesta de este trabajo parte de la sospecha de que la preocupación por la aplicación de las pruebas PISA en Colombia tiene un interés más allá de darle solución al problema de la educación en el país. Desde una perspectiva de Relaciones Internacionales, es posible abordar la anterior sospecha, teniendo en cuenta que también existe otro componente adicional reiterativo en los discursos gubernamentales: la importancia del

ingreso de Colombia a la OCDE como país miembro. La OCDE es una organización internacional a la que se le ha concedido el reconocimiento como “el club de los países con mejores prácticas políticas”. Desarrollando lo anterior, ser miembro de la OCDE significa estar a la vanguardia en implementación de políticas públicas que generen desarrollo.

Este trabajo inicia con un primer capítulo en el que se expone y desarrollan conceptos de utilidad para interpretar la aplicación de las pruebas PISA como un asunto de Relaciones Internacionales. En esta primera parte también se reseña la historia de la OCDE y de las pruebas PISA como modelos de calidad. Luego de lo anterior, se expone el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE y se resaltan aspectos importantes de los resultados de Colombia en las tres versiones de las PISA que hasta ahora han sido aplicadas en el país. Lo anterior es complementado con visiones alternativas que han nacido de dicha aplicación, lo que permite construir una noción de lo que significa el problema de la educación colombiana en el presente. En el tercer capítulo se evalúa la pertinencia de la aplicación de las pruebas PISA como solución al problema educativo del país con base en una crítica realizada por académicos.

Este trabajo apunta a defender que la aplicación de las pruebas PISA en Colombia responde más a una necesidad en política exterior que a las necesidades de la educación en la medida en que las directrices del gobierno actual tienen como prioridad hacer lo que sea necesario para ser un país miembro de la OCDE. Sin embargo, es esencial entender el alcance que tiene la aplicación de estas pruebas en la medida en que el problema de la educación exige soluciones que sean efectivas y pertinentes con sus vacíos.

## 1. ACLARACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

En esta sección del trabajo se expondrán una serie de conceptos y teorías que serán de ayuda a la hora de identificar y analizar la dinámica que se ha generado entre Colombia y la OCDE en términos de relaciones internacionales.

El primer concepto que hay que introducir en este proyecto es el de política pública. Esta será definida como:

Un proceso integrador de decisiones, acciones e inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez 2009, pág. 156).

Este término es uno de los más importantes en este trabajo de grado en la medida en que ayuda a defender la hipótesis de la investigación. La definición será útil también para enmarcar técnicamente a las pruebas PISA, entendiéndolas como una variable fundamental dentro de la investigación.

De acuerdo con la definición expuesta anteriormente, es preciso aclarar que a lo largo del trabajo de grado se entenderá el Plan de Desarrollo como el compendio de diferentes políticas públicas dirigidas a múltiples sectores pero, en este estudio de caso, sólo se tomarán en cuenta las políticas de educación. Por lo tanto un Plan de Desarrollo es una política pública en sí misma dado que responde a una macropolítica.

El texto del profesor Raúl Velásquez también será utilizado para interpretar el concepto de *Política Exterior* que surge de una tipología tomada por el autor dentro de un estado del arte de varios autores, donde explica que *Política Exterior* “es toda medida en el campo internacional que está asociada con las relaciones entre los Estados o entre estos y Organismos Internacionales” (Velásquez, 2009. Pág. 186).

Para precisar la anterior definición de política exterior, se va a complementar como *estrategia de política exterior*. Teniendo en cuenta que este concepto no está sistematizado se procedió a construir el término en tanto que una *estrategia de política exterior*, es la lógica que vincula los intereses de un país a sus interacciones cotidianas con el mundo, con el fin de tomar medidas asociadas a los Estados o entre estos y organismos internacionales, en el campo internacional. Lo anterior tiene lugar en el trabajo de grado debido a que parte

de su objetivo es identificar si las pruebas Pisa son utilizadas por el gobierno colombiano como una estrategia de política exterior que le da la posibilidad a Colombia de ser miembro de la OCDE.

Dentro del mismo estado del arte que hace el autor se establece una tipología de política pública que responde a la idea de *Política de Educación* entendiéndola como “una política cuya área sustantiva o sector es el sector educativo” (Velásquez, 2009. Pág. 186). Esta definición será de utilidad a lo largo de la investigación debido a que la idea es definir si la aplicación de las pruebas PISA es una respuesta adecuada al problema de la educación en Colombia.

El siguiente término que hay que introducir es el de pensamiento sistémico. Peter Senge, uno de las más importantes figuras en el campo de modelación de sistemas, expone el pensamiento sistémico como una amplia y heterogénea variedad de métodos, herramientas y principios orientados a examinar la interrelación de fuerzas que forman parte de un proceso común. (Senge 1990, pág. 2)

En “La quinta disciplina”, Senge afirma que las herramientas del pensamiento sistémico permiten abordar las diversas interrelaciones existentes dentro de un sistema.

Un sistema es una totalidad percibida cuyos elementos se “aglomeran” porque se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito común. La palabra deriva del verbo griego *sunístánai*, que originalmente significaba “causar una unión”. Como sugiere este origen, la estructura de un sistema incluye la percepción unificadora del observador.

Como ejemplos de sistemas podemos citar los organismos vivos (incluidos los cuerpos humanos), la atmósfera, las enfermedades, los nichos ecológicos, las fábricas, las reacciones químicas, las entidades políticas, las comunidades, las industrias, las familias, los equipos y todas organizaciones. Usted y su trabajo son elementos de muchos sistemas diferentes (Senge 1990, pág.1).

A partir de la anterior definición, es posible afirmar que sistema es una conceptualización que abarca mucho, pero no por eso es poco precisa si se ve desde una perspectiva funcional: un sistema es la suma de todos los elementos que, en conjunto, tienen un propósito en común. Sin embargo, para resaltar el aporte que el pensamiento sistémico dio a la idea de sistema, es necesario agregar la visión de todo sistema como algo que está en constante construcción que no sólo afecta y es afectado por elementos externos a él, sino que también se configura a sí mismo como un organismo vivo. Esta capacidad y

condición de todo sistema, el dinamismo, es precisamente lo que hace del pensamiento sistémico una herramienta apropiada para abordar problemas complejos en la medida que busca una visión periférica capaz de observar un problema e identificar cómo los actos y esfuerzos que están encaminados a dar respuesta a una situación se relacionan con otras esferas que no necesariamente fueron contempladas desde el inicio. (Senge 1990, págs. 2 - 4)

El pensamiento sistémico en el desarrollo de este trabajo cobra una especial importancia en la medida que el problema que se va a abordar exige de una mirada que logre (1) identificar y analizar prácticas que, aunque en su formulación parecen estar direccionadas a un tema específico, tienen el potencial de generar cambios en muchos otros aspectos y (2) entender las causas por las cuales estas prácticas han sido concebidas como una solución a un problema complejo.

Una de las nociones que más se usan dentro de los métodos de análisis y evaluación es la de círculos virtuosos y viciosos. No es posible afirmar que este planteamiento es original del desarrollo teórico del pensamiento sistémico, pero sí se puede decir que, dada su efectividad a la hora de representar cómo una acción tiene conexión con otra, es una herramienta que ha sido utilizada dentro de esta línea de aproximación a problemas.

Retomando “La quinta disciplina”, Senge presenta varios círculos virtuosos y viciosos para representar distintos modelos que expone a lo largo del escrito. Si bien los problemas a los que suele referirse Senge son problemas empresariales, el análisis que expone a la hora de presentar los círculos es suficiente para lograr una conceptualización de lo que significan.

El círculo virtuoso está constituido por acciones cuyas consecuencias son previsibles y, por lo tanto, representa una solución viable para un problema específico. Los círculos virtuosos suelen ser teóricos (sin embargo, no hay que negar que hay círculos viciosos que funcionan tanto en la práctica como en la teoría). Un ejemplo político de Colombia: se podría decir en términos generales que la política guerrillera frente al conflicto armado tiene como círculo virtuoso la siguiente lógica: si se aumentan los ataques y el hostigamiento a los grupos armados al margen de la ley, estos grupos van a perder capacidad bélica, control y dinero, lo que eventualmente deberá hacer que se debiliten hasta

tal punto que desaparezcan. Sin embargo, esto no funciona del todo en la práctica. Se puede decir que una razón por la cual los círculos virtuosos no se dan es porque la realidad es compleja como lo afirma Edgar Morin:

La complejidad no es un fundamento, es el principio regulador que no pierde nunca de vista la realidad del tejido fenoménico en la cual estamos y que constituye nuestro mundo. Se ha hablado también de monstruos, y yo creo, efectivamente, que lo real es monstruoso. Es enorme, está fuera de toda norma, escapa, en última instancia, a nuestros conceptos reguladores, pero podemos tratar de gobernar al máximo a esa regulación (Morin 1990, pág. 146).

Un círculo vicioso (Senge 1990, págs. 14 – 67) suele representarse como un ciclo cuya acción primaria, en algún momento, desencadenó acciones que no habían sido previstas y que obstaculizan alcanzar el objetivo al que apuntaba el proceso. Por ejemplo, retomando la situación expuesta en el párrafo anterior, una de las prácticas para debilitar las finanzas de los grupos al margen de la ley ha sido la fumigación aérea de zonas plantadas con hoja de coca. Como el mercado de las drogas ilícitas es la fuente más importante de financiamiento de estos grupos, la fumigación debía resultar en una caída de la oferta de drogas y, por lo tanto, habría menos dinero proveniente del narcotráfico.

Hasta este momento, se han expuesto las nociones de pensamiento sistémico, círculo virtuoso y círculo vicioso. Ahora se introducirá el desarrollo conceptual de política exterior interméstica. Esta noción, según Mario Forero, fue introducida por Robert Russell en la década de los ochenta y afirma que la política exterior, concebida anteriormente como un tipo de política interestatal, es también una política interna, con lo cual se logra

[...] puntualizar el carácter gubernamental que posee la política exterior, lo cual lleva a pensar que es una actividad propiamente de los gobiernos de los Estados y no de los Estados mismos. Los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en los procesos de decisión son tanto del país como del exterior [...] (Forero 2012, pág. 240).

Lo anterior es un asunto investigativo que se ha generado debido a que hoy en día se sostiene en algunas teorías de las relaciones internacionales que la distinción entre lo exterior y lo interior ha desaparecido (Forero 2012, pág. 241) y, por lo tanto, es necesario prestar atención a los cambios que se han generado dentro de los Estados debido a las dinámicas del Sistema Internacional.

Este límite difuso (inexistente para muchos) hace pertinente que las nociones de política de innovación y difusión sean aplicadas también en este trabajo. Siguiendo la

exposición realizada por los hermanos Berry, una política de innovación es toda aquella que se realiza sin ninguna influencia de otros Estados, mientras que una política de difusión es una política que quiere emular un modelo que ha sido implementado en otros (Gómez y Jiménez 2015, pág. 4). Esta distinción permite establecer una relación entre las prácticas que se ejecutan dentro de un país y el Sistema Internacional. Las políticas de difusión, por definición, buscan implementar prácticas que han tenido resultados positivos en otros lugares para resolver los problemas específicos de un Estado.

### **1.1. La evaluación en la educación**

Uno de los referentes históricos más importantes en la educación es la Ley de Educación Elementaria y Secundaria de 1965. Esta ley nace en Estados Unidos durante el mandato de Lyndon B. Johnson y fue aprobada por el Congreso como la ley bandera del programa “Guerra contra la pobreza”. Esta ley da origen a la educación primaria y secundaria en Estados Unidos tal como la conocemos hoy en día y apunta al mejoramiento del acceso y la calidad de la educación.

Ralph Tyler, un profesor norteamericano considerado como el padre de la evaluación y la asesoría en educación, fue uno de los asesores en la creación de la Ley de Educación Elementaria y Secundaria y, cuando esta entró en vigencia, fue la cabeza del National Assessment of Educational Progress. Trabajó en la Asociación para la Educación Progresiva como investigador académico e hizo parte del grupo de trabajo del proyecto “Eight-Year Study” entre 1930 y 1942, donde nació su máximo aporte: la evaluación por objetivos. En el libro “Basic Principles of Curriculum in Instruction”, Tyler condensa los análisis e interpretaciones que realizó acerca de los modelos educativos. La importancia de este libro se mantiene vigente, tanto así que ha sido reimpresso y editado treinta y seis veces.

Tyler planteó que un modelo educativo de calidad debe hacer frente a los siguientes retos: (1) objetivos de aprendizaje, (2) pertinencia de lo enseñado, (3) organización de la experiencia pedagógica y (4) evaluación y reformulación del proceso pedagógico.

El primer principio de Tyler puede formularse de la siguiente manera: la educación debe tener objetivos y una educación sin objetivos no es educación. Si bien hasta hoy aún

no es clara la concepción de “objetivo” que tenía Tyler, los expertos suelen interpretar “objetivo” como una clase de educación última (v.g. clásica, latino-científica, lenguas modernas e inglés). En otras palabras, un objetivo es una aspiración de la formación que se desea.

El segundo principio y el tercer principio de Tyler están formulados en función del primero. Uno afirma que los contenidos enseñados deben ir acorde con la formación que se desea. Por ejemplo, una formación científica requiere cursos en las ciencias básicas (matemáticas, geometría, física, química, etc.). Si se le enseña estructuras gramaticales a quien busca ser científico, el currículo no sería pertinente a la aspiración que la educación plantea. El tercer principio de Tyler agrega a la ecuación la necesidad de experiencias pedagógicas adecuadas para el éxito de la formación. Por experiencia pedagógica se da a entender un ambiente – sin que esto signifique sólo infraestructura – que permita la adquisición de conocimiento.

A partir de los principios recién expuestos, Tyler considera que es posible plantear un modelo educativo de calidad. Sin lugar a dudas el concepto más importante es el de “objetivo” ya que, tal como se dijo, los otros dos principios están en función de él. Sin embargo, más allá de los tres principios que permiten el planteamiento de un modelo educativo, el principal aporte de Tyler a la pedagogía es la idea de evaluación que está formulada en el cuarto principio: el proceso pedagógico debe estar siempre evaluándose y reformulándose.

La evaluación basada en objetivos es creada por Tyler en la Universidad Estatal de Ohio durante la década de los treinta. Esta evaluación científica fue creada con el fin de mejorar la calidad de la educación. Ralph Tyler define la evaluación como:

El proceso de determinar hasta qué punto los objetivos han sido actualmente alcanzados mediante programas de currículos y enseñanza. De cualquier manera, desde el momento en que los objetivos educativos son esencialmente cambios producidos en los seres humanos, es decir, ya que los objetivos alcanzados producen ciertos cambios deseables en los modelos de comportamiento del estudiante, entonces, la evaluación es el proceso que determina en nivel alcanzado realmente por esos cambios de comportamiento (Tyler 1950, pág. 69).

Según Tyler, no hay un método más eficaz para evaluar la calidad de la educación que la evaluación por logros. Sólo con esta técnica se comprueba si los objetivos

propuestos al inicio de la educación de un estudiante son alcanzados durante la enseñanza y se observan los resultados al finalizar el ciclo educativo. No es posible evaluar sin objetivos ya que son el criterio de evaluación. De lo anterior se puede deducir que la evaluación se hace sobre los currículos y sobre el rendimiento del estudiante. Tyler afirma que la evaluación debe hacerse de manera periódica e individual teniendo en cuenta los aciertos y fallas programáticos, de tal forma que sea posible hacer una retroalimentación y reformulación del proceso pedagógico.

El método de Tyler estaba establecido en términos de proceso para obtener los resultados de la evaluación del programa curricular. El proceso de evaluación es el siguiente:

1. Clasificar los objetivos, es decir especificar tanto el contenido de aprendizaje como la conducta que se espera por parte del estudiante.
2. Identificar las situaciones y condiciones que ayudan al estudiante a expresar el comportamiento señalado en el objetivo.
3. Seleccionar, modificar o desarrollar evaluaciones que puedan contestar los alumnos; identificar instrumentos de evaluación y determinar si son objetivos, confiables y válidos.
4. Utilizar los instrumentos para obtener una evaluación sumativa a través de la recopilación de información.
5. Comparar los resultados obtenidos a través de los diversos instrumentos.
6. Analizar los resultados, para identificar fortalezas y determinar necesidades de acuerdo a los objetivos predeterminados.
7. Hacer las modificaciones necesarias al currículo de acuerdo a los resultados obtenidos. (Universidad TecMilenio 2000).

Gracias a las reflexiones sobre la evaluación en la educación que realizó durante sus investigaciones, Ralph Tyler es considerado como el padre de la evaluación sistemática y racional en la educación. Hoy en día este modelo se sigue aplicando para medir la calidad de la educación y la efectividad del proceso pedagógico e incluso para la creación de programas de estudios: en la educación formal se fijan objetivos, se evalúan y se reformulan.

Lo anterior muestra que un modelo educativo puede ser planteado desde un actor particular o un Estado. Sin embargo, así como los Estados pueden proponer modelos educativos, también hay Organizaciones Internacionales, ONG, organizaciones privadas y organizaciones de la sociedad civil que pueden hacerlo.

## **1.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) nació en diciembre de 1960 en París como continuación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE). La OECE se creó en abril de 1948 por diecisiete países europeos entre los cuales estaban Francia, Reino Unido y Alemania. El objetivo de esta organización era garantizar el cumplimiento del Plan Marshall y administrar los recursos que este plan brindaba a los países europeos para su recuperación luego de la Segunda Guerra Mundial. El cumplimiento del Plan Marshall se lograba a través de créditos, ampliación y fortalecimiento del comercio y la eliminación de los aranceles.

En 1958, España ingresó a la OECE y dos años después se decide adoptar un nuevo nombre para que esta organización pudiese ampliar sus horizontes de trabajo e incluir a más países que no fueran europeos (como por ejemplo Estados Unidos y Canadá, los dos primeros miembros no europeos). Es así como nace la OCDE.

La OCDE inició con diecinueve países miembro: Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda, Islandia, Estados Unidos y Canadá. Actualmente existen quince países más reconocidos como miembros de la OCDE para un total de treinta y cuatro países: Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel y Estonia.

La OCDE abarca diferentes áreas de trabajo a través de doscientos comités especializados. Cada uno de estos tiene su propio Secretario que debe tener altos conocimientos en su área de trabajo. Además cada gobierno (miembro o no miembro) expone los problemas principales a los que debe hacerle frente. Las buenas prácticas y el norte de las mismas resultan de un consenso entre gobiernos del mundo. Este sistema, que se conoce como peer-review, permite llegar a consensos respecto a políticas públicas que se consideran estándares internacionales para generar desarrollo.

La OCDE dispone de plataformas de diálogo e interacción con parlamentos, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores sociales. En un contexto en el que la interdependencia global es más patente que nunca y los problemas globales demandan respuestas conjuntas, el papel de la OCDE como foro de mejores prácticas es especialmente relevante. La OCDE, a diferencia de otras organizaciones internacionales, no provee

recursos financieros, sino que proporciona asesoría para mejorar las oportunidades y la vida de personas. Su especialización en temas estructurales, que constituyen el fundamento del desarrollo de largo plazo de las sociedades, sitúa a la OCDE en un lugar privilegiado para contribuir con su capacidad multidisciplinar y su credibilidad experta a resolver los desafíos del presente y del futuro de nuestro planeta (OCDE Centro de México 2010, pág. 3).

El principal objetivo de la OCDE es el fomento de la cooperación y el desarrollo por medio de políticas públicas económicas y sociales que mejoran los diferentes niveles de los países y la vida de los individuos. También se preocupa por establecer relaciones pacíficas y armoniosas entre los Estados para lograr un crecimiento más sólido y perdurable.

La OCDE actúa en diferentes sectores y se pueden destacar diferentes logros a lo largo de sus cincuenta y cinco años de existencia. En cuanto a la cooperación para desarrollo, la OCDE ha creado el Comité de Ayuda al Desarrollo, que es la entidad encargada de ordenar los recursos de los donantes. También creó la Declaración de París, un acuerdo por medio del cual se aumenta la eficacia de la ayuda para desarrollo. Además, la OCDE fue pionera en la creación de los Objetivos del Milenio (declaración efectuada por 189 países que, bajo el auspicio de la ONU, se comprometieron a unificar esfuerzos para reducir las causas y consecuencias de la pobreza, y fue uno de los creadores de indicadores que ayudan a medir el progreso de las naciones.

En cuanto a integridad y anticorrupción, la OCDE creó el Foro Global de Fiscalidad. El Foro busca mayor transparencia y apertura de los servicios financieros entre naciones y lucha contra el lavado de dinero a nivel internacional. En este campo también se establecieron la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y los Principios de la OCDE para la Integridad en las Adquisiciones Públicas, que buscan una economía internacional limpia, transparente y cumplidora de los estándares internacionales.

El cambio climático es otro campo de logros y progresos por parte de la OCDE. Esta organización creó el concepto “polluter pays”, es decir, quien contamina es quien paga, pues los países pueden seguir con su crecimiento y a la vez cuidar y preservar el medio ambiente evitando la emisión de gases invernaderos o revirtiendo sus efectos. Además en la Cumbre Mundial Contra el Cambio Climático de Cancún, la OCDE ha sido un actor fundamental por sus aportes en la investigación de prácticas técnicas, económicas y educativas que tengan como función la conservación del medio ambiente.

Esta Organización trabaja también en otros campos de la política pública que van desde finanzas, empleo y cuestiones macroeconómicas hasta servicios públicos, agricultura y transporte entre muchos otros ámbitos. Si bien la OCDE trabaja en distintas áreas, la educación es el campo de acción que le concierne a este trabajo de grado y por tal motivo se hará un breve recuento de los logros obtenidos en este campo.

El principal y más reconocido logro en educación es la creación de las pruebas PISA, su Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, con el fin de mejorar la calidad de los diferentes sistemas educativos por medio de prácticas. Asimismo la OCDE creó otras iniciativas como PIAAC, Talis o AHELO que se enfocan en medir las competencias de los adultos, profesores y estudiantes de universidad y mejorar su competitividad. En publicaciones anuales, la OCDE expone cierta cantidad de estadísticas y progresos de los países en materia de educación para que así los Estados puedan tomar medidas expresadas en políticas públicas que mejoren sus niveles educativos.

Si uno de los ejes centrales para la OCDE en educación es la calidad, resulta pertinente exponer la definición que la organización le da a la calidad de la educación, entendiéndola como “asegurarle a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta” (Marqués 2002, pág. 2).

### **1.3. Las pruebas PISA**

Uno de los proyectos en materia de educación de la OCDE son las pruebas Pisa. Las Pruebas PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos o Programme for International Assessment por sus siglas en inglés) es un estudio internacional comparativo de evaluación educativa que se realiza cada tres años y que es aplicado a jóvenes entre los quince años y tres meses y los dieciséis años y dos meses. Estos rangos de edad fueron escogidos porque son la edad promedio en la que una persona termina la educación media.

Las pruebas PISA se empezaron a desarrollar en 1997. El proceso de creación de cada versión de PISA, según la página oficial de las pruebas, consiste en que todos los participantes son invitados a proponer preguntas que van a ser evaluadas tanto por

contratistas especializados en educación como por el resto de participantes. Cuando cada uno de los evaluadores expone una posición frente a la viabilidad de la pregunta y sólo las preguntas que han sido aprobadas unánimemente son utilizadas para crear una versión de prueba que se aplica en todos los países participantes. Tras esta versión de prueba, nuevamente se evalúan las preguntas desde los resultados para seleccionar las que van a quedar para la prueba oficial. Por ejemplo, si una pregunta resulta demasiado fácil o difícil para todos los países, es eliminada para la aplicación oficial de esa versión de las pruebas.

La formulación de las preguntas no está enfocada a la mera evaluación de conocimientos, sino a la resolución de problemas de la vida real que necesitan la aplicación de ciertos conocimientos para aproximarse a ellos. Las preguntas se desarrollan en tres frentes: lectura, matemáticas y ciencias. En cada versión se hace énfasis en una de las anteriores competencias, aunque siempre se evalúan las tres. La prueba está constituida por preguntas de múltiple respuesta y preguntas abiertas y cada versión incluye cerca de siete horas de actividades.

Es importante resaltar que las pruebas PISA, además de evaluar un componente que podría ser considerado teórico-práctico de conocimiento, también tienen una sección en la que evalúan la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que estos tienen sobre sí mismos, sus estrategias de aprendizaje y sus hogares. Esta sección pretende evaluar la equidad en las oportunidades de aprendizaje dentro del país.

Hasta acá, este capítulo ha expuesto los términos que van a servir como criterios teóricos a lo largo de este trabajo y ha explorado la historia de los desarrollos académicos de los temas centrales de los que se va a hablar, a saber, educación y evaluación.

## 2. COLOMBIA Y EL DESEO DE ENTRAR A LA OCDE

El nombre de Colombia ante la OCDE comenzó a sonar en el año 2008. Durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez, en el año 2006, se aplicaron por primera vez las pruebas PISA para evaluar la educación en Colombia. Desde ese año, Colombia también hizo parte del Centro de Desarrollo (DEV) de la OCDE. El DEV, por sus siglas en inglés, busca el consenso a través de debates y discusiones sobre las mejores prácticas a la hora de responder ante los retos que impone la globalización y el desarrollo mundial y esto se plasma en políticas públicas.

En el siguiente gobierno, Juan Manuel Santos planteó su objetivo de ingresar a la OCDE. El 7 de agosto de 2010, durante su discurso de posesión, el presidente Santos trató el tema de la corrupción tanto oficial como privada apuntando a una justificación para el propósito de adherirse a la Convención Antisoborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que él considera como “una asociación de países comprometidos con la responsabilidad económica y las buenas prácticas” e, inmediatamente después, expuso su propósito de pertenecer a la OCDE: “a la que aspiramos ingresar como un paso trascendental en nuestro compromiso contra la corrupción” (Presidencia de la República 2010, Audio).

Cinco meses después de su posesión, el presidente Santos estuvo en el Consejo de la OCDE en París. Este fue considerado como el primer paso concreto hacia su objetivo de ingreso a la OCDE como país miembro. El mismo 24 de enero de 2011, en la reunión, el presidente Santos le hizo entrega oficial a Ángel Gurría, Secretario General de la Organización, la solicitud de ingreso al “club de las buenas prácticas”. El presidente colombiano justificó su propósito afirmando que:

Colombia quiere pertenecer a la OCDE porque es el club de las buenas prácticas, y porque significa un salto cualitativo muy importante en sus políticas de desarrollo... nos garantiza a los colombianos que no solamente les vamos a mejorar la calidad de nuestras políticas públicas, sino al mismo tiempo vamos a mantener esa calidad de aquí en adelante (El País 2011).

En el mismo año, el 16 de junio, el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 1450 por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para el período

presidencial comprendido entre el año 2010 y el 2014. En el artículo 47 de la ley recién citada, se estipula que:

Colombia, en desarrollo de la política de internacionalización, requiere hacerse miembro de comités y grupos especializados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, las cuales generan derechos y obligaciones para el país, incluido el sufragio de contribuciones económicas anuales derivadas de la preparación para el ingreso y la aceptación como miembro de tales instancias. Para ello el Gobierno Nacional incluirá los recursos en el presupuesto de las entidades técnicas responsables de interactuar ante dichos comités y grupos especializados (Ley 1450, 2011).

Después de la emisión de la Ley 1450, se emitió el Decreto 1192 de 2012 en el cual se autoriza parte del presupuesto nacional para subvencionar los gastos que requiere el ingreso a la OCDE. El artículo 1° del Decreto dice:

En desarrollo de lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1450 de 2011, el Gobierno Nacional incluirá en el Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para sufragar los gastos que requieran las entidades técnicas responsables para el ingreso de Colombia en la OCDE, en particular los necesarios para participar o pertenecer a sus grupos y comités y para cumplir las obligaciones derivadas de la preparación para el ingreso y aceptación como miembro.

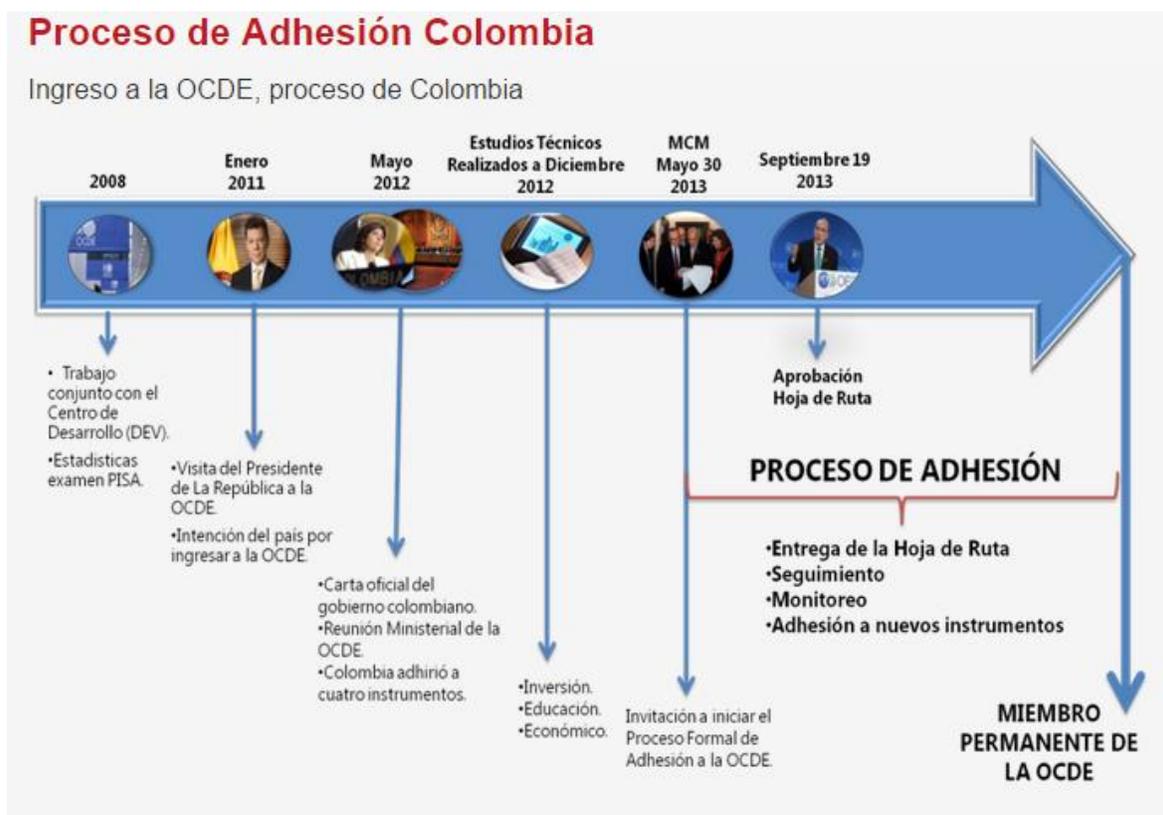
En el Decreto se explicita que el presupuesto autorizado por el Congreso en el 2012 deberá utilizarse en:

- Los requerimientos que los pares enviados por la OCDE para estudiar y evaluar al Estado, incluyendo su rama legislativa y el funcionamiento del mismo.
- Lo que requiera el Estado para atender las recomendaciones hechas por los pares enviados por la OCDE y los compromisos asumidos ante los mismos como la participación en comités y foros.
- “Traslado, estadía y alojamiento” de los funcionarios que sean enviados a Colombia como parte del proceso de ingreso a la OCDE.
- “Traslado, estadía y alojamiento” del personal colombiano que deba viajar a la sede de la OCDE o al lugar de reunión que la Organización fije.
- Los gastos permanentes de los grupos de trabajo que deban permanecer más de un mes en otro país, según el requerimiento de la OCDE.
- La traducción de todo tipo de textos que emita la OCDE o el Estado colombiano.
- La traducción simultánea, al español, que se requiera en los eventos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- Los eventos que se deban realizar en pro del proceso de ingreso a la OCDE bien sea dentro del país o fuera de él.
- Las participaciones de las que deba hacer parte Colombia dentro de los comités de la OCDE y los eventos organizados por la misma.
- Las capacitaciones que realice la OCDE para funcionarios colombianos en sus áreas de trabajo y por medio de diferentes instrumentos.

Con lo anterior queda explicado el proceso de Colombia ante la OCDE desde el inicio del mandato del presidente Santos hasta el año 2012, incluyendo los “estudios técnicos en materia de educación, inversión y economía” que realizó la Organización hasta diciembre del mismo año. Para completar esta historiografía de la relación Colombia-OCDE en el primer mandato Santos, es pertinente mencionar los pasos adelantados en el año 2013.

**Gráfico1: Proceso de adhesión de Colombia a la OCDE**



Fuente: (Presidencia de la República, párr. 1)

El 19 de Septiembre de 2013, la OCDE aprobó la Hoja de Ruta para Colombia. Esta Ruta se hace con el fin de condensar recomendaciones, instrumentos, términos y procesos que el gobierno colombiano debe adoptar y desarrollar para finalizar el proceso de adhesión y así poder culminar el proceso siendo miembro oficial. El paso a seguir consiste en la elaboración de un Memorando Oficial por parte de Colombia en la que se plantee la opinión del gobierno con respecto a la Ruta elaborada por la OCDE. Sin embargo este tema de la Hoja de Ruta será desarrollado más adelante, en el tercer capítulo de este trabajo, para mayor claridad y pertinencia.

## **2.1. Pruebas PISA 2006 en Colombia**

Colombia participó por primera vez en las pruebas PISA durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez en 2006. En esta versión, las pruebas PISA fueron aplicadas a cuatrocientos mil estudiantes de todo el mundo. Participaron cuarenta y siete países, de los cuales treinta eran miembros de la OCDE y veintisiete eran asociados. Separados por continente, fueron treinta y tres los países europeos, trece asiáticos, uno africano, dos de Oceanía y ocho de América los que fueron evaluados en esta ocasión.

El enfoque de la versión 2006 fue dirigido a ciencias. Hablando de resultados, hay que destacar que los países con mejores puntajes a nivel internacional están ubicados en Europa, Asia y Oceanía. El único país americano que está por encima del promedio es Canadá. El resto de países americanos están por debajo del promedio y por lo mismo no aparecen en la tabla relacionada.

**Tabla 1. Países con mejores puntajes en PISA - 2006**

Países con puntaje promedio estadísticamente superior al promedio de la OCDE		
País	Puntaje promedio en ciencias	Error estándar
Finlandia	563	(2,0)
Hong Kong	542	(2,5)
Canadá	534	(2,0)
Taipéi	532	(3,6)
Estonia	531	(2,5)
Japón	531	(3,4)
Nueva Zelanda	530	(2,7)
Australia	527	(2,3)
Holanda	525	(3,7)
Liechtenstein	522	(4,1)
Corea	522	(3,4)
Eslovenia	519	(1,1)
Alemania	516	(3,8)
Gran Bretaña	515	(2,3)
República Checa	513	(3,5)
Suiza	512	(3,2)
Macao	511	(1,1)
Austria	511	(3,9)
Bélgica	510	(2,5)
Irlanda	508	(3,2)

Fuente: (ICFES 2008, pág. 22)

La evaluación con enfoque en ciencias midió:

[...] Los conocimientos científicos de un individuo y al uso de ese conocimiento para identificar problemas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y extraer conclusiones basadas en pruebas sobre cuestiones relacionadas con la ciencia. Asimismo, comporta la comprensión de los rasgos característicos de la ciencia, entendida como un método del conocimiento y la investigación humanas, la percepción del modo en que la ciencia y la tecnología conforman nuestro entorno material, intelectual y cultural, y la disposición de aplicarse en asuntos relacionados con la ciencia y las ideas de la ciencia como un ciudadano reflexivo (ICFES 2006, pág.13).

La aplicación de las pruebas PISA 2006 en Colombia se realizó el 10 y 11 de mayo y ubicó al país en el puesto cincuenta y tres entre los cincuenta y siete participantes. Los 4.478 estudiantes colombianos evaluados representaron a 168 instituciones oficiales y privadas de 26 departamentos y 86 municipios del país. Hay que destacar que el 65% de las instituciones evaluadas fueron instituciones oficiales-urbanas.

El informe de la OCDE de la prueba de 2006 divide a todos los estudiantes en siete niveles, siendo 0 el más bajo y 6 el más alto. Según este informe, el 26% de los estudiantes colombianos quedaron posicionados en el nivel 0, el 34% en el 1, 27% en el nivel 2, el 11% en el nivel 3 y el 2% en el 4. No tuvo porcentaje en los niveles 5 y 6. Según los criterios de diagnóstico de la OCDE, los resultados significan que más del 50% de los estudiantes colombianos sólo pueden aplicar su conocimiento científico en situaciones con las que están familiarizados y que las explicaciones a fenómenos científicos que son capaces de formular son triviales. El 2% de los estudiantes que alcanzaron el nivel 4 (el nivel más alto alcanzado por Colombia) poseen un conocimiento científico adecuado para elaborar explicaciones en contextos familiares y lograr sacar conclusiones basadas en investigaciones simples.

Si bien estos resultados cualitativos son importantes, para el propósito de este ensayo también hay que destacar el reporte sociodemográfico presente en el informe de la OCDE. Una de las tablas más importantes es la que determina la homogeneidad o heterogeneidad en la calidad de la educación. Esta variable se determina teniendo en cuenta que la muestra de estudiantes de un país representa a varios departamentos e instituciones tanto privadas como oficiales. En el reporte aparece la siguiente gráfica:



le otorgan más relevancia a la ciencia para su vida cotidiana que el resto de los países. A nivel internacional, 57% de los estudiantes afirmaron que la ciencia es importante para la vida cotidiana. En Colombia, este porcentaje es de 96%. Adicional a esto, sólo el 37% de todos los estudiantes participantes a nivel mundial está interesado en cursar una carrera científica. Este porcentaje es de 48% en Colombia. Teniendo en cuenta que hoy la ciencia tiene una relación estrecha con los asuntos ambientales, los estudiantes colombianos están por debajo de la media internacional cerca de 15 puntos porcentuales en el índice de interés por el medio ambiente. Esto demuestra que los estudiantes colombianos tienen poco compromiso con la conservación del medio ambiente.

En el informe PISA 2006, la OCDE expuso también algunos factores que asoció al desempeño de los estudiantes a nivel general. Por ejemplo, países con un nivel socioeconómico favorable como Finlandia, Japón y Canadá tuvieron un alto desempeño. Sin embargo el factor socioeconómico del país no es definitivo en la medida en que países como Estados Unidos, Noruega e Islandia tuvieron un bajo desempeño a pesar de su nivel socioeconómico. Con respecto a Colombia, la OCDE la posiciona junto con Brasil, México y Túnez como países en donde tanto el nivel socioeconómico y el desempeño son desfavorables.

Tal vez el factor más importante que encontró la OCDE para explicar el desempeño de los estudiantes es el acceso a recursos educativos en el hogar (mesa de estudio, espacio tranquilo, computador, calculadora, textos escolares y diccionario). A mayor acceso, mayor desempeño.

Con respecto a los factores escolares y del sistema educativo, las PISA dicen que en los países en los que existen evaluaciones nacionales estandarizadas, autonomía escolar y estándar de horas semanales dedicadas a la ciencia el desempeño es mejor. En Colombia, específicamente, el factor de autonomía contradice a PISA porque, en general, es el rector quien toma decisiones sobre textos escolares, decide su oferta de clases, asigna recursos y determina los contenidos y, sin embargo, hay un bajo desempeño.

Los factores educativos relacionados con mal desempeño en Colombia, según la OCDE, son la baja disponibilidad de recursos educativos y de docentes de calidad, la

tendencia a agrupar a los estudiantes según su habilidad y la baja cantidad de cursos obligatorios en ciencias.

Colombia participó nuevamente en la versión 2009 de las pruebas PISA. En este año, las pruebas PISA fueron aplicadas a 470.000 estudiantes de todo el mundo. Participaron sesenta y cinco países, de los cuales treinta y dos eran miembros de la OCDE y treinta y tres eran asociados. Siete países de América fueron evaluados en esta ocasión.

El enfoque de la versión 2009 fue lectura. En esta ocasión, nuevamente, hay que destacar que los países con mejores puntajes a nivel internacional están ubicados en Asia y Oceanía y que el único país americano que sobresale es Canadá.

**Tabla 2. Comparación de los países con mejor puntaje PISA – 2009**

	Total de la escala lectora	Subescalas en Lectura					Escala en Matemáticas	Escala en Ciencias
		Acceso y recuperación	Integración e Interpretación	Reflexión y Evaluación	Textos continuos	Textos discontinuos		
<b>Promedio OECD</b>	493	493	493	494	494	493	496	501
Shanghai-China	556	549	558	557	564	559	600	575
Corea	539	542	541	542	538	542	546	538
Finlandia	536	532	538	536	535	535	541	554
Hong Kong-China	535	530	530	540	538	522	555	549
Singapur	526	526	525	529	522	539	562	542
Canadá	524	517	522	535	524	527	527	529
Nueva Zelanda	521	521	517	531	518	532	519	532
Japón	520	530	520	521	520	518	529	539
Australia	515	515	513	523	513	524	514	527
Holanda	508	519	504	510	506	514	526	522
Bélgica	506	515	504	505	504	511	515	507
Noruega	505	512	502	505	505	498	498	500
Estonia	501	505	500	503	497	512	512	528
Suiza	501	505	502	497	498	505	514	517
Polonia	500	500	503	498	502	496	495	508
Islandia	500	507	503	496	501	499	507	496
Estados Unidos	500	492	495	512	500	503	487	502
Liechtenstein	499	508	498	498	495	506	536	520
Suecia	497	505	494	502	499	498	494	495
Alemania	497	501	501	491	496	497	513	520

Fuente: (OECD 2010, pág. 9)

El énfasis en lectura de las pruebas PISA 2009 significa:

[...] una visión amplia y profunda de la lectura, en el concepto de “reading literacy” que, aunque se traduce literalmente como alfabetización lectora, es una noción similar a la de lectura funcional. Así, la lectura no sólo es entendida como saber leer y comprender lo que dice un texto escrito, sino como la capacidad del estudiante de utilizarla funcional y activamente en diferentes situaciones y con distintos objetivos.

La definición de “*readingliteracy*” establecida por PISA y que en adelante será nombrada como lectura funcional es: “entender, utilizar, reflexionar y compenetrarse con textos escritos para así lograr objetivos, desarrollar el conocimiento, el potencial y participar en la sociedad”.

En esta definición, los elementos “entender, utilizar y reflexionar” hacen referencia a encontrar un sentido al texto, aplicar la información y relacionar lo que se lee con otros pensamientos y experiencias. Por su parte, “compenetrarse” remite a la motivación.

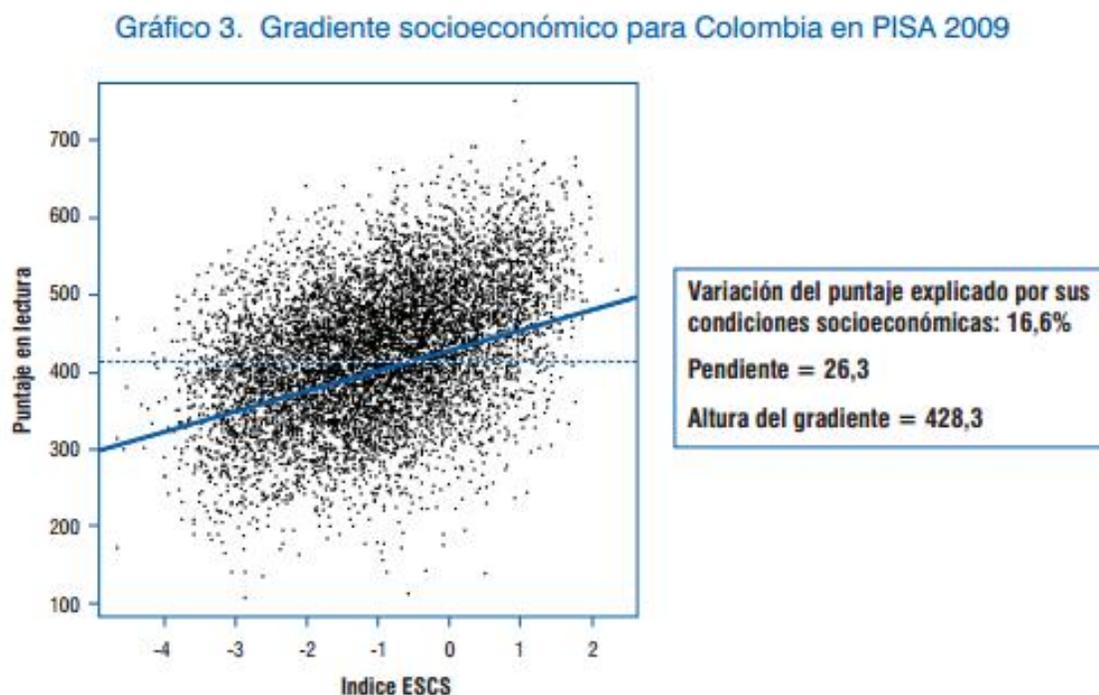
Esta noción hace alusión a textos escritos y a que se lee con un fin: “lograr objetivos, desarrollar el conocimiento, el potencial y participar en la sociedad”. Los propósitos o metas que se quieran o necesiten alcanzar mediante la lectura pueden ser diversos y estar asociados a distintas situaciones: desde leer para comprar o negociar, hasta hacerlo para ser exitoso en la vida académica y profesional (ICFES, 2010. pág. 12).

Según los resultados de esta versión, Colombia ocupó el puesto cincuenta y dos entre los sesenta y cinco países participantes. 7.931 estudiantes de 275 instituciones oficiales y privadas representaron a Colombia en esta ocasión, lo que significa un incremento de más de tres mil estudiantes y cien instituciones educativas con respecto a la prueba implementada en 2006.

Nuevamente, los resultados dividen a todos los estudiantes en seis niveles, siendo 1 el más bajo y 6 el más alto. En las pruebas de lectura del 2009, el 47,2 % de los estudiantes colombianos quedaron posicionados por debajo del nivel 2, el 17,1% en el 3, 4,6% en el nivel 4 y el 0,6% en los niveles 5 y 6. Según la interpretación de resultados propuestas por las pruebas PISA, lo anterior significa que cerca de la mitad de estudiantes colombianos sólo pueden realizar inferencias de bajo nivel y conectar en algunas ocasiones la idea principal de un texto con situaciones de la vida cotidiana.

Al igual que en 2006, los resultados de los estudiantes de las pruebas PISA arrojaron que no hay una relación importante entre el nivel socioeconómico y el desempeño en la prueba 2009.

### Gráfico 3. Gradiente socioeconómico para Colombia en PISA - 2009



Fuente: (ICFES 2010, pág. 21)

La gráfica anterior indica nuevamente que la mayor parte de la diferencia de resultados no puede ser explicada por condiciones socioeconómicas. Cada punto representa a un estudiante y, como es posible ver, todos están muy cerca de la línea base. Esto significa que, al igual que en el énfasis de ciencias de 2006, es posible afirmar que la educación en Colombia es igual para todos pero no es de calidad.

Los factores que el informe asoció con el desempeño de los estudiantes a nivel general reiteran que el acceso a recursos educativos como bibliotecas, diccionarios, computador e internet están relacionados con buen desempeño. También, como agregado en este informe de resultados, identificó que los hijos con padres educados y que están trabajando tienen mejor desempeño.

Colombia participó en el 2012 por tercera vez en las pruebas PISA. En esta versión, se evaluaron 500.000 estudiantes en representación de los veinticinco millones de estudiantes de quince años que había entonces en los treinta y cuatro países miembro y treinta y un economías asociadas que participaron en esa versión.

En las pruebas PISA 2012, los países con mejores puntajes en las tres áreas, matemáticas, ciencias y lectura, fueron los países y economías asiáticos. En estas pruebas se hizo énfasis en matemáticas con el fin de evaluar la capacidad de los estudiantes para utilizarlas en diversos contextos. Específicamente en matemáticas, los mejores puntajes fueron de Shanghái, Singapur, Hong Kong, Taipéi, Corea, Finlandia, Canadá, Polonia, España y Estados Unidos.

La muestra de estudiantes que representó a Colombia fue de 9.073 estudiantes. Es pertinente mencionar que en las capitales como Medellín, Manizales, Cali y Bogotá se utilizó una sobremuestra debido al interés del Estado de mejorar los resultados. El promedio de la OCDE en matemáticas se estableció en 494 puntos, 496 en lectura y en ciencias el promedio fue de 501. Colombia tuvo un puntaje de 376, 403 y 399 respectivamente.

La importancia en el énfasis en matemáticas, en palabras de la OCDE, se debe a que:

[...] las personas con fuertes habilidades en matemáticas son más propensas a involucrarse, verse a sí mismas más como actores que como objetos en procesos políticos y en confiar en otros. Imparcialidad, integridad e inclusión en políticas públicas también dependen de las habilidades de los ciudadanos. PISA 2012 proporciona el estudio más comprehensivo de habilidades matemáticas desarrolladas en colegios que nunca antes había estado disponible, buscando no sólo qué saben los estudiantes acerca de los diferentes dominios de las matemáticas, sino también qué son capaces de hacer con lo que saben (OECD, 2014. Pág.6. Traducción propia).

**Tabla 3. Comparación del puntaje de los países en el área de matemáticas**

Comparing countries' and economies' performance in mathematics		
Mean	Comparison country/economy	Countries/economies whose mean score is NOT statistically significantly different from that comparison country's/economy's score
613	Shanghai-China	
573	Singapore	
561	Hong Kong-China	Chinese Taipei, Korea
560	Chinese Taipei	Hong Kong-China, Korea
554	Korea	Hong Kong-China, Chinese Taipei
538	Macao-China	Japan, Liechtenstein
536	Japan	Macao-China, Liechtenstein, Switzerland
535	Liechtenstein	Macao-China, Japan, Switzerland
531	Switzerland	Japan, Liechtenstein, Netherlands
523	Netherlands	Switzerland, Estonia, Finland, Canada, Poland, Viet Nam
521	Estonia	Netherlands, Finland, Canada, Poland, Viet Nam
519	Finland	Netherlands, Estonia, Canada, Poland, Belgium, Germany, Viet Nam
518	Canada	Netherlands, Estonia, Finland, Poland, Belgium, Germany, Viet Nam
518	Poland	Netherlands, Estonia, Finland, Canada, Belgium, Germany, Viet Nam
515	Belgium	Finland, Canada, Poland, Germany, Viet Nam
514	Germany	Finland, Canada, Poland, Belgium, Viet Nam
511	Viet Nam	Netherlands, Estonia, Finland, Canada, Poland, Belgium, Germany, Austria, Australia, Ireland
506	Austria	Viet Nam, Australia, Ireland, Slovenia, Denmark, New Zealand, Czech Republic
504	Australia	Viet Nam, Austria, Ireland, Slovenia, Denmark, New Zealand, Czech Republic
501	Ireland	Viet Nam, Austria, Australia, Slovenia, Denmark, New Zealand, Czech Republic, France, United Kingdom
501	Slovenia	Austria, Australia, Ireland, Denmark, New Zealand, Czech Republic
500	Denmark	Austria, Australia, Ireland, Slovenia, New Zealand, Czech Republic, France, United Kingdom
500	New Zealand	Austria, Australia, Ireland, Slovenia, Denmark, Czech Republic, France, United Kingdom
499	Czech Republic	Austria, Australia, Ireland, Slovenia, Denmark, New Zealand, France, United Kingdom, Iceland
495	France	Ireland, Denmark, New Zealand, Czech Republic, United Kingdom, Iceland, Latvia, Luxembourg, Norway, Portugal
494	United Kingdom	Ireland, Denmark, New Zealand, Czech Republic, France, Iceland, Latvia, Luxembourg, Norway, Portugal
493	Iceland	Czech Republic, France, United Kingdom, Latvia, Luxembourg, Norway, Portugal
491	Latvia	France, United Kingdom, Iceland, Luxembourg, Norway, Portugal, Italy, Spain
490	Luxembourg	France, United Kingdom, Iceland, Latvia, Norway, Portugal
489	Norway	France, United Kingdom, Iceland, Latvia, Luxembourg, Portugal, Italy, Spain, Russian Federation, Slovak Republic, United States
487	Portugal	France, United Kingdom, Iceland, Latvia, Luxembourg, Norway, Italy, Spain, Russian Federation, Slovak Republic, United States, Lithuania
485	Italy	Latvia, Norway, Portugal, Spain, Russian Federation, Slovak Republic, United States, Lithuania
484	Spain	Latvia, Norway, Portugal, Italy, Russian Federation, Slovak Republic, United States, Lithuania, Hungary
482	Russian Federation	Norway, Portugal, Italy, Spain, Slovak Republic, United States, Lithuania, Sweden, Hungary
482	Slovak Republic	Norway, Portugal, Italy, Spain, Russian Federation, United States, Lithuania, Sweden, Hungary
481	United States	Norway, Portugal, Italy, Spain, Russian Federation, Slovak Republic, Lithuania, Sweden, Hungary
479	Lithuania	Portugal, Italy, Spain, Russian Federation, Slovak Republic, United States, Sweden, Hungary, Croatia
478	Sweden	Russian Federation, Slovak Republic, United States, Lithuania, Hungary, Croatia
477	Hungary	Spain, Russian Federation, Slovak Republic, United States, Lithuania, Sweden, Croatia, Israel
471	Croatia	Lithuania, Sweden, Hungary, Israel
466	Israel	Hungary, Croatia
453	Greece	Serbia, Turkey, Romania
449	Serbia	Greece, Turkey, Romania, Bulgaria
448	Turkey	Greece, Serbia, Romania, Cyprus <sup>4,7</sup> , Bulgaria

Fuente: (OECD 2014, pág. 7)

Los resultados de Colombia en matemáticas, siguiendo la tradicional separación en seis niveles, arrojaron que el 74% de los estudiantes estuvieron por debajo del nivel, 8,2% en niveles 3 y 4 y sólo el 0,3% en niveles 5 y 6.

El informe retoma y reitera los mismos puntos que ya habían sido destacados para pruebas anteriores: el nivel socioeconómico de los estudiantes no tiene mayor influencia en los resultados y los factores más relacionados con buen desempeño es el acceso a recursos educativos y políticas públicas adecuadas.

En resumen, teniendo en cuenta los tres informes que han sido generados desde el desempeño de Colombia en las versiones de 2006, 2009 y 2012 de las pruebas PISA, es posible construir una perspectiva del problema de la educación en Colombia. Primero hay que destacar que la mayoría de los estudiantes colombianos está por debajo del nivel básico, lo cual indica que la educación es de mala calidad. La mala calidad como diagnóstico, sin embargo, no sólo apunta a calificar al desempeño de los estudiantes, sino a las condiciones relacionadas para que se dé ese desempeño.

Reiterando nuevamente algo que se ha destacado de los tres informes, el acceso a recursos educativos como diccionarios, computadores e internet ha sido identificado como un factor de buen desempeño en las pruebas PISA. Este factor ha sido el que más recurrencia ha tenido, según los informes, en el mal desempeño de los estudiantes colombianos y es posible decir que es el que debería ser prioridad número uno si el Gobierno quisiese mejorar la calidad.

Por otra parte, es interesante destacar que en todos los informes que se han desarrollado a partir de las pruebas PISA, se han descartado factores como inequidad y proporción entre número de estudiantes por docente a la hora de hacer recomendaciones para mejorar la educación. Si bien el porcentaje de estos factores a la hora de relacionarlos con el mal desempeño no es cero, sí está en una media que los criterios de evaluación de las pruebas PISA considera como aceptable y, por lo tanto, sin mayores repercusiones para evaluar la calidad.

## **2.2. El problema de la educación en Colombia desde otras instancias**

Paralelamente a la visión de la OCDE sobre la educación en Colombia, han existido pronunciamientos y opiniones desde otras instancias que se han aproximado al mismo problema desde diferentes perspectivas. Pabló Gentili, Secretario General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), argumenta que las pruebas Pisa tienen como desventaja el hecho de no poder hacer un diagnóstico que se ajuste a las particularidades de los países que evalúa. En medio del marco del Seminario “Maestros y

Maestras hoy: claves para una educación diversa y humana”, Gentili inicia su argumentación presentando su noción de calidad de la educación:

[...] es fundamental reconocer que la educación es un derecho humano fundamental. Que no es cualquier derecho humano, sino que abre las puertas y la posibilidad al ejercicio de otros derechos. Un sistema educativo de calidad es uno en el que la educación se reconoce, se respeta y se defiende como derecho. Porque no se trata solo de medir lo que aprenden en las pruebas, que es una dimensión de la calidad, que yo no descarto pero que no es necesariamente la única (Semana 2015).

Desarrollando su crítica, Gentili dice que comparar sistemas educativos como el colombiano con los de los países que participan en las pruebas Pisa es como comparar peras, bananas y manzanas. Por ejemplo, una de las particularidades de Colombia es el conflicto armado que ha vivido durante más de medio siglo, lo que ha llevado a la reciente creación de lo que se conoce como Cátedra para la Paz que apunta educación para el posconflicto. Circunstancias como las anteriores, según la posición presentada, afectan directamente el sistema educativo y no son tenidas en cuenta por las pruebas Pisa.

Sin entrar en muchos detalles, Gentili afirma también que el sistema educativo colombiano es uno de los mejores de Latinoamérica y que las pruebas Pisa lo que hacen es desestimar los triunfos que este ha logrado. Lo que hace este tipo de evaluación es decir qué nos falta. Por ejemplo, haciendo una alusión a otra circunstancia especial de Colombia, la evaluación propuesta desde las pruebas PISA se queda en el hecho de que un desplazado no obtiene el mismo puntaje que un estudiante de Shanghái, desconociendo que dentro del contexto de ese estudiante desplazado existe la oportunidad de volver a reconstruir una vida familiar.

Otro punto importante, y que va a ser tomado más adelante desde otras perspectivas, es el carácter que se le ha otorgado a las pruebas Pisa. Gentili afirma que es reduccionista pensar que países como Corea son desarrollados por el simple hecho de tener buenas calificaciones en las PISA.

Como argumentación propositiva, el Secretario General del CLACSO hace un llamado de atención frente al uso de tecnologías. Según él, los docentes se han concentrado más en la prohibición de dispositivos electrónicos en el aula que en explotar su utilidad a la hora de aprender y enseñar. El papel del docente es el de agente de cambio y, por lo tanto, debe estar siempre atento a los desafíos que puedan presentarse.

El problema más grande que tiene la educación colombiana, según otra posición, son los profesores. En una columna de El Tiempo se defiende la idea de que docentes de baja calidad ocupan puestos hasta hoy en día y no se puede hacer nada al respecto. Jorge Ramírez Vallejo, un profesor colombiano de Harvard, y Luis Alberto Gruber, el Presidente de la Federación Colombiana de Educadores, son algunas de las figuras que aportan en esta columna.

Salí a averiguar qué diablos es eso. Resulta que en Colombia la carrera de docente oficial, para colegios y universidades, se rige por dos normas distintas: un decreto de 1979, que ya tiene 35 años de viejo, conocido como “el estatuto antiguo”, y la Ley 715 del 2001, “el nuevo estatuto”. Esa ley creó un sistema por el cual al maestro se le paga según su calidad y su desempeño en el trabajo, medidos por evaluaciones periódicas. Lo malo [...] es que la gran mayoría de profesores pertenece al estatuto antiguo, anterior al 2001, lo cual impide la evaluación y obliga a que el salario de un maestro no se determine por su capacidad sino por su antigüedad. Es que los viejos profesores no aceptaron que la reforma fuera retroactiva y, en consecuencia, a ellos no se los puede evaluar. Lo más grave es que, según el Consejo Privado de Competitividad, tendremos que esperar 25 años más para que se retire el último de los profesores del estatuto antiguo. (El Tiempo 2014).

Esto último, teniendo en cuenta las protestas del presente año, es de especial relevancia a la hora de aproximarse al problema de la educación colombiano. Si bien no se puede generalizar y afirmar que todos los educadores son de mala calidad, es claro que el mismo gremio reconoce que la evaluación de profesores ayudaría a depurar los puestos ocupados por personas que no están capacitadas para brindar una educación de calidad.

El director del Instituto Alberto Merani y Consultor de Educación para las Naciones Unidas, Julián de Zubiría Samper, adiciona a las críticas hasta ahora expuestas un componente adicional: la dinámica dentro del aula entre profesores y estudiantes. Dice Zubiría que la dinámica educativa dentro del aula no ha cambiado:

En Colombia, en lugar de desarrollar competencias comunicativas esenciales para la vida, como leer, escribir o elaborar discursos orales coherentes, seguimos haciendo el énfasis sobre cosas tan impertinentes para los niños como las reglas gramaticales y ortográficas, que no dominan ni nuestros más grandes escritores. Los problemas que hoy por hoy resuelven nuestros estudiantes en matemáticas y ciencias, son atterradoramente aburridos, mecánicos e irrelevantes, para ellos y para el país. Seguimos dedicados a transmitir informaciones tan insustanciales como las fórmulas, los accidentes geográficos o las fechas históricas, que nadie podría transferir a la vida cotidiana en pleno siglo XXI. Es absurdo que la educación colombiana siga dedicada a transmitir informaciones que la mayoría de los estudiantes encuentran fácilmente en la red. Es incomprensible que usemos tanto tiempo para enseñar algoritmos que hoy día pueden hacer en segundos con el apoyo de una calculadora. Es lamentable que sigamos dedicados a recordar símbolos químicos que en el mejor de los casos sirven para llenar crucigramas y resolver los exámenes de los profesores de química (Las\_2 Orillas 2014).

Esta crítica nuevamente recae en el tema de los educadores. Para Zubiría, la problemática de los educadores tiene mucho que ver con la noción de educador que se ha manejado en Colombia. En el mismo artículo de la última cita, el autor hace varias afirmaciones fuertes como 1) los docentes son mal pagos y tienen poco reconocimiento social y cultural del trabajo importante que realizan, 2) los educadores son los que obtienen peores puntajes en las pruebas SABER 11 en lectura crítica, escritura y razonamiento matemático al culminar la carrera y 3) los educadores son también los que han obtenido peores puntajes cuando terminaron la educación media.

Comenzando por las últimas dos afirmaciones de Zubiría, hay que reconocer que una de las grandes críticas que se le han hecho a los educadores desde diversas perspectivas es que no hay incentivos para que aquellos que hayan sobresalido en su carrera sigan una carrera educativa, lo que, junto al poco reconocimiento que recibe el papel del educador en Colombia, ha llevado a que se presenten, tanto a las carreras pedagógicas como a las vacantes, personas que no cuentan con las mejores habilidades para educar. Aunque la anterior crítica sea fuerte y no sea posible refutarla del todo, es posible flexibilizarla recordando que el Estado debería ofrecer – si no obligar – la permanente capacitación y evaluación del personal docente que tiene a su disposición, lo cual debe ser considerado como una necesidad si se tiene en cuenta la breve exposición que se hizo desde el artículo de El Tiempo respecto al marco jurídico que cobija a los educadores. Más allá de esperar a que se pensione el último educador que está amparado por el decreto 2277/79, hay que intentar fortalecer sus capacidades pedagógicas.

Ahora bien, la afirmación de Zubiría respecto al salario de los profesores merece una especial atención debido a la importancia que este asunto tiene desde diversas perspectivas. Por un lado, tenemos docentes que se han organizado –nuevamente, sólo hace falta recordar las marchas de docentes que se desarrollaron en los últimos meses en Colombia- demandando un ajuste salarial y, paralelamente, las afirmaciones de expertos en educación que apuntan a la baja calidad de los docentes y a un marco jurídico que tiene fallas a la hora de identificar el desempeño real de las prácticas de algunos docentes.

Para aproximarse al tema de los salarios de los docentes es necesario, antes que nada, reconocer que el papel social y político que desempeña un docente es de gran

importancia y, por lo tanto, el tema de la compensación económica está más que justificado. De hecho, en países reconocidos por su calidad académica, el salario de un profesor no es sólo considerado como una compensación, sino como un atractivo para lograr que personas capacitadas vean la docencia como un campo laboral (Linares y Bustamante 2013). Con lo anterior no sólo se argumenta en pro de salarios justos para los docentes, sino que se plantea una condición que permite elevar los estándares de calidad en la medida que sube los perfiles de los candidatos a docentes y reconoce la importancia que este trabajo tiene.

Sin embargo, dado el diagnóstico que hasta ahora se ha expuesto acerca de la calidad de los docentes, es responsable defender que la mejora de salarios debería depender de una continua evaluación de las personas que ejercen la docencia, no de una demanda unilateral por parte de los docentes que exige mejores salarios para mejorar su desempeño.

Hasta acá, este capítulo explicó el proceso de adhesión de Colombia a la OCDE, interpretó los resultados de las pruebas PISA y exploró posibilidades alternativas que conducían a un panorama más grande de cómo debería evaluarse la educación en Colombia.

### 3. LA INFLUENCIA DE LAS PRUEBAS PISA EN LOS ESTADOS

La crítica más fuerte que se le ha hecho a las pruebas PISA la realizaron 88 expertos en educación que, en un artículo publicado en The Guardian, pidieron que se cancelara la aplicación de la versión de esta prueba para 2015 (The Guardian 2014). Esta posición es de suma importancia para el trabajo en términos de contenido y forma en la medida que servirá para iniciar este capítulo dedicado a evaluar la pertinencia de la aplicación de las pruebas PISA en Colombia.

En la carta dirigida a Andreas Schleicher, director de la OCDE para las pruebas PISA, los expertos en educación afirman que, aun asumiendo el sincero deseo de la OCDE por mejorar la educación de los países, los Estados han sido influenciados mediáticamente por el ranking de las pruebas PISA a tal medida que los gobernantes, ministros y consejeros educativos han empezado a revisar sus sistemas educativos sólo con base a los resultados obtenidos en esta prueba. Las ocho críticas expuestas en la carta son las siguientes:

- Los países que han implementado las PISA han empezado a transformar sus test internos a unos que sólo están enfocados en mediciones cuantitativas que están siendo utilizadas para etiquetar a los estudiantes, docentes y administrativos en categorías que no son del todo educativas.

- El afán de los Estados por ascender en el ranking ha hecho que se empiecen a adoptar políticas públicas a corto plazo que sólo tienen como objetivo mejorar el desempeño en las PISA, dejando a un lado las soluciones a largo plazo que, según investigaciones, son las que tienen una repercusión positiva real en el mejoramiento de la calidad.

- Las pruebas PISA dejan de lado aspectos de la educación como el desarrollo físico, moral, cívico y artístico, lo cual es un peligro para el concepto general de educación.

- Muy relacionada con la anterior crítica, las pruebas PISA defienden una visión muy sesgada de la función de las instituciones educativas como instituciones que sólo deben velar en una educación para el mercado laboral, lo cual deja de lado aspectos como el desarrollo personal, la educación para la democracia y el comportamiento en la sociedad.

- La OCDE no tiene claro directrices legítimos para mejorar la educación y la vida de los niños alrededor del mundo como sí los tiene la UNESCO y UNICEF. También carece de mecanismos de participación democrática en el proceso de toma de decisiones en la vida educativa.

- El desarrollo de las pruebas PISA ha necesitado de alianzas con grandes multinacionales educativas que pueden beneficiarse tanto de los altos como de los bajos puntajes debido a que ahora no sólo participan en el campo educativo, sino en el evaluativo.

- Las pruebas PISA perjudican las aulas en la medida que fomentan el stress entre estudiantes y profesores.

- Ninguna medida sería de calidad se basa en un solo aspecto del problema. La calidad que mide las pruebas Pisa no contempla el aspecto socio-económicos que no tiene que ver únicamente con educación, lo que va en contra de principios aceptados internacionalmente como garantes de prácticas buenas y democráticas.

### **3.1. La ruta de acceso de Colombia a la OCDE**

Retomando nuevamente un punto planteado en el primer capítulo, el 24 de septiembre de 2013 la OCDE hizo entrega a Colombia de la hoja de ruta que contenía las condiciones para que esta fuese aceptada como miembro de la Organización (OCDE 2013). El documento inicia hablando de los valores fundamentales de la Organización para el Desarrollo Económico que han sido expuestos por medio de diversos comunicados y afirma que la adherencia al grupo de miembros sólo es posible por medio de la aceptación e implementación del cuerpo de instrumentos, estándares y puntos de referencia que la OCDE ha desarrollado.

Tras exponer las condiciones de la membresía, la ruta plantea la necesidad de que Colombia tenga en cuenta las recomendaciones en 23 campos en los que, según estudios previos realizados, debe hacer cambios para garantizar las condiciones mínimas de membresía a la Organización. Estos campos incluyen inversiones, antisoborno, corporaciones, mercado financiero, seguros y pensiones, competencia, asuntos fiscales, medio ambiente, químicos, gobernanza pública, política regulatoria, desarrollo territorial,

estadística, economía y desarrollo, empleo, salud, comercio, agricultura, piscicultura, ciencia y tecnología, información y comunicaciones, política del consumidor y, el tema que interesa a este trabajo, educación.

En total, son 117 los puntos que la ruta de ingreso plantea. Si bien dentro del documento está explícito que Colombia puede declarar que va a aceptar con reserva o rechazar alguno de estos puntos, también está explícito que el tomar dichas decisiones puede afectar la decisión del Consejo a la hora de aceptar a Colombia como miembro.

Entrando específicamente al campo de la educación, el Comité de la OCDE hace las siguientes cinco recomendaciones:

- Garantizar la calidad y la eficacia de los programas de educación y formación y la mejora de la calidad de los resultados de aprendizaje.
- Promover la equidad en las oportunidades educativas, garantizando el acceso y el éxito en la educación de calidad para todos.
- Recopilar y hacer uso de información para guiar el desarrollo de habilidades.
- Usar de instrumentos de financiación e incentivos para guiar y fomentar la inversión en el desarrollo de habilidades.
- Involucrar a los afectados en el diseño y aplicación de la política.

Haciendo una interpretación de los puntos de educación presentes en la ruta, es posible ver la necesidad de un criterio de evaluación, por lo que, retomando el inicio del documento, es posible inducir que son las pruebas PISA. Teniendo en cuenta que el desarrollo de estas pruebas está enmarcado dentro del funcionamiento de la OCDE, es claro que el estándar o punto de referencia más pertinente que existe a la hora de relacionar los valores fundamentales de la Organización y el sistema educativo de un Estado son los criterios de evaluación desarrollados por las pruebas PISA.

El anterior párrafo argumentativo apunta a sostener la importancia de la participación de Colombia en las pruebas PISA en términos de relaciones internacionales: estas pruebas son las garantes del cumplimiento de los requisitos que la OCDE, conocida como la organización de los países con mejores prácticas políticas, planteó como requisito de entrada de Colombia a su lista de miembros.

Como se expuso anteriormente, el gobierno de Juan Manuel Santos, desde su inicio, planteó como prioridad el ingreso de Colombia a la OCDE. Si bien es posible rastrear en diferentes fuentes la importancia de este punto a la hora de tomar decisiones políticas, este trabajo resaltaré la siguiente afirmación que está dentro de los principios y lineamientos de la política exterior colombiana: “Entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) será una prioridad. Colombia está dispuesta a tomar las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de la OCDE” (Cancillería 2010). La afirmación recién expuesta deja claro que Colombia hará lo necesario para pertenecer a la OCDE, lo que permite dar paso nuevamente a las pruebas PISA.

### **3.2. Las pruebas PISA en Colombia hoy**

Uno de los grandes puntos que argumentó el Gobierno colombiano cuando, a mediados del año 2015, docentes de diferentes rincones del país iniciaron un paro de actividades fue que la movilización iba a afectar la aplicación de las pruebas Pisa 2015 que estaba prevista para inicios del mes de mayo. El titular “Colombia se expone a sanción de la OCDE si no se presentan las pruebas Pisa” (Pulzo 2015) abrió la pregunta acerca de si la aplicación de las pruebas PISA en Colombia realmente era de carácter voluntario para medir su sistema educativo o si, por el contrario, tenía que ver con el seguimiento que la OCDE venía haciendo a Colombia para evaluar sus avances en la hoja de ruta de acceso a la Organización.

La aproximación a resolver esta disyuntiva puede empezar desde el lenguaje que ha utilizado Juan Manuel Santos en uno de discursos sobre educación, pruebas PISA y OCDE.

Un gran reto es ir mejorando la calidad. Como ustedes bien saben, nosotros estamos muy rezagados. ¿Rezagados frente a quién? Y eso es importante. Rezagados frente a los países con los cuales nos queremos comparar para forzarnos a ser mejor. Cuando nos critican por las Pruebas Pisa, una crítica que considero necesaria en el sentido que nos despierta para podernos esforzar mucho más y mejorar nuestra calidad, por eso nos pusimos el reto de ingresar a la OCDE. Eso era precisamente lo que estábamos buscando: compararnos con los mejores. Las Pruebas Pisa además no están midiendo este Gobierno sino gobiernos de los 10 años anteriores, pero de todas maneras es un resultado que nos debe estimular a concentrarnos más en la educación. Y si nos comparamos con la región, posiblemente estemos en el promedio. Si nos comparamos con los mejores, estamos de últimos. Pero

fijense lo importante que es compararnos con los mejores: con Finlandia, con Corea, con los países que están a la vanguardia de la educación, para poder mejorar. Es con ellos con quienes tenemos que competir, porque al fin y al cabo, en este mundo cada mes más globalizado, un ingeniero que sale de aquí de cualquier universidad, está compitiendo con un buen ingeniero que sale de una universidad en París o en Tokio o en Seúl o en la China. Eso es lo que tenemos nosotros que entender para poder lograr ese objetivo de ser el país más educado. (Presidencia 2014, párr. 11)

Si bien es posible rastrear en varios discursos del presidente Santos similitudes lingüísticas -v.g. “Reformas Exitosas y Sistemas Educativos de alto Desempeño” del 15 de abril de 2011 (Presidencia 2014) a la hora de referirse a la importancia de aplicar las pruebas PISA en Colombia, este discurso resulta particularmente completo a la hora de hilar las críticas que se le han hecho a las pruebas PISA. Este análisis de discurso es importante debido a que ideas como “Colombia va a ser la nación más educada para 2025” son reiterativas en muchos de los actos políticos que ha realizado el presidente Santos en su último periodo. Por ejemplo, en el marco de las negociaciones de Paz en La Habana, tras el anuncio de un acuerdo histórico entre las FARC y el gobierno Colombiano para firmar el fin del conflicto, el presidente introdujo la anterior idea. Lo anterior resulta pertinente de mencionar debido a que la conexión lógica entre fin de conflicto y educación no es tan obvia.

En primer lugar, como se ve, el presidente Santos habla de la importancia de que Colombia se compare con países reconocidos por su desempeño en las PISA. Lo anterior, retomando la crítica planteada por Pablo Gintili y por el grupo de expertos que redactó la carta a Andreas Schleider, hace que se dejen atrás las particularidades propias de Colombia que son factores socioeconómicos que, aunque no son relacionados con la educación desde la percepción de las pruebas PISA, lo están. Reiterando las palabras de Gintili: se están comparando bananas con manzanas.

Un segundo componente que es posible identificar en el discurso anteriormente expuesto es la seguridad con la que el presidente Santos asegura que adoptar las políticas de países con mejores resultados en las PISA beneficia el sistema educativo colombiano. Esto, como se vio en las críticas, no sólo representa un “colonialismo educativo”, como es llamado en la carta de los 88 expertos (TheGuardian 2014, párr. 1), sino que representa un

riesgo a la hora de reconocer el problema de la educación en Colombia que ha sido planteado desde otras instancias.

Siguiendo esta evaluación entre la posición del presidente Santos frente a las pruebas PISA, también se pueden destacar acciones que éste ha realizado y que caen dentro de las ocho críticas de pedagogos. Por un lado, Colombia es uno de los participantes de las pruebas PISA que cuenta con un examen interno para medir la educación, las pruebas SABER. Con el fin de prepararse para un mejor desempeño en las PISA, “en Saber 11 se hacía evaluación sobre 8 áreas del conocimiento, sin embargo esto se reformuló y actualmente se hace énfasis en la evaluación de competencias, es decir, si el estudiante aprendió y sabe aplicar este conocimiento” (Ministerio de Educación 2015, párr. 15).

La prueba SABER 11, a diferencia de la anterior prueba ICFES, evalúa 5 competencias (lectura crítica, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, competencias ciudadanas e inglés) e incluye preguntas abiertas que pretenden dejar a un lado el azar y evaluar argumentación. La diferencia entre una evaluación por competencias y la evaluación por áreas es que, mientras el enfoque por áreas evaluaba conocimientos específicos curriculares, el enfoque por competencias, al igual que en las pruebas PISA, evalúa la forma de aproximarse a problemas. (El País 2014, párr. 2)

Finalmente, como prueba de las prácticas a corto plazo que el gobierno ha implementado para obtener mejores resultados, a principios de 2015, apenas tres meses antes de la primera fecha acordada para la implementación de las pruebas PISA 2015, el gobierno, por medio de la Ministra de Educación Gina Parody, destino grandes recursos para regalar tablets y organizar una reunión con los rectores de las diferentes Instituciones Educativas que iban a participar en la aplicación de las PISA –reunión que proveía de transporte, hospedaje y alimentación a los invitados- tras el anuncio por parte de las directivas de PISA de que esta versión iba a ser realizada virtualmente. Tres meses antes de la aplicación, una inversión de tal magnitud no iba a influir en gran medida en el desempeño de los estudiantes. De hecho, varios sectores se pronunciaron frente a esta medida argumentando que el dinero pudo haber sido destinado a financiar la educación de cientos de niños por un año entero. (León 2015, párr. 35)

Utilizando los conceptos y herramientas expuestas en el primer capítulo de este trabajo para analizar lo hasta ahora expuesto, es posible afirmar el carácter interméstico de la hoja de ruta de la OCDE no sólo por la razón de hacer recomendaciones sobre distintos temas, sino porque los Estados como Colombia que pretenden ser miembros de esta organización de cooperación internacional, de hecho, las siguen. La OCDE, en el anterior sentido, funciona como el punto de origen de políticas de difusión no sólo para Colombia, sino para varios países a lo largo del mundo. Recordando cómo funciona la OCDE, la organización toma las que considera como las mejores políticas públicas en sus países miembros y las propone como punto de referencia para aquellos que quieren ingresar a ella.

Sin embargo, siguiendo la definición de política de difusión, esto no resulta necesariamente efectivo a la hora de hacerle frente al problema al que la política pública está dirigida. La premisa de utilizar políticas públicas que han tenido resultados positivos en otros lugares no tiene como conexión lógica necesaria la transferencia de los resultados, sino de la formulación. En otras palabras, la formulación de una política de difusión puede ser pensada como un círculo virtuoso teórico, pero puede desatar la dinámica de un círculo vicioso en la práctica.

La anterior posibilidad, el desencadenamiento de círculos viciosos, es lo que precisamente critica la posición del artículo de TheGuardian. Retomando nuevamente algunos de los puntos del artículo y traduciéndolos a lenguaje de pensamiento sistémico, las políticas estatales que han sido dirigidas a mejorar el desempeño de Colombia en las pruebas PISA han resultado en el arquetipo de solución contraproducente. Este arquetipo se basa en la idea en que toda decisión implica consecuencias tanto de corto como de largo alcance y estas consecuencias suelen ser diametralmente opuestas. Partiendo de la anterior idea, cuando se toma un síntoma como el origen de un problema y se toman decisiones para enfrentar el síntoma, se genera un ciclo compensador (una mejora aparente), pero a largo plazo se refuerza el círculo vicioso. (Senge 1990, pág. 34)

Aunque se debe ser responsable a la hora de tomar los resultados de las pruebas PISA 2006, 2009 y 2012 como únicos índices que sirven para evaluar la aplicación de este arquetipo en este caso, una perspectiva sistémica debe iniciar identificando el problema. Hay que reiterar que los índices que resultan de las pruebas PISA evalúan un enfoque de

calidad de educación muy específico: “asegurarle a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta” (Marqués 2002, pág. 2). Teniendo en cuenta lo anterior y también la pretensión de las pruebas PISA de evaluar conocimientos útiles para la vida cotidiana, lo que se ha interpretado desde varias instancias como conocimientos generadores de dinero, es pertinente analizar los índices no sólo desde los criterios de las PISA, sino también desde otras instancias como CLACSO y la UNESCO.

Los índices evaluados desde los criterios de las PISA, como se ha visto hasta este momento, concluyen que la calidad de la educación en Colombia es mala y, por lo tanto, los estudiantes no están preparados para los desafíos de la vida cotidiana. Acá, aceptando por un momento que los criterios de la OCDE responden efectivamente con el problema de la educación en Colombia, es posible argumentar que los resultados de Colombia en 2006, 2009 y 2012 son pruebas de que la identificación de problemas y la ejecución de políticas públicas educativas recomendadas por la OCDE no han llevado a una mejora de los resultados, lo cual abre la posibilidad de por lo menos dos interpretaciones: 1) faltan mejores políticas públicas educativas para aumentar el puntaje obtenido por Colombia en las pruebas PISA o 2) las políticas educativas que deberían aumentar la calidad de la educación en Colombia han de ser dirigidas a problemas que no han sido identificados por las pruebas PISA.

Teniendo en cuenta las decisiones ejecutadas a partir de las recomendaciones de la OCDE que se han tomado respecto a la educación en Colombia, el primer escenario resulta poco posible. Sin embargo, la segunda opción tiene más potencial debido a la idea misma de educación: educación no es sólo dirigida a conseguir empleo. Tal como se plantea en el tercer punto de la crítica publicada en *The Guardian*, la educación también comprende aspectos como lo deportivo, lo cívico, lo artístico y lo personal. Como dice Gentili, las pruebas PISA dicen que un desplazado no es igual de hábil que un estudiante en Shangai, pero no valoran el hecho de que ese desplazado esté estudiando. Peras y manzanas. En otras palabras, en un país como Colombia, en donde ha existido conflicto armado por más de medio siglo, la educación no sólo puede ir encaminada a generar dinero. Un canadiense

puede tener mejores resultados en las pruebas PISA, pero no va a tener que enfrentar la violencia como un problema de la vida cotidiana.

En este tercer capítulo, antes de pasar al desarrollo de las conclusiones, se realizó una crítica a la aplicación de las pruebas PISA que parte de las ideas de un grupo de expertos en educación y que apunta a flexibilizar la seriedad que diversos Estados le han otorgado a los resultados que salen de la aplicación de dichas pruebas. También, por medio del uso de los diferentes conceptos expuestos en el primer capítulo, se realizó una interpretación del panorama propuesto en términos de relaciones internacionales y prácticas políticas, lo que permitió observar cómo la aplicación de las pruebas PISA responde a lógicas como la de los círculos viciosos y al arquetipo de solución contraproducente expuesto desde el pensamiento sistémico.

#### 4. CONCLUSIONES

Partiendo de los capítulos anteriores, es necesario aplicar el principio de caridad para intentar comprender la importancia que el gobierno de Juan Manuel Santos le ha dado al tema de la aplicación de las pruebas PISA. El principio de caridad es un principio argumentativo en el cual se sostiene que, si es necesario completar un argumento, este debe ser completado de tal manera que sea un argumento válido. En pocas palabras, que se debe pensar siempre en el mejor argumento posible para que pueda ser juzgado. Entonces, si hay una razón válida para seguir insistiendo en la necesidad de la aplicación de las PISA en Colombia, esa razón es el deseo de Colombia de entrar a la OCDE. Más allá de superar o no la media de las pruebas PISA, Colombia debe presentarlas como un acto político. En este punto vale la pena mencionar que hay países miembros de la OCDE que no superan la media de las pruebas PISA.

Retomando una de las pautas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia hará todo para lograr su ingreso a dicha organización. Lo anterior es planteado como un círculo virtuoso: al aplicar las pruebas PISA, Colombia estaría cumpliendo con un requisito para ingresar a la OCDE y, al ingresar a la OCDE, Colombia estaría un paso más cerca de ser un país desarrollado. El problema, el desencadenante del círculo vicioso, es que Colombia está dejando a un lado sus particularidades y ha implementado políticas de difusión que han funcionado otros países que han obtenido los mejores puntajes en las pruebas PISA, lo cual no sólo niega el contexto y la historia del país, sino que pone en riesgo la objetividad a la hora de identificar los problemas que han de ser resueltos. El problema no es presentar las pruebas PISA. El problema es pensar que obtener buenos resultados en ellas significa haber logrado calidad educativa para un estudiante colombiano.

Lo hasta ahora expuesto permite en este momento reconocer que la aplicación de las pruebas PISA, si bien ha sido un reto a la hora de la formulación de políticas públicas educativas, el desafío no ha traído necesariamente efectos positivos a la hora de hacerle frente al problema de la educación en Colombia. Por un lado, habiendo construido en el segundo capítulo una recopilación de perspectivas que difieren o complementan el diagnóstico que han dejado los resultados de las tres versiones de PISA que hasta ahora han

sido evaluadas para Colombia, es claro que los criterios de evaluación que manejan las pruebas PISA no abarcan la totalidad del problema educativo. Por otro lado, evaluando la actitud de Colombia con las críticas que se le han hecho a este criterio de calidad internacional, es posible reconocer que los resultados de esta evaluación han influencia a Colombia a la hora de formular y ejecutar políticas públicas educativas.

Sin embargo, al interpretar la aplicación de las pruebas PISA como una política pública que busca establecer relaciones internacionales, la perspectiva cambia: con el reconocimiento del Gobierno de que está dispuesto a ajustarse a los parámetros de la OCDE en pro de lograr su ingreso a organización internacional que es catalogada como “el club de las mejores prácticas políticas”, es posible concluir que el interés del gobierno del presidente Juan Manuel Santos por la aplicación de las pruebas PISA en Colombia responde más a una estrategia de política exterior que a una política de educación en la medida que la aplicación de las PISA por sí solas no significa necesariamente una mejoría de la calidad educativa, pero sí un acto político de querer nivelarse con los países miembros de la OCDE.

Finalmente, a modo de recomendación, el desarrollo y las conclusiones de este trabajo aconsejan a las instancias gubernamentales, actores políticos y a los encargados de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en pro de la educación mantener siempre en la mira el problema desde el cual se formulan las alternativas de solución. Lo anterior, en otras palabras, significa mantener la mirada en los orígenes del problema de la educación de Colombia que, tal como se ha presentado hasta ahora, no es sólo calidad medida como resultados de evaluación de conocimientos útiles para la vida laboral. El hecho de dejar lo anterior a un lado puede resultar, como lo sugiere esta investigación, en una formulación de políticas públicas que, en vez de dirigirse al origen del problema, se enfocan en hacerle frente a las consecuencias.

## BIBLIOGRAFÍA

Márquez, P. (2002). *Calidad e innovación educativa en los centros*. Universidad Autónoma de Barcelona. España

Senge, P. (1990). *La quinta disciplina*. Ediciones Juan Granica: Estados Unidos.

Tyler, R. (1950). *Basic principle of curriculum and instruction*. Ed. Chicago University. Estados Unidos.

### Publicaciones periódicas no académicas

Forero, M. (2012). Ambigüedades y dilemas en la definición de la política exterior colombiana. En *Revista Análisis Internacional*, 1 (5), 235-254. Disponible en: <http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/440/429>

Gómez, A. y Jiménez, C. (2015). Recursos para el análisis de las políticas públicas. En *Teoría y Práctica: Políticas Públicas*, 1 (44).

Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. *Revista Desafíos*. Bogotá Colombia (20): Editorial Universidad del Rosario. (Semestre I de 2009): 149-1

### Otros Documentos

Blue Radio. (2015). “Colombia se expone a sanción de la OCDE si no presentan las pruebas Pisa”. Disponible en <http://www.pulzo.com/nacion/colombia-se-expone-sancion-de-la-ocde-si-no-se-presentan-las-pruebas-pisa/334381>

Cancillería. (2010). Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>

Centro Virtual de Noticias de la Educación. (2015). “Llegó el momento de Colombia en las pruebas Pisa 2015”. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-350959.html>

De Zubiría, J. (2014). “Las pruebas Pisa: ¿cómo mejorar los resultados?” Razón Pública. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/7571-las-pruebas-pisa-%C2%BFc%C3%B3mo-mejorar-los-resultados.html>

El País. (2011). “Colombia empezó a soñar con su ingreso a la OCDE”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/colombia-empezo-sonar-con-su-ingreso-ocde>

El País. (2014). “Estos son los cambios de las pruebas de estado ICFES”. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/estos-son-cambios-prueba-estado-icfes>

El Tiempo. (2014). “¿Por qué es tan mala la educación en Colombia?”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13570938>.

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES. (2006). Disponible en: [http://www2.icfes.gov.co/examenes/component/docman/doc\\_view/80-informe-colombia-en-pisa-2006-sintesis-de-resultados?Itemid=](http://www2.icfes.gov.co/examenes/component/docman/doc_view/80-informe-colombia-en-pisa-2006-sintesis-de-resultados?Itemid=)

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES. (2010). Disponible en: <http://es.slideshare.net/leidyangulo/informe-colombia-en-pisa-2009-sintesis-de-resultados>

León, J. (2015). “La ministra Parody se pone a prueba con Pisa”. *La Silla Vacía*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-ministra-parody-se-pone-prueba-con-pisa-49825>

Ley 1450. (2011). Disponible en: [http://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3821\\_documento.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3821_documento.pdf)

Linares, A., y Bustamante, N. (2013). “Colombia, próspera pero mal educada”. *El Tiempo*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. (2014). Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c\(2014\)110/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c(2014)110/final&doclanguage=en)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2013). Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c\(2013\)110/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c(2013)110/final&doclanguage=en)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2010). “La OCDE: 50 años promoviendo mejores políticas para una vida mejor”. Centro de México. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/47765794.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (2010). Discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Banco/2010/Documents/Agosto/voz0001.swf>

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos durante la posesión de la Ministra de Educación y los directores de

Colciencias y el Sena. Disponible en:  
[http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140820\\_04-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-posesion-Ministra-Educacion-directores-Colciencias-Sena.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140820_04-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-posesion-Ministra-Educacion-directores-Colciencias-Sena.aspx)

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Palabras del Presidente Santos en la Conferencia, ‘Reformas Exitosas y Sistemas Educativos de alto Desempeño. Disponible en:  
[http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Abril/Paginas/20110415\\_04.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Abril/Paginas/20110415_04.aspx)

Secretario ejecutivo de la Clacso. (2015). “La educación colombiana no es lo que aparece en Pisa”. Semana.

The Guardian. (Mayo 2014). “OECD and Pisa test are damaging education world wide-academics”. Disponible en:  
<http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>

Universidad TecMilenio. (2000). Evaluación curricular y el aprendizaje. Disponible en:  
<http://cursos.tecmilenio.edu.mx/cursos/at8q3ozr5p/master/ef/ef07003/anexos/explicita5.htm>