

PROPOSIÇÕES DA OCDE PARA AMÉRICA LATINA: O PISA COMO INSTRUMENTO DE PADRONIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

PROPOSICIONES DE LA OCDE PARA AMÉRICA LATINA: EL PISA COMO INSTRUMENTO DE ESTANDARIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

OECD PROPOSITIONS FOR LATIN AMERICA: PISA AS A STANDARDIZATION INSTRUMENT FOR EDUCATION

Rodrigo da Silva PEREIRA¹

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar as proposições educacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a região latino-americana. Para isso analisa documentos que apresentam propostas aos países da região. Parte-se da compreensão que, a partir dos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), o Organismo Internacional pressiona os países a adotarem uma concepção que tem como seu epicentro a política de competências e habilidades para atender as demandas do mercado de trabalho no mundo globalizado. Aponta contradições nas proposições que, na aparência defendem a educação pública, mas, em essência, intentam padronizar os sistemas. Conclui que o viés comparativo a fim de padronização caminha na contramão das finalidades públicas e sociais da educação.

PALAVRAS CHAVES: Política educacional. OCDE. PISA. América Latina.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo analizar las proposiciones educativas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para la región latinoamericana. Para ello analiza documentos que presentan propuestas a los países de la región. Se parte de la comprensión que, a partir de los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (Pisa), el Organismo Internacional presiona a los países a adoptar una concepción que tiene como su epicentro la política de competencias y habilidades para atender las demandas del mercado de trabajo en el mundo globalizado. Aun contradice las proposiciones que, en apariencia defienden la educación pública pero, en esencia, intentan estandarizar los sistemas. Concluye que el sesgo comparativo a fin de estandarización camina en contra de las finalidades públicas y sociales de la educación.

PALABRAS CLAVES: Política educativa. OCDE. PISA. América Latina.

ABSTRACT: This article aims to analyze the educational propositions of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) for the Latin American region. For this, it analyzes documents that present proposals to the countries of the region. It is based on

¹ Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador – BA – Brasil. Professor adjunto de la Facultad de Educación, actuando en la graduación e en el Programa de Posgrado en Educación. Miembro de la Línea de Investigaciones en Políticas y Gestión de la Educación/FACED-UFBA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0371-3789>. Correo: rodrigossilvapereira@ufba.br

the understanding that, based on the results of the International Program for Student Assessment (Pisa), the International Organization urges countries to adopt a concept that has as its epicenter the policy of skills and abilities to meet the demands of the market of work in the globalized world. It points out contradictions in the propositions that, in appearance, defend public education, but, in essence, attempt to standardize systems. It concludes that the comparative bias towards standardization is contrary to public and social purposes of education.

KEYWORDS: *Educational Policy. OECD. PISA. Latin America.*

Introducción

Desde los años 2000 la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) busca verificar la situación de los sistemas educacionales de sus países miembros y de otras naciones que se disponen a participar del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (Pisa). El Pisa verifica el desempeño académico en tres áreas del conocimiento, Lectura, Matemáticas y Ciencias, por medio del concepto de literacidad científica. De carácter tri-anual, las pruebas son organizadas con el fin de recolectar informaciones de la fase del aprendizaje de alumnos con 15 años de edad, desde que estos estén cursando a partir del 7º años de la educación primaria.

Además de los 35 países miembros de la OCDE, el Pisa cuenta con una participación más amplia de naciones. En la edición de 2015 participaron otras 38 economías, totalizando la participación de 70 países y 3 economías “aisladas” (Hong Kong, Macao y Taipei). Su alcance demuestra la capacidad de articulación y difusión del programa alrededor del mundo, puesto que no hay otra experiencia tan amplia como la del Pisa en procesos de verificación en larga escala de sistemas educativos.

Acorde con la OCDE, los resultados del programa proporcionan a los países la posibilidad de evaluar si los jóvenes en aquella franja etaria adquirieron o no las competencias y habilidades básicas exigidas en un contexto de reestructuración productiva, midiendo el capital humano disponible en sus territorios. En otras palabras, el programa busca identificar en qué medida los sistemas educativos están en sintonía con las demandas del mercado laboral en un contexto de economías globalizadas. Para la organización:

El desafío no es simplemente seguir enseñando la misma educación, sino preparar los estudiantes para un mundo diferente. La digitalización conectó personas, ciudades, países y continentes, uniendo la mayoría de la población mundial de maneras que expanden enormemente nuestro potencial individual y colectivo. Sin embargo, las mismas fuerzas también volvieron el mundo un lugar más volátil, más complejo e incierto. Los procesos

continuos de automación y remoción de empleos, particularmente en lo que respecta a tareas de rutina, cambian mucho la naturaleza del trabajo y de la vida. (OCDE, 2018, p. 12)²

En esta perspectiva, el Capital Humano ocupará la centralidad en los procesos de crecimiento económico basado en la idea de la Sociedad del Conocimiento. Si el objetivo general es hacer que los estudiantes adquieran conocimientos básicos en los sistemas educacionales y de que las competencias sean la “moneda global del siglo XXI” (OCDE, 2013), es importante no solo verificar en cuáles territorios ya se encuentran terrenos fértiles para mano obrera exigida por el mercado laboral global, sino también identificar cuáles se acercan y cuáles medidas se necesitan tomar para que puedan volverse nichos de investimentos globales.

Además de verificar con los resultados de Pisa, la OCDE propone políticas educacionales que tienen como objetivo adaptar los sistemas educativos a las exigencias puestas. De este modo, el programa es instrumento de un proyecto mayor que busca imprimir alrededor del mundo sistemas educacionales que sean, solo, la antesala para el mercado laboral. En un contexto en el cual se exige un tipo de trabajador resiliente, flexible y polivalente, la función social de la educación y de la escuela pasa a ser la de formar “ciudadanos” prácticos, aptos para resolución de problemas exigidos en un mundo que pasa por constantes transformaciones.

Se trata, por lo tanto, de preparar trabajadores y consumidores para los nuevos estilos de consumo y de vida moderna. El ciudadano eficiente y competente, en esta lógica, es aquél capaz de consumir de modo *eficiente* y *sofisticado* y de competir con sus talentos, con sus habilidades y con sus competencias en el mercado laboral (OLIVEIRA, 2013, p. 241, destaques del autor).³

En 2015, de Latinoamérica, participaron del Pisa: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú y Uruguay. El análisis de los resultados fue divulgado en 2018 en el contexto de los países Iberoamericanos que, además de los enunciados, agregó Portugal y España. Sin embargo, el principal documento analizado para

² O desafio não é simplesmente continuar ensinando a mesma educação, mas preparar os estudantes para um mundo diferente. A digitalização conectou pessoas, cidades, países e continentes, unindo a maioria da população mundial de maneiras que expandem enormemente nosso potencial individual e coletivo. No entanto, as mesmas forças também tornaram o mundo um lugar mais volátil, mais complexo e incerto. Os processos contínuos de automação e remoção de empregos, particularmente no que se refere a tarefas rotineiras, alteraram radicalmente a natureza do trabalho e da vida. (OCDE, 2018, p.12).

³ Trata-se, portanto, de preparar trabalhadores e consumidores para os novos estilos de consumo e de vida moderna. O cidadão eficiente e competente, nessa ótica, é aquele capaz de consumir de maneira eficiente e sofisticada e de competir com seus talentos, com suas habilidades e com suas competências no mercado de trabalho (OLIVEIRA, 2013, p. 241, grifos do autor).

este artículo contiene innúmeras recomendaciones direccionadas, prioritariamente, para el contexto latinoamericano. A partir de la problematización anunciada buscamos analizar cuáles las estrategias educacionales propuestas por la OCDE para la región.

Para perquirir este objetivo el artículo está dividido en dos secciones además de esta introducción y de la conclusión. En la primera sección buscamos discutir los conceptos de capital humano y sociedad del conocimiento tal como aparecen en los documentos de la OCDE; en la segunda sección elucidamos las proposiciones de la Organización para educación en América Latina. Pasémonos a la reflexión.

Capital humano y sociedad del conocimiento: conceptos centrales para OCDE

En las publicaciones de la OCDE ha sido recurrente la utilización del concepto de capital humano. Se expone que el crecimiento económico está íntimamente relacionado a los éxitos educacionales a ser logrados por los países. Según la OCDE,

[...] el capital humano es ampliamente definido como algo que abarca una mezcla de talentos y habilidades individuales innatos, así como las competencias y los aprendizajes adquiridos por la educación y por la capacitación [...], el mundo de los negocios tiende a definirlo de modo más estricto, considerándolo, sobre todo, como las competencias y los talentos en una fuerza de trabajo, que están directamente vinculados al suceso de una empresa o industria. (OCDE, 2007, p. 2)⁴

Para la OCDE (2007), el capital humano trae innúmeros retornos económicos y no económicos, como la mejora de la salud, mayor expectativa de vida y aumento de las relaciones sociales, además de contribuir para un proceso de cohesión social. Para el Organismo, el aumento de la importancia del capital humano sucede en el bojo del proceso de reestructuración productiva que migra del sector de industrias para el sector de servicios y demanda un nuevo tipo de trabajador, que pueda adaptarse a los rápidos cambios inherentes a un proceso de transformación globalizada que se renueva y se reinventa a pasos largos.

Este proceso de reestructuración y transformación global incluye, en la actuación política de los organismos internacionales, el concepto de la sociedad del conocimiento. Tal sociedad sería aquella en la cual ya no hay relación y contradicción de clases. O sea, el trabajo

⁴ [...] o capital humano é amplamente definido como algo que abrange uma mistura de talentos e habilidades individuais inatos, bem como as competências e as aprendizagens adquiridas pela educação e pela capacitação [...], o mundo dos negócios tende a defini-lo de modo mais estrito, considerando-o, sobretudo, como as competências e os talentos numa força de trabalho, que estão diretamente vinculados ao sucesso de uma empresa ou indústria. (OCDE, 2007, p. 2, tradução nossa)

y el capital, con los cambios impulsados por las nuevas tecnologías de información y comunicación y en el patrón de desarrollo de la economía, ya no se contradicen, por lo contrario, el capital pasa a ser, en ese caso, el humano, elemento principal para acceder el trabajo. En esta ideología de sociedad tampoco hay la división social del trabajo, que consisten en la división entre trabajo manual y trabajo intelectual. El capital humano se constituye por la valoración de los conocimientos y competencias a ser adquiridos por los trabajadores a lo largo de sus vidas. Para OCDE (2007, p. 1):

La capacidad de los individuos y de los países en beneficiarse de esta economía del conocimiento emergente depende, en gran parte, de su capital humano – su educación, sus competencias, sus talentos y sus capacidades. De eso resulta que el Gobierno está cada vez más involucrado en el aumento de los niveles del capital humano. Una de las más importantes maneras por las cuales el Gobierno puede hacer esto, es desde la educación y de la formación, que hoy son vistas como hechos de los más importantes en la contribución para el crecimiento económico.⁵

Basada en esta concepción, la Organización defiende que lo más importante es que se necesita de personas con las habilidades y competencias para hacer que aumente el capital humano y él se convierta en crecimiento económico (OCDE, 2016). De este modo, la OCDE direcciona a la educación una de sus principales estrategias políticas de actuación, comprendiéndola como un instrumento para formar mano de obra adecuada al proceso de reestructuración del capital que tiene por ideología subyacente la sociedad del conocimiento.

La educación y las competencias refuerzan el crecimiento económico, la inclusión social y la fuerza de las instituciones. En una economía global basada en el conocimiento, un investimento adecuado en el capital humano constituye un componente cada vez más relevante de cualquier estrategia de integración del crecimiento. Sin investimento suficiente en la adquisición de competencias, nuevas tecnologías y procesos de producción son adoptados más lentamente y no se traducen en nuevos modelos de crecimiento con actividades de mayor valor agregado [...]. El único modo de salir de condiciones económicas adversas es el crecimiento y, a largo plazo, eso depende más que cualquier cosa en fornecer más personas con mejores habilidades para colaborar, competir y conectarse de forma a impulsar nuestras sociedades, y utilizar estas competencias de forma productiva (OCDE, 2018, p. 32).⁶

⁵ A capacidade dos indivíduos e dos países em se beneficiar dessa economia do conhecimento emergente depende, em grande parte, do seu capital humano – sua educação, suas competências, seus talentos e suas capacidades. Disso resulta que o Governo está cada vez mais envolvido no aumento dos níveis do capital humano. Uma das mais importantes maneiras pelas quais o Governo pode fazer isto, é através da educação e da formação, que hoje são vistos como fatores dos mais importantes na contribuição para o crescimento econômico.

⁶ A educação e as competências reforçam o crescimento econômico, a inclusão social e a força das instituições. Numa economia global baseada no conhecimento, um investimento adequado em capital humano constitui um componente cada vez mais relevante de qualquer estratégia de integração do crescimento. Sem investimento suficiente na aquisição de competências, novas tecnologias e processos de produção são adotados mais

Hay una refinada conexión entre educación y crecimiento económico, mediada por la ideología de la Sociedad del Conocimiento. Este constructo demanda del individuo las destrezas necesarias para colaborar, competir y conectarse en una compleja estructura de un mercado laboral donde no hay plazas para todos y como consecuencia, solo los “con los conocimientos, las competencias, y las cualidades de personalidad adecuados” (OCDE, 2018, P. 12) tendrán facilidades de inserirse; por otro lado, “los que padecen de una preparación insuficiente pueden enfrentar las cargas de un trabajo vulnerable e inseguro y de una vida sin perspectivas” (ídem).

Hay en el discurso de la Organización dos elementos básicos: el primero de carácter más amplio que remete a un sesgo redentor de cuestiones estructurales de la propia organización económica de las naciones; el segundo, de carácter más restricto, remete al individualismo como valor moral radical en el cual son los individuos los responsables por su suceso o fracaso económico y social. En este sentido, nos indagamos sobre el contexto histórico y las razones que hicieron emerger la creencia en la sociedad del conocimiento, y también sobre las relaciones que poseen con la concepción de educación de la OCDE.

Las teorías de la sociedad del conocimiento, y/o economía del conocimiento, están basadas en la comprensión de que el capital humano se conforma como la clave para el desarrollo económico y social de un país. Este capital humano es constitutivo de habilidades y competencias de los individuos que son adquiridas por medio del aprendizaje a lo largo de la vida. En este sentido:

Es esencial que se promueva el amplio acceso a la educación de calidad y el entrenamiento profesionalizante, para argumentar la cohesión social y fomentar el crecimiento de la productividad agregada del trabajo. El desarrollo de las habilidades de jóvenes y adultos, preparándolos para el aprendizaje continuo, por tanto, debe ser una prioridad (OCDE, 2016, p. 6)⁷

Para llevar a cabo esta ideología, los Organismos Internacionales utilizan los gobiernos de los Estados-Nación y los mercados para difundir las bases de la sociedad del conocimiento en búsqueda de transformar la educación en un patrimonio comercializable de ajustar los trabajadores “a los imperativos de la economía, reconvertida en aprendizaje de

lentamente e não se traduzem em novos modelos de crescimento com atividades de maior valor agregado [...]. A única maneira de sair de condições econômicas adversas é o crescimento e, a longo prazo, isso depende mais do que qualquer coisa em fornecer mais pessoas com melhores habilidades para colaborar, competir e se conectar de forma a impulsionar nossas sociedades, e usar essas competências de forma produtiva (OCDE, 2018, p. 32, tradução nossa).

⁷ É essencial que se promova o amplo acesso à educação de qualidade e ao treinamento profissionalizante, para aumentar a coesão social e fomentar o crescimento da produtividade agregada do trabalho. O desenvolvimento das habilidades de jovens e adultos, preparando-os para o aprendizado contínuo, portanto, deve ser uma prioridade (OCDE, 2016, p. 6)

‘habilidades económicamente valorizables’ o en ‘cualificaciones para el crecimiento económico’” (LIMA, 2010, p. 42), o sea, a las demandas del proceso de reestructuración del capital.

La sociedad del conocimiento se constituye como ideología por medio de un proceso que invierte los orígenes de las desigualdades sociales y las pone en el bojo de la formación individual, desconsiderando, intencionalmente, las determinaciones económicas y las relaciones sociales oriundas del proceso constituyente del desarrollo del capital que generan las desigualdades. Para ello, sus defensores afirman “que los debates teóricos sobre los principios y concepciones de educación hoy están sobrepasados, en función de los grandes consensos establecidos” (LIMA, 2010, p. 42) en el ámbito del capital y de los organismos internacionales. Según la OCDE los educadores sufren de un dilema:

Un dilema para los estudiantes es que el tipo de cosas que son fáciles de enseñar y verificar son precisamente las que también son fáciles de digitalizar y automatizar. Un análisis más detallado de los datos del PISA para los países iberoamericanos muestra que esta es una de las mayores deficiencias en sus sistemas escolares. Los alumnos son mucho más fuertes en tareas que exigen la reproducción de contenido teórico que en los que involucran procesos complejos de resolución de problemas (OCDE, 2018, p. 13).⁸

Combinando competencias y habilidades, la OCDE compone un proceso de verificación de los sistemas educativos, actuando, mientras tanto, como actor y objeto de la sociedad del conocimiento, al inducir el tipo de conocimiento que se debe producir para los mercados y el tipo de educación que los gobiernos deben priorizar y para qué.

El período de acumulación flexible que desembocó de la crisis del capital a partir de la década de los años 1970 demandó un nuevo tipo de trabajador, capaz de adaptarse a los nuevos patrones de acumulación, transformándose en un trabajador polivalente, prontamente calificado a desarrollar múltiples tareas en el ambiente de trabajo (FRIGOTTO, 1995).

De este modo, la llamada sociedad del conocimiento es una manifestación ideológica del proceso de reestructuración del capital tras los años 1970, producto de una sociedad de clases en permanente transformación y estandarización, bajo la égida del proceso de internacionalismo del capital (FRIGOTTO, 1995; DUARTE, 2008).

⁸ Um dilema para os educadores é que o tipo de coisas que são fáceis de ensinar e verificar são precisamente aquelas que também são fáceis de digitalizar e automatizar. Uma análise mais detalhada dos dados do PISA para os países ibero-americanos mostra que essa é uma das maiores deficiências em seus sistemas escolares. Os alunos são muito mais fortes em tarefas que exigem a reprodução de conteúdo teórico do que naqueles que envolvem processos complexos de resolução de problemas (OCDE, 2018, p. 13, tradução nossa).

Estas transformaciones, a lo largo del tiempo, resinifican el concepto de la teoría del capital humano (GENTILI, 2005). Uno de los supuestos básicos de esta teoría era que, a medida que aumenta el capital humano, también aumenta la cohesión social. Paradoxalmente, la coyuntura abierta en los años 1980 y, más profundamente, en los años 1990, con la ascensión del modelo neoliberal de las Estados-Naciones, fortaleció la cultura del individualismo como valor moral radical, de la competitividad y de la búsqueda por la ascensión particular en el mercado laboral.

Con respecto a eso, la escuela pública pasó de centro integrador de la cohesión social a un centro de desarrollo de competencias y habilidades específicas e individualizadas que, supuestamente, permitiesen que el trabajador conquistara un espacio en el mercado laboral. Un mercado que exige nuevas y diversificadas funciones de los trabajadores, asumiendo características empresariales. Y la educación pública, que era sinónimo de acceso al empleo para ascensión social, pasó a ser espacio de disputa para la colocación en lo concurrido mercado laboral (PARO, 1999).

El énfasis en las habilidades y competencias individuales fue utilizado por la ideología de la sociedad del conocimiento “como álibi para la falta de ascensión social (y desempleo estructural). Se alega, en este particular, que los egresos de la escuela no están preparados para conseguir empleo” (PARO, 1999, p. 10). Además de eso, como componente ideológico, invierte la realidad, pues, en este contexto, “supone que la escuela pueda crear los empleos que el sistema productivo, por cuenta de la crisis del capitalismo, no logre crear” (ídem).

La pedagogía de las competencias es fruto del proceso de resignificación de la teoría del capital humano y del abandono de la promesa del carácter integrador de la escuela. “La desintegración de la promesa integradora dejará lugar a la difusión de una nueva promesa, ahora sí, de carácter estrictamente privado: la promesa de empleabilidad” (GENTILI, 2005, p. 51).

En la sociedad del conocimiento, la división social del trabajo es estimulada por el nivel de instrucción, habilidades y competencias que cada uno tiene. En este particular, la función de la escuela pública es adquirir funcionamiento semejante a lo de empresas, medir la productividad de los alumnos, por medio de los testes y exámenes, seleccionar y divulgar los que se puedan emplearse.

En la acumulación flexible del patrón toyotista de gestión de la producción, la pedagogía de las competencias, del aprender a aprender, sintetiza “una concepción educacional direccionada a la formación, en los individuos, de la disposición para una

constante e infatigable adaptación a la sociedad regida por el capital” (DUARTE, 2008, p. 11).

La pedagogía de las competencias, como expresión del cambio del patrón de acumulación del capital y de la gestión de procedimientos rígidos para procedimientos flexibles, pasó a exigir el desarrollo de habilidades cognitivas como: análisis, síntesis, establecimiento de relaciones, rapidez en respuestas, creatividad frente a situaciones desconocidas, comunicación precisa, gestionar personas, elegir prioridades, aliar raciocinio lógico-formal a la institución creadora, estudiar continuamente, entre otras (KUENZER, 2005).

Sin embargo, tener habilidades y competencias significa tener condiciones de empleabilidad, no derecho al trabajo. Significa simplemente tener las mejores condiciones de competición por los pocos empleos disponibles (GENTILI, 2005). Y es esta realidad que está ofuscada en el enmarañado de los resultados de Pisa que acaban por servir a un proceso de descualificación de los sistemas públicos de educación y de sus finalidades sociales, sobretudo, en la desvaloración de los estudiantes, docentes y de la propia escuela.

La política de competencias y habilidades para América Latina

En el interior de la compleja forma de actuación de la OCDE ella dedica atención especial para los países y regiones considerados en desarrollo. Recurrente al discurso de cooperación técnica y ayuda mutua, la Organización se presenta como poseedora de soluciones innovadoras para las economías mundiales y toma como ejemplo lo que llama de políticas eficaces de sus países miembros como modelos a ser adoptados por países que quieran integrar la ruta del crecimiento económico y de la prosperidad.

Para eso ella realiza diversas actividades, programas, acuerdos y protocolos con países miembros y no-miembros con el intuito de difundir las mejores prácticas. Los instrumentos que ganan relieve en este proceso son lo de “revisión por iguales” y “presión por iguales”. El primero consiste en diagnosticar el conjunto de políticas del país, evaluándolas e identificando el conjunto de problemas bajo la óptica de la Organización que, desde ahí, propone recomendaciones a seguir. El segundo parte del diagnóstico para presionar los países a implementar las recomendaciones.

La presión también se materializa de variadas formas, sobre todo por medio de las publicaciones sobre los países y regiones. Así, como parte de un engranaje social, los análisis representan intereses de gobiernos, sectores empresariales y sociales que, en última instancia,

disputan determinados proyectos societarios y son portadores de concepciones educacionales relacionadas a los intentos del capital.

Desde 2016 la OCDE tiene un programa regional para Latinoamérica. Echando bajo la justificativa de que la región se encuentra en un punto de inflexión y que el “contexto macroeconómico actual está poniendo a prueba el progreso socioeconómico del pasado” (OCDE, 2017, p. 6), el programa presenta como objetivo la urgencia de “reformas estructurales encaminadas para elevar la productividad, potencializar la integración social y fortalecer la capacidad y gobernación del sector público para así sustentar el desarrollo económico y social” (ídem).

En la ocasión del lanzamiento del programa⁹, la OCDE lanzó un pequeño documento de la “serie mejores políticas” titulado: *Fomentando el crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina (OCDE, 2016)*, donde identificó dos grandes huecos en la región: i) el nivel de productividad de los trabajadores y, ii) la desigualdad social, y presentó una serie de recomendaciones para “apoyar la región a enfrentar este desafío, identificando las prioridades de reformas en seis áreas-claves de políticas: capital humano, mercado laboral, ambiente de negocios, innovación, infraestructura y gobernación pública” (OCDE, 2016, p. 1). Por lo tanto, incluso antes del programa haber sido lanzado la Organización ya expresaba una política delineada para la región, que en el campo de la educación debería perseguir la mejora de la base de capital humano a partir de recomendaciones claves, que serían:

Construir capacitaciones más fuertes y más adecuadas por medio del sistema educacional y formación de adultos, con especial atención para las familias de bajos ingresos; Aumentar el investimento en educación, mejorar la infraestructura de las escuelas y la calidad del tiempo de instrucción; Promover procedimientos de reclutamiento y evaluación de profesores rigurosos y transparentes, volviendo la carrera atrayente con mecanismos de progresión; Adoptar medidas educacionales eficientes de coste en las clases y de mejor *feedback* del director de la escuela para los profesores; Fortalecer los vínculos entre la educación, la formación y el mercado laboral; Evaluar y prever la demanda por calificaciones, asegurando que esta información se traducirá en políticas destinadas a la reducción de la incompatibilidad de habilidades o escasez de capacitación (OCDE, 2016, p. 7).¹⁰

⁹ O programa é dirigido por um grupo de trabalho que é composto pelos membros da OCDE na região (Chile e México) e pelos “sócios” da América Latina (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai). Chile e Peru coordenam o grupo.

¹⁰ Construir capacitações mais fortes e mais adequadas por meio do sistema educacional e formação de adultos, com especial atenção para as famílias de baixa renda; Aumentar o investimento em educação, melhorar a infraestrutura das escolas e a qualidade do tempo de instrução; Promover procedimentos de recrutamento e avaliação de professores rigorosos e transparentes, tornando a carreira atraente com mecanismos de progressão; Adotar medidas educacionais eficientes de custo nas salas de aula e de melhor feedback do diretor da escola para os professores; Fortalecer os vínculos entre a educação, a formação e o mercado de trabalho; Avaliar e prever a

Este conjunto programático para la educación Latinoamericana parte del diagnóstico que, aunque el acceso a la educación haya sido ampliado, sus países todavía presentan bajo desempeño en las pruebas del Pisa, lo que, según la OCDE, no corresponde al “nivel básico de habilidad para tener buen desempeño en el mercado laboral” (OCDE, 2016, p. 6).

Con la materialización del programa la OCDE pasa a analizar de forma más detenida las áreas de políticas públicas de los resultados del Pisa, la Organización publicó el documento: “Competencias en Iberoamérica: Análisis del Pisa 2015” (OCDE, 2018). La publicación presenta un conjunto de recomendaciones que pueden ser divididas en tres dimensiones para/sobre: alumnos, escuelas (profesores y directores) y sistemas, retomando los puntos enumerados en el momento del lanzamiento del programa y presentando nuevas recomendaciones.

Desde su editorial la tónica remete a los conceptos, anteriormente tratados, del capital humano y de la sociedad del conocimiento. La idea central consiste en “preparar los alumnos para su futuro, no para el pasado”, preparar los alumnos para un mundo diferente.

Para fines de exposición, trabajaremos con los puntos levantados en el trecho que trajimos sobre el documento de 2016, cotejando sus elementos con las proposiciones que emergieron en el documento de 2018.

- Construir capacitaciones más fuertes y más adecuadas por medio del sistema educacional y formación de adultos, con especial atención para las familias de bajos ingresos.

En el documento analizado hay el reconocimiento que las desigualdades socioeconómicas entre los estudiantes inciden en los resultados del aprendizaje. Además de eso, el análisis señala que escuelas en territorios periféricos tienden a presentar niveles más bajos de desempeño. Defiende que en cierta medida alumnos y escuelas de ambientes desfavorecidos puedan recibir ayuda adicional a partir de “apoyos focalizados”, sin embargo, regulada por los objetivos prescriptos y anclados en el desempeño de competencias. Pero, lo que más llama la atención es la relativización de la propia propuesta y la responsabilización de las escuelas, profesores y directores acerca de la superación de los problemas.

A veces, lo menor desempeño de estos centros puede ser debido menos a la extracción socioeconómica de sus alumnos y más a la respuesta inadecuada de los centros a las necesidades de los alumnos, apoyo insuficiente al

demanda por qualificações, assegurando que essa informação se traduzirá em políticas destinadas à redução da incompatibilidade de habilidades ou escassez de capacitação (OCDE, 2016, p. 7).

personal (o la incapacidad de la escuela de atraer funcionarios de calidad) o mala gestión y práctica profesional (OCDE, 2018, p. 168).¹¹

En este sentido la Organización refuerza los supuestos que basan los principios de la Nueva Gestión Pública. O sea, los servicios públicos no dan cuenta de atender las demandas por cuenta de la inercia y de la mala formación de los servidores, en este caso, de los profesores; a su vez, la gestión del sector público es ineficiente e ineficaz, y la práctica docente es deficiente por “limitarse” a la teoría y no alimentar las competencias prácticas e instrumentales exigidas por el mercado laboral.

- Aumentar el investimento en educação, melhorar a infraestrutura de las escuelas y la calidad de tempo de instrucción;

El documento atesta que los países de América Latina invisten menos en educación que la media de los países miembros de la OCDE, y defiende que los países “necesitan de un nivel adecuado de gasto en educación para proporcionarles a los alumnos una educación de calidad” (OCDE, 2018, p. 110). Pero, una vez más, relativiza la cuestión al afirmar que países con niveles parecidos de investimento logran mejor rendimiento incluso invistiendo debajo de la media, lo que “indica que puede exigir margen para mejorar la eficiencia del gasto en educación en los países latinoamericanos” (ídem, p. 112).

En la defensa de la focalización de gastos para lograr resultados mensurables, el documento defiende que “los gobiernos de toda región necesitan proporcionar recursos suficientes, mientras que priorizan las dotaciones financieras en lugares que puedan lograr mayor impacto” (ídem, p. 158).

Tales proposiciones acaban por incentivar cierta fragmentación del sistema de financiamiento público de la educación y abre espacio para diferenciación entre escuelas, lanzando una verdadera cruzada por resultados, disociados de la capacidad intelectual del conocimiento, con el fin de obtener mayor impacto para tener disponibles mayores posibilidades de acceso a los recursos, incentivando competiciones entre escuelas y justificando políticas de ajustes y diferenciación financiera entre las instituciones. Por fin, el documento destaca la iniciativa portuguesa de reorganización de su red escolar, en la cual se presentó la posibilidad de cierre de las escuelas con bajo rendimiento.

¹¹ Às vezes, o menor desempenho desses centros pode ser devido menos à extração socioeconômica de seus alunos e mais à resposta inadequada dos centros às necessidades dos alunos, apoio insuficiente ao pessoal (ou a incapacidade da escola de atrair funcionários de qualidade) ou má gestão e prática profissional (OCDE, 2018, p. 168, tradução nossa).

- *Promover procedimientos de reclutamiento y evaluación de profesores rigurosos transparentes, volviendo la carrera atrayente con mecanismos de progresión;*

Según el documento, los directores escolares exponen que, sobre todo en escuelas ubicadas en territorios menos favorecidos, faltan profesores de calidad. Para resolución de este problema la Organización propone políticas para carrera docente que consisten en ofrecer mejores sueldos y mecanismos de progresión con el fin de volver la profesión más atractiva. Defiende que tales políticas deben estar vinculadas a mecanismos rigurosos de evaluación y certificación que puedan controlar los docentes y medir si están “transformando los alumnos en alumnos para vida” y si “ellos aprenden y se desarrollan a lo largo de sus carreras” (OCDE, 2018, p. 133). En la misma lógica, defiende mecanismos de “incentivo para recompensar el desempeño de los profesores” (OCDE, 2016, p. 7).

La solución presentada a los profesores en la apariencia parece dialogar con las reivindicaciones de las entidades representativas de los docentes que anhelan por la valoración de la categoría, sin embargo, los trechos nos autorizan a inferir que tales medidas estarían condicionadas a una especie de Término de Ajuste de Conductas, o mejor, en los decires de la OCDE, “un marco formal de patrones profesionales que orienten la práctica docente” (OCDE, 2018, p. 183), en el cual los profesores echan mano de su autonomía político-pedagógica y pasan a seguir las determinaciones de la concepción de educación defendida por la Organización centrada en la adquisición de las competencias y habilidades y logrando los resultados deseados.

- *Adoptar medidas educacionales eficientes de coste en las clases y de mejor feedback del director de la escuela para los profesores;*

Además de criticar el excesivo número de alumnos en clase por profesor, el documento de 2018 no profundiza lo que serían las “medidas educacionales eficientes de coste en las clases”. Al abordar el papel de los directores escolares el documento presenta un conjunto de tareas que van desde la coordinación de la formación continua de los profesores hasta la definición de acciones para la comunidad escolar, en este sentido, se refuerza la idea de jerarquía por medio del liderazgo escolar en detrimento de una gestión colegiada de las instituciones.

Un liderazgo escolar fuerte requiere la creación del ambiente cierto para ayudar los profesores a enseñar efectivamente y los alumnos a aprender bien. Consecuentemente, los directores de escuelas no son solo responsables por gestionar su funcionamiento y administración, sino también definen las actitudes, motivación y comportamiento de la comunidad escolar para seguir

mejorando. En el nivel del sistema, el liderazgo es esencial para contribuir para la implementación adecuada de las políticas de educación, ya que las escuelas son la frente de *batalla del desempeño*. (OCDE, 2018, p. 180).¹²

- *Fortalecer los vínculos entre la educación, la formación y el mercado laboral*

Acorde con el documento, “muchos de los desafíos económicos y sociales enfrentados por la región iberoamericana, como baja productividad, falta de integración social y alta tasa de desempleo entre los jóvenes, pueden estar directamente relacionados a la baja calidad de la educación y al desarrollo limitado de competencias” (OCDE, 2018, p. 33).

Para enfrentar tales desafíos la Organización sugiere la adopción de la formación profesional relacionada a las demandas del mercado laboral. En este sentido, “los sistemas educativos deberían reformarse para atender a las necesidades de los alumnos y los cambios requeridos por el mercado laboral, por ejemplo, ofreciendo opciones de formación para los que desean entrar directamente en el dicho mercado” (ídem, p. 166). El documento señala que los alumnos de programas integrados de educación secundaria y profesional obtuvieron mejor desempeño, pero, llama la atención a la afirmativa que:

Esto puede indicar que muchos sistemas de educación y formación profesional en la región son, de hecho, muy exigentes y prestigiosos y tienen un mayor enfoque académico. Este modelo puede desalentar a los alumnos con menos aspiraciones académicas y que pueden ser atraídos por formas más prácticas de aprendizaje (OCDE, 2018, p. 167).¹³

Se revela entonces que no es suficiente vencer la *batalla del desempeño*, es necesario todavía verificar si él se coaduna con las características más prácticas del mercado. En este sentido, la contradicción es aguzada, pues se pregunta: si el Pisa mide las competencias y habilidades requeridas para el mercado y, si los programas de formación que integran la educación secundaria y profesional, les propician a los alumnos mejores rendimientos, ¿cuál sería el problema del “mayor enfoque académico”?

Nos parece que la lógica de las competencias y habilidades, al contrario de lo que parece ser, en su esencia estimula la creación de trabajadores flexibles, adaptados a la nueva

¹² Uma liderança escolar forte requer a criação do ambiente certo para ajudar os professores a ensinar efetivamente e os alunos a aprenderem bem. Consequentemente, os diretores de escolas não são apenas responsáveis por gerenciar seu funcionamento e administração, mas também definem as atitudes, motivação e comportamento da comunidade escolar para continuar melhorando. No nível do sistema, a liderança é essencial para contribuir para a implementação adequada das políticas de educação, já que as escolas são a frente de batalha do desempenho. (OCDE, 2018, p. 180, tradução nossa, grifo nosso).

¹³ Isto pode indicar que muitos sistemas de educação e formação profissional na região são, de fato, muito exigentes e prestigiosos e têm um maior foco acadêmico. Este modelo pode desencorajar os alunos com menos aspirações acadêmicas e que podem ser atraídos por formas mais práticas de aprendizagem (OCDE, 2018, p. 167).

dinámica de producción del capital, convirtiéndolos en cumplidores de múltiples tareas instrumentales, sin relación con el “dominio intelectual de la técnica” (KEUNZER, 2005).

- Evaluar y prever la demanda por calificaciones, asegurando que esta información se traducirá en políticas destinadas a la reducción de la incompatibilidad de habilidades o escasez de capacitación;

La OCDE tiene como supuesto que la incompatibilidad de los sistemas educativos de menor desempeño en el Pisa ocurre por cuenta de la ineficiente de la adquisición de competencias y habilidades para el mercado laboral. En este sentido defiende que los gobiernos deben definir una matriz de competencia con las “partes interesadas” en el suceso educacional. Así defiende que,

[...] para que las escuelas sean emprendedoras y capaces de adaptarse, los que dirigen los sistemas deben ser capaces de movilizar los recursos humanos, sociales y financieros necesarios para innovación; actuar como emprendedores sociales dentro y fuera de sus propias organizaciones, y establecer vínculos más sólidos entre los sectores y los países, con el fin de establecer alianzas con las autoridades públicas, los emprendedores sociales, los ejecutivos empresariales, los investigadores y la sociedad civil (OCDE, 2018, p. 19).¹⁴

Una de las estrategias de la Organización se ha consolidado por medio del concepto de Gobernanza Pública. La Gobernanza tiene como supuesto la idea de que los gobiernos ya no son capaces de gobernar y que es necesario “democratizar la democracia” ampliando la participación de sectores de la sociedad en la definición y ejecución de las políticas públicas. En este recorrido sobresalen los sectores privados, que pasan no solo a definir cuáles son las prioridades de los sistemas educacionales, así como su contenido y la formación de los profesores, sino también la ejecución de políticas. Nos parece que la indicación de evaluar y prever las cualificaciones necesarias tiene como supuesto poner en el centro de las decisiones acerca de los sistemas públicos actores privados y de sus intereses inmediatos, en detrimento de los intereses públicos y sociales del recorrido educativo.

Consideraciones finales

¹⁴ [...] para que as escolas sejam empreendedoras e capazes de se adaptarem, os que dirigem os sistemas devem ser capazes de mobilizar os recursos humanos, sociais e financeiros necessários para inovação; atuar como empreendedores sociais dentro e fora de suas próprias organizações; e estabelecer vínculos mais sólidos entre os setores e os países, com a finalidade de estabelecer alianças com as autoridades públicas, os empreendedores sociais, os executivos empresariais, os investigadores e a sociedade civil (OCDE, 2018, p. 19).

En este artículo, buscamos analizar algunas de las proposiciones de la OCDE para América Latina. Para lograr el objetivo discutimos los conceptos centrales que sustentan el Pisa y las recomendaciones que hace la Organización a partir de los resultados del programa.

Al considerar el Capital Humano como elemento clave para el crecimiento económico, la OCDE difunde la ideología de la Sociedad del Conocimiento como un contexto político, económico y social que exige la ampliación de competencias y habilidades de los sujetos para que ellos tengan condiciones de empleabilidad en un mercado donde no hay espacio para todos.

En este recorrido, utilizando el Pisa y sus resultados como instrumento de su concepción mecanicista de educación con el fin de estandarización de los sistemas educativos, propone una serie de medidas para los estudiantes, profesores, directores y escuelas. Tales medidas parten de un diagnóstico que refuerza la idea de que los servicios públicos son ineficientes, en el caso de la educación, por no ofertar las competencias y habilidades demandadas por un mercado laboral en constante transformación.

Para América Latina, independiente de las características de formación económica y social de la región y de los países, propone un conjunto de medidas que tiene como centralidad la retomada del crecimiento económico bajo los presupuestos de las estrategias del nuevo ciclo de producción y reproducción del capital en nivel global.

Las proposiciones que constan de los documentos analizados versan sobre políticas que acentúan la dualidad estructural de la educación; la focalización de recursos en detrimento de una visión universal y unitaria de los sistemas educativos; un nuevo tipo de regulación transnacional del trabajo docente; profundización de los procesos de verificación en larga escala; intensificación del trabajo de los directores y centralización de las decisiones e iniciativas; acento en la formación para el mercado laboral disociada de la formación intelectual e integral de los estudiantes; participación de los sectores empresariales en la definición y ejecución de las políticas educacionales.

Este conjunto programático para la educación en América Latina acaba por disociar la formación de los estudiantes amplitud de conocimientos que posibilite acceso a la estructura emancipadora, que eleve el pensamiento crítico y social buscando la comprensión y formulación de conocimiento alternativos que contribuyan para superar las extremadas desigualdades sociales que permean la región latinoamericana.

REFERENCIAS

DUARTE, Newton. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?** Quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo, Cortez, 1995.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. *In:* LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação.** 3ªed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

KUENZER, A.Z. Inclusão excludente e Exclusão includente. *In:* LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação.** 3ªed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

LIMA, Licínio C. A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. **Revista Lusófona de Educação**, n.15, p. 41-54. 2010.

OCDE. **Capital humano:** Cómo influye en su vida lo que usted sabe. Publicações OCDE, 2007.

OCDE. **Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida:** Uma abordagem estratégica das políticas de competências. Publicações da OCDE, 2013.

OCDE. **Fomentando o crescimento inclusivo da produtividade na América Latina.** Publicações da OCDE, 2016.

OCDE. **Activos con América Latina y el Caribe.** Publicações da OCDE, 2017.

OCDE. **Competencias en Iberoamérica:** Análisis de PISA 2015. Fundación Santillana, 2018.

Cómo referenciar este artículo

PEREIRA, R. S. Proposições da OCDE para América Latina: O PISA como instrumento de padronização da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1717-1732, out., 2019. e-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riace.v14iesp.3.12756

Remetido en: 25/03/2019

Revisiones requeridas: 20/04/2019

Acepto en: 20/07/2019

Publicado en: 30/08/2019