



VOL. 17, Nº 2 (mayo-agosto. 2013)

ISSN 1138-414X (edición papel)

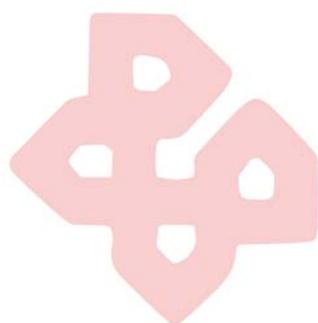
ISSN 1989-639X (edición electrónica)

Fecha de recepción 24/04/2013

Fecha de aceptación 06/06/2013

CONSTRUYENDO EL PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIANTES DE LA OCDE (PISA)

Constructing the OECD Programme for International Student Assessment



Clara Morgan

Carleton University

E-mail: cmorgan@connect.carleton.ca

Resumen:

Este artículo propone un marco conceptual que se nutre de la economía política, las relaciones internacionales y las disciplinas de la sociología. El contexto económico-político sitúa PISA dentro de una racionalidad política más amplia del neoliberalismo. Las relaciones internacionales arrojan una luz sobre el papel que juega la influencia estadounidense en la construcción de PISA y, más generalmente, en el gobierno de las organizaciones internacionales. Las teorías derivadas de la sociología de la ciencia y la tecnología, y de la conceptualización de Michel Foucault de la formación de bloques de poder, proporcionan una comprensión de cómo "funciona" PISA y cómo se utiliza para ejercer el poder.

Palabras clave: PISA, OCDE, política educativa, comunidades de práctica, gobernanza educativa, multilateralismo.

Abstract:

This article proposes a conceptual framework that draws from the political economy, international relations and sociology disciplines. The political economic context situates the PISA within the broader political rationality of neoliberalism. The international relations lens sheds light on the role that American influence played in the PISA's construction and more generally, in the governance of international organizations. Sociological theories drawn from the sociology of science and technology and from Michel Foucault's conceptualization of the power bloc formation provide an understanding of how the PISA 'works' and how it is used to exercise power.

Key Words: PISA, OECD, educational policy, community of practice, educational governance, multilateralism

1. Introducción

Administrado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una organización internacional gubernamental de Estados industrializados (Salzman y Terracino, 2006), el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) encierra un proceso establecido por los Estados miembros de la OCDE para medir la calidad de sus sistemas educativos y supervisar los niveles de rendimiento de los estudiantes mediante pruebas de evaluación estandarizadas y cuestionarios. Dichas evaluaciones producen indicadores que sirven para hacer frente a objetivos de políticas públicas y a fines burocráticos, además de mantener una cierta racionalidad económica y política. El proceso de construcción de indicadores involucra los intentos de estandarización, clasificación y categorización de objetos para que encajen en los esquemas de representación que componen nuestro mundo. Sin embargo, PISA es una entidad frágil susceptible de impugnación, ya que se basa en la ciencia socialmente construida de la medición educativa.

Este artículo propone un marco conceptual que se nutre de la economía política, las relaciones internacionales y las disciplinas de la sociología. El contexto económico-político sitúa PISA dentro de una racionalidad política más amplia del neoliberalismo. Las relaciones internacionales arrojan una luz sobre el papel que juega la influencia estadounidense en la construcción de PISA y, más generalmente, en el gobierno de las organizaciones internacionales. Las teorías derivadas de la sociología de la ciencia y la tecnología, y de la conceptualización de Michel Foucault de la formación de bloques de poder, proporcionan una comprensión de cómo “funciona” PISA y cómo se utiliza para ejercer el poder.

PISA se ve como un componente intrínseco de la arquitectura global de la educación¹ en el que agentes tales como la OCDE y otras organizaciones internacionales, los Estados y los expertos, se involucran en la construcción y reconstrucción del conocimiento, la legitimación del discurso y de las prácticas materiales del progreso social y económico (Chabbott, 2003). PISA, como instrumento de gestión de la educación, puede ser utilizado por los responsables de las políticas educativas para legitimar lo que cuenta como conocimiento a través de la codificación y la medición de un objeto denominado 'alfabetización'. La alfabetización resulta fundamental para la manera en que la OCDE objetiva las habilidades y las competencias del futuro trabajador en una economía basada en el conocimiento.

2. Construyendo el conocimiento

La investigación en el campo de las políticas públicas, ha puesto de manifiesto el importante papel que desempeñan las organizaciones internacionales en la transmisión y construcción del conocimiento (véase, por ejemplo Sahlin-Andersson, 2000; Porter & Webb, 2004; Mahon, 2005). Las organizaciones internacionales como la OCDE prestan un asesoramiento normativo, propuestas e ideas. El conocimiento que producen se convierte en una “*guía para la futura orientación en la reproducción y el desarrollo de las prácticas que dan forma a un sistema global cada vez más armonizado política y económicamente*” (Porter & Webb, 2004, p. 1). Los investigadores han analizado la *supranacionalización* de la política y señalado la creciente tendencia hacia la regulación, redistribución y disposición que tiene

¹ En relación a la arquitectura global de la educación, Jones (2006) quien lo describe como un “*sistema de relaciones de poder globales que ejerce una fuerte, de hecho determinante influencia en cómo la educación se construye alrededor del mundo*”.

lugar a niveles mundiales de gobernanza (Deacon, 1997). Además, han examinado el reordenamiento del mundo mediante los procesos de regulación transnacional (Djelic y Sahlin-Andersson, 2006; Jacobsson y Sahlin-Andersson, 2006).

Los investigadores también han estudiado la OCDE y su papel en la gobernanza transnacional (Mahon y McBride, 2009). Henry y otros (2001) presentan un análisis crítico de cómo la OCDE influye en la política educativa y los efectos que la globalización ejerce sobre las políticas educativas nacionales e internacionales. Más recientemente, algunos autores como Martens y otros (2010) examinan cómo los programas internacionales de educación, como PISA, han transformado las políticas educativas nacionales (Martens y otros, 2010).

El artículo se basa en estos estudios, proponiendo un enfoque multidisciplinario para el estudio de PISA basado en la economía política, las relaciones internacionales y la sociología. PISA es descrito como un bloque de poder que, en este momento histórico, se ha adaptado como un sistema regulado y concertado. Como explica Foucault:

“En una sociedad dada, no existe un tipo general de equilibrio entre las actividades finalizadas, los sistemas de comunicación y las relaciones de poder. Más bien hay diversas formas, lugares, diferentes circunstancias y ocasiones en las que tales relaciones se establecen de acuerdo a un modelo específico. Pero también existen “bloques” en los que el ajuste de las capacidades, los recursos de comunicación y las relaciones de poder constituyen sistemas regulados y concertados”.

PISA refleja un patrón similar de interrelaciones que Foucault identifica como un bloque de poder. Surgen tres tipos de relaciones al estudiar PISA. Son relaciones que construyen la capacidad técnica, las relaciones de comunicación y las relaciones de poder. “*Estas relaciones siempre se superponen unas a otras, se apoyan y utilizan recíprocamente como medios para obtener un fin*” (Foucault, 1983, p. 218).

Los miembros de una comunidad de práctica fortalecen su capacidad técnica mediante la creación de herramientas y métodos para realizar su trabajo, haciendo ajustes, y resolviendo problemas (Fujimura, 1987). Para que los expertos sigan mejorando estas capacidades técnicas, requieren una infraestructura para comunicarse unos con otros. Ellos se unen entre sí a través de relaciones de comunicación. Los miembros de la comunidad PISA coordinan sus actividades a todos los niveles de gobierno. Crean una infraestructura para comunicarse unos con otros a través de las estructuras institucionales, las fronteras geográficas y los niveles gubernamentales. Dichas infraestructuras facilitan el intercambio de conocimientos, ideas, herramientas y prácticas, y abarcan las relaciones laborales (Bowker y Star, 1999; Star, 2002). Las *relaciones de poder* se crean dentro de los bloques de poder. El análisis de estas relaciones nos facilita la comprensión acerca de cómo PISA tutela la conducta de los individuos y las escuelas, así como la forma en que estas relaciones se conectan a la arquitectura global educativa.

El análisis se basa en el trabajo de investigación de la autora². Fueron consultadas una amplia gama de fuentes primarias, tales como documentos de la OCDE y actas de congresos y reuniones, y boletines. Las entrevistas se llevaron a cabo con varios actores, como altos funcionarios, gerentes y expertos que participan en la construcción de los indicadores educativos internacionales, las evaluaciones y las estadísticas. La mayoría de las

² Morgan, C. (2009). *The OECD Programme for International Student Assessment: Unraveling a Knowledge Network*. Saarbrücken: Verlag

entrevistas se realizaron por teléfono y algunas fueron cara a cara³. Dichas entrevistas se citan por número de código y la fecha.

3. Del keynesianismo al neoliberalismo

El papel de la OCDE en la construcción de una evaluación internacional de rendimiento estudiantil, debe entenderse bajo el contexto más amplio de la adopción de las ideas neoliberales por parte de sus estados miembros. El neoliberalismo⁴ promueve a los mercados en lugar del Estado como regulador de la población, y crea el sujeto emprendedor y activo. Las políticas neoliberales minimizan la intervención del gobierno en el funcionamiento de los mercados, conciben al individuo como un "tomador de decisiones" y promueve el ejercicio de la libre elección por unas personas que el Estado contempla como "socias" (Rose, 1996, p. 142-143).

Durante la etapa comprendida desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970, los economistas e investigadores educativos de la OCDE definieron los temas educativos en términos de planificación de recursos humanos e inversión en educación. Se entendía que los Estados debían invertir en mano de obra, ya que el capital humano contribuía al crecimiento económico. En el ámbito de la política educativa, la OCDE centró sus esfuerzos en la recopilación y armonización de las estadísticas educativas para los planes de la educación, el desarrollo de los modelos matemáticos requeridos para la predicción de las necesidades de la mano de obra de la economía, la construcción de una base de conocimientos para el campo de la economía de la educación, y la realización de pruebas periódicas de los sistemas educativos nacionales. Las actividades educativas de la OCDE se orientaron a ampliar las oportunidades educativas y la matriculación en educación secundaria y post-secundaria (Rubenson, 1999, p. 11). Se entendía que la inversión en educación mejoraría la calidad del capital humano.

El neoliberalismo comenzó a tomar fuerza en la década de 1970 y principios de 1980 a medida que los miembros de la OCDE se alejaban de las políticas keynesianas instituidas tras la guerra (Harvey, 2005, p. 39). Las reformas políticas neoliberales se caracterizaron por la reducción del Estado de bienestar, la privatización del sector público, y la desregulación de las industrias estatales. Al mismo tiempo, el grado de afianzamiento de las reformas neoliberales en los Estados miembros de la OCDE fue variada. Entre los años 1980 y 1990, como parte de la agenda de reforma neoliberal, los gobiernos adoptaron la teoría de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) y aplicaron técnicas de gestión procedentes del sector privado en la esfera pública.

Bajo el neoliberalismo, la política educativa de la OCDE se centró en la aplicación de medidas de rendición de cuentas, la mejora de la calidad de la educación y la supervisión de los sistemas educativos. Por su carácter de instituciones estatales, los sistemas educativos fueron objeto de críticas por sus pobres resultados. Este fue especialmente el caso de las escuelas estadounidenses en la década de los 80, que fueron señaladas por los pobres

³ Todas las entrevistas se realizaron según el Reglamento del Comité de Ética de la Universidad de Carleton (Canadá)

⁴ El neoliberalismo se originó en los escritos de intelectuales y académicos, tales como Friedrich Hayek, Milton Friedman y varios economistas de la Escuela de Chicago (véase Rose, 1996, 1999; Brown, 2003).

resultados de los estudiantes en las evaluaciones. Los funcionarios del Gobierno abogaron por unas medidas más fiables del rendimiento estudiantil para evaluar la competitividad de la futura América dentro de la economía mundial.

Las ideas neoliberales se trasladaron también a la gobernanza de los sistemas educativos. Se hicieron intentos de convertir las escuelas públicas en cuasi-mercados en los que los estudiantes fueran consumidores de servicios educativos. Este modelo de mercado competitivo abarcaba un conjunto de políticas que fueron desde la privatización de escuelas y el establecimiento de escuelas concertadas, hasta al cambio de las fórmulas de financiación y clasificación escolar de acuerdo con los resultados de las pruebas estandarizadas. Las responsabilidades competitivas requerían resultados medibles. La normalización se consideró esencial para medir y cuantificar los resultados (Morgan, 2006).

Cada vez más, el papel de la educación se veía en términos instrumentales: *“para reducir la tasa de desempleo mediante el desarrollo de las capacidades y competencias de los estudiantes para la vida laboral”*. Contando con los conocimientos adecuados, los estudiantes que ingresen al mercado laboral podrían adaptarse fácilmente a una sociedad del conocimiento conducida por la tecnología. Las actividades educativas de la OCDE se centraron en el desarrollo de una fuerza laboral creativa y altamente competitiva (OCDE, 1983). Como señala Ball (1998, p. 122), estas prácticas, *“simbolizan y sirven a la creciente colonización de la política educativa por los imperativos de la política económica”*.

4. Organizaciones internacionales y la influencia americana

Mediante la creación de PISA, la OCDE se ha posicionado como líder en el campo de la evaluación educativa internacional y como un nodo fundamental en la arquitectura global de la educación. Esta estructura global incluye variadas e importantes organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales, como la Unión Europea (UE) también están conectadas a la misma estructura. Además, existe un *“rival”* de la OCDE en la medición educativa, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* -IEA por sus siglas en inglés), que fue concebida bajo los auspicios de la UNESCO, del Instituto para la Educación (UIE).

El Banco Mundial y el FMI son instituciones económicas multilaterales que propagan los *“ideales de la globalización económica”* (Jones, 2006, p. 49). Invierten en proyectos educativos de infraestructura. El Banco Mundial evalúa y supervisa estas inversiones mediante el uso de las evaluaciones internacionales de estudiantes para medir el progreso. También hace uso de los datos de PISA para medir la calidad del aprendizaje y desarrollar recomendaciones basadas en los resultados (Banco Mundial, 2007). La OCDE complementa el trabajo del Banco Mundial y del FMI mediante la difusión de ideas de libre mercado⁵. Las Naciones Unidas tienen varias agencias fuertemente involucradas en la educación (Jones 2006).

Una importante organización regional en la infraestructura global de la educación es la Unión Europea (UE). La Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE, tiene condición de

⁵ Otro actor que ayuda a poner en práctica las ideas del libre comercio es la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los servicios educativos están cubiertos por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

observador en la OCDE. La Agencia Estadística de la Comisión Europea, EUROSTAT, produce estadísticas educativas y recoge los datos en colaboración con la OCDE y la UNESCO. A partir de 1990, la Comisión Europea y el Consejo Europeo, representado por los Jefes de Estado, han tomado un activo interés en la orientación de las políticas educativas nacionales y han enfatizado la necesidad de una mano de obra competitiva y cualificada en una sociedad basada en el conocimiento (Jones & Duceux, 2006; Mitchell, 2006).

La evidencia apunta al importante papel que los funcionarios estadounidenses han desempeñado para influir en la gobernanza y las políticas de las organizaciones internacionales. Los gobiernos de América han tratado de dominar la esfera política internacional desde la Segunda Guerra Mundial, y han influido en la orientación política en el seno de las organizaciones internacionales, como la OCDE (Djelic y Sahlin-Andersson, 2006, p. 397). En alguna ocasión, han utilizado el multilateralismo como un instrumento de perpetuación de los intereses estadounidenses y para mantener un cierto orden político internacional propicio para la prosperidad económica estadounidense y el crecimiento capitalista (Karns y Mingst, 1990; Woods, 2002; Foot, MarcFarlane y Mastanduno, 2003).

5. El surgimiento de una ciencia empírica para la investigación educativa

Con el lanzamiento del Sputnik en 1957, el gobierno norteamericano estaba decidido a producir un grupo científico y técnico altamente cualificado, capaz de vencer a los rusos. Además, las autoridades estadounidenses comenzaron a poner en duda los méritos de su propio sistema educativo. El multilateralismo fue uno de los instrumentos utilizados por la administración de Eisenhower para inscribir a los aliados europeos en su estrategia de la Guerra Fría, construyendo un cuadro altamente cualificado científica y técnicamente. En 1958, concedió al precursor de la OCDE, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)⁶ una donación de 500.000 dólares con el fin de establecer la Oficina de Personal Científico y Técnico (OSTP por sus siglas en Inglés). Las prácticas de trabajo y las herramientas que desarrolló la OSTP ayudaron a crear la capacidad técnica y la infraestructura necesaria para el futuro trabajo de la OCDE en el ámbito educativo.

A pesar de que las reformas educativas se iniciaron en la década de los 50, el Sputnik aceleró la aplicación de las mismas para asegurar que las escuelas estadounidenses produjeran más científicos e ingenieros (Bybee, 1997). Bajo este contexto, los educadores de Norteamérica consideraron que era necesario un enfoque "*científico*" basado en el estudio de la educación comparada, en lugar de un enfoque cultural o narrativo "*ampliamente dedicado al intercambio y la recopilación de material descriptivo*" (Postlethwaite, 1966, p. 356).

Durante el mismo período, los investigadores de la educación comenzaron a reunirse para discutir temas relacionados con la evaluación estudiantil y los problemas que debían afrontar los sistemas educativos (Husén y Postlethwaite, 1996; Bottani y Vrignaud, 2005). La mayoría de estas personas eran académicos especializados en sociología o en psicología de la educación, afiliados a centros de investigación universitarios. Celebradas en las instalaciones

⁶ El predecesor de la OCDE, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), fue creada después de la Segunda Guerra Mundial. Se le asignó el mandato de la distribución de 12 billones de dólares en ayuda estadounidense previsto por el Plan Marshall de 1948-1952.

del Instituto para la Educación de la UNESCO⁷, las reuniones fueron un foro para el intercambio de información a nivel transnacional y transcultural.

Fue, tras una reunión en 1957 dedicada a cuestiones de evaluación educativa, cuando varios miembros decidieron reunirse en 1958 para "*considerar la posibilidad de realizar un estudio de los resultados obtenidos y sus determinantes dentro y entre los sistemas educativos.*" En lugar de basarse en las tasas de graduación como medida de la productividad educativa, estos investigadores propusieron una medición del aprendizaje de los niños que pudiera "*dar una medida de la productividad muy diferente*" (Husén y Postlethwaite, 1996, p. 129). Tenían la esperanza de que esta forma de investigación comparada de carácter internacional a través de los sistemas educativos, revelara "*las importantes relaciones que escapan a la detección en un único sistema educativo*" (IEA, 2007). Más concretamente, querían evidencias empíricas en lugar de cualitativas sobre la calidad de los sistemas educativos en una época en que los estadounidenses y europeos estaban aún recuperándose del impacto del Sputnik (Foster, 1991). Este grupo de personas se convertirían en los miembros fundadores de la IEA.

6. Creando la capacidad técnica para la evaluación internacional estudiantil

Los miembros pertenecientes al campo de la evaluación educativa han luchado durante años para lograr que su ciencia se considere factual. Se enfrentaban constantemente al problema de cuantificar conceptos que no tenían propiedades físicas. Como por ejemplo, la cuantificación de la inteligencia se produjo cuando eugenistas, investigadores educativos, estadísticos y psicometristas hicieron posible esta ciencia. La construcción de un objeto cuantificable llamado inteligencia no fue un proceso fácil, y requirió del empeño de los miembros de estas comunidades de práctica. Las controversias surgieron a medida que la psicometría y psicología cuantificaban la inteligencia. Los prejuicios raciales y culturales de los tests de inteligencia eran difíciles de eliminar, ya que reflejaban los prejuicios y valores de los creadores de las pruebas. Dentro del campo de la psicometría, hubo desacuerdos sobre la aplicación de las teorías (véase Morgan, 2009, capítulo 3). Del mismo modo, estas cuestiones surgirían más tarde en las evaluaciones internacionales a medida que se creaba la capacidad técnica para una ciencia empírica de la educación comparada.

Con la fundación de la IEA, una comunidad de práctica, cuyo objetivo consistía en la evaluación estudiantil internacional, fue capaz de lanzar su primer estudio piloto en 1960. El estudio confirmó que la comparación internacional era factible y de hecho se habían realizado varias inferencias válidas de los datos extraídos de la evaluación internacional de estudiantes (Foshay et al, 1962; Postlethwaite, 1966; Husén y Postlethwaite, 1996). Al mismo tiempo, en el informe final del estudio piloto se obtuvieron también varios problemas que aún perduran en la actualidad. Estos incluyen la fiabilidad de los procedimientos de muestreo, los problemas de traducción y de la validez transcultural de la comparación (Foshay y otros,

⁷ El Instituto para la Educación (UIE) de la UNESCO se creó en 1951/1952 en Hamburgo, Alemania (entonces República Federal de Alemania), y se le encargó inicialmente la reforma de la del sistema educativo alemán en la posguerra. El mandato del UIE se desplazó gradualmente para incluir "la educación internacional comparada" y la "Cooperación Este-Oeste en la investigación educativa" (UNESCO, 2005). En julio de 2006, el UIE cambió su nombre por el de Instituto de la UNESCO para el aprendizaje permanente.

1962). Más específicamente, aquellos problemas relativos a la comparación que afectaron a los futuros estudios a los que la IEA se comprometió, como el Primer Estudio Internacional de Matemáticas y el *Six Subject Study*. La fragilidad de la ciencia de la evaluación internacional de los estudiantes pudo observarse por la dificultad que supuso a los miembros de la IEA abordar los problemas de comparación entre los sistemas educativos.

La IEA produjo los conocimientos y las herramientas que se ajustaban a las necesidades de su comunidad de usuarios, lo que les permitió analizar los datos de las pruebas con fines nacionales e internacionales. La IEA ha resultado muy productiva en la difusión y la comunicación de sus resultados. Incorporó nuevas herramientas y tecnologías de la información que facilitó su trabajo y utilizó ordenadores para la recolección de datos, el almacenamiento, el procesamiento y el análisis. Esta comunidad de práctica continuó con su desarrollo adaptándose a las nuevas tecnologías.

En la década de 1980, las reformas educativas neoliberales influyeron en la dirección de las evaluaciones internacionales de estudiantes a medida que los estudios de la IEA intentaron indicar aquellos indicadores estrechamente dirigidos a cumplir los requisitos de la rendición de cuentas. La IEA fue consciente del creciente interés por la responsabilidad educativa y los indicadores educativos internacionales que estaban siendo alcanzados por varios Estados Miembros y por organizaciones internacionales como el Banco Mundial. Sin embargo, debido a que la IEA no tenía una estructura organizativa fuerte, no estaba equipada para hacer frente a los requisitos necesarios para informar de los indicadores educativos internacionales en los logros educativos.

A pesar de que la IEA se convirtió en una organización más profesional, seguía siendo una institución no gubernamental sin la fuerza política ni los recursos financieros necesarios para mantener una posición de liderazgo en el campo de evaluación internacional de los estudiantes. Las organizaciones internacionales como la UNESCO estaban dispuestas a colaborar con la IEA, pero otras, como la OCDE, preferían un acuerdo con el que pudieran ejercer un mayor control sobre "*la propiedad y oportunidad de los datos*" generados por los estudios de la IEA (OCDE / INES 1995, p. 4). Se criticó la idoneidad de la IEA para la evaluación internacional de los estudiantes. Su sistema de obtención de datos se consideró demasiado fragmentado y no adaptado a los sistemas nacionales de educación (Owen, Hodgkinson y Tuijnman, 1995). La insatisfacción con la IEA llevó a la creación de una nueva evaluación internacional, el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (*Programme for International Student Assessment*).

En el estudio que dio origen a la prueba PISA, se observa la creación de una nueva comunidad de práctica cuyos miembros participaron originalmente con la IEA. La OCDE se convirtió en un foro para el desarrollo de un nuevo enfoque para el estudio de los logros educativos. Expertos en gestión curricular, investigadores educativos y profesionales de la psicometría perseguían nuevas áreas de trabajo de investigación y procedimientos de medición. Había un interés en la evaluación de los conocimientos de los estudiantes en ciencia, basada en un marco de competencia científica que incorporara la comprensión de conceptos, los procesos y los valores de la ciencia (Bybee, 1997). Los nuevos estándares americanos de matemáticas adoptaron un enfoque de alfabetización cuantitativa para el conocimiento del estudiante (Schoenfeld, 2002). Las habilidades de alfabetización funcional de adultos se evaluaron mediante el uso de nuevos marcos, como la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS). Entre la psicometría, un grupo de profesionales adoptaron las técnicas de medición desarrolladas por el estadístico danés Georg Rasch.

La IEA no pudo adaptarse completamente a estos nuevos problemas, prácticas de trabajo y herramientas que los profesionales que participaban en las evaluaciones a gran escala estaban deseosos de ampliar. Además, a medida que un mayor número de sistemas educativos adoptaban más pruebas estandarizadas para hacer frente a sus marcos de rendición de cuentas, la demanda de este tipo de herramientas también creció, estimulando la competencia entre los organismos de investigación. La creación de una evaluación de los estudiantes auspiciada por la OCDE facilitó una intersección de líneas de trabajo, lo que resultó en la formación de PISA.

7. Creación de PISA

Bajo la presión de dar respuesta a los acontecimientos políticos nacionales, funcionarios del Departamento de Educación de EE.UU. se aproximaron a la OCDE e insistieron en la creación de un sistema de indicadores educativos internacionales. Estos funcionarios creían que era de interés nacional para Estados Unidos poder compararse con otros estados industrializados, aunque debían hacerlo de acuerdo con un marco común que tuviera unos indicadores educativos claramente definidos (*Interview Respondent 6*, 9 junio 2006). El Departamento de Educación de EE.UU. decidió que la OCDE era el lugar apropiado para la ejecución de dicho proyecto, y procedió a financiar una infraestructura para la producción de indicadores educativos internacionales fiables y comparables que llegaron a ser conocidos como el Análisis de Indicadores de Sistemas Educativos (INES por sus siglas en inglés).

El modelo americano de responsabilidad educativa adoptado por la OCDE, formuló un conjunto de indicadores educativos que fueron utilizados por los políticos estadounidenses para la comparación con otros países industrializados. Al mismo tiempo, funcionarios del Departamento de Educación comenzaron a financiar una evaluación internacional de estudiantes en ciencias y matemáticas (TIMSS) que iba a ser ejecutada por el IEA. Paralelamente a estos acontecimientos, se produjo un creciente interés en los vínculos entre la alfabetización de adultos y la formación del capital humano, que culminaron con la ejecución de la primera Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS por sus siglas en inglés) en 1994.

El Proyecto INES reunió a los investigadores en educación que trabajaban en las agencias gubernamentales, universidades y centros de investigación. Los dos fundadores principales del Proyecto INES, la OCDE y el Centro Nacional de Estadísticas de Educación (NCES), establecieron un plan para la recopilación de indicadores a través de una serie de fases progresivas: una fase exploratoria, una fase de desarrollo de los indicadores, y una fase de producción. En 1992, el Proyecto INES comenzó a publicar *Education at a Glance*, que se convirtió en una "publicación insignia" de la OCDE (OCDE, 1996).

El Proyecto INES se organizó a través de varias redes. Una de ellas, la Red A, que fue responsable de la elaboración de indicadores sobre los resultados del aprendizaje. Los miembros de la Red A reunieron datos de varias evaluaciones internacionales para la publicación de *Education at a Glance*. Los datos de los resultados se compilaron y fueron derivados de los estudios de la IEA, la Evaluación Internacional del Progreso Educativo (IAEP por sus siglas en Inglés), y las IALS. Los miembros de la Red A se mostraron insatisfechos con los datos de los resultados recibidos de los estudios de la IEA. Optaron por desarrollar otra estrategia de datos que se presentó en 1995 a los miembros del Proyecto INES.

Una estrategia para la producción de rendimiento estudiantil sobre una base regular se basaba en los elementos fundamentales para una evaluación de estudiantes de la OCDE. Se trataba de la creación de una nueva fuente de datos que formulara indicadores periódicos sobre los resultados de alumnado. La estrategia de los nuevos datos también dio lugar a una serie de recomendaciones para la organización y creación de un organismo descentralizado, encargado de la administración y la creación de consenso, la contratación de los trabajos de evaluación a una agencia o a un consorcio de organismos a través de un proceso de licitación, así como la recogida de datos nacionales llevados a cabo por los Estados participantes (OCDE, 1995). La versión final de la estrategia fue aprobada en 1997. Poco después, el Consejo de países participantes (*Board of Participating Countries*, BPC por sus siglas en Inglés)⁸ fue creado para administrar el proyecto de recogida de " *indicadores sobre los conocimientos, las habilidades y competencias de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias*" (OCDE / INES 1997: 12, s.16).

En octubre de 1997, el Consejo (BPC) puso en marcha su proceso de licitación. Se recibieron tres propuestas, una de la Universidad de Bourgogne (Francia), otra de un consorcio liderado por el Centro Australiano para la Investigación Educativa (*Australian Centre for Educational Research*, ACER por sus siglas en inglés), y un tercer consorcio entre la IEA y la Universidad de Boston (EEUU). ACER ganó el contrato para la administración de la evaluación. El consorcio ACER propuesto para generar nuevos conocimientos, estaba más orientado hacia la preparación para la vida y la alfabetización más que hacia el contenido curricular (*Interview Respondent 14*, 27 de agosto de 2006).

Las tareas más importantes que los fundadores de una evaluación basada en la OCDE tuvieron que emprender fueron el desarrollo de los marcos de trabajo de la evaluación y la selección de los temas junto a los expertos y técnicos. Los marcos debían estar creados y publicados en 1999. El primer ciclo PISA de la OCDE se programó para el año 2000, el segundo para 2003 y el tercero en 2006. Cada ciclo debía encargarse de un campo específico: la lectura era el área principal para el año 2000, las matemáticas en 2003 y las ciencias en 2006.

La legitimidad de la OCDE como autoridad en el campo de la evaluación internacional se basaba en la experiencia de las comunidades de práctica que se inscribieron en su red de asociaciones. Se formaron tres grupos de expertos, uno para cada una de las áreas de evaluación. Los presidentes de estos grupos de expertos fueron seleccionados por la experiencia y liderazgo en sus respectivos campos. También hubo una motivación geopolítica para que la representación incluyera a un americano, un europeo y un británico (Morgan, 2009, p. 135). Varios expertos y técnicos fueron invitados a formar parte del Grupo Asesor Técnico. Se incluyeron otros representantes, como los miembros del consorcio ACER y destacados expertos y técnicos que también estaban implicados en los estudios de la IEA (Morgan, 2009, p. 136).

El éxito de la prueba PISA se debe en gran parte a su capacidad técnica y a las relaciones, que se habían construido por los expertos implicados con la comunidad internacional en la evaluación de los estudiantes. También se atribuye a las relaciones de poder que se crearon mediante la aplicación del enfoque PISA para definir los resultados del aprendizaje. El instrumento PISA puede ser utilizado por los responsables de política educativa para legitimar lo que cuenta como conocimiento a través de la codificación y la

⁸ En marzo de 2004, el BPC cambió de nombre y se convirtió en la Junta de Gobierno de PISA (PGB).

medición de un objeto llamado “alfabetización”. Este nuevo enfoque de la medición de la alfabetización nace en las IALS donde la alfabetización se asoció con un conjunto de habilidades que los adultos necesitaban para funcionar en la nueva era de la información. Las habilidades de alfabetización eran vistas como un “elemento del capital humano”, que contribuye tanto al “desarrollo personal” como al “rendimiento económico y social” (OCDE y Statistics Canada, 2000, p. 61).

La Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (*International Adult Literacy Survey*-IALS) había construido una nueva técnica para cuantificar el capital humano. En lugar de confiar en el rendimiento escolar como medida para la formación del capital humano, los trabajadores podían ser directamente evaluados por sus niveles de alfabetización funcional. Por otra parte, la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (IALS) ha requerido la coordinación de varios agentes dentro de la arquitectura global de la educación, como la OCDE, EUROSTAT y el Instituto de la UNESCO para la Educación.

PISA parte de este enfoque para medir el capital humano. La primera publicación de PISA, que introdujo el marco de evaluación, señaló que

“los indicadores están diseñados para contribuir a la comprensión de la medida en la cual los sistemas educativos de los países participantes preparan a sus estudiantes para convertirse en aprendices de por vida y para jugar un papel constructivo como ciudadanos en la sociedad” (OCDE, 1999).

El discurso estaba enfocado a regir la conducta de los estudiantes como aprendices a lo largo de la vida y como ciudadanos. El objetivo subyacente que unificó a los Estados miembros de la OCDE fue que era capaz de medir el potencial de la competitividad internacional, de su fuerza de trabajo en una economía basada en el conocimiento. El marco de evaluación cuantificaba el nivel de alfabetización de los trabajadores en términos de capacidades de lectura, matemáticas y ciencias.

Considerando que la IEA mide el desempeño del estudiante de acuerdo con los currícula nacionales, la OCDE creó una evaluación que mide las competencias de los estudiantes para una economía global. Los elementos de la prueba desarrollados por PISA parten de un nuevo Currículum que se basa en la competencia en vez de en el currículo. En lugar de tener escuelas produciendo trabajadores aptos para el mercado laboral local, las escuelas ahora se conciben para la producción de trabajadores adecuados para el mercado laboral internacional, cuyas competencias se evalúan a los 15 años.

A pesar de los efectos producidos por estas relaciones de poder, PISA sigue siendo una entidad frágil. Los análisis estadísticos, la codificación, categorización y la producción de la prueba PISA requiere que sus datos se perciban como de alta calidad, confiables, válidos, legítimos y relevantes. Es precisamente este trabajo de medición lo que contribuye a la fragilidad de PISA. Las controversias y los debates que invadieron la IEA continúan plagando PISA, y en general, a la ciencia empírica de la evaluación estudiantil. Estas áreas incluyen el sesgo cultural, las exclusiones de estudiantes de las pruebas, la calidad de las evaluaciones, la expansión de la evaluación para incluir a los países menos desarrollados, la sobreinterpretación de los resultados y la construcción de los ítems de la prueba⁹.

⁹ Para más detalles, ver Morgan (2009), Capítulo 9

8. Conclusión

Uno de los entrevistados describió PISA de la siguiente manera: " *PISA es un motor de rendición de cuentas. No te dice casi nada acerca de la enseñanza y el aprendizaje. Te dice que hay un problema, pero no cómo arreglarlo*" (Interview Respondent 7, 9 junio 2006).

PISA, como motor de rendición de cuentas, ofrece una medida para la evaluación del desempeño de los estudiantes y de las escuelas. Los resultados de PISA se presentan en los medios de comunicación en forma de tablas de clasificación y *rankings*. Despiertan interés público. Los resultados de PISA proporcionan a los legisladores y a políticos una herramienta para la promulgación de las reformas educativas y para reforzar el apoyo a las mismas. Sin embargo, PISA y otras evaluaciones internacionales similares siguen siendo frágiles. Están plagadas de dificultades técnicas, controversias y debates que (temporalmente) se resuelven por grupos de expertos. El reto sigue siendo la cuantificación de los resultados psicológicos que no poseen propiedades físicas.

PISA refleja la formación de un bloque de poder que en este momento de la historia se ha convertido en un sistema concertado. Este modelo surge de tres relaciones superpuestas: relaciones superpuestas de capacidad técnica, relaciones de poder y relaciones de comunicación. PISA, en su configuración actual, satisface las necesidades de los políticos, los legisladores y las organizaciones internacionales y regionales como motor de rendición de cuentas para el gobierno de la educación en el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Aubrey, H. (1967). *Atlantic economic cooperation: the case of the OECD*. New York: Frederick A. Praeger, Publishers.
- Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy, *Comparative Education*, 34(2), 119-130.
- Bottani, N. & Vrignaud, P. (2005). *La France et les évaluations internationales*. Paris: Haut Conseil de l'évaluation de l'école.
- Bowker, G. & Star S.L. (1999). *Sorting things out: Classification and its consequences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Brown, W. (2003). Neoliberalism and the end of liberal democracy. *Theory & Event*, 7(1).
- Bybee, R. (1997). *Achieving scientific literacy: from purposes to practices*. Portsmouth: Heinemann.
- Chabbott, C. (2003). *Constructing education for development: International organizations and education for all*. New York: Routledge Falmer.
- Deacon, B. (1997). *Global social policy. International organizations and the future of welfare*. London: Sage.
- Djelic, M.L. & Sahlin-Andersson, K. (2006). Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation. In M.L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (Eds.). *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Downing, J. & Dalrymple-Alford, E. C. (1974-1975). A methodological critique of the 1973 IEA Survey of Reading Comprehension Education in 15 Countries. *Reading Research Quarterly*, 10(2), 212-227.

- Foot, M., MacFarlane, S.M. & Mastanduno, M. (2003). Introduction. In M. Foot, S.M. MacFarlane & M. Mastanduno (Eds.), *US hegemony and international organizations: the United States and multilateral institutions*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Foshay, A., Thorndike, R., F. Hotyat, D. Pidgeon & D. Walker (1962). *Educational achievements of thirteen-year-olds in twelve countries*. Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- Foster, P. (1991). C. Arnold Anderson: A personal memoir, *Comparative Education Review* 35(2), 215-221.
- Foucault, M. (1983). Afterword. The subject and power. In H.L. Dreyfus & P. Rabinow (Eds.) *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fujimura, J. H. (1987). Constructing 'do-able' problems in cancer research: Articulating alignment, *Social Studies of Science* 17(2), 257-293.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford and New York: Oxford University Press [Ed. Cast. Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal, 2007]
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalisation and education policy*. London: Pergamon Press.
- Husén, T. (1973). Foreword In L.C. Comber & J.P. Keeves (Eds.) *Science education in nineteen countries. An empirical study*. Stockholm: Almqvist and Wiksell and New York: Wiley.
- Husén, T. (1979). An international research venture in retrospect: The IEA surveys. *Comparative Education Review*, 23(3), 371-385.
- Husén, T. & Postlethwaite, N. (1996). A brief history of the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). *Assessment in Education*, 3(2), 129-141.
- IEA (2007). Brief history of the IEA. IEA website: http://www.iea.nl/brief_history_of_iea.html, last accessed April 27, 2010.
- IEA Publications (1974). *Comparative Education Review* 18(2), 327-329.
- Jacobsson, B. & Sahlin-Andersson, K. (2006). Dynamic of soft regulations. In M.L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (Eds.) *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Jones, P. (2006). *Education, poverty and the World Bank*. Rotterdam and Taipei: Sense Publishers.
- Jones, K. & Duceux N. (2006). Neoliberalism in the schools of Western Europe. *Our Schools/Our Selves*, 15(3), 93-111.
- Karns, M. & Mingst, K. (1990). The United States and Multilateral Institutions: A Framework for Analysis. In M. Karns & K. Mingst (Eds.) *The United States and Multilateral Institutions. Patterns of Changing an extra space may be needed here Instrumentality and Influence*. Boston: Unwin Hyman.
- Mahon, R. (2005). The OECD and the Reconciliation Agenda: Competing Blueprints. Paper prepared for "Challenges and Opportunities Faced by European Welfare States: The Changing Context for Child Welfare", a conference held 7-8 January 2005 St. Anne's College, University of Oxford, Oxford, UK.
- Mahon, R. & McBride, S. (2009) (Eds.). *The OECD and transnational governance*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Martens, Kerstin, et. al. (2010). *Transformation of education policy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

- Mitchell, K. (2006) Neoliberal governmentality in the European Union: education, training, and technologies of citizenship. *Environment and Planning D: Society and Space*, 24(3), 389-407.
- Morgan, C. (2006). A retrospective look at educational reforms in Ontario. *Our Schools/Our Selves* 15(2), 127-141.
- Morgan, C. (2009). *The OECD Programme for International Student Assessment: Unraveling a knowledge network*. Saarbrücken: Verlag.
- OECD (1983) *Activities of OECD in 1983*. Report by the Secretary-General. Paris: OECD.
- OECD (1995) Data strategy for network A. Presented at the General Assembly of the INES Project, Lahti, Finland, 12-15 June. [GA-95-8]
- OECD (1996). *Education at a Glance. Analysis*. Paris: OECD.
- OECD/INES (1995). Network a meeting record. Network a plenary meeting. March 28-31.
- OECD (1999). *Measuring student knowledge and skills. A new framework for assessment*. Paris: OECD.
- OECD/INES (1997). International indicators of educational systems. Network a strategy for student achievement outcomes. March. [DEELSA/ED/CERI/CD(97)4]
- OECD and Statistics Canada (2000). *Literacy in the information age*. Paris: OECD.
- Owen, E., Hodgkinson, G.D. & Tuijnman, A. (1995). Towards a strategic approach for developing international indicators of student achievement. In OECD, *Measuring what students learn*. Paris: OECD.
- Papadopoulos, G. (1994). *Education 1960-1990. The OECD Perspective*. Paris: OECD.
- Porter, W & Webb, M. (2004). The role of the OECD in the orchestration of global knowledge networks. Paper prepared for the International Studies Association Annual Meeting, Montreal.
- Postlethwaite, N. (1966). International project for the evaluation of educational achievement (I.E.A.), *International Review of Education*, 12(3), 356-369.
- Rose, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. In A. Barry, T. Osborne, & N. Rose (Eds.), *Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism, and rationalities of government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rubenson, K. (1999). Adult education and training: The poor cousin. An analysis of OECD reviews of national policies for education. *Scottish Journal of Adult and Continuing Education*, 5(2), 5-31.
- Sahlin-Anderson, K. (2000). *National, international and transnational constructions of New Public Management*. Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research.
- Salzman, J. & Terracino, J. B. (2006). Labour rights, globalization and institutions: The role and influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development. In V.A. Leary & D. Warner (Eds.), *Social issues, globalisation and international institutions*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Schoenfeld, S. (2002). Making mathematics work for all children: Issues of standards, testing, and equity. *Educational Researcher*, 31(1), 13-25.
- Star, S. L. (2002). Infrastructure and ethnographic practice. Working on the fringes. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 2002, 14(2), 107-122.

Vinovskis, M.A. (1998). *Overseeing the Nation's Report Card. The creation and evolution of the National Assessment Governing Board (NAGB)*. Washington D.C.:U.S. Department of Education.

Woods, N. (2002). Global governance and the role of institutions. In D. Held & A. McGrew (Eds.), *Governing globalization. Power, authority and governance*. Cambridge: Policy Press.

World Bank (2007). *Toward high-quality education in Peru standards, accountability, and capacity building*. Washington, D.C.: The World Bank.