

**VOL. 17, Nº 2 (mayo-agosto. 2013)**

ISSN 1138-414X (edición papel)

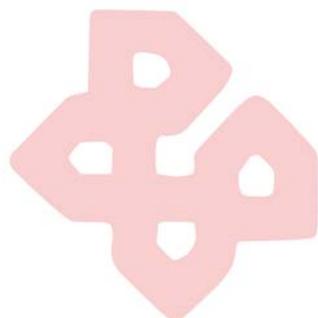
ISSN 1989-639X (edición electrónica)

Fecha de recepción 24/04/2013

Fecha de aceptación 06/06/2013

## **PISA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO. LA HISTORIA DETRÁS DE LA CREACIÓN DEL PROGRAMA PISA**

*PISA as a political instrument: One history behind the formulating of the PISA programme*



*Ulf P. Lundgren*

*Uppsala University*

*E-mail: [ulf\\_p.lundgren@edu.uu.se](mailto:ulf_p.lundgren@edu.uu.se)*

### **Resumen:**

*El objetivo principal de este artículo es el análisis histórico que se halla en el desarrollo de las evaluaciones internacionales como mecanismo de gobernación.*

*Así, el autor analiza el contexto económico y político que ha servido de base para las evaluaciones internacionales en general y PISA en particular. Se describe la génesis de la evaluación educativa desde el siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX como un primer hito en el desarrollo de la evaluación educativa, una vez establecida la idea de la evaluación como base para las reformas educativas y cada vez más ligada a las posiciones sociales y salarios.*

*Palabras clave: PISA, currículum, gobernanza, evaluaciones internacionales, sociedad del conocimiento, investigación comparada.*

### **Abstract:**

*The main focus of his historical analysis is on the development of international assessment as a device for political governing.*

*Thus, the autor analyses the economic and political context which formed the background for international assessment in general and PISA in particular. It traces the genesis of educational assessment back to the 19th century and identifies the early decades of the 20th century as a first milestone in the development of educational assessment, when the idea of the evaluation as a base for educational reforms was established and educational assessment was increasingly linked to social positions and salaries.*

**Key Words:** PISA, Curriculum, Governance, International Evaluations, Knowledge Society, Comparative Research

## 1. Introducción

A principios de los noventa, Iván Illich nos recordó que era el momento de celebrar el aniversario de los 500 años de la creación del sector educativo, y por tanto de la escolarización, entendida como un sistema de ideas de poder y control sobre el conocimiento (Illich, 1981). Se refería al establecimiento de un sistema de control estatal sobre los textos escritos y por consiguiente, al dominio de la alfabetización. Esta distinguida idea fue presentada en la Corte Española el 18 de agosto de 1492. El mes de agosto de ese mismo año se recuerda como el momento en el que la Reina Isabel de España finalmente accedió a las peticiones de Colón y le permitió navegar a las Indias. Pero Illich cuenta otra historia. El 18 de agosto, la Reina fue cortejada por lo que hoy llamaríamos un lingüista. Su nombre era Elio Antonio de Nebrija. De Nebrija publicó una gramática de la lengua castellana. En ese momento, en Europa una gramática era un reglamento de cómo una lengua se debe utilizar, no una descripción de cómo se utiliza una lengua. De Nebrija había descubierto que el latín hablado se había convertido en una suerte de galimatías y dejado de ser una lengua común bien estructurada. Durante veinte años trató de reconstruir el latín clásico en España, pero todo fue en vano. En su lugar, se le ocurrió que sería mejor escribir una gramática para el lenguaje popular, el castellano. Y esta gramática fue la que presentó a su Reina. Sin embargo, su idea resultó ser más sofisticada que un simple conjunto de reglas lingüísticas. La mera idea que había detrás de la introducción de una gramática constituía un nuevo peligro. Un riesgo evidente como consecuencia de la nueva innovación técnica, a saber, las técnicas de impresión. Debido a esta invención, el pueblo había aprendido a leer y proliferaron todo tipo de folletos y panfletos que fueron libremente distribuidos. Y muchos de estos textos presentaban ideas que amenazaban al poder y a la Reina. Se publicaron ideas que cuestionaban lo que no debía ser cuestionado. Y además, la gente estaba leyendo en silencio. Esta fue también una nueva invención. Antes, cuando había pocos textos que leer, la lectura se realizaba en voz alta (véase Saenger, 1997). La lectura en silencio es, por supuesto, más difícil de controlar. Según el mensaje alto y claro de Nebrija, la lectura debía ser controlada. La Reina, y por lo tanto el Estado, debía organizar la educación y enseñar a la gente a leer. Si se quería una educación eficaz y con resultados controlados, era necesario construir un lenguaje artificial. Este lenguaje artificial tenía que ser construido en base a unas normas centrales y organizado según los niveles de la estructura jerárquica del aparato estatal. De esta manera, la lectura podía ser controlada y el Imperio estaría a salvo de la contaminación de ideas subversivas.

Esta idea dio un giro radical al lenguaje hablado a diario por un pueblo, hacia una gramática dictada e impartida por instituciones especiales, fue un cambio dramático. Se trató, según Illich, de la invención del ámbito de la educación pública. También de la formación de la política educativa y de los dispositivos de control de resultados del aprendizaje. La Reina Isabel rechazó la propuesta. No veía ninguna ventaja detrás de este matrimonio entre el Imperio y el idioma. Se aferraba a la idea de que el lenguaje pertenecía

a la esfera privada de sus súbditos. Tales dudas e inhibiciones han sido excepcionales entre gobernantes posteriores.

El propósito de este artículo es presentar algunas reflexiones sobre el desarrollo de las evaluaciones internacionales como dispositivo para la gobernanza política. Con tal propósito, se centra en señalar los contextos económicos y políticos que han existido en las evaluaciones internacionales. Este es el punto de inicio para la presentación de cómo se formó el programa PISA. No voy a entrar en detalles, me centraré principalmente en las ideas que detrás de la creación de las pruebas. Finalmente, ofreceré algunas reflexiones sobre por qué PISA ha sido un eje central en las políticas educativas durante la última década.

## 2. El desarrollo de pruebas como medio para la gobernanza política

Las técnicas de medición educativa comenzaron a desarrollarse en el siglo XIX. El código revisado de Inglaterra a partir de 1862 es un ejemplo de un sistema de evaluación e inspección en el que se regula el apoyo financiero a las escuelas según los resultados (véase Musgrave, 1970; Lundahl y Waldow, 2009). Este sistema de “pago por resultados” aspiraba también a dirigir el sistema educativo.

El desarrollo de pruebas estandarizadas en educación corrió en paralelo al progreso de las mediciones de las facultades psicológicas, con precursores como Galton, y su libro *Inquires into human faculty* (1883), McKeen Catell con *Mental tests* (1890) y, por supuesto, Thorndike y su clásico *Introduction to the theory of mental measurement* (1902).

Con el desarrollo de los movimientos progresistas en Europa y en EE.UU. a finales de los siglos XIX y principios del XX, se estableció la idea de la evaluación como base para las reformas educativas. Desde principios del siglo pasado, la educación ha pasado a tener una importancia decisiva tanto para la sociedad como para el individuo. Los nuevos tipos de gobernanza y el no menos importante establecimiento de las democracias, demandaban educación. Sólo mediante la educación podría formarse el futuro. Para el individuo, la educación abrió las puertas a una nueva vida. Un paso hacia el poder de elección.

La educación se vio cada vez más vinculada a los salarios y a la posición en el mercado laboral. En un mundo moderno, era importante disponer de información sobre las posibles alternativas con el fin de tomar la mejor decisión. Por lo tanto, el concepto de evaluación se convirtió en una parte de la modernidad. Las evaluaciones educativas se convirtieron en un tema principal. O como dijo Ernest House (1980, p 16):

La Evaluación moderna es un descendiente directo del modernismo. La modernización supuso una liberación de la tradición, un cambio desde la incuestionable realidad marcada por la tradición, a un contexto social en el que todo puede ser cuestionado y modificado. Fue cambiar “lo dado” por la posibilidad de “elección”.

En esta educación moderna, la evaluación juega un papel central. Las técnicas de evaluación fueron desarrolladas en base al contenido curricular (Tyler, 1950; Kilpatrick y Johansson, 1994).

En las primeras décadas del siglo pasado, pudimos contemplar la formación de una primera cooperación internacional para el desarrollo de las evaluaciones. Un ejemplo es la Encuesta de Exámenes Internacionales (*International Examinations Inquiry*, IEI), creada en los años treinta (Lawn, 2008) con el objetivo de una cooperación internacional para el desarrollo

de pruebas. Este fue un primer intento de construir una red internacional en torno a la evaluación.

### 3. Evaluaciones internacionales para la investigación comparada

La idea de las evaluaciones internacionales con un enfoque comparado, llegó veinte años después. El 4 de octubre de 1957, se lanzó el primer satélite Sputnik. El 3 de noviembre del mismo año, el Sputnik-2 fue enviado al espacio con la perra Laika en su interior. La Guerra Fría y la competición espacial se intensificaron. El 12 de abril 1961, Alexejevitj Gagarin fue el primer hombre en llegar al espacio. Un mes después, el presidente Kennedy prometió que Estados Unidos llevaría un hombre a la Luna en una década. La carrera espacial encendió la mecha de la búsqueda de resultados en educación, sobre todo resultados en matemáticas y ciencias. Al año siguiente del lanzamiento del primer Sputnik, se creó la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA). Mi colega Torsten Husén fue uno de los fundadores y actuó durante muchos años como presidente. La idea era construir una red de investigadores que desarrollaran las pruebas necesarias para ser utilizadas en los estudios comparativos. La IEA fue en sus inicios un esfuerzo de investigación, pero con el tiempo las administraciones educativas también se involucraron.

No estoy insinuando la existencia de una causalidad simple, que la Guerra Fría produjera un interés internacional por las pruebas comparativas. La relación es más complicada. Pero las comparaciones internacionales resultaron fáciles de situar en la agenda política, en un momento en que surgían fuertes voces a favor de unos sistemas educativos competitivos. Los intereses políticos interactuaban con los intereses de la investigación.

En los años cincuenta, varios estudios sobre el crecimiento económico y las inversiones en educación, mostraron que estas tenían relación con el crecimiento del PNB (mejor PIB?) (Schultz, 1961), lo que a su vez redobló el esfuerzo por encontrar nuevos caminos para mejorar la educación y hacerla más eficaz. Se estableció la Teoría del Capital Humano, donde se identifican dos consecuencias. Una tendencia fue la focalización en los procesos cognitivos para la creación de modelos curriculares y principios didácticos. Una segunda tendencia consistió en la formación de una tecnología educativa eficaz. La conferencia de Woods Hole a finales de los años cincuenta se convirtió en el punto de partida para un período de desarrollo curricular en el que la obra de Piaget se consideró de una influencia importante (Bruner, 1960).

Es importante señalar que investigadores como Vygotskij sostenían una posición similar en la Unión Soviética sobre la investigación del desarrollo curricular (Jarosjevskij, 1974; Jarosjevskij y Lundgren, 1979).

Estas reformas curriculares que emanaban de EE.UU. supusieron un impacto en la mayoría de los países industrializados. Por supuesto, el trabajo de la IEA fortaleció la internacionalización del desarrollo curricular. Los resultados de la evaluación internacional fijaron el punto de vista político hacia la dirección por objetivos y contenidos en relación con unos resultados mensurables. Dentro del mundo de la educación, la idea de dirigir por objetivos y resultados fue central para las reformas, mucho antes de que el término de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) fuera acuñado. El aprendizaje y la enseñanza siempre han sido procesos formados por objetivos, contenidos y resultados. Resulta aún más evidente en los períodos de cambio que de estabilidad (Lundgren, 1988 y 2003).

Cuando la gobernanza educativa se centra en la medición de resultados, la validez de contenido es de un interés específico. El matemático holandés Hans Freudenthal señaló a mediados de los setenta que la validez del contenido de las pruebas de matemáticas resultaba problemático (Freudenthal, 1975), ya que su construcción se ajustó a la taxonomía clasificatoria de Bloom (Bloom, 1956) y no en base al contenido.

¿Cómo puede un experto valorar un examen que no pertenece a ninguno de los objetivos de su sistema nacional de enseñanza para tal población, o para tal o cual grado, es decir, que no está cubierto por ninguna asignatura de su programa nacional? (Freudenthal, 1975, p. 164).

Además, hubo problemas evidentes en la traducción. Similares críticas sobre la validez del contenido de las evaluaciones fueron expuestas por Urban Dahllöf (1971). Por lo tanto, la posibilidad de comparar los resultados de diferentes entornos educativos y planes de estudio fue cuestionada. Tales críticas tuvieron más adelante un impacto en el debate en torno a la construcción de las pruebas del programa PISA.

En los años setenta, el mundo industrial se enfrentaba a las nuevas condiciones económicas. Las crisis del petróleo de 1973 y 1979, así como la creciente competencia internacional fortaleció la presión sobre la eficiencia y la productividad de los sistemas educativos. En palabras del economista Schultz: “Ciertamente, la característica más distintiva de nuestro sistema económico es el crecimiento del capital humano” (Schultz, 1961, p 17). Tal afirmación se hace aún más evidente en los años setenta. Debido al cambio en el crecimiento económico, el espacio para las reformas quedaba limitado y las nuevas reformas tuvieron que ser financiadas con una mayor eficiencia. Las evaluaciones internacionales aumentaron en importancia dentro de las políticas nacionales y se amplió su alcance a otros países participantes. Bloom expresa la ambición de las pruebas internacionales como base para la mejora escolar de la siguiente manera:

Los informes de la IEA proporcionan datos de referencia para cada país según los cuales poder evaluar los futuros cambios educativos. Los instrumentos de la IEA y la sofisticación surgida alrededor de la evaluación en cada uno de los países, proporcionan métodos y procedimientos para la evaluación sistemática de la eficacia de los nuevos enfoques educativos (Bloom, 1974, p. 416).

Pero los años setenta también vieron un período de críticas en contra de los métodos cuantitativos. El Manifiesto de Cambridge<sup>1</sup> de 1972 ilustra muy bien tal criticismo. En este manifiesto se indicaba que existían pocas investigaciones orientadas a los procesos de enseñanza, y la atención se había centrado en demasía en el comportamiento de los estudiantes. La razón de todo esto fue un clima de investigación que reforzaba la precisión en la medición y en una combinación de los problemas escolares. Los nuevos modelos y métodos fueron la solución a este estado de cosas. .

En los años setenta, los sistemas educativos estaban siendo atacados por fallar en eficiencia y productividad, y la investigación educativa lo estaba por centrarse demasiado en estadísticas y psicometrías.

---

<sup>1</sup> Una conferencia internacional en el Churchill College, Universidad de Cambridge, el 20 de diciembre 1972 en la que se firmó un manifiesto reclamando un repertorio más amplio de los métodos utilizados en la evaluación educativa.

#### 4. Cambios en la producción y en la economía

A comienzos de los años ochenta, tiene lugar otro profundo cambio. Los dilemas en relación a las grandes instituciones gubernamentales del bienestar fueron sorprendentes. Se había producido una profesionalización continua dentro de estas instituciones, en otras palabras, contaban con personal más cualificado y profesionalmente dedicado que las hizo difícil de gobernar. La magnitud de las reformas dejaron poco espacio para la adaptación y con un menor crecimiento económico estas condiciones se acentuaron. El panorama político de muchos países cambió por los nuevos partidos que entraron en escena - como los verdes - los cuales seguían ideas políticas diferentes que los alejaba de lo tradicional y que no es fácil ubicar dentro de la izquierda-derecha (Granheim, Kogan y Lundgren, 1990).

La globalización y los problemas de gobernabilidad necesitaban soluciones nuevas. Se contemplaban dos de las principales alternativas. Una de ellas era la descentralización, y la otra crear una mayor competencia mediante el establecimiento de escuelas privadas. En muchos países, se renovaron los argumentos a favor de la descentralización. Se pudo caracterizar como una ideología estática, contemplada en un primer momento para el desarrollo local, proyectos de mejoramiento escolar y una evaluación basada en la escuela además de un cambio en la función de sus líderes. Es aquí cuando surge la nueva gestión pública (*New Public Management*) como "solución" (Nytell, 2006). La educación se convirtió, por tanto, en un escenario para consultores con el claro objetivo de aumentar la eficiencia y reestructurar la gestión.

La descentralización fue una solución más aparente que real. Sin embargo, desde un punto de vista internacional más amplio, el panorama no es tan claro. En EE.UU., así como en el Reino Unido, los cambios en la política educativa se pueden entender como un camino hacia la centralización. En EE.UU., la elaboración de normas se puede interpretar como una gobernanza federal de resultados nacionales. En el Reino Unido, la centralización era visible en el desarrollo de los planes de estudio, la rendición de cuentas, la elección de escuela, junto al desarrollo de la inspección y el control. Estos cambios se dirigían hacia la creación de resultados visibles y facilitar la elección de escuelas.

Los avances hacia la descentralización no se limitaron únicamente a la educación. (Weiler, 1988 y 1990). Hubo, independientemente de los cambios en la dirección de la formulación de políticas, algunas modificaciones básicas en la relación entre el Estado, la sociedad civil y la educación en general. Estos cambios empezaron a percibirse en los años 80 y se convirtieron en evidentes en los 90, tanto en el debate público como en la forma de gobernar.

#### 5. La sociedad del conocimiento

Un cambio importante ha repercutido en la relación entre la política y la economía nacional. La producción había transformado el capital y ahora pasa de estar ubicado en las herramientas y la maquinaria a estar bajo competencia humana.

El poder del capital ha pasado a ser de los poseedores del conocimiento. (Schön, 2000, p 521)

Movilizar empresas en las que la sustancia principal es la competencia humana, resulta más fácil que mover herramientas y maquinaria. Financiar las reformas mediante el

incremento de los impuestos, lo que en parte pudo hacerse durante el período de expansión, se limitó en una economía más global. Bajo una creciente dependencia de la economía internacional, las posibilidades de manejar la economía nacional y los incentivos para el crecimiento, han cambiado de naturaleza. Estos cambios han acentuado uno de los problemas básicos del Estado moderno, disponer una base profunda de legitimidad. Un cambio en la legitimación, bajo una situación de control económico mermado se ha convertido, en algunos casos, en el impulso necesario para convertir las costosas reformas del Estado en meras reconstrucciones simbólicas de instituciones ya existentes.

Como se ha señalado, la transformación de un mercado de trabajo estructurado por la producción industrial a un mercado de trabajo estructurado por la producción de servicios, la circulación de productos, la reproducción y, sobre todo, las nuevas tecnologías de la información, ha creado nuevas demandas y reformas. Se puede argumentar que las organizaciones tradicionales construidas para manejar la economía y la política de una sociedad industrializada moderna, ya no eran adecuadas para controlar una sociedad moderna. No pueden movilizar el apoyo a la acción. En consecuencia, las instituciones estatales, como las escuelas, no podían atraer ni aprovechar los intereses de los clientes o usuarios. La gobernanza tuvo que tomar otros caminos. Una forma de salir del dilema fue centrarse en los resultados y en la rendición de cuentas para lograr una educación más transparente.

La tendencia hacia la competencia global significó que las nuevas reformas no podían financiarse mediante una subida de impuestos. Tenían que ser financiados por el crecimiento económico. Aquí surge un dilema. El desarrollo de la producción - en la sociedad del conocimiento - exigió más de la educación. El aumento de recursos ha sido una necesidad de la expansión de la educación, pero los recursos son limitados, y en una economía más global, como hemos dicho anteriormente, los nuevos recursos no son tan fáciles de movilizar mediante el aumento de los impuestos. Una mayor expansión tuvo que ser financiada a través de nuevas formas y mediante el aumento de la productividad. Y esto a su vez significaba controlar los resultados educativos.

Las expectativas creadas por una mayor eficiencia y productividad, han exigido objetivos concretos y una dirección firme. Pero lo que pudimos ver, en los años 70 y 80, fue que el gobierno y la administración se debilitaron y aparecían fragmentados. Una explicación fue la división en pequeñas fracciones de los partidos políticos, obligando la creación de coaliciones frágiles. Se ha argumentado que la capacidad histórica de los gobiernos para ser fuertes y ser capaces de rechazar demandas, se perdió en los años 70 (Crozier, 1977). Esto, a su vez, creó un aumento de la sensibilidad hacia el poder ejercido por los grupos de presión, lo que llevó a una sobrecarga de demandas sobre los funcionarios con poder de decisión.

La autoridad política de un gobierno y su administración se compone de dos elementos: su eficacia y el consenso público. La eficacia y el consenso están relacionados, pero pueden entrar en conflicto. Con el fin de garantizar el consenso de los electores, se formaron grupos de interés más amplios y asociaciones. Esto creó nuevos problemas. Cuantas más organizaciones se formaban, más negociaciones fueron necesarias para apoyar cualquier línea de acción o reforma. Se creó un contexto de negociación cooperativa. Esto pudo dar lugar a la indiferencia y a la desmotivación ciudadana (Rose, 1980).

Estos problemas parecieron ocurrir con bastante frecuencia en las administraciones educativas, con el resultado de que documentos tales como los planes de estudios, se convirtieron en abstractos y permitieron diversas interpretaciones. Por lo tanto, estas fuerzas

actuaron en contradicción con lo que era necesario para las reformas en un nuevo contexto político: objetivos concretos y una dirección firme. Y aquí podemos ver los cambios en la dirección del discurso curricular. Por lo que una vez más surge una paradoja. La descentralización requiere dirigir más hacia los resultados, pero al mismo tiempo los objetivos expresados en los proyectos curriculares resultan abstractos y difíciles de evaluar.

Además, muchos de los cambios señalados hasta ahora han sido sólo una parte de los cambios más complejos acontecidos en las condiciones del liderazgo político. Hay razones - en este contexto - para prestar atención a una diferenciación dentro del propio aparato estatal. Para ser capaz de controlar la dirección hacia objetivos definidos políticamente, la administración educativa debe ser capaz de clasificar objetivos, fijar prioridades e identificar las necesarias acciones alternativas que mejor se ajuste a las condiciones económicas. Una fuerte especialización y división del trabajo han sido la base para la toma de decisiones. Esta especialización tiene como consecuencia la división del propio aparato, con el riesgo de perder la perspectiva global necesaria para la toma de dichas decisiones.

Durante los años 80 y 90, ha resultado cada vez más evidente que los modelos anteriores de planificación no se podían utilizar. Durante la expansión, la especialización de la administración fue una solución práctica. Ante la necesidad de adoptar nuevos tipos de decisiones bajo un contexto social diferente, la organización existente parecía incapaz de actuar racionalmente. Con unos recursos limitados, diversos sectores se vieron obligados a competir unos con otros. En algunos lugares, una consecuencia de esta competitividad creciente fue la ampliación de los objetivos educativos con la finalidad de hacer que el sector se mostrara tan importante o más que otros sectores. Esta ampliación de objetivos se vio reforzada por la necesidad de satisfacer las diversas, y, a menudo, diferentes demandas. Una vez más, podemos ver la contradicción entre lo producido y lo que se necesitaba. Y de nuevo, los objetivos se volvieron más abstractos cuanto más claramente se necesitaban.

Lo que muchos politólogos señalaron (Wildavsky, 1976) en los años 70, fue que el liderazgo político tuvo problemas para tomar la iniciativa para una reforma política activa. Pudimos ver ejemplos de una fragmentación de la administración educativa, creando así problemas relativos a la planificación general y la capacidad de dominar grupos complejos de problemáticas interrelacionadas. También pudimos ver la tendencia hacia una mayor elaboración de políticas llevadas a cabo por la propia Administración.

Para hacer frente a estos problemas con la denominada descentralización, fueron necesarias nuevas formas de gobernanza. Una de las características básicas de los sistemas centralizados es que se rigen por los recursos, es decir, por el sistema económico, y por lo tanto están fuertemente regulados. El currículum está bastante detallado en los programas y libros de texto, así como en la formación del profesorado. El movimiento hacia la descentralización o una mayor competencia del mercado debilita la dirección marcada por los recursos económicos. A ello le sigue una desregulación, o al menos un re-regulación. Lo que queda para un sistema descentralizado es entonces fortalecer el sistema curricular y el sistema de evaluación, es decir, regido por objetivos y resultados, si entendemos que el objetivo de un sistema educativo es promover la igualdad y producir un valor común.

Para dirigir la educación mediante la expresión los objetivos a alcanzar y evaluación de los logros, se exigen nuevas condiciones de gobierno. Para mantener un dispositivo de dirección, los objetivos deben ser claros. He aquí un nuevo problema. Si, como se ha dicho anteriormente, uno de los problemas del gobierno es que, como resultado de la presión de diversos grupos y de un sector fragmentado y especializado, los objetivos se vuelven más

amplios y abstractos, entrando en contradicción estos procesos con las exigencias de una dirección por objetivos. Una forma de salir de este dilema es reorganizar la administración y renovar la estrategia a seguir. Debe añadirse otro argumento a favor: el rápido cambio de los conocimientos.

Bajo un nuevo y cambiante tipo de producción y de la economía, junto con la globalización y los dramáticos cambios en cuanto al volumen y estructura del conocimiento, tenemos que entender que cada vez es más difícil planificar centralmente el contenido de la educación. Más descentralización significa que tenemos que asumir el control de los contenidos bajo nuevas perspectivas. Al pasar de una dirección central hacia una local, la cuestión de quién asume la responsabilidad se agudiza. Así, el movimiento hacia la descentralización requiere centrarse en la capacidad de los docentes y su responsabilidad profesional.

El acceso a la información está aumentando rápidamente. Las escuelas entendidas como instituciones fueron creadas en una sociedad pobre de información. Se refleja en la forma en la construcción del currículum. En la sociedad de la información, la base del currículum ya no puede basarse en la organización y el orden de los contenidos. Nos estamos acercando a un giro copernicano, en el que los currícula deben basarse en cómo el conocimiento se estructura y articula en conceptos, teorías, modelos y competencias básicas, lo que a su vez debe expresarse en términos de objetivos. En la realización de dicho cambio, la construcción curricular y sus procesos han de modificarse. Esto significa nuevas formas de especialización dentro de los órganos administrativos, que representen intereses distintos a los relacionados con los contenidos y materias escolares específicas.

Existe un argumento fundamental a favor del gobierno mediante otro tipo de objetivos y resultados. Recursos y normativas pueden controlar las áreas en las que tenemos un conocimiento profundo acerca de las relaciones entre objetivos y métodos. Tomando un sencillo ejemplo sobre políticas de tráfico, sabemos que existe una relación directa entre la velocidad, las condiciones de las carreteras y los accidentes, que se pueden controlar mediante recursos y normas. Por otra parte, cuanto menor es el conocimiento general sobre la relación entre objetivos y métodos, más aplicable es la dirección por objetivos. Lo mismo sucede cuando las competencias de una futura vida laboral son difíciles de predecir. Sin embargo, esto a su vez exige personal cualificado que tenga las habilidades y conocimientos necesarios para adaptarse a circunstancias específicas.

Hasta aquí he tratado de trazar las líneas principales de los cambios acontecidos en la educación durante los años setenta y ochenta. Estos cambios y discursos educativos son el trasfondo del proyecto INES de la OCDE, que se trata con más detalle un poco más adelante.

A finales de los años ochenta, el 9 de noviembre de 1989, cayó en pedazos el Muro de Berlín. Tres años más tarde, el 1 enero de 1992, se extinguió la Unión Soviética junto con la Guerra Fría. La amenaza provocada por los bloques de superpotencias se había atenuado. La competición ya no radicaba en la dominación territorial. Resultó más bien en una competencia por el poder económico y el crecimiento, una competición que también debía adaptarse a los cambios ambientales. En la década de los noventa, con la llegada de las TIC e Internet, la información y el conocimiento cambiaron radicalmente.

Los temas dominantes durante los años 90 fueron el rol profesional del docente, la gestión escolar y el liderazgo educativo. Esto tiene que entenderse como una consecuencia de los cambios esbozados anteriormente. La dirección por objetivos requiere objetivos claros. Al

mismo tiempo, estos objetivos deben dejar espacio para la interpretación y aplicación. La esencia de los objetivos es que no se constituyen como reglas. Los objetivos tienen que ser propiedad de aquellos que tienen la responsabilidad de ponerlos en práctica. Aquí, la esencia de los objetivos se une a la esencia del profesionalismo, en el sentido de tener una base de conocimientos para interpretar y concretar unas metas en relación con los procesos de enseñanza y aprendizaje. Y, además, exige una clara división de responsabilidades y, por lo tanto, de rendición de cuentas.

En resumen, los cambios en la producción y en la economía crearon una presión sobre el desarrollo de una sociedad del bienestar en expansión. Los movimientos hacia la descentralización y la privatización pueden interpretarse como dos formas de resolver los problemas acontecidos. Ambas soluciones exigen cambios en los programas y en las evaluaciones. La contradicción que he tratado de señalar es que el cambio del panorama político y administrativo funcionaron de un modo en el que los objetivos se hicieron más abstractos. El cambio hacia lo que puede describirse como la “tercera revolución industrial” requirió de nuevas habilidades y competencias que reforzaron las dificultades de articular unos objetivos de forma precisa.

Este cambio modificó las condiciones requeridas para una comparación internacional de las evaluaciones. El historiador alemán Reinhard Koselleck utiliza el término “temporalización” en su investigación sobre cómo los conceptos cambian de significado con el tiempo (Koselleck 1979, 2003, 2006). La evaluación internacional es un concepto que ha sido temporalizado. Se ha movido desde un contexto de Guerra Fría hacia un mundo amenazado por el cambio climático los conflictos entre religiones y una economía global.

## 6. El contexto de PISA

Estos apuntes sobre una emergente “sociedad del conocimiento” tienen la intención de ofrecer un contexto para el desarrollo del programa PISA. En 1968, la OCDE creó un centro específico para la Investigación e Innovación Educativa - CERI por sus siglas en Inglés - (Papadopoulos, 2006). Es innecesario decir que 1968 fue un año de especial importancia en la historia de la educación. CERI se convirtió, junto con la Comisión de Educación, en un importante instituto político (Waldow, 2006).

Durante los años setenta y ochenta, participé en varias actividades de la OCDE, incluyendo una evaluación del sistema escolar en Noruega. En los ochenta estuve involucrado en el “Programa de análisis de indicadores de sistemas educativos” (*International Indicators of Education Systems* INES). Este ambicioso programa estuvo destinado a la construcción de un sistema de estadísticas educativas con el fin de permitir comparaciones entre países de la OCDE. Tal sistema estadístico tenía, por supuesto, un impacto en las políticas nacionales. En un mundo global, los indicadores internacionales ofrecían un apoyo a los argumentos a través de una fuerza competitiva. Un activo defensor de una estadística de la OCDE fue Estados Unidos. El trasfondo estaba, por supuesto, en la sociedad del conocimiento y la renovación de la teoría del capital humano (OCDE, 1998, 2000, 2001).

En julio de 1991, me convertí en Director General de una nueva agencia gubernamental sueca, la Agencia Nacional para la Educación, con el objetivo de desarrollar el sistema escolar en Suecia. La Agencia sustituyó a la Junta Nacional de Educación, que se estableció en 1919. El Director General de aquella también fue miembro de la junta del CERI. Trabajé allí durante nueve años, los dos últimos como presidente. Por mi implicación en el

INES (*International Indicators of Education Systems*), me convertí en un miembro del grupo de dirección del mismo. El programa INES causó un impacto en las estadísticas producidas por los países de la OCDE. Quiero decir que en general, la calidad aumentó considerablemente. Al mismo tiempo, era obvio que los datos recogidos también tuvieron un efecto en la dirección. Aunque la OCDE carece de poder para cambiar las políticas, influye en ellas. Ese dispositivo de control fue una de las varias razones por las cuales era importante una Asamblea General que tuviera un apoyo claro de los países miembros.

Cada dos años, la Asamblea General decidía el desarrollo del programa. Las estadísticas se publicaban anualmente en *Education at a Glance*. Con el tiempo, resultó obvio que el interés político creció, como así lo demostraron las reuniones de ministros.

Uno de los problemas que tuvo que afrontar el proyecto desde el principio, era la manera de obtener los resultados del aprendizaje. Los únicos datos internacionales disponibles que existían eran los recogidos por la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*). Tras negociar con la IEA, tuvimos acceso a los datos de los países miembros de la OCDE. De este modo podían, después de revisarse, ser presentados en *Education at a Glance*. Sin embargo, esto era un asunto problemático. Cuando INES obtenía los datos, éstos ya habían sido publicados de otra forma y perdido su novedad. Cuando los resultados se publicaban en *Education at a Glance*, se había tardado tanto tiempo que los datos provenían de un momento político de poco o ningún interés.

No era posible alargar en el tiempo la utilización de los datos facilitados por la IEA debido a que las pruebas iban variando. El número de países participantes varió también, lo cual causó que el análisis comparativo tuviera diferentes puntos de referencia en función de las distintas pruebas.

La puesta en marcha de un estudio de los resultados por el INES (*International Indicators of Education Systems*) ha ocurrido en varias ocasiones. Tom Alexander, en ese momento director de CERI, abogó por un programa administrado por la OCDE. No voy a entrar en las negociaciones entre IEA y CERI. La decisión fue tomada y se formó un grupo directivo para formular una especificación del programa de evaluación que se requería- PISA *Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes*. Me convertí en miembro del grupo de dirección de PISA y trabajé en él hasta 2000. Como presidente de CERI me preparé para presentar los avances en la Asamblea General en Tokio en agosto de 2000. Debido a una enfermedad aguda, tuve que abandonar antes de que el programa entrara en funcionamiento.

A medida que PISA progresaba, la Unión Europea comenzó a sugerir la creación de un programa de evaluación propio. Dos sistemas paralelos de pruebas habrían sido demasiado onerosos para los países de la UE. Aún no hemos llegado al final de esta historia.

El principal problema a solventar fue la construcción de una prueba que permitiera un análisis extendido en el tiempo. Las críticas de Hans Freudenthal sobre la validez del contenido de la prueba de matemáticas utilizada por IEA resultaron importantes. Lo que también resulta importante señalar son los giros en las discusiones curriculares de los años ochenta y noventa cuando el concepto de competencia entró en escena. Estos debates reflejaban los cambios en la producción y en la economía, así como los giros de las políticas en educación, que hacían hincapié en la gestión por objetivos y resultados, como se señalaba anteriormente.

Las deliberaciones que manteníamos en el grupo de dirección, se centraban a menudo en torno a los actuales cambios en las políticas educativas. Waldo Hutmacher, miembro del

grupo - profesor de sociología en la Universidad de Ginebra - abogó por centrarse en las competencias. Estos debates fueron alimentados por el trabajo realizado por el Servicio de Pruebas Educativas (*Educational Testing Service*) de EE.UU. Ellos desarrollaron una prueba que medía el grado de facilidad de lectura de manera que ampliaba el concepto de alfabetización, ya que abarcaba no sólo la capacidad de decodificar y leer, sino también la comprensión de textos.

Este concepto de “alfabetización” (*literacy*) comenzó a aparecer en paralelo con el de competencia. La OCDE y CERI publicaron un proyecto en el que el *Educational Testing Service* mostraba un test para la medición de las habilidades de los adultos - el Estudio Internacional sobre Alfabetización de Adultos - (IALS por sus siglas en inglés). Statistics Canada se ocupó de la recolección de datos y del diseño. En 1994, se llevó a cabo la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS). La idea básica era estudiar “perfiles comparables de lectoescritura a través de las fronteras físicas, lingüísticas y culturales”. Se incluyó también un estudio sobre la participación en la educación y formación de adultos. Los resultados apuntaron a una posible fuerte relación entre el nivel de lectoescritura y el potencial económico de una nación (Jones, Kirsch, Murray & Tuijnman, 1995). El IALS fue ampliado adicionalmente en dos recolecciones de datos en 1996 y 1998 (en 16 países). El estudio del IALS influyó en el tipo de pruebas que se utilizarían en PISA. Influyó también en el debate en torno a las competencias, que se tradujo en otro proyecto de la OCDE - Definición y Selección de Competencias (DeSeCo) - en la que Hutmacher tuvo un papel activo. Otra consecuencia fue la búsqueda de indicadores sobre la educación continua. Yo estaba presidiendo un grupo de trabajo tratando de encontrar indicadores con el objetivo de estudiar la relación entre los distintos tipos de educación formal e informal, y las competencias.

Otro argumento a favor de las pruebas que midieran las competencias y estuvieran libres de “ataduras curriculares”, era ampliar el debate en torno a los resultados. Las competencias en lectura y en matemáticas tienen que ser continuamente practicadas. Esto significa que el ambiente debe ofrecer posibilidades para leer y calcular. Nosotros esperábamos que los resultados de PISA pudieran estimular un debate sobre los resultados del aprendizaje, no sólo desde el punto de vista educativo, sino también desde una amplia perspectiva cultural y social. Rara vez una esperanza piadosa fue tan discontinua. Un argumento decisivo era que los resultados pudieran ser comparados a lo largo del tiempo. Los inconvenientes de las pruebas que “dependen del currículo” son solamente eso. ¿Cómo se relacionan los resultados con los currícula nacionales?

PISA se encuentra ahora en su cuarta recolección de datos. Cuando los primeros resultados llegaron, consiguieron un impacto que no se esperaba, ni siquiera en sueños.

Existe un problema general con cualquier tipo de comparación de resultados educativos. Se interpretan rápidamente a través de metáforas deportivas. Sólo uno será el ganador. Esto es cierto en todas las mediciones internacionales anteriores. Con PISA, los resultados han sido una sorpresa en aparentemente todos los países. Incluso en Finlandia. Como uno de mis colegas finlandeses dijo: “Fue una sorpresa positiva”.

La forma en que he estructurado esta presentación ha sido la de integrar una explicación contextual. Es el “espíritu”, lo que explica el efecto PISA. Durante la década de los noventa, el mundo ha cambiado de forma espectacular. La sociedad global también se ha incrementado. Las nuevas tecnologías han ido cambiando la producción. La economía se ha globalizado e interconectado. Dos nuevas economías han ido emergiendo con el desarrollo de China e India, y una tercera está en sus inicios en Brasil. En esta sociedad del conocimiento

que está surgiendo con fuerza, la competencia ya no sólo se vincula a los recursos naturales, sino también a los recursos intelectuales. La educación se ha convertido en una mercancía internacional. En este tipo de transformaciones, surge cierta incertidumbre y preocupación, incluso miedo al futuro. PISA ha otorgado a los sistemas educativos un valor a escala internacional. Cada ministro de Educación ha entendido o está convencido en la necesidad de ser mejor que Finlandia. La gobernanza política de la educación se ha convertido en un control de los resultados. La consecuencia es que la reestructuración curricular se ha dirigido a obtener mejores rendimientos en la prueba. PISA tal vez haya dejado de ser un proyecto comparativo. Es un modelo para el desarrollo de las escuelas nacionales en un mundo global.

Este emergente régimen de control se ha visto reforzado por la evolución del mundo que nos rodea. El enemigo no está detrás de una trinchera, sino entre nosotros. Los ataques terroristas de septiembre de 2001 marcaron un giro en el control social. El control y la vigilancia, en diversas formas, son parte de la rutina diaria. Este “espíritu de la época”, es parte del contexto en el que PISA tiene su significado político.

## 7. Como conclusión

El título de mi presentación fue “PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del Programa PISA”. Quise hacer hincapié en que el proyecto PISA y sus efectos no pueden entenderse a partir de bases educativas, psicométricas o técnicas. Tiene que ser entendido como parte de un contexto que se ha modelado históricamente mediante el cambio de las condiciones sociales, materiales e ideológicas.

La medición es un dispositivo de gobierno que es la esencia de la educación pública. Es una técnica más sofisticada que aquella que Elio Antonio de Nebrija presentó a la Reina Isabel el 18 de agosto 1492. Fue el año en que Colón amplió la visión del mundo. PISA es un ejemplo de que en un mundo global, la nacionalidad se percibe como respuesta a lo que se va a enseñar, y cómo los resultados de la enseñanza serán juzgados y utilizados para el control y gobierno político.

Las evaluaciones internacionales son uno de los síntomas que verifican los conocimientos que no tenemos, a la hora de afrontar un futuro que no podemos prever.

## Referencias bibliográficas

- Aldrich, R. (2000). Educational standards in historical perspective. *Proceedings of the British Academy*, 102, 39 - 67.
- Bloom, B. S. (1956). *Taxonomy of educational objectives. Handbook I: Cognitive domain*. New York: David McKay Company.
- Bloom, B. S. (1974). Implications of the IEA-Studies for Curriculum and Instruction. *School Review*, 82 (3), 413 - 435.
- Bruner, J. (1960). *El proceso mental en el aprendizaje*. Narcea, S.A. de Ediciones, 2001.
- Crozier, M. (1977). *The governability of west European society*. University of Essex.
- Dahllöf, U. (1971). *Ability grouping, content validity and curriculum process analysis*. New York: Teacher College Press.

- Freudenthal, H (1975). Pupils' achievements internationally compared - the IEA. *Educational Studies in Mathematics*, 6 (2), 127 - 186.
- Granheim, M., Kogan, M. & Lundgren, U. P. (1990). *Evaluation as policy making. Introducing evaluation into a National Decentralised Educational System*. London: Jessica Kingsley Publishing Company.
- House, E.R. (1980). *Valores en evaluación e investigación social*. Ediciones Morata, S.L. 2001
- Illich, I. (1981). 'Vernacular values' *Shadow Work*. London: Oxford University Press. Open Forum Series.
- Jarosjevski, M. (1974). *Psichologia v XX stoletii. Teoretitjeskie problemy razvitija psichologitjeskoj nauki*. Moskva: Izdatelstvo Polilititjeskoj literatury.
- Jarosjevskij, & Lundgren, U.P. (1979). *1900-talets psykologi. Den psykologiska vetenskapens utveckling i Europa, USA och Sovjetunionen*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Jones, S., Kirsch, I., Murray, S. & Tuijnman, A. (1995). *Literacy, economy and society: Results of the first International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD/Statistics Canada.
- Kallo, J. & Rinne, R. (2006). *Supranational regimes and national education policies. Encountering challenge*. Research in Educational Science 24. Finnish Educational Research Association: Helsinki.
- Kilpatrick, J. & Johansson, B. (1994). Standardized mathematics testing in Sweden: the legacy of Frits Wigforss, *NOMAD, Nordic Studies in Mathematics Education*, 2 (1), 6-30.
- Kosseleck, R. (1979). *Vergangene Zukunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kosseleck, R. (2003). *Zeitschichten. Studien zur Historik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kosseleck, R. (2006). *Begriffsgeschichten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Lawn, M. (Ed.) (2008). *An atlantic crossing? The work of the international examination inquiry, its researchers, methods and influences*. Oxford: Symposium.
- Lundahl, C. & Waldow, F. (2009). Standardisations and 'Quick Languages': the shape-shifting of standardised measurement of pupil achievement in Sweden and Germany". *Comparative Education*, (on line publication), August 2009.
- Lundgren, U.P. (1988). Nuevos desafíos para los profesores y para la formación del profesorado. *Revista de Educación*, 285, (enero-abril), 291-328.
- Lundgren; U.P. (2003). The political governing (governance) of education and evaluation. In Haug, P. & Scwandt, T. A., *Evaluating educational reforms. Scandinavian perspectives*. Greenwich, Conn.: Information Age Publishing.
- Musgrave, P. S. (1970). *Sociology, history and education*. London: Methuen & Co.
- Nytell, H. (2006). *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim. Om statlig styrning av skolan*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. *Uppsala Studies in Education*, 114.
- OECD (1998). *Human capital Investment: An International Comparison*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Knowledge management in the learning society*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *The wellbeing of nations: The Role of human and social capital*. Paris: OECD.
- Papadopoulos, G (2006). The OECD and the Evolution of National Policies for Education, 1960-1990: An Overview. In Kallo, J & Rinne, R (2006), *Supranational regimes and national education policies. Encountering Challenge*. Research in Educational Science 24. Finnish Educational Research Association: Helsinki.
- Rose, R. (1980). *Challenge to governance: Studies in overloaded politics*. London: Sage.
- Saenger, P. (1997). *Space between words. The origins of silent reading*. Stanford Calif.: Stanford University Press.

## PISA como instrumento político

- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(March), 1-17.
- Schön, L. (2000). *Modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS förlag,
- Tyler, R.W. (1950). *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago: University of Chicago Press.
- Waldow, F. (2006). *Wirtschaftszyklen und Diskurskonjunkturen: Zur Entwicklung der schwedischen Bildungsprogrammatik, 1930-2000*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Weiler, H. (1988). *Education and power: The politics of educational decentralization in comparative perspective*. Stanford.
- Weiler, H. (1990). Decentralisation in educational governance: an exercise in contradiction? In Granheim, M, Kogan, M. & Lundgren U.P. *Evaluation as Policymaking*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Wildavsky, A. (1976). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy analysis*. Boston: Little, Brown and Company.