



VOL. 15, Nº 1 (2011)

ISSN 1138-414X (edición papel)

ISSN 1989-639X (edición electrónica)

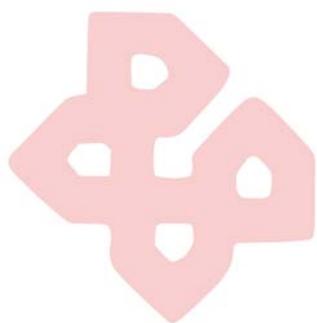
Fecha de recepción 03/03/2011

Fecha de aceptación 01/04/2011

## FIRMA INVITADA

# CONTRA LA CORRIENTE: DEPENDENCIA DEL CAMINO, CONVERGENCIA Y CONTINGENCIA EN LA COMPRESIÓN DEL MODELO FINLANDÉS DE GARANTÍA DE LA CALIDAD EN EDUCACIÓN (QAE)

*Against the Flow: Path dependence, convergence and contingency in understanding the Finnish QAE model*



*Hannu Simola\**, *Janne Varjo\** y *Risto Rinne*

*\* Universidad de Helsinki*

*\*\* Universidad de Turku*

E-mail: [hannu.simola@helsinki.fi](mailto:hannu.simola@helsinki.fi),

[janne.varjo@helsinki.fi](mailto:janne.varjo@helsinki.fi), [rinne@utu.fi](mailto:rinne@utu.fi)

---

Una versión reducida se publicará en la revista francesa *Education et sociétés. Revue internationale de sociologie de l'éducation*. El trabajo ha sido ampliado expresamente para su publicación en primer lugar en *Profesorado* y, posteriormente, en el libro, H. D. Meyer (ed.), *Why Finland? Causes and Consequences of Finland's Unlikely Rise to the Top of Global Educational Benchmarking* (Albany, NY: Suny Press).

La traducción ha sido hecha por Slava **López** y la revisión técnica por Antonio **Bolívar**.

**Resumen:**

*En este artículo experimentamos con la idea de combinar la teoría de la dependencia de decisiones previas (path dependency) con la convergencia y la contingencia para explicar el carácter distintivo de Finlandia en la política educativa y en los modos de hacer política desde comienzos de los años 1990. Este trabajo se centra en la garantía de la calidad y la evaluación (QAE) en la enseñanza comprensiva (secundaria). Elaboramos y contextualizamos el modelo QAE finlandés a través del análisis de los caminos particulares y algo ambiguos en que las prácticas globales de QAE han sido recibidas -o no- y han mediado en Finlandia.*

*Palabras clave:* política educativa, Finlandia, calidad, contingencia.

**Abstract:**

*In this article we experiment with the idea of combining path dependency, convergence and contingency in explaining Finnish distinctiveness in education policy and politics since the early 1990s. The focus of this paper is on quality assurance and evaluation (QAE) in comprehensive schooling. We elaborate on and contextualise the Finnish QAE model by analysing the particular and somewhat ambiguous ways in which global QAE practices have - or have not - been received and mediated in Finland.*

*Key words:* finnish policy, Finland, quality, contingency.

**1. Introducción: Convergencia, dependencia del itinerario y contingencia**

Dependencia de decisiones previas (*path dependency*) y convergencia están entre las conceptualizaciones convencionales de las relaciones de la política transnacional y nacional mientras la contingencia es una teorización más reciente. Dependencia del camino previamente tomado (*path dependency*) y convergencia en los estudios comparativos a menudo se han conceptualizado como un dualismo simple: el primero es tomado para referirse a las especificidades nacionales más importantes y el último a las tendencias internacionales. Esta falsa dicotomía es quizás más evidente en estos tiempos (Joas, 2008; Joas & Knöbl, 2009). Pauli Kettunen (2008: 21) propone que, integrando por una parte estas dos dimensiones, dependencia del camino y contingencia, y -por otra- dependencia de camino y convergencia, podemos desarrollar estudios comparativos más reflexivos y sofisticados.

A pesar de la creciente interdependencia internacional, que parece generar presiones hacia la convergencia, las sociedades industriales avanzadas siguen mostrando diferencias en sus prácticas institucionales. Como Andy Green (1999: 56) señala:

“En cuanto a la educación, contamos con muy escasa evidencia en todo el mundo de que los Estados nacionales estén perdiendo el control de sus sistemas educativos o dejando de presionarlos dentro de los servicios con fines económicos nacionales y sociales, independientemente del reciente aumento del internacionalismo. De hecho, lo opuesto podría ser cierto. Mientras los gobiernos pierden el control de sus economías nacionales y ceden la soberanía absoluta en asuntos exteriores y la defensa, con frecuencia ven en la educación y la formación dos áreas donde realmente todavía mantienen el control.”

Green (1999: 69) destaca, además, que aunque hay evidencias de convergencia política dentro de Europa alrededor de una amplia gama de temas políticos, incluyendo la descentralización en la regulación y la gobernanza y el uso cada vez mayor de la garantía de la calidad y los mecanismos de evaluación, esto no parece haber conducido a la convergencia en estructuras y procesos.

Si la convergencia es cuestionable, la dependencia de las decisiones previas (*path dependency*) es algo más fuerte como un concepto analítico. Según Paul Pierson (2000: 251) la idea de dependencia del itinerario se utiliza generalmente para apoyar a un pequeño

número de demandas claves, a saber: aquel modelo específico de distribución y secuencia, que comenzando desde condiciones similares es posible una amplia gama de resultados sociales; que consecuencias grandes pueden ser resultado de acontecimientos relativamente “pequeños” o contingentes; que el curso de acciones particulares, una vez introducidas, pueden ser lo más difíciles para revertir; que, por consiguiente, el desarrollo político a menudo es interrumpido por las coyunturas críticas que forman los contornos básicos de la vida social.

Sin embargo no hay ninguna definición de dependencia del itinerario previa (*path dependency*). Margarita Levi (1997: 28) destaca la dificultad de salir del camino escogido:

“*Path dependency* tiene que significar, si esto puede significar algo, que una vez que un país o una región ha comenzado por un camino o itinerario, los costes del cambio o retroceder son muy altos. Habrá otros puntos de elección, pero los atrincheramientos de ciertas disposiciones institucionales obstruyen un cambio fácil de la opción inicial.”

El concepto de contingencia lleva un doble significado: por una parte significa coincidencia o conjunción y, por otra, libre albedrío o volición (Joas, 2008: 209). En la primera dimensión, la incertidumbre de la contingencia acentúa el hecho que los acontecimientos son esencialmente casuales y arbitrarios: las cosas a menudo pasan por casualidad. En la segunda dimensión, la libertad de contingencia puede ser entendida como la capacidad de manejar las características contingentes de la realidad como ha caracterizado el eminente científico-político finlandés Kari Palonen:

“El estado y la política se refieren a tentativas de reglamentar (el Estado) o regular (la política) la característica de la contingencia de la política como acción. A diferencia de ellos, la politización se refiere a la apertura nuevos aspectos de la contingencia de la situación, ampliando así la presencia de lo político en la misma. La politiquería puede ser interpretada como el arte de jugar con la contingencia, utilizándola como un momento ineludible de la situación para ser considerada en cualquier caso como un instrumento contra los opositores menos preparados para tolerar o aprovechar la presencia de la contingencia” (Palonen, 1993: 13).

En la siguiente sección presentamos cuatro principios de QAE en la educación comprensiva finlandesa, esenciales en la elaboración de las características distintivas de la educación finlandesa. Estas son “*verdades*” (ver ejemplo en Simola, 1998; Simola *et al.*, 1998; Heikkinen *et al.*, 1999) que son ampliamente aceptadas y compartidas, aunque hay pocas evidencias empíricas para sustentarlas. Pueden ser vistas como *conjeturas* significativas -las combinaciones de dependencia del camino seguido, factores convergentes y contingentes, constituidas por muchos factores y trayectorias que se entrelazan. Por lo tanto, también es evidente que la unidad que constituyen estas prácticas es bastante frágil. En este artículo se aborda la cuestión de por qué existen estas creencias y no si son “*verdaderas*” o no.

## 2. La trayectoria finlandesa en la política de garantía de la calidad en educación (QAE)

Exploramos estas cuestiones estudiando los documentos finlandeses de gobierno (leyes, decretos, planes de desarrollo de la educación, informes nacionales a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea, entre otros informes sobre evaluación comisionados o publicados por autoridades nacionales,

principalmente la Junta de Educación Nacional (NBE) y el Ministerio de Educación<sup>1</sup> (ME). Más material fue sacado de las entrevistas (de la 1-13) conducidas en 2007<sup>2</sup> con actores claves finlandeses en política de educación, incluyendo directores y agentes principales del NBE, el ME, el Consejo de Evaluación de Educación finlandés (FEEC, *Koulutuksen arviointineuvosto*), la Asociación de Autoridades Finlandesas Locales y Regionales (AFLRA, *Kuntaliitto*) y la Confederación de Industrias y Empleadores Finlandeses (CIE, *Elinkeinoelämän keskusliitto*).

El origen de la Tercera República a menudo es situado a finales de 1980 en Finlandia (ver, por ejemplo, Alasuutari, 1996: 263; Simola, 2004). El gabinete del primer ministro Harri Holkeri en 1987 apuntó a provocar un cambio fundamental de la política finlandesa. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, el Partido Conservador de Coalición Nacional ocupó el puesto de primer ministro y terminaron sus dos décadas en la oposición. En cuanto a lo que concierne a la educación, esto marcó el final del trato entre los partidos centrales y Social-demócratas en el ME y el NBE, y el ala derecha se estableció para dominar el discurso estatal educativo durante más de una década. Los puestos de ministros de educación también fueron para ministros de la derecha.

Los cambios en la educación eran parte de una ola general de descentralización y desregulación en Finlandia. El proceso comenzado a finales de los años 1980 con el Experimento de Municipio Libre (Ley 718/1988), que dio más libertad para tomar decisiones independientes a los ayuntamientos en municipios experimentales. Finalmente, el Acta sobre las transferencias del gobierno central al gobierno local (Ley 707/1992) y el Acta de administración local (Decreto 365/1995) aumentaron radicalmente la autonomía local y reforzó la posición judicial de los municipios. El nuevo sistema concedió financiación según cálculos anuales por estudiante, clase u otra unidad, y liberó a los municipios de los detallados fondos “destinados” por asignación de las sumas globales que podían ser usadas libremente por los municipios según sus prioridades.

El primer intento de aplicar un sistema de evaluación fuerte fue en el marco del plan de estudios de 1994, que incluyó un *Modelo Estructural de Evaluación* detallado que acentuaba la eficacia, la eficiencia y la economía, resumidas en 33 publicaciones para ser evaluadas. Sin embargo, esto se eliminó en la versión final (Simola, 1995, 297). El Marco para Evaluar los resultados de aprendizaje educativos (NBE 1995) fue publicado un año más tarde. El cambio del régimen de los años 1990 es tangible en el marco del NBE - o al menos en la retórica: la tres E son las piedras angulares de la doctrina NPM (por ejemplo, Lähdesmäki, 2003: 65-9).

El papel fundamental de la evaluación fue formalizado en la Ley de Educación Básica de 1999 (Ley 628/1998). Se consideró necesario un sistema de evaluación estatutario para el cambio de la dirección normativa al control y evaluación de resultados. El nuevo objetivo de la evaluación era “apoyar el desarrollo de la educación y mejorar las condiciones de aprendizaje”. Dirigido por el ME, el NBE decidió los medios para lograr los procedimientos de evaluación. Los organizadores (principalmente los municipios) son obligados a evaluar la educación que proporcionan y someterse a evaluaciones externas de sus operaciones. Además, como una norma común pero vagamente articulada, los resultados deberían ser

---

<sup>1</sup> Desde mayo de 2010, Ministerio de Educación y Cultura.

<sup>2</sup> Las entrevistas fueron realizadas como parte del proyecto de investigación (FabQ), “Fabricar la Calidad en la Educación europea” (*Fabricating Quality in European Education*), financiado por la European Science Foundation.

públicos: “los principales resultados de las evaluaciones serán publicados” (Ley 628/1998, §21).

En 1999 el NBE publicó *Los criterios para graduar la evaluación en la educación básica* (NBE 1999). La introducción se refiere a la necesidad de la igualdad en la evaluación que sirva de base para la ubicación en los niveles posteriores de enseñanza. Las mismas clases de criterios fueron publicados para las evaluaciones en la etapa inicial y media en el *marco curricular* de 2004 (NBE 2004). De hecho, esto pudo ser visto como el único mecanismo directo de evaluación a nivel de aula o clase.

El NBE condujo dos encuestas (Rajanen, 2000; Löfström et al. 2005) de la puesta en práctica del QAE a nivel local. Según la encuesta 2000 (Löfström et al., 2005: 19), sólo un tercio de los proveedores de la educación comprensiva dijeron que tenían algún sistema de evaluación que sirviera de base de su trabajo (Rajanen, 2000: 31). Sólo algunos de los participantes en el estudio posterior (2005) usaron los modelos que AFLRA había estado promoviendo durante una década, como la ISO, Premios de Calidad, Cuadro de Mando Integral y EFQM, mientras un cuarto de aquellos que usan algún modelo referido al Modelo de Eficacia de Evaluación Educativa del NBE. La gran mayoría (más del 70%) dijo que ellos capitalizaron sobre “su propio uso de modelos diferentes”, lo que podría significar desde un nuevo modelo a ninguna evaluación en absoluto.

El Comité para la Educación y la Cultura del Parlamento finlandés concluyó en 2002:

La evaluación ha tenido muy pequeños efectos a nivel municipal y de escuelas. Las evaluaciones de nivel nacional han sido puestas en práctica en un grado loable, pero no hay continuación alguna sobre como estas evaluaciones afectan las acciones del evaluado y el desarrollo de las escuelas. [...] sólo la evaluación de los proveedores de enseñanza más grandes parece ser bastante sistemática y basada en sistemas proporcionados por el presente modelo de administración. Muchos municipios están en el comienzo en la evaluación de la educación (CEC, 2002).

Así, a pesar de la cantidad de actividades de evaluación, si “la garantía de la calidad y la evaluación -aparte de la evaluación tradicional de los alumnos es una parte fundamental del trabajo escolar diario en Finlandia” (Rinne et al., en prensa), deja un asunto por resolver. Los informes a nivel local han mostrado que las prácticas cuanto menos varían (Rajanen, 2000; Löfström et al., 2005; Lapiolahti, 2007). El establecimiento del *Consejo de Evaluación de Educación finlandés* (FEEC) en 2003 creó también otro actor en el campo de QAE. No hay propuesta o iniciativa que se proponga que no se dirija a la autoridad y a la coordinación de la red de QAE finlandesa.

### 3. Cuatro doctrinas del modelo de QAE finlandés

Existe un modelo finlandés de Garantía de la Calidad y Evaluación (QAE) en la educación obligatoria, que parece diferenciarse de las principales políticas de evaluación a nivel global e internacional. Los elementos claves son que:

- (1) La información del QAE está dirigida ante todo a la administración y la toma de decisiones en niveles nacionales y municipales -y sólo en segundo lugar para otros grupos de interés, es decir, estudiantes y sus padres;

- (2) El objetivo de QAE en educación es desarrollar - no controlar, ni sancionar ni asignar recursos;
- (3) Las evaluaciones de aprendizaje basadas en muestras son prioritarias sobre la evaluación nacional obligatoria de toda la cohorte de edad.
- (4) No hay ninguna base o necesidad de publicar listas de clasificación (*rankings*) de escuelas.

Ahora examinamos más detalladamente estos principios.

### 3.1. La información de QAE es para la administración

La nueva legislación de educación fue redactada entre 1993-1996 en dos grupos de trabajo consecutivos de los cuales el segundo definió el objetivo de evaluación para producir información principalmente para las autoridades educativas (ME, 1996a: 85.) Las familias que necesitan información para tomar decisiones sobre los colegios sólo son referidas incidentalmente. Ni la Ley de Educación Básica (L 628/1998) ni el Decreto sobre la Evaluación de la Educación (A 150/2003) hacen referencia a las familias, padres o clientes como interesados en la evaluación, más allá de los logros de sus propios hijos en el colegio. No hay afirmaciones sobre la necesidad de los resultados de evaluación en relación con la elección de escuela. La administración es el grupo diana para la producción de información, una impresión reforzada por una publicación reciente del Ministerio (ME, 2007a: 12-13).

### 3.2. El objetivo de desarrollo del QAE

La segunda verdad doctrinal se refiere a la ausencia de sanciones en el QAE finlandés. Según el grupo de trabajo del ministerio en 1990 el objetivo de la evaluación era “establecer una base sólida para el desarrollo intencional y abierto de la educación” (ME, 1990: 30). Desde mediados de los años 90 los textos oficiales declaraban repetidamente que la evaluación es un instrumento “para desarrollar los servicios educativos y no de control administrativo” (por ejemplo, ME, 1995: 55; 1996a: 85). La Ley de Educación Básica de 1999 (Decreto 628/1998, 21 §) declaró que “el objetivo de la evaluación de la educación debe asegurar la realización del objetivo de esta ley y apoyar el desarrollo de la educación y mejorar las condiciones previas del aprendizaje”. Desde entonces, esta definición de política ha sido absorbida por la legislación educativa con un fuerte apoyo político. El Comité de Educación y Cultura del Parlamento de Finlandia declaró que: “el sistema de evaluación es un componente vital en el desarrollo de la educación, no un instrumento de control administrativa” (CEC 3/1998).

Este énfasis en el desarrollo ha hecho que la interpretación de los resultados de evaluación y la asignación de recursos -o cualquier otro tipo de recompensa o sanción administrativa- están divorciados el uno del otro (ME, 1997). El Comité de Administración del Parlamento de Finlandia concluyó que la evaluación de los servicios básicos puesta en práctica por las Agencias Administrativas del Estado Regional no es un instrumento de control administrativo (AC 2000: 2)

Además, desde su creación en 2003, el Consejo de Evaluación Educativa finlandés ha destacado el carácter de desarrollo de la evaluación:

“La evaluación educativa promueve la eficacia social de la educación, proporcionando a los responsables políticos, los encargados de su desarrollo, médicos y grupos interesados en el área, la información confiable que clarifica los valores subyacentes y apoya el desarrollo cualitativo de la educación” (FEEC, 2005: 17).

En nuestras entrevistas, un actor central en el OAE finlandés llegó a la conclusión de que: “lo que era en realidad un tema sagrado para nosotros fue que no estamos creando un sistema de control, pero la información que producimos, lo será para el trabajo de desarrollo” (FabQ entrevistado 2, 2007)

Otros dos fueron, según el entrevistado, que

“[...] nunca crearemos *ranking* de clasificación. No vamos a producir la información que hace posible construir *ranking* de clasificación. [...] El siguiente principio era independencia [...] y uno es este principio de publicidad” (FabQ Entrevistado 2, 2007).

El énfasis en el desarrollo significa que la evaluación debe ser independiente. Esto quiere decir que la evaluación y la administración se supone que son completamente distintas:

“Un punto clave en la salvaguarda de la independencia es que la administración y los funcionarios con poder de decisión no tienen autoridad sobre la organización de la evaluación y sus recursos, programas o procesos de evaluación. La independencia está más asegurada cuando las partes y los expertos que participan en el desarrollo de la educación no tienen ningún papel activo en la evaluación externa” (FEEC, 2005: 16).

### 3.3. No a las pruebas nacionales

Hubo un acuerdo general entre políticos de la educación y funcionarios a nivel estatal en que la investigación basada en muestras y el enfoque temático, es suficiente para controlar el rendimiento de la escuela. Pasar pruebas nacionales fue visto unánimemente como demasiado costoso, además de conllevar efectos secundarios negativos, bien conocidos de la literatura de investigación angloamericana. Sin embargo, la Confederación de Industrias y Empleadores Finlandeses (CIE), en folletos publicados a lo largo de la década de 1980 y principios de 1990, ha hecho nuevas demandas para que la educación obligatoria sea un verdadero activo en la competencia económica internacional. En la *Productividad de la Educación* (CIE, 1990) se abogó por la medición de los resultados de aprendizaje, la asignación óptima de los recursos y la satisfacción del consumidor. La CIE también apoyó las pruebas finales nacionales (Purhonen, 2005: 63). En el primer borrador de la legislación de educación de 1999, aparece la idea de pruebas de rendimiento nacionales en la educación obligatoria:

“Se consideró que se harían pruebas de rendimiento uniformes nacionales anuales en diferentes asignaturas. Basado en los resultados de estas pruebas, serían evaluados el nivel de la enseñanza y el logro de los objetivos educativos de los municipios y las escuelas” (Numminen, 1994: 105-106).

Sin embargo, Finlandia no siguió el movimiento anglosajón de rendimiento de cuentas en educación. Tradicionalmente, la evaluación de resultados de los estudiantes ha sido la tarea de cada profesor y escuela. La única evaluación estandarizada de alto impacto es el examen de matriculación al final de la escuela secundaria superior, antes de que el estudiante se matricule en la educación superior o universitaria. Antes de esto, no se requieren pruebas externas nacionales o exámenes (Aho, Pitkänen y Sahlberg, 2006: 12). El

*Marco para Evaluar Resultados Educativos en Finlandia* (NBE, 1995: 36) confirmó esta política. El *Marco NBE* define los *exámenes nacionales* basados en muestras como el equivalente finlandés a las *pruebas de rendimiento general*.

### 3.4. No a los ranking de clasificación de las escuelas

Prácticamente ningún funcionario de educación o político ha apoyado la elaboración de *ranking* de clasificación o hacer las escuelas transparentes a la competencia comparándolas en términos de indicadores de rendimiento (CEC, 1998, 2004) Paradójicamente, la antipatía a la clasificación puede apoyarse en la tradición burocrática finlandesa (ver, por ejemplo, Pekonen, 2005; Tiihonen, 2004), según la cual las innovaciones administrativas son consideradas que sirven más para apoyar el sistema que para informar a los ciudadanos.

El Consejo de Evaluación de la Educación finlandés destacó las características de desarrollo de la evaluación y el anonimato de las escuelas en su estrategia de evaluación:

“En la publicación de los resultados de evaluación, las escuelas no serán clasificadas, ni las escuelas ni los profesores van a ser etiquetados con un estándar alto o bajo basados en evidencias unilaterales. Cuando se informa sobre un análisis basado en una muestra a escala nacional, no se proporcionarán datos que identifiquen a los colegios, pero en casos que conciernen sólo a un pequeño grupo de escuelas, un informe de evaluación nacional también puede incluir información sobre una escuela en particular. Un requisito previo para hacerlo es que la evaluación ocurra en cooperación con la escuela y se realice expresamente con objetivos de potenciar su desarrollo” (FEEC, 2005: 36).

Obviamente ha habido antipatía hacia el *ranking*, tanto en la administración central como local. El consenso informal a nivel municipal es no estudiar las escuelas de forma que permitiera que los resultados fueran utilizados para producir *rankings* es un buen ejemplo aquí (Simola *et al.*, 2009).

## 4. Los intentos de romper el consenso

La trayectoria de la política administrativa, de desarrollo, de no-pruebas y de no-ranking del QAE finlandés, desde luego, ha sido cuestionada y desafiada. La recesión económica de comienzos de los años 90 cambió la política educativa y un comité presentó un proyecto de ley (ME, 1996a) enfatizando “el punto de vista de la solidaridad social”. La nueva Ley de Educación Básica (1998) confirmó la libre elección de los padres en todo el país pero mantuvo para los municipios el derecho a restringir la opción de los padres de elegir la escuela, declarando que tal opción no debe reemplazar el derecho de otros niños para asistir a la escuela designada por las autoridades municipales. En la Comisión de Educación del Parlamento, este derecho se formuló como el derecho a asistir sólo a una escuela de su zona de residencia (*ibíd.*, 172-173, 175) y esto tiene obviamente efectos restrictivos sobre la opción. En algunas grandes ciudades, en la mayoría de las ciudades más pequeñas y en todos los municipios del país no hay realmente libre elección de escuela y, por tanto, tampoco existe demanda para la escuela de información basada en el QAE (Cf. Seppänen 2003; 2006).

En relación con la doctrina del QAE para el desarrollo regional de agencias administrativas (por ejemplo, ME, 1996b: 98) y el Ministerio de Hacienda (p. ej. ALFRA & MoF,

1998: 13) estaban en contra del énfasis exclusivamente en el desarrollo, como lo tiene AFLRA que sostiene que todas las evaluaciones puestas en práctica en las organizaciones municipales contribuyen a la evaluación municipal, lo que significa que son un instrumento de gestión y control municipal (p.ej., AFLRA 2002: 23; Granö-Suomalainen & Lovio, 2002: 7).

En relación con las clasificaciones de las escuelas se hicieron dos apelaciones por separado en 2000 y 2003 a los tribunales administrativos regionales contra las decisiones de las autoridades educativas municipales de no publicar información específica de las escuelas. En ambos casos, el foco de los recursos estaba centrado en los indicadores específicos de rendimiento escolar de cada escuela que, se decía, era esencial para que los padres pudieran tomar decisiones sobre la elección de escuelas.

Ambos casos estuvieron localizados en grandes ciudades de Finlandia (Turku y Vantaa) y detrás de la parte demandante en ambos casos estaban grandes corporaciones de medios de comunicación (Simola, 2006). En el primer caso, el Tribunal Administrativo de Turku se puso del lado de las autoridades de educación municipales y rechazó requerirlos para entregar los resultados de la evaluación individual de las escuelas para su publicación. En el segundo caso, el Tribunal Administrativo de Helsinki decidió lo contrario. Ordenó a las autoridades educativas de Vantaa entregar los resultados específicos de la evaluación de la escuela a la parte apelante. El municipio de Vantaa llevó el caso al Tribunal Supremo Administrativo solicitando que el recurso fuera desestimado. El Tribunal Supremo Administrativo ordenó a Vantaa entregar la evaluación específica de la escuela a la parte apelante (Simola, 2006). Sin embargo, sólo un par de periódicos provinciales han publicado los resultados de la evaluación específica de la escuela o tomado cualquier acción en esa dirección. El silencio aquí es muy significativo e indica algo sobre el carácter distintivo finlandés en lo relacionado a los *rankings* y a los resultados en general de la evaluación específica de escuelas.

Recientemente, el futuro de la evaluación nacional basada en muestras de los resultados de aprendizaje se ha vuelto incierta ya que la declaración del funcionario de la derecha Timo Lankinen justo antes de que fuera designado como Director general del NBE deja claro que:

“El seguimiento de los resultados de aprendizaje se llevará a cabo en todas las escuelas en exámenes en la web. Estos exámenes evaluarían que se han logrado los objetivos de aprendizaje y dar un diagnóstico general del estado de la educación. El objetivo es proporcionar evaluaciones, basadas en muestras, con los resultados de aprendizaje basadas y producir información de la evaluación y la retroalimentación en toda la cohorte de edad y para todos los profesores concernidos” (ME, 2007b: 194).

El nuevo Libro Verde sobre *Educación Básica de 2020 - los objetivos nacionales generales y la distribución de horas de clase*, presidido por Lankinen, acentúa los criterios para la evaluación tan fuertemente que la oposición y el Partido Social Demócrata declaran que la puesta en práctica del Libro Verde traerá una clasificación del desempeño en Finlandia (ME, 2010: 207).

A la luz de la doctrina finlandesa sobre la evaluación de la educación parece menos sólida de lo que solía ser. Según uno de nuestros entrevistados, la internacionalización de Finlandia y su gente está obviamente desafiando las viejas formas.

“Pero, si usted escucha a los padres bien instruidos, notará que es muy común entender que hay buenas y malas escuelas. Y tenemos el derecho a saberlo. Y debería haber medios para informarnos sobre esas diferencias. No será tan frecuente aún, pero realmente existe mucho más que en los años 90s. Podría ser crucial, porque esta clase de padres tienen mucho poder en

nuestra sociedad. Y también tiene que ver con la globalización, porque ellos son bien conscientes de lo que pasa en otros países. Bajo estas circunstancias, no perciben la situación de sus hijos en el contexto de la política educativa finlandesa y su tradición. Ellos consideran: que si está permitido en otras partes, por qué no aquí en Finlandia" (FabQ Entrevistado 11, 2007).

Así, por una parte, la trayectoria finlandesa de la evaluación educativa se manifiesta como una combinación de un consenso inarticulado por la dirección de avanzar, y el origen endógeno de la reforma, con una resistencia pasiva pero persistente a los modelos globales de reestructuración de la educación. La dependencia de las trayectorias previas seguidas (*path dependency*) es un problema diferente: a pesar de las definiciones nacionales de política, es difícil ver la trayectoria como una entidad funcional, coordinada y dirigida normativamente.

## 5. Convergencia conflictiva y dependencia del itinerario

Desde principios de los años 1990 hubo una fuerte contradicción entre la convergencia y la dependencia del itinerario en la política educativa finlandesa. Después de las décadas de *finlandización* había un empuje sumamente fuerte hacia una convergencia: ser aceptado como una sociedad occidental liberal avanzada. Al mismo tiempo, había una fuerte dependencia del itinerario en decisiones sociales y educativas basadas en los valores tradicionales sociales democráticos y agrarios de igualdad.

La posición de Finlandia entre el este y el oeste enmarcó la mayor parte de su cooperación internacional hasta la caída del Muro de Berlín y el colapso del "socialismo real" en Europa en los años 1990. La apertura a la influencia de la OCDE y el oeste llegó tarde, y la apertura al rediseño del sistema neoliberal aún más tarde. La narrativa colectiva de la educación como una empresa nacional y la provisión comprensiva se debilitó durante los años 1990. Según la propuesta del NBE para un programa estructural de educación (NBE 1992), el desarrollo de la escuela secundaria finlandesa se caracteriza por ser "descentralizada y en el rendimiento de cuentas basado en el cliente", "financiación pública basada en resultados" y "autoresponsabilidad en el aprendizaje individual".

Finlandia llegó a convertirse en el "alumno modelo" de la OCDE (Rinne et al., 2004; Rinne, 2007), pero por una política técnica e incrementalista más que por hacer fuertes declaraciones neoliberales. Un ex-político importante lo caracterizó como "un cambio de política de educación que va de puntillas" (Rinne et al., 2001). La OCDE declaró:

"Finlandia tiene el record de prestar atención a los consejos ofrecidos en revisiones de la educación hechas por la OCDE. La revisión parece seguir ese modelo, ayudando a moldear un futuro dinámico de un sector de la educación" (OCDE, 2003, citado en Rinne et al., 2004).

Los títulos de algunas publicaciones (publicadas sólo en finlandés) del Consejo Nacional de Educación (NBE) y el Ministerio de Asuntos Exteriores (MFA) revelan la actitud positiva y sumamente respetuosa a la OCDE: *Aprender del análisis de la OCDE* (Laukkanen and Kyrö 2000); *OCDE - Base firme para la toma de decisiones* (1999); *OCDE - Direcciones para la formulación de la política en el siglo XXI* (2001); *OCDE Recursos para la toma de decisiones en la era de la globalización* (2005). La postura excepcionalmente receptiva de la política élite de la educación finlandesa hacia la OCDE ha sido notada por varios comentaristas. Los entrevistados en el estudio de Niukko (2006b), por ejemplo, se refieren al respeto mutuo sobre todo después de la atención dada a Finlandia debido a su éxito nacional en PISA (Grek et al., 2009: 17, 14).

Entre otras cosas, PISA enseñó a los políticos y funcionarios finlandeses de la educación el “valor comercial” de las comparaciones internacionales. Los datos de la entrevista hacen evidente que la OCDE es vista como un portador transcendental de razón (ver también Niukko, 2006b: 112). Puede ser visto como estar creando una comunidad de consenso (Weber 1981), una verdad del discurso (Foucault, 1989), un estilo de razonamiento (Hacking, 1990). Los entrevistados describieron la importancia y el significado de las reuniones y los textos de la OCDE de esta manera: “La doctrina de la OCDE” (Niukko, 2006b: 122 y 126), “temas actualizados” (ibíd., 111), “magia de los números” (ibíd., 117), “la única mesa donde Finlandia puede sentarse con los países de la G8” (ibíd., 130); “un Consejo de sabios” (ibíd., 131); “guiando a los estados miembros en la misma dirección”, “presión moral y entre iguales” (ibíd., 143); “compromiso moral”, “efecto indirecto” (ibíd., 144), “lo económico como la naturaleza primaria de la educación” (ibíd., 161- 164); “sintonizando sentimiento y simpatía” (entrevista 10, abril de 2007), “modernización” (Gestores de la política finlandesa 3).

En términos de dependencia del itinerario (*path dependency*), sin embargo, es difícil poner demasiado énfasis en el hecho de que Finlandia estaba entre los últimos países en Europa en establecer la educación obligatoria. La enseñanza elemental de seis años fue hecha obligatoria por ley en 1921. Además, la extensión de la escuela primaria fue lenta aún después de la ley y la enseñanza obligatoria no fue puesta en práctica totalmente hasta justo antes de la de segunda guerra mundial. (Simola & Rinne, en prensa, Rinne & Salmi, 1998: 27; Ramírez & Boli-Bennett, 1982; Rinne, 1984).

A causa de la formación tardía del sistema educativo los vacíos educativos entre las generaciones más jóvenes y las mayores están entre los más grandes en Europa (Simola & Rinne, en prensa). Todo esto se confirma en el hecho que el exitoso caso finlandés en la educación es muy reciente. Como un indicador simbólico del poder de la *igualdad* social democrática agraria tradicional en el discurso educativo finlandés, no hay ningún concepto análogo de *equidad*, aun cuando fuera fácil encontrar uno (*oikeus, oikeudenmukaisuus*). El concepto de igualdad es usado de dos modos que contrastan. Estos dos conceptos fueron unidos en un documento principal publicado por el Consejo de evaluación de la Educación (FEEC 2004, 15):

“El bienestar social y económico de la sociedad finlandesa está basado en un sistema público de educación igualitario. Su misión es garantizar para cada ciudadano *tanto* oportunidades educativas de buena calidad independientemente de su sexo, vivienda, lugar, edad, lengua materna y posición económica y el derecho a matrícula en correspondencia con sus capacidades y necesidades especiales y su autodesarrollo” (cursiva añadida).

## 6. Igualitarismo integrado, liberalismo de mercado itinerante y la contingencia finlandesa

La recesión en 1991-93 anunció la más profunda crisis hasta entonces en tiempo de paz en la economía de Finlandia. Según muchos indicadores, la crisis finlandesa era más aguda y la más profunda entre los países industrializados que afrontaron problemas económicos durante los años 1990 y ello fue sólo comparable con la Gran Recesión de los años 1930 y la tardía crisis económica en los años 2000 (Rinne et al., 2002; Simola et al., 2002; Kiander & Virtanen, 2002).

El hecho de que los municipios no podían haber sido requerido de recortar gastos sin cambiar la toma de decisiones al nivel local tanto como ellos hicieron durante la recesión es

ampliamente aceptado entre la élite política y económica. Así, el nuevo modo descentralizado y desregulador de gobierno fue moldeado en torno a los principios económicos de ahorro y reducciones. La Recesión radicalizó la descentralización y desregulación:

“... el nivel de descentralización de la administración educativa en Finlandia es uno de los más altos en Europa, según la información de la OCDE” (Temmes, Ahonen & Ojala, 2002: 129, 92).

Finlandia es uno de los pocos países europeos en los cuales no hay ningún control directo desde el nivel nacional al escolar (Eurídice 2004). Este espacio creado por AFLRA en el campo de la política educativa. Según el ALFRA (2001) los municipios no son meramente proveedores de educación que ejecutan decisiones de los niveles superiores nacionales sino verdaderos actores políticos que poseen una intención propia - y, así, un amplio margen de maniobra en este sistema doble y peculiar, donde el estado nación y los municipios son los actores principales en la política de educación (Kauko Varjo 2008; Sarjala 2002). Por una parte el ME y el NBE consideran al QAE desde la perspectiva del sistema de educación y la legislación asociada, y por el otro el AFLRA y el Ministerio del Interiores -a menudo acompañado por el Ministerio de Finanzas- lo ven en términos de producción de servicios municipales y la legislación. Ambos han intentado asumir el papel principal en la determinación del discurso de evaluación en el contexto educativo (Simola et al., 2009a).

Es entonces obvio que la autonomía radical municipal, estimulada e intensificada contingentemente por la recesión de los años 1990, era uno de los factores que han protegido la puesta en práctica del desarrollo técnico de QAE en la educación finlandesa comprensiva. Si el papel de la autonomía municipal radical ha estado contra las tendencias convergentes, otros factores contingentes han apoyado la dependencia de camino igualitaria. Esos son la revalorización de la idea comprensiva y el milagro finlandés de PISA en sí mismo.

La recesión de los años 1990 no sólo aceleró el cambio. Esto también revitalizó el carácter distintivo igualitario nórdico, así y gracias a ello sobrevivió la idea comprensiva. Por ejemplo, Sirkka Ahonen (2003) argumenta que la recesión cambió la atmósfera política a favor del liberalismo de mercado seguido a los valores de bienestar tradicionales nórdicos, y así, la defensa de la escuela secundaria común. Otro acontecimiento totalmente inesperado fue el éxito finlandés en PISA. Este éxito, por un lado, ha sofocado las presiones para el cambio de la escuela y la autonomía municipal, y por el otro, protegió otras innovaciones de mercados liberales.

## 7. Conclusiones

Este artículo tiene dos objetivos. Primero y explícitamente, intentamos hacer más comprensiva la política finlandesa de QAE utilizando los conceptos de convergencia, contingencia y dependencia del itinerario (*path dependency*). Estos conceptos y, sobre todo, su combinación iluminaron el caso de Finlandia. Una contradicción extremadamente fuerte surgió entre la búsqueda convergente de aceptación internacional como un adulto consentidor de las familias liberales avanzadas del oeste y una dependencia del itinerario muy enraizada en el igualitarismo tradicional agrario y social demócrata que hicieron que la política de QAE finlandesa tuviera un marcado doble rasero. Este estudio no explica completamente el caso finlandés y hemos destacado algunos otros factores históricos (Simola, 1992; Rinne et al., 2002; Simola et al., 2002; Simola, 2005; Simola & Rinne, en prensa). Lo más importante sin

embargo es que nuestro experimento puede verse como una conceptualización explicativa que también pudiera ser útil en otros casos.

### Referencias bibliográficas

- A 12/1866. *Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus Suomen kansakoulutoimen lopullisesta järjestämisestä* [Imperial Act on Organising Elementary School in Finland].
- A 150/2003. *Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista* [Decree on the Evaluation of Education].
- AC 8/2000. *Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 8/2000 vp.* [Memorandum from the Administrative Committee]. Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.
- Aho, E., K. Pitkänen, and P. Sahlberg (2006). *Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968*. Washington, DC: The World Bank. The World Bank [Education: Working paper series n°. 2].
- Ahonen, S. (2001). The end of the common school - Change in the ethos and politics of education in Finland towards the end of the 1900s. In S. Ahonen, & J. Rantala (eds.), *Nordic lights education for nation and civic society in the Nordic countries, 1850-2000* (pp. 175-203). Helsinki: Finnish Literature Society.
- Ahonen, S. (2003). *Yhteinen koulu: tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasaarvo Suomessa Snellmanista tähän päivään*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (1996). *Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994*. [The Second Republic: Finland 1946-1994]. Tampere: Vastapaino.
- ALFRA & MoF (1998). *Julkisten palveluiden laatustrategia*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriö.
- ALFRA (2001). *Sivistystoimen arviointi on osa valtuustotason arviointia* [The Evaluation of Education and Culture is the Municipal Council's Duty]. Yleiskirje 13/80/2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ball, S.J. (1999). Labour, learning and the economy: A 'policy sociology' perspective. *Cambridge Journal of Education*, 29 (2), 195-206.
- CEC 11/2002 . *Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 11/2002* [Memorandum from Committee for Education and Culture]. Hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien sekä Opetushallituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- CEC 3/1998. *Sivistysvaliokunnan mietintö SiVM 3/1998*. [Memorandum from Committee for Education and Culture]. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- CIE (1990). *Koulutuksen tuottavuus* [The productivity of Education]. Helsinki: Suomen Työnantajain Keskusliitto.
- Eurydice (2004). *Evaluation of Schools Providing Compulsory Education in Europe*. Brussels: European Commission. Directorate-General for Education and Culture.
- FEEC (2005). *New Directions in Educational Evaluation. Evaluation Programme 2004-2007*. Publications of the Finnish Education Evaluation Council 3. Jyväskylä: The Finnish Education Evaluation Council.
- Granö-Suomalainen, V. ja Lovio, M. (toim.) (2002). *Mihin me pyrimme? Miksi arvioida kunnan koulutus- ja kirjastopalveluja?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Green, A. 1999. Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy* 14 (1), 55-71.
- Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C. and Simola, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1), 5-21.
- Heiskala, R. (2006). Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros [The change of international operational environment and the social rupture in Finland]. In R. Heiskala, and E. Luhtakallio (eds.): *Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* [The new deal: How Finland became a competitive society]. Helsinki: Gaudeamus.
- Jakku-Sihvonen, R. (2001). Arvioinnin kehittyminen osaksi julkishallintoa ja koulutuksen ohjausjärjestelmää [How evaluation has evolved to a part of public administration and the steering of education]. In Jakku-Sihvonen, R. (ed.), *Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin* [Introduction to renewed evaluation culture in education]. Arviointi 2/2001. Helsinki: Opetushallitus.
- Joas, H. (2004). Morality in an age of contingency. *Acta Sociologica*, 47, 392-399.
- Joas, H. (2008). Kontingenssin aikakausi [The Era of Contingency]. *Sosiologia*, 45 (3), 203-212.
- Kangasniemi, E. (2004). Matematiikalla se alkoi [It started with the mathematics]. In Leimu, K. (ed.) *Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa* [International IEA-surveys constructing the image about Finland]. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Kauko, J. and Varjo, J. (2008). Age of Indicators - Changes in the Finnish Education Policy Agenda. *European Educational Research Journal*, 7 (2), 219-231.
- Kettunen, P. (2008). *Globalisaatio ja kansallinen me.* [Globalisation and National Us]. Tampere: Vastapaino.
- Kettunen, P. (in press). The National Welfare State as a Transnational Historical Construction. In Klaus Petersen & Pauli Kettunen (eds.) *Beyond the Welfare Models*. Edward Elgar.
- Kiander, J., & Virtanen, S. (2002.). *1990s economic crisis : the research programme on the economic crisis of the 1990s in Finland: final report*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- L 365/1995. *Kuntalaki* [The Local Government Act].
- L 628/1998. *Perusopetuslaki* [The Basic Education Act].
- L 705/1992. *Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta* [The Act on Central Government Transfers to Local Government].
- L 718/1988. *Laki vapaakuntakokeilusta* [The Law on Free Municipality Experiment].
- Leimu, K. (2004). Esipuhe [Foreword]. In Leimu, K. (ed.), *Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa* [International IEA-surveys constructing the image about Finland]. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Levi, M. (1997). A Model, a Method and a Map: Rational Choice and Historical Analysis. In Lichbach, M. and Zuckerman, A. (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Löfström, E., Metsämuuronen, J., Niemi, E., Salmio, K. and Stenvall, K. (2005). *Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004* [The local evaluation of education in 2004]. Arviointi 2/2005. Helsinki: Opetushallitus.

- ME (1990). *Koulutuksen tuloksellisuuden arvioinnista. Arviointimenettelyä selvittäneen työryhmän muistio* [On evaluation of educational outcomes]. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1990:23. Helsinki: Opetusministeriö.
- ME (1996a). *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus* [The reform of education legislation]. Komiteamietintö 1996:4. Helsinki: Opetusministeriö.
- ME (1997). *Koulutuksen arviointistrategia* [Evaluation Strategy for Education]. Helsinki: Opetusministeriö.
- ME (2007a). *Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio* [Memorandum from working group developing national system of educational evaluation]. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki: Opetusministeriö.
- ME (2007b). *Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä* [The position, role and tasks of Finnish National Board of Education and the steering of the educational branch in a changing operating environment]. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Helsinki: Opetusministeriö.
- ME. (1996b). *Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Lausunnot komiteamietinnöstä 1996:4* [The reform of education legislation. Comments for memorandum 1996:4]. Helsinki: Opetusministeriö.
- MEC (2010). *Perusopetus 2020 – yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako* [Basic education 2020 – the national general objectives and distribution of lesson hours ]. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1. Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- NBE (1992). *Opetushallituksen ehdotus opetustoimen rakenneohjelmaksi* [Proposal of the National Board of Education for a Structural Programme of Education]. Helsinki: Opetushallitus.
- NBE (1995). *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli* [A framework for evaluating educational outcomes in Finland]. Arviointi 9/1995. Helsinki: Opetushallitus.
- NBE (1999). *A Framework for Evaluating Educational Outcomes in Finland. Evaluation 8/1999*. Helsinki: National Board of Education.
- Numminen, J. (1994). *Koulutuspolitiikan vaihtoehdot* [The Alternatives of Education Policy]. Helsinki: Otava.
- OECD (1992). *Education at a Glance. OECD indicators*. Paris: OECD.
- Palonen, K. (1993). Introduction: From Policy and Polity to Politicking and Politicization. In Palonen, K. and Parvikko, T. (eds.), *Reading the Political: Exploring the Margins of Politics*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Pekonen, K. (2005). *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa* [On the history of Finnish administrative concepts]. Helsinki: Yliopistopaino.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Purhonen, K. 2005. Eteläranta peruskoulun ja yksityiskoulujen puolesta. In Hämäläinen, K., Lindström, A. & Puhakka, J. (Eds.), *Yhtenäisen peruskoulun menestystarina* [The Success story of Common Comprehensive School]. Helsinki: Yliopistopaino kustannus.
- Rajanen, J. (2000). *Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta* [The state of local level evaluation]. Arviointi 11/2000. Helsinki: Opetushallitus.

- Rantala, K. & Sulkunen, P. (eds) (2006). *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia* [Flip sides of the project society]. Helsinki: Gaudeamus.
- Rinne, R., Kivirauma, J., & Hirvenoja, P. (2001). Nordic educational policy under siege: educational politicians tell their stories. In S. Lindblad, & T. Popkewitz S. (Eds.), *Listening to Education Actors on Governance and Social Integration and Exclusion* (pp. 77-132). Uppsala: University of Uppsala, Department of Education, Uppsala Reports on Education 37.
- Rinne, R., Simola, H., Mäkinen-Streng, M., Silmäri-Salo, S. & Varjo, J. (in press). *Hyvä, paha vai merkityksetön? Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien silmin* [Good, bad or insignificant? The principals' and teachers' view on QAE in basic schooling in Finland]. Research in Educational Sciences. Finnish Educational Research Association.
- Saari, H. (1983). Koulukoetoiminnan periaatteista peruskoulussa [The principles concerning national exams at comprehensive school]. In Hirvi, V. (ed.) *Peruskoulun kehittäminen tutkimustulosten perusteella*. Tutkijoiden artikkeleita peruskoulusta ja sen kehittämisestä [Developing the comprehensive school based on research results]. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos. Selosteita ja tiedotteita 209/1983.
- Sarjala, J. 2002. Arvioinnin merkitys koulutuspolitiikassa [The meaning of evaluation in education policy]. In Olkinuora, E., Jakku-Sihvonen, R. and Mattila, E. (eds), *Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia* [The Evaluation of Education. Starting Points, Models and Snapshots]. University of Turku. Publications of the Faculty of Education B:70.
- Seppänen, P. (2003). Patterns of 'public-school markets' in the Finnish comprehensive school from a comparative perspective. *Journal of Education Policy*, 18(5), 513-531.
- Seppänen, P. (2006). Koulunvalintapolitiikka perusopetuksessa. Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. (School-Choice Policy in Comprehensive Schooling - School markets of Finnish cities in the international perspective) Turku: Finnish Educational Research Association: Research in Educational Sciences 26.
- Simola, H. (2004). Kohti kolmannen tasavallan koulutuspolitiikkaa? Uusi hallinnan tapa, koulutus ja syrjäytyminen suomessa. Towards education policy of the Third Republic: New mode of governance, education and exclusion in Finland) In J. Löfström, J. Rantala & J. Salminen (Eds.), *Esseitä historiallisyyh teiskunnallisesta kasvatuksesta* (pp. 115-138). Helsinki: Historiallisyyhteiskuntatiedollisen kasvatuksen tutkimus- ja kehittämiskeskus
- Simola, H. (2006). Globalisation of Finnish Educational Governance - School Performance Indicators and their Publication as a Case in Point. In J. Kallo and R. Rinne (eds), *Supranational Regimes and National Education Policies. Encountering Challenge. Research in Educational Sciences 24*. Turku: Finnish Educational Research Association.
- Simola, H. (2009a). *Education Policy and Contingency: Belief, Status and Trust Behind the Finnish PISA Miracle*. A keynote presentation in Comparative Education Society in Europe (CESE) symposium entitled PISA Under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests and Changing Schools.
- Simola, H. (2009b). Trans-national technologies, national techniques and local mechanisms in Finnish university governance: A journey through the layers. *Nordisk Pedagogik*, 29 (1), 6-17.
- Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Kauko, J. and Pitkänen, H. 2009. Quality Assurance and Evaluation (QAE) in Finnish Compulsory Schooling: A National Model or Just Unintended Effects of Radical Decentralisation? *Journal of Education Policy*, 24 (2), 163-178.
- Simola, H. & Rinne, R. (in press). Education Politics and Contingency: Belief, Status and Trust behind the Finnish PISA Miracle. Miguel Pereyra, (ed.) *PISA under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*. Sense Publishers.

Statistics Finland (1999). *Statistical Yearbook of Finland*. Volume 94. Helsinki: Statistics Finland.

Temmes, M., Ahonen, P. and Ojala, T. (2002). Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi [Evaluation of the Finnish education administration]. Helsinki: Opetusministeriö.

Tiihonen, S. (2004). From governing to governance: A process of change. Tampere: Tampere University Press.

Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering Toward Utopia a Century of Public School Reform*. London: Harvard University Press [ed. española: *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. Mexico: Fondo de cultura económica, 2001].

Väljjarvi, J., P. Linnakylä, and P. Kupari (2005). *Kansalliset arviointitutkimukset [National learning tests]. In Yhtenäisen peruskoulun menestystarina* [The success story of common comprehensive school] Härmäläinen, K., Lindström, A. and J. Puhakka, J. (eds). Helsinki: Yliopistopaino Kustannus.

Werner, M. and Zimmerman, B. (2006). Beyond comparison: Histoire croisée and the challenge of reflexivity. *History and Theory*, 45 (1), 30-50.