

Las evaluaciones externas de las políticas educativas nacionales: causas y efectos

Xavier Bonal y Aina Tarabini

Seminari d'Anàlisi de Politiques Socials, UAB

Versión final en: <http://www.oge.net/>

Introducción

Las evaluaciones externas se han convertido en una característica común de los sistemas educativos. En las últimas décadas se han multiplicado los sistemas internacionales y supranacionales de evaluación de la educación. Estos sistemas han permitido comparar la realidad educativa de distintos países, elaborar diagnósticos sobre sus problemáticas y proponer políticas de reforma para alcanzar determinados objetivos definidos a escala internacional. Para entender la emergencia y expansión de estos sistemas es imprescindible considerar los efectos generados por la globalización sobre la educación. De hecho, en la actualidad es difícil entender las dinámicas de cambio que experimenta la educación sin aludir de forma más o menos explícita al conjunto de cambios que conlleva la globalización. Unos cambios que se manifiestan en el terreno económico, social, político y cultural y que repercuten sobre todas las dimensiones del sistema educativo.

Este artículo pretende aproximarse de forma sintética al análisis de una de las dimensiones en las que más se evidencian los efectos de la globalización sobre la educación, como es el de las evaluaciones externas de los sistemas educativos. El objetivo del artículo es mostrar algunas de las causas que explican el auge de las evaluaciones externas en educación y subrayar al mismo tiempo ciertos efectos que dichas evaluaciones generan sobre las políticas educativas nacionales. En el primer apartado exploraremos aquellas dimensiones del proceso de globalización que permiten entender la emergencia, consolidación y multiplicación de los sistemas internacionales de evaluación de la educación. En el segundo apartado nos centraremos en algunos de los efectos de las evaluaciones externas sobre la lógica de intervención estatal en la política educativa nacional.

Los efectos de la globalización sobre la educación

Uno de los principales efectos de la globalización sobre la educación se evidencia en los cambios generados en las formas de intervención del Estado en educación. La globalización modifica el contexto de acción del estado, altera su papel a escala nacional e internacional y transforma sus prioridades de intervención. Por una parte, el estado debe dar respuesta a los cambios generados por la economía global, garantizando una posición competitiva a escala internacional. En un contexto de elevada interconexión global y de gran movilidad del capital, tanto financiero como industrial, el estado se ve presionado para crear una economía atractiva que permita asegurar la inversión de capital extranjero, la inversión estratégica en tecnología e incluso su propia supervivencia dentro de una economía global. Es lo que algunos autores denominan como el advenimiento del *estado competitivo* por contraposición al estado keynesiano de bienestar (Cerny, 1997). Por otra parte, el estado se debe adecuar a la creciente expansión de organismos e instancias de decisión que actúan a escala internacional o supranacional. Tal como afirman Held *et al.* (1999) la globalización crea un sistema de múltiples centros de poder y diferentes esferas de autoridad que van mucho más allá de la escala nacional. En este proceso, el estado no desaparece en absoluto de la escena política, pero sí pierde autonomía de decisión y aumenta su dependencia respecto a otros agentes e instancias de decisión.

Los cambios que la globalización conlleva en el estado nación modifican las formas a través de las cuales el estado interviene en educación (Bonal y Tarabini, 2006). Tanto los procesos de elaboración de la política educativa, la *governance*, como los contenidos mismos de la política educativa dejan de depender exclusivamente del estado nación. Es más, las funciones y prioridades del sistema educativo dejan de responder únicamente a los problemas existentes a escala nacional y pasan a estar crecientemente configuradas por la necesidad de dar respuesta a los nuevos desafíos generados a escala global. Tanto los problemas como las soluciones educativas se definen “en nombre de la globalización” (Bonal y Rambla, 2008 *en prensa*). Evidentemente, el estado sigue siendo un actor central de provisión, regulación y financiación de la educación, pero en un contexto de globalización deja ser el único e incluso el más importante. En este sentido, la globalización erosiona la centralidad del estado como agente clave de la política educativa, a la vez que otorga un creciente protagonismo a los organismos internacionales como agentes estructurantes de la educación (Dale 2000). Sin embargo, más difícil es discernir las formas de influencia de

estos organismos en las políticas educativas nacionales. Dichas formas, si bien acentuadas en un contexto de globalización, distan de ser homogéneas. Varían en su capacidad real de influencia, en el método o en el grado de visibilidad o sutileza de la influencia.

Para entender las diversas formas a través de las cuales la globalización interviene sobre las políticas educativas nacionales es sumamente sugerente servirse del concepto de mecanismo, propuesto por Roger Dale (1999). Según Dale, los procesos de globalización económica, política y cultural conllevan nuevas formas de influencia internacional sobre las políticas educativas nacionales. A las tradicionales formas de préstamo y aprendizaje (*policy borrowing* y *policy learning*) se añaden cinco grandes mecanismos de influencia externa sobre las políticas educativas nacionales: la imposición, la armonización, la diseminación, la estandarización y la interdependencia. Cada uno de ellos, como se deduce de su denominación, actúa de un modo distinto sobre las políticas nacionales. En unos casos no existe espacio para que el estado negocie o adapte la influencia externa (como en la imposición de los programas de ajuste estructural por parte del Banco Mundial), mientras que en otros los márgenes de actuación pueden ser más amplios (como en la aplicación de medidas que se derivan de la diseminación o de la estandarización). También los mecanismos difieren entre sí en base a si la forma de influencia aparece de forma explícita o implícita. En definitiva, distintas variables diferencian a los mecanismos, como la autonomía estatal en relación con los organismos internacionales, el ámbito en el cual intervienen (procesos educativos y/o objetivos de la educación) o el terreno educativo en el que se localiza su influencia (organización, currículum, gestión, etc.). Lo que es común a todos ellos, sin embargo, es que todos son propios de un contexto de globalización. Evidentemente, antes del proceso de globalización ya existían mecanismos de influencia externa sobre las políticas educativas nacionales. La globalización, sin embargo, supone un gran incremento de dichos mecanismos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo: por una parte, genera un gran aumento de las relaciones entre el ámbito nacional y el supranacional y, por otra, emergen nuevas formas de relación.

¿Cuál es entonces el mecanismo, o los mecanismos, a partir de los cuales se establecen las evaluaciones internacionales de los sistemas educativos nacionales? Es evidente que la tipología de Roger Dale permite pensar que, en función de los sistemas de evaluación externa, los mecanismos de influencia que se activen sean distintos. No es lo mismo, por ejemplo, la diseminación de resultados de los indicadores de evaluación

de la inclusión social que realiza la Unión Europea que la estandarización que supone el programa PISA de la OCDE desde el momento en que se establecen idénticas preguntas a todos los estudiantes participantes en el proyecto. A riesgo de simplificar, sin embargo, creemos que en el terreno de las evaluaciones externas de los sistemas de enseñanza los mecanismos de influencia más frecuentes son el de la estandarización y el de la armonización. La característica común de ambos mecanismos es que forman parte de un proceso voluntario que no implica imposición por parte de los organismos internacionales. Es decir, si los países someten a sus sistemas educativos a evaluaciones externas es teóricamente porque quieren hacerlo. Nadie les obliga a ello. Sin embargo, a pesar de que este proceso sea formalmente voluntario, parece que ningún país desea quedar excluido del proceso de evaluación: sea para consolidar públicamente una política educativa eficaz, para conocer de forma actualizada su posición respecto a la calidad del sistema, para acceder a recursos internacionales de mejora del sistema o, simplemente, para responder a los mensajes del conocimiento experto –que también se globaliza y estandariza en el ámbito de la evaluación educativa- los estados nación se implican de forma voluntaria en los procesos de evaluación de sus sistemas.

Las evaluaciones externas se caracterizan por dos grandes objetivos. Por una parte deben posibilitar la comparación de la situación educativa a nivel internacional y/o regional. Es decir, deben establecer sistemas estandarizados, pruebas comunes, indicadores homogéneos que permitan evaluar la situación de la educación en diferentes países. De ahí la lógica de la estandarización. Por otra parte, los sistemas de evaluación se orientan a buscar soluciones comunes o, en cualquier caso, compartidas a los principales problemas educativos percibidos a escala nacional. Unos problemas que se asocian con retos y desafíos que van más allá de las posibilidades de acción de cada estado nación y que, por consiguiente, necesitan de la acción coordinada de diferentes agentes nacionales y supranacionales. De ahí la lógica de la armonización. Es decir, la búsqueda de políticas educativas similares para resolver los problemas existentes. Evidentemente, este proceso no implica la homogeneización de los sistemas educativos nacionales pero sí una mayor convergencia entre ellos.

Sin duda, los ejemplos más ilustrativos de ambos mecanismos son el programa PISA de la OCDE, como ejemplo de mecanismo de estandarización, y la política educativa de la Unión Europea a través del establecimiento del Método Abierto de Coordinación. En ambos casos se evalúan sistemas educativos nacionales desde organismos supranacionales legitimados colectivamente para desarrollar ese papel. En

ambos casos ningún país está obligado a participar pero ningún país parece desear excluirse de la evaluación. En ambos casos existe un discurso explícito o latente que sitúa en la mejora de los sistemas educativos de calidad la base de la competitividad económica y la necesaria cohesión social para el desarrollo. En el caso del programa PISA, el mecanismo de estandarización se plasma en el establecimiento de pruebas homogéneas entre sistemas educativos diferentes. Se trata de una prueba con mayor resonancia pública que cualquier evaluación internacional precedente. En el caso del Método Abierto de Coordinación, el sistema de *benchmarking*, establece objetivos educativos como metas a conseguir por parte de los sistemas educativos de la Unión Europea. Estas metas simbolizan la voluntad de armonizar los sistemas educativos europeos para generar un espacio educativo común (objetivo, como es sabido, que se acompaña de numerosos programas de intercambio académico y se consolida en los últimos años con la creación del Espacio Europeo de Educación Superior).

Una aproximación a algunos efectos de las evaluaciones externas

¿Cuáles son los efectos de este tipo de evaluaciones externas sobre las políticas educativas nacionales? ¿Es la voluntariedad un aspecto que mitiga los posibles efectos de estas evaluaciones en la orientación de las políticas? ¿Tienen estas evaluaciones solamente efectos sobre los objetivos educativos o también sobre los procesos? ¿Hasta qué punto las evaluaciones externas desplazan en importancia a los tradicionales factores de influencia de la política educativa (mercado de trabajo, reproducción de clase, etc.)?

Las preguntas que pueden realizarse en este terreno son muchas, y las respuestas todavía muy intuitivas e incipientes, puesto que la sociología política de la educación, y menos aún otras ciencias de la educación, no ha desarrollado todavía análisis sistemáticos de la influencia de estos poderosos procesos de evaluación externa en la orientación de sistemas educativos nacionales. A modo puramente intuitivo, es evidente que estamos ante un factor de influencia muy significativo. Piénsese por ejemplo en cómo afectó a Alemania el mal resultado de sus estudiantes en las pruebas PISA del año 2000, resultado que obligó al gobierno a introducir reformas en el sistema con el objetivo que mejorar el rendimiento de los estudiantes en pruebas sucesivas (objetivo que se consiguió tanto en 2003 como en 2006). Piénsese también en la referencia en la que se ha convertido el sistema educativo finlandés, líder indiscutible de las pruebas PISA. Numerosas delegaciones nacionales y regionales visitan hoy las escuelas

finlandesas en busca de las mejores recetas de excelencia educativa e intentan descubrir los factores organizativos que explican su éxito. Piénsese también en cómo la definición de la agenda de Lisboa en el ámbito educativo permitió establecer objetivos de armonización de los sistemas de enseñanza europeos y orientó políticas hacia consecuciones sucesivas de mejoras de los indicadores (sea el abandono temprano del sistema, el gasto por alumno o el número de licenciados en tecnología).

En un contexto de amplia casuística, de lo que no hay duda es de que los procesos de evaluación externa generan efectos sobre la orientación de los discursos y las prácticas en las políticas educativas nacionales. Aún a riesgo de simplificar, queremos destacar de forma resumida dos conjuntos de efectos: la función de legitimación política de la evaluación externa y el impacto en la orientación del contenido de las reformas.

La evaluación externa como recurso de legitimación

En primer lugar, es común observar cómo en diversos sistemas educativos nacionales las evaluaciones externas son utilizadas como recurso de legitimación de determinadas decisiones. Este aspecto es especialmente relevante si atendemos a las reacciones políticas en países cuyo discurso oficial tiende a subrayar las ventajas de la internacionalización y la globalización como incentivo de desarrollo económico y social. El europeísmo constituye, por ejemplo, un recurso comúnmente utilizado por países que se incorporan tardíamente a la unión, como España y Portugal a finales de la década de los ochenta o, más recientemente, los países del Este. La ‘imagen del centro’, como señala el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, es un recurso retórico que permite fijar metas y justificar determinadas decisiones políticas.

A modo de ejemplo pueden señalarse las ocasiones en que en España se ha recurrido a la referencia europea para justificar determinadas decisiones de reforma educativa. Lo vivimos en el proceso de aprobación y debate de la LOGSE y, especialmente, en el proceso de debate de la LOCE cuando algunas fuerzas políticas hicieron uso de los datos de PISA para legitimar la orientación de determinadas decisiones (como la introducción de itinerarios educativos en la enseñanza secundaria obligatoria). Ante la ausencia de mecanismos que comprueben la rigurosidad de ciertas afirmaciones, el recurso a la evaluación externa sirve de pretexto para justificar ciertas agendas políticas. El apoyarse en informes de la Comisión Europea, la OCDE o el

Banco Mundial puede actuar como estrategia de legitimación política y de amortiguación de determinadas críticas a la política educativa gubernamental.

¿Prioridades de política educativa o prioridades fijadas por la evaluación externa?

En segundo lugar, no hay duda de que las evaluaciones externas juegan un papel en el contenido específico que pueden tomar las medidas de política educativa nacional. Las motivaciones pueden ser muy diferentes, desde las limitaciones en la capacidad técnica de determinados equipos gubernamentales que recurren al conocimiento experto de organismos internacionales, hasta la búsqueda de mecanismos que sitúen al sistema educativo nacional en una posición mejor en las clasificaciones diversas de rendimiento educativo. En todo caso, la influencia de las evaluaciones externas puede plasmarse en el establecimiento de determinadas prioridades de intervención política que no sean precisamente las que el propio gobierno dispuso en su momento en el programa educativo o las que más necesarias desde un punto de vista social. Ello es así porque a menudo las evaluaciones externas, más allá de ofrecer diferentes fotografías del sistema educativo en forma de resultados e indicadores, abren numerosas preguntas acerca de los factores explicativos de esos resultados e indicadores. La evaluación externa puede ejercer así una influencia doble sobre la política educativa nacional: por una parte, puede influir definiendo con una orientación determinada los problemas educativos de un estado o comunidad; por otra, puede establecer relaciones causales explícitas o implícitas sobre los factores que explican el comportamiento de un resultado o indicador, un hecho que conlleva a menudo, también de manera explícita o implícita, una determinada agenda política para hacer frente a los problemas planteados.

Podemos servirnos una vez más de PISA para ilustrar esta doble influencia. El programa PISA de la OCDE es un sistema de evaluación del rendimiento del alumnado de 15 años de enseñanza secundaria de distintos sistemas educativos. Las pruebas pretenden medir el rendimiento en las habilidades de aplicación del conocimiento instrumental. El conocimiento matemático, lingüístico, científico y la comprensión lectora son los ámbitos de referencia de las pruebas. Asimismo, los cuestionarios PISA recogen información acerca de las condiciones sociales y culturales de la familia del alumno y del centro, e información relativa a las características pedagógicas del centro, etc.

Sin entrar a valorar la validez de las pruebas y de los cuestionarios, de lo que no hay duda es de que se trata de instrumentos que implican una selección determinada de

ámbitos de análisis y de preguntas. Uno puede preguntarse, por ejemplo, porque PISA no incluye el conocimiento artístico o las habilidades que puede proporcionar para la resolución de problemas. Asimismo, es obvio que pueden considerarse omisiones de aspectos que pueden ser importantes para comprender el rendimiento educativo del alumnado y que no se incluyen en el análisis. Por ejemplo, sabemos que las relaciones en el grupo de pares son fundamentales para comprender qué hace o no hace un chico de 15 años en la escuela. Sin embargo, nada de eso se trata en el informe PISA.

Es evidente que no todo cabe, pero lo que nos interesa reflejar aquí es que la inclusión o exclusión de preguntas o factores conlleva una determinada definición de problemas educativos y unas hipótesis implícitas respecto a qué es o que no es un problema educativo. PISA ha situado la excelencia educativa como objetivo político prioritario de los sistemas educativos (muy por delante del objetivo de la equidad, por ejemplo). O, al centrar un volumen importante de variables de análisis en el terreno de la organización escolar y la pedagogía, PISA comporta que políticamente se construyan relaciones causales que sitúan en la organización escolar o en la motivación del profesorado los principales elementos a corregir si se pretende aumentar el rendimiento educativo del alumnado (sin atender, por ejemplo, al nivel de segregación escolar de los grupos sociales o a las posibilidades de formación complementaria en función del origen social).

En otros ámbitos podríamos también localizar ejemplos de esta doble influencia, como en el ya mencionado Método Abierto de Coordinación de la Unión Europea o las recetas de política educativa del Banco Mundial fundamentadas en las evaluaciones de sistemas educativos de países en desarrollo. Es en esta doble influencia de definición de problemas y de establecimiento de soluciones para resolverlos donde podemos descubrir verdaderos procesos de globalización de sistemas y procesos educativos. No son procesos que generen necesariamente convergencia en el sentido de mimetismo entre los sistemas, pero sí son procesos que estructuran agendas nacionales de política educativa que responden a problemas definidos globalmente.

Referencias bibliográficas.

Bonal, X. y Tarabini, A. (2006), 'Globalización y política educativa: cambios de escala y consecuencias metodológicas', Ponencia presentada en: *X Congreso Nacional de Educación Comparada*, Donostia-San Sebastián, 6-8 de septiembre.

- Bonal, X. y Rambla, X. (2008, en prensa), 'In the name of globalization: southern and northern paradigms of educational development', en: S. Robertson y R. Dale (ed.), *Globalisation and Europeanisation in Education*, Volumen 2. Oxford: Symposium Books.
- Cerny, P. G. (1997), 'Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization', *Government and Opposition*, 32 (2), 152-274.
- Dale, R. (1999), 'Specifying globalization effects on national policy: a focus on mechanisms', *Journal Education Policy*, 14 (1), 1-17.
- Dale, R. (2000), 'Globalisation and Education: Demonstrating a "Common World Education Culture" or Locating a "Globally Structured Educational Agenda"? ' *Educational Theory*, 50, 427-48.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J. (1999), *Global Transformations. Politics, economics and cultures*. Oxford: Polity Press.