

BORDÓN

Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO / *SPECIAL ISSUE*

Educación supranacional / *Supranational Education*

Javier Valle

(editor invitado / *guest editor*)



Volumen 67

Número, 1

2015

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA

POLÍTICA GLOBAL MÁS ALLÁ DE LO NACIONAL. REFORMA EDUCATIVA (LOMCE) Y EL RÉGIMEN DE ESTANDARIZACIÓN (OCDE)*

Global policy beyond the national. Educational reform (LOMCE) and the standardisation regime (OECD)

GEO SAURA Y JULIÁN LUENGO NAVAS
Universidad de Granada

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67109

Fecha de recepción: 30/05/2014 • Fecha de aceptación: 03/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Geo Saura. Email: geosaura@ugr.es

INTRODUCCIÓN. Este artículo se focaliza en la teorización y la contextualización de los efectos del régimen de la estandarización en la política educativa. Concretamente, se estudia el rol que ocupa la OCDE en el modo de gobernanza educativa global a través del programa PISA como una de las características del Movimiento de Reformas Educativas Globales. **MÉTODO.** El proceso metodológico usa una dimensión dual. Por un lado, utilizamos datos históricos y teóricos para comprender qué es el régimen de la estandarización y cómo la OCDE legitima relaciones de poder y control como forma de gobierno. Por otro lado, mediante el Análisis Crítico del Discurso, se examinan algunas narrativas que han sido utilizadas para justificar la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). **RESULTADOS.** El régimen de la estandarización y la gobernanza de la OCDE están caracterizando los procesos reformistas de la educación pública. La reforma educativa española se fundamenta en estas características y sus discursos han utilizado el poder simbólico que ocupa actualmente la OCDE. **DISCUSIÓN.** Los países reforman sus sistemas escolares como medio para la mejora económica y competitiva entre regiones. Además, este proceso puede ser comprendido como una práctica y estrategia para que los países se gobiernan a sí mismos bajo una gobernanza global.

Palabras clave: *Política educativa, Enfoque global, Pruebas estandarizadas, Cambio educativo, Análisis del discurso, Gobernanza.*

Introducción

Si hay algo que caracterice a los actuales estudios sociales mundialmente es el interés por comprender los cambios drásticos que se están originando en las nuevas formas de gobernar, al aparecer nuevos espacios de gobierno y nuevos actores políticos que se han incrustado en el diseño de las agendas políticas. Es una realidad que la mayoría de países industrializados están caracterizados por el desvanecimiento del Estado de bienestar que se extingue a pasos agigantados. La transformación que está afectando a los sistemas públicos, en cuanto a la privatización de los servicios estatales, y las nuevas formas de gobernar “lo público”, “lo que es de todos/as”, forma parte de estos procesos acentuados de cambio. Es indudable que la idea de “cosa pública” y del Estado, tal como se ha entendido desde mediados del siglo XX, está permutando. Ello es debido al auge de la globalización y a la promulgación de políticas neoliberales desde la década de los setenta del anterior siglo (Olssen, 2004), lo que ha suscitado el interés por los estudios de las “políticas globalizadas” (Bourdieu, 2001).

A raíz de estos procesos, se están originando múltiples dinámicas de cambio político en las diferentes esferas sociales. La educación es una de ellas, lo que está provocando que en la mayoría de regiones se produzcan profundas transformaciones y debates en la política educativa (Ball y Youdell, 2008; Burch, 2009; Levin, 2001; Rizvi y Lingard, 2009; Robertson, Bonal y Dale, 2002), para dar respuesta y comprender (Apple, 2007) cuáles son las políticas globales que tienen la capacidad para reestructurar los procesos educativos mediante nuevas lógicas ideológicas, quiénes son los actores que controlan la educación y quiénes se benefician de estos cambios. Todas estas transformaciones están provocando que las “políticas educativas globales” se consideren como una área de investigación específica (Verges, Novelli y Altinyelken, 2012). Estas acciones políticas que traspasan las esferas nacionales, parten de una

agenda educativa global que exige reformar las políticas regionales (Levin, 2001). Debido a esta tendencia imparable, muchos países y/o regiones están inmersos en procesos de reformas y contrarreformas de sus sistemas escolares, entrando en juego nuevos actores políticos, nuevas formas de privatizar la educación y nuevas dinámicas de actuación en la escuela pública. Estas prácticas reformistas que afectan a la mayoría de sistemas educativos a nivel mundial es lo que Sahlberg (2011) denomina “Global Education Reform Movement”.

Las consecuencias de la implantación de las políticas de globalización y reestructuración del Estado en la reforma de los sistemas educativos públicos se concretan en el desarrollo de sistemas mercantilistas regidos por la cultura de la performatividad, la incorporación de prácticas de mercado y principios rectores de la Nueva Gestión Pública (Ball, 2007). De un modo categórico, estos cambios en la educación pública han sido diferenciados por “dinámicas de privatización exógena” o liberalización de los mercados, y “dinámicas de privatización endógenas” o “formas de privatización que implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa” denominadas como dinámicas de “privatización encubierta” (Ball y Youdell, 2008: 8). En el entramado de estos procesos de transformación e implementación de ideas y prácticas, las políticas de medición de estándares se erigen como el componente clave por su capacidad para aglutinar y dinamizar elementos diversos en la dirección de la privatización y la mercantilización de los sistemas educativos públicos. Este texto trata de analizar cómo el régimen de la estandarización se ha legitimado a nivel global como una nueva forma de gobernanza que caracteriza al movimiento de reformas educativas.

Para dar respuesta a esta propuesta, el artículo se ha dividido en tres apartados. El primero examina desde una analítica interpretativa, el

significado del régimen de la estandarización, apoyado por el movimiento de “*policy by number*” y la cultura auditiva. El segundo apartado realiza una exploración a través de algunos datos de carácter histórico y conceptualizaciones teóricas, para comprender el rol actual de gobernanza global que ha conquistado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que se concreta en el régimen de la estandarización. Y el tercer apartado se fundamenta en tres principios del análisis crítico del discurso (Fairclough y Wodak, 1997) para investigar, desde un caso contextualizado del movimiento de reformas educativas globales, cómo el régimen de la estandarización y el rol de gobernanza ocupada por la OCDE, son utilizados para justificar la reciente reforma escolar del gobierno español.

El régimen de la estandarización

Las pruebas estandarizadas que comparan el rendimiento académico de los países comenzaron a implantarse en los años sesenta del siglo veinte. En 1964, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA, por sus siglas en inglés) desarrolló el primer examen de estandarización externa *First International Mathematics Study* (FIMS) para evaluar doce países (Australia, Bélgica, Escocia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Israel, Japón, República Federal Alemana y Suecia). El programa de evaluación matemática FIMS fue un punto de partida para saber qué sucedía en las escuelas y así orientar los procesos reformistas que se estaban implantando en esos momentos (Postlethwaite, 1967). En la última década, por su relevancia internacional, han destacado, el programa PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE, y los programas TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) y PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) de la IEA. Aunque la participación en estas evaluaciones es voluntaria, la mayoría de países las aceptan para no quedar excluidos en

la esfera comparativa internacional (Bonal y Tarabini-Castellani, 2013).

Los procesos de estandarización del rendimiento educativo han logrado legitimar un conjunto de prácticas de medición para certificar qué saben los estudiantes, qué enseña el profesorado y qué valor tienen los países en función del lugar que ocupen en una escala comparativa. Los programas de evaluación se aplican a contextos diferenciados y sus análisis no examinan las características históricas y culturales del contexto. Es decir, estamos ante medidas diseñadas a nivel externo que son aplicadas a nivel interno, provocando cambios sustanciales en los modos de actuación de espacios contextuales muy diferenciados. Estos procesos de control no son exclusivos de los sistemas educativos, sino que forman parte de la mayoría de las instituciones estatales. Debido a que estas dinámicas se extienden a nivel global, son identificadas como un “régimen de estandarización” porque los exámenes estandarizados y sus comparaciones son los elementos principales para reformar las políticas educativas, se han extendido por la mayoría de países y centran la atención en la reformulación de las políticas (Lingard, Martino y Rezai-Rashti, 2013). Para comprender por qué los gobiernos reformulan sus políticas educativas mediante este régimen de estandarización es necesario explorar su significado. Las políticas de estandarización se han consolidado en la escuela pública a través de la aplicación de incesantes prácticas empíricas de medición del rendimiento, como uno de los mecanismos propios de la “sociedad auditiva” (Power, 1997), que dan lugar a un aparataje o infraestructuras de “datificación” para guiar el mundo de la educación a través de grandes paquetes de datos cuantitativos y comparativos (Lingard, Martino and Rezai-Rashti, 2013). Este régimen de estandarización se vincula, como afirma Power (2000), con el surgimiento de la nueva gestión pública, el incremento de las políticas de rendición de cuentas y el aumento de los modelos de garantía de calidad de control de las organizaciones. A su

vez, este régimen de estandarización responde a una estrategia de gobernanza, fundamentada en pruebas estandarizadas entendidas como instrumentos propios del “liberalismo avanzado” y que actúan para “gobernar desde la distancia” (Rose, O’Malley y Valverde, 2006). La estandarización es un término que permite comprender cómo la gobernanza educativa, a través de las políticas convertidas en datos o “*policy by number*”, se promueve en las agendas educativas (Grek, 2009; Lawn y Grek, 2012; Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm y Simola, 2011), convirtiéndose en mecanismos de vigilancia de las instituciones escolares e incluso de los países (Hursh, 2008).

Algunos elementos de la obra de Foucault (1976, 1997, 2004) sobre los diferentes ejercicios de poder y control que los gobiernos ejercen sobre la población han sido utilizados para comprender los efectos que producen las estandarizaciones escolares. Para Novoa y Yariv-Mashal (2003), las evaluaciones externas funcionan como un ojo global que controla a los gobiernos nacionales, o lo que Lingard, Martino y Rezai-Rasthi (2013) comprenden como un *control global* desde la educación. Ozga (2013) las entiende como un medio de *gobierno poblacional*, o un *biopoder* que “gobierna la sociedad mediante números” (Miller y Rose, 2008), a través de estrategias de gobierno que se conciben desde un *panopticismo global* (Lingard, Martino y Rezai-Rasthi, 2013). Estos procesos sirven para promover sistemas de clasificación relacionadas con la gobernanza neoliberal y la rendición de cuentas (Martino y Rezai-Rashti, 2013). En definitiva, la *biopolítica* (Foucault, 1997, 2004) en el contexto educativo es comprendida como un poder sobre la vida que gobierna y regula, en este caso, conjuntos poblacionales escolares. Todos estos argumentos identifican al régimen de estandarización como una nueva forma de ingeniería social y cultural que se suma a otras ya existentes. Es la extensión de un régimen de control mediante estándares que tiene la capacidad de controlar a la población y dirigir los sistemas educativos

sin un gobierno específico (Miller y Rose, 2008).

Una problemática que surge como consecuencia de la implantación del régimen de estandarización tiene que ver con la identidad profesional del profesorado. El concepto sobre la cultura de la performatividad de Lyotard (1991) puede ser de gran utilidad para analizar estas cuestiones. Las características de la performatividad se centran en la optimización de la relación *input/output* que persigue el mantenimiento permanente de la eficiencia y la eficacia, bajo la primacía del economicismo de medios y recursos. Desde esta óptica analítica, la consolidación del régimen de estandarización está provocando que el profesorado se adhiera a un sistema de control permanente del rendimiento académico del alumnado. Ball, Maguire y Braun (2011: 76) han estudiado estas dinámicas demostrando que el profesorado está convencido de que la mejora de los centros se relaciona con la superación de los estándares externos y que su valía como docente aumenta cuando obtiene mejores resultados que sus compañeros/as, por lo que su saber y práctica profesional son redefinidos en función de los resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas. Estos procesos están provocando en el profesorado la pérdida de su estatus y autonomía profesional (Sahlberg, 2007), una “identidad desvanecida” (Ball, 2003) que, con el transcurso del tiempo, puede producir el fin del profesionalismo docente.

Para comprender por qué se ha extendido a nivel global la reformulación de las políticas nacionales enfatizadas en el régimen de estandarización, debemos atender a los trabajos que correlacionan los resultados de las estandarizaciones y la mejora económica de los países. Son prestigiosos economistas convertidos en “expertos”, *policy makers* y/o consejeros, los que fijan la dirección de los cambios que tienen que realizar las economías nacionales e internacionales para obtener mayores rendimientos. Una constante en este tipo de “informes expertos” es la

relación directa entre los resultados en las pruebas estandarizadas y las economías de los países (ver, Hanushek y Kimko, 2000; Hanushek y Woessman, 2008), dejando claro que los resultados de las pruebas son más importantes para el crecimiento económico que la extensión de la escolarización o el gasto en educación (Hanushek y Woessman, 2008). No obstante, hay investigaciones que utilizando los mismos datos de PISA demuestran altos índices de segregación y desigualdad escolar (Alegre y Ferrer, 2010), que no son tenidas en cuenta en las agendas políticas. Algunos de estos “dirigentes” economistas de la educación participan en la gestión de empresas que generan elevadas ganancias con la implementación de los programas de estandarización. Uno de los casos más relevantes es el proyecto comercial de la compañía Pearson que, a través del estudio *The Learning Curve*, compara los resultados de varios países en los tres programas de estandarización más relevantes globalmente: PIRLS, PISA y TIMSS. Pearson se ha convertido en la gran empresa educativa global que extiende sus influencias sobre las políticas educativas alrededor del mundo (Ball, 2012). Aunque el actor más influyente en estas dinámicas de cambio es la OCDE que, a través de PISA, ha llegado a ocupar un papel de máxima relevancia mundial.

La gobernanza educativa de la OCDE

El régimen de la estandarización ha sido consolidado a través de un proceso histórico en el que la OCDE ha ocupado un papel prioritario. La OCDE fue fundada en 1961 como sucesión de la Organización Europea para la Cooperación Económica, creada en 1948 para la administración del Plan Marshall liderado por Estados Unidos, con la pretensión de recomponer la Europa de la posguerra. Algunos de los aspectos históricos más sobresalientes para comprender la relevancia de la OCDE son: la renovación del compromiso europeo y los sistemas de pago; la resolución de la crisis del petróleo desde 1973 a 1979; el posicionamiento en las

negociaciones comerciales en la Ronda de Uruguay; y la reconstrucción de la Europa del Este (Woodward, 2009). Por su parte, Carroll y Kellow (2011) destacan como hitos históricos: los Códigos de Liberalización de 1961, el paso del Keynesianismo al Monetarismo tras la crisis del petróleo de 1973, la promoción de las políticas económicas de mercado durante la década de los años ochenta, y el periodo que se inicia en 1990 tras la Guerra Fría caracterizado por el posicionamiento respecto al comunismo y la reestructuración de la Europa del Este. Con el paso del tiempo, la OCDE ha llegado a consolidarse como el actor político principal, que asesora a los países miembros, promueve políticas que dominan mundialmente los ámbitos en economía, salud, medio ambiente y educación, y estimula el proceso de globalización en el que están inmersos la mayoría de los países.

El término gobernanza ha sido estudiado desde diferentes ópticas. Comprendemos la gobernanza como los procesos y los resultados de la reformulación de las políticas compartidos por varios actores que interactúan en una vía no jerárquica (Héritier, 2002), no necesariamente desarrollados por el Estado, que Jessop (2002) define como una “heterarquía” de múltiples actores independientes involucrados en complejas relaciones de interdependencia recíproca para reformular las políticas. En estos momentos, la gobernanza educativa está regida por una arena política compartida por el Estado, los Organismos Internacionales y el mercado (Leuze, Martens y Rusconi, 2007). La gobernanza de la OCDE ha sido analizada desde diferentes focos. Martens y Jakobi (2010) argumentan que la generación de ideas, la evaluación de las políticas y la producción de los datos son los mecanismos de gobernanza educativa de la OCDE. Para Woodward (2009), el rol de gobernanza global que está ocupando la OCDE es ejercido a través de cuatro dimensiones superpuestas que están interrelacionadas: cognitiva (valores esenciales compartidos), normativa (ámbito de investigación), legal (producción de leyes internacionales), y paliativa

(ampliación de los procesos de gobernanza global). Kehm (2012) sostiene que la OCDE, mediante PISA, genera un proceso de gobernanza “hacia arriba”, debido a la reformulación de las políticas desde un nivel nacional a un nivel supranacional.

La OCDE se distingue de otras organizaciones por su capacidad para generar un “poder guía” gestado en una comunidad epistémica, conformada por analistas políticos, burócratas y “expertos” de los países miembros, que ejerce un dominio efectivo a nivel global sobre las “buenas prácticas” que deben asumir los Estados para que sus reformas encajen bajo los parámetros de la gobernanza global (Carroll y Kellow, 2011). La legitimación del régimen de estandarización tiene su origen en el interés que muestra la OCDE por las políticas educativas en la década de los sesenta del siglo anterior. Desde el año 1986, el Centro para la Investigación Educativa e Innovación (CERI, por sus siglas en inglés) ha sido concebido como el laboratorio ideológico de la OCDE para el diseño de políticas escolares. La generalización a nivel global de sus políticas educativas, fundamentadas en la estandarización, se ha consolidado a partir del año 2000 con la implementación de PISA. El diseño de políticas tras el periodo de la Guerra Fría, los avances de la globalización y la importancia que los medios de comunicación otorgan a los datos comparativos de rendimiento internacional han incrementado la hegemonía de PISA (Sellar y Lingard, 2013), que se ha visto favorecida por la continua ampliación de las regiones agregadas al proceso de medición, que ha pasado de 32 participantes en el año 2000 (primera edición) a 65 en el 2012, a pesar de su alto coste económico.

Tras la óptima aceptación de las economías agregadas, la OCDE sigue reforzándose por medio de la reputación, los buenos argumentos y la persuasión que realiza a los Estados miembros y agregados (Martens y Jakobi, 2010), aceptando a PISA como la medida internacional comparativa del capital humano de las

regiones (Sellar y Lingard, 2013) y un indicador útil del potencial de competitividad económica mundial. Estos principios economicistas que desarrolla PISA se pueden detectar en el informe anual *Education at a Glance* (OECD, 2012), donde se promueve un discurso hegemónico que justifica la necesidad de la evaluación cuantificada, estandarizada y comparativa como medio para la mejora económica y social. La adaptación de los gobiernos nacionales y regionales a las recomendaciones de la OCDE se materializa en la extensión de reformas educativas (dimensión normativa). Todos los esfuerzos de ajuste organizativo e institucional que los gobiernos efectúan bajo las premisas de la OCDE compendian la incorporación de nuevas estrategias que los sistemas educativos producen dentro del movimiento reformista global. Como destaca la organización (OECD, 2012), los indicadores de evaluación del rendimiento que se proponen están diseñados para apoyar y examinar los cambios que realizan los gobiernos en el seno de sus sistemas educativos para ajustarse a los cánones de mejora “global”.

En todo este movimiento reformista que tiene a la estandarización como eje principal para promover políticas educativas, la constante superación de los resultados de PISA se ha convertido en un objetivo principal para justificar las reformas educativas de los países miembros. Resultados negativos de las evaluaciones, o la esperanza de una mejora en el ranking, son indicadores que los gobiernos utilizan para orientar sus reformas educativas en los diferentes contextos. Bonal y Tarabini-Castellani (2013) señalan que el programa PISA ha llegado a consolidarse como una “herramienta hegemónica” con efectos directos e indirectos en las reformas educativas.

El régimen de la estandarización en el discurso reformista español

La contextualización y reformulación de las políticas en los diferentes contextos nos ayuda

a comprender cómo las ideas globales en educación son exportadas a los distintos espacios (Ball, 1998). Esto implica (Sassen, 2007) que la investigación sobre la globalización debe incluir estudios contextualizados para poder contrastar la diversidad de sus consecuencias. Esta es una de las razones que ha centrado nuestra atención en el reciente proceso reformista llevado a cabo por el gobierno español, para comprobar la legitimación del régimen de estandarización. El 28 de noviembre de 2013 el Congreso de los Diputados de España aprobó la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, en lo sucesivo), respaldada únicamente por el grupo parlamentario del Partido Popular (PP). La LOMCE es la nueva reforma del sistema educativo español, la séptima, desde que en el año 1970, en periodo de dictadura militar del general Franco, comenzaran a realizarse constantes reformas y contrarreformas educativas dependiendo de la orientación ideológica del gobierno de turno.

Para analizar el discurso político, nos apoyaremos en la línea de trabajo que lleva implementado Norman Fairclough durante las últimas tres décadas. Concretamente, trabajaremos mediante una versión del Análisis Crítico del Discurso fundamentada en tres de sus principios teóricos: estudiar problemas sociales; examinar relaciones de poder; y comprender la constitución de la sociedad y la cultura (Fairclough y Wodak, 1997). Usaremos dichos principios para analizar el significado que tiene el régimen de estandarización en el proceso reformista del sistema educativo español. El elemento principal para comprender la labor del análisis del discurso de las políticas educativas consiste en comprobar cómo las estrategias narrativas utilizadas constituyen un elemento sustancial de cambio cultural e ideológico. Las fuentes materiales analizadas han sido el primer borrador del proyecto de ley LOMCE (Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía, 2012), el documento final (Boletín Oficial del Estado, 2013), noticias de prensa (ver notas al final 2 y 4, discursos

extraídos del Consejo de Ministros (2012) (ver nota al final 5) y un acta de intervención parlamentaria (ver nota al final 3).

Comprender críticamente cómo los cambios discursivos producen nuevas problemáticas sociales es el primero de los tres principios teóricos (Fairclough y Wodak, 1997) que contribuye al desarrollo de una conciencia crítica de las estrategias discursivas (Fairclough y Wodak, 1997). El discurso de la LOMCE se fundamenta en un ideario que promueve acciones de cambio en las esferas social, cultural, política y económica. La política educativa del PP, como estrategia discursiva, tiene una semántica propia caracterizada por la hibridación entre lo liberal y lo conservador, que Fairclough (1993) sostiene como propio de los gobiernos conservadores desde la década de los ochenta del siglo anterior. A la aprobación de la LOMCE le han precedido tres anteproyectos de ley¹, que han ido vinculando los valores del individualismo y la competitividad (neoliberalismo) con medidas prácticas para rescatar un sistema de valores tradicional y estructuras sociales estratificadas (neoconservadurismo). La herramienta principal que utiliza el partido conservador en el gobierno para estos propósitos consiste en implementar la estandarización como elemento nuclear. “Las evaluaciones externas de fin de etapa constituyen una de las principales novedades de la LOMCE con respecto al marco anterior y una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo” (Boletín Oficial del Estado, 2013: 97863). A través de las pruebas de evaluación estandarizadas se logran dos objetivos bien delimitados. En primer lugar, se garantiza un conservadurismo de Estado, en el que se asegura mayor control y orden sobre el currículum escolar. Se conservan los “valores de siempre” (Apple, 2010) que se concretan en un mayor refuerzo de las materias tradicionales: lengua, matemáticas y ciencias naturales, a la vez que le resta poder a las autonomías con idioma cooficial en el estado español. Este proceso de recentralización en la toma de decisiones ha originado protestas de los

gobiernos de Cataluña y País Vasco para derogar la ley². En segundo lugar, la medición de estándares forma parte de los planteamientos neoliberales que garantizan la libertad de elección escolar a las familias, y, con ello, una mayor competitividad entre centros. Esta hibridación de neoliberalismo y neoconservadurismo es la esencia que caracteriza la reforma educativa dirigida por el ministro de Educación José Ignacio Wert. Aunque esto no es nuevo, la política educativa de los gobiernos conservadores, desde la década de los ochenta, se apoya en ideologías “aparentemente contrapuestas” (neoliberalismo y neoconservadurismo) que proceden del sustrato ideológico de la Nueva Derecha y del Nuevo Orden Global (Viñao, 2012), que en el caso español quedaron bien reflejadas en la política educativa de mercado de la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (Puelles, 2005).

El segundo de los tres principios se interesa por el modo en el que se ejercen y negocian las relaciones de poder en la gestación de los discursos (Fairclough y Wodak, 1997). Nos atañe dilucidar cómo los argumentos políticos utilizan a los medios, o cómo los medios utilizan a los discursos políticos, para poner de manifiesto las relaciones de poder entre la política educativa de la estandarización y los medios de comunicación para legitimar el régimen de estandarización en el contexto español. Las pruebas de evaluación PISA han sido utilizadas por la prensa española para avalar la estandarización externa defendida por la LOMCE. Como expresa de una forma muy gráfica el ministro de Educación, las evaluaciones estandarizadas podrán “[...] establecer con total transparencia una función de *benchmarking*, una función de comparación [...], tener nuestro propio PISA; es decir, tener un PISA que nos permita comparar hacia dentro lo que hasta ahora sólo podemos comparar, de forma robusta, hacia afuera” (Consejo de Ministros, 2012). En los procesos de legitimación de verdades, hay que tener en cuenta los efectos del “poder simbólico” (Bourdieu, 1994) que ejercen ciertas personalidades con un determinado

estatus social, que Rose, O'Malley y Valverde (2006) denominan “científicos grises”. El Partido Popular ha utilizado el efecto simbólico del subdirector de educación de la OCDE, y director de PISA, Andreas Schleicher, como experto internacional al invitarlo el 15 de julio de 2013 al Congreso de los Diputados para informar sobre la reforma evaluativa prevista en la LOMCE³. De este modo, el ministro Wert y los medios de comunicación han utilizado las declaraciones de Schleicher como símbolo de legitimación discursiva de PISA⁴. Así, las narrativas entramadas entre los procesos de estandarización que promueve la LOMCE, los datos de PISA y las verdades legitimadas por Schleicher, han ocupado un gran protagonismo en los diferentes medios de comunicación para desacreditar las acciones del gobierno anterior e imponer un nuevo ideario educativo. En este campo de disputa ideológica, se debe señalar el uso interesado de los resultados de PISA en el contexto español, en función de la ideología y de los intereses partidistas, a lo que Bolívar (2012) ha denominado “politización de los datos”. Otra manera de legitimar PISA es aceptar su coste económico, que alcanza los 565.793 euros⁵.

Este apartado se interesa por el tercero de los principios teóricos: la importancia que tiene el discurso en la constitución de la sociedad y la cultura. Parte del reconocimiento del carácter dialéctico del discurso en la configuración de los procesos sociales y de las relaciones de poder en las sociedades contemporáneas (Fairclough y Wodak, 1997). La distinción de tres amplios dominios de la vida social pueden constituirse en el discurso: representaciones del mundo, relaciones sociales interpersonales e identidades sociales y personales (Fairclough, 1992). El discurso de la evaluación estandarizada es la narrativa que actualmente constituye la sociedad y la cultura escolar. En esa relación dialéctica, los discursos de determinados sectores de la sociedad y de la educación contribuyen positivamente para sostener las pruebas de evaluación estandarizadas. Los medios de

comunicación ejercen gran influencia para la legitimación de PISA y la asignación de valores neoliberales, que señalan una relación biunívoca entre crecimiento económico y el conocimiento escolar, aspecto central del preámbulo del I Anteproyecto de ley LOMCE, que reafirma los principios y finalidades de la nueva reforma educativa:

“La educación es el motor que promueve el bienestar de un país. El nivel educativo de los ciudadanos determina su capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor” (Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía, 2012: 1).

Con este extracto discursivo, se puede apreciar el diseño de una sociedad que sitúa a la educación como un medio para aumentar la economía a la que deben contribuir los sujetos con su esfuerzo individual, en un mercado escolar competitivo, excluyente y temeroso, ya que solo los mejores lograrán los puestos de trabajo más cualificados, en sintonía con los enunciados neoliberales de “vencedores y vencidos”. Un discurso que aprovecha la actual situación de crisis económica y financiera para acelerar la reestructuración neoliberal (Lipman, 2013: 557), en la que la reforma educativa juega un papel fundamental. En los procesos de legitimación de los discursos políticos se apuesta por determinadas concepciones ideológicas. Por ello, cuando se encumbra la estandarización de resultados, aparece el “contradiscursos” que sienta las bases para controlar a los empleados públicos. Los discursos de legitimación tienen dos dimensiones, la oficial, la que se vende, la noble, y el “contradiscursos”, que anula, debilita o deslegitima determinadas posiciones, acciones o formas de proceder. Por ello,

cuando el ministro de Educación, José Ignacio Wert, afirma: “Tengo confianza máxima en los docentes y en su trabajo como evaluadores, pero las evaluaciones externas evaluarán a alumnos, profesores y centros” (Silió, 2013), lo que está dando a entender es la necesidad de establecer nuevas prácticas de control a los empleados públicos porque no confía en su profesionalidad.

Conclusiones

Para concluir, nos gustaría resaltar dos breves argumentaciones para abrir el debate. Primeramente, queremos señalar que todo este proceso de gobernanza ha sido adoptado mundialmente al comprender la etapa escolar y su necesidad reformista como medio para la mejora económica y lucha competitiva entre regiones (Willians y Engel, 2013). Estos principios pueden ser analizados principalmente por medio de análisis contextualizados que explican cómo los procesos reformistas se están adentrando en los diferentes países. Los apuntes ofrecidos sobre el caso español pueden ser utilizados como el aporte de algunos datos que ayuden a comprender, desde contextos específicos, lo que está sucediendo en escalas más amplias. El breve análisis del discurso político de la LOMCE es solamente un examen efímero para comprender cómo el régimen de la estandarización y las nuevas relaciones de poder y control que ejerce la OCDE en esta gobernanza global están dando lugar a nuevos procesos reformistas de los sistemas escolares.

En segundo lugar, queremos destacar que la OCDE ocupa un lugar primordial como modo y forma de gobierno mundial en educación que lleva fraguándose de los años sesenta del siglo anterior. A través de PISA, la OCDE sigue legitimando sus relaciones de poder y control: diagnosticando, enjuiciando, asesorando e influyendo en la creación de nuevas políticas escolares, convirtiéndose así en el dirigente principal de la gobernanza educativa global.

Todo este proceso ha culminado en la extensión del régimen de la estandarización por la mayoría de regiones y, de este modo, los gobiernos están inmersos en procesos reformistas ejercitando

diferentes prácticas para “gobernarse a sí mismos”, modo de interpretación para comprender cómo las tecnologías de la gubernamentalidad (Foucault, 2003) se extienden a escala global.

Notas

* Los autores quieren agradecer la labor de revisión realizada por Antonio Olmedo y de la evaluación externa. Sus comentarios y sugerencias han ayudado a la mejora del texto. Los errores aquí presentes son nuestros.

¹ Anteproyecto LOMCE, versión 1, 25/09/2012; Anteproyecto LOMCE, versión 2, 03/12/2012; Anteproyecto LOMCE, versión 3, 14/02/2013.

² http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/02/catalunya/1372785602_080046.html, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/26/paisvasco/1369563034_856954.html

³ Acta de intervención: <http://www.mecd.gob.es/inee/Informaciones-de-interes.html>

⁴ <http://www.abc.es/sociedad/20140203/abci-wert-pisa-educacion-201402030753.html>, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/04/actualidad/1386152177_879697.html

⁵ <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/3177A0D6-C03B-4965-A7F1-98BD1CC50E6E/244387/refc20130802.pdf>

Referencias bibliográficas

- Alegre, M. À., y Ferrer, G. (2010). School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006, *British Educational Research Journal*, 36 (3), 433-461. DOI: 10.1080/01411920902989193.
- Apple, M. W. (2007). Education, markets, and an audit culture. *International Journal of Educational Policies*, 1 (1): 4-19. DOI: 10.1111/j.0011-1562.2005.00611.x.
- Apple, M. W. (2010). *Global crisis, social justice, and education*. New York: Routledge.
- Ball, S. J. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34 (2): 119-130. DOI: 10.1080/03050069828225.
- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18 (2): 215-228. DOI: 10.1080/0268093022000043065.
- Ball, S. J. (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*. New York: Routledge.
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc. New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M., y Braun, A. (2011). *How Schools do Policy. Policy enactments in secondary schools*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Boletín Oficial del Estado (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>
- Bolívar, A. (2010). PISA como Discurso: el espacio público educativo, *Revista de Organización y Gestión Educativa*, 18 (6), 18-21.
- Bonal, X., y Tarabini-Castellani, A. (2013). The Role of PISA in Shaping Hegemonic Educational Discourses, Policies and Practices: the case of Spain. *Research in Comparative and International Education*, 8 (3), 335-341. DOI: <http://dx.doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.335>.

- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. París: Éditions du Seuil.
- Bourdieu, P. (2001). *Contrafuegos 2. Por un movimiento social europeo*. Barcelona: Anagrama.
- Burch, P. (2009). *Hidden markets. The new education privatisation*. New York and London: Routledge.
- Consejo de Ministros (2012). *Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y del ministro de Educación, después de la reunión del Consejo de Ministros Madrid, viernes, 21 de septiembre de 2012*. Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/_2012/cmrp20120921.htm
- Carroll, P., y Kellow, A. (2011). *The OECD: A Study of Organizational Adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: the universities. *Discourse and Society*, 4 (2), 133-168. DOI: 10.1177/0957926593004002002.
- Fairclough, N., y Wodak, R. (1997). Critical Discourse Analysis. En T. A. van Dijk (ed.), *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*, vol. 2: *Discourse as Social Interaction* (pp. 258-284). London: Sage.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir*. París: Editions Gallimard.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France (1976)*. París: Seuil/Gallimard.
- Foucault, M. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. París: Seuil/Gallimard.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe, *Journal of Education policy*, 24 (1), 23-37. DOI: 10.1080/02680930802412669
- Hanushek, E. A., y Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90 (5), 1184-1208. DOI: 10.1257/aer.90.5.1184.
- Hanushek, E. A., y Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development, *Journal of Economic Literature*, 46 (3), 607-668. DOI: 10.1257/jel.46.3.607.
- Héritier, A. (2002). New Modes of Governance in Europe. En A. Héritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (pp. 185-206). New York: Roman y Littlefield.
- Hursh, D. W. (2008). *High-Stakes Testing and The Decline of Teaching and Learning: The Real Crisis in Education*. Lanham: Rowman y Littlefield Publishers.
- Jessop, B. (2002). *The future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kehm, B. M. (2012). Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante? En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (pp. 19-48). Barcelona: Octaedro.
- Lawn, M., y Grek, S. (2012). *Europeanising education: Governing a new policy space*. Oxford: Symposium.
- Leuze, K., Martens, K. y Rusconi, A. (eds.). (2007). *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*. New York: Palgrave Macmillan.
- Levin, H. M. (2001). *Privatizing Education. Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Colorado: Westview Press.
- Lingard, B.; Martino, W., y Rezai-Rashti, G. (2013). Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments, *Journal of Education Policy*, 28 (5), 539-556. DOI: 10.1080/02680939.2013.820042.
- Lipman, P. (2013). Economic crisis, accountability, and the state's coercive assault on public education in the USA, *Journal of Education Policy*, 28 (5), 557-573. DOI:10.1080/02680939.2012.758816.

- Lyotard, J-F. (1991). *La condición posmoderna. Informe sobre el saber*. Madrid: Cátedra.
- Martens, K., y Jakobi, A. P. (2010). Introduction: The OECD as an Actor in International Politics. En K. Martens y A.P. Jakobi (eds.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Martino, W., y Rezai-Rashti, G. (2013). 'Gap talk' and the global rescaling of educational accountability in Canada, *Journal of Education Policy*, 28 (5), 589-611. DOI:10.1080/02680939.2013.767074.
- Miller, P., y Rose, N. (2008). *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Novoa, A., y Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative Research in Education: A Mode of Governance or a Historical Journey?, *Comparative Education*, 39 (4), 423-438. DOI: 10.1080/0305006032000162002.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>
- Olssen, M. (2004). Neoliberalism, globalization, democracy: challenges for education, *Globalization, Societies and Education*, 2 (2), 231-275. DOI: 10.1080/14767720410001733665.
- Ozga, J. (2013). Accountability as a policy technology: accounting for education performance in Europe, *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2), 292-309. DOI: 10.1177/0020852313477763.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C., y Simola H. (2011). *Fabricating quality in education: data and education governance*. London: Routledge.
- Postlethwaite, N. (1967). *School Organisation and Student Achievement: A study based on achievement in mathematics in twelve countries*. Almqvist y Wiksell: Stockholm.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2000). The Audit Society - Second Thoughts, *International Journal of Auditing*, 4, 111-119. DOI: 10.1111/1099-1123.00306.
- Puelles Benítez, M. de (2005). La influencia de la Nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1906-2004), *Historia de la Educación*, 24, 229-253.
- Rizvi, F., y Lingard, B. (2009). *Globalizing educational policy*. London: Routledge.
- Robertson, S. L., Bonal, X., y Dale, R. (2002). GATS and the Education Service Industry, *Comparative Education Review*, 46 (4), 472-497. DOI: 10.1086/343122.
- Rose, N., O'Malley y Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2, 83-104. DOI: 10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900
- Sahlberg, P. (2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach, *Journal of Education Policy*, 22 (2), 147-171. DOI: 10.1080/02680930601158919.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sassen, S. (2007). *A Sociology of Globalization*. New York: W.W. Norton.
- Sellar, S., y Lingard, B. (2013). PISA and the Expanding Role of the OECD in Global Educational Governance. En H-D. Meyer y A. Benavot (eds.), *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (pp. 185-206). Oxford: Symposium Books.
- Silió, E. (2013, 21 de marzo). *Wert afirma que las reválidas evaluarán también a los profesores*. El País. Recuperado de http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/21/actualidad/1363877534_459176.html
- Stobart, G. (2008). *Testing times: The uses and abuses of assessment*. New York: Routledge.
- Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía (2012). *Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa*. Recuperado de http://www.stecyl.es/borralex/LOMCE/Anteproyecto_LOMCE_25-09-2012.pdf

- Verger, A., Novelli, M., y Altinyelken, H. K. (2012). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*. London: Continuum.
- Viñao, A. (2012). El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras. *ÁREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 31, 97-107.
- Williams, J. H., y Engel, L. C. (2013). Testing to Rank, Testing to Learn, Testing to Improve: an introduction and overview. *Research in Comparative and International Education*, 8 (3), 214-235. DOI: <http://dx.doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.214>.
- Woodward, R. (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. London and New York: Routledge.

Abstract

Global policy beyond the national. Educational reform (LOMCE) and the standardisation regime (OECD)

INTRODUCTION. This essay focuses on the theoretical and contextual effects of the standardisation in the education policies. Specifically, we analyse the role of the OECD in global education governance through PISA, as one of the characteristic of the Global Education Reform Movement. **METHOD.** The methodological process uses a dual dimension. On the one hand, we use historical and interpretative analyses to understand what is the standardisation and how the OECD legitimises power and control relationships as a government model. On the other hand, using Critical Discourse Analysis, we examine some discourses that have been utilised to justify the new education spanish reform (LOMCE). **RESULTS.** The standardisation system and the OECD governance are characterising the global reform of public education. The Spanish education reform act is based in these characteristics and its discourses have used the symbolic power occupied by the OECD. **DISCUSSION.** The educational systems have been reformed in order to increase their countries economies and for the competitive improve between regions. Furthermore, this process can be understood as a practice and strategy which countries govern themselves under the global governance.

Keywords: *Educational policy, Global Approach, Standardized Tests, Educational Change, Discourse Analysis, Governance.*

Résumé

Politique globale au-delà de le cadre national. La réforme de l'éducation (LOMCE) et le régime de normalisation (OCDE)

INTRODUCTION. Cet article se concentre sur la théorisation et la contextualisation des effets du système de normalisation dans la politique éducative. Plus précisément, on analyse le rôle de l'OCDE dans la gouvernance mondiale de l'éducation par le programme PISA, comme une caractéristique du Mouvement des Réformes Globales de l'Éducation. **MÉTHODE.** Le processus méthodologique utilise une double dimension. D'un côté, on utilise des analyses historiques et interprétatives pour comprendre quel est le régime de normalisation éducative et comment l'OCDE légitime les relations de pouvoir et de contrôle en tant que forme de gouvernement. D'un

autrecôté, en utilisant l'Analyse Critique du Discours, on examine certains discours qui ont été utilisés pour justifier la nouvelle loi qui réforme l'éducation espagnole (LOMCE). **RÉSULTATS.** Le régime de normalisation et de gouvernance de l'OCDE est en train de caractériser la réforme globale de l'enseignement public. La réforme de l'éducation espagnole est basée sur ces caractéristiques et ses discours ont utilisé le pouvoir symbolique qui occupe l'OCDE. **DISCUSSION.** Les systèmes éducatifs ont été réformés avec la fin d'améliorer l'économie et la compétitivité parmi les différentes régions. En plus, ce processus peut être compris comme une stratégie pratique où les pays sont gouvernés en vertu d'une gouvernance mondiale.

Mots clés: *Politique éducative, Approche globale, Tests standardisés, Changement éducatif, Analyse du discours, Gouvernance.*

Perfil profesional de los autores

Geo Saura (autor de contacto)

Investigador predoctoral de la Universidad de Granada. Su tesis doctoral está enmarcada dentro del Proyecto de Investigación (Plan Nacional I+D+i REF/EDU 2010/20853) "Dinámicas de privatización exógenas y endógenas en y de la educación: la implantación del modelo de cuasimercado en España". Ha desarrollado estancias de investigación en Ghent University (Gante, Bélgica) y en University of Roehampton (Londres, Reino Unido). Sus principales líneas de investigación se centran en el campo de la política educativa y la sociología de la educación, concretamente: en el análisis de las políticas neoliberales; las redes filantrópicas; los *think tanks*; las reformas globales; y las relaciones de poder y control contemporáneas.

Correo electrónico de contacto: geosaura@ugr.es

Dirección para la correspondencia: Campus Universitario de Cartuja, s/n. C.P 18071 (Granada). Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Pedagogía. Teléfono (+34) 958 246 197.

Julián Luengo Navas

Profesor titular de Política Educativa y Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Granada. Sus principales áreas de investigación incluyen el estudio de las desigualdades y la segregación social, la historia de la educación, la investigación cualitativa, el análisis de las políticas educativas y los procesos de privatización en la educación pública. Actualmente coordina el Proyecto de Investigación (Plan Nacional I+D+i REF/EDU 2010/20853) "Dinámicas de privatización exógenas y endógenas en y de la educación: la implantación del modelo de cuasimercado en España".

Correo electrónico de contacto: jluengo@ugr.es