



VOL. 13, Nº 2 (2009)

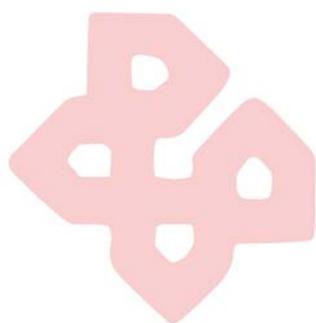
ISSN 1138-414X

Fecha de recepción 22/04/2009

Fecha de aceptación 21/07/2009

PISA: INTERNACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA O ¿CÓMO SE LLEGA DE LA POLÍTICA NACIONAL A LA OCDE?

*PISA: internationalization of the educational policy or how we arrive
from national policy to the OECD?*



Stephan Leibfried

Universidad de Bremen

Zentrum für Sozialpolitik Institutionen und
Geschichte des Wohlfahrtsstaates

E-mail: stlf@zes.uni-bremen.de

Kerstin Martens

Universidad de Bremen.

TranState (Centro de Investigación Colaborador del
Deutsche Forschungsgemeinschaft sobre la
"Transformación del Estado")

E-mail: kerstin.martens@sfb597.uni-bremen.de

* Una versión abreviada del presente artículo apareció, bajo el título "The PISA-Story. Wie es kam, dass die Bildungspolitik international wurde" en el periódico *Die Zeit* del 29 de noviembre de 2007 (y, en idioma inglés, en *Atlantic Times* de enero de 2008). Queremos agradecer a Jutta Allmendinger, Christian Ebner y a todo el grupo de estudios educativos del WZB por sus muchos comentarios y sugerencias.

El texto traducido al castellano del presente artículo apareció originalmente bajo el título "PISA - Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD?" en *Leviatán*, 2008, vol. 36 núm. 1, págs. 3-14.

Traducción de Leandro Reyno

Resumen:

La cuestión de si la educación puede ser medida o comparada ha producido muchas enconadas discusiones. Sin embargo, la cuestión de la comparabilidad desaparece ante la fuerza de las comparaciones: en la actualidad, casi ningún país puede evitar PISA. Cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) publicó la tercera evaluación de su Program for International Student Assessment (Programa Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar) (PISA), a principios de diciembre de 2007, los alemanes vitorearon. La “nación de los estudiosos” parece haber mejorado entre 2001 y 2003. Como en el pasado, sin embargo, algunos de los hallazgos más importantes se ignoraron o quedaron ocultos. En realidad lo que Alemania necesita hacer para liberar el potencial creativo de sus jóvenes generaciones debería estar, en lugar de centrar toda su energía en lograr la parte superior de las tablas del PISA y obsesionarse por más techos de cristal, en lograr que los encargados de formular sus políticas educativas trabajen en y sobre el suelo realmente concreto de Alemania.

Palabras clave: OCDE: historia y evolución - Política educativa de EE. UU. - “Legislación blanda” - “PISA-Schock” en Alemania - PISA 2006 en Alemania - Unión Europea como actor supranacional y políticas educativas nacionales.

Abstract:

The question of whether education can be measured or compared has produced many altercations. Yet the question of comparability disappears behind the force of the comparisons: today, almost no country can avoid PISA. When the Organisation for Economic Co-operation and Development’s (OECD) Program for International Student Assessment (PISA) released its third assessment in early December, Germans cheered. The nation’s students seemed to have improved from 2001 and 2003. As in the past, however, some of the most important findings were ignored or obscured. What Germany actually needs to do to unleash the creative potential of its younger generations should be –rather than focusing all their energy at the top and obsessing over glass ceilings– more related in having policy makers who reach Germany’s concrete floor.

Key words: OECD: history and evolution - USA’s educational Policy, - “Soft legislation” - “PISA-Schock” in Germany - PISA 2006 in Germany -The European Union like supranational actor and national educational policies.

A finales de 2007 había llegado otra vez el momento esperado: el 4 de diciembre se dieron a conocer mundialmente los resultados del estudio escolar internacional comparado PISA. En esta ocasión habían tomado parte en él 57 países –de los EE. UU. a Indonesia, de Brasil a Luxemburgo–. El estudio PISA ha ido ampliando, ciclo a ciclo, su radio, incluyendo cada vez más países con problemas educativos. Mientras que entre 2001 y 2004 los países participantes eran alrededor de 40, hoy ya 62 estados han solicitado su inclusión en la próxima ronda, cuyos resultados se conocerán en diciembre de 2010.

Y una vez más se contó con participación alemana. Y una vez más dio lugar a un estridente debate que giró en torno a conceptos tales como “igualdad de oportunidades”, “entorno familiar”, “factores migratorios”. Pero esta vez el debate se vio signado por una superposición de discusiones metodológicas y reclamos políticos. Las cuestiones que más atraían a la opinión pública, a científicos y políticos, eran: ¿Son realmente comparables los estudios PISA de 2000, 2003 y 2006? ¿Ha obtenido Alemania en 2007 de veras resultados mejores? ¿Cómo fue posible que algunos resultados se conocieran antes de tiempo en el extranjero? ¿Quién es responsable de tal violación a las reglas? Ahora bien, a diferencia de los debates anteriores, el actual no duró semanas y meses, sino sólo unos pocos días.

1. ¿Por qué la OCDE? ¿Cuál es en realidad su función?

Pero en este debate hubo una pregunta que no llegó a formularse: ¿Por qué existe PISA? ¿Y por qué es la OCDE, desde su sede en París, la encargada de coordinar esta medición del nivel educativo? Es esta la única pregunta que pretendemos explorar aquí, y no los demás interrogantes que PISA plantea. Al fin y al cabo, la “E” de OCDE no es una abreviatura de “educación” o de “educativo”, sino de “económico”. El principal objetivo de la organización es el desarrollo económico y la promoción de la cooperación entre sus estados miembros para lograr el primer fin mencionado. A tal efecto se había fundado, ya en 1948, su entidad precursora, la *Organisation for European Economic Cooperation* (OEEC), si bien la misión de ésta se limitaba a la administración de los fondos del Plan Marshall. En 1961 la OEEC pasó a ser la OCDE. En lugar de operar exclusivamente en “Europa”, su foco se desplazó —limitándose siempre a los países más avanzados— hacia el “*development*”, el desarrollo económico. Poco a poco la organización pasó a incluir a los EE. UU., Japón, Australia, y fue convirtiéndose en una especie de “brazo económico” de la OTAN. Su propósito era el de fortalecer y consolidar la economía de mercado y el librecambio en sus estados miembros, los cuales pronto llegaron a ser 30: precisamente los treinta países que producen cerca del 60% de los bienes y servicios del planeta y que comercian de preferencia entre sí. Al presente, la OCDE coopera con otros setenta países, entre ellos los “estados en transformación” de la Europa central y oriental, así como también otros estados de América Latina y Asia. En mayo de 2007 la OCDE propuso iniciar conversaciones tendientes a la inclusión de países tan diversos como Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia, llegando a ofrecer a Brasil, China, India e Indonesia un “*enhanced engagement with a view to possible membership*”.

Según Thorkil Kristensen —quien fue el primer secretario general de la OCDE entre 1961 y 1969—, el propósito de la organización se centraba en “desarrollar un sistema común de valores en el plano de los funcionarios de los países de la OCDE que conformara la base de una definición consensuada de los problemas y soluciones en el área de la formación de políticas económicas”. Es decir, el primer plano lo ocupaban la coordinación entre élites de políticas de desarrollo para el crecimiento económico y el progreso social. Hoy en día son casi dos mil empleados de la OCDE los encargados de efectuar tales investigaciones y síntesis, además de brindar apoyo a diversas comisiones y realizar talleres. Los cuarteles generales de la OCDE en París —el Château de la Muette— es escenario de encuentros entre los representantes de los países miembros, quienes intercambian informaciones, divididos en unos doscientos grupos de trabajo —los llamados *working groups*— y comisiones. Además, hay filiales de la OCDE en Berlín, México, Tokio y Washington, en las que se difunden los resultados de los trabajos realizados por la OCDE a través de conferencias y seminarios. El presupuesto anual de la organización asciende a aproximadamente 340 millones de euros, una cuarta parte del cual es aportado por los Estados Unidos.

La OCDE es, por lo tanto, como lo señalan Volker Rittberger y Bernhard Zangl (2003, p. 30), un organismo intergubernamental “*particularizado en cuanto a sus miembros*” (países industrializados) y cuyas funciones están “*orientadas hacia una problemática específica*” (el crecimiento económico). Su dirección la ejerce un Consejo (*Council*) en el que se encuentran representados cada uno de los países participantes, además de un delegado conjunto de la Unión Europea. Este Consejo sesiona, a nivel ministerial, una vez al año para discutir los problemas que se consideran de relevancia y para fijar las principales pautas políticas. Cabe aclarar que, no obstante, cada país mantiene en París una delegación permanente. Las decisiones se toman, por regla general, por consenso, pero la implementación de tales decisiones se apoya en presiones de grupo, es decir, por medio de la llamada *peer pressure*, como mecanismo de dirección de la acción internacional. Las medidas que decide adoptar el Consejo de la OCDE se canalizan luego a través de la Secretaría General de la organización.

¿Pero qué función desempeña la OCDE? ¿Cómo clasificar su “actividad a nivel estatal”? La OCDE asesora, elabora recomendaciones respecto de campos específicos de la política de sus países miembros o, incluso, de sus países asociados. Esto se verifica, por ejemplo, en las políticas relacionadas con el mercado laboral, las jubilaciones y la salud, llegando a una acción tan profunda y amplia como la coordinación de regulaciones contra el lavado de dinero en el marco de la FATF, la *Financial Action Task Force on Money Laundering* (PIETH 2006, p. 43ss.). En un principio, sus estudios se limitaban solamente a campos específicos de formulación de políticas; luego, se avanzó hasta abarcar las interacciones entre los distintos campos o entre los distintos países miembros. Hoy, la OCDE, tal como se ve a sí misma, “proporciona un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Es un foro donde la presión que ejercen entre sí los países miembros, puede actuar como un incentivo poderoso para mejorar las políticas”.¹

Desde este punto de vista, puede decirse que la organización ha logrado establecerse de modo muy exitoso. Si bien su propósito original —la coordinación de la administración de los fondos del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa— ha desaparecido hace tiempo ya, la OCDE no se disolvió. Por el contrario, con el correr del tiempo ha venido atribuyéndose nuevas competencias, nuevas áreas de incumbencia, un radio de acción cada vez más amplio. La primitiva organización, cuyos ámbitos de acción eran más bien limitados (economía e impuestos), creció hasta convertirse en una institución gigante, que reclama para sí una competencia casi *universal* y representa la contrafigura ideal del Estado nacional. La educación no era más que la piedra que faltaba para coronar la construcción de su nivel general de competencia. A partir de ello, la OCDE ha pasado a funcionar como *clearing-house* universal de los estados nacionales. ¿Ha abandonado así su anterior función de “brazo largo” de los “superministros” nacionales (de Economía y Finanzas), para asumir la de una ENA (*Ecole Nationale d’Administration*) de expertos del saber estatal occidental en todos los ámbitos? Probablemente sí. Pero es aquí que nos encontramos ante un problema de “extralimitación” (*overstretch*): ¿puede una organización internacional conservar en el largo plazo un mandato tan extendido y amplio como el que le atribuye esta competencia, esta incumbencia universal? ¿O antes se agota y se disuelve?

Debemos partir del concepto de que las facultades de decisión e implementación que posee la OCDE son verdaderamente limitadas. El Consejo de la OCDE dispone, es cierto, de algunas facultades jurídicas de intervención, pero, por lo general, hace escaso uso de ellas. Las pocas ocasiones en que la OCDE se ha pronunciado respecto de un tema tienen un carácter vinculante para los países miembros, que se declaran en favor de acuerdos, convenios y medidas internacionales, pero no lo tienen sus recomendaciones, declaraciones, “*arrangements*” y “*understandings*”. Hasta junio de 2007, la OCDE ha tomado en total 217 medidas de carácter vinculante.² Con el correr del tiempo, el equilibrio entre las medidas vinculantes y las no vinculantes se ha roto en favor de las últimas, es decir, en dirección de una “legislación blanda” (Marcussen 2004, pp. 108, 110). Así es como se ha ganado ser blanco de motes peyorativos, como “mentidero”, “tigre de papel” o “club de debate”.

Pero, desde el punto de vista de las ciencias sociales, resulta sorprendente otro hecho: si bien la sigla ‘OCDE’ ha llegado a ser moneda corriente y sinónimo de ‘mundo industrializado’, apenas hay estudios que aborden las actividades de la organización. La OCDE es uno de los más importantes editores del mundo en lo que respecta a estudios relacionados

¹ Más información sobre la OCDE en: <http://www.oecd.org/acercaOCDE>.

² ‘OECD Legal Acts Database’, <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf>

con las ciencias políticas y económicas —con un caudal de 250 publicaciones anuales—, pero poco es lo que se sabe acerca de la selección de proyectos, la fijación de temáticas de relevancia, la política de publicaciones y sus efectos prácticos. Los datos reunidos y filtrados por la OCDE, que provienen en su mayor parte de estadísticas nacionales, se utilizan en el terreno científico —y en la política real, al menos en la Unión Europea— de una manera amplia, sirviendo incluso para establecer pronósticos de medidas a aplicar. Ahora bien, ¿cómo se determinan las temáticas de relevancia? ¿Cómo se conforman estos datos? ¿Cuáles son los presupuestos y “filtros” que llevan a la “producción” a la comparabilidad de los datos de los países? Pocas son las investigaciones que han abordado a la OCDE en su condición de actor autónomo en la formulación de políticas. Son muy escasos los estudios que se han dedicado a la organización en sí. Y de éstos, no pocos tienen su origen en la organización misma: se reducen a una mera presentación de datos o tienen un carácter antes de “relaciones públicas” que científico. En la gran mayoría de estos estudios, no se considera la OCDE en su condición de “organización”, sino más bien en virtud del área sobre la cual opere circunstancialmente, sea ésta la política educativa, la laboral o la social. Sólo recientemente ha comenzado a abordarse la materia con un enfoque más amplio (cf. ARMINGEON/BEYELER 2004 y, recientemente MAHON/McBRIDE 2008, con un marco más amplio).

2. ¿Por qué PISA está a cargo de la OCDE? La “coalición de los extremos”

¿Y qué ocurre entonces con PISA? ¿Cómo llegó a concretarse? En opinión de algunos críticos, PISA es el producto de una conspiración capitalista de los países industrializados: había llegado el momento de someter la educación a los designios del mercado. Para otros observadores, PISA es obra de un egómano alemán, Andreas Schleicher, que trabajaba en la comisión de educación de la OCDE. Poseído por la idea de un estudio de tales características, Schleicher pretendía “ajustar cuentas” con el sistema educativo alemán o, tal vez, “hacerse un nombre en la política alemana”, según afirmaban algunos ministros de educación que reiteradamente reclamaron su renuncia.

El hecho es que la OCDE (¡precisamente la OCDE!) sea la que realice este estudio trienal se basa, en realidad, en una serie de casualidades y en una muy extraña “coalición” que ha logrado imponerse a enormes diferencias nacionales y transatlánticas. En la historia de PISA hay menos de conspiración que de un extraño juego de alianzas y un caso ejemplar de acotamiento de la política nacional, al menos en lo que hace a la educación. Ello no obstante, es posible que algunos observadores sigan viendo en esta extraña alianza una verdadera conspiración.

En 1964 —es decir, en una época en la que imperaba en Alemania la euforia planificadora— los estados miembros encargaron a la OCDE centralizar las estadísticas educativas nacionales y establecer indicadores a partir de ellas: se buscaba así un modo de hacer previsible los tipos y el número de los estudiantes secundarios y universitarios dentro del sistema educativo en su conjunto. Se pretendía calcular (y pronosticar), por medio de modelos matemáticos, los costes de la expansión educativa que se preveía, sobre todo en el ámbito universitario. Pero sucedió que los datos aportados por los gobiernos nacionales resultaban imposibles de procesar: algunos eran incompletos, otros contenían errores, de modo que no podían someterse a comparación. El proyecto fue cancelado.

El tema de los “índices de educación” sólo volvió a hacer aparición a nivel de la OCDE en 1981. El gobierno de los Estados Unidos había encargado a una comisión la elaboración de un informe sobre el sistema educativo. Sus conclusiones ofrecieron una imagen desastrosa. En

1983 este informe, titulado *A Nation at Risk: Imperatives for Educational Reform*³, puso de manifiesto la miseria educativa de los EE. UU.: 23 millones de personas adultas y un 17% de los jóvenes eran analfabetos. En el apogeo de la Guerra Fría, esta revelación fue percibida como una especie de “desarme unilateral” de los EE. UU. y clasificada como “riesgo para la seguridad nacional”.

El presidente Reagan hizo evidente su preocupación al declarar prioritaria la reforma educativa. Sin embargo, en los Estados Unidos —así como también en Alemania— la política educativa es tradicionalmente competencia no del gobierno central, sino de los estados federados, que vigilaban con mil ojos su influencia en este terreno. Fue entonces que los Estados Unidos se tornaron hacia la OCDE, con el propósito de que ésta estableciera estadísticas educativas internacionales comparables, y determinara así el verdadero estado de la educación en el mundo industrializado. Mediante esta traslación de una decisión puramente interna hacia el plano internacional, el gobierno de los EE. UU. intentaba convertir el sistema educativo en un asunto de política exterior —un área de competencia del presidente—, acrecentando así el peso del gobierno central por encima del de los estados federados.

Esta solicitud no despertó entusiasmo alguno en la OCDE, que no tenía el menor interés en establecer indicadores internacionales ni en encargarse de recabar datos a tal fin. En opinión de la sección del organismo dedicada a la educación, la política educativa era incumbencia del área de “cultura”: un ámbito que no se deja comprimir en cifras y tablas comparativas. Pero la presión política de los EE. UU. era considerable. En 1987, durante una conferencia realizada en Washington, sólo la alarma: “Si siguen ustedes rehusándose, nos retiramos del programa educativo de la OCDE”. Los EE. UU. se habían retirado ya en 1984 de la UNESCO: todavía estaba vivo el recuerdo. Era una amenaza para tomar en serio.

Los EE. UU. recibieron un apoyo inesperado de parte de Francia. En 1984 se verificó el fracaso de las medidas de ajuste propuestas por el primer ministro Pierre Mauroy. Su sucesor, el socialista “reformista” Laurent Fabius, puso de especial relieve la política educativa; en tanto que el nuevo ministro de Educación, Jean-Pierre Chevènement, buscaba llevar adelante un programa de igualdad de oportunidades, independientemente del origen social, en la educación y frente a la vida. Las reformas que alentaba eran de un carácter completamente distinto a las de Reagan, pero lo que necesitaba era lo mismo: cifras, datos cuantitativos que dieran cuenta del miserable nivel educativo del alumnado francés. Para Chevènement, la exclusión era producto del sistema educativo elitista de Francia.

Strange bedfellows (extraños compañeros de cama)? ¿Una constelación más que peculiar? Si observamos la política internacional tal como se la ejerce, por ejemplo, en Bruselas, Ginebra o Nueva York, estos extraños “ayuntamientos” constituyen antes la regla que la excepción. En caso contrario, dada la diversidad existente entre los países del planeta, muy poco sería lo que se lograra sustanciar. Así es como se llevan a cabo (cosa habitual en la Unión Europea) “negociaciones de paquetes de medidas” entre los principales interesados —como sucede reiteradamente en el caso de los acuerdos y tratados europeos—, en un intento por solucionar de un solo golpe asuntos en apariencia inconexos. Y es posible que de una única medida se esperen los efectos más diversos. Mientras tanto, otros actores, como la República Federal de Alemania en el caso de PISA, participan al principio con poco o ningún interés, y tienen luego que hacer frente a los resultados.

³ Versión castellana: „Estados Unidos, una nación en peligro: el imperativo de una reforma educativa, en *Revista de Educación*, 1985, 278, pp. 135-153.

Esta particular alianza que se dio a mediados de los años 1980 entre los republicanos estadounidenses y la izquierda francesa fue la que condujo directamente a los nuevos estudios realizados por la OCDE. Pero había algo de lo que la organización carecía por completo: la experiencia necesaria para llevar a cabo un proyecto empírico de semejante envergadura. La sección de Educación de la OCDE era entonces bastante reducida: contaba apenas con una docena de colaboradores, y ninguno de ellos estaba dispuesto a hacerse cargo de establecer los indicadores requeridos. En última instancia, el primero que decidió echarse al hombro el proyecto fue Norberto Bottani, un filósofo suizo. Como no tenía conocimientos previos en materia de estadística, Bottani procedió a recoger las informaciones que le eran necesarias siempre de fuentes externas, de parte de expertos en educación del mundo entero. Se constituyeron así redes de comunicación sobre temáticas específicas, y fue en ese espacio que se desarrollaron los indicadores que se precisaban. Asimismo, la OCDE contrató nuevo personal: en esta nómina se encontraba Andreas Schleicher, quien había trabajado durante años en la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) y colaborado, en los 1990, en la realización de los primeros estudios internacionales comparados de comprensión en lectura y competencia matemática.

En 1992 hizo su aparición el primer resultado de las labores de la OCDE: *Panorama de la Educación/Education at a Glance*, una publicación anual que, desde entonces, reúne una serie de datos estadísticos oficiales de cada país miembro puestos en comparación. En este caso, se trataba todavía de titulaciones, tipos de escuela y sistema educativo, distribución en años lectivos, etc. Aun así, la edición aparecida en septiembre de 2007 no dejó de causar sensación en Alemania: “Mala nota para nuestro sistema educativo”, escribió la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*; “Alemania repite el curso”, tituló el periódico *Die Zeit*.

¿Y qué hay de PISA? “PISA nació aquí, en mi despacho”, afirma Schleicher. El caso es que, en el proceso de elaboración de *Panorama de la Educación* se advirtió que resultaba imposible dar cuenta de los logros y los fracasos de los sistemas educativos recurriendo únicamente a los datos oficiales. Por dicho medio se dispone, es cierto, de una gran cantidad de datos administrativos y estadísticos (por ejemplo, cuánto dinero se destina a la educación, cuál es el número de docentes, qué cantidad y tipo de títulos pueden alcanzarse y con qué notas se alcanzan). Pero, ¿dice esto algo respecto del rendimiento real de los alumnos, de sus capacidades, del nivel educativo de un país, de lo que queda en la mente de los estudiantes?

3. PISA toma forma (y cae en Alemania como una bomba)

A mediados de los años 1990 comenzó a gestarse, dentro del marco de las redes de expertos tramadas por la OCDE, la idea de que se necesitaba de datos adicionales referidos a las capacidades y competencias de los alumnos. Lo que había que recabar era con qué competencias contaban los alumnos realmente. Había que ir más allá de las estadísticas oficiales nacionales y dar cuenta del nivel educativo por medio de un mismo test aplicado a un mismo grupo de edad, por ejemplo, el de los alumnos de entre 15 y 16 años. Había que formular un diseño especial de investigación destinado al conjunto de los países miembros de la OCDE, con el fin de recoger así datos comparativos. Podía suceder, por ejemplo, que un sistema educativo produjera un número especialmente bajo de alumnos repetidores y allanara el camino a la obtención del título secundario, aunque el nivel de competencia de sus alumnos fuera muy bajo, haciendo así que su éxito fuera sólo aparente. O podía suceder que se diera el caso exactamente contrario. También era posible que una escuela reuniera en sí misma tanto aspectos negativos como positivos. (O que los resultados variaran de acuerdo al tipo de escuela o de una escuela en particular.) La única solución era ya no verificar certificados y pasar a examinar las competencias efectivas que los alumnos eran capaces de

exhibir. Ahora bien, un estudio cuantitativo de este tipo dejaba abierta la cuestión de si eran los padres o la escuela los responsables de “generar” estas competencias, es decir, dejaba abierta la cuestión del “*outcome*”.

Tom Alexander, entonces director de la sección de Educación de la OCDE, propuso en 1995 la idea a la consideración de los países miembros. La mayoría de ellos se opusieron de plano: resultaba claro que no tenía efectos políticos palpables. Además, ¿cómo se le ocurría a una organización internacional venir a evaluar “nuestros” sistemas educativos? Se trataba, sin duda, de una “intromisión inadmisible”. Pero Alexander no perdió el ánimo: su intención era que el proyecto se aprobara. Ordenó entonces a sus colaboradores que siguieran trabajando sobre el mismo, mientras él iniciaba negociaciones en las sombras. En 1997 tuvo lugar una nueva votación: esta vez la mayoría de los países votó a favor del proyecto. Era el puntapié inicial de PISA. Se convocó entonces a más de 300 científicos, con el fin de lograr que PISA fuera inobjetable desde el punto de vista práctico y metodológico. A partir de ese momento, se simplificaron las tareas de la Secretaría General de la OCDE, que sólo quedaba encargada del desarrollo del instrumental de recabamiento de datos y de la publicación de los resultados.

En diciembre de 2000 el primer informe PISA cayó como una verdadera bomba sobre Alemania. En los tres tests realizados –matemática, ciencias naturales y competencia en lectura– el país ocupaba los últimos puestos. Sólo Luxemburgo, México y Brasil habían obtenido resultados peores. La conmoción causada por PISA (lo que se llamó el *PISA-Schock*) se había instalado en una nación que había desempeñado sólo un papel secundario en la elaboración del estudio, y eso afectaba la conciencia alemana. Siempre *nos* habíamos visto como una nación líder en materia educativa, la patria de Gutenberg, de los libros, de la lectura; y ahora venía un superorganismo internacional a mostrarnos que, a nivel mundial, nos encontrábamos de la mitad de la tabla para abajo. ¡Y eso en tiempos de la llamada “sociedad del conocimiento”, de las *green cards* para trabajadores extranjeros cualificados, de la globalización en la economía de servicios! ¿Qué habría de ser de nuestro país?

La política educativa se convirtió, de la noche a la mañana, en tema de campaña electoral, y las barreras institucionales que imponía el régimen federal resultaron socavadas y desbordadas por el impulso mismo del tema. Durante décadas habíamos considerado (y dado por clausurado) el tema de la educación como “cuestión exclusiva de los estados federados”, y ahora la cosa nos estallaba en las manos: tal era la presión que se ejercía desde arriba hacia abajo. En ningún otro país se produjeron, entre finales de 2001 y comienzos de 2002, tantos informes periodísticos sobre PISA, la OCDE y la política educativa como en Alemania. La cadena estatal de televisión WDR (*Westdeutsche Rundfunk*) llegó a emitir un programa de preguntas y respuestas presentado por el popular animador Jörg Pilawa que se titulaba “*Der große PISA-Test*” (“El gran test de PISA”). PISA se convirtió en sinónimo de todo lo que pudiera verificarse por medio de un test.

Por otra parte, tras el fin de la Guerra Fría y, sobre todo, después del 11 de septiembre de 2001, la atención de los Estados Unidos se vio retenida por otras preocupaciones, de modo que PISA pasó prácticamente inadvertido en ese país... hasta el día de hoy. En Francia, en cambio, PISA se convirtió en un material de importancia para la planificación a nivel gubernamental... y los resultados daban lugar, también, a que se echara una mirada sarcástica sobre el vecino alemán, lo que siempre vale la pena.

En resumidas cuentas: cuando, a mediados de los años 1980, EE. UU. y Francia solicitaron a la OCDE que recabara nuevos datos educativos, seguramente no tenían idea de la avalancha que estaban desencadenando. La OCDE se vio entonces en la obligación de adquirir la experiencia necesaria en materia de estadística aplicada a la educación y así lo hizo, hasta

convertirse— junto con sus expertos en registro de datos —en una especie de oráculo supremo de la política educativa en varios países—. Por intermedio de PISA, la OCDE desarrolló un instrumental que hizo que se considere posible la comparación de distintos sistemas educativos nacionales. PISA es como un niño prodigio que la OCDE, en principio, no deseaba, pero que luego terminó por adoptar y encariñarse de él.

Muy bien, ¿pero puede realmente “medirse” la educación en cifras? Es esta una pregunta que surge cada vez que nos vemos ante notas académicas, tests de inteligencia y cupos de estudiantes. Sólo que esta pregunta de carácter teórico sobre la posibilidad de comparación se ve prontamente arrollada por el ímpetu efectivo de la comparación: ya no hay país que pueda librarse de PISA y, más aún, PISA es de conocimiento público. Retirarse unilateralmente del estudio comparado internacional daría lugar a todo tipo de conjeturas acerca de los motivos político-educativos de la decisión. Así que, en el caso de PISA, podría decirse también aquello de “quien siembra vientos, recoge tempestades”. ¿O es que tal vez los países han adivinado, astutamente, que ésta —la de PISA— es la música a cuyo son deberán bailar?

4. El balance de PISA 2006: rodeos y cortocircuitos del sistema federal

El estudio de seguimiento PISA 2006, cuyos resultados se publicaron en diciembre de 2007, fue celebrado en Alemania como “un ascenso en la escala social mundial”. “Alemania asciende [del puesto 20] al puesto 13” y se coloca así “por encima del promedio”. Pero, según Jutta Allmendinger (2007), esta mejora en el terreno de las ciencias naturales fue *también* producto, artificial y aparente, de la estadística. No en todos los estudios de PISA participan siempre los mismos países. “Este solo hecho hace variar las colocaciones de todos los participantes en las tablas”. Por otra parte, “el puesto 20” era, en efecto, el que se había alcanzado en PISA 2003, pero en el área de *matemática*. Y fue precisamente en esta área en la que Alemania— sin que ello constara en los medios de comunicación masivos —*no logró* ninguna mejora en 2006. Incluso en la competencia en lectura, a la que PISA asigna una importancia determinante, los progresos de Alemania fueron *apenas perceptibles*. En otras palabras, es nuestra incapacidad de movilidad social ascendente, nuestra división ya hereditaria de buenas y malas oportunidades de acceso a la educación lo que PISA 2006 ha venido a verificar y, lamentablemente, a dar prueba empírica de su persistencia. Este evidente déficit quedó, no obstante, relegado a un margen de la percepción pública debido a la euforia mediática desatada por el supuesto “ascenso” de Alemania. Ahora, esta tara hereditaria del sistema alemán no es, por desgracia, una construcción artificial.

¿De qué nos ha servido, entonces, PISA 2006? En esta ocasión, en la que se estudió por primera vez en detalle las ciencias naturales, Alemania logró sobrepasar los puestos medios. ¿Y qué significa eso? ¿Que hemos superado la marca de otros países industrializados? ¿Que nuestro sistema educativo se ha vuelto ahora “mensurable”, aunque sean escasas las mejoras? El Consorcio PISA de Alemania declara que, en efecto, se han producido algunas mejoras, si bien no hay que dejarse encandilar por la discusión pública centrada en las tablas de posiciones. Y sin embargo, el informe PISA 2007 no causó ya la conmoción que era antes habitual: será porque estamos demasiado acostumbrados a la crítica recurrente.

En el lapso de seis años, la OCDE ha logrado establecer —como ninguna organización lo había hecho antes— la política educativa como campo de la política internacional. Ha logrado reducir a cifras la totalidad de los sistemas educativos; y estas cifras son las posibilitan la remisión a *best practices* que van mucho más allá de números y conjeturas. Y ha logrado, además, que los países industrializados (ahora orientados al “conocimiento”)

comprendan la importancia que esto implica. Por otra parte, PISA ha causado un efecto de “desborde” hacia otras áreas: ya se habla de un PISA para docentes y un PISA para la formación terciaria en cuatro áreas de la formación profesional.

¿Cuál ha de ser la duración de PISA? Difícil de predecir. “Se trata, en principio, de un sistema que opera muy satisfactoriamente por sí mismo”, dice Schleicher. Sin embargo, a finales de 2007, aparecieron en Alemania los primeros indicios de que el hielo era cada vez más delgado y amenazaba con romperse. En opinión de algunos estados federados, la República Federal de Alemania debía retirarse del estudio: las impresiones acumuladas eran ya suficientes.

Pero retrocedamos un par de pasos y observemos los años entre 2001 y 2007. En este período, PISA logró que ciertos temas político-educativos se nacionalizaran, que salieran de las sombras de la competencia exclusiva de los estados federados. Al mismo tiempo, hizo que se invirtiera la carga de la prueba contra el *status quo* planteado por los estados: se suscitó así a nivel nacional una discusión permanente acerca de las problemáticas de las políticas educativa, familiar y de integración. Antes de 2001, un debate tal habría sido sencillamente inconcebible. Algunos de los interrogantes que lo alientan son los siguientes: ¿No sería absolutamente necesario fomentar la integración de los niños de padres inmigrantes para mejorar el nivel educativo alemán? ¿No deberíamos favorecer mucho más, ya desde la guardería, a los niños de hogares económicamente débiles, con el fin de consolidar “la situación de Alemania en la economía mundial”? Se ha puesto incluso en cuestión nuestra “vaca sagrada”, el sistema segmentado en tres tipos paralelos de escuela, llegándose en algunos estados a abrirse alternativas de reforma. Antes de 2001, estas discusiones habrían sido, en el mejor de los casos, marginales.

Es cierto: PISA ha dado lugar a una discusión interminable acerca de los objetivos, los estándares y las competencias en materia educativa. Sin embargo, el debate en Alemania tiene un tono contrafáctico, como si ya existiera un responsable de la educación a nivel nacional, es decir, un verdadero Ministro Federal de Educación. Y todo ello a pesar de que en 2006 entró en vigor una reforma constitucional que asigna las áreas de educación e investigación a una incumbencia más completa y estricta de los estados federados. Es decir que, desde el punto de vista del derecho formal, se han concedido mayores atribuciones a los estados, pero, por efecto de la discusión, se ha producido también una centralización y una nacionalización mayor que nunca antes, como se observa en el debate acerca de un título preuniversitario centralizado (*Zentralabitur*). La “vereda” que la intervención internacional ha talado en las prerrogativas de los estados federados se corresponde, además, con otras intervenciones del lado del gobierno federal.

¿Constituye este despojo de las atribuciones de los estados federados por medio de la “internacionalización”, como lo hemos visto en el caso de PISA, sólo una excepción, un extravío? ¿O es parte de un modelo más amplio? Pues bien, en el área de la educación superior nos encontramos también con situaciones similares (MARTENS/WOLF 2006, pp. 152-161). Por ejemplo, el “proceso de Bolonia”, iniciado en 1999, cuyo primer objetivo era el de instaurar un proceso intergubernamental, de carácter puramente voluntario, tendiente a la armonización de la educación superior. En este proceso, la Unión Europea ha pasado a ser un actor supranacional preponderante, que bien podría hacer uso de sus facultades legislativas. En Alemania, “Bolonia” ha puesto en tela de juicio la tradicional organización federal de la educación superior y hace, desde un costado, propuestas de reforma en los planes de estudio de las universidades de los estados federados. En este caso, la intervención “desde fuera” no se dirige, como en PISA, a *lo que pasa en la cabeza de los alumnos*, sino que procede a nivel de *la organización misma* de la educación. Y esto ocurre, además, en el marco de la creación

de un mercado educativo europeo, integrado por títulos universitarios de estructura modular.⁴ A ello contribuyó, ya en el plano interno alemán, la promulgación, en 2005, del “Pacto para la investigación y la innovación” y la “Propuesta para la excelencia universitaria”. Estas medidas han dado lugar a una jerarquización de los sistemas de investigación por medio de la incentivación presupuestaria, así como también a una intervención del gobierno federal en las universidades bajo la especie de un *redireccionamiento de recursos*. Así, la “vereda internacional” que “Bolonia” taló en el bosque de las atribuciones de los estados federados en materia de direccionamiento de la enseñanza viene a encontrar un complemento abrumador también en materia de investigación.

Este rodeo internacional de las estructuras federales tradicionales es el común denominador de todos estos procesos, se trate ya de PISA o de “Bolonia”. Ambos van acompañados de *cortocircuitos nacionales* de similares características. De modo que PISA no constituye una excepción, pero tampoco un modelo. ¿Podríamos hablar entonces de una tendencia a la socavación internacional (llamada a veces “apertura”), suave pero constante, de las atribuciones de los estados federados, coordinada con otras acciones a nivel nacional en tal sentido? ¿Será ésta la ley de los nuevos tiempos?

5. Referencias bibliográficas

- Allmendinger, J. (2007). Denkfabrik: Die eigentliche PISA-Frage. En: *Handelsblatt*, 240 (12.12), p. 9.
- Allmendinger, J., Ebner, C., Nikolai, R. (2008). Education in Europe and the Lisbon Benchmarks. En: Albers, J., Gilbert, N. (coords.). *Comparing European and American Social Models*. Oxford: Oxford University Press.
- Armingeon, K., Beyeler, M. (coords.) (2004). *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mahon, R., McBride, S. (2008). *The OECD and Global Governance*. Vancouver (B.C.): University of British Columbia Press.
- Marcussen, M. (2004). OECD Soft Governance. En: Mörth, U. (coord.). *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis* (pp. 103-128). Cheltenham: Edward Elgar.

⁴ En este proceso de internacionalización de la educación pueden preverse, sin embargo, algunos cortocircuitos entre la OCDE y la UE, aunque no en el futuro cercano. En 2005, dentro del marco de una revitalización del llamado “Proceso de Lisboa”, la UE propuso utilizar los datos trienales de PISA con el fin de comprobar los objetivos logrados por los países miembros en las cinco *benchmarks* educativas establecidas en dicho proceso. Esto, además de resultar muy sencillo de realizar en algunas *benchmarks*, conduciría a una mayor exactitud en la comparación intraeuropea. Véase ALLMENDINGER et al. (2008) respecto de un primer intento en esta dirección. Como la UE ya utiliza otros conjuntos de datos provenientes de la OCDE, tales cortocircuitos resultan previsibles.

PISA: internacionalización de la política educativa...

Martens, K., Rusconi, A., Leuze, K. (coords.) (2007). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Martens, K., Wolf, K.D. (2006). Paradoxien der neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. En: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 13 (2), pp. 143-174.

Pieth, M. (2006). Die internationale Entwicklung der Geldwäschebekämpfung. En: Herzog, F., Mülhausen, D. (coords.). *Geldwäschebekämpfung und Gewinnabschöpfung. Handbuch der straf- und wirtschaftsrechtlichen Regelungen* (pp. 37-58). München: Beck.

Rittberger, V. (con la colab. de Zangl, B. y Staisch, M.) (2006). *International Organization: Polity, Policy and Politics*. Houndmills etc.: Palgrave Macmillan. [= (3^a2003) *Internationale Organisationen –Politik und Geschichte*. Opladen: Leske & Budrich]