

EL PAPEL DE LA OCDE EN LA DIFUSIÓN INTERNACIONAL DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: EL CASO DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR CON RENDICIÓN DE CUENTAS

THE ROLE OF THE OECD IN THE INTERNATIONAL DISSEMINATION OF EDUCATIONAL POLICIES: THE CASE OF ACCOUNTABLE SCHOOL AUTONOMY

Antoni Verger
Clara Fontdevila
Lluís Parcerisa

ABSTRACT

The OECD has played an active role in the construction and dissemination of school autonomy with accountability (SAWA) as a global education policy model. As we show in this paper, it has done so by activating three governance mechanisms - namely, data gathering, education policy evaluation, and the generation of policy ideas. The OECD has proactively contributed to the theorization of SAWA as a policy solution, matching it to a wide range of problems, and framing it loosely enough to accommodate different political preferences. To a great extent, the potential for the OECD to advance educational reforms lies, on the one hand, in its capacity to articulate causal beliefs and principled beliefs in the generation of policy ideas and, on the other, in its capacity to open political opportunity windows through which policy recommendations, such as SAWA, are introduced in national education debates.

Key words: school autonomy, accountability, external assessments, governance mechanisms, international organizations, OECD, PISA.

RESUMEN

La OCDE ha desempeñado un papel activo en la construcción y la difusión de la autonomía escolar con rendición de cuentas (SAWA por sus siglas en inglés) como un modelo internacional de política educativa. Como mostramos en este artículo, lo ha hecho activando tres mecanismos de gobernanza, a saber, la recolección de datos, la evaluación de las políticas educativas y la generación de ideas sobre políticas. La OCDE ha contribuido proactivamente a la teorización de las políticas SAWA, adaptando este modelo a una amplia gama de problemas y enmarcándolo de manera maleable para que pueda acomodar diferentes preferencias políticas. En gran medida, el potencial de la OCDE para promover el cambio educativo reside, por un lado, en su capacidad de articular ideas causales y creencias normativas en la generación de políticas y, por el otro, en su capacidad de abrir ventanas de oportunidad a través de las que introducir sus recomendaciones de políticas, como las políticas SAWA, en debates educativos nacionales.

Palabras clave: autonomía escolar, rendición de cuentas, evaluaciones externas, mecanismos de gobernanza, organizaciones internacionales, OCDE, PISA.

Fecha de recepción: 17 de mayo de 2020.

Fecha de aceptación: 9 de julio de 2020.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, numerosos países han afrontado grandes presiones para reformar sus sistemas educativos. La demanda de habilidades y competencias globales en economías crecientemente interdependientes, los desafíos sociales y económicos generados por la innovación tecnológica, y la competencia entre países para lograr mejores resultados educativos destacan entre otras fuentes de presión para la reforma educativa. En este escenario, las reformas de autonomía escolar con rendición de cuentas (SAWA, por su acrónimo en inglés¹) se han difundido ampliamente debido a su promesa de modernizar los sistemas educativos y fortalecer su desempeño. En los programas de reforma educativa, la autonomía escolar y la rendición de cuentas (RdC) tienden a concebirse como medidas políticas indisociables. Se espera que los gobiernos (en su rol de principal) otorguen mayor autonomía a las escuelas (los agentes) en términos organizacionales, presupuestarios y/o curriculares, siempre y cuando las escuelas acepten ser sometidas a una supervisión más estricta mediante evaluaciones externas y medidas de RdC. Las reformas SAWA ofrecen a las escuelas la posibilidad de adaptar el proyecto educativo a sus realidades locales. Al seguir la ruta SAWA, se espera que las escuelas tengan el margen de maniobra suficiente para fortalecer sus estrategias de enseñanza, favorecer la implicación de los docentes, y mejorar los resultados de aprendizaje del alumnado (De Grauwe, 2005; Holloway, 2019).

Organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han desempeñado un rol clave en la construcción y difusión de reformas SAWA como modelo internacional de política educativa. Ya en la década de los años ochenta, la OCDE empezó a promover investigación y a impulsar una red de expertos en torno a cuestiones de gobernanza escolar con el que se instauraba la institución escolar como la unidad clave en los procesos de cambio educativo. El repertorio de políticas avanzado en esos años prefiguraba en cierta medida la agenda SAWA que cristalizaría más adelante. En las últimas dos décadas, la OCDE ha recurrido cada vez más a la RdC, a evaluaciones externas y a medidas de autonomía escolar al asesorar a los países sobre cómo organizar y gobernar la educación (Bloem, 2015; Niemman y Martens, 2018). Ello ha avanzado en paralelo a mayores niveles de elaboración conceptual, empírica y teórica sobre los fundamentos y el potencial de la autonomía de centro con RdC para la mejora educativa. Para la OCDE, SAWA es un modelo de política educativa con el potencial de mejorar el funcionamiento de los sistemas educativos en países con niveles de desarrollo económico y tradiciones administrativas diferentes. SAWA es un modelo de política educativa congruente con la agenda de la Nueva Gestión Pública (NGP) que la OCDE ha promovido en diferentes ámbitos de la administración pública desde la década de 1980 (Morgan, 2009; Pal, 2009). Tanto SAWA como la NGP promueven la fragmentación de los servicios públicos en unidades de gestión más pequeñas, la gestión basada en resultados, y mayores niveles de competición y RdC entre los proveedores de servicios.

Este artículo tiene como objetivo comprender el papel de la OCDE en el desarrollo y la difusión internacional de las políticas SAWA. Específicamente, el artículo analiza con detalle los mecanismos de gobernanza a través de los cuales la OCDE promueve estas reformas. A nivel metodológico, el artículo se basa en una revisión sistemática de la literatura de un *corpus* de 33 artículos, que triangulamos con documentos oficiales producidos por la OCDE. El artículo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección presentamos el marco teórico sobre mecanismos de gobernanza de las organizaciones internacionales, mientras que en la siguiente sección presentamos el marco metodológico de la investigación. A continuación, presentamos los

¹ *School Autonomy with Accountability.*

principales resultados de la investigación, que organizamos de acuerdo con los diferentes mecanismos de gobernanza que la OCDE ha activado para promover las políticas SAWA; estos son, concretamente, la recolección de datos, la evaluación de políticas educativas y la generación de ideas. En la última sección, presentamos las principales conclusiones del estudio.

1. MARCO TEÓRICO

La OCDE es una organización internacional (OI) que funciona en gran medida como una plataforma para la cooperación y el intercambio de ideas entre países. La OCDE se describe a sí misma como un “foro en el que los gobiernos pueden trabajar juntos para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes”.² En comparación con otras OI, los instrumentos jurídicos y financieros de la OCDE son modestos (Pal, 2009). Según miembros destacados de esta organización, su principal función en el campo educativo consiste en la comparación de datos, la elaboración de informes de políticas para los países miembros y en facilitar el aprendizaje horizontal entre los Estados (Schleicher y Zoido, 2016). Sin embargo, la OCDE no es una simple “intermediaria neutral” entre los intereses y preferencias de los Estados. La OCDE también desempeña un papel activo en la formulación de políticas, y en su transferencia a diferentes contextos. De hecho, las numerosas actividades que desarrolla la OCDE en el ámbito de la investigación y el conocimiento son una fuente de poder con la que esta OI ejerce influencia sobre las agendas y las decisiones políticas de sus países miembros - y, cada vez más, de países no miembros.

En los últimos decenios, la OCDE se ha convertido en un actor clave en el campo educativo, y es reconocida como un interlocutor de prestigio en el contexto de muchos debates sobre políticas educativas nacionales e internacionales. La legitimidad de la OCDE en el ámbito de la educación procede de su enfoque de políticas basadas en evidencias, y de su aproximación tecnocrática a problemas educativos con implicaciones de naturaleza marcadamente política. Al igual que la mayoría de las OI, la OCDE, desde su constitución en el año 1961, se ha centrado en indicar a los países cuáles son los principales problemas a los que deben dar prioridad en diferentes ámbitos (Ougaard, 2010). No obstante, con el paso del tiempo, esta OI ha ido dedicando más esfuerzos a la elaboración y teorización de políticas y a ampliar la base de conocimiento con la que elaborar y prescribir soluciones de políticas (Berten y Lesireing, 2017). En el ámbito de la educación, por motivos que detallamos más adelante, el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes³ (PISA) se ha convertido en un punto de inflexión por lo que respecta a la autoridad de la OCDE a la hora de prescribir políticas educativas (Martens, 2007; Grek, 2009). Cabe señalar que las evaluaciones a gran escala no son un instrumento exclusivo de la OCDE. Existen otras evaluaciones internacionales como el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS)⁴ promovido por la Asociación para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA)⁵ o el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO.⁶ Sin embargo, y a pesar de la presencia de una amplia variedad de evaluaciones a gran escala en el panorama educativo mundial, PISA destaca por ser la prueba de evaluación internacional más influyente, y la que ha logrado una mayor atención mediática (Cariola, et al. 2011; Sellar, Thompson

² Véase www.oecd/about

³ *Programme for International Student Assessment*.

⁴ *Trends in International Mathematics and Science Study*, en el original en inglés.

⁵ *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, en el original en inglés.

⁶ *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, en el original en inglés.

y Rutkowski, 2017), así como también un impacto más sustantivo y mejor documentado en términos de reforma educativa (véase Breakspear, 2012).⁷

Las OI tienen a su alcance una serie de mecanismos de gobernanza con los que transferir sus recomendaciones de políticas a diferentes territorios y espacios de toma de decisiones. Martens y Jakobi identifican tres mecanismos de gobernanza blanda (*soft governance*) que son especialmente relevantes en el caso de la OCDE. Se trata de: 1) La producción de datos, que “aunque se percibe fácilmente como un ejercicio estadístico y apolítico, permite comparar los países directamente entre sí”; 2) La evaluación de políticas, que “permite a la organización evaluar y orientar los esfuerzos de política de un país”; y 3) La generación de ideas, definida como “una actividad central mediante la cual la OCDE estimula los debates políticos y desarrolla nuevos objetivos y metas de política” (Martens y Jakobi, 2010, p. 7; traducción de los autores). Como se muestra en las secciones siguientes, la OCDE es muy activa y eficaz a la hora de poner en marcha y articular estos tres mecanismos con el objetivo de difundir internacionalmente políticas SAWA en el campo educativo. PISA juega un rol importante en el despliegue de los tres mecanismos, pero es de pilar importancia en relación con el primero, es decir, la producción de datos como mecanismos de gobernanza educativa en el marco de la OCDE.

2. METODOLOGÍA

Metodológicamente, este artículo se basa en la combinación de dos fuentes de datos principales; a saber, los resultados de una revisión sistemática de la literatura sobre los procesos de reforma educativa y la instrumentación de políticas SAWA; y un análisis documental de publicaciones y documentos de trabajo de la OCDE, con un enfoque explícito en las políticas de RdC y autonomía escolar.

La revisión sistemática permitió identificar ejemplos claros de la influencia de la OCDE sobre los procesos de reforma y formulación de políticas, así como las circunstancias y mecanismos que favorecen la penetración y apropiación de la agenda de la OCDE en diferentes contextos (véase Autores, 2019). La revisión se nutrió fundamentalmente de publicaciones indexadas identificadas a través de la base de datos SCOPUS y siguió los pasos convencionales de este enfoque de revisión de literatura (cf. Gough, Thomas y Oliver, 2012). Si bien la revisión contempló un total de 158 documentos, en este artículo nos basamos en un subconjunto de documentos más reducido (n=33) que indagan más explícitamente el rol de la OCDE en las reformas SAWA.

El análisis de las publicaciones de la OCDE⁸, a su vez, nos permitió caracterizar cómo los problemas educativos y las soluciones SAWA se articulan discursivamente en el contexto de esta OI, e identificar las ideas causales y las creencias normativas a través de las cuales la agenda SAWA se establece y adquiere legitimidad. Consideramos cuatro tipos principales de documentos de conocimiento: documentos publicados por el Centro de Investigación e Innovación Educativa

⁷ A pesar de la considerable autoridad e influencia ejercida por la prueba PISA, esta evaluación no ha estado exenta de críticas, especialmente en el campo académico. Algunas investigaciones han llamado la atención sobre las limitaciones metodológicas asociadas a esta evaluación internacional a gran escala, señalando aspectos críticos vinculados con el muestreo, la validez de los instrumentos de medición o la omisión de aspectos de naturaleza contextual y/o cultural al realizar comparaciones sobre el rendimiento de los países (Fernandez-Cano, 2016; Rutkowski, 2018). Otras investigaciones han subrayado los riesgos de llevar a cabo ciertas inferencias causales sobre la base de los datos producidos a través de la prueba PISA, así como los riesgos asociados a un abuso o uso inadecuado de los resultados PISA a la hora de diseñar políticas educativas (véase Gorur, 2017; Harris y Jones, 2016). Finalmente, un tercer grupo de investigaciones críticas se ha centrado en los efectos pedagógicos de las evaluaciones internacionales, señalando que estas podrían favorecer el surgimiento de prácticas no deseadas tales como la limitación del currículum o la enseñanza para la prueba (véase Starr, 2014).

⁸ Las publicaciones incluidas en el análisis documental están marcadas con un asterisco en la lista de referencias.

(CERI) centrados en diferentes aspectos de la gobernanza educativa; revisiones de las políticas nacionales de educación; documentos relacionados con las pruebas PISA (incluidos comunicados de prensa y resúmenes ejecutivos de informes PISA); y documentos de trabajo que incluyeron las agendas y/o los principales resultados de las reuniones sobre temas relacionados con SAWA celebrados en el contexto de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE.

3. MECANISMOS DE GOBERNANZA DE LA OCDE Y REFORMAS DE SAWA

3.1 RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de datos es una de las principales fuentes de poder de las OI, ya que “el proceso de medición, producción de datos, y establecimiento de estándares puede hacer que ciertas actividades sean visibles y legítimas y oscurecer otras posibilidades, lo que confiere un impulso autopropulsado a las tendencias que pueden haber sido iniciadas más conscientemente” (Porter y Webb, 2008, p. 48; traducción de los autores). La OCDE ha desempeñado históricamente un rol importante en la “cuantificación y mapeo estadístico” en el campo de la educación (Gorur, 2015, p. 582; traducción de los autores). La cuantificación y la recolección de datos permiten a la OCDE conmensurar, describir y comparar las principales características de los sistemas educativos nacionales.

La OCDE comenzó a desarrollar indicadores educativos para promover la comparación internacional de los sistemas educativos en la década de 1960. Al principio, estos indicadores estaban destinados a proporcionar información relevante para la planificación educativa a los ministerios de educación nacionales (Martens y Jakobi, 2010). Sin embargo, a mediados de la década de 1960, los y las ministras de educación de los estados miembros señalaron a la OCDE la necesidad de producir datos comparables en educación para calcular la eficiencia de los sistemas educativos (Papadopoulos, 1994). Desde entonces, la OCDE ha desarrollado diferentes iniciativas en este campo, aunque no fue sino hasta la década de 1990 y la década de 2000 que esta OI se convirtió en la organización internacional líder (junto con el Banco Mundial) con respecto a la recolección y producción de datos estadísticos comparables en educación – llegando así a eclipsar a UNESCO en términos de sofisticación y autoridad técnica, si bien no en términos de cobertura (Cussó y D’Amico, 2005; Sellar y Lingard, 2013). PISA es la iniciativa de recolección y generación de datos educativos más influyente de la OCDE en la actualidad, en parte debido a su capacidad de medir y comparar los logros de aprendizaje a nivel internacional, aunque no es la única. Otras evaluaciones internacionales y productos estadísticos de esta OI son *Education at a Glance* (EAG), el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos⁹ (PIAAC) o la Encuesta Internacional de Docencia y Aprendizaje¹⁰ (TALIS) (Gorur, 2015; Lewis, 2019).

Según Martens y Niemann (2013), el mecanismo de recolección y producción de datos es crucial para comprender el rol prominente de la OCDE en la gobernanza educativa global. La OCDE no puede sancionar a los países miembros, pero la dinámica de “nombrar y avergonzar” que promueve a través de la generación de clasificaciones y ránquines, como los incluidos en los informes PISA, es una forma efectiva de enmarcar y condicionar las decisiones de los países y promover su implicación en una especie de “carrera educativa global” (cf. Sellar, Thompson y Rutkowski, 2017). Esta carrera educativa se intensifica por razones políticas, pero también económicas, ya que, en un entorno económico mundial altamente competitivo e interdependiente, los logros de aprendizaje

⁹ *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, en inglés.

¹⁰ *Teaching and Learning International Survey*, en inglés.

se convierten en un activo gubernamental para atraer inversiones extranjeras y aspirar a generar empleos más intensivos en conocimiento.

PISA ha tenido un efecto sustantivo en la promoción de políticas SAWA a nivel nacional. La publicación de los resultados de PISA es fundamental para la percepción de muchos gobiernos sobre los problemas educativos que enfrentan en términos de calidad, equidad y/o eficiencia de la educación, y desencadena debates educativos de diferentes intensidades tanto en países como en regiones. Como resultado de estos debates, y la consolidación de una narrativa sobre la “crisis de aprendizaje” que ha ido sedimentando en ellos, los *policy-makers* se inclinan a seleccionar soluciones de políticas que les permitan mantener un mejor control de sus resultados educativos, como las evaluaciones nacionales y la RdC. En países como Alemania, Suiza, Inglaterra, Dinamarca, Australia, España y Noruega, los resultados de PISA han fomentado debates públicos que han conducido a la adopción de políticas SAWA (Baxter y Clarke, 2013; Engel, 2015; Gorur, 2013; Moller y Skedsmo, 2013; Moos, 2014; Sjøberg, 2016; Sellar y Lingard, 2013).

Por ejemplo, en Alemania, el conocido como “PISA shock” que se produjo a principios de la década de los 2000 desencadenó la adopción de un enfoque de gobernanza orientado a los resultados (Niemann, Martens y Teltemann, 2017), mientras que, en Noruega, la “escandalización” provocada por la publicación de PISA 2000 y 2003 fue clave para construir un consenso político sobre la importancia de reforzar la RdC y los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación (Hatch, 2013; Camphuijsen, Møller y Skedsmo 2020). En otros países, como España, PISA se ha utilizado estratégicamente para legitimar la adopción de evaluaciones externas y un modelo de autonomía escolar de corte gerencial (Engel, 2015; Popp, 2014; Verger y Curran, 2014), y ha permitido la convergencia bipartidista en torno a los principios de políticas de NGP en el ámbito educativo (Dobbins y Christ, 2019). En el caso de Inglaterra, los resultados mediocres obtenidos por este país en las primeras ediciones de PISA no causaron conmoción, pero se utilizaron para problematizar el rol de la agencia de inspección y, específicamente, para promover un enfoque de mejora más centrado en los procesos y resultados en el marco de dicha agencia (Baxter, 2014).

Los datos estadísticos producidos por la OCDE, principalmente a través de PISA, desencadenan dinámicas de competencia tanto a nivel internacional como nacional. En el contexto de la llamada carrera educativa generada por PISA, la implementación de evaluaciones nacionales a gran escala y políticas de RdC no sólo deviene estratégica, sino que es percibida como una condición necesaria para que los gobiernos puedan promover mejores resultados de aprendizaje y activen dinámicas de mejoramiento escolar a distancia. Al promover la competencia entre países, PISA refuerza la adopción de políticas SAWA indirectamente. Sin embargo, la OCDE, a través de PISA, también aboga por este tipo de políticas explícitamente. En numerosos informes PISA, el modelo de políticas SAWA se presenta como una opción adecuada a la hora de abordar los problemas de rendimiento y mejora escolar. Por ejemplo, como se indica en el comunicado de prensa de PISA 2006:

(...) más importante aún, hay una serie de políticas y prácticas escolares que son cruciales para el rendimiento sin estar necesariamente vinculadas a los recursos. Permítanme resaltar tres de ellas: diferenciación institucional, autonomía y rendición de cuentas, ya que ocupan un lugar prominente en los debates nacionales sobre políticas educativas (OECD, 2007, p. 1; traducción de los autores).

Entre otros países, los efectos performativos de los ránquines internacionales se han puesto de manifiesto en Dinamarca, donde, según Moos (2014), el primer ministro declaró en el año 2010

que el objetivo del sistema educativo danés era convertirse en una de las cinco principales naciones enumeradas en el informe PISA. En los países en desarrollo y las economías emergentes, las aspiraciones educativas de los países pueden ser más modestas, pero también utilizan PISA como punto de referencia (*benchmark*) en sus planes de desarrollo educativo. Por ejemplo, en el caso de un país no perteneciente a la OCDE como Brasil:

El objetivo explícito del PDE¹¹ en 2007 era que el puntaje en el IDEB¹² alcanzara el nivel promedio de la OCDE para 2021 (INEP, 2016; PDE, 2007), logrando así una alineación completa con los modelos de evaluación internacional a gran escala. (Kauko, et al. 2018, p. 570; traducción de los autores).

PISA no sólo es influyente debido a los datos que genera y a cómo los presenta, sino también porque se ha convertido en una “referencia internacional” en términos de sistemas de evaluación. Como tal, PISA ha contribuido a la reconfiguración de las evaluaciones nacionales a nivel de país. Países tan diversos como Brasil (Kauko, Rinne y Takala, 2018), España (Verger, Prieto, Pagès y Villamor, 2020), Chile (Parcerisa y Falabella, 2017) y Canadá (Martino y Rezai-Rashti, 2013), han adoptado evaluaciones nacionales a imagen y semejanza de PISA, o han ajustado sus evaluaciones nacionales a la metodología y carácter competencial de PISA. La adaptación estratégica de las evaluaciones nacionales existentes a la metodología y los estándares de PISA es percibida como una forma de modernizar el sistema de evaluación nacional, pero también de fortalecer la competitividad de los países en la carrera educativa global.

En general, PISA ha alcanzado unos niveles de impacto y popularidad muy significativos entre los países miembros y no miembros de la OCDE, y los datos producidos por esta OI a través de esta prueba internacional disfrutan de una gran credibilidad y legitimidad a escala global (Gorur, 2015). Como mostramos en las siguientes secciones, la “cultura de auditoría” (cf. Kamens, 2013) que la OCDE induce a través de PISA también facilita el despliegue de estrategias de generación de ideas, creación de significado y persuasión, que en muchas ocasiones favorecen la difusión internacional de políticas SAWA.

3.2 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

El segundo mecanismo de gobernanza examinado por Martens y Jakobi (2010) es la evaluación de políticas; esto es, aquellas actividades orientadas a orientar y asesorar a los países en materia de política educativa. En el contexto de las OI, las evaluaciones de políticas suelen adoptar la forma de revisión por pares en las cuales expertos en un determinado ámbito identifican desafíos y formulan recomendaciones. La revisión por pares, en el ámbito internacional, se ha caracterizado por ser una práctica basada en la vigilancia multilateral y la coerción indirecta (Marcussen, 2004; Porter y Webb, 2007), y por el establecimiento de *benchmarks* (Schuller, 2005). De hecho, la OCDE reconoce explícitamente que la eficacia de sus revisiones depende de la presión entre iguales resultante de los diálogos informales, la atención pública, las comparaciones y el impacto de la opinión pública¹³. Como señala Pagani (2002), si bien la revisión por pares no es una práctica exclusiva de la OCDE, esta OI ha hecho un uso especialmente recurrente de esta técnica de supervisión. Tanto es así que, actualmente, la revisión por pares es una de sus prácticas más distintivas (Krejsler, 2019).

¹¹ Plan de Desarrollo de la Educación (Plano de Desenvolvimento da Educação, en el original en portugués).

¹² Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, en el original en portugués).

¹³ Cf. <https://www.oecd.org/site/peerreview/peerpressurerelatedconcept.htm>. Véase también Pagani (2002).

Los instrumentos de evaluación de la OCDE más destacado en materia educativa son las Revisiones de Políticas Nacionales en Educación (RNPEs por sus siglas en inglés)¹⁴. No obstante, la OCDE cuenta también con otros instrumentos de evaluación como son las revisiones temáticas, estudios de caso por países, y especialmente la serie *Política Educativa en Perspectiva*¹⁵, mediante la cual se hace un seguimiento de las distintas iniciativas y prioridades de reforma educativa. Así mismo, iniciativas orientadas al desarrollo de políticas, como las *Sinergias en aras de un mejor aprendizaje*¹⁶, también se basan en estudios de casos nacionales preparadas por equipos de revisores. Si bien estas modalidades de evaluación difieren en cuestión de procedimientos y estructura, todas ellas están orientadas a identificar los puntos débiles y los principales retos educativos de los países, y a sugerir y priorizar determinadas líneas de acción en forma de recomendaciones de políticas públicas. Sin embargo, las RNPEs destacan por su carácter interactivo, por la centralidad de los intercambios cara a cara y las visitas sobre el terreno durante la elaboración del documento, y por la duración del ciclo normativo que ponen en marcha (es decir, por la frecuencia y naturaleza de los mecanismos de seguimiento que suelen establecer). Por todas estas razones, las RNPEs son fundamentales para la difusión de la agenda de la OCDE, la internalización de dicha agenda entre los responsables de las políticas nacionales, y la consolidación de la OCDE como organización experta en políticas públicas (Grek, 2017).

Las revisiones nacionales de la OCDE han contribuido al avance de las reformas SAWA en varios países, aunque no siempre por las mismas razones. En algunos casos, las revisiones contribuyen a problematizar algunos aspectos (o el funcionamiento general) del sistema educativo, y pueden desencadenar una dinámica interna similar a la que desencadenan los resultados PISA. Éste ha sido el caso de Escocia, donde el informe de la OCDE publicado en 2007 (*Quality and Equity of Schooling in Scotland*) estimuló un debate sobre la organización y la gestión del sistema escolar. Aunque las recomendaciones de la revisión apenas fueron seguidas por el gobierno del Partido Nacional Escocés que asumió el poder en 2007, Grek (2016) llama la atención sobre el efecto transformador que tuvo el informe sobre los parámetros del debate nacional y de la autopercepción del país en materia educativa.

En otros casos, las revisiones nacionales tienen un efecto más claro o directo por lo que respecta a la selección de nuevos instrumentos de política pública, o a la redefinición de los instrumentos existentes. Este es, por ejemplo, el caso de Chile, donde, en el contexto de un debate nacional profundo sobre la calidad de la educación, la revisión de la OCDE publicada en el año 2004 fue decisiva para consolidar la RdC como solución política a los desafíos educativos identificados. El informe de la OCDE no sólo condicionó el tipo de soluciones contempladas, sino que también promovió una serie de cambios en el diseño y los procedimientos de las pruebas nacionales estandarizadas existentes (Bravo, 2011; Parcerisa y Falabella, 2017).

El caso de Noruega es especialmente ilustrativo de la forma en que las prácticas de evaluación de la OCDE influyen tanto en la identificación y jerarquización de los problemas de política pública, como en la selección de determinadas soluciones. Una serie de revisiones e informes publicados por la OCDE durante los últimos veinte años en Noruega han contribuido a dar forma al debate nacional en materia de educación, y han facilitado decisivamente al avance de un sistema de RdC blanda o de bajo riesgo (*low-stakes accountability*). Ya en 1988, una RNPE realizada por la OCDE cuestionó los altos niveles de descentralización del sistema educativo, recomendando la introducción de mecanismos de control de la calidad centralizados. Más tarde, entrada la década de

¹⁴ *Reviews of National Policies for Education*.

¹⁵ *Education Policy Outlook* en el original en inglés.

¹⁶ *Synergies for Better Learning* en el original en inglés.

los 2000, otra revisión de la OCDE sobre el aprendizaje permanente (*Lifelong Learning in Norway*) también devino muy influyente, afianzando la centralidad de la evaluación externa y de los resultados de desempeño en la nueva estrategia educativa concebida en el Libro Verde publicado en 2003 y en el Libro Blanco publicado en 2004 (Baek et al., 2018).

Sin embargo, la publicación de una revisión nacional o la participación de un país en este tipo de proceso no puede asociarse mecánicamente a cambios en materia de políticas públicas, o a un proceso inmediato de reconfiguración de la agenda educativa nacional. Como señala Schuller (2005), “la utilidad de las revisiones nacionales depende en parte de la voluntad del país de hacer frente a los problemas y ser sincero en la información que suministra” (p. 177; traducción de los autores), y esa predisposición no puede darse por sentada. Si bien en algunos contextos las revisiones de la OCDE han desencadenado una serie de cambios educativos, su papel ha sido mucho más limitado en otros entornos o circunstancias. Así mismo, el impacto de una revisión no siempre es duradero, ni supone un cambio permanente en el marco del debate y las prioridades nacionales. En Irlanda, por ejemplo, el avance hacia un enfoque más gerencial o economicista en la gobernanza educativa se puso de manifiesto en los Libros Verdes de 1992, que se inspiraron en gran medida en la RNPE de la OCDE del año 1991 (Halton, 2003). Sin embargo, este enfoque se abandonó pronto tras el nombramiento de un nuevo Ministro de Educación y a raíz de las consecuencias que este enfoque de reforma estaba generando en el país vecino, Inglaterra (con una excesiva atención a la R&D y a los ránkines de escuelas) (Halton, 2003).

En realidad, el efecto de las prácticas de evaluación sobre las políticas públicas no depende exclusivamente de su impacto sobre los responsables de la toma de decisiones. El efecto final de las revisiones de la OCDE depende también de su recepción pública y de la forma en que la ciudadanía o los medios ejerzan presión sobre los gobiernos en base a su interpretación de los resultados de las revisiones (Porter y Webb, 2007). El caso de Chile es particularmente ilustrativo de esa dinámica. Como documentan Parcerisa y Falabella (2017), la revisión de la OCDE publicada en 2004 ayudó a enmarcar el discurso del movimiento estudiantil, que era muy crítico con la segregación y la desigualdad generada por el sistema de cuasi-mercado. Esas protestas, junto con unos datos de rendimiento escolar que ponían de relieve problemas de calidad educativa profundos, pusieron en tela de juicio la gobernanza del sistema educativo y contribuyeron decisivamente a crear un contexto favorable al avance de políticas de R&D. Sin embargo, esta dinámica de cambio observada en Chile no parece ser la regla, sino la excepción. De hecho, lo más habitual es que las revisiones nacionales reciban una atención limitada a escala doméstica. En ocasiones, el gobierno puede incluso limitar deliberadamente la difusión de los resultados de las revisiones o desincentivar la atención por parte de los medios de comunicación, neutralizando así un canal de influencia clave. Así pues, no puede darse por sentado el impacto de estas revisiones en materia de política pública, ni su efecto sobre la opinión pública. En la mayoría de los casos, el potencial transformador de las revisiones de la OCDE, y su capacidad de provocar cambios significativos en materia de política educativa, son cuestiones que precisan de más investigación.

Sin embargo, independientemente de los efectos directos de las revisiones de la OCDE en la política educativa, otro de los efectos de las revisiones se encuentra en la difusión de ideas acerca de qué constituye una política educativa apropiada. Como señalan Porter y Webb (2007), “la revisión por pares requiere normas y criterios con arreglo a los cuales se pueden examinar las políticas de un Estado Miembro” (p. 6; traducción de los autores), y esos criterios no siempre son explícitos. De hecho, es probable que la revisión de las políticas se guíe por principios y normas implícitos. Por ello, aunque su repercusión última en la formulación de políticas nacionales sea

incierta, las RNPEs (y otras revisiones de índole diversa) contribuyen por sí mismas a la difusión y consolidación de ideas de un carácter más normativo a nivel global.

Un repaso a las RNPEs publicadas durante la última década sugiere que las recomendaciones sobre RdC incluidas en esas revisiones, a pesar de estar adaptadas a las especificidades de cada contexto nacional, tienden a responder a principios (o creencias normativas) comunes. Concretamente, dos de estos principios ocupan un lugar destacado en las revisiones analizadas. En primer lugar, la necesidad de emprender (o consolidar) un cambio en el foco de atención de la política educativa – de los insumos y procedimientos a los resultados. Esto es particularmente cierto en los países de ingresos medios, como Brasil (véase OCDE, 2010) o Costa Rica (véase OCDE, 2017), en los que, en las últimas décadas, ha tendido a prevalecer una perspectiva de la política educativa centrada en la ampliación de los recursos y el acceso a la educación. En segundo lugar, la necesidad de fortalecer una cultura de evaluación basada en mayores niveles de RdC y transparencia, que implique la evaluación de los actores del sistema educativo (incluido el profesorado y las escuelas, pero también los administradores locales y nacionales) de forma más sistemática y con respecto a estándares de calidad y *benchmarks* de rendimiento bien definidos. Estas ideas pueden encontrarse, en efecto, en muchas de las revisiones de política educativa impulsadas por la OCDE en el último decenio, y suelen presentarse como condición necesaria de un sistema educativo de alto rendimiento (véanse, por ejemplo, las revisiones realizadas en Noruega [OCDE, 2011a] o Grecia [OCDE, 2018]). En general, se hace hincapié en la RdC y la autonomía escolar como elementos intrínsecamente deseables, y como componentes necesarios para la consecución de una serie de objetivos generales – más que como respuesta a desafíos concretos.

En cuestión de herramientas e instrumentos de política pública concretos, las recomendaciones incluidas en las RNPEs son más heterogéneas. También es bastante variable el grado de detalle ofrecido respecto del diseño de estos instrumentos. Por ejemplo, si bien están muy extendidos los llamamientos a que se refuercen los mecanismos de supervisión y los planes de evaluación de docentes y escuelas, el tema de las consecuencias (*stakes*) asociadas a esas evaluaciones no siempre está claramente delimitado. De hecho, varias de las RNPEs revisadas discuten estas cuestiones en términos ambiguos o vagos. Ahora bien, algunas revisiones hacen hincapié en que se debe tener cierta cautela en la aplicación de las evaluaciones de alto riesgo (*high-stakes*). Éste es el caso de la RNPE realizada en Colombia, que cuestiona el diseño de la prima salarial que el gobierno otorgaba a los docentes en base a su productividad, y advierte contra la atribución de consecuencias cada vez más elevadas a una única medida. Al mismo tiempo, no obstante, la revisión es poco específica respecto a qué podría constituir un sistema de RdC más adecuado (véase OCDE, 2016). En general, en las RNPEs es posible identificar una preferencia general por los sistemas de garantía de calidad de naturaleza compleja y que se basan en una amplia gama de fuentes, más allá de las evaluaciones externas o estandarizadas. Ahora bien, las recomendaciones relativas al diseño específico de estas políticas son heterogéneas y, dependiendo del país objeto de la revisión, están sujetas a grandes variaciones en cuanto a su grado de detalle.

3.3 GENERACIÓN DE IDEAS

La generación de ideas, como mecanismo de gobernanza, consiste en la elaboración de recomendaciones y programas de política y en la promoción de iniciativas con las que difundir y debatir dichas ideas. En el contexto de una OI como la OCDE se generan y difunden dos tipos principales de ideas de políticas: ideas causales y creencias normativas. Las ideas causales son de naturaleza más científica y están basadas en evidencias (es decir, en aquello que *funciona*), mientras que las creencias normativas responden a un enfoque más normativo de la política (es decir, lo que

es *acceptable*) (Marcussen, 2004). Ambos tipos de ideas están conectados en el sentido de que las políticas testadas, las buenas prácticas y los puntos de referencia que promueve y define la OCDE deben encajar en su “programa explícitamente normativo” (Pal, 2009, p. 1061).

La generación de ideas está relacionada con los dos mecanismos de gobernanza mencionados anteriormente (es decir, con la recolección de datos estadísticos y con la evaluación de políticas) y, en gran medida, se basa en ellos. No obstante, implica la interpretación proactiva de los datos y las evaluaciones generadas con fines programáticos. La OCDE es muy consciente del potencial político y programático de los datos que genera, especialmente a través de iniciativas tan exitosas como PISA. De hecho, en un principio, la OCDE había subcontratado la elaboración del informe PISA a consultores independientes. Sin embargo, dejó de hacerlo con el ciclo de PISA 2006, ya que, para la OCDE, la elaboración interna de los informes del PISA ha devenido la mejor manera de enmarcar y controlar el mensaje de políticas que se deriva del consabido programa de evaluación internacional (Bloem, 2015).

PISA es, a día de hoy, la fuente de datos más importante para la generación de ideas sobre políticas educativas de la OCDE. *PISA in Focus*, *Education Indicators in Focus* o la colección de vídeos *Strong Performers and Successful Reformers* son buenos ejemplos del empeño que pone la OCDE en interpretar y traducir los resultados PISA en lecciones y recomendaciones de política tangibles (Bloem, 2015). Recomendaciones relacionadas con las políticas SAWA están presentes de manera frecuente en estos productos, pero también en otras iniciativas de la Dirección de Educación y Competencias. Entre ellas cabe mencionar la colección *Synergies for Better Learning* (Bloem 2015), o las iniciativas del CERI Gobernanza de Sistemas Educativos Complejos y Gobernanza Estratégica de la Educación, que entrañan la participación de representantes de los países miembros en una serie de seminarios y reuniones, durante los cuales se identifican buenas prácticas y se evalúan el potencial y las deficiencias de los países participantes en materia de gobernanza escolar. Además de publicaciones y seminarios internacionales, la OCDE también difunde ideas de políticas a través de servicios de asesoramiento que ofrece a los gobiernos. Varios estudios muestran que la OCDE ha desempeñado una función directa de asesoramiento en el contexto de reformas SAWA en países como España (Dobbins y Christ, 2019; Engel 2015, Verger y Curran, 2014), Portugal (Carvalho y Costa, 2017) y México (Echávarri y Peraza, 2017). En el contexto de estas interacciones a nivel de país, el personal de la OCDE desempeña un papel estratégico en el avance de la reforma educativa estableciendo puentes entre los discursos internacionales y la política nacional, y mediando entre los ámbitos de la política y de la investigación (Carvalho y Costa, 2017).

El programa SAWA adquirió centralidad en los debates internos de la OCDE a mediados de la década del 2000. En el año 2004, la reunión de ministros de educación de la OCDE debatió cuestiones relativas a la RdC basada en evaluaciones externas y “reveló grandes diferencias de opinión entre los países en cuanto a la forma en que la información sobre los resultados del aprendizaje de los estudiantes [en pruebas externas] puede y debe utilizarse” (OCDE, 2005, p. 3; traducción de los autores). Este debate desencadenó una serie de reuniones, estudios e iniciativas de capacitación con expertos externos y representantes de los países. El principal objetivo de esas iniciativas era averiguar y debatir si un mayor nivel de RdC podría beneficiar el rendimiento de los estudiantes y hacer que los resultados educativos fueran más equitativos. Esta línea de investigación fue desarrollada en gran medida por el economista alemán Ludger Woessmann. Este autor, después de realizar diferentes análisis con la base de datos del PISA, llegó a la conclusión de que “la mejora de la rendición de cuentas está asociada a mejoras generales en el rendimiento escolar”, y que hay “importantes complementariedades entre pruebas externas y aspectos de la autonomía escolar, así como de la elección escolar” (OCDE, 2008, p. 7; traducción de los autores).

El principal mensaje que se deriva de esta línea de trabajo de la OCDE sobre políticas SAWA es que la autonomía en materia de gestión escolar favorece la obtención de mejores resultados educativos cuando ésta se combina con la publicación de los resultados escolares en pruebas externas (véase OCDE, 2011b). A pesar de que los resultados en que estos mensajes se basan no son necesariamente concluyentes (o que podrían ser objeto de múltiples interpretaciones), han proporcionado argumentos a los defensores de sistemas más estrictos de RdC a la hora de promover reformas educativas a nivel de país (véase, por ejemplo, Pagès y Prieto, 2020, en prensa). No obstante, para ser justos, las iniciativas de la OCDE sobre evaluación educativa que surgieron en el decenio de 2010 son más matizadas. Iniciativas más recientes no abogan con tanta fuerza por ránkines y políticas de mercado escolar, sino que más bien fomentan evaluaciones formativas y sistemas de responsabilidad multi-direccionales que no ponen el foco exclusivamente en las escuelas (véase, por ejemplo, Burns y Köster, 2016; OCDE, 2013).

No obstante, mediante la promoción de políticas SAWA, la OCDE aboga por algo más que un programa de política educativa específico. Más bien, promueve principios de política educativa más amplios y una aproximación más normativa que técnica de cómo deben modernizarse y organizarse los sistemas educativos en diferentes puntos del planeta. El trabajo de la OCDE en materia de generación de ideas tiene una fuerte dimensión normativa y, de hecho, como advierte Woodward (2009, citado en Sellar y Lingard 2013) “se puede decir que la [OCDE] logra su mayor influencia a través de desafiar y promover el cambio de mentalidad de las personas” (p. 715; traducción de los autores).

En el ámbito de la educación, la labor normativa de la OCDE ha contribuido a que los gobiernos den por sentado que necesitan adoptar instrumentos de evaluación externa, medidas de RdC y estándares de aprendizaje para desarrollar y contar con sistemas educativos modernos y adaptados a los retos del siglo XXI. Mediante iniciativas como PISA, la OCDE también ha contribuido a que los gobiernos asuman que la difusión de datos y una perspectiva comparativa del rendimiento escolar son mecanismos de gobernanza eficaces y adecuados para mejorar los sistemas educativos y las escuelas que los conforman. Varios estudios sobre reformas SAWA señalan el papel de la OCDE en la promoción de una “cultura de la evaluación” que, en países como Italia (Grimaldi y Serpieri, 2014) e Irlanda (McNamara, O'Hara, Boyle y Sullivan, 2009), ha alterado la organización convencional de los sistemas educativos, así como el contexto ideacional y discursivo de la reforma educativa. Estos estudios indican que algunos gobiernos estarían adoptando sistemas nacionales de evaluación y de RdC siguiendo una lógica de la legitimidad y de la adecuación normativa, en lugar de una lógica basada exclusivamente en la eficacia. Según McNamara y sus colegas, (2009) la adopción del programa de evaluación externa en Irlanda, y la idea de fomentar la cultura de evaluación por parte del gobierno, no parecerían responder a un problema educativo de gran centralidad en el país. Fue, en cierta manera, una respuesta a demandas de grupos de empresarios y medios de comunicación afines favorables a mayores niveles de RdC, pero estuvo sobre todo motivada por la necesidad del gobierno irlandés de cumplir con las recomendaciones de la UE y la OCDE, y de ser percibido así como un “buen alumno” de dichas OI.

CONCLUSIONES

El papel de la OCDE en la transferencia de políticas va más allá del papel de intermediario neutral entre estados. Esta OI juega un papel activo en el desarrollo y difusión de ideas en materia de política pública. En el ámbito educativo, estas dinámicas se ponen de manifiesto en la promoción de políticas SAWA, que encajan en la agenda más amplia de la OCDE para la reforma del sector público. En gran medida, el programa SAWA es congruente con la premisa de que, para la OCDE,

“es de vital importancia tratar de mejorar constantemente las prácticas de gestión e instituciones [del sector público]” como forma de promover “el éxito económico y la competitividad” de sus países miembros (Pal, 2009, p. 1078; traducción de los autores). La agenda SAWA proporciona a la OCDE un relato centrado en los instrumentos de gobernanza escolar como foco principal de la reforma educativa, pero que es lo suficientemente amplio como para dar cabida a diferentes perspectivas políticas sobre cómo utilizar esos instrumentos y con qué fines.

Para difundir el programa SAWA, la OCDE ha activado tres mecanismos de gobernanza blanda, a saber, la recolección de datos, la evaluación de políticas y la generación de ideas. En el Cuadro 1 se resumen las principales iniciativas a través de las cuales operan estos mecanismos, y se enumeran una serie de países en los que se ha documentado la influencia de esos mecanismos en el ámbito de la política educativa. Si bien el cuadro se refiere únicamente a los países miembros de la OCDE, la propia naturaleza de los mecanismos de gobernanza blanda, así como el hecho de que la participación en la evaluación de políticas y las prácticas de recolección de datos no se restringe a los países miembros, permite a la OCDE extender su influencia más allá de sus miembros (véase Lewis, 2019).

Tabla 1: Mecanismos de gobernanza de la OCDE en la promoción de reformas SAWA

	Recolección de datos	Evaluación de políticas	Generación de ideas
<i>Mecanismo de influencia</i>	Dinámicas de competición a nivel internacional y nacional. Identificación de desafíos de política pública y establecimiento de la agenda. Creación de ventanas de oportunidad - para promover o legitimar cambios en la política educativa.	<i>Proceso de evaluación:</i> Interiorización de creencias de principios entre los responsables nacionales de políticas públicas. <i>Resultados de la evaluación:</i> Identificación de desafíos de política pública y establecimiento de la agenda. Identificación y diseño de soluciones en forma de política pública.	Difusión de las creencias causales y de principios a través de la persuasión y el asesoramiento técnico. Avance de una perspectiva comparativa >> fomento de las prácticas de emulación normativa.
<i>Principales productos o iniciativas</i>	PISA <i>Education at a Glance</i> TALIS PIAAC	Revisiones de Políticas Nacionales en Educación (RNPEs), revisiones temáticas, estudios de casos nacionales, serie <i>Política Educativa en Perspectiva</i>	PISA in Focus, serie <i>Strong Performers and Successful Reformers, Strategic Education Governance</i> .
<i>Casos nacionales ilustrativos</i>	EUA, Alemania, Inglaterra, España, Noruega, Dinamarca	Escocia, Noruega, Chile	España, Portugal, México, Italia, Irlanda

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar, sin embargo, que aunque ciertos mecanismos de gobernanza han desencadenado cambios evidentes en algunos países, estos mecanismos nunca operan en el vacío. Más bien, los diferentes mecanismos se refuerzan mutuamente. Es precisamente cuando esos mecanismos se activan simultáneamente que es más probable que las propuestas de la OCDE resulten más influyentes a nivel nacional. Por ejemplo, cuando una evaluación de políticas de la OCDE se lleva a cabo después de un “escándalo” desencadenado por los resultados PISA, es esperable que los países sean más receptivos a las propuestas de reforma de esta OI.

Los mecanismos de gobernanza de la OCDE no operan necesariamente de manera vertical sobre la política doméstica. Las revisiones de políticas, por ejemplo, se prestan a la apropiación e instrumentalización por parte de los gobiernos nacionales de manera particularmente clara, como consecuencia de su carácter interactivo y “a la carta” (es decir, al hecho de que se realizan a petición de los propios países). Por consiguiente, es plausible considerar que aquellos gobiernos que encargan una evaluación nacional la intentarán utilizar para legitimar o promover, en mayor o menor medida, su propia agenda de políticas (Schuller, 2005). También se puede observar una dinámica de abajo hacia arriba (*bottom-up*) similar en relación con la publicación de los resultados de PISA. A menudo, los gobiernos interpretan estos resultados de la manera que mejor sirve a sus intereses y/o para legitimar sus políticas. Esa dinámica de instrumentalización no debe entenderse como un comportamiento desviado por parte de los Estados evaluados. Por el contrario, tal y como plantea Centeno (2017), la OCDE está frecuentemente “ansiosa por ser 'instrumentalizada'” (p. 100; traducción de los autores), ya que su agenda tiene más probabilidades de adquirir mayor legitimidad y de circular más entre países si sus propuestas se alinean en cierta medida con los intereses nacionales.

En términos generales, el potencial de los mecanismos de gobernanza de la OCDE para hacer avanzar el programa SAWA parece residir en la capacidad de estos mecanismos de abrir una “ventana de oportunidad” a través de la cual las tres corrientes identificadas por Kingdon (1984) (problema, políticas y política) se ven afectadas de manera relativamente coordinada y congruente. Mediante las evaluaciones nacionales, la recogida de datos y la generación de ideas, la OCDE actúa efectivamente como un “grupo de defensa de instrumentos de política pública” (*instrument constituency* - véase Béland y Howlett, 2016) capaz de teorizar y operativizar los instrumentos SAWA, al mismo tiempo que concibe estos instrumentos como soluciones efectivas a una amplia gama de problemas. Específicamente, la OCDE puede promover “soluciones SAWA” en entornos muy dispares, y vincular estas soluciones a problemas de diversa índole como son la falta de transparencia en la administración pública, el bajo rendimiento del sistema educativo, problemas de equidad y desigualdades de aprendizaje, falta de compromiso de una parte del profesorado, etc. Sin embargo, la OCDE suele ser más bien ambivalente en cuanto a los usos y configuraciones particulares de los diferentes instrumentos SAWA, y tiende a ajustar sus prescripciones en esta materia a las especificidades del contexto.

Para terminar, cabe tener en cuenta que el estudio de la influencia de la OCDE en la formulación de políticas nacionales o locales representa un desafío metodológico enorme, debido a que el tipo de cambios generados por esta y otras OI en el ámbito de las políticas públicas no siempre son fácilmente observables ni directos. Las prácticas de evaluación, los seminarios y reuniones, y otras formas de intercambio desencadenan dinámicas de persuasión normativa, socialización entre tomadores de decisiones y creación de sentido compartido que son particularmente difíciles de documentar y reconstruir empíricamente (Checkel, 2005; Grek, 2017). Como señala Beyeler (2004), la congruencia entre las ideas de política de la OCDE y el cambio de políticas a nivel nacional no constituye una prueba robusta de la influencia de la OCDE. Tampoco las referencias a la OCDE en el contexto de debates educativos nacionales son un indicador de influencia totalmente satisfactorio, sino que más bien un indicador de la legitimidad adquirida por esta OI en el campo educativo. El impacto de la OCDE sobre los procesos de reforma educativa sigue siendo, por lo tanto, un tema de investigación tan complejo como fascinante.

BIBLIOGRAFÍA

- Baek, C., Hörmann, B., Karseth, B., Pizmony-Levy, O., Sivesind, K., y Steiner-Khamsi, G. (2018). Policy learning in Norwegian school reform: A social network analysis of the 2020 incremental reform. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 4(1), 24-37.
- Baxter, J. A. (2014). An independent inspectorate? Addressing the paradoxes of educational inspection in 2013. *School Leadership & Management*, 34(1), 21-38.
- Baxter, J., y Clarke, J. (2013). Farewell to the tick box inspector? Ofsted and the changing regime of school inspection in England. *Oxford Review of Education*, 39(5), 702-718.
- Béland, D., y Howlett, M. (2016). How solutions chase problems: Instrument constituencies in the policy process. *Governance*, 29(3), 393-409.
- Berten, J., y Leisering, L. (2017). Social policy by numbers. How international organisations construct global policy proposals. *International Journal of Social Welfare*, 26(2), 151-167.
- Beyeler, M. (2004). Introduction: a comparative study of the OECD and European welfare states. En K. Armingeon & M. Beyeler (Eds.), *The OECD and European Welfare States* (pp. 1-12). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bloem, S. (2015). The OECD directorate for education as an independent knowledge producer through PISA. En H. G. Kotthoff & E. Klerides (Eds.), *Governing Educational Spaces* (pp. 169-185). Rotterdam: Sense Publishers.
- Bravo, J. (2011). SIMCE: Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación. *Estudios Públicos*, 123, 189-211.
- Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance, (OECD Education Working Papers, No. 71). Paris: OECD Publishing.
- *Burns, T., y Köster, F. (2016). *Educational Research and Innovation Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- Camphuisen, M. K., Møller, J., & Skedsmo, G. (2020). Test-based accountability in the Norwegian context: exploring drivers, expectations and strategies. *Journal of Education Policy*, 1-19.
- Cariola, L., Covacevich, C., Gubler, J., Lagos, E., y Ortiz, M. (2011). Chilean participation in IEA Studies, En: Papanastasiou, C., Plomp, T., y Papanastasiou, E. (Eds.), *IEA 1958-2008: 50 Years of Experiences and Memories* (pp. 373-388). Nicosia: Cultural Center of Kykkos Monastery.
- Carvalho, L. M., y Costa, E. (2017). Avaliação externa das escolas em Portugal: Atores, conhecimentos, modos de regulação. *Revista Brasileira de Política e Administração Da Educação*, 33(3), 685-705.
- Centeno, V. G. (2017). *The OECD's educational agendas – Framed from above, fed from below, determined in interaction. A study on the recurrent education agenda*. Berlin: Peter Lang.
- Checkel, J. T. (2005). International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. *International Organization*, 59(4), 801-826.
- Cussó, R., y d'Amico, S. (2005). From development comparatism to globalization comparativism: Towards more normative international education statistics. *Comparative Education*, 41(2), 199-216.
- De Grauwe, A. (2005). Improving the quality of education through school-based management: learning from international experiences. *International Review of Education*, 51(4), 269-287.
- Dobbins, M., y Christ, C. (2019). Do they matter in education politics? The influence of political parties and teacher unions on school governance reforms in Spain. *Journal of Education Policy*, 34(1), 61-82.
- Echávarri, J., y Peraza, C. (2017). Modernizing schools in Mexico: The rise of teacher assessment and school-based management policies. *Education Policy Analysis Archives*, 25(90), 1-30.

- Engel, L. C. (2015). Steering the national: Exploring the education policy uses of PISA in Spain. *European Education*, 47(2), 100-116.
- Fernandez-Cano, A. (2016). A methodological critique of the PISA evaluations. *Relieve*, 22(1), 1-16.
- Gough, D., Thomas, J., y Oliver, S. (2012). Clarifying differences between review designs and methods. *Systematic Reviews*, 1(28), 1-9.
- Gorur, R. (2013). My school, my market. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 34(2), 214-230.
- Gorur, R. (2015). Producing calculable worlds: Education at a glance. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(4), 578-595.
- Gorur, R. (2017). Towards productive critique of large-scale comparisons in education. *Critical Studies in Education*, 58(3), 341-355.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA effect in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37.
- Grek, S. (2016, September). *Beyond the standardisation vs. contextualisation debate: The role of the OECD in European education governance*. Paper presented at the International Organizations and the Globalization of Public Instruments and Ideas (IOGLOB) Seminar, Strasbourg.
- Grek, S. (2017). Socialisation, learning and the OECD's Reviews of National Policies for Education: The case of Sweden. *Critical Studies in Education*, 58(3), 295-310.
- Grimaldi, E., y Serpieri, R. (2014). Italian education beyond hierarchy: Governance, evaluation and headship. *Educational Management Administration and Leadership*, 42(4S), 119-138.
- Halton, M. J. (2003). Benchmarking: Another attempt to introduce market-oriented policies into Irish second-level education? *Pedagogy, Culture and Society*, 11(3), 331-351.
- Harris, A., y Jones, M. S. (2016). International Comparisons: Critique, Culture and Context. En: Harris, A., y Jones, M. S. (Eds.), *Leading Futures: Global Perspectives on Educational Leadership* (pp. 1-10). London: Sage.
- Hatch, T. (2013). Beneath the surface of accountability: Answerability, responsibility and capacity-building in recent education reforms in Norway. *Journal of Educational Change*, 14(2), 113-138.
- Holloway, J. (2019). The OECD's campaign for distributed leadership: The risks of peddling more accountability and teacher responsibility. En: Ydesen, C. (Ed.), *The OECD's historical rise in education: The formation of a global governing complex* (pp. 199-217). London: Palgrave Macmillan.
- Krejsler, J. B. (2019). How a European 'Fear of Falling Behind' Discourse Co-Produces Global Standards: Exploring in- and outbound performativity of the transnational turn in European education policy. En Ydesen, C. (Ed.), *The OECD's historical rise in education (pp. 245-267): The formation of a global governing complex*. London: Palgrave Macmillan.
- Kamens, D. H. (2013). Globalization and the emergence of an audit culture: PISA and the search for 'best practices' and magic bullets. En Meyer, H. D., & Benavot, A. (Eds.), *PISA, power and policy: The emergence of global educational governance*, (pp. 117-140). London: Symposium Books.
- Kauko, J., Rinne, R., y Takala, T. (Eds.). (2018). *Politics of quality in education. A comparative study of Brazil, China, and Russia*. Abingdon/New York: Routledge.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, & Co.
- Lewis, S. (2019). Historicising new spaces and relations of the OECD's global educational governance: PISA for Schools and PISA4U. En Ydesen, C. (Ed.), *The OECD's historical rise in education: The formation of a global governing complex* (pp. 269-289). London: Palgrave Macmillan.
- Marcussen, M. (2004). Multilateral surveillance and the OECD: Playing the idea game. In K. Armingeon & M. Beyeler (Eds.), *The OECD and European welfare states* (pp. 13-31). Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

- Martens, K. (2007). How to become an influential actor – The “comparative turn” in OECD education policy. En K. Martens, A. Rusconi, & K. Lutz (Eds.), *Transformations of the state and global governance* (pp. 40–56). London: Routledge.
- Martens, K., y Jakobi, A. P. (2010). Introduction: The OECD as an actor in international politics. In K. Martens & A. P. Jakobi (Eds.), *Mechanisms of OECD governance: International incentives for national policy-making?* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Martens, K., y Niemann, D. (2013). When do numbers count? The differential impact of the PISA rating and ranking on education policy in Germany and the US. *German Politics*, 22(3), 314-332.
- 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.
- McNamara, G., O'Hara, J., Boyle, R., & Sullivan, C. (2009). Developing a culture of evaluation in the Irish public sector: the case of education. *Evaluation*, 15(1), 101-112.
- Møller, J., y Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336-353.
- Moos, L. (2014). Educational governance in Denmark. *Leadership and Policy in Schools*, 13(4), 424-443
- Morgan, C. (2009). *The OECD Programme for International Student Assessment: Unravelling a Knowledge Network*. Saarbrücken: VDM Verlag.
- Niemann, D., y Martens, K. (2018). Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy. *Global Social Policy*, 18(3), 267-283.
- Niemann, D., Martens, K., & Teltemann, J. (2017). PISA and its consequences: Shaping education policies through international comparisons. *European Journal of Education*, 52(2), 175-183.
- *OECD. (2005). *School Accountability and Transparency of Information. Informal Meeting of OECD Education Ministers. Directorate for Education*. EDU(2005)4
- *OECD. (2007). *OECD's PISA survey shows some countries making significant gains in learning outcomes, press release*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/education/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/oecdspisasurveyshowssomecountriesmakingsignificantgainsinlearningoutcomes.htm>
- *OECD. (2008). *System accountability and the quality and equity of schooling outcomes. Recent work and issues for discussion*. Directorate for Education. EDU/EDPC(2008)16.
- *OECD. (2010). *Reviews of national policies for education: Santa Catarina State, Brazil*. Paris: OECD Publishing.
- *OECD. (2011a). *Improving lower secondary schools in Norway 2011, Reviews of national policies for education*. Paris: OECD Publishing
- *OECD. (2011b). *PISA in Focus, No. 9. School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/5k9h362kcx9w-en
- *OECD. (2013). *Synergies for better learning: An international perspective on evaluation and assessment*. Paris: OECD.
- *OECD (2016). *Education in Colombia, Reviews of national policies for education*. Paris: OECD Publishing,
- *OECD. (2017). *Education in Costa Rica, Reviews of national policies for education*. Paris: OECD Publishing.
- *OECD. (2018). *Education for a bright future in Greece, Reviews of national policies for education*. Paris: OECD Publishing.
- Ougaard, M. (2010). The OECD's global role: Agenda-setting and policy diffusion. En K. Martens & A. P. Jakobi (Eds.), *Mechanisms of OECD governance: International incentives for national policy-making?* (pp. 25-49). Oxford: Oxford University Press.
- Pagani, F. (2002). Peer review as a tool for co-operation and change: An analysis of an OECD working method. *African Security Review*, 11(4), 15-24.

- Pagès, M., y Prieto, M. (2020). *Re-contextualizing Global Education Policies and Reforming Education Through Policy Instruments: Evidence From Spain*. Working paper, Barcelona: GEPS.
- Pal, L. A. (2009, July). *The OECD and global public management reform*. Paper presented at the 21st World Congress of the International Political Science Association, Santiago de Chile.
- Papadopoulos, G.S. (1994). *Education 1960–1990: The OECD perspective* (OECD Historical Series). Paris: OECD.
- Parcerisa, L., & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89), 1-27.
- Popp, M. (2014). New Culture, Old System—Reactions to Internationalization in Spanish Education Policy. In: Martens, K., & Knodel, P. (Eds.), *Internationalization of education policy: A new constellation of statehood in education?* (pp. 163-178). Palgrave Macmillan, London.
- Porter, T., y Webb, M. (2007, November). *The role of the OECD in the orchestration of global knowledge networks*. Paper presented at the International Studies Association Annual Meeting, Montreal.
- Rutkowski, D. (2018). Improving international assessment through evaluation. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 25(1), 127–136.
- Schleicher, A., y Zoido, P. (2016). The policies that shaped PISA, and the policies that PISA shaped. In K. Mundy, A. Green, & B. Lingard (Eds.), *Handbook of global education policy* (pp. 374-384). Hoboken: Wiley.
- Schuller, T. (2005). Constructing international policy research: The role of CERI/OECD. *European educational research journal*, 4(3), 170-180.
- Sellar, S., y Lingard, B. (2013). The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy*, 28(5), 710-725.
- Sellar, S., Thompson, G., y Rutkowski, D. (2017). *The global education race: Taking the measure of PISA and international testing*. Place of publication: Brush Education.
- Sjøberg, S. (2016). OECD, PISA, and globalization: The influence of the international assessment regime. In C.H. Tienken & C. A. Mullen (Eds.), *Education policy perils: Tackling the tough issues*. New York: Routledge.
- Starr, K. (2014). The influences and implications of PISA: An Australian perspective, *AASA Journal of Scholarship and Practice*, 10(4), 19-30.
- Verger, A., y Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253–271.
- Verger, A., Prieto, M., Pagès, M., y Villamor, P. (2020). Common standards, different stakes: A comparative and multi-scalar analysis of accountability reforms in the Spanish education context. *European Educational Research Journal*, 19(2), 1-23.

SOBRE LOS AUTORES

Antoni Verger

Profesor Agregado en el Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Su investigación se centra en el estudio de la relación entre las instituciones de gobernanza global y la política educativa. Concretamente, analiza cómo las políticas educativas se difunden internacionalmente, cómo se despliegan en diferentes entornos institucionales, y qué efectos tienen en la calidad y la equidad de la educación. Actualmente, coordina el proyecto financiado por el Consejo Europeo de Investigación REFORMED – Reforming Schools Globally: A Multiscalar Analysis of Autonomy and Accountability Policy in the Education Sector.

Contact information: tverger@gmail.com

Clara Fontdevila

Investigadora predoctoral en el Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona, con una tesis centrada en la negociación del Objetivo de Desarrollo Sostenible No 4. Durante los últimos años ha participado en distintos proyectos de investigación centrados en el diseño e implementación de políticas educativas. Ha colaborado como investigadora y consultora con distintas organizaciones, incluyendo Education International, UNESCO y Open Societies Foundations. Sus áreas de interés son los mercados educativos y la gobernanza global de la educación.

Contact information: clara.fontdevila@gmail.com

Lluís Parcerisa

Investigador asociado del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente, es miembro del centro de investigación en Globalización, Educación y Políticas Sociales (GEPS), donde participa en el proyecto financiado por el Consejo Europeo de Investigación REFORMED. Sus intereses de investigación incluyen la gobernanza global, la sociología política, la implementación de políticas educativas, las reformas de rendición de cuentas basadas en pruebas de evaluación estandarizadas y la dataficación de la educación.

Contact information: lluisparcerisa@hotmail.com