

El PISA y su impacto en la política educativa en los últimos dieciséis años

PISA and its impact on education policy in the last sixteen years

Marcela Correa-Betancour

Universidad de Chile

Resumen

En los últimos años, el interés de países y economías de ser comparados y evaluados a través de *rankings* internacionales ha sido creciente. Es por eso que el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, en su sigla en inglés) ha alcanzado una enorme popularidad y se considera actualmente la prueba estandarizada más importante para evaluar competencias de estudiantes de quince años. El objetivo de este documento es examinar la influencia del PISA en la política educativa de distintos países en los últimos dieciséis años. Para ello se realizó una revisión sistemática de literatura en las bases de datos EBSCO, ProQuest y SSRN entre septiembre y noviembre de 2015. Para el análisis se seleccionaron veinticinco artículos que cumplieran con los criterios de inclusión. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ejerce, a través del PISA, una poderosa influencia, mediada por la publicación periódica de documentos de trabajo, recomendaciones y análisis políticos. La organización vincula el éxito educativo con el crecimiento económico de un país, lo que evidencia su interés por utilizar la educación como herramienta que genere competitividad y contribuya a la economía. Por esta razón los resultados del PISA gatillan cambios en la política educativa global al ser utilizados como respaldo de cambios en los sistemas educativos y sirven en la identificación de países de referencia, entre otros. Sin duda, la influencia del PISA seguirá en aumento, sentando las bases para la creación de políticas educacionales con influencia internacional.

Palabras clave: política educativa, PISA, educación

Correspondencia a:

Marcela Correa-Betancour, Facultad de Medicina Universidad de Chile
Av. Independencia 1027, Independencia, Santiago, Chile.
mcorreab@med.uchile.cl

© 2016 PEL, <http://www.pensamientoeducativo.org> - <http://www.pel.cl>

ISSN: 0719-0409 DDI: 203.262, Santiago, Chile
doi: 10.7764/PEL.53.2.2016.10

Abstract

The interest of countries and economies in being compared and evaluated using international rankings has grown over the past 16 years. Thus, the *Program for International Student Assessment* (PISA) has achieved enormous popularity, being considered the most important standardized test for assessing the skills of 15-year-old students. The aim of this paper is to determine the influence of PISA on education policy in different countries in the last 16 years. A systematic literature review was conducted between September and November 2015, using the EBSCO, ProQuest, and SSRN databases. Some 25 articles that met the inclusion criteria were collected and analyzed. *The Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) exerts a powerful influence through PISA, mediated by the periodic publication of working papers, policy analysis, and recommendations. The organization links educational success with the economic growth of a country, demonstrating its interest in using education as a tool to generate competitiveness and contribute to the economy. Nevertheless, many changes in global educational policy have been triggered by the release of PISA results. It has been used, for example, to support changes in education systems and for the identification of reference countries, among other things. There is no doubt that the influence of PISA will continue to grow, providing a basis for the creation of a new education policy with international influence.

Keywords: educational policy, PISA, education

En los últimos dieciséis años el mundo ha sido testigo de la creciente popularidad alcanzada por las pruebas estandarizadas internacionales que buscan comparar el desempeño de estudiantes en diversas áreas del conocimiento. De las pruebas comparativas de educación internacional disponibles actualmente, el PISA (Program for International Students Achievements) es, sin duda, una de las más influyentes, y sus resultados han impactado en mayor o menor medida en el ámbito de la educación y las políticas públicas de la región.

El objetivo de este documento es examinar la influencia del PISA en la política educativa de distintos países en los últimos dieciséis años. La primera parte entrega datos generales de esta prueba, sus objetivos y una aproximación metodológica. Luego, se examina el rol que la OCDE ejerce en la educación global a través del PISA, así como el creciente interés que muchos países han mostrado por su implementación. A continuación, se describen las principales aplicaciones dadas a los resultados obtenidos en esta prueba y se analiza su influencia en la reestructuración de políticas educativas. Finalmente, se entrega una discusión basada en el análisis crítico del tema.

Metodología

Para el presente artículo se realizó una revisión sistemática de literatura utilizando las bases de datos EBSCO, ProQuest y SSRN entre septiembre y noviembre de 2015. Como estrategia de búsqueda se utilizaron palabras claves como *política educativa*, *PISA* y *OCDE*. Los criterios de inclusión para la selección de artículos fueron las investigaciones originales y revisiones bibliográficas en español e inglés. Se priorizó aquella literatura posterior al 2000, fecha en que se inicia el PISA. Para el análisis se seleccionaron veinticinco artículos que cumplían con los criterios de inclusión y se identificaron temas comunes relativos al objetivo de esta revisión, contrastando aquellos puntos donde se evidenció tensión.

La prueba del PISA

Desde el año 2000, la OCDE lleva a cabo cada tres años la prueba del PISA con el objetivo de evaluar los sistemas educativos mundiales por medio de la medición de habilidades y conocimiento de los estudiantes de quince años en las áreas de ciencias, matemáticas y lectura. Cada aplicación de la prueba pone énfasis de forma cíclica en una de estas áreas en particular (lectura en el 2000, matemáticas en 2003 y ciencias en 2006), iniciándose un nuevo ciclo en 2009, 2012 y 2015. Cabe destacar que desde 2003 se presenta la resolución de problemas (*problem solving*) como un área temática opcional a evaluar en el PISA, a lo que se suma en 2012 la evaluación de competencias financieras (*financial literacy*).

En un inicio, la prueba del PISA solo incluía países pertenecientes a esta organización; sin embargo, la gran popularidad alcanzada por su reconocimiento como un estándar global ha hecho que cada vez más países y economías accedan a ser evaluados a través de ella. En 2012, alrededor de 510.000 estudiantes provenientes de 65 países y economías participaron en el PISA, lo que representa, según datos aportados por la OCDE, alrededor de 28 millones de estudiantes de quince años a nivel mundial. Esta prueba se aplica en muestras aleatorias de estudiantes de quince años a quienes se evalúa en materia de competencias, conocimiento y comprensión de contextos, conceptos y situaciones en las áreas de ciencias, lectura y matemáticas. Las tareas evaluadas en el PISA se basan en los currículos o programas educativos de cada país, lo cual es señalado por la OCDE como una ventaja comparativa que la posiciona como una prueba única de su tipo. Así mismo, la OCDE establece que la prueba del PISA está diseñada para evaluar conocimiento aplicado en situaciones de la vida diaria, determinando la preparación de los estudiantes para participar de forma activa e integral en la sociedad a la que pertenecen. Schleicher (2006) enfatiza que las habilidades evaluadas en el PISA son aquellas consideradas esenciales para el desempeño de un adulto en una sociedad globalizada y basada en el conocimiento. Adicionalmente, la prueba incluye información relevante del ambiente de enseñanza-aprendizaje (dotación de recursos humanos, materiales, currículum), así como antecedentes personales del estudiante, como ocupación de los padres, estatus migratorio, idioma hablado en el hogar y nivel socioeconómico. El hecho de incluir estos datos constituye una gran ventaja al posibilitar el análisis del contexto en que se desenvuelve el estudiante y no solo los resultados obtenidos de forma aislada. Baird, Isaacs, Johnson, Stobart, Yu, Sprague y Daugherty (2011) aseguran que disponer de estos datos permite obtener conclusiones más integrales y explorar el efecto potencial que pueden tener las variables personales en el rendimiento académico del estudiante.

Para muchos, el PISA tiene un rol protagónico en el área de la política educativa por ser un instrumento que permite identificar factores eventualmente responsables de las diferencias en el desempeño entre y dentro de los países, convirtiéndose así en un punto de referencia para académicos, formuladores de políticas públicas y profesionales del mundo del trabajo (Kerstin, Balsen, Sackmann, & Weymann, 2004). A juicio de Breakspear (2012), la publicación de los resultados de esta prueba promueve un profundo debate a nivel nacional e internacional respecto de las reformas que debiesen aplicarse en las escuelas para mejorar el nivel de los estudiantes, sometiendo a escrutinio público directo o implícito el trabajo de políticos y autoridades del área de educación. Para Figazzolo (2008), el PISA es la mejor evaluación disponible para la medición de objetivos educacionales de estudiantes de quince años y la única que ofrece una perspectiva internacional en sus entregas continuas. Estas características serían las responsables de la creciente influencia del PISA entre los expertos en educación.

La OCDE y la educación

Ningún estudio podría desestimar el valor que tiene la educación en una sociedad. Una población más educada no solo tiene mayores oportunidades laborales, una mayor empleabilidad y mejores ingresos, sino también mejores condiciones de salud, menores tasas de criminalidad y ciudadanos más activos (Miyamoto, 2013). Las últimas décadas han sido testigos del surgimiento de nuevas tendencias que promueven la educación ciudadana como una herramienta para lograr el desarrollo y la prosperidad económica. El crecimiento económico, la globalización, el surgimiento de organizaciones internacionales como la OCDE, han contribuido a modificar la concepción y la valorización clásica de la educación. Grek (2009) considera que la sociedad de hoy promueve una visión más bien utilitarista de la educación, al aceptar de forma implícita una conexión inseparable entre logros educacionales, habilidades, oportunidades de empleabilidad y crecimiento económico.

Actualmente, existen diferentes posiciones que intentan explicar el real interés que tiene la OCDE por medir y comparar los logros de estudiantes secundarios a nivel internacional por medio del PISA. Esta pregunta es aún más interesante si consideramos que desde su creación, los aspectos relativos a la educación no tenían un directorio propio y no fue sino hasta el año 2002 en que se crea el Directorio de Educación, coincidiendo con la creciente influencia que estaba mostrando el PISA a los dos años de su puesta en marcha (Sellar y Lingard, 2014). Actualmente, la OCDE declara que sus acciones se basan en la promoción de políticas que puedan mejorar el bienestar económico y social de la población a nivel global. La organización afirma que utiliza la información disponible para fomentar la prosperidad económica y la lucha contra la pobreza por medio del crecimiento económico y la estabilidad financiera (OCDE, 2013). Se desprende de esto que la educación es entendida por la OCDE como una herramienta que

busca una mejor calidad de vida de la población por medio de la generación de capital humano entrenado para desenvolverse en un mundo globalizado; esto se refleja en lo que Sellar y Lingard (2014) llaman «economización de la política educativa» (*economization of education policy*) o «educacionalización de la política económica» (*educationing of economic policy*).

Surge entonces la siguiente inquietud: ¿qué tipo de incentivos se utilizan para promover la participación de países y economías en el PISA? Respondiendo a esto, es importante destacar que la OCDE no opera por medio del uso de incentivos económicos directos para hacer cumplir los acuerdos suscritos, y los costos de todos sus programas son cubiertos por contribuciones anuales de sus miembros, proporcionales a su producto interno bruto (PIB), por lo que se puede descartar el incentivo económico directo.

Kerstin et al. (2004) identifican tres dimensiones a través de las cuales las organizaciones internacionales como la OCDE ejercen su influencia sobre los países: gobernanza por coordinación, gobernanza por formación de opinión y gobernanza por instrumentos, entendiendo por gobernanza la capacidad formal o informal de una organización de regular procesos sociales que se expresan en el desarrollo y en la construcción de políticas en un área determinada. La OCDE utiliza la *gobernanza por coordinación* al organizar y conducir procesos que promuevan iniciativas determinadas en áreas específicas de educación. Esta es mediada por su capacidad de dirigir el trabajo de actores relevantes por medio de la organización de conferencias y reuniones que proveen de espacios de discusión entre expertos, lo que a juicio de Eccleston (2011) permite generar respuestas coordinadas a desafíos políticos comunes. La posibilidad de crear un lenguaje común con metas afines y estrategias políticas similares permite la existencia de mecanismos de presión entre los propios miembros de la organización, potenciando así la influencia de la OCDE. Al manejar, dirigir y acelerar programas y proyectos de su interés, la OCDE influye directamente la construcción y generación de políticas públicas (Kerstin et al., 2004).

La *gobernanza por formación de opinión* se ejerce a través de la capacidad de la OCDE de influir en el discurso en temas relativos a la educación, la cual está determinada por todo el material bibliográfico e informativo, propuestas políticas y marcos reguladores emanados de la organización. También incluye la creación de estándares de evaluación y comparación mutua como el PISA. Esta influencia hace que los países miembros tengan un lenguaje común que los conduce a metas afines, lo que moldea finalmente la construcción de su política educativa. Para Henry, Lingard, Rizvi y Taylor (2001), las publicaciones de la OCDE son esencialmente autoritarias, pero se presentan en un estilo de escritura neutro, asumiendo un acuerdo pasivo con los objetivos de la organización. Autores como Sellar y Lingard (2014) incluso cuestionan la narrativa utilizada por los textos emanados de la OCDE donde se asocia directamente el desarrollo de habilidades de la población con mejoras sociales y económicas.

Finalmente, la *gobernanza por instrumentos* se refiere al cuerpo legal de regulaciones que los estados miembro se comprometen a respetar por pertenecer a la OCDE. Esto se refiere a la capacidad de transformar los objetivos comunes en propuestas políticas concretas por medio de acuerdos internacionales. Para Kerstin et al. (2004), es una influencia muy poderosa ya que dicta regulaciones que pueden aplicarse directamente a sus miembros de forma obligatoria.

En el contexto de la globalización, la educación es una estrategia fundamental para garantizar el desarrollo de ventajas competitivas entre los países. Para lograr este objetivo el desarrollo de puntos de comparación con validez internacional es esencial. Este es hoy el rol central que la OCDE ejerce a través del PISA, al crear una plataforma para estandarizar y medir indicadores de educación que posibilita la comparación y examinación mutua entre países con sistemas educativos, nivel socioeconómico (PIB) y estándares culturales a veces diametralmente diferentes. Para Grek (2009), lo que da peso internacional al PISA como indicador para medir sistemas educativos es el hecho de no basarse en el currículum de cada país. La creciente importancia del PISA como una prueba válida y confiable ha dado a la OCDE una plataforma para construir y aconsejar a los países en el área de la educación a nivel nacional, internacional y global. Por otra parte, es evidente el creciente interés de países y economías por ser evaluados y categorizados; de hecho, el número de países y economías que rindieron la prueba del PISA ha aumentado de 43 en el PISA 2000 a 65 en el PISA 2012 y 70 en el PISA 2015, lo que corresponde a casi el doble de los 34 países miembro actuales de la OCDE. Existen diferentes aproximaciones para explicar el creciente interés de países y economías por llevar a cabo el PISA. Una de ellas es la importancia internacional dada a la prueba en diferentes niveles: político, medios de comunicación y sociedad, y/o la influencia que tendría la globalización en el proceso de toma de decisiones.

Una aproximación puede ser la importancia internacional dada a esta prueba y el interés generado en los medios y en la sociedad por los resultados obtenidos en esta. Figazzolo (2008) afirma que la publicación de los resultados del PISA genera un enorme nivel de alerta, no solo entre los Gobiernos, sino también en los medios de comunicación masiva y el público en general. Los Gobiernos utilizan estos resultados para demostrar, por ejemplo, el progreso en educación, mientras que el público general se muestra interesado en conocer el lugar que su sistema educativo ocupa en rankings internacionales. Adicionalmente, los medios de comunicación masiva tienen el rol de estimular el debate entre Gobiernos y el público en general, y ejercen presión para llevar a cabo reformas en el plano educacional.

Para Henry et al. (2001), la globalización ha contribuido a la emergencia de un nuevo regionalismo al mismo tiempo que debilita el poder político de las naciones; es esta pérdida de poder político la que podría explicar por qué más países, además de los miembros de la OCDE, han accedido a ser evaluados por medio del PISA. La situación actual claramente revela un interés colectivo por realizar comparaciones internacionales, no solo a nivel de los logros de los estudiantes, sino también de la estructura del sistema educativo y las modificaciones llevadas a cabo en las políticas públicas. En este sentido, la prueba del PISA se ha posicionado como una herramienta crucial no solo al permitir la comparabilidad internacional, sino también por dar las herramientas a cada país para analizar sus propios sistemas educativos y evaluar su desempeño y progreso en el tiempo. El aumento del interés por la comparación internacional ha dado paso a la emergencia de una nueva tendencia que Lingard, Rawolle y Taylor (2005) llaman «política de educación global» (*global education policy*). La globalización ha cambiado intensamente nuestras vidas y la manera en que trabajamos, nos comunicamos, entretenemos o establecemos relaciones. En una era globalizada, en que gran parte de los acuerdos políticos son mediados por negociaciones intergubernamentales, los creadores de políticas públicas trabajan a nivel local, nacional, internacional y transnacional, debilitando el poder de los Gobiernos centrales, que poco podrían hacer si trabajan de forma aislada.

La globalización ha contribuido a facilitar la comparación internacional en todos los ámbitos, y parece existir una necesidad de crear un nuevo estándar internacional derivado de modelos exitosos que puedan ser aplicados globalmente. Eriksen (2007) enfatiza que la globalización facilita la *estandarización* de procesos, políticas y sistemas; esta estandarización requiere reglas comunes que guíen el trabajo y hagan posible la comparación. Al aplicar una prueba estandarizada como la del PISA, los países hablan un lenguaje común conducido por normas, criterios y metodologías únicas que finalmente permiten la homogenización de sus objetivos educacionales. La *interconexión*, en tanto, facilitada por la tecnología y los avances en comunicaciones, está presente cada día en muchas áreas de nuestra vida: a través del intercambio de idiomas, los tratados internacionales, el turismo, las redes sociales y la mezcla cultural, entre otros. Eriksen (2007) propone que la interconexión contribuye a crear una dependencia mutua entre los países al incrementar la necesidad de acuerdos transnacionales y la adaptación de políticas extranjeras. La influencia de la globalización en el área de la política educativa ha motivado la estandarización de competencias, la interconexión del conocimiento y el movimiento de estudiantes y académicos, lo cual es un objetivo altamente deseable en una sociedad globalizada (Rizvi y Lingard, 2006).

Aplicación de los resultados del PISA

Desde su implementación, el PISA ha generado cambios en los sistemas educativos mundiales. La mayoría de los países y economías invitados a participar en esta prueba han llevado a cabo reformas políticas de extensión variable en respuesta directa a los resultados obtenidos (Breakspear, 2012). Buscando determinar el impacto de la OCDE y del PISA en el proceso de generación o modificación de políticas educativas, Breakspear (2012) diseña y aplica un cuestionario completado por treinta y siete países y economías participantes en esta prueba. A partir de su análisis es posible identificar cinco áreas principales en las que se utilizan los resultados del PISA:

- a) Respaldo cambios en la política educativa: especialmente aquellos países cuyo rendimiento estuvo sobre o bajo el promedio de la OCDE (Breakspear, 2012). El respaldo que el PISA entrega a la generación de cambios en la política educativa se considera su influencia más poderosa. Grek (2009) declara que, al proveer una base para el diálogo político y la colaboración mutua, se ha convertido en una herramienta política sumamente influyente. Froese-Germain (2010) agrega que el PISA provee de recomendaciones políticas que potencian la eficiencia de las escuelas, lo que se traduce en el mejoramiento de sus sistemas educativos y de su nivel de competitividad. Un ejemplo para ilustrar la influencia del PISA en la

modificación de políticas es lo que ocurrió en Alemania después de la publicación de los resultados del PISA 2000, que revelaron las inequidades del sistema educativo, especialmente la estrecha relación entre estatus socioeconómico y desempeño estudiantil. La conmoción causada por los resultados dio lugar a un debate nacional que llevó al país a reformar su complejo sistema educativo incluyendo, entre otras medidas, jornadas escolares más prolongadas, junto con la creación de un currículum nacional estandarizado, con lo cual logró una mejora en los resultados del PISA 2009.

- b) Iniciar un diálogo entre expertos en educación: una lectura crítica de la literatura muestra que los resultados del PISA se utilizan para establecer el diálogo entre políticos, expertos y la sociedad en su conjunto acerca de temas relativos a la educación. Un ejemplo de esto fue lo ocurrido en Estados Unidos con la publicación de los resultados del PISA 2006. El bajo rendimiento de los estudiantes gatilló el inicio del diálogo entre creadores de políticas, políticos y expertos del área, quienes buscaron aumentar la competitividad de su país a través de la creación de un sistema de educación más eficiente. Con el respaldo de publicaciones del mundo económico como *Energizing and employing america for a brighter economic future*, en la que se citan los resultados del PISA para ilustrar el pobre desempeño de ese país dentro del contexto global, es que se promulgó la ley llamada *The America Competens Act*. Su objetivo era impulsar la competitividad nacional, focalizando sus esfuerzos en el fortalecimiento de la educación en las áreas de matemáticas, ciencia y tecnología. De acuerdo con Figazzolo (2008), la promulgación de esta ley fue, en gran medida, consecuencia de los resultados del PISA 2006.
- c) Establecer o modificar políticas de evaluación nacional: la publicación de los resultados del PISA ha dado lugar a la creación e implementación de sistemas de evaluación nacional en países que no los utilizaban o a una mejora en los ya existentes, tanto en términos de calidad como de alcance. Estos sistemas de evaluación constante permiten monitorizar de forma continua la efectividad de las reformas llevadas a cabo. Por ejemplo, en Australia se ha usado el PISA para iniciar reformas orientadas a poner el acento en la evaluación nacional. En este país se utilizaron los resultados del PISA 2006 para avalar la introducción de un régimen de prueba nacional donde se evalúa a los estudiantes en los años tres, cinco, siete y nueve mediante una prueba estandarizada.
- d) Estandarizar currículos: en algunos casos los currículos nacionales se han modificado en función de las competencias evaluadas por el PISA. Por ejemplo, en Canadá, los contenidos evaluados en el Canadian Assessment Program (PCAP) han sido alineados con los contenidos evaluados por el PISA. Esta prueba nacional se aplica cada tres años a estudiantes de trece años en las áreas de lectura, matemáticas y ciencia.
- e) Establecer objetivos e indicadores de rendimiento: se refiere a la expresión directa de Gobiernos locales, regionales o nacionales de obtener cierto puntaje en el promedio del PISA o respecto de su ubicación en el ranking internacional. La literatura también sugiere que muchos países usan los resultados del PISA en la identificación de países con alto rendimiento para imitar sus políticas y estrategias prácticas. Breakspear (2012) identifica el rol estratégico jugado por Finlandia como país de referencia para sus pares a la hora de establecer la agenda política y proporcionar modelos prácticos. El sistema finlandés fue escogido como el modelo más influyente entre los países que participaron en el PISA 2009, especialmente en áreas como entrenamiento, contratación y reconocimiento social de los profesores, autonomía escolar y apoyo temprano para estudiantes más débiles (Breakspear, 2012). Es importante destacar que otros países con buenos resultados como Australia, Canadá, Corea, Shanghái (China), Singapur y Nueva Zelanda también son citados frecuentemente por su influencia en el desarrollo de políticas de educación. En algunos casos, hay un particular interés en aquellos países que logran buenos resultados en áreas específicas del test; por ejemplo, el Gobierno de Singapur reconoce su interés en las estrategias utilizadas por los modelos educativos de Finlandia y Shanghái, especialmente aquellas destinadas a apoyar estudiantes con menor rendimiento (Breakspear, 2012). Sin embargo, es oportuno recordar que, si bien el PISA permite la identificación de países de referencia, la adopción de medidas y estrategias políticas extranjeras sin la adecuada contextualización puede tornarse peligrosa o simplemente sin sentido.

Los resultados del PISA también han sido usados para discutir acerca de temas relativos a la equidad y la calidad en educación. La publicación de estos resultados permite visualizar diferencias dentro de un mismo país, por ejemplo, en el rendimiento de estudiantes que reciben educación pública o privada, así como diferencias de rendimiento general entre países. El PISA ha puesto especial atención en temas

relativos a la calidad y la equidad y cómo estos factores interactúan para ofrecer oportunidades de aprendizaje justas para todos. Con respecto a esto, en Chile los resultados del PISA desde 2006 hasta 2012 han mostrado de forma constante que mientras más alto sea el nivel socioeconómico del estudiante, mejores son los resultados obtenidos en la prueba. En 2012 un 75 % de los estudiantes de estrato socioeconómico desfavorecido tuvo un rendimiento bajo. El análisis de los resultados de esta prueba también mostró que la probabilidad de tener un rendimiento bajo en matemáticas era mayor no solo para estudiantes de estrato socioeconómico más bajo, sino también para las mujeres, los estudiantes de escuelas rurales, quienes no recibieron educación preescolar y quienes repetían el curso (Focus, 2014). Una distribución más equitativa de las oportunidades de aprendizaje puede resultar en mejores resultados académicos y generar calidad a través de una mayor equidad. En la mayoría de los países los aspectos de calidad y equidad permanecen sin ser resueltos y son un desafío fundamental para los políticos del área de la educación.

Discusión

Revisión crítica del alcance del PISA

En cada entrega, la publicación de los resultados del PISA genera debates y, en algunos casos, ha gatillado la modificación de políticas públicas relativas a la educación. El uso de los resultados del PISA como respaldo para los cambios políticos en educación es la herramienta más utilizada por países y economías que identifican esta prueba como un instrumento muy influyente (45,9%) o extremadamente influyente (8,1%) (Breaskpear, 2012). Adicionalmente, la ubicación de los países dentro del ranking general es reconocida como un aspecto con influencia directa en la generación de cambios políticos por un 51,4% de los países evaluados en el PISA 2009 (Breakpear, 2012). En cada entrega, la cantidad de países que han rendido la prueba del PISA ha ido en aumento y llegó a 65 en el año 2015. Esto permite predecir que, con el paso del tiempo y las subsecuentes entregas periódicas de los resultados del PISA, habrá aún más modificaciones en la política educativa mundial que contribuirán a la creación de una nueva forma de gobernanza de la educación nacional y global ejercida por la OCDE (Sellar y Lingard, 2014).

A pesar de la popularidad del PISA, existen debates entre los expertos respecto de la idoneidad de su aproximación metodológica (Grek, 2009; Mortimore, 2009). Algunos de los principales puntos de discusión son la traducción, el descuido de las diferencias culturales, su énfasis en tres áreas de desempeño y no al currículum escolar completo, y la ausencia de participación de profesores.

Las críticas respecto de la traducción y las diferencias culturales se basan no solo en la diversidad de los estudiantes que rinden el PISA en diferentes países, sino también en las diferencias que se pueden observar entre los estudiantes de una misma escuela o un mismo país. Es necesario tener presente que en los países de la OCDE la proporción de estudiantes inmigrantes de quince años aumentó en dos puntos porcentuales en promedio entre el 2000 y 2009, y en países como Suiza, Australia, Canadá y Luxemburgo, hasta un 20 % de la población escolar declara haber nacido fuera del país o tener padres inmigrantes (Nusche, 2009; OCDE, 2011). En otros países como Irlanda, Nueva Zelanda, España, Estados Unidos, Liechtenstein y la Federación Rusa, este porcentaje tuvo un drástico aumento de la población escolar en el mismo período, de un 8 % a un 30 % (OCDE, 2011). Desde el inicio los resultados del PISA han hecho visible la brecha existente entre el desempeño de estudiantes nativos y aquellos que tienen herencia migrante en los países de la OCDE (Nusche, 2009). Por ejemplo, en los resultados del PISA 2000 y 2009, los estudiantes nativos sobrepasaban en 40 puntos en el promedio general a sus pares inmigrantes en rendimiento general (OCDE, 2011). Autores como Grek (2009) y Mortimore (2009) argumentan que esta brecha puede ser originada por diferencias culturales de los estudiantes, su forma de reaccionar a preguntas comunes o su actitud hacia instancias formales de evaluación (Grek, 2009; Mortimore, 2009). También se plantea la eventual diferencia en la traducción de ideas, específicamente en aquellos idiomas que pueden presentar una mayor complejidad en su construcción gramatical. Así mismo, a partir de las estadísticas migratorias de los países OCDE, sabemos que un gran porcentaje de la población escolar no es evaluado en su idioma natal o aquel que se habla en el hogar, factores que pueden impactar negativamente en el desempeño de los estudiantes (Mortimore, 2009; Grek, 2009; Froese-Germain, 2010). Sin embargo, hay experiencias exitosas en países que han logrado disminuir la brecha de desempeño entre nativos e inmigrantes. Por ejemplo, en Australia, donde el porcentaje de la población

escolar migrante alcanza el 23 %, los niños inmigrantes tuvieron un desempeño más alto en el PISA 2009 que los estudiantes nativos (OCDE, 2011). De forma similar, en Canadá, donde más de un 20% de la población escolar tiene ascendencia inmigrante, estos estudiantes obtuvieron resultados tan buenos como sus pares nativos, lo que redujo la brecha de desempeño en el PISA 2009.

Otra crítica que ha nacido a la sombra del PISA se relaciona con el énfasis que esta prueba pone en solo tres áreas del conocimiento, descuidando otras áreas de los currículums escolares. Mortimore (2009) enfatiza que la aproximación metodológica del PISA pone la atención en los medios, el público general y los políticos casi exclusivamente en las áreas de matemáticas, ciencia y lectura, dejando por fuera todas las otras áreas de conocimiento enseñadas en la escuela. Así mismo, el PISA recolecta información que da cuenta del rol de directivos, estudiantes y padres, pero no aporta información relativa a los profesores. Se ha cuestionado el hecho de que su diseño carece de datos que den información o retroalimentación a los profesores acerca de su desempeño docente y su nivel de compromiso (Mortimore, 2009; Froese-Germain, 2010). La investigación ha dejado muy en claro el papel fundamental que juegan los profesores, al ser vistos como modelos en todos los niveles del sistema de educación, ya sea en la motivación y el compromiso de los estudiantes, en su proceso de aprendizaje y en la construcción del vínculo con la escuela, lo que influye en los logros académicos de los estudiantes. Adicionalmente, los profesores tienen un rol central en la promoción del compromiso de los padres con la educación de sus hijos (Mortimore, 2009; Adair, Tobin, & Arzubiaga, 2012; Sosa & Gomez, 2012; Chiu, Pong, Mori, & Chow, 2012).

A pesar de estas críticas, el PISA ofrece sin duda una oportunidad única de conocer la realidad educativa local desde una perspectiva global, y es una herramienta útil para mejorar aspectos como la calidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos. Como se observó, la utilización de los resultados aportados por el PISA ha conducido a reformas relevantes y muchas veces exitosas en los países que las han llevado a cabo, y su enfoque en el desarrollo de habilidades ha generado cambios estructurales en sistemas educativos que ahora deben mirar los contenidos entregados como una herramienta para el logro de habilidades. La sola revisión de contenidos a evaluar en esta prueba no garantiza la obtención de una mejor ubicación en el ranking general. El alcance y el impacto del PISA sigue en aumento, quizás por la influencia de la globalización en la homogenización de políticas internacionales o porque es un instrumento basado en evidencia, que además entrega consejo en relación con las políticas educativas que deben implementarse en pos de mejorar. Sin embargo, pocas veces genera espacios para la contraargumentación por parte de países en vías de desarrollo u otros países con respecto al foco o la importancia de las reformas políticas sugeridas para cada realidad local.

No es extraño, entonces, inferir que somos testigos del surgimiento de una tendencia global que busca medir y comparar aspectos de la vida diaria que antes no se tomaban en cuenta, como las habilidades de las personas. La OCDE lleva la delantera en esta tarea al convertirse en el punto de referencia y en la voz autorizada para opinar y entregar consejo respecto de este tema, al influir y moldear la política educativa a nivel global. Esta influencia está determinada por los valores de la organización, la que declara abiertamente que «las habilidades se han convertido en la moneda global de las economías del siglo 21» (OCDE, 2012). En este contexto, todos los actores que tienen participación en la educación y en la construcción de políticas públicas, como los políticos, los medios de comunicación, los profesores y la comunidad en general, están llamados a generar opinión y utilizar los datos entregados por el PISA para realizar mejoras en sus sistemas educativos sin perder de vista el valor que la educación tiene dentro de una sociedad.

El artículo original fue recibido el 16 de mayo de 2016
El artículo revisado fue recibido el 12 de septiembre de 2016
El artículo fue aceptado el 14 de septiembre de 2016

Referencias

- Adair, K., Tobin, J., & Arzubaiaga, A. (2012). *The dilemma of cultural responsiveness and professionalization: Listening closer to immigrant teachers who teach children of recent immigrants*. Teachers College Record, 114, 1–37.
- Baird, J., Isaacs, T., Johnson, S., Stobart, G., Yu, G., Sprague, T., & Daugherty, R. (2011). *Policy effects of PISA*. Oxford University Centre for Educational Assessment. Recuperado de <http://oucea.education.ox.ac.uk/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/Policy-Effects-of-PISA-OUCEA.pdf>
- Froese-Germain, B., (2010). *The OECD, PISA and the impacts on educational policy*. Recuperado de Canadian Teachers' Federation <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532562.pdf>
- Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance. *OECD Education Working Paper, 71*. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/education/the-policy-impact-of-pisa_5k9fdfqffr28-en
- Chiu, M., Pong, S., Mori, I., & Wing-Yin, B., (2012). Immigrant students' emotional and cognitive engagement at school: A multilevel analysis of students in 41 countries. *Journal of Youth and Adolescence, 41*(11), 1409–1425.
- Ecceleston, R. (2011). The OECD and global economic governance. *Australian Journal of International Affairs, 65*(2), 243–255.
- Eriksen, T. H. (2007). *Globalization: The key concepts*. (1.ª ed.). Nueva York: Editorial Berg
- Figazzolo, L. (2008). *Impact of pisa 2006 on the education policy debate*. Recuperado de <https://download.eiie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00036-01-E.pdf>
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA “effect” in Europe. *Journal of Education Policy, 24*(1), 23–37.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalization and education policy*. (1.ª ed.). Oxford: Elsevier Science Ltd
- Kerstin, M., Balsen, C., Sackmann, R., & Weymann, A. (2004). *Comparing governance of international organizations: The EU and the OECD and educational policies*, (1.ª ed.). Bremen: University of Bremen.
- Lingard, B., Rawolle, S., & Taylor, S. (2005). Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy, 20*(6), 759–77.
- Miyamoto, K. (2013). Education in focus 10. OECD. Recuperado de [https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20\(eng\)--v9%20FINAL%20bis.pdf](https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20(eng)--v9%20FINAL%20bis.pdf)
- Mortimore, P. (2009). *Alternative models for analysing and representing countries' performance in PISA*. Recuperado de [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Alternative Models in PISA.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Alternative%20Models%20in%20PISA.pdf)
- Nusche, D. (2009). What works in migrant education? A review of evidence and policy options. *OECD Education Working Papers, 22*. Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=edu/wkp\(2009\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=edu/wkp(2009)1&doclanguage=en)
- OECD. (2011). *PISA in focus, 11*. Recuperado de [https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa%20in%20focus%20n%C2%B022%20\(eng\)--Final%20bis.pdf](https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa%20in%20focus%20n%C2%B022%20(eng)--Final%20bis.pdf)
- OECD. (2011). *How are school systems adapting to increasing numbers of immigrant students?*, 11,. Paris.
- OECD (2012). *Better skills, better jobs, better lives: A strategic approach to skills policies* (Paris, OECD Publishing). Recuperado de <http://www.oecd.org/countries/unitedarabemirates/A-Strategic-Approach-to-Education-and%20Skills-Policies-for-the-United-Arab-Emirates.pdf>
- OECD (2013). *Analysis of the predictive power of PISA test items*. *OECD Education Working Papers No. 87*. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/education/analysis-of-the-predictive-power-of-pisa-test-items_5k4bx47268g5-en
- OECD (2014). *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Recuperado de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>
- Rizvi F. & Lingard, B. (2006). Education, globalization, and social change. En H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. H. Halsey, *Globalization and the Changing nature of the OECD's educational work*. (1.ª ed., pp. 247–60). Nueva York: Oxford University Press.
- Schleicher, A. (2006). *Where immigrant students succeed: A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Recuperado de https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/ew/bf/bf_veranstaltungen/ss06/HS_Bildungssoziologie/9806021E.pdf
- Sellar, S. & Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal, 40* (6), 917-936.
- Sosa, T. & Gomez, K. (2012). Connecting teacher efficacy beliefs in promoting resilience to support of latino students. *Urban Education, 47*(5), 876–909.

APÉNDICE

Artículos analizados

1. Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance. *OECD Education Working Paper, 71*. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/education/the-policy-impact-of-pisa_5k9fdfqffr28-en
2. Kerstin, M., Balsen, C., Sackmann, R., & Weymann, A. (2004). *Comparing governance of international organizations: The EU and the OECD and educational policies*, (1.ª ed.). Bremen: University of Bremen.
3. Sellar, S. & Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal, 40* (6), 917-936.
4. Adair, K., Tobin, J., & Arzubiaga, A. (2012). The dilemma of cultural responsiveness and professionalization: Listening closer to immigrant teachers who teach children of recent immigrants. *Teachers College Record, 114*, 1-37.
5. Baird, J., Isaacs, T., Johnson, S., Stobart, G., Yu, G., Sprague, T., & Daugherty, R. (2011). Policy effects of PISA. *Oxford University Centre for Educational Assessment*. Recuperado de <http://oucea.education.ox.ac.uk/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/Policy-Effects-of-PISA-OUCEA.pdf>
6. Froese-Germain, B., (2010). *The OECD, PISA and the impacts on educational policy*. Recuperado de Canadian Teachers' Federation <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532562.pdf>
7. Chiu, M., Pong, S., Mori, I., & Wing-Yin, B., (2012). Immigrant students' emotional and cognitive engagement at school: A multilevel analysis of students in 41 countries. *Journal of Youth and Adolescence, 41*(11), 1409-1425.
8. Eccleston, R. (2011). The OECD and global economic governance. *Australian Journal of International Affairs, 65*(2), 243-255.
9. Eriksen, T. H. (2007). *Globalization: The key concepts*. (1.ª ed.). Nueva York: Editorial Berg.
10. Figazzolo, L. (2008). *Impact of pisa 2006 on the education policy debate*. Recuperado de <https://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00036-01-E.pdf>
11. Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA "effect" in Europe. *Journal of Education Policy, 24*(1), 23-37.
12. Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalization and education policy*. (1.ª ed.). Oxford: Elsevier Science Ltd.
13. Lingard, B., Rawolle, S., & Taylor, S. (2005). Globalizing policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy, 20*(6), 759-77.

14. Miyamoto, K. (2013). *Education in focus 10. OECD*. Recuperado de [https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20\(eng\)--v9%20FINAL%20bis.pdf](https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20(eng)--v9%20FINAL%20bis.pdf)
15. Mortimore, P. (2009). *Alternative models for analysing and representing countries' performance in PISA*. Recuperado de [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Alternative Models in PISA.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/Alternative%20Models%20in%20PISA.pdf)
16. Nusche, D. (2009). What works in migrant education? A review of evidence and policy options. *OECD Education Working Papers, 22*. Recuperado de [http://www.oecd.org/official-documents/publicdisplaydocumentpdf/?cote=edu/wkp\(2009\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/official-documents/publicdisplaydocumentpdf/?cote=edu/wkp(2009)1&doclanguage=en)
17. OCDE (2012). How are school systems adapting to increasing numbers of immigrant students? *PISA in focus (22)11*. Recuperado de [https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisain-focus/pisa%20in%20focus%20n%C2%B022%20\(eng\)--Final%20bis.pdf](https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisain-focus/pisa%20in%20focus%20n%C2%B022%20(eng)--Final%20bis.pdf)
18. OCDE (2015). *Better skills, better jobs, better lives: A strategic approach to skills policies*. Recuperado de <http://www.oecd.org/countries/unitedarabemirates/A-Strategic-Approach-to-Education-and%20Skills-Policies-for-the-United-Arab-Emirates.pdf>
19. Jakubowski, M. (2013). Analysis of the Predictive Power of PISA Test Items. *OECD Education Working Papers, 87*. Recuperado de <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k4bx47268g5.pdf?expires=1475545627&id=id&accname=guest&checksum=E3E22639C9DA37C91E8E8415238AD0F5>
20. OECD (2014). *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Recuperado de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>
21. Lauder, H., Brown, P., Dillabough, J., & Halsey, A. H. (2006). *Globalization and the changing nature of the OECD's educational work*. Nueva York: Oxford University Press.
22. Rizvi, F. & Lingard, B. (2006). Education, globalization, and social change. En H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. H. Halsey, *Globalization and the Changing nature of the OECD's educational work*. (1.ª ed., pp. 247–60). Nueva York: Oxford University Press.
23. Schleicher, A. (2006). *Where immigrant students succeed: A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Recuperado de https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/ew/bf/bf_veranstaltungen/ss06/HS_Bildungssoziologie/9806021E.pdf
24. Sellar, S. & Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal, 40*(6), 917-936.
25. Sosa, T. & Gomez, K. (2012). Connecting teacher efficacy beliefs in promoting resilience to support of latino students. *Urban Education, 47*(5), 876–909.