
Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa: análisis de un fenómeno en expansión

Globalization, accountability and education governance: analysis of an expanding phenomenon

Antoni Verger y Lluís Parcerisa
Universitat Autònoma de Barcelona

Recibido febrero 2018
Aceptado abril 2018

Resumen

El artículo analiza los factores y condicionantes que han favorecido la difusión de la práctica de rendición de cuentas en el ámbito educativo a escala global en base a las principales teorías sobre difusión de políticas educativas. Metodológicamente, el artículo se basa en una revisión de la literatura sobre el tema que incluye cincuenta y un artículos académicos que, de forma más directa o indirecta, reflexionan sobre la penetración de la rendición de cuentas en los sistemas educativos de diferentes países y contextos.

Palabras clave: Rendición de Cuentas; Pruebas estandarizadas; Política Educativa; Gobernanza Global; Difusión de políticas; Nueva Gestión Pública.

Abstract

The article analyses the factors and conditions that have favored the dissemination of accountability policies in the educational field on a global scale on the basis of the main theories of policy diffusion. Methodologically, the article is based on a literature review that includes 51 academic articles that, more directly or indirectly, reflect on the penetration of accountability in the education systems of different countries and contexts.

Key words: Accountability; Standardized tests; Education Policy; Global Governance; Policy diffusion; New Public Management.

Referencia

Verger, A. y Parcerisa, Ll. (2018). Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa. Análisis de un fenómeno en expansión. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 59-73.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se han producido cambios profundos en la gobernanza educativa. Estos cambios conllevan que el Estado se desentienda cada vez más de la gestión directa de los servicios educativos, a la vez que adopta nuevas tecnologías de evaluación con las que poder continuar ejerciendo control sobre unos proveedores educativos que, al menos sobre el papel, gozan de más autonomía. En este contexto, las políticas de rendición de cuentas (RdC) han devenido un dispositivo fundamental para que la administración pública pueda controlar las prioridades y el desempeño de los servicios educativos.

La RdC se define como "una relación entre un actor y un foro en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias" (Bovens, 2007, p.450). El modelo de RdC que se está expandiendo más en el ámbito educativo tiene un carácter gerencial y centrado en resultados. Se trata de un enfoque de RdC que se centra en los resultados de aprendizaje de los estudiantes e implica la generación de datos a través de instrumentos de evaluación estandarizada (Hamilton, Stecher, Klein, 2002). A través de evaluaciones externas (y de la distribución de incentivos en función de los resultados obtenidos en dichas evaluaciones), el Estado puede delimitar las metas y los resultados que se esperan de las escuelas, y controlar de forma más efectiva el trabajo y el comportamiento del personal docente y el de otros agentes educativos.

La RdC basada en pruebas externas¹ es un fenómeno que ha adquirido un alcance global (Smith, 2016). La literatura reciente muestra cómo dicho modelo de RdC ha penetrado en una amplia gama de sistemas educativos.²

En este artículo analizamos la difusión internacional de la RdC en el ámbito educativo. Concretamente, queremos entender por qué países con sistemas educativos y niveles de desarrollo económico tan diferentes, parecen converger en la necesidad de adoptar políticas de RdC en el ámbito educativo. Para ello, en la primera parte del artículo,

¹ A pesar de que existen diferentes modelos de RdC de cuentas, a partir de ahora, siempre que nos refiramos a la RdC en este artículo, nos referimos al modelo de *RdC basado en pruebas estandarizadas externas*.

² incluyendo el Reino Unido y la Europa continental (Grek, Lawn, Lingard, Ozga, Segerholm, Simola, 2009; Ozga, 2013; Verger, Curran, 2014), los llamados países nórdicos (Elstad, Nortvedt, Turmo, 2009; Moos, 2013; Moller, Skedsmo, 2013), los Estados Unidos (Lipman, 2002, Hursh, 2005), Canadá (Leicht, Walter, Sainsaulieu, Davies, 2009), Australia y Nueva Zelanda (Codd, 2005; Lingard, 2010) y Latinoamérica (Brook, 2006; Parcerisa, Falabella, 2017).

presentamos algunas de las teorías más relevantes en ciencias sociales a la hora de explicar la difusión internacional de políticas. A continuación, en la segunda parte del artículo, presentamos aquellos factores que explican por qué la RdC ha devenido una herramienta fundamental en la gobernanza educativa a escala global. Para ello, revisamos y sintetizamos la literatura académica existente sobre la difusión internacional de las políticas de RdC en educación.³ Seguidamente, discutimos los resultados obtenidos en base a las teorías de transferencia de políticas. Por último, se presentan las principales conclusiones de la investigación y se argumenta que la difusión de las políticas de RdC se debe a la combinación de factores múltiples factores (de tipo material, ideacional y cultural) y actores (organismos internacionales, emprendedores políticos, etc.) que interactúan en diferentes escalas, en las cuales estos movilizan sus recursos para influir, directa o indirectamente, en las decisiones públicas de los gobiernos.

TEORÍAS DE TRANSFERENCIA Y DIFUSIÓN DE POLÍTICAS

Las ‘agendas educativas’ se encuentran cada vez más globalizadas. Como consecuencia de ello, los gobiernos tienden a centrarse en los mismos tipos de problemas educativos, e incluso a adoptar medidas de políticas similares para solucionar dichos problemas. La constitución de una agenda educativa cada vez más globalizada es en parte el resultado de la interacción que se produce entre actores que operan a diferentes escalas para promover reformas y políticas en el campo educativo. Dichos actores, entre los que se encuentran organizaciones internacionales, pero también grandes ONGs o fundaciones privadas, acostumbran a tener los recursos económicos y la capacidad técnica necesaria para promover cambios educativos y dinámicas de transferencia de políticas en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Ahora bien, en la literatura académica, encontramos diferentes marcos teóricos que no necesariamente coinciden a la hora de plantear cuáles son los principales mecanismos a través de los cuales se globalizan - o transfieren a escala internacional- una serie de políticas educativas. Dichas teorías tampoco coinciden necesariamente a la hora de plantear cuál es el rol e impacto de los organismos internacionales en los procesos de transferencia y difusión de políticas. En este apartado, describimos cuatro marcos teóricos amplios desde los que aproximarse a estas cuestiones: el racionalismo, el neo-institucionalismo, la economía política internacional y el constructivismo.

El *racionalismo* asume que los tomadores de decisiones políticas, cuando consideran necesario reformar sus sistemas educativos, buscarán información sobre qué reformas han sido más efectivas en otros contextos y adoptarán aquellas medidas que creen que podrán funcionar mejor en su contexto. Para los autores racionalistas, los organismos internacionales actúan como foros en los que los países miembros pueden aprender de

³ Concretamente, revisamos un total de 51 documentos sobre esta temática publicados entre los años 1995 y 2015, la mayoría de los cuales aparecen en las bases de datos científicas: Web of Science y SCOPUS.

las buenas prácticas de otros países e importar determinadas experiencias a su propia realidad educativa. Sin embargo, el racionalismo es un marco analítico insuficiente para comprender la diseminación global de los modelos de reforma educativa en relación a los cuales la evidencia empírica es insuficiente, e incluso contradictoria. De hecho, existen políticas que han adquirido mucha popularidad en la agenda educativa global - como pueden ser las políticas de escuelas *charter*, u otras formas de alianza entre el sector público y el privado, -que han sido ampliamente criticadas por sus impactos negativos en términos de calidad y equidad educativas, y no por ello han dejado de ser promovidas internacionalmente.

El *neoinstitucionalismo* critica algunas de las asunciones implícitas en los postulados racionalistas ya que plantea que la 'legitimidad', y no sólo la eficiencia probada o la evidencia empírica, es el principal mecanismo que explica porque determinadas políticas adquieren mayor centralidad en la agenda educativa internacional. Según la corriente neoinstitucionalista, los gobiernos adoptan reformas y políticas que les permitan legitimarse - tanto a nivel interno como internacional - y facilitar su persistencia en el poder. Para ello, los gobiernos adoptan reglas, normas y políticas que están de moda y/o cuentan con mucha aceptación en un determinado entorno institucional, independientemente de si éstas "funcionan" o no (Dobbins y Knill, 2009). De acuerdo con el neoinstitucionalismo, determinados modelos de reforma educativa circulan internacionalmente porque permiten a los gobiernos identificarse con el progreso y la modernidad occidental, y transmitir la sensación de estar construyendo un estado-nación moderno. Para los neoinstitucionalistas, los organismos internacionales no serían agentes neutrales (como parece ser que asumen las teorías racionalistas), sino que difusores proactivos de aquellas políticas y "normas de conducta" que mejor se ajustan al sistema occidental de organización política (Meyer, Ramirez y Soysal, 1992).

La *economía política internacional* analiza la transferencia de políticas desde la perspectiva del poder y del conflicto. Esta corriente teórica centra su mirada en los factores económicos y políticos que explican por qué determinadas políticas adquieren centralidad en la agenda educativa global. Para los autores que se adscriben a la corriente de la economía política internacional, la economía global es un factor determinante a la hora de entender las múltiples transformaciones por las que atraviesan los sistemas educativos actuales, y por qué determinados modelos de reforma educativa acaban globalizándose (Dale, 2000). Desde esta perspectiva, la liberalización económica, las continuas crisis fiscales por las que atraviesan los estados y la mayor demanda educativa por parte de la población condicionan las prioridades y los instrumentos de política educativa de los gobiernos (Carnoy, 2016). En una economía cada vez más globalizada, la creación de nuevas oportunidades de mercado, tanto en el ámbito educativo como en otros ámbitos, deviene una prioridad tanto para gobiernos nacionales como organismos internacionales. De hecho, muchas reformas educativas pueden ser interpretadas como la respuesta funcional del estado a una industria educativa de origen privado que se encuentra en expansión y que es cada vez más influyente en términos no sólo económicos, sino también políticos (Verger, Steiner-Khamsi, Lubienski, 2017). Según esta visión, los Organismos Internacionales tienden a promover modelos de reforma educativa que son eficientes y rentables desde el punto de vista económico. Además, muchos de ellos tienden a promover sus modelos de reforma educativa de forma coercitiva o a través de la condicionalidad de la ayuda, especialmente en países en vías

de desarrollo (Dale, 1999).

Finalmente, para los autores que analizan la transferencia de políticas desde una perspectiva *constructivista*, el poder de influencia no tiene únicamente una base económica o material. La persuasión, la construcción de nuevos sentidos comunes y el enmarcamiento de los mensajes (o sea, el poder blando) son elementos clave para entender por qué determinadas políticas se globalizan.

La legitimidad de la autoridad racional-legal que representan las organizaciones internacionales reguladoras de la educación, los llamados OOI, así como el control que estos organismos ejercen sobre la información y los datos, y su experiencia técnica son una fuente clave de influencia (Finnemore, 1996). Además, tales instituciones globales (junto con otros actores y emprendedores políticos, globales y locales) tratan influir sobre los gobiernos nacionales mediante el poder blando, tratando de situar en las agendas políticas nacionales nuevos problemas educativos a los que hay que hacer frente y, persuadiendo a los tomadores de decisiones políticas sobre la conveniencia de adoptar las mejores políticas o prácticas (Barnett y Finnemore, 2004; Steiner-Khamsi, 2012). En definitiva, las teorías constructivistas enfatizan el rol de las ideas y de los factores semióticos en la difusión de las políticas. Sin embargo, ello no significa que omitan completamente los factores materiales y simbólicos, ya que, en general, las investigaciones que parten de una perspectiva constructivista también incorporan en sus análisis el rol desempeñado por los recursos (económicos, institucionales y simbólicos) de los organismos internacionales formulan y diseminan nuevas ideas y soluciones políticas. En otras palabras, desde una posición constructivista, los recursos económicos, organizativos y simbólicos de los organismos internacionales afectaría

directamente “la percepción social y la credibilidad de estas ideas” (Verger, 2014, p. 19).

Las teorías presentadas anteriormente permiten analizar la difusión de políticas desde diferentes ángulos y perspectivas, en función del tipo de mecanismos explicativos de la globalización de las políticas, su naturaleza (global o nacional/local) y el rol que otorgan a las dimensiones cultural y material (véase la Tabla 1).

En la siguiente sección, se describen los principales factores que, según la

Tabla 1

Teoría	Mecanismo de difusión de políticas	Tipo de mecanismo	Naturaleza de los mecanismos
Racionalismo	Elección racional de los <i>policy-makers</i> (eficiencia y <i>evidence-based policy</i>)	Cultural/ideacional	Nacional
Neoinstitucionalismo	Legitimidad	Cultural/ideacional	Global
Economía Política Internacional	Presiones económicas y competitivas para la reforma educativa. Economía del conocimiento.	Material/cultural	Global-Nacional
Constructivismo	Estrategias discursivas (persuasión, creación de nuevos significados y diseminación de buenas prácticas).	Cultural/material	Global-Nacional

Síntesis: teorías de difusión y transferencia de políticas

Fuente: Autores

revisión de la literatura, han favorecido la difusión de las políticas de RdC basadas en pruebas estandarizadas a nivel global. Finalmente, en las conclusiones se discutirán las distintas teorías sobre la difusión de políticas en base a los factores que se presentan a continuación.

PRINCIPALES FACTORES DE LA DIFUSIÓN INTERNACIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Los principales factores que, según la literatura académica, explican la difusión internacional de la RdC en el ámbito educativo son: avances técnicos y metodológicos en el campo de la evaluación educativa; motivaciones de naturaleza económica para la mejora de los resultados de aprendizaje; la expansión de políticas gerenciales basadas en la Nueva Gestión Pública (NGP); la difusión de políticas educativas globales que retroalimentan la RdC; y la emergencia de una industria educativa cuya actividad gira alrededor de las pruebas de aprendizaje. En esta sección, desarrollamos cada uno de estos puntos.

INNOVACIONES METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS EN LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Los avances metodológicos y técnicos en la definición de los estándares de aprendizaje y en la medición de los resultados de aprendizaje, han contribuido a la expansión de la RdC en el campo educativo. Por razones obvias, la evolución metodológica en el campo de las pruebas estandarizadas, así como de los modelos de valor añadido (con los que medir el impacto de una determinada escuela o maestro en el desempeño de sus alumnos) es una condición necesaria para el desarrollo de sistemas de RdC basados en resultados más sofisticados y precisos.

El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y evaluaciones internacionales similares (como TIMSS o PIRLS), han contribuido a que los políticos y los tomadores de decisiones de políticas se sumen a una "carrera educativa" global para la consecución de mejores resultados de aprendizaje. En el contexto de esta carrera educativa internacional, la adopción de sistemas nacionales de evaluación estandarizados deviene una pieza fundamental y estratégica de competitividad. Sin embargo, las evaluaciones internacionales a gran escala como PISA no sólo han contribuido a la introducción de presión competitiva en diferentes países para la obtención de mejores resultados, sino que también se han convertido en un instrumento para transferir la tecnología con la que evaluar los resultados de aprendizaje a nivel nacional. En este sentido, no son pocos los países que han emulado la lógica y el contenido de las pruebas PISA en sus sistemas de evaluación nacionales (Meyer, Benavot, 2013; Lingard, Martino, Rezai-Rashti, Sellar, 2016).

La transferencia de tecnologías de evaluación estandarizada a nivel nacional se ha visto reforzada por el hecho de que la medición de los resultados del aprendizaje se ha convertido en el *proxy* más comúnmente aceptado para determinar la "calidad" de la educación. Los "resultados de aprendizaje" se han erigido en el indicador internacional de calidad educativa por excelencia debido a que se trata de un indicador concreto, conmensurable y fácilmente comparable. Se trata de un indicador que ofrece todo tipo

de ventajas en relación a otros componentes de la calidad educativa que son más sensibles al contexto o más difíciles de estandarizar como, por ejemplo, las variables relacionadas con procesos educativos, la pedagogía, o la formación y desarrollo profesional docente (Sayed, 2011). No obstante, la centralidad actual de los resultados de aprendizaje como meta de excelencia educativa no responde únicamente a razones metodológicas, sino que, como desarrollamos en los puntos siguientes, a motivaciones de carácter político y económico.

GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA: LA EMERGENCIA DE PRESIONES ECONÓMICAS PARA LA MEJORA DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

En una economía global, cada vez más gobiernos y agentes económicos y sociales perciben la adquisición de aptitudes y competencias alineadas con las nuevas demandas del mercado laboral como un elemento clave a la hora de reforzar su competitividad económica (Carnoy, Rhoten, 2002). Muchos de estos agentes se hacen eco además de nuevas fuentes de evidencia que conciben los "resultados de aprendizaje" como uno de los factores clave a la hora de explicar el crecimiento económico de los países (véase Hanushek, Markman, Rivkin, 2003; Hanushek, Woessmann, 2008). Como consecuencia de todo ello, la mayoría de reformas educativas actuales se centran en promover mejoras en el desempeño del alumnado, por lo que la medición de los resultados de aprendizaje deviene una condición necesaria para valorar el grado de éxito de dichas reformas. En general, los resultados de aprendizaje se han erigido en un punto de referencia fundamental a la hora de evaluar hasta qué punto "funcionan" o no las políticas educativas, así como la calidad de la educación (véase el punto anterior). En este contexto, las pruebas externas estandarizadas se han convertido en un componente central de un enfoque de reforma educativa que sitúa y define a la escuela "como el lugar para aumentar la competitividad económica del Estado" (Foster, 2004, citado en Koyama, 2013, p.82).

EL SURGIMIENTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN MEDIANTE NUEVOS MECANISMOS GERENCIALES

La Nueva Gestión Pública (NGP), como paradigma de reforma del sector público, pone énfasis en que los servicios públicos sean administrados de manera más independiente (es decir, a través de unidades gerenciales más pequeñas) y según el logro de resultados medibles (Gunter et al., 2016; Scott, 2000). En general, la NGP puede definirse como "un enfoque de la administración pública que emplea los conocimientos y las experiencias adquiridas en la gestión empresarial y otras disciplinas para mejorar la eficiencia, la eficacia y el desempeño general de los servicios públicos en las burocracias modernas" (Vigoda, 2003, p. 813). La NGP, en el ámbito educativo, se traduce en la introducción de nuevas formas de liderazgo de corte gerencialista, y en la fragmentación del sistema educativo en unidades escolares más autónomas y diversas cuyo

desempeño debe ser evaluado de forma regular por el estado a través de agencias de evaluación educativa (Moller, Skedsmo, 2013).

Durante la década de 1980, el paradigma de la NGP fue adoptado por gobiernos conservadores y de la nueva derecha, que tenían como objetivo principal promover servicios públicos que fueran más eficientes y rentables (véase Tolofari, 2005). Sin embargo, hoy en día, la NGP es concebida como un enfoque de reforma válido por un mayor abanico de ideologías políticas. Actualmente, las medidas de NGP forman parte también de la agenda reformista de los gobiernos socialdemócratas (Verger, Normand, 2015). Los partidos socialdemócratas, bajo la influencia de la llamada "tercera vía" que emergió durante los años noventa, comenzaron a adoptar medidas de NGP en el ámbito educativo -incluyendo la autonomía escolar y la rendición de cuentas- como una forma de promover no sólo la eficiencia económica, sino que también la equidad y la diversificación de los servicios educativos.

Más allá del rol de las ideologías políticas, cabe tener en cuenta que la adopción de políticas de RdC representa un tipo de reforma educativa atractivo para muchos gobernantes ya que, por regla general, resulta muy rentable políticamente (Pollit, Bouckaert, 2011). La implementación de sistemas de RdC permite a los gobiernos transmitir a los votantes -y a la ciudadanía en general- el mensaje de que están trabajando arduamente para el cambio educativo, y para la mejora de los resultados de aprendizaje y de las oportunidades futuras de los más jóvenes. Al mismo tiempo, las reformas de RdC tienden a implicar un bajo riesgo político ya que, en gran medida, la presión de la reforma recae en las escuelas y en los maestros, y no tanto en el gobierno. Cabe tener en cuenta además que este tipo de reformas acostumbra a ser "más baratas y rápidas que reformas alternativas" (Smith *et al.*, 2004, p.50).

AGENDAS GLOBALES: LA ALINEACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS CON OTRAS POLÍTICAS EDUCATIVAS GLOBALES

La difusión internacional de políticas de autonomía escolar y las reformas curriculares basadas en estándares también han generado un contexto propicio para la adopción de sistemas de RdC. En el modelo predominante de reforma educativa actual, la autonomía escolar y la RdC tienden a ser concebidas como dos elementos indisolubles y que se retroalimentan. Ello se debe a que los gobiernos están dispuestos a conceder más autonomía a las escuelas (en términos organizativos, presupuestarios y/o pedagógicos), siempre y cuando las escuelas acepten someterse a procesos de supervisión y evaluación más estrictos. Como señala la OCDE (2013, p. 45), "a mayores responsabilidades asumidas por las escuelas, mayores requisitos de RdC como la evaluación externa de las escuelas y la publicación de información sobre el rendimiento de los estudiantes".

La RdC también se ve reforzada por el movimiento de reforma basado en estándares (*standards-based reform movement*). El establecimiento de estándares básicos comunes en las reformas curriculares conduce a un énfasis creciente en las pruebas externas, las recompensas y las sanciones (Darling-Hammond, 2004). En cierto modo, los conocidos como *common core standards* que muchos países adoptan en el ámbito curricular

definen cuáles deberían ser los resultados de aprendizaje del alumnado, por lo que las evaluaciones externas devienen la principal herramienta en manos de los gobiernos para averiguar si las escuelas cumplen con dichas expectativas de aprendizaje.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y CREACIÓN DE NUEVOS MERCADOS PARA EL SECTOR PRIVADO: EL ROL DE LA INDUSTRIA DE PRUEBAS DE APRENDIZAJE

Por último, también cabe poner de relieve que, en paralelo a la emergencia de reformas de RdC, se ha desarrollado una industria de pruebas de evaluación ("*testing industry*"). Este sector de la industria educativa está muy interesado en la expansión y profundización de las reformas de RdC y de la adopción de sistemas de evaluación del desempeño educativo. La industria de las pruebas de aprendizaje se ha convertido en uno de los sectores más lucrativos en el contexto de la denominada industria educativa global (Verger, Lubienski, Steiner-Khamsi, 2016). Empresas como Pearson se han especializado en la evaluación y el seguimiento de los resultados de aprendizaje de los niños y niñas y, sobre la base de estos datos, venden servicios de mejora educativa a los países, gobiernos locales, escuelas y/o familias (Hogan, Sellar, Lingard, 2016). También hay empresas de evaluación educativa que obtienen importantes contratos para la implementación y/o el procesamiento de los datos de pruebas externas tanto nacionales como internacionales (Addey, Sellar, 2018).

Por todas estas razones, las empresas que proveen servicios relacionados con la medición de resultados de aprendizaje también son agentes activos en la propagación de reformas de rendición de cuentas. Según la OCDE, el hecho de que "la evaluación estandarizada de los estudiantes se convierta en una industria más rentable" significa que "las empresas tienen fuertes incentivos para presionar por la expansión de la evaluación estandarizada de los estudiantes como una política educativa que influye en las actividades dentro del marco de evaluación" (OCDE, 2013, p.51). En una línea de razonamiento similar, Carnoy (2016, p.36) considera que "las empresas que hacen las pruebas tienen un interés económico particular en que los sistemas educativos y las escuelas cambien su concepción de conocimiento académico o incluso de conocimiento útil para ajustarse así a la prueba particular que venden".

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La RdC ha devenido un fenómeno educativo global en las últimas décadas. Como hemos puesto de relieve en este artículo, existen una gran variedad de factores (tecnológicos, políticos, discursivos, económicos, etc.) que han contribuido a la globalización de la RdC en el campo educativo. Las teorías presentadas sobre la difusión y la transferencia de políticas pueden explicar, aunque sólo parcialmente, la creciente centralidad de la RdC como mecanismo clave para la gobernanza de los servicios educativos. Según el racionalismo, los tomadores de decisiones políticas serían proclives a adoptar aquellas políticas y programas cuya efectividad está avalada por la experiencia de otros países y/o por la evidencia empírica. Sin embargo, del mismo modo que sucede con otros modelos de reforma educativa que se han globalizado en el pasado, la evidencia sobre los efectos positivos de las políticas de RdC basadas en pruebas estandarizadas es todavía débil y, de hecho, poco concluyente. Hasta la fecha, la investigación empírica sobre RdC y

educación ha obtenido resultados muy diferentes -e incluso contradictorios- por lo que respecta a los efectos de las políticas de RdC sobre el incremento de los niveles de aprendizaje, la mejora de los procesos educativos, o la reducción de las desigualdades educativas. Además, cada vez hay más estudios que muestran que determinados sistemas de RdC pueden generar resultados inesperados e incluso comportamientos no deseados en las escuelas (Au, 2007). De ello se deduce que el racionalismo, desde un punto de vista teórico, es insuficiente para comprender la globalización de la RdC en el ámbito educativo.

Por otro lado, las teorías neo-institucionalistas desafían las asunciones básicas del racionalismo, argumentando que la “legitimidad” (nacional e internacional) de una determinada política, resulta fundamental para entender por qué los hacedores de políticas de países con niveles de desarrollo económico, tradiciones administrativas y sistemas educativos con estructuras muy diversas, estarían adoptando la RdC basada en pruebas estandarizadas en sus sistemas educativos. Desde el neoinstitucionalismo, en primer lugar, podría argumentarse que la difusión de la RdC se debe a que es una idea promovida activamente por organismos internacionales afines a la NGP y, por lo tanto, que la RdC se vincula intrínsecamente con la modernización de los servicios públicos y la transparencia en el sector público. Además, la RdC es una política alineada con otras políticas educativas globales como la autonomía escolar y las reformas curriculares basadas en competencias y estándares, de manera que su adopción refleja un cierto grado de isomorfismo institucional a escala internacional. Así pues, la asociación entre la RdC y las ideas de modernización subyacentes al paradigma de la NGP, y su vinculación con la agenda educativa global, legitimarían su adopción a diferentes niveles, tanto internacional como nacional. En relación con esto último, la RdC es una política muy atractiva para los gobiernos por el hecho que les confiere legitimidad frente a la ciudadanía, y muestra una cierta proactividad para la mejora educativa a un coste político relativamente bajo.

La *economía política internacional* pondría más énfasis en factores de carácter material y económico, vinculados en gran medida al escenario actual de globalización económica. Desde esta perspectiva, los procesos de difusión y transferencia de políticas no son ajenos a las prioridades de reforma educativa que se generan entre un conjunto de actores económicos y políticos que compiten por ocupar una posición aventajada en el marco de la economía global. La combinación de presiones exógenas (que proceden de la globalización económica y de las agendas definidas por los organismos internacionales) y endógenas (crisis fiscales y nuevas demandas del sector privado y de la población en relación a la educación) favorecerían la adopción de las reformas de RdC en educación con un triple objetivo: mejorar los resultados educativos con el objetivo de aumentar la competitividad económica del país a nivel internacional; incrementar la eficiencia de los servicios públicos; y favorecer la apertura del sector educativo a los intereses de una emergente industria educativa y a nuevas lógicas de elección escolar.

Por último, desde una perspectiva constructivista, se podría considerar que los teóricos de la economía política internacional ponen un excesivo énfasis en los factores materiales, omitiendo, directa o indirectamente, los mecanismos de base semiótica o discursiva. Esta perspectiva teórica también diverge con el racionalismo ya que considera que las estrategias de persuasión y construcción de significado empleadas por los

promotores de las reformas educativas son un factor clave para comprender por qué se están globalizando ciertas políticas, a pesar de la falta de evidencia o de los potenciales efectos no-deseados que dichas reformas pueden desencadenar.

Desde la perspectiva constructivista, los organismos internacionales desempeñan un rol clave en la creación de un nuevo sentido común hegemónico alrededor de la idoneidad de la RdC en el campo educativo. El desarrollo de evaluaciones internacionales a gran escala como PISA o TIMSS ha aumentado la capacidad de influencia política de los organismos internacionales, que han aprovechado la legitimidad técnica que les confieren los datos generados por dichas evaluaciones para desarrollar sofisticadas estrategias de promoción y recomendaciones de políticas. La circulación y transferencia de políticas también implica procesos semióticos y el despliegue de múltiples estrategias de enmarcamiento de los discursos para persuadir a los tomadores de decisiones sobre la idoneidad de adoptar ciertas reformas. Según Steiner-Khamsi (2016), el hecho que las políticas educativas puedan movilizarse como “recipientes vacíos” explicaría en gran medida su amplia difusión internacional. En el caso de la RdC, su carácter polisémico y el hecho de que una misma política contribuya a alcanzar diferentes objetivos (calidad, equidad, transparencia, elección escolar, etc.) facilita que actores globales y gobiernos nacionales de diferentes tintes ideológicos converjan a la hora de concebir la RdC como un principio adecuado a partir del cual articular los sistemas educativos.

Ahora bien, cabe destacar que, a pesar de que la RdC haya devenido una política educativa de alcance global, no estamos ante un modelo de reforma monolítico, ya que puede traducirse en múltiples enfoques y en opciones de políticas muy diferentes. Sin duda, como afirma Van Zanten (2002, p. 302), "los estados no pueden evitar presiones globales de cambio que apuntan a direcciones específicas, pero pueden torcer y transformar [estas presiones] para adaptarlas a propósitos y oportunidades nacionales".

En este artículo hemos puesto de relieve que las teorías sobre difusión y transferencia de políticas parten de supuestos teóricos y asunciones ontológicas distintas y, en ocasiones, incluso contradictorias. Sin embargo, la combinación de algunos enfoques como, por ejemplo, el constructivismo y la economía política internacional podría facilitar el desarrollo de nuevos diseños de investigación sobre la globalización de la política educativa más comprensivos. En definitiva, hacen falta nuevas aproximaciones y miradas con las que capturar con mayor precisión las dinámicas pluri-escalares inherentes a cualquier proceso de difusión de políticas, así como la interacción que se produce entre los distintos actores y factores que propician tanto la globalización como la vernacularización de las políticas educativas internacionales.

REFERENCIAS

Addey, C. & Sellar, S. (2018, Forthcoming). Why do countries participate in PISA? Understanding the role of international large-scale assessments in global education policy. In Verger, A., Novelli, M., Altinyelken, H. K. (Eds.). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (97-119). New York: Bloomsbury Academic.

- Au, W. (2007), High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis, *Educational Researcher*, 36(5), 258-267. <https://doi.org/10.3102/0013189X07306523>
- Barnett, M.; Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell: University Press.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade*, 30(109), 987-1007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400004>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework1. *European law journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brooke, N. (2006). The future of educational accountability policies in Brazil. *Cadernos de Pesquisa*, 36(128), 377-401. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>
- Carnoy, M.; Rhoten, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative education review*, 46(1), 1-9. <https://doi.org/10.1086/324053>
- Carnoy, M. (2016). Educational policies in the face of globalization: Whither the Nation State? En Mundy, K., Green, A., Lingard, R., Verger, A. (eds.). *Handbook of global policy and policy-making in education* (pp. 27-42). West Sussex, UK: Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch1>
- Codd, J. (2005). Teachers as 'managed professionals' in the global education industry: The New Zealand experience. *Educational review*, 57(2), 193-206. <https://doi.org/10.1080/0013191042000308369>
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- Darling-Hammond, L. (2004). Standards, accountability, and school reform. *The Teachers College Record*, 106(6), 1047-1085. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9620.2004.00372.x>
- Dobbins, M.; Knill, C. (2009). Higher education policies in Central and Eastern Europe: convergence toward a common model? *Governance*, 22(3), 397-430.
- Elstad, E., Nortvedt, G.A. Turmo, A. (2009), The norwegian assessment system: An accountability perspective. *Cadmo*, 17(2), 89-103.
- Finnemore, M. (1996). Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International organization*, 50(2), 325-347.
- Grek, S.; Lawn, M; Lingard, B.; Ozga, J.; Rinne, R.; Segerholm, C.; Simola, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1): 5-21. <https://doi.org/10.1080/03050060802661378>
- Hamilton, L. S., Stecher, B.M., Klein, S.P. (2002), *Making sense of TBA in education*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

- Hanushek, E. A., Kain, J. F., Markman, J. M., Rivkin, S. G. (2003), Does peer ability affect student achievement? *Journal of applied econometrics*, 18(5), 527-544. <https://doi.org/10.1002/jae.741>
- Hanushek, E. A., Woessmann, L. (2008), The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607-668.
- Hogan, A., Sellar, S.; Lingard, B. (2016). Corporate Social Responsibility and Neo-Social Accountability in Education: The Case of Pearson plc. En Verger, A., Lubienski, C., Steiner-Khamsi, G. (Eds.). *World Yearbook of Education: The Global Education Industry* (pp.107-124). New York: Routledge.
- Hursh, D. (2005). The growth of high-stakes testing in the USA: accountability, markets and the decline in educational equality. *British Educational Research Journal*, 31(5), 605-622. <https://doi.org/10.1080/01411920500240767>
- Koyama, J. (2013). Global scare tactics and the call for US schools to be held accountable. *American Journal of Education*, 120(1), 77-99. <https://doi.org/10.1086/673122>
- Leicht, KT., Walter, T., Sainsaulieu, I., Davies, S. (2009). New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts. *Current Sociology*, 57(4), 581-605. <https://doi.org/10.1177/0011392109104355>
- Lingard, B. (2010). Policy borrowing, policy learning: Testing times in Australian schooling. *Critical Studies in Education*, 51(2): 129-147. <https://doi.org/10.1080/17508481003731026>
- Lingard, B., Martino, W., Rezai-Rashti, G.; Sellar, S. (2016). *Globalizing Educational Accountabilities*. New York: Routledge.
- Lipman, P. (2002). Making the global city, making inequality: The political economy and cultural politics of Chicago school policy. *American Educational Research Journal*, 39(2), 379-419. <https://doi.org/10.3102/00028312039002379>
- Martinsson, J. (2011). *Global Norms: Creation, Diffusion, and Limits*. Washington, DC: World Bank/Communication for Governance and Accountability. <https://doi.org/10.1596/26891>
- Meyer, H. D.; Benavot, A. (eds.) (2013). *PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books. <https://doi.org/10.15730/books.85>
- Meyer, J. W.; Ramirez, F. O.; Soysal, Y. N. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of education*, vol. 65, n° 2, 128-149.
- Møller, J., Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336-353. <https://doi.org/10.1080/00220620.2013.822353>
- Moos, L. (2013). School leadership in a contradictory world. *Revista de Investigación Educativa*, 31(1), 15-29. <https://doi.org/10.6018/rie.31.1.162511>
- OECD. (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD.

- Ozga, J. (2013). Accountability as a policy technology: Accounting for education performance in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 292-309. <https://doi.org/10.1177/0020852313477763>
- 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 chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89), 1-27. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3177>
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Sayed, Y. (2011). After 2015: time for an education quality goal? *Compare*, 41(1), 129-130. <https://doi.org/10.1080/03057925.2011.534847>
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state'. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38-60.
- Smith, W. C. (2016). *The global testing culture: shaping education policy, Perceptions, and Practice*. London: Symposium.
- Smith, M.L, Miller-Kahn, L., Heinecke, W., Jarvis, P.F. (2004), *Political spectacle and the fate of American School*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203465554>
- Steiner-Khamsi, G. (2012). For All by All? The World Bank's Global Framework for Education. En Klees, S. J., Samoff, J., Stromquist, N. P. *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives* (pp. 3-20). Rotterdam: Sense.
- Steiner-Khamsi, G. (2016). New directions in policy borrowing research. *Asia Pacific Education Review*, 17(3), 381-390.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89. <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.11>
- Van Zanten, A. (2002). Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: global and local perspectives on the French case. *Journal of Education Policy*, 17(3), 289-304. <https://doi.org/10.1080/02680930210127568>
- Verger, A. (2014). Why Do Policy-Makers Adopt Global Education Policies? Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform. *Current Issues in Comparative Education*. 16(2), 14-29.
- Verger, A., 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., Normand, R. (2015). New public management and education: theoretical and conceptual elements for the study of a global education reform model. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., Lubienski, C. (2016). *The emergence and structuring of the global education industry: Towards an analytical framework. The world yearbook of education*. New York: Routledge.
- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., Lubienski, C. (2017). The emerging global education Industry: analysing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15 (3), 325-340.
- Vigoda, E. (2003). New public management. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 2, 812-816.

