

TRANSATLÁNTICA DE EDUCACIÓN

ORGANIZADA POR LA UNED

TRANSATLÂNTICA em EDUCAÇÃO

Calidad y evaluación



JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

DARIN MEZA

ALEJANDRO TIANA FERREZ

ANDREAS SCHLEICHER

ÁLVARO MAICHESI

CARMEN MAESTRO

CÉSAR COLL

ANDRÉE SURSOCK

SILVIA ORTEGA

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO

Y MARISOL SILVA LEYA

FELIPE MARTÍNEZ RIZO

CARLOS MAYORDOMO MAYORGA

FERNANDO SAYATTE

Transatlántica de educación

transatlântica de educaçao

TRANSATLÁNTICA DE EDUCACIÓN

TRANSATLÁNTICA DE EDUCAÇÃO

junio 2006, Año 1, Volumen 1

Calidad y evaluación



JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

DARLIN MEZA

ALEJANDRO TIANA FERRER

ANDREAS SCHLEICHER

ÁLVARO MARCHESI

CARMEN MAESTRO

CESAR COLL

ANDRÉE SURSOCK

SYLVIA ORTEGA

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO

Y MARISOL SILVA LAYA

FELIPE MARTÍNEZ RIZO

CARLOS MAYORDOMO MAYORGA

FERNANDO SAWATER

D.R. Transatlántica de Educación, *transatlântica de educaçao*. Marca registrada. Año 1, volumen 1. Fecha de publicación: Octubre 1 de 2006. Revista semestral editada y publicada por Editorial Santillana, S.A. de C.V. Avenida Universidad 767, Colonia del Valle, 03010, México, D.F. Teléfono 5420 7530. Editor responsable Clemente Merodio López. Número de Certificado de Reserva de derechos de autor en trámite. Número de certificado de Licitud de título en trámite. Número de certificado de Licitud de contenido en trámite. Domicilio de la Publicación: Av. Universidad No. 767, Col. Del Valle, 03100 México, D.F. Distribuido por Editorial Santillana, S.A. de C.V., Universidad No. 767, Col. Del Valle, 03100 México, D.F. Prohibida la reproducción parcial o total del material editorial publicada en este número. Todos los derechos reservados. Copyright 2006. Todos los contenidos son responsabilidad de los autores.

NÚMERO 1

OCTUBRE 2006

DIRECCIÓN

MIGUEL ÁNGEL MORETA LARA

CONSEJERO DE EDUCACIÓN EN MÉXICO

COORDINACIÓN

JOSÉ ALFONSO AÍSA SOLA

SECRETARIO GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

CONSEJO DE REDACCIÓN

JOSÉ ALFONSO AÍSA SOLA

CLEMENTE MERODIO LÓPEZ

MIGUEL A. MORETA LARA

EDITAN

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN-EMBAJADA DE ESPAÑA EN MÉXICO

FUNDACIÓN SANTILLANA

EQUIPO DE EDICIÓN

DIRECCIÓN DE ARTE MAURICIO GÓMEZ MORIN FUENTES

COORDINACIÓN DE DISEÑO J. FRANCISCO IBARRA MEZA

COORDINACIÓN EDITORIAL LAURA MILENA VALENCIA ESCOBAR

DIAGRAMACIÓN ADRIÁN HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

CORRECCIÓN DE ESTILO GILDA MORENO MANZUR

PREPrensa GABRIEL MIRANDA BARRÓN

DIGITALIZACIÓN DE IMÁGENES GERARDO HERNÁNDEZ ORTIZ

ISSN EN TRAMITE

NIPO: 651-06-246-X

DISEÑO, IMPRESIÓN Y MAQUETACION

EDITORIAL SANTILLANA

TRANSATLÁNTICA DE EDUCACIÓN NO COMPARTE NECESARIAMENTE LAS

OPINIONES EXPUESTAS POR LOS COLABORADORES

EJEMPLAR GRATUITO

Consejería de Educación-Embajada de España

Hegel, 713 Colonia Chapultepec-Polanco. 11580 México D.F.

Tels: (5255) 52036881/7010. Fax: (5255) 52505463

<http://www.mec.es/sgci/mx>

e-mail: consejeriaeducacion.mx@mec.es

Transatlántica de educación

Octubre 2006, Año I, Volumen 1
Calidad y Evaluación

Artista invitado
Jorge Pineda

transatlântica de educação

- BITÁCORA** 5 La educación no se merece menos.
MERCEDÉS CABRERA CALVO-SOTELO
Ministra de Educación y Ciencia de España
- 7 Hoy comienza a navegar.
MIGUEL ÁNGEL MORETA LARA
Consejero de Educación de la Embajada de España en México
- FARO** 9 Desde la educación hacia la paz: canje de deuda externa por inversión educativa.
JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO
Presidente del Gobierno español
- JUNTO AL TIMÓN** 13 Entrevista
DARLIN MEZA
Ministra de Educación de El Salvador
- SALA DE MÁQUINAS:
CALIDAD Y EDUCACIÓN** 19 La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos.
ALEJANDRO TIANA FERRER
Secretario General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia de España
- 31 La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas.
ANDREAS SCHLEICHER
Coordinador del Informe PISA de la OCDE
- 43 Cambio educativo y evaluación de escuelas.
ÁLVARO MARCHESI
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid
- 55 La evaluación del sistema educativo.
CARMEN MAESTRO
Directora del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación y Ciencia de España



69

Lo básico en la educación básica.

CESAR COLL

Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad de Barcelona



79

La calidad en la educación superior: progresos en Europa.

ANDRÉE SURSOCK

Vicesecretaria General de la EUA (Asociación Universitaria Europea)



EN CUBIERTA

87

La gestión de la política educativa en la Ciudad de México.

SYLVIA ORTEGA SALAZAR

Directora de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de México



99

Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica: el caso de México.

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO Y MARISOL SILVA LAYA

Director e Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México



119

La educación básica en México y Corea del Sur: lecciones para las políticas públicas.

FELIPE MARTÍNEZ RIZO

Director del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México



BRÚJULA

133

Aula Mentor: la formación sin distancias.

CARLOS MAYORDOMO MAYORGA

Director de Programas del Ministerio de Educación y Ciencia de España en Costa Rica



ESCOTILLA

139

Educar a contracorriente.

FERNANDO SAVATER

Filósofo, narrador, ensayista y profesor de Ética



142

Obra gráfica

JORGE PINEDA

Artista invitado





Uno de los ejes básicos de la política y la acción educativa de España en el exterior es el vínculo iberoamericano así como el compromiso de prestar una atención preferente a la cooperación para el desarrollo.

En esta línea de trabajo, el Ministerio de Educación y Ciencia de España quiere apoyar proyectos educativos para el desarrollo, en torno a las áreas de la formación técnico profesional, las tecnologías de la información y la comunicación, la educación especial y la inclusión educativa, la extensión de la alfabetización y la educación básica a grupos sociales con especiales dificultades de acceso a la misma como las mujeres, la población rural, urbano marginal o reclusa.

Por otro lado, con el fin de promocionar y reforzar los lazos existentes entre nuestras comunidades educativas, el Ministerio de Educación y Ciencia de España está presente en Iberoamérica a través de una nutrida red de oficinas (como son las Consejerías de Educación en Argentina, Brasil y México, la Agregaduría en Colombia o la oficina en Costa Rica) y de una red de centros escolares.

En este contexto nace esta revista, dentro de las actividades y programas que desarrolla la Consejería de Educación en los Estados Unidos Mexicanos, y con la pretensión de ser un foro relevante para la discusión y el intercambio de ideas.

Los próximos años serán decisivos para el desarrollo de nuestras economías y sociedades, y la formación del capital humano es un factor clave para ello. De ahí nuestro interés por mejorar la eficacia de los sistemas educativos e impulsar, entre otras, iniciativas como las del Espacio Iberoamericano del Conocimiento o la del Plan Iberoamericano de Alfabetización, ambas comprometidas en la Declaración de Montevideo en julio de 2006.

Creemos que *Transatlántica de Educación* puede ser un vehículo para la transmisión de ideas, que aporte propuestas renovadoras, que fomente la reflexión y el debate, que promueva la comunicación y la cooperación entre las dos orillas; que ayude a comprender los distintos problemas que afectan a la educación en nuestros países, y que contribuya a encontrar soluciones. La educación no se merece menos.



MERCEDES CABRERA CALVO-SOTELO
Ministra de Educación y Ciencia de España





HOY COMIENZA A NAVEGAR

MIGUEL ÁNGEL MORETA LARA

Consejero de Educación de la Embajada de España en México

HOY COMIENZA A NAVEGAR UNA NUEVA REVISTA DE EDUCACIÓN. NACE EN MÉXICO, por iniciativa de la Consejería de Educación de España en este país, pero tiene vocación iberoamericana y quiere ser un lugar de encuentro y de reflexión educativa para los pueblos de habla española y portuguesa de uno y otro lado del Atlántico.

En el largo y afanoso trasiego trasatlántico de personas, ideas y mercancías, de encuentros y desencuentros con el océano en medio, siempre estuvo presente la educación, con su poderosa capacidad para crear y transformar. Algunas veces se utilizó para imponer, pero siempre sirvió para extender lenguas, creencias y culturas y para formar a los hombres nuevos que hicieron avanzar la historia.

Hoy, en un mundo distinto, seguimos sintiendo la necesidad de mirarnos unos a otros para saber lo que hacemos, para intercambiar aquellas experiencias que nos han hecho progresar, para reflexionar en común sobre los problemas comunes y encontrar nuevos rumbos, para facilitar a los jóvenes los medios para transitar libremente por el espacio común iberoamericano, sirviéndose de los recursos educativos disponibles en cada país. *Transatlántica de educación* pretende ser un instrumento de este nuevo diálogo.

El tema monográfico de este primer número es la calidad de la educación en sus diferentes aspectos. En grandes zonas de la región la universalidad del derecho a la educación es ya un hecho. Como resultado de una progresiva toma de conciencia sobre su absoluta necesidad y de duros esfuerzos humanos, políticos y económicos, la educación básica está al alcance de todos los niños y niñas en la mayor parte de Iberoamérica. Algunos países no han alcanzado todavía este objetivo, pero están próximos a conseguirlo: después de un largo camino se ve la luz al final del túnel. Tanto para unos como para otros, la nueva palabra de hoy es calidad. Qué es la calidad, cómo conseguir la calidad, cómo medir la calidad en educación son los temas comunes de los diversos artículos presentados en este primer número de *Transatlántica de educación*.

Con la revista en nuestras manos, queremos agradecer vivamente a todas las autoras y a todos los autores de este número por haber creído en el proyecto y habernos aportado sus reflexiones. A todos ellos, muchas gracias. Gracias también a Editorial Santillana de México que nos brindó desde el primer momento todo su apoyo y acabó sumándose como coedi-

tor a nuestro empeño. Gracias por último y muy especialmente, al presidente José Luis Rodríguez Zapatero por su artículo y por su firme defensa de una idea cargada de futuro: cambiar la deuda de los países por la educación de sus pueblos.





DESDE LA EDUCACIÓN HACIA LA PAZ: CANJE DE DEUDA EXTERNA POR INVERSIÓN EDUCATIVA

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

Presidente del Gobierno Español

ESTOY CONVENCIDO DE QUE LA EDUCACIÓN ES LA BASE MÁS SEGURA PARA QUE LAS SOCIEDADES alcancen tanto la paz como la dignidad de su ciudadanía. Por eso, aprovechando la “Cumbre contra el hambre y la pobreza”, en septiembre de 2004 anuncié, en Nueva York, la intención de mi Gobierno de promover una sólida iniciativa de canje de deuda externa por educación.

En la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de San José de Costa Rica, me comprometí, en rueda de prensa, a organizar un encuentro en torno al tema en el que se tendría que convocar tanto a los países acreedores iberoamericanos como a los tenedores de deuda. Un año después, en la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca, se trasladó a la Secretaría General Iberoamericana el mandato de promover que otros países se unieran a la iniciativa española.

El 1 de febrero de 2006 la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, el Secretario de Estado de Economía, David Vegara, y Enrique Iglesias, Secretario General Iberoamericano, inauguraban, en Madrid, la “Conferencia de conversión por educación en Latinoamérica y el Caribe”, en la que participaron, entre otros, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial y tenedores de deuda como Francia, Holanda o Alemania. Tres fueron los compromisos básicos adquiridos en la Conferencia:

1. Crear un grupo informal en el Club de París para que siguiera valorando posibilidades del canje en Iberoamérica.
2. Hacer en la Cumbre de Viena alguna referencia al canje de deuda externa para ayudar al desarrollo educativo en Iberoamérica. Así quedó recogido en la Declaración de dicha Cumbre.
3. Encontrar otros socios que se involucraran en el proyecto.

Si bien España lleva ya años realizando operaciones de este tipo, es cierto que las de mayor envergadura se habían referido a los canjes por inversión privada. Mi Gobierno quiere, por el contrario, priorizar los canjes de deuda por inversiones sociales, sobre todo en el ámbito educativo. Y aunque, en materia de deuda, es el Club de París quien marca los acuerdos mínimos que los países acreedores suscribirán obligatoriamente, hay margen suficiente para que las acciones bilaterales desarrollen políticas específicas a la hora de tratar las deudas o establecer canjes de las mismas.



El sobreendeudamiento de un territorio impide la salida de la pobreza de sus habitantes porque en tales situaciones los gobiernos de los países deudores están obligados a hacer ajustes presupuestarios que, de inmediato, reducen el gasto social. Es lo que ocurre en países de América Latina, cuyos índices de desigualdad y pobreza la hacen prioritaria para la cooperación española: Naciones Unidas ha dado la cifra de 96 millones de latinoamericanos que viven en situación de pobreza extrema. Así, durante el año 2005 España ha firmado acuerdos con Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador, y está haciéndolo con Bolivia, Perú y Guatemala, lo que supondrá un monto de más de 360 millones de dólares.

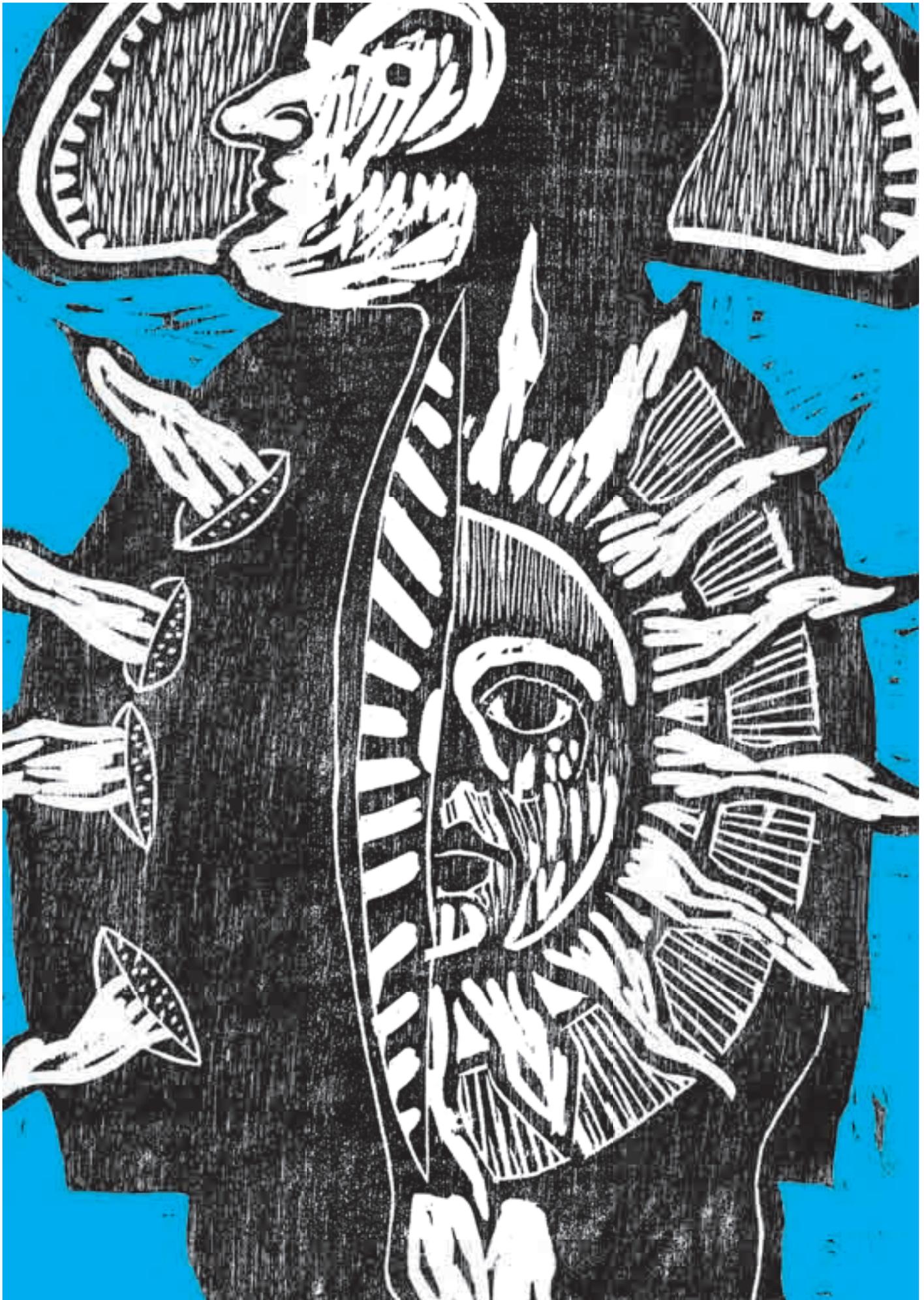
Los gobiernos debemos comprometernos, de una vez por todas, con políticas solidarias que tengan en cuenta la necesidad de actuar en común a la hora de enfrentarnos a la pobreza. Porque, sin duda, la globalización también puede serlo de la paz y de la dignidad, pero para que esto sea así se requiere una actitud de las instituciones que no olvide que sólo mediante la cooperación y una justa generosidad será realidad el sueño de un mundo donde los derechos y las oportunidades que la cultura ofrece sean accesibles para todos los seres humanos.

Se trata de una obligación política, porque todavía hoy, sobre la Tierra, las precarias condiciones de vida de más de la mitad de la población hacen ignorar a tales hombres y mujeres que tienen derecho a ser felices, a elegir, a explorar sus posibilidades, a disfrutar de los logros que la ciencia entrega para que el bienestar crezca y se reparta.

La Educación es la llave que abre ese futuro: extendiendo mi mano a todos los que quieran sumarse a este viaje. Sé que somos muchos y que no es tiempo de aguardar, sino de hacer.







ENTREVISTA

DARLIN MEZA

Ministra de Educación de El Salvador

EN ESTA ENTREVISTA, SE PUEDE VISLUMBRAR EL TRABAJO QUE HA REALIZADO EL Ministerio de Educación de El Salvador para fortalecer su sistema educativo, mediante programas que le permiten atacar diversos frentes como la formación integral de los educandos, el fortalecimiento de la educación tecnológica y superior, la evaluación educativa, la formación continua del profesorado y la implementación de estrategias para prevenir la violencia y fomentar los valores de niños, jóvenes y adultos. La descripción de algunos de estos programas permite reconocer que, una inversión adecuada y la cooperación nacional e internacional de los diversos actores implicados en el hecho educativo, favorece una educación de calidad.

ES LICENCIADA Y PROFESORA DE LA UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA. POSEE UN MÁSTER en Educación de la Universidad de Louisville, Kentucky, Estados Unidos. Es Profesora de Educación Básica del Colegio El Espíritu Santo.

EXPERIENCIA

- Viceministra de Educación, de mayo de 1998 a mayo de 1999.
- Directora Nacional de Educación.
- Directora de Operaciones de los proyectos de crédito internacionales con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Directora Nacional de EDUCO.
- Subgerente del proyecto SABE en AID.
- Coordinadora del programa de maestros líderes de educación primaria.
- Consultora de largo plazo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Consultora para el Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y El Caribe.



ENTREVISTA

DARLIN MEZA

Ministra de Educación de El Salvador

1. EL SALVADOR HA ENCABEZADO EN LOS ÚLTIMOS años algunos de los procesos más renovadores del continente en educación de jóvenes y adultos. Fue el primer país en poner en marcha, con la cooperación española, un modelo de programa de alfabetización, el PAEBA, que se extendió a República Dominicana, Nicaragua, Honduras, Paraguay o Perú. Ahora se está iniciando un proyecto específico de educación media para jóvenes, denominado EDUCAME; el Gobierno acaba de anunciar el Trienio de la Alfabetización... ¿Qué opina sobre la educación de jóvenes y adultos y cuáles son sus experiencias y expectativas a corto y medio plazos?

El Salvador, en materia educativa, está trabajando con una visión a largo plazo, desarrollando nuestro Plan Nacional de Educación 2021, denominado de esta forma porque en ese año cumpliremos 200 años de independencia y qué mejor manera de celebrarlos que culminando un proceso de reforma educativa enfocado en los puntos que más necesita el país. El Plan toma en cuenta los diagnósticos recientes de la educación nacional y la contribución de la Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento presentada a principios del año 2005. Asimismo, el Plan tomó en cuenta un proceso de consulta nacional a más de 8 mil actores educativos y líderes locales de todo el país.

El objetivo del Plan es lograr formación integral y 11 grados de escolaridad (educación media) para los salvadoreños.

Asimismo, se espera fortalecer la educación tecnológica y superior, en coherencia con el desarrollo económico y social del país.

Hemos lanzado el programa EDUCAME, con el que brindamos a jóvenes y adultos la oportunidad de realizar los estudios para completar su educación básica o media a través de modalidades flexibles como educación acelerada y semipresencial. Es una oportunidad para aquellos que no completaron oportunamente su educación (por razones socioeconómicas, personales o de otra índole) a fin de que puedan optar a mejores empleos o a una formación universitaria. Y, como usted mismo plantea, el Presidente de la República lanzó recientemente el Trienio de la Alfabetización, una iniciativa con la que se doblarán los esfuerzos presupuestarios y el trabajo del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en busca de erradicar la analfabetización de nuestro país. Todo esto lo hacemos porque El Salvador necesita, hoy con mayor urgencia que nunca, que su gente esté capacitada para sacarlo adelante y sostener la tendencia actual de despegue económico y bienestar social. En el corto plazo, queremos ver más jóvenes y adultos incorporados al proceso educativo y completando su educación. En el medio plazo, queremos ver aumento de la escolaridad de los salvadoreños.

2. El Salvador puso en marcha un programa muy conocido años atrás que se denominó EDUCO y que usted personalmente dirigió en sus inicios. ¿Qué ha sido de ese programa y qué podemos seguir aprendiendo de él sobre participación de la comunidad en la gestión de los centros o sobre la autonomía de los centros educativos?

EDUCO se ha convertido, después de 15 años, en un modelo para brindar educación preescolar a niños y niñas de zonas rurales, con una importante contribución de la comunidad. Desde principios de los años 1990, El Salvador experimentó una transición de la guerra a la paz. La firma de los Acuerdos de Paz, en 1992, dio fin a una guerra civil de 12 años. En el plano educativo, la tasa de matrícula de educación básica en zonas rurales apenas alcanzaba 50%. Desde su origen, EDUCO conllevó a un cambio de paradigma en la educación nacional, mediante un plan en el que la comunidad, por la vía de asociaciones de padres y madres (ACE), administra recursos del Estado para brindar servicios educativos. Ahora, hay 2 133 centros educativos de zonas rurales administrados por el modelo EDUCO. Se atiende una matrícula de 389 554 alumnos (50% de la matrícula pública rural). Las asociaciones de padres contratan a los docentes y administran anualmente cerca de \$75 millones de dólares estadounidenses del presupuesto nacional

para la educación. En pruebas de logros académicos, aplicadas en 2005, hay estudiantes de escuelas EDUCO que muestran un desempeño sobresaliente dentro del sistema educativo nacional.

3. La evaluación parece ser una de las preocupaciones del MINED en estos años. SINEA, PAES o ECAP son siglas repetidas en los informes oficiales que apuntan hacia este interés creciente por la evaluación educativa. ¿Podría explicarnos qué está desarrollando el MINED en este campo?

El seguimiento de indicadores y la evaluación son aspectos esenciales dentro del Plan Nacional de Educación 2021. Son el mecanismo para retroalimentarnos en distintos niveles si estamos avanzando hacia las metas trazadas. Nos interesa que haya retroalimentación a nivel del sistema, pero también a nivel de programas, de instancias locales y, especialmente, de las mismas escuelas. La idea es que las escuelas sigan desarrollando una cultura de evaluación para que fortalezcan sus planes escolares y busquen la mejora continua. Desde el año 1996, se aplica anualmente la prueba censal a egresados de la educación media, conocida como PAES¹. En el caso de la educación básica, se aplicaron pruebas maestras, también desde mediados de la década de 1990. Con base en la experiencia de evaluación de los aprendizajes se creó, en 2001, el SINEA², que da coherencia técnica al conjunto de pruebas que se aplican en los distintos grados del sistema educativo nacional. A este sistema se agregó la prueba de competencias ECAP³, que se aplica como requisito de graduación a los egresados de las carreras de profesorado.

A partir de 2005, la PAES tiene un peso de 20% en la aprobación de las asignaturas básicas de la educación media. En ese mismo año se dio un paso trascendental, pues se aplicaron pruebas censales en la educación básica: cerca de 400 000 niños de 3°, 6° y 9° grados fueron evaluados en las áreas de lenguaje y matemáticas. Los resultados de las pruebas son devueltos a todos los centros educativos y ellos pueden comparar sus resultados con otras escuelas.

Otro paso importante para El Salvador es su participación en pruebas internacionales. Estamos participando tanto en el Segundo Estudio Regional del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación (LLECE-UNESCO) como en la prueba mundial de matemática y ciencias (TIMSS).

4. Además de estas iniciativas “macro” en el campo de la evaluación, ¿se está pensando en alguna alternativa en el plano “micro”, en el nivel del centro educativo? ¿La gestión de la calidad del centro educativo forma parte de las agendas de los directores de las escuelas y liceos públicos salvadoreños?

Para el Ministerio, una gestión escolar efectiva es clave para lograr una mejora del sistema educativo en su conjunto. En nuestro país, 2 828 escuelas públicas están administradas por los Consejos Directivos Escolares (CDE) y 2 119 por las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), estas últimas del modelo EDUCO. También hay algunas escuelas subsidiadas (un poco más de 100) que son administradas por Consejos Educativos Católicos. Las escuelas deben elaborar su Proyecto Educativo Institucional (PEI), que constituye el marco de referencia para la mejora en aspectos administrativos y pedagógicos. Como parte del PEI,

la escuela actualiza sus metas por medio del Plan Escolar Anual. Las estructuras de participación local a nivel de las escuelas están regidas por la ley y, a fin de estimular la participación en los procesos de decisión, el Ministerio de Educación transfiere recursos financieros a todas las escuelas públicas por medio del presupuesto escolar. Las escuelas reciben un monto anual de \$13 dólares estadounidenses por alumno matriculado. Este monto alcanza hasta \$42 dólares estadounidenses para el caso de escuelas que están en zonas de mayor pobreza. Con estos recursos, las escuelas invierten en mantenimiento de la infraestructura, materiales educativos, equipo, capacitación, etcétera. En 2006, por ejemplo, el MINED entregó, por medio del sistema bancario del país, cerca de \$23 millones de dólares estadounidenses a todos los centros educativos públicos del país. Al finalizar el año escolar, las escuelas liquidan el dinero transferido y, adicionalmente, están sujetas a auditorías.

La generación de información para las escuelas es importante para el Ministerio de Educación; por eso se están desarrollando mecanismos para lograr que se cuente con indicadores estadísticos de cada escuela. En esta materia, es muy significativo el esfuerzo de brindar información sobre los resultados en las pruebas de aprendizaje a cada una de las escuelas y de los grupos evaluados. En el caso de la educación media, también se entregan reportes por cada estudiante.

5. La formación continua del profesorado es una de las preocupaciones de los sistemas educativos iberoamericanos. Cómo unir formación y retribución, cómo acercar la formación al aula, cómo conseguir el cambio de la práctica docente en el día a día, cómo convertir al maestro en gestor de su propia formación, son preguntas que encuentran distintas respuestas en los países del área. ¿Qué se ha hecho y qué se está haciendo en El Salvador en este ámbito?

A partir de los años 1990, la formación de profesores pasó al nivel de educación superior en nuestro país: actualmente, tienen al menos tres años de estudios universitarios. Como parte de la Reforma Educativa en Marcha (1995-2005), se realizó una transformación del currículum nacional. Esos cambios llevaron a ajustes en las carreras de profesorado a fines de la década de 1990. Además, han realizado importantes esfuerzos en materia de capacitación de docentes en servicio.

Con base en la experiencia de los últimos 15 años, estamos convencidos de que la capacitación debe redundar en mejoras en el nivel de las aulas.

¹ Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media.

² Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes.

³ Evaluación de Competencia Académica y Pedagógica.

La capacitación, sin embargo, es sólo un aspecto de un proceso que abarca temas como la selección, contratación y evaluación de los docentes, así como la articulación con incentivos adecuados. El objetivo debe ser propiciar, atraer y retener buenos docentes, porque son competentes y están motivados. Los buenos docentes hacen buenas escuelas y las buenas escuelas dan un buen servicio a la niñez.

Actualmente, estamos trabajando en potenciar a las instituciones que forman y capacitan a los docentes y estimulando convenios con fundaciones y ONG que tienen experiencia educativa en distintos puntos del país. Una de las innovaciones será certificar la capacitación de docentes en servicio a fin de que tenga equivalencias con la educación superior y relacionar tales procesos con la evaluación del desempeño en el aula y los salarios e incentivos de los docentes.

6. La violencia juvenil es un fenómeno creciente en algunas áreas urbanas o marginales de muchos países iberoamericanos. El Salvador es uno de los países en los que este problema se manifiesta con mayor agudeza e intensidad. Las “maras” aparecieron pronto en la sociedad salvadoreña y han alcanzado niveles de desarrollo y violencia poco usuales. ¿A qué atribuye este fenómeno? ¿Qué puede hacer la escuela para que los jóvenes no acepten la violencia como una parte de su vida?

Para nosotros, el fenómeno de las “maras” tiene su origen fuera de la escuela y no dentro de ella. Al contrario, la escuela (una educación efectiva) es la mejor herramienta para prevenir la violencia. De hecho, las investigaciones en el país han demostrado que hay miembros de maras que no son jóvenes y, cuando lo son, se trata de jóvenes que abandonaron por varios años el sistema educativo.

Desde el Ministerio de Educación, estamos trabajando por inculcar en el joven el respeto a sí mismo y a los demás; estamos trabajando en fomentar valores humanos, así como deseos y oportunidades de superación.

Hemos desarrollado un modelo de intervención (denominado “Escuelas Solidarias y Efectivas”) que involucra el fortalecimiento de la autoestima de estudiantes y maestros, el énfasis en las áreas académicas y los logros de aprendizaje, la resolución creativa de conflictos, asistencia psicológica, el uso adecuado del tiempo libre por medio de actividades deportivas y artísticas, la prevención de adicciones y VIH. Una experiencia interesante ha sido el desarrollo de proyectos elaborados y ejecutados por los mismos jóvenes y que son financiados por medio de

un esquema de concurso. El modelo de “Escuelas Solidarias y Efectivas” está siendo implementado en un grupo focalizado de escuelas de las áreas urbanas del país.

Se han desarrollado programas adicionales en coordinación con otras instituciones de gobierno, como la Policía Nacional Civil, la Secretaría Nacional de Juventud y el Ministerio de Gobernación, entre otros.

7. ¿Qué porcentaje del PIB dedica el gobierno salvadoreño a la educación? ¿Es suficiente para las necesidades del sistema? ¿Se puede garantizar la equidad educativa con esos recursos? ¿Un niño o una niña nacidos en una familia humilde de un barrio marginal de San Salvador tienen las mismas posibilidades de desarrollarse, desde el punto de vista educativo, que un niño o una niña de una familia acomodada de la colonia Escalón?

Actualmente, la inversión en educación es aproximadamente de 3% del PIB, lo que indica una importante recuperación durante el periodo de posguerra, pues la inversión en educación era de 1.5% a principios de los 1990. El gobierno ha hecho un esfuerzo importante de aumentar progresivamente el presupuesto asignado a la educación que, en 2006, alcanzó \$504 millones de dólares estadounidenses anuales.

El Plan Nacional de Educación 2021 establece que el logro de las metas trazadas requiere aumentar sostenidamente la inversión en educación. Nuestra meta es alcanzar el promedio de América Latina y subir lo antes posible a 6% de inversión en educación como porcentaje del PIB.

Esto, junto con una política de efectividad de la inversión, nos ha llevado a lanzar y sostener los programas del Plan Nacional de Educación 2021 y a financiar con recursos propios muchas iniciativas estratégicas que han estado financiadas con fondos de préstamos del Banco Mundial y del BID ejecutados durante el último quinquenio.

Además, se está trabajando fuertemente en la equidad de oportunidades para los más desfavorecidos: los resultados de pruebas de logros que hicimos entre los estudiantes de tercero, sexto y noveno grados de todo el país nos dicen que hay muchas escuelas del sector público que están por encima o igual que el rendimiento de muchos colegios del sector privado.

De manera adicional, el gobierno ha lanzado el Programa de Red Solidaria, el cual está enfocado en proveer a los 100 municipios más pobres del país de salud, educación, agua potable, caminos, infraestructura y oportunidades. Es un programa claramente diseñado con un enfoque de equidad a fin de favorecer a las familias más pobres del país. El MINED tiene Redes Escolares Efectivas, iniciativa que aumenta la oferta educativa en las zonas rurales de extrema pobreza, formando “grupos” o “redes” de escuelas que antes ofrecían hasta cuarto o quinto grado; ahora estas escuelas, reunidas en redes, pueden llegar a ofrecer hasta noveno grado.

8. ¿Cuáles son los intereses salvadoreños en cuanto a la cooperación educativa con otras regiones y países? ¿Con qué estados u organismos se mantienen programas de cooperación educativa? ¿Qué temas son los prioritarios?

Por iniciativa de la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Ministerio de Educación ha formado la mesa de cooperantes del sector educativo. Es importante para nosotros coordinar la cooperación en el marco de un solo plan: el Plan Nacional de Educación 2021, a fin de lograr coherencia y complementariedad en la cooperación. Esta idea ha sido bien recibida y apoyada por gobiernos amigos y organismos de cooperación. La priorización de temas es definida bajo un acuerdo entre

la entidad donante y el Ministerio de Educación, y el objetivo es que el conjunto de apoyos sume a una misma visión y a las mismas metas nacionales.

En el ramo de Educación, El Salvador cuenta con la cooperación de países amigos como Japón, España, el Gran Ducado de Luxemburgo y Estados Unidos. Japón está apoyando en la enseñanza de matemáticas en primaria y en educación tecnológica en la zona oriental del país, donde se construye un importante puerto de la región centroamericana. España ha apoyado en áreas de desarrollo profesional de docente, directores y técnicos del MINED. Recientemente, nuestro país acordó el canje de deuda por educación con España: \$10 millones de dólares estadounidenses que serán enfocados a infraestructura escolar en los próximos cuatro años. El Gran Ducado de Luxemburgo ha apoyado en infraestructura y desarrollo educativo de la zona oriental del país y está en proceso de aprobación de nuevo financiamiento para áreas sociales. Por medio de un proyecto de USAID se está apoyando en la enseñanza de lenguaje en primaria. Actualmente, está en proceso de aprobación un proyecto presentado por El Salvador a la Corporación del Milenio, iniciativa de Estados Unidos para países de renta media. Por otra parte, UNICEF está apoyando en diferentes iniciativas de educación preescolar y básica. Hay también apoyo técnico de entidades como UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos, la OEA, etcétera. Al apoyo internacional se suma una importante contribución de actores nacionales: empresas, fundaciones y ONG.





LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: CONCEPTOS, MODELOS E INSTRUMENTOS

ALEJANDRO TIANA FERRER

Secretario General de Educación
Ministerio de Educación y Ciencia de España

SIENDO EL CONCEPTO DE CALIDAD COMPLEJO Y MULTIDIMENSIONAL, EN ESTE TRABAJO se adopta un punto de vista relacional, sin perder de vista los enfoques que tienen en cuenta la eficacia, la eficiencia, la pertinencia o la satisfacción de necesidades. También el de *evaluación* es un concepto complejo y multifuncional, en el que deben valorarse la integralidad, la globalidad y la apertura a la dimensión cualitativa. Propone después el autor las estrategias para evaluar la calidad de la educación: negociar su significado, identificar criterios y factores, construir indicadores y establecer mecanismos y programas coherentes. Finalmente avisa contra la manipulación interesada de ciertas iniciativas de evaluación y aboga por la concepción de la evaluación como herramienta al servicio de la mejora de la educación.

LICENCIADO Y DOCTOR EN FILOSOFÍA Y LETRAS (PEDAGOGÍA) POR LA UNIVERSIDAD Complutense de Madrid, 1974 y 1985. Catedrático de Teoría e Historia de la Educación en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Director General de Innovación y Desarrollo de la OEI (2003-2004). Vicerrector de Innovación y Evaluación de la UNED (1999-2003). Director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, INCE (1994-1996). Director del Centro de Investigación, Documentación y Evaluación, CIDE (1989-1994). Co-director del Proyecto MANES para el estudio de la historia de los libros de texto en España en los siglos XIX y XX (1994-2004). Presidente de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, IEA (1999-2004). Miembro del comité editorial de *Revista Iberoamericana de Educación*, *Studies in Educational Evaluation*, *Prospects/Perspectives/Perspectivas*, *TEMPORA*, *Administration et Education*, *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*. Actualmente es Secretario General de Educación, Ministerio de Educación y Ciencia. Autor o coautor de 17 libros y más de 100 artículos de revista o capítulos de libro, dedicados a diversos temas, entre los que destacan: historia de los sistemas educativos contemporáneos y de la educación española de los siglos XIX y XX; modelos teóricos y organizativos de la educación a distancia; organización actual y tendencias de la investigación educativa; sistemas educativos comparados; evaluación de los sistemas educativos. Entre estas publicaciones se pueden citar:

- *Maestros, misioneros y militantes. La educación de la clase obrera madrileña, 1898-1917*, Madrid, CIDE, 1992.
- (con J. L. Guereña y J. Ruiz Berrio, eds.) *Historia de la educación en la España contemporánea. Diez años de investigación*, Madrid, CIDE, 1994.
- (con B. J. Hake y T. Steele, eds.) *Masters, Missionaries and Militants. Studies of social movements and popular adult education, 1890-1939*, Leeds, The University of Leeds, 1996.
- "Le monde comme laboratoire éducatif", *Politiques d'éducation et de formation. Analyses et comparaisons internationales*, vol. 2001/3, 2001, pp. 47-57.
- (con G. Ossenbach y F. Sanz, coords.) *Historia de la Educación (Edad Contemporánea)*, Madrid, UNED, 2002.
- "Pilotage par les résultats et amélioration de l'éducation: deux réalités indissociables?", *Administration et Éducation*, núm. 98, 2003, pp. 19-29.
- "¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de las evaluaciones?", en G. Iaies y otros, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IPE - UNESCO, 2003, pp. 111-132.
- "Developing key competencies in education systems: some lessons from international studies and national experiences", en D. S. Rychen y A. Tiana, *Developing key competencies in education: some lessons from international and national experience*, París, UNESCO-International Bureau of Education, 2004, pp. 35-80.

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: CONCEPTOS, MODELOS E INSTRUMENTOS ¹

ALEJANDRO TIANA FERRER

Secretario General de Educación
Ministerio de Educación y Ciencia de España

HABLAR SOBRE EVALUACIÓN Y CALIDAD APLICADAS A la educación dista mucho de ser una tarea sencilla. En efecto, se trata de dos cuestiones que ocupan un lugar central en el debate pedagógico contemporáneo y que reclaman la atención de muy diversos actores educativos. De evaluación y de calidad hablan hoy en día los políticos y los administradores de la educación, los profesores y sus asociaciones profesionales, los padres y madres de familia. Pero aunque vayan siendo muchas las reuniones dedicadas a analizar ambas realidades, estamos lejos de alcanzar un acuerdo general acerca de qué sea una educación de calidad y cuáles los mejores medios para lograrla. Y es que se trata de una de esas cuestiones cuyo análisis parece *a priori* muy sencillo pero resulta ciertamente complicado cuando se intenta plasmarlo en algo más que en ideas generales.

Reconociendo de entrada esa dificultad y adoptando en consecuencia una actitud modesta, este trabajo pretende contribuir a clarificar la conexión existente entre *calidad* y *evaluación* en el ámbito educativo. Para ello, plantea preguntas e identifica problemas como único medio posible de avanzar en el análisis. Pero al mismo tiempo, con el ánimo de realizar alguna contribución positiva, no elude esbozar algunas vías de respuesta a las cuestiones planteadas, por más que lo haga con plena conciencia de su carácter provisional y sometiendo dichas ideas a discusión.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UN TÉRMINO POLISÉMICO Y COMPLEJO

Muchos de los problemas que surgen al analizar el significado del término *calidad* aplicado a la educación vienen provocados por la polisemia y la complejidad que lo caracterizan, a pesar de que la profusión con que se utiliza contribuya a ocultar su imprecisión. En efecto, el término comenzó a circular a comienzos de los años ochenta, llegando a convertirse con el paso del tiempo en un elemento nuclear del discurso educativo. El hecho de que los ministros de Educación de los países miembros de la OCDE se reunieran en 1990 en una conferencia que llevaba por título *Una educación y una formación de calidad para todos* (OCDE, 1992) pone claramente de manifiesto la importancia que para entonces había cobrado un fenómeno que ya se anticipaba diez años antes (OCDE, 1983). Como se afirmaba en la presentación del IX Congreso español de Pedagogía, dedicado a ese mismo tema, “la calidad y la excelencia son metas deseables de la educación y de toda empresa humana. Nadie está en contra de la excelencia y resulta difícil imaginar una escuela o una organización satisfechas de su mediocridad” (Sociedad Española de Pedagogía, 1988:7).

Los motivos que contribuyen a explicar el creciente interés que se observa en un gran número de países por la mejora de la calidad de la educación son de carácter tanto externo como interno al sistema educativo. Entre los primeros pueden citarse el efecto de la creciente presión que ejerce la economía sobre la educación, consecuencia en buena medida del proceso de globalización, así como el renovado énfasis puesto en la educación como factor de desarrollo o la reconsideración del papel del Estado en cuanto prestador de servicios. Entre los segundos han de citarse factores tales como el malestar creado en las últimas décadas a consecuencia de la expansión y masificación registradas por los sistemas educativos, la evidente tensión experimentada entre la búsqueda de la excelencia y de la equidad o la desilusión provocada muchas veces por los procesos de reforma educativa (Tiana, 1996b).

¹ Este trabajo fue publicado originalmente con el título “La evaluación y la calidad: dos cuestiones de discusión” en la revista brasileña *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, vol. 7, núm. 22, 1999, pp. 25-46.

No obstante, hay que reconocer que el término *calidad* está lejos de poseer un significado unánimemente aceptado, pese a la existencia de esa preocupación generalizada por la mejora cualitativa de la educación y a los intentos realizados por diversos organismos internacionales por conceptualizarlo y definirlo. A este respecto, hay que recordar que en un informe elaborado por la OCDE a mediados de los ochenta se incluía una afirmación que sigue siendo ampliamente compartida: “En realidad, calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio”, razón por la cual “no es extraño que resulten a menudo controvertidas las afirmaciones acerca de la calidad de la educación” (OCDE, 1991:21,39). Desde un punto de vista aún más crítico pero inspirado en los mismos supuestos, algunos autores atribuyen un carácter eminentemente propagandístico al término, destacando su ambigüedad e indefinición y subrayando el uso interesado que dichas características permiten: “Igualdad de oportunidades, eficiencia, eficacia y, en la actualidad, calidad de la educación, han sido banderas educativas que han orientado la política del sector en las últimas décadas. El rasgo común de esas banderas es la amplitud de sus objetivos y la indefinición de sus elementos constitutivos. Por ello, la calidad de la educación conlleva una alta dosis de ambigüedad, lo que ha facilitado su rápida adopción por los distintos agentes sociales, pues cada uno la llena con su propio contenido e intenta orientarla hacia sus particulares objetivos” (Álvarez-Tostado, 1989:3).

Así pues, polisemia, indefinición y ambigüedad son rasgos que caracterizan al término *calidad* cuando se aplica a la educación. Dichas características son la causa de esa paradoja del acuerdo en la generalidad y desacuerdo en el detalle que se aprecia fácilmente al abordar este asunto. En efecto, cuando hablamos de *calidad* de un modo general podemos conseguir un alto grado de acuerdo con otros interlocutores; al contrario, cuando comenzamos a descender al detalle e intentamos definirla de manera precisa comienzan a aparecer las discrepancias. A finales de los ochenta, Arturo de la Orden levantaba ya acta de este hecho, en una afirmación que no ha perdido en absoluto su vigencia: “el consenso en la deseabilidad de las mejoras se desvanece al tratar de precisar en qué consiste la superioridad expresada en la idea general de calidad y excelencia. Individuos y grupos difieren en la concepción de la excelencia y, consecuentemente, en cuáles sean los medios más apropiados para lograr escuelas excelentes y una educación de calidad”, lo que acaba repercutiendo en la “disparidad entre su pretenciosa retórica y la timidez y pobreza de las propuestas de acción” (De la Orden, 1988:150).

A la vista de estas reflexiones cabe legítimamente preguntarse si existe alguna salida que permita hablar con coherencia de la calidad de la educación o hay más bien que renunciar al uso de ese término. Desde mi punto de vista, es posible dar una respuesta afirmativa a esa cuestión, siempre que se cumplan al menos dos condiciones.

La primera condición consiste en aceptar la *complejidad* del concepto, renunciando explícitamente a las simplificaciones abusivas y acríticas que a veces se hacen del mismo. Ello implica tomar en consideración la posibilidad (y aún más, la necesidad) de adoptar diversas perspectivas de análisis. Así, por una parte, la cuestión de la calidad puede ser abordada desde el punto de vista de los destinatarios, distinguiendo entre una perspectiva individual y otra social, que no tienen por qué coincidir exactamente. En efecto, los rasgos característicos de una educación de calidad desde la perspectiva de un individuo o de una familia no tienen por qué ser necesariamente

idénticos a los que la definen desde una perspectiva social, siendo no obstante ambos puntos de vista perfectamente legítimos. Por no citar sino un ejemplo, aspectos tales como la diferenciación o la equidad que promueve un sistema educativo son relevantes para un conjunto social, pero no necesariamente en igual medida para cada uno de los individuos que lo componen.

Por otra parte, la cuestión de la calidad también puede abordarse alternativamente desde una perspectiva macroscópica (abarcando parcelas amplias o el conjunto del sistema educativo) o microscópica (centrándose en centros singulares o programas educativos concretos). Si bien es cierto que la calidad de un sistema educativo guarda estrecha relación con la calidad de sus unidades constitutivas, no se pueden identificar sin más ambas acepciones. Por lo tanto, no puede realizarse un análisis coherente acerca de la calidad de la educación sin especificar en qué nivel de la realidad nos situamos.

De acuerdo con estas reflexiones, se debería evitar hablar de la calidad de la educación en abstracto y en términos generales y aclarar siempre qué punto de vista se adopta para analizarla. En



concreto, es importante identificar en qué punto de los ejes individual-social y macroscópico-microscópico nos ubicamos para efectuar nuestro análisis. Actuar de este modo no resuelve automáticamente todos los problemas derivados de la ambigüedad del término, pero contribuye a paliarlos.

La segunda condición que debe cumplirse para hablar con coherencia de la calidad de la educación consiste en reconocer expresamente la *multidimensionalidad* del concepto. Ello implica entenderlo como un constructo complejo en el que pueden identificarse diversas dimensiones. Dicha característica no ha sido siempre adecuadamente reconocida, lo que ha provocado alguna polémica acerca de qué aspecto o vertiente de esa realidad compleja que denominamos calidad debiera privilegiarse sobre los demás. Sin embargo, parece más lógico aceptar que las sucesivas aproximaciones que se han realizado a lo largo del tiempo al concepto de calidad han ido superponiéndose hasta configurar esa realidad multidimensional a la que aquí nos referimos.

Una primera aproximación a la calidad de la educación ha consistido en concebirla como *eficacia* o, dicho de otro modo, como el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos educativos propuestos. Dichos objetivos han sido habitualmente concebidos en términos de resultados o logros instructivos de los estudiantes y valorados mediante pruebas estandarizadas o de las calificaciones otorgadas por los profesores. Esa concepción ha puesto el énfasis en la calidad del producto educativo, tomando como criterio para ello los resultados alcanzados por los estudiantes al final de su proceso de aprendizaje o en momentos claves del mismo. Sin duda, es una aproximación semejante a las primeras que se adoptaron en el mundo industrial y productivo, que consideraron la perfección del producto como el criterio central de calidad.

Entre las principales aportaciones de este enfoque cabe destacar el hecho de centrar la atención sobre un elemento relevante y objetivable del proceso educativo, como son los resultados logrados (aunque su objetivación no esté exenta de dificultad), la producción de modelos e instrumentos ampliamente aceptados para la medición y la evaluación del rendimiento, o el sentido de gradualidad que introduce en la valoración de la calidad, ya que permite hablar de diversos niveles de logro. Entre sus puntos débiles deben citarse la reducción excesiva en que a veces se cae al identificar los resultados que deben tomarse en

consideración, la falta de reflexión acerca de la pertinencia de los logros, la eventual ausencia de unos objetivos suficientemente claros y consensuados, a veces sustituidos por decisiones unilaterales, y sobre todo, la abstracción que hace de los procesos escolares, determinantes en última instancia de los resultados educativos. No obstante, aunque quepa sin duda reclamar una actualización del concepto de rendimiento de la educación que a veces subyace bajo este enfoque, no se debe negar la vigencia de esta aproximación a la valoración de la calidad. De hecho, cuando los profesores evalúan a sus alumnos, cuando los servicios de inspección evalúan a los centros docentes o cuando un organismo o agencia evalúa el sistema educativo, adoptan en buena medida esta perspectiva.

Una segunda aproximación consiste en considerar la calidad de la educación en su vertiente de *eficiencia*, esto es, el grado de adecuación entre los logros obtenidos y los recursos utilizados. Suele ser un enfoque complementario del anterior, aunque haya surgido posteriormente a aquél y suponga su implícita aceptación. Aunque muchas veces se haya reprochado a esta aproximación su inspiración eminentemente economicista, hay que recordar que el término *recursos* hace referencia a elementos personales y organizativos y no simplemente materiales o económicos y que la relación entre aquéllos y los resultados no tiene por qué hacerse puramente en términos de coste-beneficio.

Este enfoque ha contribuido a llamar la atención sobre la distribución y la utilización que se hace de los recursos realmente disponibles en el proceso educativo, así como sobre la conexión que éstos guardan con los logros conseguidos. El desarrollo de indicadores de recursos humanos y económicos, tales como la *ratio* profesor/alumno, las tasas de egresados y de abandono, el gasto en educación por alumno y otros semejantes, se deben al impulso proporcionado por esta concepción de la calidad. Lo mismo puede decirse de la difusión en el mundo educativo de modelos de gestión más rigurosos que los tradicionales. Entre sus puntos débiles debe señalarse sobre todo el refuerzo que produjo del modelo *input-output* aplicado a la educación, haciendo abstracción de los procesos que se desarrollan en el interior de esa *caja negra* que constituye la institución escolar.

Una tercera aproximación a la calidad de la educación consiste en *subrayar su vertiente de satisfacción de necesidades y expectativas*. La aparición y posterior extensión de este enfoque se debe a diversos motivos, entre los que sobresale la insatisfacción producida por las reducciones que las dos concepciones anteriores introducen en el análisis de los fenómenos educativos. En concreto, el desarrollo de nuevos modelos de producción educativa, que otorgan un papel relevante tanto al contexto como a los procesos escolares, ha obligado a adoptar un enfoque capaz de dar cuenta de los mismos. Asimismo, el énfasis puesto en los procesos educativos, que han sido objeto de renovada atención desde el punto de vista psicopedagógico y desde el ámbito de la organización escolar, ha atraído la atención hacia ellos por parte de los estudiosos de la calidad. Por último, la influencia de las nuevas tendencias de *gestión de la calidad* y *calidad total* que se extienden en el ámbito productivo se ha dejado sentir en el mundo de la educación, donde han encontrado recientemente su traducción (López Rupérez, 1994; Gento, 1996).

Este tercer enfoque ha evolucionado en dos sentidos, haciendo hincapié en sendas dimensiones del concepto de calidad. Por una parte, al subrayar el aspecto de satisfacción de las necesidades educativas manifestadas por individuos y grupos sociales ha llamado la atención sobre la *pertinencia* de los objetivos y los logros de la educación. No se trata sólo

de asegurar la eficacia educativa, sino de preguntarse acerca del sentido, relevancia y adecuación de los objetivos propuestos y de los logros conseguidos, planteando cuestiones tales como la del *valor añadido* por las instituciones educativas. Por otra parte, al considerar como criterio de calidad la satisfacción de las expectativas creadas y de los participantes en la tarea educativa, ha subrayado la necesidad de incluir dicha *satisfacción* entre las dimensiones a considerar.

Así pues, estas sucesivas aproximaciones al concepto de calidad han puesto de relieve la existencia de varias dimensiones subyacentes al mismo, entre las que destacan especialmente las de *eficacia*, *eficiencia*, *pertinencia* y *satisfacción*. No sería lógico hoy en día intentar valorar la calidad de una institución o de un sistema educativo fijándose solamente en alguna o algunas de las vertientes identificadas, dejando de lado las demás. Para poder hablar con propiedad de la *calidad de la educación* debe reconocerse el carácter multidimensional del concepto, integrando en el análisis las cuatro dimensiones identificadas.

El reconocimiento de la existencia de diversas dimensiones bajo el concepto de *calidad* abre la puerta a una concepción relacional del mismo, en la que se tomen en consideración no sólo cada una de las vertientes mencionadas sino, lo que es más importante, las relaciones que existen entre ellas. Una concepción de este tipo es, por ejemplo, la que mantiene Arturo de la Orden cuando habla de la calidad de la educación como “un sistema de coherencias múltiples entre los componentes básicos de los sistemas y centros educativos”, aunque solamente mencione tres dimensiones: funcionalidad, eficacia y eficiencia (De la Orden, 1988:154). La adopción de un concepto relacional de la calidad enriquece sin duda los análisis que se realicen acerca de la misma y facilita una respuesta positiva a la pregunta sobre la posibilidad de evaluarla.

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA TAREA POSIBLE CON CIERTAS CONDICIONES

Al igual que ocurre con la calidad de la educación, también la evaluación se ha convertido en un elemento nuclear del discurso pedagógico contemporáneo. La novedad consiste en este caso en que, más allá de su vertiente puramente discursiva o argumental, es la práctica de la evaluación lo que se ha generalizado ampliamente. En efecto, hoy en día todo parece haberse convertido en objeto de evaluación en el ámbito educativo. En la actualidad se evalúan aspectos tan diversos como los aprendizajes de los alumnos, la actividad profesional de los docentes, el diseño y el desarrollo del currículo implantado en las escuelas e institutos, la organización y el funcionamiento de los centros educativos, los programas de intervención psicopedagógica, las innovaciones didácticas u organizativas puestas en práctica, el rendimiento de las diversas parcelas o del conjunto del sistema educativo, o el impacto de las políticas educativas adoptadas. Nada parece escapar al escrutinio de los evaluadores, que se hacen omnipresentes.

Algunos consideran que esa especie de fiebre evaluadora que alcanza a muy diversos sectores de actividad responde en buena medida al dictado de la moda; otros piensan que esa expansión no es sino uno de los efectos producidos por las políticas neoliberales en el ámbito educativo; algunos, en fin, mantenemos que hay razones de fondo, vinculadas a los procesos de cambio registrados por los sistemas educativos, que explican el fenómeno (House, 1993; Tiana, 1996a). Pero en lo que parece existir amplio acuerdo entre to-

dos es en conceder relevancia y significación al auge que actualmente experimenta la evaluación en el ámbito de la educación y la formación.

Los propósitos por los que se realiza la evaluación son muy diversos y no siempre nobles. Como algunos autores han puesto de relieve, existe una verdadera *patología* de la evaluación, que se traduce en la existencia de un cierto número de malos usos y de abusos (Santos, 1993). Así, sabemos que se puede evaluar para conocer, para valorar y para mejorar, pero que también puede hacerse para dominar, para justificar decisiones previamente tomadas o para promover una determinada imagen. También puede utilizarse la evaluación para el logro de objetivos próximos, plenamente legítimos y valiosos, que se orientan hacia planos inmediatos de la realidad. De ese modo, se puede evaluar para otorgar una promoción académica o profesional, para acreditar una institución o para decidir el futuro de un programa educativo. Al hablar de evaluación debemos tener en cuenta esa multifuncionalidad que constituye uno de sus rasgos más característicos.

Pero entre todos los propósitos que pueden inspirar la tarea de evaluación merece la pena destacar especialmente el que se refiere a la mejora de la actividad educativa. Aunque es éste un asunto que ha sido frecuentemente debatido y que ha suscitado a veces reparos entre los autores más preocupados por el estatuto científico de la evaluación, somos muchos quienes consideramos que la contribución a la mejora de la realidad analizada constituye una dimensión irrenunciable de la tarea evaluadora. No se trata de evaluar por el simple gusto de hacerlo, ni siquiera por el noble propósito de contribuir a la construcción del conocimiento social. Cuando evaluamos una realidad nos adentramos en sus ámbitos más sensibles y lo hacemos con una intención valorativa: esta invasión de la *intimidad* de la realidad y de las personas evaluadas exige como contrapartida centrar la atención en sus posibilidades de mejora. En última instancia, el énfasis en la mejora constituye una exigencia ética que pesa sobre el evaluador, como contrapartida del poder que detenta en el proceso de evaluación.

Entre todas las realidades que constituyen el objeto posible de la evaluación, hay una que plantea especiales dificultades a la hora del análisis. Se trata de la calidad de la educación, expresión que aparece a menudo como determinante del término *evaluación*. La dificultad es innegable: si es fácil entender en qué consiste

evaluar el aprendizaje de un alumno o el funcionamiento de un centro educativo, las dificultades son mayores cuando hablamos de evaluar un sistema educativo o la calidad de la educación. En no pocas ocasiones, la expresión es utilizada con un claro sentido reduccionista y/o con un propósito eminentemente propagandístico. Por ejemplo, estamos acostumbrados a oír hablar de planes de evaluación de la calidad de la educación que se reducen a la aplicación de pruebas de rendimiento a los alumnos, acompañadas, en el mejor de los casos, de algún cuestionario de contexto. En vez de hablar de una evaluación de los rendimientos (incluso parciales) de un sistema educativo o de los resultados alcanzados por los alumnos, o incluso de la equidad de los logros conseguidos, se prefiere hablar de la evaluación de la calidad de la educación, reduciendo ese concepto tan complejo y equívoco a algunas de sus dimensiones más directamente manejables.

Todo ello aconseja utilizar la expresión *evaluación de la calidad* con cautela y de modo restrictivo. En consecuencia, debería evitarse su utilización indiscriminada, reservándose para aquellas actuaciones en que nos aproximamos a la evaluación de la calidad propiamente dicha, entendida en el sentido complejo, multidimensional y relacional a que antes se hacía referencia. De acuerdo con ese criterio, una correcta utilización de esa expresión exigiría el cumplimiento de tres condiciones complementarias.

En primer lugar, habría que asegurar la *integralidad* de su enfoque. Dicho de otro modo, debería reservarse su uso para aquellas iniciativas que pretenden abarcar todos los aspectos significativos de la realidad evaluada, sin limitarse solamente a algunos de ellos. En segundo lugar, habría que respetar la *globalidad* de la valoración, lo que implica referirse a la realidad evaluada en conjunto y no a sus componentes singulares. Integralidad y globalidad constituyen dos requisitos complementarios, que tienden a asegurar que el objeto sometido a evaluación es considerado de modo global, incluyendo dentro de su foco de atención todos los aspectos *relevantes* y *significativos* de la misma. En tercer lugar, habría que reclamar la *apertura a la dimensión cualitativa*, centrándose en los aspectos más directamente relacionados con el concepto de calidad que se adopte.

Cuando estos requisitos no se cumplen, posiblemente estemos ante una actividad concebida con ánimo mistificador o con demasiada ligere-

za. Así, resulta pertinente hablar de la evaluación de la calidad de un centro docente o de un sistema educativo, siempre que se pretenda realizar una valoración global del mismo, de acuerdo con ciertos criterios establecidos de antemano y que guarden relación con las dimensiones más relevantes y significativas de cara a su valoración cualitativa. Otra cosa son las dificultades que inevitablemente surgirán cuando tratemos de explicar qué entendemos por calidad en tales contextos y de evaluarla.

Así pues, la propuesta que aquí se defiende es la de utilizar restrictivamente la expresión *evaluación de la calidad de la educación*, limitando su uso a circunstancias en las que previamente se ha intentado acotar y/o negociar qué significado tiene el término *calidad* aplicado a la educación, en que se cumplen unas condiciones metodológicas e instrumentales que autorizan a emitir valoraciones de conjunto y no parciales y además se inserta en un claro propósito de mejora cualitativa. En caso de que dichas condiciones no se cumplan, sería más conveniente renunciar a utilizar dicha expresión, sustituyéndola por otra menos ambiciosa y más realista. Como corolario, debería proponerse reservar aquella expresión para programas articulados de evaluación, más que aplicarla a acciones o iniciativas evaluadoras concretas.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

La propuesta que se acaba de formular puede resultar clara y aceptable desde un punto de vista conceptual, pero no necesariamente tiene por qué poseer una sencilla traducción operativa. Para convertir ese postulado en realidad es necesario proceder de modo estratégico, siguiendo una serie de pasos en el desarrollo de ese proceso de traducción práctica. Entre esos pasos que constituyen los elementos básicos de una estrategia para evaluar la calidad de la educación merece la pena destacar varios.

A) NEGOCIACIÓN DEL SIGNIFICADO DE LA CALIDAD

Uno de los primeros problemas que inevitablemente surgen al tratar de evaluar la calidad de la educación consiste en ponerse de acuerdo acerca de qué debemos entender por dicha expresión. En los apartados anteriores se han esbozado algunas vías para superar la ambigüedad del concepto, pero el núcleo central del problema permanece sin solución. En efecto, estamos lejos de alcanzar unanimidad en torno a una definición concreta de *calidad de la educación*. De hecho, ni siquiera existe una amplia coincidencia en ese asunto, ni tampoco puede razonablemente esperarse una solución inmediata. En consecuencia, difícilmente puede evaluarse una realidad acerca de la que no existe una idea común.

La solución a este problema es tan fácil de enunciar como difícil de conseguir. No consiste en otra cosa que en ponerse de acuerdo acerca del sentido y el significado de la calidad. Dicho de otro modo, a falta de una definición unánimemente aceptada de qué sea una educación de calidad, ha de negociarse el significado que debe otorgarse al término, con objeto de lograr un acuerdo, por mínimo que sea, acerca de sus características y de los criterios que han de utilizarse para identificarla.

Esa demanda de negociación está cada vez más presente en los sistemas educativos contemporáneos, en los que la participación democrática constituye un valor compartido, y se aprecia en sus distintos niveles. Así, en el plano de la política educativa, hoy en día tiende a negociarse con intensi-

dad creciente el significado de la calidad cuando se utiliza el debate público como estrategia previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas. Un ejemplo relevante de este modo de actuación se encuentra en la celebración de los *Etats Généraux sur l'éducation* en Quebec, a mediados de la década de los noventa, que movilizaron a los principales agentes sociales en un proceso de amplio debate público acerca de las reformas que debían introducirse en el sistema educativo. Y otro tanto podría decirse del proceso seguido en países muy diferentes para definir un nuevo currículo para las diversas etapas educativas, o de los diversos intentos emprendidos en muy diversos lugares para definir *estándares de rendimiento* (OCDE, 1995). En última instancia, este estilo de negociación de políticas, que puede y debe también aplicarse al acuerdo acerca del significado de la calidad de la educación, trata de responder a las demandas crecientes en favor de un nuevo pacto educativo, del tipo del que Juan Carlos Tedesco defendía recientemente (Tedesco, 1995), insertándose en la tendencia que autores como Hans Peter Schneider denominan de adopción de “decisiones de nuevo tipo” o de consecuencias irreversibles.

Pero no sólo se llevan a cabo procesos de negociación del significado de la *calidad de la educación* en el ámbito de la política educativa. Si acudimos al plano de las instituciones docentes, también tienen lugar procesos similares cuando se trata de elaborar *proyectos educativos de centro* o documentos con nombres semejantes, cuyo propósito consiste en plasmar por escrito aquellos objetivos y principios de actuación que una comunidad educativa considera relevantes para el cumplimiento de sus fines educativos. En última instancia, la elaboración de este tipo de documentos supone un proceso de negociación acerca de lo que se considera valioso y de cómo conseguirlo. Se diga o no con estas palabras, el debate principal que implica su elaboración gira en torno a qué debe entenderse en ese contexto institucional concreto por una educación de calidad.

Estas iniciativas, todavía tímidas pero que trazan claramente el camino a seguir, son sin duda prometedoras pero no están exentas de dificultades. Frente a quienes entienden el acuerdo como la ausencia de conflicto, hay que recordar que el proceso mencionado de negociación de significados es lento y tortuoso. Dada la diversidad de intereses legítimos y no siempre concordantes que confluyen en un centro o en un sistema educativo, es necesario aceptar la existencia del conflicto a lo largo del proceso de negociación. No se trata de negar su presencia, sino más bien de encontrar marcos institucionales y de relación que permitan su integración y manejo cuando se manifieste.

B) IDENTIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS Y LOS FACTORES DE LA CALIDAD

El principal objetivo de estos procesos de negociación del significado de la calidad consiste en llegar a definirla, bien sea mediante una formulación expresa o, más frecuentemente, por medio de una serie de rasgos identificativos. Esto es, la negociación no siempre alcanza como resultado una definición precisa acerca de qué debe entenderse por calidad de la educación, sino que muchas veces se limita a señalar varios criterios que indican su logro. Tales criterios suelen incluir expresamente los principales resultados educativos a alcanzar, pero no excluyen elementos tales como un *clima escolar* favorable, la respuesta del centro a las demandas del entorno, el estímulo de la actividad del alumno o la participación democrática en el seno de la comunidad escolar, por no citar sino algunos de los que aparecen citados con mayor frecuencia.

Pero un análisis lógico de este tipo de criterios pone de manifiesto que no todos ellos pertenecen a la misma categoría. En efecto, mientras que algunos son ciertamente *criterios identificadores* de la calidad, como es el caso de los que se refieren a los resultados alcanzados (recordemos que no tienen por qué estar formulados solamente en términos instructivos, sino que pueden ser más amplios), otros apuntan más bien a los *factores predictores* del logro de tales objetivos. Incluso algunos pertenecen simultáneamente a ambas categorías. Así, por ejemplo, la inclusión de la existencia de un *buen clima* escolar entre los criterios de calidad, como es frecuentemente el caso en muchos proyectos educativos de centro, responde a la convicción de que actúa en un doble sentido: por una parte, favorece el logro de una educación de calidad, al proporcionar el ambiente adecuado a los miembros de la comunidad educativa; por otra, es en sí mismo un signo de calidad de las relaciones humanas construidas, lo que constituye un elemento de calidad de la institución. La distinción entre los criterios de una y otra categoría que aparecen en una definición o acuerdo acerca de la calidad de la educación es importante a la hora de construir indicadores e instrumentos de evaluación adecuados, como se verá más adelante.

Esta reflexión nos conduce directamente a un nuevo problema, consistente en identificar los *factores de calidad* o, dicho de otro modo, las condiciones que favorecen o permiten predecir su consecución. La dificultad de distinguir claramente cuáles son dichos factores y qué incidencia tienen para el logro de la calidad es notable. En buena lógica, la inclusión de un determinado factor en esa categoría debería basarse en su carácter predictivo, lo que en rigor no puede hacerse sin acudir a su constatación empírica. Pero los estudios efectuados, cuando existen, raramente alcanzan a ser concluyentes. En consecuencia, la identificación de factores de calidad suele basarse en una combinación de la experiencia adquirida debidamente contrastada, una formulación de intenciones y el enunciado de diversas proposiciones hipotéticas, solamente en ocasiones refrendadas por estudios estrictamente científicos.

A pesar de estas dificultades, hay que reconocer la importancia que tiene la operación de identificar y formular dichos factores, ya que constituyen la base para elaborar programas y planes de mejora cualitativa. En efecto, de nada

valdría saber solamente en qué consiste la calidad si no contamos con indicaciones acerca de cómo conseguirla.

A la hora de hablar de *factores de calidad* hemos de tener en cuenta la observación que antes realizábamos sobre las diversas perspectivas de análisis que pueden adoptarse y aplicarla a este caso particular. En concreto, se puede hacer referencia a los factores de calidad desde dos puntos de vista complementarios: por una parte, desde una perspectiva macroscópica, que pretende abarcar el conjunto del sistema educativo; por otra, desde una perspectiva microscópica, que se centra en el estudio de lo que sucede en el plano institucional.

Desde un punto de vista general o macroscópico, han sido varios los intentos que tratan de identificar aquellos factores que ejercen una influencia apreciable para la mejora cualitativa de la educación. En algunos casos concretos, su identificación ha prevalecido incluso sobre la propia definición de la calidad. Un ejemplo claro de esta aproximación puede encontrarse en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) promulgada en España en 1990. Su título IV se dedica íntegramente a la calidad de la enseñanza pero, en vez de intentar definirla, empeño ciertamente difícil como se ha visto, opta por señalar siete de los factores que más inciden en su mejora, dictando una serie de disposiciones acerca de cada uno de ellos. Los factores así identificados son los siguientes:

- Cualificación y formación del profesorado.
- Programación docente.
- Recursos educativos y función directiva.
- Innovación e investigación educativa.
- Orientación educativa y profesional.
- Inspección educativa.
- Evaluación del sistema educativo.

En un sentido parecido, un influyente informe elaborado hace unos años por la OCDE acerca de la calidad en los centros y sistemas educativos examinaba, sin ánimo de exhaustividad, varios de estos factores, refiriéndose a ellos como “un número escogido de áreas clave que son componentes integrantes de cualquier amplia estrategia concebida para mejorar las escuelas y para elevar la calidad a través de los sistemas” (OCDE, 1991:71). Las áreas consideradas más importantes en ese documento eran las cinco siguientes:

- El diseño y el desarrollo del currículo, puesto en conexión con los mecanismos de evaluación de los aprendizajes.
- La formación y el desarrollo profesional de los docentes.
- La organización y el funcionamiento de los centros educativos.
- La evaluación y la supervisión del sistema educativo y de los centros.
- La disponibilidad y la utilización adecuada de los recursos necesarios.

Como puede fácilmente apreciarse, si bien los factores incluidos en esas relaciones (y posiblemente en otras semejantes elaboradas en otros países o contextos educativos) no son idénticos, se aprecian entre ellos notables coincidencias. Así, hay una común insistencia en el papel central que desempeña el profesor en relación con el logro de una educación de calidad, concediendo gran importancia a los sistemas utilizados para su selección, formación, perfeccionamiento y desarrollo profesional. Otro tanto puede decirse del proceso de diseño y desarrollo del currículo, entendido en su acepción amplia, como concreción escolar de los fines de la educación. Y lo mismo podría afirmarse de las tareas de evaluación y supervisión (entendidas como instrumentos de conducción del sistema) y de la organización y el funcionamiento de los centros educativos (incluyendo en esta variable la definición y concreción operativa de su margen de autonomía). Sin lugar a dudas, es en esos ámbitos donde se juega el desafío de la calidad que afrontan todos los sistemas educativos.

Desde un punto de vista institucional o microscópico, hace ya varias décadas que se aprecia un notable interés por identificar los factores que determinan la calidad de los centros docentes, esfuerzo que se ha traducido en la construcción de varios modelos teóricos de calidad de las instituciones educativas. Sin embargo, la mayoría de esos modelos apenas han sido capaces de efectuar una selección convincente de dichos factores de calidad. En mi opinión, uno de los intentos más rigurosos efectuados para identificar, definir operativamente y valorar la incidencia de dichos factores en el ámbito institucional ha sido el promovido por los estudios acerca de la *eficacia escolar*. Pese a las polémicas ideológicas y teóricas que ese movimiento ha generado, hay que reconocer que sus desarrollos más recientes han ampliado notablemente y de modo fructífero sus bases de partida y que la importancia de buena parte de los factores que trae al primer plano de nuestra atención es ampliamente aceptada por la comunidad educativa. Así, no serán seguramente muchos los que discrepen de la influencia que ejercen sobre la calidad de la educación impartida por un centro algunas características como las siguientes (identificadas por dicho movimiento y reformuladas en el mencionado informe de la OCDE):

- Un compromiso con normas y metas clara y comúnmente definidas.
- Planificación en colaboración, coparticipación en la toma de decisiones y trabajo colegiado en un marco de experimentación y evaluación.
- Dirección positiva en la iniciación y el mantenimiento del mejoramiento.
- Estabilidad del personal.
- Una estrategia para la continuidad del desarrollo del personal relacionado con las necesidades pedagógicas y de organización de cada escuela.
- Elaboración de un currículo cuidadosamente planeado y coordinado que asegure un lugar suficiente a cada alumno para adquirir el conocimiento y las destrezas esenciales.
- Un elevado nivel de implicación y apoyo de los padres.
- La búsqueda y el reconocimiento de unos valores propios de la escuela más que individuales.

- Máximo empleo del tiempo de aprendizaje.
- Apoyo activo y sustancial de la autoridad educativa responsable (OCDE, 1991:184).

Quizás hayan sido elementos tales como el énfasis puesto por el movimiento de la *eficacia escolar* en la constatación empírica de sus hipótesis, su olvido inicial de algunas dimensiones de la calidad, como la pertinencia de los logros, y un cierto tinte positivista que impregnaba sus primeras formulaciones los que determinaron la aparición de un cierto rechazo por parte de investigadores de otras tendencias. Pero desde la perspectiva actual y a partir de algunos estudios recientemente desarrollados, hay que reconocer la apertura que se ha producido en sus planteamientos teóricos, el reconocimiento expreso que ha realizado de varios factores anteriormente no contemplados y, al mismo tiempo, la potencia analítica que continúa introduciendo en el discurso acerca de la calidad de la educación (Scheerens, 1992). Su mensaje actual se centra en la importancia que tienen tres principios fundamentales para asegurar la eficacia de los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en el ámbito escolar: la estructuración clara de las actividades de enseñanza y de aprendizaje, el fomento sistemático del aprendizaje institucional mediante instrumentos tales como la evaluación y la retroalimentación, y la búsqueda del consenso y de la cohesión acerca de los fines y los valores básicos de la escuela (Scheerens, 1996). Sin duda, las aportaciones teóricas, operativas y metodológicas del movimiento de la *eficacia escolar* no son en absoluto desdeñables a la hora de hablar de la calidad de los centros educativos, aunque haya que concluir con Scheerens que “considerando la evidencia no concluyente acerca de los factores que *funcionan* en la enseñanza, las implicaciones del conocimiento aportado por la *eficacia escolar* para la gestión de los centros debería contemplarse en términos de orientación más que de *recetas*” (Scheerens, 1996:115).

C) CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE CALIDAD

El paso siguiente al establecimiento de acuerdos acerca de los principales factores que han de tenerse en cuenta para valorar la calidad de un sistema o centro educativo consiste en identificar y construir un conjunto coherente de *indicadores de calidad*, capaces de dar cuenta de su grado de logro. Como se ha señalado anteriormente, la calidad de la educación es una realidad compleja y multidimensional, que no resulta directamente accesible. En consecuencia, resulta necesario disponer de instrumentos que nos permitan aproximarnos a ella de manera indirecta. Esos instrumentos son precisamente lo que ha dado en denominarse *indicadores*, cuya característica fundamental consiste en el hecho de constituir signos o señales capaces de captar y representar aspectos de una realidad no directamente asequibles al observador. Así, por seguir con ejemplos anteriores, podemos aproximarnos a la valoración de los resultados alcanzados en un sistema educativo por medio de las tasas de progresión escolar o de titulación, de las calificaciones académicas otorgadas por los profesores, de las tasas de acierto en una prueba construida al efecto o de las tasas de incorporación al mercado laboral, por citar varias posibilidades. Del mismo modo, podría valorarse el *clima escolar* de una institución mediante el grado de satisfacción expresado por los distintos sectores de la comunidad escolar en relación con los otros.

Todos esos datos, tasas, porcentajes de respuesta o de acierto, constituyen otros tantos indicadores, bien del sistema, bien del centro educativo. Su pro-

pósito fundamental consiste en reducir la complejidad del ámbito al que se refieren a una colección manejable de datos significativos, permitiendo su interpretación y su diagnóstico, apoyando los procesos de toma de decisiones y orientando la acción. Dada la complejidad inherente a la realidad analizada, muchas veces no bastará con construir un solo indicador, sino que habrá que recurrir a una combinación de varios, cada uno de los cuales enfoca una parcela determinada de aquélla. De ahí que tienda con mayor frecuencia a hablarse de *sistemas de indicadores* que de *indicadores* singulares.

La identificación de indicadores es una tarea de importancia capital, pues supone en última instancia la selección de los rasgos que se consideran más relevantes y significativos desde el punto de vista cualitativo. La célebre definición de Oakes, que se refiere al indicador como “un estadístico referido al sistema educativo, que revela algo sobre su funcionamiento o salud” (Oakes, 1986), implica la selección previa de algunos aspectos relevantes y significativos de la realidad educativa, cuya valoración resulta clave para la emisión de juicios cualitativos sobre la misma. La negociación del sentido y el significado de la calidad a la que antes se hacía mención abarcaría también en un segundo momento a la identificación de los principales indicadores que permiten su control, ya que éstos constituyen la concreción operativa de aquellos criterios generales.

De manera semejante a lo que hacíamos anteriormente, es necesario distinguir aquí adecuadamente entre *indicadores educativos* e *indicadores de la calidad de la educación*. La diferencia fundamental entre aquéllos y éstos consiste en que los segundos precisan de una definición previa de la *calidad* y una delimitación de sus principales factores. En realidad, la mayor parte de las iniciativas actuales de elaboración de indicadores educativos precinden de una definición semejante, por lo que no suelen incluir en su título la referencia a la calidad. Podría decirse que iniciativas como las emprendidas por la OCDE (con su célebre Proyecto INES y las sucesivas ediciones de *Education at a Glance / Regards sur l'éducation*) o por el Ministerio francés de Educación (con su publicación anual de *L'Etat de l'école*) han adoptado un enfoque modesto y realista en la producción de indicadores, que no llega a establecer prioridades entre ellos con vistas a realizar una valoración de la calidad de la educación.

En mi opinión, este modo de proceder resulta recomendable en el estado actual de avance de la evaluación educativa. La denominación de *in-*

dicadores de calidad de la educación debería reservarse para aquellas ocasiones y circunstancias en que se ha efectuado una definición previa de qué rasgos deben incluirse en la noción de *calidad*, así como una delimitación de sus principales factores y una negociación acerca de los indicadores que mejor se adecuan a unos y otros. Estas circunstancias son excepcionales en la mayor parte de las iniciativas actuales, motivo por el cual debe administrarse con cautela la referencia a los *indicadores de calidad*.

Para cerrar este apartado es necesario señalar que, al igual que hablábamos antes de criterios *identificadores* y *predictores* de la calidad, también pueden construirse indicadores de ambos tipos. Los primeros pretenden aportar información que permita afirmar si se ha conseguido o no los niveles de calidad deseables y esperables, mientras que los segundos permiten valorar en qué medida se cumplen los criterios que permiten predecir la mejora cualitativa. Aunque en el lenguaje habitual no suele establecerse una adecuada diferencia entre ambos tipos de indicadores, desde el punto de vista conceptual es importante dicha distinción.

D) ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS Y PROGRAMAS COHERENTES DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

Por último, una vez negociado el significado de la calidad entre los diversos actores educativos, realizada la identificación de los criterios y los factores que permiten su definición y su predicción y contruidos los indicadores más adecuados para representarla y hacerla operativa, el último paso de la estrategia propuesta consiste en establecer los mecanismos y los programas adecuados para proceder a su evaluación. Dicho de otro modo, ello supone que las tareas de negociación, identificación y operacionalización de la calidad de la educación deben preceder a su evaluación.

A pesar de la coherencia de tal estrategia, su viabilidad y adecuación pueden parecer limitadas a la vista de la experiencia internacional en este campo. En efecto, son cada vez más los sistemas educativos que han puesto en marcha programas sistemáticos de evaluación de la educación, cubriendo un número creciente de ámbitos, como se veía más arriba. Pero el hecho de haber puesto en marcha tales programas no quiere decir que se hayan resuelto los problemas de conceptualización e identificación de lo que sea una educación

de calidad. Más bien al contrario, las paradojas y los dilemas de la calidad que antes se apuntaban son cada vez más evidentes en muy diversos contextos nacionales (Tiana, 1996b).

El reconocimiento de esa contradicción pudiera llevar a concluir que el análisis hasta aquí realizado encierra un grave contrasentido, que amenaza su validez. No obstante, la sospecha se disipa en cuanto introducimos una distinción que resulta necesaria: efectivamente, el que la evaluación constituya el último paso de un proceso lógico no quiere decir que también sea el último elemento desde el punto de vista operativo. De hecho, la experiencia es más bien la contraria: la mayoría de los países han iniciado sus programas de evaluación sin haber afrontado previamente la tarea de clarificación y negociación del significado de la calidad de la educación ni acordado sus criterios e indicadores. Y ello se debe a varias y buenas razones, entre las que destacan la experiencia acumulada por la teoría y la práctica de la evaluación en las últimas décadas, las dificultades inherentes a la tarea de definir la calidad y la necesidad de dar pasos concretos en favor de la mejora cualitativa de la educación, aun sin estar en condiciones de definirla.

En consecuencia, nos encontramos en una situación en la que sabemos bastante bien cómo evaluar diversos aspectos de la realidad educativa e incluso hemos comenzado a afrontar decididamente esa tarea. El problema está en que a veces definimos ese empeño como una *evaluación de la calidad de la educación*. La posición que se mantiene reiteradamente en este trabajo reclama una mayor prudencia a la hora de utilizar esa expresión. Es cierto que en muchos de nuestros países estamos evaluando diversos aspectos de la educación, pero no es verdad, en cambio, que la calidad sea siempre el objeto de esa evaluación.

Si el desarrollo reciente de la evaluación educativa responde a unas demandas y unas necesidades claramente expresadas entre nosotros, no siempre es el resultado de una reflexión sistemática y estratégica acerca de los problemas planteados por la calidad de la educación y los medios más adecuados para mejorarla.

Tampoco debe concluirse que aquí se abogue por abandonar la línea de actuación seguida en los últimos tiempos y se preste menos atención a la tarea evaluadora. Una propuesta tal no tendría sentido ni sería realista. Lo que en este trabajo se mantiene es que el avance registrado en este ámbito en los últimos años permite afrontar el debate sobre la calidad de la educación y la práctica de su evaluación sobre nuevas bases. Ya no basta simplemente con evaluar diversos aspectos de la realidad educativa (aunque haya que seguir haciéndolo), sino que parece llegado el momento de vincular esa tarea a una reflexión sistemática sobre ese concepto tan ambiguo, polisémico, complejo y huidizo que es el de calidad. Si se argumentaba más arriba que ese término se ha situado (debido a poderosas razones) en el centro del discurso educativo, merece la pena dejar de utilizarlo simplemente como bandera o programa, para emplearlo de manera coherente. Y esa utilización reflexiva y constructiva supone adoptar una estrategia del tipo de la que aquí se propone. Al menos, vale la pena valorar y discutir la propuesta contenida en estas páginas.

Para terminar, querría enlazar estas palabras con una idea que se exponía más arriba: si el propósito de mejora constituye una exigencia ineludible de la actividad evaluadora, es aún más perentorio cuando hablamos de evaluar la calidad de la educación. Poco sentido tendría adentrarnos en un campo tan resbaladizo e inseguro como hemos comprobado que es éste, si no es para contribuir decididamente a la mejora de las instituciones que sometemos a evaluación.

Frente a las iniciativas de evaluación que pretenden solamente emitir juicios de uno u otro tipo, o cuyo propósito oculto consiste en justificar decisiones tomadas con anterioridad, o que se conciben como instrumentos al servicio de una estrategia particular, o que se deslumbran con el conocimiento logrado sin reparar en que la intervención realizada puede afectar profundamente a las personas e instituciones implicadas, es hora de volver a reclamar la concepción de la evaluación como una herramienta al servicio de la mejora de las instituciones y realidades educativas, por encima de otros fines por excelsos que sean.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez-Tostado, C. *La calidad de la educación: análisis de un discurso*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1989.
- De la Orden, A. "La calidad de la educación", *Bordón*, vol. 40, núm. 2, 1988, pp. 149-161.
- Gento Palacios, S. *Instituciones educativas para la calidad total*, Madrid, La Muralla, 1996.
- House, E. *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*, Newbury Park, Londres y Nueva Delhi, Sage, 1993.
- López Rupérez, F. *La gestión de calidad en educación*, Madrid, La Muralla, 1994.
- Oakes, J. *Education Indicators. A guide for policy-makers*, New Brunswick, Center for Policy Research in Education, 1986.
- OCDE. *Compulsory Schooling in a Changing World*, París, OCDE, 1983.
- OCDE. *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Barcelona - Buenos Aires - México; Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia, 1991.
- OCDE. *High-Quality Education and Training for All*, París, OCDE, 1992.
- OCDE. *Performance Standards in Education. In Search of Quality*, París, OCDE, 1995.
- Santos, M.A. "Los (ab)usos de la evaluación", *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 215, 1993, pp. 70-73.
- Scheerens, J. *Effective Schooling: Research, Theory and Practice*, Londres, Cassell, 1992.
- Scheerens, J. "Can the School Effectiveness Knowledge Base Guide School Management?", en *II Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Docentes. II International Conference on School Management*, Bilbao, ICE de la Universidad de Deusto, 1996, pp. 98-119.
- Sociedad Española de Pedagogía. *La calidad de los centros educativos*, Alicante, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert y Caja de Ahorros Provincial de Alicante, 1988.
- Tedesco, J. C. *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Madrid, Anaya, 1995.
- Tiana, A. "La evaluación de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 10, 1996a, pp. 37-61.
- Tiana, A. "Los dilemas de la calidad y el papel de la evaluación", *Temas para el Debate*, núm. 20, 1996b, pp. 46-51.





LA MEJORA DE LA CALIDAD Y DE LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN: RETOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS

ANDREAS SCHLEICHER

Coordinador del Informe PISA de la OCDE

EL ARTÍCULO ANALIZA LAS POLÍTICAS QUE LOS DIFERENTES PAÍSES HAN PUESTO EN marcha para lograr crear una profesión rica en conocimiento, en la cual los responsables de impartir los servicios educativos en primera línea tengan tanto la autoridad para actuar como la información necesaria para hacerlo de modo inteligente. El análisis se centra en la formulación de estándares educativos, en su supervisión y seguimiento, en la forma de facilitar información sobre el rendimiento a quienes están encargados de proporcionar los servicios educativos, y a las recompensas y ayudas que se derivan de dicho rendimiento.

ORIGINALMENTE SE GRADUÓ EN FÍSICA Y POSTERIORMENTE COMPLETÓ SU MAESTRÍA EN Ciencias en el Departamento de Matemáticas de la Universidad Deakin de Australia (1992). Actualmente es Jefe de la División de Análisis e Indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Entre las actividades principales de la División incluye el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), una evaluación a través de la cual los países evalúan y comparan los conocimientos de los estudiantes así como las habilidades en tres materias específicas en la educación básica. También está a cargo del Programa Indicativo de Educación (INES) el cual desarrolla y analiza los indicadores comparativos internacionales, centrándose en las fuerzas y debilidades en el sistema educativo cuyos resultados se publican anualmente en la publicación de la OCDE *Panorama de la educación*. Antes de ingresar a la OCDE, Andreas Schleicher fue Subjefe de la División de Indicadores y Estadísticas en el departamento de la Dirección de Educación, Empleo y Asuntos Laborales y Sociales (1997-2002); Gerente de proyecto en el Centro para la Innovación e Investigación Educativa (CERI) (1994-1996); Director de análisis en la Asociación Internacional para el Logro Educativo (IEA) en el Instituto Holandés de Investigación en Educación (1993-1994); y Coordinador Internacional para el Estudio de la Lectura del IEA en la Universidad de Hamburgo, Alemania (1989-1992). En 2003 le fue concedido en Alemania el Premio “Theodor Heuss” por su “ejemplar compromiso democrático” en su participación en el debate público acerca de PISA 2000. En 2002 se le concedió también el premio “Educación y libertad en el ámbito educativo” por la Asociación Española de Escuelas Privadas, y en 1993 recibió el premio “Bruce Choppin” por la tesis de su maestría.



LA MEJORA DE LA CALIDAD Y DE LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN: RETOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS

ANDREAS SCHLEICHER

Coordinador del Informe PISA de la OCDE

INTRODUCCIÓN

CUANDO AUMENTA LA PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE alcanzan calificaciones altas en los exámenes, algunas personas sostienen que el sistema educativo ha mejorado, mientras que otras afirman que son los requisitos para la obtención de tales calificaciones los que se han rebajado. Detrás de la sospecha de que unos mejores resultados reflejan unos criterios más laxos subyace a menudo la creencia de que el rendimiento global en educación no puede elevarse.

Estudios internacionales, como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE, muestran, sin embargo, que algunos países rinden mucho más que otros, y proporcionan pruebas convincentes de que un buen rendimiento educativo y, desde luego, su mejora, es posible.

El rendimiento de los alumnos de 15 años en materias curriculares clave en países como Finlandia, Canadá o Japón reveló que la excelencia en educación es un objetivo alcanzable y que puede lograrse a un coste razonable. Igualmente importante es el hecho de que estos países demuestran que, con independencia de su ubicación geográfica en Europa (como Finlandia), América del Norte (como Canadá) o Asia (como Japón), los sistemas educativos pueden tener éxito a la hora de conjugar unos altos niveles de rendimiento con una distribución socialmente equitativa de las oportunidades de aprendizaje. También muestran que un pobre rendimiento de los alumnos en la escuela no tiene por qué ser consecuencia directa de un entorno socioeconómico desfavorecido.

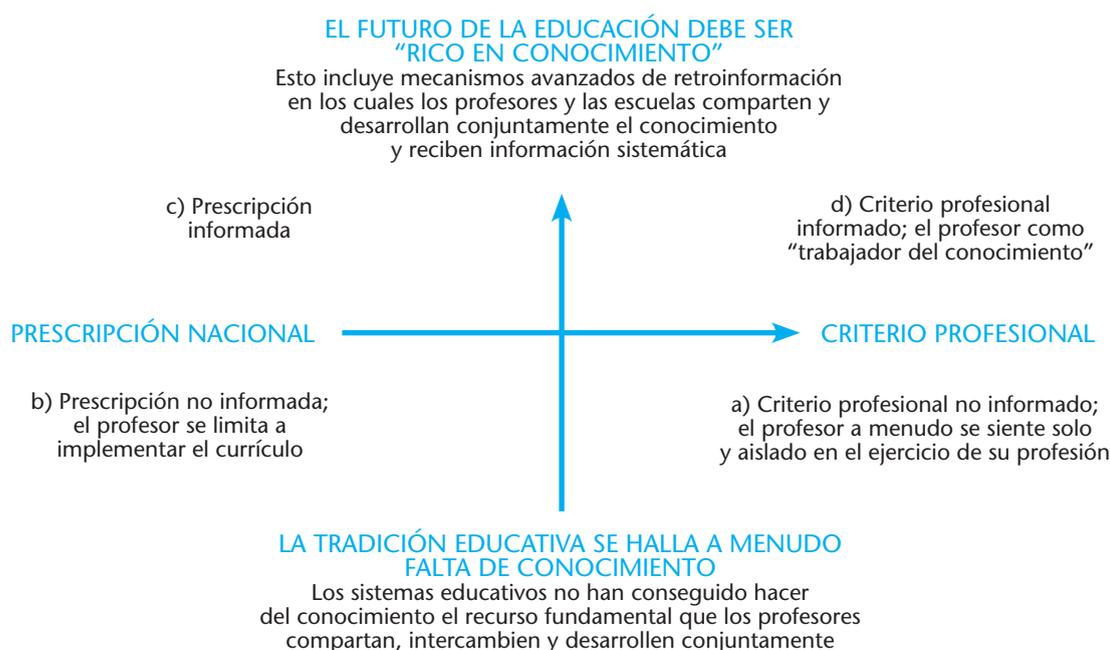
Los 30 países pertenecientes a la OCDE, y más de otros 20 países, están utilizando el PISA para obtener una perspectiva externa sobre sus propios sistemas educativos. Todos ellos pueden verse espolcados por ciertos aspectos del rendimiento de los demás para elevar sus propias expectativas, y muchos han recorrido ya un largo trecho en el camino de entender mejor su propio rendimiento. Dinamarca encargó una revisión de sus políticas educativas en relación con aquellas áreas en las que Finlandia obtenía, según el PISA, resultados claramente superiores (OECD, 2004a). Alemania ha vinculado la situación general del rendimiento internacional con las áreas de contenido que considera importantes en nivel nacional (OECD, 2004a). Australia y Canadá se han embarcado en un estudio longitudinal para evaluar la medida en que las habilidades, actitudes y motivaciones de los alumnos con respecto al aprendizaje en la escuela configuran su trayectoria formativa y profesional posterior (HRDC, 2004). Y una serie de países están evaluando a todos sus alumnos, no sólo a una muestra como hace el PISA, con objeto de realizar un seguimiento de los centros de enseñanza y del sistema educativo en su conjunto para obtener datos con los que documentar las decisiones clave que afectan al aprendizaje de los alumnos en el nivel en el que han de tomarse.

El seguimiento muestra la situación tal cual es. Las comparaciones con otros países pueden indicar si es posible alcanzar mayores cotas, pero el seguimiento por sí mismo no mejora el rendimiento. Los resultados de las comparaciones internacionales plantean, por tanto, la cuestión de qué pueden hacer los países para ayudar a sus alumnos a aprender mejor, a sus profesores a enseñar mejor y a sus escuelas a ser más eficaces. Un estudio como PISA no puede por sí solo identificar con total claridad relaciones de causa-efecto entre ciertos factores y los resultados educativos, especialmente con respecto al aula y a los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en ella. Sin embargo, sí puede distinguir aquellos factores que empíricamente aparecen como rasgos “universales” que favorecen un aprendizaje de calidad en la escuela de aquellos otros que son específicos de ciertas culturas o sistemas. Así, los análisis cualitativos pueden enriquecer el panorama y tratar de identificar las políticas y las prácticas que apuntalan el éxito.

Profundizar en este debate es el objetivo de la Semana Monográfica del presente año.

FIGURA 1.

HACIA UN FUTURO EDUCATIVO "RICO EN CONOCIMIENTO"



Un rasgo común patente en muchos de los países que muestran un buen rendimiento, según el PISA, es que están tratando cada vez más de hacer de la educación una profesión "rica en conocimiento" (ver la Figura 1). Este enfoque es relativamente nuevo y está apareciendo sólo de una manera gradual. Por supuesto, la educación ha sido siempre una industria del conocimiento en el sentido de que sus prácticas se van transformando gracias al conocimiento acumulado sobre la eficacia de sus propias prácticas. Esto contrasta con otros muchos campos en los que las personas comienzan su vida profesional esperando que su práctica se verá transformada por la investigación. Ciertamente, existe también en educación un amplio campo de investigación, pero en su gran parte no está relacionado con el tipo de aprendizaje real que representa el objeto de la educación formal. Incluso aquel que sí lo está tiene un impacto insuficiente cuando la educación se desarrolla como una industria artesanal, en la que la práctica docente se va construyendo a partir de una especie de sabiduría popular sobre lo que funciona o no. En consecuencia, los sistemas educativos encuentran a menudo dificultades a la hora de facilitar a escuelas y profesores la posibilidad de compartir, desarrollar conjuntamente e implementar el conocimiento acerca de su trabajo y de su desempeño. Aunque quienes gestionan los sistemas educativos puedan llegar a tener acceso a algunos datos sobre el rendimiento escolar, aquellos que proporcionan los servicios educativos en la escuela a menudo no lo tienen, o han de superar los obstáculos que plantea la traslación de tal conocimiento a la práctica real en el aula.

Algunos países dejan el establecimiento de políticas y prácticas docentes enteramente en manos de los profesores y las escuelas. Sin embargo, se necesita capacitación para desarrollar capacidad, y si se parte de una capacidad insuficiente en la escuela, el criterio profesional no informado en el nivel de aula o de centro escolar a menudo conduce a un bajo rendimiento y a unos resultados escolares *sui generis*. Es más, en un entorno pobre en conocimiento, las escuelas y los profesores a menudo terminan por trabajar en soledad (ver cuadrante inferior derecho en la Figura 1).

Otros países prescriben el desarrollo educativo de forma centralista, de modo que la tarea que queda a escuelas y profesores es principalmente la de implementarlo; pero esto a menudo ha llevado a los profesores a la desmoralización, ya que deben aplicar unos currículos que les vienen prescritos y que ellos no sienten como propios (ver cuadrante inferior izquierdo en la Figura 1). Ciertos países han comenzado a conjugar la prescripción con la delegación de responsabilidad, con una información valiosa y con la fijación de metas claras, así como con el acceso al conocimiento de mejores prácticas y al desarrollo profesional de calidad, con el objetivo de dar a los centros de enseñanza y a los profesores un papel que desempeñar en el desarrollo y en la mejora educativas (ver cuadrante superior izquierdo en la Figura 1). Esta "prescripción informada" tiene la virtud de proporcionar buenas ideas a un sistema que no dispone de ellas, y existen desde luego numerosos ejemplos donde la presión por cumplir con las directivas centrales ha logrado la consecución rápida de cambios a gran escala. La desventaja, sin embargo, ha sido muchas veces la aparición de una cultura de dependencia y una reducida autonomía profesional.

En última instancia, por consiguiente, el reto para los sistemas educativos modernos es crear una profesión rica en conocimiento, en la cual los responsables de impartir los servicios educativos en primera línea tengan tanto la autoridad para actuar como la información necesaria para

hacerlo de forma inteligente, con acceso a sistemas de ayuda eficaces que les apoyen a la hora de trabajar con una clientela de padres y alumnos cada vez más diversa.

Mediante el análisis de los sistemas educativos y las políticas que los diferentes países han puesto en marcha para lograr ese fin, nos centramos en el siguiente aspecto de la política y la práctica educativas:

Muchos consideran que la base de una reforma educativa es una visión estratégica de los objetivos educativos que están claramente definidos y compartidos por las diversas partes interesadas en la educación.

Por tanto, haremos una revisión de las aproximaciones a la definición, implementación y seguimiento de los estándares de calidad en la educación. Analizaremos también los enfoques de la evaluación y del seguimiento para una implementación satisfactoria de los estándares educativos.

Este tema será tratado en dos partes:

- En la primera se identifican los importantes retos para la política y la práctica educativas que emergen del análisis comparativo internacional.
- En la segunda se ilustran las respuestas ofrecidas por las políticas nacionales a estos retos.

El trabajo se inspira en un informe desarrollado por el Instituto Alemán para la Investigación Educativa Internacional (DIPF) (OECD, 2004a), que utilizó a seis grupos de trabajo –compuestos por expertos nacionales en seis países distintos– para identificar las características más importantes de sus respectivos sistemas, especialmente aquellas que promovían el cambio. De igual manera, se sirve del reciente informe de la OCDE titulado “La importancia del profesorado: cómo atraer, capacitar y retener a los profesores eficaces” (*Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*) (OECD, 2005b), en el que se revisa la preparación, la contratación, el trabajo y las perspectivas profesionales de los profesores en los 25 países que cubre el análisis.

DEFINICIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

El desplazamiento del interés de las administraciones, y del público en general, desde el mero control de los recursos y los contenidos de la edu-

cación hacia una atención a los resultados y la búsqueda de entornos ricos en conocimiento para el desarrollo educativo ha conllevado, en muchos países, el establecimiento de estándares de calidad del trabajo de las instituciones educativas. Sin embargo, los enfoques con que los países abordan la fijación de estándares varían desde la definición de objetivos educativos generales y áreas de competencia hasta la formulación de concisos criterios de evaluación sobre el rendimiento en unas materias curriculares bien definidas. En este contexto, éstas son algunas de las cuestiones sometidas a un amplio debate: ¿Dónde, en este continuo que va desde los objetivos generales hasta los criterios de evaluación específicos, los estándares contribuyen de manera más eficaz a mejorar el rendimiento educativo? ¿Cómo pueden los estándares aprovecharse mejor para elevar las aspiraciones de la educación, proporcionar transparencia sobre los objetivos y contenidos educativos y proveer un marco de referencia útil para los profesores de modo que puedan comprender y fomentar el aprendizaje de los alumnos al tiempo que evitan los riesgos de reducir el currículo y la enseñanza a los exámenes?

Algunos países han superado la fijación de estándares educativos como meros patrones de medida para establecer cotas de rendimiento que los alumnos de una cierta edad o nivel educativo deben alcanzar. En estos países a menudo se mantiene un vivo debate sobre la forma en que estas metas pueden definirse de la mejor manera para garantizar una calidad mínima en los resultados educativos, al tiempo que se elevan el rendimiento y las expectativas para todos los estudiantes, incluyendo tanto a quienes parten con determinadas desventajas como a los que muestran ciertos talentos. Y los países han encontrado respuestas bastante diferentes a esta cuestión. Inglaterra, por ejemplo, define un rendimiento medio del alumno al final de cada ciclo clave (*key stage*, en su terminología). Finlandia y Suecia establecen unos estándares de rendimiento mínimos, que todos los alumnos deben alcanzar en determinados niveles educativos, así como unos estándares de excelencia. Otros países, como Francia, emplean estándares normativos de rendimiento más tradicionales, en los cuales el rendimiento de alumnos y escuelas se evalúa según la desviación que muestre con respecto a una media establecida a nivel nacional o a nivel del centro escolar.

Los centros de enseñanza pueden generar también importantes diferencias en la orientación del rendimiento educativo. Los resultados del PISA confirman otra serie de investigaciones que sugieren que los alumnos alcanzan su mejor rendimiento en un entorno positivo de aprendizaje que esté orientado a los resultados. El PISA muestra que los estudiantes y las escuelas rinden mejor en un clima caracterizado por las altas expectativas y la predisposición al esfuerzo, el disfrute con el aprendizaje, un clima de fuerte disciplina y unas buenas relaciones entre alumnos y profesores. Entre estos aspectos, la percepción por parte de los estudiantes de sus relaciones con los profesores y el clima disciplinario del aula son los que arrojan una relación más estrecha con el rendimiento de los alumnos en los distintos países. Las percepciones de los estudiantes acerca de la medida en que los profesores conceden importancia al rendimiento académico y son exigentes con sus alumnos tienden a demostrar también una relación positiva con el rendimiento, aunque con menos fuerza.

Los estándares de rendimiento sólo pueden funcionar si se implementan y se evalúan de manera uniforme. Las valoraciones del rendimiento de los alumnos son en la actualidad habituales en muchos países de la OCDE, y a menudo los resultados son ampliamente difundidos y sometidos al debate público, así como al análisis de quienes están implicados en

la mejora escolar. Sin embargo, sigue produciéndose una gran variación dentro de cada país, y entre países, en cuanto al fundamento de los sistemas de valoración y la naturaleza de los instrumentos que se aplican. Los métodos empleados en los países de la OCDE incluyen diferentes formas de valoración externa, evaluación externa o inspección, y el control de calidad y la autoevaluación de los propios centros de enseñanza. Hay también opiniones divergentes en cuanto a la manera en que los resultados de las evaluaciones y valoraciones pueden y deben usarse. Algunos los entienden fundamentalmente como herramientas con las que poner de manifiesto las mejores prácticas e identificar problemas comunes con objeto de animar a profesores y escuelas a mejorar y desarrollar unos entornos de aprendizaje más cooperativos y productivos. Otros amplían el alcance de su propósito hasta verlos como medio para apoyar la impugnación de los servicios públicos o el uso de mecanismos de mercado a la hora de asignar recursos (por ejemplo, publicando los resultados comparativos para facilitar la elección por parte de los padres o asignando fondos en función del número de alumnos). Estas cuestiones conducen a la pregunta de qué tipo de cotas de rendimiento se están usando y comunicando a las distintas partes interesadas, incluyendo padres, profesores y centros de enseñanza.

Como media entre los países de la OCDE, el PISA muestra que 23% de los alumnos de 15 años acude a centros de enseñanza en los que se emplean pruebas estandarizadas al menos tres veces al año, mientras que en Corea y Nueva Zelanda esto ocurre con más de la mitad de los estudiantes. Por el contrario, el PISA revela que, en la misma proporción, nunca se utilizan evaluaciones estandarizadas para alumnos de 15 años, y en Austria, Bélgica, Alemania y Suiza esto se cumple para la mitad o más de los estudiantes de esa edad (ver datos en www.pisa.oecd.org).

Los trabajos del alumno suponen otra forma de evaluación que, como media entre los países de la OCDE, tiende a utilizarse de manera más frecuente que las pruebas estandarizadas. La media en estos países indica que 43% de los directores de centros de enseñanza afirma que los trabajos se emplean al menos tres veces al año para evaluar a los alumnos de 15 años, aunque en Brasil, Dinamarca, Islandia, Japón, México y España esto mismo vale en una proporción de entre 75 y 96%.

Las valoraciones personales de los profesores se usan incluso con mayor frecuencia para evaluar a los alumnos de 15 años. Como media entre los países de la OCDE, este método se emplea con 75% de los estudiantes al menos tres veces al año. Finalmente, 92% de los alumnos está matriculado en centros escolares en los que se aplican pruebas elaboradas por los propios profesores como instrumento para evaluar a los estudiantes de 15 años.

Resulta difícil establecer a nivel nacional una relación entre el uso de las evaluaciones y los resultados del aprendizaje, no sólo porque tales evaluaciones difieren ampliamente en cuanto a su naturaleza y calidad, sino también porque las políticas y prácticas de evaluación se aplican a menudo de forma diferente según los tipos de centros de enseñanza y de programas. Sin embargo, en el caso de las pruebas elaboradas por los profesores, se aprecia una tendencia a que los centros donde éstas se aplican con mayor frecuencia presenten un mejor rendimiento (OECD, 2004c). Por ejemplo, como media entre los países de la OCDE, los alumnos que acuden a escuelas donde se emplean las pruebas elaboradas por los profesores dos veces al año o menos obtuvieron una puntuación promedio de 471 puntos PISA en la escala de matemáticas, mientras que los matriculados en centros donde las pruebas elaboradas por los profesores se usan tres veces al año o más obtuvieron una puntuación de 503. En cambio, el panorama es más con-

fuso en el caso de las pruebas estandarizadas. La frecuencia con la que estas pruebas se utilizan tiende a estar relacionada de forma positiva con el rendimiento del centro en los casos de Grecia, Japón y Corea, mientras que se observa una relación negativa en Italia, Letonia, Luxemburgo y los Países Bajos.

Como se ha apuntado antes, existe un considerable debate en torno a cómo los resultados de las evaluaciones pueden usarse y comunicarse de la manera más adecuada para elevar las aspiraciones de la educación, establecer una transparencia en los objetivos y contenidos educativos y proporcionar un marco de referencia a los profesores con el cual poder comprender y fomentar el aprendizaje de los alumnos.

Los datos del PISA confirman estas diferencias en cuanto a objetivos y estrategias. Como media entre los países de la OCDE, 40% de los alumnos de 15 años está matriculado en escuelas donde se hacen evaluaciones para comparar el rendimiento de su centro con el de otros centros. Sin embargo, mientras que en Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Uruguay esto representa 10% o menos y en Alemania, Grecia, Japón, España y Suiza una proporción de entre 12 y 17%, en Hungría, Nueva Zelanda y Estados Unidos más de 70% de los alumnos de 15 años está matriculado en centros de enseñanza que utilizan las evaluaciones para comparar su propio centro con los niveles de rendimiento alcanzados a escala nacional o de distrito; esto mismo se produce en Austria, Bélgica y Grecia, pero tan sólo en una proporción de entre 6 y 12%. En algunos de estos países, los instrumentos necesarios simplemente no existen, por lo que los alumnos no pueden compararse aunque quisieran (OECD, 2004c).

El uso de evaluaciones para sacar conclusiones acerca de la eficacia de los profesores varía según los países. Como media de los países de la OCDE, 44% de los alumnos de 15 años está matriculado en centros donde se emplean tales prácticas, pero el rango varía desde el 4 y el 11% de Dinamarca y Alemania, respectivamente, hasta el más de 80% de Japón.

Un uso más frecuente de las evaluaciones las relaciona con el seguimiento del progreso del centro de enseñanza (la media de la OCDE es de 69%), facilitando la toma de decisiones sobre la promoción o no de los alumnos (la media de la OCDE es de 79%), o con la información a los padres acerca del avance de sus hijos. Con la excepción de Dinamarca y Túnez, al menos 85%

de los alumnos de 15 años acude a centros en los que se usa la evaluación con este propósito (la media de la OCDE es de 95%).

¿Cómo influyen estas políticas y prácticas en el rendimiento de los alumnos? De nuevo, es difícil dar una respuesta, en especial porque el uso de los resultados obtenidos en las evaluaciones está a menudo estrechamente interrelacionado con otras políticas y prácticas escolares (ver la última sección de este capítulo), pero también porque la relación con el rendimiento se muestra bastante diferente entre los países de la OCDE. En Bélgica, Indonesia, Japón, Corea y los Países Bajos, por ejemplo, los centros de enseñanza que comparan los resultados de sus evaluaciones con el rendimiento a nivel nacional o de distrito rinden mejor (entre 20 y 50 puntos en la escala del PISA) que aquellos que no lo hacen; y, como promedio de la OCDE, los países que emplean la evaluación con este propósito arrojan una ventaja estadísticamente significativa de 9 puntos en el rendimiento. Por el contrario, en Luxemburgo se aprecia una relación estadísticamente significativa, pero de carácter negativo. Como media entre los países de la OCDE, los centros de enseñanza que usan los resultados de las evaluaciones para tomar decisiones acerca de la promoción o no de sus alumnos, y aquellos que los utilizan para informar a los padres acerca del progreso de sus hijos, muestran también una ventaja. Sin embargo, aquí, de nuevo, el panorama es desigual según los países.

Aunque muchos de ellos conceden en la actualidad una considerable importancia al seguimiento de los estándares más que a las cotas nacionales e internacionales como parte de su estrategia para asegurar un buen rendimiento, existen tanto diferencias como similitudes entre los países en sus maneras de enfocar el seguimiento del sistema en términos de objetivos, herramientas de seguimiento empleadas y el modo en que las conclusiones se publican o difunden. Entre los seis países que fueron examinados en detalle en el estudio del DIPF (OECD, 2004a), todos procuraban emplear las conclusiones de las evaluaciones para mantener o mejorar la calidad de sus sistemas educativos y para definir marcos de referencia empíricamente contrastados con los cuales valorar el rendimiento de los individuos, de los centros de enseñanza y del sistema en su conjunto. Sin embargo, más allá de esta base común, las diversas funciones posibles del seguimiento del rendimiento reciben distinto énfasis según los países. En un país de carácter federal

con sistemas escolares autónomos como Canadá, los estudios realizados a nivel nacional ofrecen la posibilidad de establecer comparaciones entre provincias. En Finlandia y Suecia, los responsables políticos utilizan las evaluaciones fundamentalmente para garantizar que los alumnos disfrutaran de las mismas oportunidades educativas con independencia del entorno al que pertenezcan. En Francia se llevan a cabo pruebas empíricas para asegurar que los alumnos rinden según el nivel esperado y que los profesores desempeñan su papel con el nivel de calidad necesario. En los Países Bajos e Inglaterra, la inspección pública proporciona a los centros de enseñanza una información que les puede ayudar a mejorar, pero al mismo tiempo pone un empeño considerable en facilitar sus conclusiones a las distintas partes interesadas para permitir un control público más amplio del desempeño de los centros.

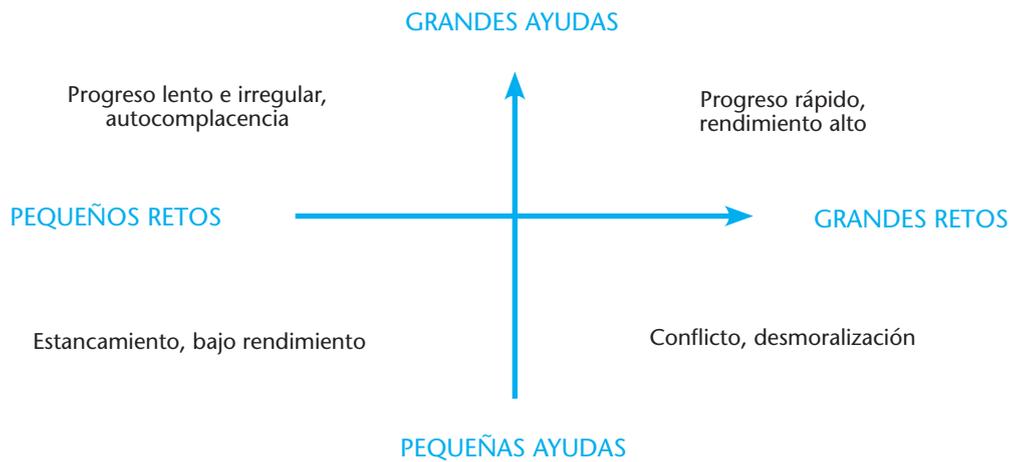
Los países difieren también en las formas que adopta la publicación de los resultados de las valoraciones de los sistemas escolares. En Canadá, por ejemplo, las provincias informan de sus resultados a distintas escalas, desde el propio nivel provincial hasta el nivel del alumno individual (en estudios basados en muestras seleccionadas al azar no resulta apropiado el nivel de alumno y, a veces, tampoco el de centro de enseñanza). Francia e Inglaterra publican las conclusiones de sus pruebas de la manera más accesible posible para presionar al sistema escolar en pos de la mejora, aunque en Francia el mayor énfasis se pone en el conjunto del sistema (no obstante, esto está cambiando), mientras que en Inglaterra los resultados de los centros individuales revisten más importancia. Con independencia de hasta qué punto las conclusiones se hacen extensibles al conocimiento público, se observa en los países examinados un patrón general: todos desarrollan mecanismos para facilitar a los centros una retroinformación individualizada de forma que les ayude a plantearse la manera de mejorar.

EL CASO DE INGLATERRA

La atención sobre este tema se centra en Inglaterra, donde mediante la estrategia “grandes retos, grandes ayudas” se ha conseguido transformar el sistema claramente deficiente de mediados de la década de 1990 y elevar de forma sostenida los niveles educativos. De hecho, puede que no haya otro país en el que el establecimiento e implementación de unos estándares hayan logrado un impacto tan profundo en la política y práctica educativas.

Hopkins utiliza la Figura 2 para resumir 30 años de historia de la educación en Inglaterra y describe el proceso de la manera siguiente: “Tras 10 años de pequeños retos y pequeñas ayudas, a mediados de la década de 1980 el gobierno de Thatcher dedicó una atención extraordinaria a los problemas de la educación. Su respuesta fue aumentar el reto mediante nuevos estándares, nuevas pruebas, nuevo servicio de inspección escolar y una nueva forma de hacer públicas las puntuaciones de los centros de enseñanza. Pero el reto no vino acompañado de una inversión suficiente en salarios para los profesores, de la reducción del número de alumnos por aula, de la mejora de la tecnología, del desarrollo profesional o la modernización de los edificios escolares. Ni tampoco se hizo lo necesario para afrontar los problemas de índole social que, sobre todo en las áreas industriales y en las grandes ciudades más deprimidas, convertían el trabajo de los docentes en una tarea cada día más ardua. El resultado fue la consecución de alguna mejora, pero también la aparición de conflictos y desmoralización. Durante aquellos conflictos, muchos educadores quedaron a la espera de que la elección de un gobierno diferente pudiera traer una reducción del reto y

FIGURA 2.
HACIA UN ENTORNO DE APRENDIZAJE DE “GRANDES RETOS, GRANDES AYUDAS”



un incremento de la ayuda. Pero el nuevo gobierno formado en 1997 no asumió esa visión porque no creía en ella. En su lugar decidió aprovechar las reformas llevadas a cabo por el Partido Conservador, incrementando el reto y, algo muy importante, añadiéndole la ayuda. De aquí la expresión ‘grandes retos, grandes ayudas’” (Hopkins, 2005).

En el mismo informe, Hopkins apunta la manera en que el principio “grandes retos, grandes ayudas” se puede llevar a la práctica política para impulsar la mejora de la escuela.

Hopkins, con la Figura 3, resume la implementación de las políticas correspondientes a cada área mediante los instrumentos en ella mostrados.

Hopkins concluye que “el gobierno de Blair”, tras su victoria electoral en 1997, demostró su capacidad de emplear tanto la información sobre el impacto de las reformas de los últimos años de la década de 1980 y prime-

ros de la de 1990 como el conocimiento de la investigación internacional para justificar y fundamentar su sólido enfoque de la lucha contra el fracaso de los centros de enseñanza.

“Además, también logró llevar a cabo el seguimiento de la implementación de sus políticas mejor de lo que se había hecho hasta entonces, por lo que pudo ajustar y reforzar dicha implementación a medida que se iba desarrollando. Este enfoque funcionó extraordinariamente bien durante un tiempo, gracias sobre todo a las Estrategias para las Competencias Lingüísticas y Matemáticas en los Centros de Primaria...” (Hopkins, 2005).

FIGURA 3.
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO
“GRANDES RETOS, GRANDES AYUDAS”



CUADRO 1.
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Estándares ambiciosos	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares elevados, definidos en el Currículo Nacional. • Realización de pruebas a nivel nacional a las edades de 7, 11, 14 y 16 años. • Programas de enseñanza detallados, basados en las mejores prácticas. • Pruebas World Class opcionales basadas en el 10% superior de la escala de rendimiento del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) de 1995.
Delegación de responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • El centro de enseñanza como responsable que ha de rendir cuentas. • Delegación en los centros de enseñanza de las responsabilidades sobre recursos y personal. • Asignación de fondos en función de alumnos. • Matriculación libre.
Información valiosa / Metas claras	<ul style="list-style-type: none"> • Datos sobre los alumnos individuales, recopilados a nivel nacional. • Análisis del rendimiento en pruebas administradas a nivel nacional. • Datos sobre las cotas alcanzadas anualmente por cada centro de enseñanza. • Comparaciones entre todos los centros que tengan una composición del alumnado similar. • Definición de metas a nivel de distrito y de centro de enseñanza.
Acceso al conocimiento de las mejores prácticas y al desarrollo profesional de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo profesional universalizado y reconocido entre las prioridades nacionales (competencias lingüísticas y matemáticas, tecnologías de la información). • Derecho a la formación en desarrollo del liderazgo. • Página web en la que los estándares aparecen publicados [http://www.standards.dfee.gov.uk]. • Centros de enseñanza de referencia. • Responsabilidad de las áreas locales de educación (Local Education Areas, LEA). • Delegación en los centros de enseñanza de la responsabilidad sobre la financiación del desarrollo profesional. • Reforma de la investigación sobre educación.
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nacional de inspección de centros de enseñanza y áreas locales de educación (LEA). • Todo centro de enseñanza es inspeccionado cada 4-6 años. • Todos los informes de inspección se hacen públicos. • Publicación anual de las metas de rendimiento y los datos correspondientes a los niveles tanto de centro como de distrito.
Intervención en proporción inversa al éxito (Recompensas, Asistencia, Consecuencias)	<p>En centros de enseñanza con alto rendimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad de asumir algún tipo de liderazgo. • Actos de celebración. • Desregulación. • Programa de recompensas según logros de los centros de enseñanza. • Mayor autonomía con respecto al currículo y las condiciones salariales y laborales.
	<p>En todos los centros de enseñanza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de acción derivado de la inspección. • Financiación de la mejora escolar para garantizar la implementación del plan de acción. • Seguimiento del rendimiento a cargo de las áreas locales de educación (LEA).

CUADRO 1.
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Intervención en proporción inversa al éxito (Recompensas, Asistencia, Consecuencias)	<p>En centros de enseñanza con bajo rendimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de acción más prescriptivo. • Posible retirada de la delegación de responsabilidades, incluidas las presupuestarias. • Seguimiento del rendimiento por parte de las autoridades nacionales y de las LEA. • Fondos adicionales para financiar el cambio de rumbo (pero sólo para medidas que hagan factible la mejora).
	<p>En centros de enseñanza fracasados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las mismas medidas que las dispuestas para los centros con bajo rendimiento y, además, las siguientes: • Primer candidato a la hora de considerar el cierre de algún centro. • Plan elaborado por las autoridades del distrito con un plazo límite (máximo 2 años) para que el centro complete un giro radical. • Seguimiento por parte de las autoridades nacionales, llevado a cabo tres veces al año. • Otras posibilidades: comienzo de cero, reconversión del centro en academia urbana o adquisición pública.
	<p>En áreas locales de educación fracasadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervención del gobierno central. • Posible contratación de determinadas funciones con el sector privado.

CONCLUSIONES

DEFINICIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

El debate sobre los estándares educativos subraya la importancia de una “cultura del logro”. Con frecuencia, esta cultura se hace evidente en las expectativas que tienen la sociedad y los padres con respecto a los resultados del aprendizaje y cómo estas expectativas se traducen en la definición y el seguimiento de los objetivos y los estándares de la educación. Los enfoques con que los países abordan la fijación de estándares varían desde la definición de objetivos educativos generales hasta la formulación de concisos criterios de evaluación sobre el rendimiento en unas materias curriculares bien definidas. No obstante, existe aún un considerable debate en torno a la forma en que los estándares pueden aprovecharse mejor para elevar las aspiraciones de la educación, proporcionar transparencia sobre los objetivos y contenidos educativos y proveer un marco de referencia útil para los profesores, de modo que puedan comprender y fomentar el aprendizaje de los alumnos al tiempo que evitan los riesgos de reducir el currículo y la enseñanza a los exámenes.

Los estándares de rendimiento sólo pueden funcionar si se implementan y se evalúan de manera uniforme. Las evaluaciones del rendimiento de los alumnos son, en la actualidad, habituales en muchos países de la OCDE, y a menudo los resultados son ampliamente difundidos y sometidos al debate público, así como al análisis de quienes están implicados en la mejora escolar. Sin embargo, sigue produciéndose una gran variación dentro de cada país y entre países en cuanto al fundamento de los sistemas de evaluación y la naturaleza de los instrumentos que se aplican. Los métodos empleados en los países de la OCDE incluyen diferentes formas de



evaluación externa, valoración externa o inspección, y el control de calidad y la autoevaluación de los propios centros de enseñanza. Hay también opiniones divergentes en cuanto a la manera en que los resultados de las evaluaciones y valoraciones pueden y deben usarse. Algunos los entienden fundamentalmente como herramientas con las cuales poner de manifiesto las mejores prácticas e identificar problemas comunes con objeto de animar a profesores y escuelas a mejorar y desarrollar unos entornos de aprendizaje más cooperativos y productivos. Otros amplían el alcance de su propósito hasta verlos como medio para apoyar la impugnación de los servicios públicos o el uso de mecanismos de mercado a la hora de asignar recursos (por ejemplo, publicando los resultados comparativos para facilitar la elección por parte de los padres o asignando fondos en función del número de alumnos). Estas cuestiones conducen a la pregunta de qué tipo de cotas de rendimiento se están usando y comunicando a las distintas partes interesadas, incluyendo padres, profesores y centros de enseñanza.

La formulación de objetivos y estándares educativos, así como la supervisión de su cumplimiento, se consideran habitualmente como prerequisites para elevar los niveles de rendimiento y están firmemente establecidos en la mayoría de los países que obtuvieron buenos resultados en el PISA. Pero los retos más complicados consisten en facilitar información sobre el rendimiento a quienes están encargados de proporcionar los servicios educativos, fundamentalmente profesores y directores de centros; en establecer las recompensas, los sistemas de ayuda y las consecuencias que se derivan de dicho rendimiento, y en combinar una estructura de gobierno en la que se delega la responsabilidad en la primera línea de actuación educativa con una distribución equitativa de las oportunidades de aprendizaje.

Finalmente, la mejora de los niveles de rendimiento radica principalmente en la eficacia de los sistemas de apoyo, tanto si se localizan en el centro de enseñanza como si se ofrecen en instituciones especializadas que proporcionan orientación profesional y asistencia a los profesores y a la dirección del centro. Los países han dispuesto diversos tipos de sistemas de ayuda. Algunos principalmente procuran afrontar la heterogeneidad del alumnado con servicios que se dirigen a las necesidades de los estudiantes individuales, incluyendo la educación especial o la asistencia social, así como la orientación escolar y profesional. Otros establecen redes de centros y relaciones entre centros y otras instituciones con la intención de facilitar la mejora del rendimiento de profesores y escuelas. Algunos países mantienen estructuras independientes de apoyo profesional, mientras que otros integran los sistemas de apoyo en la administración escolar, la inspección escolar o el sector académico.





CAMBIO EDUCATIVO Y EVALUACIÓN DE ESCUELAS

ÁLVARO MARCHESI

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

UN MUNDO CAMBIANTE, INMERSO EN PROCESOS ECONÓMICOS Y DE INFORMACIÓN globalizadores, es el contexto en que se inscriben los cambios educativos actuales. ¿Evaluar para controlar o mejorar? ¿Evaluación externa o interna? ¿A quién va destinada la información que proporciona la actividad evaluadora? ¿Qué tipo de información? Son algunos de los dilemas que se tratan en este trabajo, así como los modelos aplicados en la evaluación de las escuelas, para finalmente exponer el modelo desarrollado por el Instituto IDEA basado en una red de escuelas que se está llevando a la práctica en España, Brasil, Chile, México y Portugal.

CATEDRÁTICO DE PSICOLOGÍA EVOLUTIVA Y DE LA EDUCACIÓN EN LA UNIVERSIDAD Complutense de Madrid. Asesor del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA). Profesor en las Universidades de la Autónoma de Madrid, La Laguna y Salamanca. Director General de Renovación Pedagógica y Secretario de Estado de Educación (1986-1996), etapa en que se diseñó y aplicó la reforma educativa contemplada en la LOGSE. Consultor de la OCDE y de la UNESCO en temas de reforma educativa, evaluación de escuelas e integración de alumnos con necesidades educativas especiales.

Últimos libros publicados:

- (con Elena Martín) *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*, Madrid, Alianza, 1998.
- (con César Coll y Jesús Palacios) *Trastornos del desarrollo y necesidades educativas especiales*, Madrid, Alianza, 1999.
- *Controversias en la educación española*, Madrid, Alianza, 2000.
- *La evaluación de la educación secundaria*, Madrid, Fundación Santa María, 2002.
- (con Carlos Hernández Gil) *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*, Madrid, Alianza, 2003.
- *Qué será de nosotros los malos alumnos*, Madrid, Alianza, 2004.



CAMBIO EDUCATIVO Y EVALUACIÓN DE ESCUELAS¹

ÁLVARO MARCHESI

Catedrático de la Universidad
Complutense de Madrid

EL SIGNIFICADO DEL CAMBIO EDUCATIVO

LA SOCIEDAD ESTÁ VIVIENDO UN PROCESO DE CAMBIO de enorme profundidad que está convulsionando la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos e incluso el propio significado de la educación. Las características de estos cambios han sido analizadas ampliamente por lo que ahora basta con enumerarlas para que ayuden a comprender los cambios educativos necesarios: la globalización de las relaciones internacionales en todos los ámbitos, lo que supone mayor competitividad económica, mayor impacto mundial de los problemas específicos y menor autonomía de los países para adoptar decisiones propias; el incremento imparable de la información y de las comunicaciones; la mayor movilidad y exigencia en el mundo laboral; las nuevas formas de organización familiar y de establecer las relaciones interpersonales; la mayor dificultad para construir un mundo de valores y de sentido de la acción personal; y el riesgo de que se incrementen las diferencias entre los países ricos y pobres y entre los sectores sociales con mayores y menores ingresos de cada país.

No es extraño, por ello, que los cambios eficaces y duraderos en el ámbito educativo exijan enfoques globales, sistémicos, interactivos y contextualizados, y que las evaluaciones del funcionamiento de las escuelas reclamen, de forma coherente, similares planteamientos. Las investi-

gaciones sobre las escuelas eficaces (Mortimore, 1998) han destacado la importancia de una perspectiva multidimensional para comprender la realidad de las escuelas. Un enfoque de estas características debe ser capaz de analizar los procesos de la escuela, el impacto y el reconocimiento de la tarea del director, la coordinación entre los maestros, la enseñanza en el aula, los progresos educativos de los alumnos y la valoración de los padres, de los maestros y de los alumnos sobre el funcionamiento de su escuela.

Junto a estos factores, que dependen en gran medida de la acción del equipo de profesores de la escuela, existe otra dimensión que condiciona profundamente la labor educativa: el contexto sociocultural. Su influencia en los resultados académicos que obtienen los alumnos ha sido ampliamente destacada (Sammons *et al*, 1994). Como señalan de forma directa e impactante Mortimore y Whitty (1997), el factor individual más significativo que diferencia a las escuelas con mayor éxito académico es que sólo una pequeña parte de sus alumnos proceden de hogares en situación de desventaja social. Por ello, las evaluaciones de las escuelas que no tienen en cuenta el nivel inicial de los alumnos y su contexto sociocultural ofrecen una información sesgada que no hace justicia a la realidad de cada escuela. Pero incluso si estos factores se tienen en cuenta y se estudia el valor añadido de la escuela (Goldstein y Thomas, 1995), existe el riesgo de obtener una visión limitada de su realidad. El contexto sociocultural no sólo influye en los resultados académicos de los alumnos, sino también en la cultura de la escuela, en las expectativas de los profesores, en sus relaciones con las familias y los alumnos, en el estilo de liderazgo necesario y en el esfuerzo requerido para impulsar programas de cambio.

El cambio educativo exige una evaluación permanente sobre la situación de cada escuela. Pocos maestros dudan de su importancia y de su utilidad. Sin embargo, muchos desconfían de cómo se está llevando a la práctica. Las tensiones que existen en la evaluación, fiel reflejo de las que están presentes en el ámbito educativo, alimentan la desconfianza hacia

¹ Parte de este artículo está basada en la conferencia que el autor presentó en el seminario internacional sobre evaluación y cambio educativo realizado en Buenos Aires en el año 2000.

ella. La prioridad de la función de rendición de cuentas y la tensión que genera la información pública de los resultados obtenidos acrecientan las reservas hacia la evaluación externa. Esta última es valorada en la mayoría de los casos como impuesta desde arriba, con el objetivo principal de controlar y orientada principalmente a conocer los resultados que obtienen los alumnos, con el consiguiente riesgo de ofrecer una imagen poco equilibrada de la educación. Frente a este modelo de evaluación, se presenta otro diferente basado en la evaluación interna, en el análisis de los resultados pero también de los procesos educativos y en una firme orientación hacia la mejora de la escuela. El problema de este último planteamiento es que no puede incorporar alguno de los rasgos positivos de la evaluación externa: su mayor objetividad y su capacidad de ofrecer a las escuelas puntos de referencia externos para valorar mejor sus resultados.

Es difícil impulsar el cambio educativo sin conocer qué sucede en cada escuela. Pero es difícil también hacerlo cuando la información que se genera no es valorada como una ayuda para el cambio, ni existen instrumentos disponibles para resolver los problemas detectados y colaborar en los proyectos de mejora de las escuelas.

¿De qué sirve la información obtenida si después los maestros no disponen de un tiempo remunerado para analizarla, si no hay inspectores, asesores o supervisores que ayuden a la elaboración de programas de cambio, si no existe una oferta de formación ajustada a los problemas detectados, si no se dispone de las condiciones mínimas para ofrecer una enseñanza de mediana calidad o si los problemas que vive una escuela desbordan sus posibilidades de hacerles frente sin que exista la posibilidad de contar con recursos adicionales?

La evaluación es un factor imprescindible para orientar el cambio en las escuelas, pero al mismo tiempo hay que tener en cuenta otras condiciones directamente vinculadas a la superación de las dificultades detectadas: la situación del profesorado, los sistemas de inspección y de asesoramiento y los recursos disponibles.

Estas condiciones, a su vez, deben estar presentes en el momento de elegir un determinado sistema de evaluación.

Son muchas las dificultades y las tensiones a las que se enfrenta la evaluación. El riesgo está en buscar soluciones fáciles que no tengan en cuenta la complejidad del cambio educativo. La presentación pública de los resultados que obtienen las escuelas en matemáticas o en lengua es un atajo atractivo para las administraciones públicas, pero distorsiona el significado de la educación y apenas ayuda a las escuelas con rendimientos más bajos. ¿O es que una escuela que escolariza alumnos cuyos padres no tienen estudios ni trabajo puede extrañarse de estar muy por debajo de las escuelas privadas? ¿Y qué pueden hacer después? ¿No son más responsables la situación de la familia y la falta de respuesta de los poderes públicos que el propio funcionamiento de las escuelas?

Los problemas educativos en Latinoamérica son enormes. Por ello, las decisiones sobre la evaluación que se adopten no deben ser mecánicamente importadas de otros países que tienen una situación educativa muy diferente, sino que deben partir de cada realidad educativa y del modelo de educación al que se aspira. El proyecto de evaluación que se decida ha de estar conectado con otros cambios que deben realizarse al mismo tiempo en el conjunto del sistema educativo para que los objetivos de la evaluación se alcancen con mayor facilidad.

En las páginas siguientes se desarrollan de forma sintética estas cuestiones, organizadas en torno a tres epígrafes: los dilemas de la evaluación,

los modelos aplicados y el valor de las redes de escuelas como estrategia sugestiva para la evaluación y el cambio educativo.

LOS DILEMAS DE LA EVALUACIÓN

Las decisiones sobre la evaluación son numerosas y complicadas. Algunas afectan al modelo elegido, otras a la estrategia o a la metodología utilizadas y otras a su aplicación práctica. Todas ellas se han incluido dentro de los dilemas que afectan a la evaluación.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO Y EVALUACIÓN DE LAS ESCUELAS

Es importante tener clara esta distinción ya que los objetivos, la selección de la información y su difusión pueden ser, y deberían ser, diferentes. La evaluación del sistema educativo tiene como finalidad conocer el funcionamiento de todos o algunos aspectos de la realidad educativa para informar a la sociedad y adoptar las decisiones posteriores que se consideren oportunas. Para llevar a cabo esta evaluación existen diferentes estrategias que pueden utilizarse de forma complementaria.

Una estrategia consiste en seleccionar algunos indicadores y hacerlos públicos periódicamente: alumnos escolarizados, gasto por alumno, porcentaje de alumnos que terminan los estudios, que repiten o que abandonan, etcétera, todo ello por tipo de escuela, por zona geográfica, por género o por origen social y cultural.

Una segunda estrategia, también ampliamente utilizada, se basa en aplicar pruebas y cuestionarios a una muestra de escuelas representativa de la realidad educativa que se pretende evaluar. El análisis de los datos obtenidos en función de las variables que se han controlado previamente permite conocer el funcionamiento de la educación e informar a la sociedad de los avances o retrocesos que se van produciendo a lo largo del tiempo.

La evaluación de las escuelas tiene una finalidad diferente: conocer y valorar lo que sucede en cada escuela concreta, sin que la información obtenida tenga necesariamente que formar parte de la que se recoge para evaluar el sistema educativo. A veces, la confusión entre la una y la otra conduce a multiplicar las dificultades presentes en todo programa de evaluación. Las reflexiones siguientes se refieren solamente a la evaluación de las escuelas.

DISCURSO EDUCATIVO Y REALIDAD DE LA EVALUACIÓN

Cuando se plantean los cambios en la educación, se incluyen conceptos y dimensiones muy diversas: logro de competencias básicas, aprendizaje significativo, búsqueda de información, aprendizaje de procedimientos y de valores, trabajo en equipo, capacidad de transferencia y generalización de los aprendizajes, preparación de los profesores, condiciones de trabajo, materiales disponibles, seguimiento de las familias, disponibilidad de ordenadores, etcétera. Sin embargo, la evaluación de las escuelas, especialmente si es cuantitativa, es mucho más reducida y se orienta hacia algunos aspectos muy concretos de la educación: rendimiento de los alumnos en algunas áreas curriculares, organización de la escuela y opinión de los miembros de la comunidad educativa. La distancia entre el discurso educativo y el discurso de los programas de evaluación es enorme.

FUNCIÓN DE CONTROL Y FUNCIÓN DE MEJORA

La evaluación puede tener dos finalidades distintas: por un lado, el control administrativo y la rendición de cuentas; por otro, la mejora del funcionamiento de las escuelas. En el primer caso, el objetivo de la evaluación es conocer el funcionamiento de las escuelas para comprobar si cumplen los objetivos educativos establecidos. De esta forma, la administración educativa puede detectar los problemas más importantes y adoptar las decisiones que considere oportunas. Normalmente, la puesta en práctica de esta función suele conducir a algún tipo de evaluación externa. La otra cara del control es la rendición de cuentas, que aparece más vinculada a la demanda de información que la comunidad educativa y la sociedad plantean para conocer el funcionamiento de los centros docentes. La mayor exigencia de esta información procede de los postulados educativos relacionados con la ideología liberal que considera necesaria esta información para asegurar una correcta elección de lo que los padres del colegio desean para sus hijos. De esta manera, las escuelas se ven presionadas para mejorar su funcionamiento. La rendición de cuentas se convierte, por esta vía, en una forma de control social.

La otra función es la mejora de la escuela. Los programas que se orientan hacia el desarrollo y mejora de la escuela se basan sobre todo en el análisis de los resultados de la escuela, de su funcionamiento y de las condiciones en las que los profesores realizan su trabajo. Suele haber un acuerdo previo entre los responsables educativos y las escuelas y un compromiso mutuo de desarrollar programas de mejora a partir de los resultados de la evaluación. En la mayoría de los casos se utiliza tanto la evaluación interna como la externa.

Aunque el control social implica de alguna manera la voluntad de mejorar la escuela y esto último también supone un cierto control, la prioridad de una función frente a la otra condiciona muchas de las decisiones presentes en el proceso de evaluación.

NIVELES Y DIMENSIONES

La evaluación se dirige hacia uno o varios niveles y, dentro de cada uno de ellos, incluye una o múltiples dimensiones. Los modelos que se aproximan de forma más completa a la realidad educativa son multinivel y suelen incorporar el estudio del contexto sociocultural, los recursos disponibles, los procesos de la escuela y del aula y los resultados que obtienen los alumnos, así como las valoraciones de los distintos sectores de la comunidad educativa. En cada uno de estos niveles pueden evaluarse distintas dimensiones. Los modelos multinivel son lógicamente más completos, pero más difíciles de llevar a la práctica. Normalmente exigen más tiempo, son más costosos y el análisis de los datos que se obtienen es más laborioso, especialmente si son de tipo cuantitativo.

A veces no basta sólo con proporcionar información sobre una dimensión determinada, por ejemplo las calificaciones que una escuela obtiene en una materia específica, como matemáticas o lengua. Es preciso analizar con más detalle los datos obtenidos para facilitar su interpretación: la variabilidad de los resultados, las diferencias entre distintos grupos de alumnos (género, cultura, origen social) o los cambios de cada uno de ellos a lo largo del tiempo.

De esta forma, es posible comprender si los avances o retrocesos de la escuela afectan a todos los alumnos o sólo a alguno de sus grupos.



EVALUACIÓN INTERNA Y EVALUACIÓN EXTERNA

La evaluación interna es la que realizan los propios profesores o la comunidad educativa de cada escuela. Es una actividad que debe formar parte de los procesos habituales de enseñanza. Sus ventajas son indudables: se conoce mejor el contexto de la escuela, su historia y sus características principales, se pueden detectar los problemas pasados y presentes con mayor facilidad y se dispone de claves interpretativas que son difíciles de obtener de otro modo. En contrapartida, en la evaluación interna hay mayores dificultades para plantearse todos los problemas que afectan al funcionamiento de la escuela, ya que son los propios profesores los que deben suscitarlos y analizarlos. También puede ser difícil que exista la suficiente objetividad para valorar los datos obtenidos y no existen puntos de referencia externos que ayuden a interpretar las valoraciones realizadas.

Por el contrario, la evaluación externa se realiza por personas o equipos que no forman parte de la escuela, bien a petición de la propia comunidad educativa o bien por mandato de la administración educativa responsable. Sus mayores dificultades suelen radicar en desconocimiento de la escuela y en el recelo que suscita en los profesores si no se tiene claro cuáles son las consecuencias de la evaluación o no se está de acuerdo con ellas. Las ventajas más claras de la evaluación externa son su mayor objetividad y la posibilidad de que los datos se interpreten a la luz de los obtenidos en escuelas de características similares. Sin embargo, esta última característica, en la medida en que se concrete en una comparación entre escuelas que se hace pública, puede producir consecuencias negativas.

Las anteriores consideraciones ponen de relieve que ambos tipos de evaluación pueden estar enfrentados, que uno de ellos puede ser escasamente objetivo (el interno), y que el otro puede crear graves problemas en la enseñanza (el externo). Pero que ambos pueden también plantearse de tal manera que superen estas limitaciones y que contribuyan conjuntamente al progreso de la escuela. Nevo (1995) ha subrayado este carácter necesario y complementario de ambos tipos de evaluación. La evaluación interna y externa de una escuela deben conducirse simultáneamente, aunque de forma independiente una de la otra. Así, ambas evaluaciones pueden llegar a ser herramientas fundamentales y positivas para el cambio y la mejora de las escuelas.

LA COMPARACIÓN EN LA EVALUACIÓN

Es difícil valorar la información obtenida en una escuela si no se la compara con algún indicador de referencia, bien sea interno a la propia escuela o externo a la misma. Pero esta apreciación, que apunta a la necesidad de algún tipo de comparación en la evaluación, no impide al mismo tiempo señalar sus dificultades.

Tiana (1997), en un texto presentado en el Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación de la Cumbre Iberoamericana, explicó las ventajas y los inconvenientes de tres tipos de comparaciones. El primero consiste en comparar los datos obtenidos con un criterio o norma previamente establecido. Su mayor dificultad estriba en establecer de forma adecuada el criterio de referencia y tener en cuenta la diversidad de situaciones de las escuelas al realizar la comparación. El segundo tipo de comparación es ampliamente utilizado en la evaluación de escuelas. Supone, en síntesis, compararlas entre sí y ordenar la relación existente. Un procedimiento sencillo pero en el que se concentran múltiples problemas teóricos y metodológicos. Los

más importantes se refieren a la elección de las dimensiones que van a ser evaluadas y a la forma como se realiza la comparación, en la que existe el riesgo de no valorar suficientemente las condiciones propias de cada escuela. El tercer tipo es la comparación longitudinal, o de la escuela consigo misma a lo largo del tiempo. La objetividad de los datos comparados y su duración son los principales problemas que presenta.

Las dificultades que se han presentado parecen dar a entender que cualquier comparación en evaluación es negativa. Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, es muy difícil realizar una evaluación rigurosa prescindiendo por completo de la comparación. ¿Qué estrategia se debe adoptar para sortear los obstáculos sin perder el enriquecimiento que se obtiene cuando existen elementos de referencia? Una primera consideración importante se refiere a la utilización de la comparación realizada. Si se va a hacer pública, los controles han de ser mayores y los riesgos se multiplican. Por el contrario, si la comparación realizada va a darse a las escuelas de forma confidencial, las posibilidades son mayores.

Por consiguiente, las decisiones sobre la comparación no pueden adoptarse al margen de las referidas al destino de la información, dilema que se aborda a continuación. En todo caso, y cuando la información sea reservada, cualquiera de los tres tipos de comparación anteriormente señalados puede ser útil, siempre que se tenga en cuenta el contexto de cada escuela y el énfasis principal de la evaluación recaiga en la interpretación interna de la información recibida.

EL DESTINO DE LA INFORMACIÓN

Uno de los temas importantes que debe resolverse antes de realizar la evaluación de las escuelas es qué tipo de información se va a proporcionar y a qué colectivos va dirigida. La información pública de los resultados que obtienen las escuelas es, en algunos casos, una demanda de determinados sectores de la sociedad y, en otros, una imposición de las administraciones educativas que pretenden mejorar el funcionamiento de las escuelas mediante este tipo de comparaciones. Sin embargo, esta opción suele producir un gran malestar entre los profesores y tiene, además, el riesgo de ofrecer una imagen desajustada de la labor de las escuelas y de distorsionar el proceso educativo.

En muchos casos, los datos que se presentan sólo se refieren a los resultados finales de los alumnos y apenas se tiene en cuenta el nivel inicial de sus conocimientos y su contexto socio-cultural. Por ello, la comparación que se establece no recoge el esfuerzo que cada escuela realiza a partir de las condiciones de sus alumnos.

Esta sería limitación es lo que ha conducido a destacar la importancia de evaluar el valor agregado de las escuelas, es decir, la diferencia entre los resultados que se espera alcancen los alumnos considerando su nivel inicial y sus condiciones de partida y los que realmente obtienen. El valor agregado de una escuela será positivo si los resultados que obtiene superan a los esperados, y negativo si son inferiores a los esperados.

Otro de los riesgos que existen es que la información proporcionada se refiera solamente a los resultados de los alumnos en las áreas tradicionales del currículo y se olviden otros factores de la educación, como sus estrategias de aprendizaje, la educación en valores o los procesos que se producen en la escuela y en el aula. La presentación exclusiva de los resultados de los alumnos orientará, ineludiblemente, el esfuerzo de la comunidad educativa a que los alumnos respondan favorablemente a las pruebas planteadas. Las escuelas intentarán seleccionar a sus alumnos para que obtengan los mejores resultados y, poco a poco, los objetivos educativos se reducirán a los que van a ser directamente evaluados.

Sin embargo, la información a cada comunidad educativa de los datos de su escuela y la incorporación de puntos de referencia comparativos son elementos importantes de una evaluación valiosa y relevante. Es necesario, por ello, encontrar nuevas formas de recoger datos, de realizar comparaciones y de preservar al mismo tiempo la confidencialidad de los resultados de cada escuela.

En las páginas siguientes se apuntan algunas ideas y experiencias en esta dirección.

MODELOS APLICADOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS ESCUELAS

Los dilemas que se han presentado no reclaman la elección de una de las alternativas. Más bien hay que aprovechar las ventajas de las diferentes opciones y reducir sus problemas. Lo que no debe perderse de vista es que el modelo de evaluación elegido representa los rasgos de la

educación que se consideran importantes. Por ello hay que tener siempre presente el objetivo principal de la evaluación de las escuelas: obtener información relevante y justa para comprender el funcionamiento de las escuelas y orientar sus procesos de cambio.

Al mismo tiempo, es necesario tomar en cuenta la cultura de evaluación y la tradición que existen en el país, los recursos disponibles, los inspectores y asesores presentes y las exigencias de la opinión pública.

Los modelos aplicados para la evaluación de las escuelas pueden ser unidimensionales o multidimensionales. En ambos casos, pueden tener o no tener en cuenta el contexto sociocultural de las escuelas y utilizar una metodología cualitativa o cuantitativa. La mayoría de ellos son positivos. Sólo aquellos modelos que incluyen una sola dimensión y no controlan la influencia del contexto sociocultural de las escuelas tienen más limitaciones que ventajas.

No hay, por tanto, un modelo siempre mejor. Depende de las condiciones de cada situación educativa, de los objetivos de la evaluación, del tiempo y de los recursos disponibles. De poco sirve realizar una compleja y costosa evaluación si luego no se utiliza de forma adecuada para resolver los problemas detectados o para mejorar el funcionamiento de las escuelas. Hay que partir de la propia realidad y de las posibilidades existentes. Lo que resulta importante es seleccionar modelos que, aunque sencillos, no distorsionen el significado de la educación ni limiten el progreso a fases más completas.

A continuación se presentan unos breves apuntes sobre algunos de los modelos más utilizados.

MODELO DE EVALUACIÓN CONTEXTUALIZADA EXTERNA DE CARÁCTER UNIDIMENSIONAL

Es una forma de evaluación sencilla, normalmente externa, en la que se recogen e interpretan los resultados obtenidos en una sola dimensión. Bastantes responsables educativos eligen este modelo cuando realizan una prueba de matemáticas y de lengua, por ejemplo. Si los resultados se analizan y presentan sin tener en cuenta el contexto sociocultural de las escuelas, la información no hace justicia al trabajo que las escuelas están desarrollando.

Este enfoque de la evaluación es muy perjudicial y no debería extenderse. Sin embargo, una parte de estos problemas se resuelve si los resultados se interpretan y presentan de forma contextualizada. Algunos países, por ejemplo, analizan el progreso de los alumnos en cada escuela a lo largo de su escolarización y devuelven la información a las escuelas en comparación con la tasa media de la región en la que se encuentra cada una y en comparación con la media nacional, teniendo en cuenta la edad y el nivel social de sus alumnos.

Además de los datos referidos a los alumnos que terminan la enseñanza, abandonan o repiten un curso escolar, se pueden seleccionar otros indicadores: inasistencia a clase de los alumnos, participación de los padres, actividades de formación de los profesores, etcétera. En otros casos, se pueden recoger las opiniones de profesores, padres o alumnos sobre el funcionamiento de la escuela, la convivencia escolar o las relaciones entre profesores y alumnos.

En todos los casos es importante valorar el contexto sociocultural de las escuelas, aunque en algunas dimensiones dicho contexto no tenga finalmente incidencia significativa.

MODELO DE EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONAL CUALITATIVA INTERNA

Este modelo suele utilizar una metodología cualitativa, es decir, estar basado en grupos de discusión o en valoraciones de los diferentes sectores de la comunidad educativa. Cuando las personas que dirigen el proceso de obtención de información son miembros de la propia comunidad educativa, normalmente personas que forman parte del equipo directivo, hablamos entonces de una evaluación interna. Es el modelo habitual de autoevaluación de las escuelas. En estos casos, la evaluación no se queda solamente en una sola dimensión, sino que se orienta hacia el análisis de los diferentes niveles que influyen en el funcionamiento de la escuela: contexto, nivel inicial, procesos de escuela, procesos de aula y valoración de los resultados que se obtienen. No parece aconsejable que una evaluación interna se centre en un solo nivel. Para conseguir que este tipo de evaluación se consolide en las escuelas, es necesario cuidar las condiciones en las que se realiza. Hace falta que los profesores tengan tiempo para reunirse, que los equipos directivos tengan claros los objetivos y procedimientos para realizarla, que exista algún tipo de materiales o de información que ayude a analizar el funcionamiento de la escuela y que la comunidad educativa sea consciente de que la evaluación debe prolongarse en proyectos de cambio y de mejora de la escuela.

En todo el proceso, pero especialmente en esta última fase, la colaboración de los responsables educativos es decisiva. De poco sirve analizar las carencias en formación, en coordinación o en la utilización de recursos didácticos si los profesores no tienen posibilidad de formación, ni tiempo para coordinarse ni materiales adecuados disponibles. Presionar para que las escuelas se autoevalúen sin proporcionarles orientación ni apoyo conduce la mayoría de las veces a un proceso burocrático o inútil.

MODELO DE EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONAL CUALITATIVA EXTERNA

Es un modelo que tiene rasgos comunes con el anterior al ser multidimensional y cualitativo, pero se diferencia de él por el hecho de que la evaluación es realizada por consultores o evaluadores externos. La característica principal del enfoque que ahora se describe, y en lo que se diferencia del que posteriormente se va a analizar, es su metodología cualitativa. Los datos que se obtienen proceden principalmente de los informes y de las opiniones de los miembros de la comunidad educativa y de las reuniones y observaciones que los evaluadores externos pueden realizar. La metodología cualitativa es la que predomina, lo que hace difícil una comparación rigurosa entre diferentes escuelas.

La combinación de esta estrategia con la evaluación interna de las escuelas es muy enriquecedora y contribuye a que la escuela conozca de forma más ajustada sus posibilidades y sus límites y a que se elaboren programas de mejora más realistas.

El desarrollo de este tipo de evaluación hace necesaria la existencia de un colectivo de inspectores o supervisores, dependientes normalmente de la administración educativa, que tengan encomendada esta función. El desarrollo de estos programas de evaluación facilita una mayor colaboración entre los inspectores y las escuelas y abre amplias perspectivas para el impulso de proyectos de cambio y de innovación.

MODELO DE EVALUACIÓN MULTIDIMENSIONAL CUANTITATIVA EXTERNA

Este último modelo es, como el anterior, multi-nivel y externo. Su diferencia principal está en que en este caso el método principal utilizado es el cuantitativo. De esta forma se abren nuevas posibilidades para conocer mejor el funcionamiento de las escuelas, aunque también se presentan otro tipo de inconvenientes.

Las ventajas más importantes residen en la posibilidad de establecer relaciones entre los diferentes niveles de análisis y en la potencial incorporación de una información contextualizada y comparada. Este enfoque permite también establecer el valor agregado de cada escuela por medio de comparaciones ajustadas, siempre que se controlen determinadas variables como el nivel inicial de los alumnos o su contexto socioeconómico (Goldstein y Thomas, 1995; Saunders, 1999).

Normalmente, esta estrategia se diseña y desarrolla por instituciones o agentes externos, aunque podrían existir pruebas, cuestionarios o encuestas estandarizadas que permitieran a las escuelas realizar su propia evaluación disponiendo de puntos de referencia más generales.

La aplicación de este modelo no es sencilla y en su complejidad, duración y coste están sus mayores dificultades. Su puesta en práctica puede hacerse de muy diversas formas dependiendo de los análisis que se realizan entre los diferentes niveles. Uno de los problemas que debe resolverse es el referido a la publicidad de la información obtenida, al que ya se ha hecho referencia. Incluso si la información que se proporciona se basa en el valor agregado de cada escuela, mucho más justa que los datos brutos, existe una amplia prevención a la presentación pública comparada del valor agregado de cada escuela. El mayor rigor de la información hace, paradójicamente, más difícil su comprensión y, en todo caso, no hace justicia a la complejidad del funcionamiento de las escuelas. Además, es difícil encontrar diferencias significativas entre los residuales de la mayoría de las escuelas, por lo que la relación ordenada que se hace pública muestra unas diferencias que no existen realmente.

La complejidad de esta estrategia aconseja una aproximación más limitada mediante proyectos innovadores que sean capaces de desarrollar modelos nuevos que dinamicen y enriquezcan el funcionamiento del sistema educativo.

El modelo desarrollado por el Instituto IDEA basado en una red de escuelas para la evaluación y el cambio educativo y que se está llevando a la práctica en España, Brasil, Chile, México y Portugal puede ser un ejemplo de esta perspectiva (Marchesi y cols., 2003).

UNA RED DE ESCUELAS PARA LA EVALUACIÓN Y EL CAMBIO EDUCATIVO

Tradicionalmente, las escuelas han realizado su trabajo de forma independiente, alejadas las unas de las otras. Se consideraba que cada escuela era autosuficiente y capaz de realizar su tarea con los recursos propios. Sin embargo, las funciones de las escuelas han cambiado y se han ampliado, lo que ha hecho necesario buscar nuevos colaboradores para la consecución de los objetivos previstos. La incorporación de asociaciones de padres, de voluntarios, de antiguos alumnos, de empresas y patrocinadores ha supuesto una ayuda importante para muchas escuelas que han podido de este modo ampliar sus actividades y mejorar su oferta educativa.

En la búsqueda de nuevos colaboradores, las escuelas han valorado la importancia de relacionarse entre sí y de buscar el apoyo mutuo. No es una tarea sencilla cuando es preciso desenvolverse y triunfar en un contexto de competencia entre las escuelas, lo que plantea una inicial suspicacia y prevención a participar en proyectos conjuntos. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, las redes de comunicación y de apoyo entre escuelas y profesores se van ampliando y consolidando (Lieberman y Grolnick, 1998). La generalización de Internet facilita la conexión entre los participantes.

Sin embargo, no es sencillo que las redes de escuelas se mantengan a lo largo del tiempo debido a la dificultad de conectar experiencias, expectativas y culturas en muchos casos diferentes. El estudio de su funcionamiento muestra que determinadas características facilitan su fortalecimiento. La primera es la existencia de un proyecto común que ofrezca una alternativa interesante ante un problema determinado. De esta forma se da sentido y cohesión a la organización de actividades de forma conjunta. La segunda es la confianza mutua y el convencimiento de que el trabajo en común va a ser beneficioso para todos los participantes. La discreción y el respeto son actitudes necesarias para el mantenimiento de la red. La tercera es la existencia de un líder que impulsa el funcionamiento de la red y ayu-

da a resolver las dificultades. Este liderazgo puede desarrollarlo una de las escuelas o grupos de profesores participantes en la red o puede ser asumido por un equipo externo que presenta una propuesta inicial a la que se incorporan las escuelas. La cuarta es la voluntariedad y la igualdad entre los participantes. Cuando todos estos rasgos están presentes en una red de escuelas, las posibilidades de continuidad y de satisfacción entre los participantes son mayores. Por estas razones, el impulso a una red de escuelas para la evaluación en la que se aseguren estas condiciones es una poderosa estrategia para facilitar el cambio educativo.

Una red de evaluación de escuelas se constituye con la incorporación de escuelas a un proyecto común de evaluación y la aplicación a cada una de ellas de las mismas pruebas y cuestionarios elaborados por un equipo externo. Aquí se encuentra el elemento central del proyecto desarrollado por el Instituto IDEA. Las escuelas reciben sus resultados en comparación con la media de los centros de su mismo contexto sociocultural que participan en la red y en comparación con la totalidad de las escuelas participantes. Posteriormente, es preciso impulsar la reflexión de los distintos sectores de la comunidad educativa sobre estos resultados y elaborar un proyecto de cambio. Al mismo tiempo, se impulsa la colaboración entre los equipos directivos de estas escuelas sobre cómo se utiliza la información que proporciona la evaluación y sobre cómo se gestionan los cambios en el funcionamiento de los centros docentes. Veamos brevemente cada una de estas etapas: modelo de evaluación, utilización de la información, elaboración de los proyectos de cambio y formación de los equipos directivos en la orientación del proceso de cambio.

EL MODELO DE EVALUACIÓN

Se diseñó un modelo de evaluación que tuviera el atractivo suficiente para compensar el esfuerzo que se realiza, que fuera ágil para que la información se proporcione con rapidez, que fuera amplio y equilibrado para reflejar la realidad educativa, que proporcionara una información contextualizada para evitar comparaciones inadecuadas, que ampliara la información que poseen las escuelas sobre los resultados que obtienen y que les ayudara a impulsar programas de mejora y de cambio. Las características de la información que se obtiene y que se proporciona a las escuelas en un amplio informe son las siguientes:

- Contextualizada. Se sitúa cada escuela en uno de los cuatro contextos socioculturales que se han establecido (alto, medio-alto, medio-bajo y bajo) a partir de un cuestionario a los alumnos sobre la profesión de los padres y su situación laboral, las características de la vivienda, los libros que hay en casa, la lectura de periódicos, etcétera.
- Amplia y convergente. La información que se obtiene no se refiere solamente a los resultados académicos de los alumnos, sino que recoge también sus actitudes y estrategias de aprendizaje, los procesos de escuela y de aula y las valoraciones de padres, profesores y alumnos. De esta forma es posible presentar los puntos de vista de los distintos sectores de la comunidad educativa que no siempre son coincidentes (ver el Cuadro 1).
- Comparada. Cada escuela recibe los resultados que obtiene en todas las dimensiones estudiadas en comparación con la media de los resultados obtenidos por las escuelas de su mismo contexto social y por la totalidad de las escuelas participantes en la red. De esta forma pueden interpretarlos mejor.

CUADRO 1.

MODELO DE CUATRO NIVELES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS ESCUELAS

NIVEL DE ENTRADA	Resultados iniciales de los alumnos
NIVEL DE CONTEXTO	Contexto sociocultural Tamaño de la escuela
NIVEL DE PROCESOS	Procesos de la escuela Procesos de aula
NIVEL DE RESULTADOS	Alumnos
	Rendimiento en las diferentes materias: matemáticas, lengua, etc. Actitudes y valores Estrategias de aprendizaje Habilidades metacognitivas Desarrollo socioemocional Valoración de cada materia Valoración de la escuela
	Padres
	Valoración de la escuela
	Profesores
	Valoración de la escuela

- Confidencial. La información de cada escuela sólo es conocida por la propia escuela. A ninguna se le informa sobre qué otras escuelas están participando en la red y sólo conoce, además de sus propios datos, el número de escuelas que están en su mismo contexto sociocultural y el número total de los participantes.
- Objetiva. La información que se proporciona procede de los cuestionarios y pruebas estandarizadas que se han aplicado en la escuela, todos los cuales han sido previamente analizados y alcanzan un alto nivel de confiabilidad y validez.
- Interpretada por las propias escuelas y profesores. La información que se proporciona debe ser analizada y valorada por cada escuela. Son sus miembros los que pueden comprender mejor el alcance de los resultados obtenidos y pueden explicarlos con mayor seguridad, ya que conocen la historia de la escuela, su cultura, los problemas que se han vivido y las decisiones que se han adoptado. La evaluación externa debe ser completada e interpretada mediante la evaluación interna.
- Formativa. La función de la evaluación es colaborar con las escuelas para que se conozcan mejor y puedan diseñar estrategias de cambio. La función de control o supervisión debe ser desarrollada por otros agentes educativos.

- Continuada. La propuesta que se hace a las escuelas es que se mantengan al menos durante cuatro años seguidos en la Red. De esta manera hay un seguimiento longitudinal de los mismos alumnos durante este tiempo, es posible analizar el cambio al tener al menos tres medidas de los mismos sujetos y puede estudiarse el valor agregado de cada escuela.
- Capaz de comprender los factores que influyen en la calidad de la enseñanza. Finalmente, la evaluación, en la medida en que se aplique a un número amplio de escuelas, puede facilitar el conocimiento de las relaciones entre los diferentes niveles y dimensiones que constituyen el modelo de evaluación.

A lo largo de los años, el modelo se ha ido enriqueciendo. Algunas nuevas dimensiones se han incorporado, como la evaluación del desarrollo socioemocional de los alumnos o la valoración de su interés en cada una de las materias que estudian. El modelo tiene también alguna limitación importante: la valoración de la respuesta educativa a la diversidad de su alumnado. A pesar de que se tiene en cuenta el contexto sociocultural y las características de la escuela y se pregunta a padres, profesores y alumnos sobre la respuesta educativa que la escuela proporciona a los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos, las respuestas que se obtienen son difícilmente comparables y no recogen bien el funcionamiento de la escuela en este ámbito. Aunque en todas las escuelas existe diversidad del alumnado, la amplitud de las diferencias y las necesidades educativas que se plantean en unas y otras no son parecidas. Por ello, no es extraño encontrar que una escuela con mayoría de alumnos de clase media se encuentra satisfecha de la respuesta educativa a la diversidad de su alumnado, mientras que otra que atiende a sectores sociales desfavorecidos puede manifestar una actitud negativa a pesar de que el esfuerzo que realiza sea muy superior.

LA UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL PROCESO DE MEJORA DE LA ESCUELA

La reflexión sobre la información contenida en el informe es una de las principales estrategias que deben ser utilizadas para promover la mejora de la escuela. Es un proceso importante no exento de riesgos, que puede generar tensión y malestar en la escuela aunque también puede favorecer la comunicación entre los profesores,

la toma de conciencia de los problemas existentes y la voluntad de cambio. El equipo directivo, quien ha de conducir la discusión colectiva, tiene que reducir los riesgos y profundizar en las ventajas potenciales.

Hay tres condiciones que deberían tenerse en cuenta en la discusión sobre los resultados del informe de evaluación. La primera se refiere a no perder de vista la cultura de la escuela, es decir, las normas y los valores compartidos así como las relaciones establecidas entre sus miembros. No se pretende que se acepte sin discusión lo que ya está establecido, sino de ser consciente de que el cambio supone un equilibrio entre lo nuevo y lo antiguo. La segunda condición es la defensa de la buena imagen de la escuela. A pesar de los problemas y deficiencias que se pueden encontrar en los resultados de la evaluación, conviene no olvidar que el objetivo es la mejora de la escuela y que difícilmente se pueden resolver los problemas si el conjunto de la comunidad educativa se desliza en una dinámica de derrotismo. La tercera condición es el apoyo al trabajo de cada uno de los profesores. No se trata de eludir la responsabilidad que unos u otros pudieran tener en los resultados obtenidos, sino de evitar que a determinados docentes se les atribuyan los principales defectos de la escuela o de que se empañe su imagen ante los alumnos o los padres. En este marco de respeto por el trabajo que se realiza y de reconocimiento de las condiciones en las que se tiene que desarrollar la acción docente, debe plantearse la reflexión sobre los resultados de la evaluación.

Los profesores han de ser los principales destinatarios de la información. Todos ellos deberían conocer los datos generales que se refieren al funcionamiento de la escuela y al trabajo en el aula, así como las valoraciones de los padres y de los alumnos sobre la escuela y los resultados que los alumnos obtienen en las dimensiones generales: habilidades metacognitivas, estrategias de aprendizaje, valores y desarrollo socioemocional. Parece más prudente que los datos referidos a los resultados que los alumnos alcanzan en cada una de las áreas curriculares sean conocidos y valorados por los profesores responsables, sin perjuicio de que todos los docentes de la escuela tengan una información genérica sobre las mismas. Se trata de evitar comparaciones inadecuadas o situaciones en las que determinados docentes perciban el reproche silencioso de sus compañeros. Corresponde al equipo directivo pedir a los diferentes grupos de profesores,

de acuerdo con las formas habituales de organización didáctica, un breve análisis sobre los resultados recogidos en la evaluación y unas primeras sugerencias sobre qué iniciativas serían útiles para mantener lo logrado o para mejorarlo. A partir de estas propuestas, es preciso realizar un trabajo de síntesis para determinar aquellos objetivos comunes para todos (mejorar la participación de los padres o de los alumnos, por ejemplo) o específicos para grupos de profesores (ampliar el tiempo de matemáticas para los alumnos retrasados).

También los alumnos deberían conocer los resultados obtenidos tanto en las pruebas curriculares como en las valoraciones sobre el funcionamiento de su escuela. De esta forma, se establece una discusión interesante entre los profesores y sus alumnos sobre los aspectos positivos y negativos que, a juicio de estos últimos, tiene la escuela. Los profesores conocen por qué opinan los alumnos de determinada manera y reciben una información valiosa para interpretar mejor los datos recibidos. El intercambio de opiniones sobre lo que piensan los alumnos acerca del trabajo de la escuela, sobre la educación en valores, sobre las relaciones con los profesores y con los propios compañeros, sobre la valoración de las diferentes materias y sobre cómo son evaluados es un buen ejercicio de diálogo y de participación. En ocasiones, los profesores se sienten inseguros al dar la palabra a los alumnos sobre estas cuestiones y temen no poder encauzar sus expresiones colectivas. En estos casos, conviene empezar con aquellas dimensiones menos complicadas —los resultados en las diferentes áreas curriculares o el desarrollo socioemocional de los alumnos, por ejemplo— y terminar semanas después, si todo va bien, con la reflexión sobre el funcionamiento de la escuela.

Finalmente, es preciso presentar a los padres los resultados de la evaluación. Normalmente, es un acto que suele ser apreciado por las familias, ya que pone de relieve la voluntad de la escuela de participar en una evaluación externa y su compromiso con la mejora de la calidad de la enseñanza. La información que se presente ha de ser siempre veraz, pero ha de ser equilibrada, ofreciendo datos positivos como también algunos de los negativos. Estos últimos deberían ir acompañados de las propuestas que la escuela ha decidido adoptar para corregir los problemas detectados. Cuando la información general presentada a los padres se continúa con una reunión con las familias de cada grupo de clase, las posibilidades de que exista una mayor participación y compromiso se incrementan.

Este tipo de actividades para compartir y valorar la información contenida en el informe de evaluación hay que considerarlo la primera etapa del proceso de cambio. La segunda es la referida a la elaboración y desarrollo de un proyecto de mejora de la escuela. Esta fase es más extensa. Supone seleccionar y precisar los objetivos del cambio, distribuir las responsabilidades, concretar las actividades que han de realizarse y los tiempos requeridos, coordinar el proceso, llevar a la práctica las decisiones adoptadas, supervisar el desarrollo de las mismas, resolver los problemas encontrados y, finalmente, evaluar lo conseguido. De alguna manera, por tanto, el proceso de evaluación iniciado regresa a sus orígenes y demanda una nueva evaluación para detectar de nuevo los avances o los retrocesos.

La participación en una red de evaluación de escuelas debe facilitar también la preparación de los directores para la realización de estas tareas. Los responsables de la red de evaluación pueden organizar reuniones para el intercambio de información o seminarios que contribuyan a la formación de los equipos directivos. El objetivo no es que unas escuelas conozcan los resultados que las demás han obtenido, sino facilitar el conocimiento

mutuo, el intercambio de experiencias y la discusión sobre modelos de intervención educativa que puedan ser útiles para los profesores.

La organización de este tipo de actividades debe ser ágil e interesante. El encuentro cara a cara entre los participantes puede combinarse con la comunicación electrónica. Las informaciones en relación con el modelo de evaluación y con la utilización de la información obtenida pueden también acompañarse de exposiciones y debates sobre temas más amplios que ayuden a los equipos directivos a no perder de vista su proyecto educativo. En ocasiones, las reuniones generales deben dejar paso a encuentros más reducidos. Los temas objeto de discusión han de surgir en gran medida de las preocupaciones de los participantes. La invitación a expertos educativos para que intercambien opiniones con los directores suele servir de estímulo para su presencia activa en las reuniones. Todo ello reclama un liderazgo sostenido y un proyecto a medio plazo de aquellas personas responsables de la red de evaluación de escuelas.

Conviene no olvidar que el cambio en educación es un proceso lento y gradual, en el que hay que cuidar los aspectos técnicos del mismo pero también el sentido del proyecto iniciado, las expectativas y la moral de los profesores, las relaciones entre ellos y con la comunidad educativa así como su bienestar profesional y personal. La evaluación y los resultados que se alcanzan es un elemento importante del proceso de cambio, pero debe formar parte de una visión más amplia de lo que supone educar a los alumnos. Por esta razón, cuanto más se aproxime el modelo de evaluación elegido a los objetivos educativos, menor riesgo existirá de perder el significado de la actividad educadora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Goldstein, H. y S. Thomas. "School effectiveness and 'value-added' analysis", *Forum*, 37, 2, 1995, pp. 36-38.
- Lieberman, A. y M. Grolnick. "Educational reform network: Changes in the forms of reform", en A. Hargreaves et al., *International Handbook of Educational Change*, Gran Bretaña, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- Marchesi, A. y E. Martín. "Tendencias actuales en la evaluación de los centros docentes", *Infancia y Aprendizaje*, 1999, 85, pp. 5-18.
- Marchesi, A. et al. "An evaluation network for educational change", *Studies in Educational Evaluation* 29, 2003, pp. 43-56.
- Mortimore, P. *The Road to Improvement: Reflections on School Effectiveness*, Lisse, Swets & Zeitlinger, 1998.
- Mortimore, P. y G. Whitty. *Can School Improvement Overcome the Effects of Disadvantage?*, Londres, University of London, Institute of Education, 1997.
- Nevo, D. *School-based Evaluation. A Dialogue for School Improvement*, Oxford, Pergamon, 1995.
- Sammons, P. et al. *Assessing School Effectiveness: Developing Measures to Put Performance in Context*, Londres, OFSTED y University of London, Institute of Education, 1994.
- Saunders, L. *Value added measurement of school effectiveness: a critical review*, Slough, NFER, 1999.
- Tiana, A. "Tratamiento y usos de la información en evaluación", en *Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación de la Cumbre Iberoamericana*, Documentos, Buenos Aires, OEI, vol. 1, 1997, pp. 135-212.





La evaluación del sistema educativo

CARMEN MAESTRO

Directora del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación y Ciencia de España

TRAS DESCRIBIR LAS REPERCUSIONES E INFLUENCIA DEL INFORME PISA, SE ANALIZAN los resultados españoles del PISA 2003, en los que resaltan la equidad, así como la valoración de los centros y de los profesores por los alumnos. Hay factores que explican dichos resultados, positivos (el nivel socioeconómico y cultural de los padres, el número de libros en los hogares, la valoración del trabajo escolar por las familias) y negativos (la no escolarización temprana, la repetición de curso). Concluye con la respuesta que en el nuevo marco legislativo ha dado a esta situación el Ministerio de Educación y Ciencia de España: la apuesta actual por la educación es decisiva para conseguir la sociedad del conocimiento del mañana.

LICENCIADA EN GEOGRAFÍA E HISTORIA POR LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (1976). Profesora Agregada de Bachillerato en Geografía e Historia, desde 1979. Asesora del Gabinete Técnico del Ministro de Industria y Energía (1976-1979). Directora del Instituto de Bachillerato "Jorge Guillén" de Alcorcón, Madrid (1983-1985). Subdirectora de Enseñanzas Medias de la Dirección Provincial de Educación de Madrid (1985-1987). Subdirectora General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación y Ciencia (1987-1988). Directora General de Centros Escolares del Ministerio de Educación y Ciencia (1988-1996). Consejera Titular del Consejo Escolar del Estado (1988-1996). Consejera Titular del Consejo Superior de Estadística (1994-1996). Directora del Instituto de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, desde el 1 de noviembre de 2004.



LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

CARMEN MAESTRO

Directora del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación y Ciencia de España

LA EVALUACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO SIGNIFICA un compromiso de rendición de cuentas a la sociedad. Para ser verdaderamente útil debe ser un proceso cíclico y continuo, que presente los resultados en relación con los objetivos propuestos. Se convierte en una eficaz herramienta de mejora, ya que ofrece los resultados que obtienen los estudiantes en pruebas que versan sobre los conocimientos y destrezas básicas. Estos resultados permiten valorar la eficacia y el funcionamiento de las políticas educativas adoptadas, el análisis de la evolución del sistema y su comparación con otras realidades educativas.

Las evaluaciones internacionales, que tienen este carácter general y externo, contribuyen a sustituir intuiciones, presunciones e ideas establecidas por información rigurosa y contrastada que ayuda a conocer mejor la realidad educativa y, en consecuencia, a plantear con mayores garantías las reformas que dicha realidad aconseja.

Las evaluaciones promovidas por la Agencia Internacional de Evaluación (IEA) y por la OCDE son un buen ejemplo de este planteamiento. Comparan los resultados obtenidos por los distintos países —así como, en su caso, el de las Comunidades Autónomas o regiones participantes— y la evolución educativa en cada uno de ellos. Se han centrado en la medición, de la forma más objetiva posible, del grado de adquisición por parte de los alumnos de las competencias definidas como básicas. Entre ellas, han elegido la comprensión lectora, las matemáticas y las ciencias.

La conveniencia de adoptar como materias objeto de evaluación aquellas que sean comunes a los currículos que siguen los alumnos y,

preferentemente, aquellas realmente básicas, ha planteado a los sistemas educativos en los últimos años la necesidad de definir cuáles son las competencias básicas para que todos los ciudadanos puedan incorporarse a la vida adulta con el mejor bagaje educativo posible. En este sentido, son imprescindibles todos los esfuerzos para lograr una buena definición de cuáles son los aprendizajes realmente básicos que deben obtener los niños y jóvenes. En ello están trabajando hoy la Comisión Europea (2004) y la OCDE (2002). La misma preocupación está presente en la Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada en abril de 2006 por el Parlamento español. En la medida en que avancemos en la definición de las competencias básicas, nuestros alumnos se enfrentarán en mejores condiciones a estas evaluaciones internacionales pero, sobre todo, mayor será su desarrollo personal y mejor su incorporación a la vida activa.

EL PROGRAMA DE EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ALUMNOS: PISA

El PISA es un estudio internacional de evaluación del rendimiento académico de los alumnos de 15 años, edad en torno a la cual finalizan los estudios obligatorios en la mayoría de los países, que evalúa el grado de adquisición de los conocimientos y destrezas necesarios para la incorporación a la vida adulta. El estudio contempla niveles de competencia y mide el rendimiento de los alumnos en lectura, matemáticas y ciencias. La evaluación se centró en el año 2000 en comprensión lectora en la lengua materna; en el año 2003 han sido las competencias en matemáticas el objeto de estudio y en el año 2006 serán las ciencias.

En la evaluación del año 2000 participaron los 30 países de la OCDE, 42 países lo hicieron en el año 2003 y casi 60 países lo harán en el 2006. El PISA se ha convertido en un referente de la situación de la educación para los países participantes, que representan un tercio de la población y 90% del PIB mundial.

El PISA organiza los resultados en siete niveles de competencia en matemáticas y en seis en lengua. Como ya se comentó, desde los años 1990 en el proyecto de SECO (OCDE, 2005b), la OCDE ha trabajado en la definición de esas competencias que se supone deben haber alcanzado los alumnos al

finalizar la educación obligatoria. Por tanto, en las pruebas que realizan los alumnos se tienen en consideración dichas competencias básicas y no los respectivos currículos nacionales o regionales.

Además de analizar el nivel de rendimiento de los alumnos en las áreas evaluadas, el PISA aporta información sobre otros temas relevantes que la comparación internacional hace aún más valiosos. Se estudia la influencia del nivel de estudios de los padres, y del entorno socioeconómico y cultural de las familias y de los centros. El PISA analiza, asimismo, la relación del profesorado con los estudiantes, las horas atribuidas a cada área o el tiempo dedicado al estudio en el aula y fuera del aula, además de las estrategias de apoyo y ayuda al alumnado con dificultades. Asimismo, valora la influencia en el rendimiento de los alumnos según el país de procedencia de las familias. En este apartado se estudia el porcentaje de alumnos inmigrantes y sus dificultades de aprendizaje.

En relación con las circunstancias específicas de los alumnos, se analizan las diferencias en rendimiento y actitudes según el sexo, la importancia de la historia escolar del alumno, de su confianza en la capacidad para resolver dificultades en las distintas áreas, las estrategias de aprendizaje que utilizan, y el gusto por el estudio de las respectivas áreas. También se analiza la relación entre los resultados y el producto interior bruto per cápita o la inversión pública de cada país en educación.

REPERCUSIONES E INFLUENCIA DEL PISA

El PISA ofrece, como ya se ha dicho, una rica información y un conjunto valioso de datos que permiten poner en relación los resultados y diversos aspectos de los distintos sistemas educativos. Siendo tan amplia la información que ofrece el PISA, su difusión no puede limitarse a considerar la ordenación de los países según los resultados obtenidos por los alumnos en las distintas áreas, pues es ésta una visión de la realidad incompleta e inexacta.

La influencia del PISA ha sido muy notable en todos los países participantes. Los que obtienen mejores resultados han utilizado el PISA para ratificar el acierto de sus decisiones recientes en política educativa y muestran con satisfacción su organización, sus prácticas educativas y las que ofrecen como razones de su éxito. En los países con resultados peores o más decepcionantes, ha habido manifestaciones públicas de preocupación por parte de los responsables educativos y políticos y en la prensa, como ha ocurrido en España. En la mayoría de los países se realizan esfuerzos para mejorar los resultados y proporcionar a los alumnos las condiciones más adecuadas para el aprendizaje.

La Unión Europea ha considerado los resultados del PISA para plantear alguno de sus objetivos para 2010 (UE, 2005). En concreto, se ha planteado disminuir el número de estudiantes que sólo alcanzan los niveles de rendimiento 1 o inferior a 1 en comprensión lectora y matemáticas, es decir, los dos niveles más bajos de los seis considerados. Una sociedad próspera y cohesionada debe garantizar a sus jóvenes el dominio de las competencias básicas y capacitarles, por tanto, para adquirir una formación continua en un mundo cada vez más cambiante.

España se incorporó al proyecto PISA desde sus inicios y ha participado en las dos evaluaciones realizadas en los años 2000 y 2003. Actualmente

se está llevando a cabo la preparación del estudio PISA 2006, que tendrá como área principal las ciencias y en el que la participación será representativa para el Estado y para las 10 Comunidades Autónomas que amplían la muestra en su territorio: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.

La participación española en la evaluación de 2000 tuvo poca difusión y el informe sobre sus resultados no se ha hecho público hasta 2005 (INECSE, 2005), después de que la OCDE diera a conocer los de 2003 (OCDE, 2005a). Debe resaltarse que los resultados han sido en ambas evaluaciones similares y poco satisfactorios. Casi todas las referencias al estudio PISA de 2003, que han sido muy numerosas, han sido apreciaciones apresuradas, limitadas sólo a la clasificación de los países por sus resultados, de las que se han extraído conclusiones catastrofistas sobre la situación de la educación española. Desde diciembre de 2004 en que se dieron a conocer los últimos resultados, no hay profesional o comentarista que haga referencia a la educación española que no “utilice” el PISA para reforzar sus argumentos —sean del tipo que sean— con la autoridad que todo el mundo reconoce a esta evaluación internacional.

Precisamente por ser tan importante la repercusión que están alcanzando los resultados del PISA, se hace imprescindible estudiarlos con seriedad y aprovechar toda la información que proporcionan, y no sólo las escuetas cifras promedio. El esfuerzo que viene realizando la sociedad española por mejorar la educación, y el trabajo de los profesores y alumnos merecen esta reflexión serena. Cuando afirmo que muchos de los juicios vertidos son simplistas e interesados no quiero en absoluto caer en el otro extremo, todavía más pernicioso: las actitudes complacientes en educación son inaceptables cuando es evidente el largo y complejo camino que queda por recorrer.

LOS RESULTADOS ESPAÑOLES

El PISA 2003 ha resaltado determinados aspectos relevantes de los sistemas educativos de los 42 países que han participado. En el caso de España, los resultados han venido a corroborar o a matizar aspectos que las evaluaciones nacionales realizadas por el INCE-INECSE¹ y otras eva-

¹ El Instituto de Evaluación (IE) es la nueva denominación para el antiguo Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), que a su vez sustituyó al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).

luaciones internacionales en las que ha participado España, como las de la IEA habían puesto de manifiesto.

EL RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS

Aunque la evaluación del 2003 se centra en matemáticas, también analiza, con menor extensión, el nivel de los jóvenes en comprensión lectora, en ciencias y en solución de problemas. El rendimiento de los alumnos españoles en matemáticas se ha situado 15 puntos por debajo de los 500 de media de los países de la OCDE; las Comunidades Autónomas que ampliaron la muestra para que ésta fuera representativa de su territorio han obtenido resultados mejores que la media del Estado: Castilla y León, 503; País Vasco, 502 ,y Cataluña, 494. Los resultados globales del Estado son preocupantes, situándose

por debajo de países como Finlandia, Suecia, Francia y Alemania, entre otros. España no se puede resignar a estar al final del bloque intermedio de los países participantes, aunque se sitúe a la altura de Noruega y Estados Unidos, y por encima de Italia o Portugal.

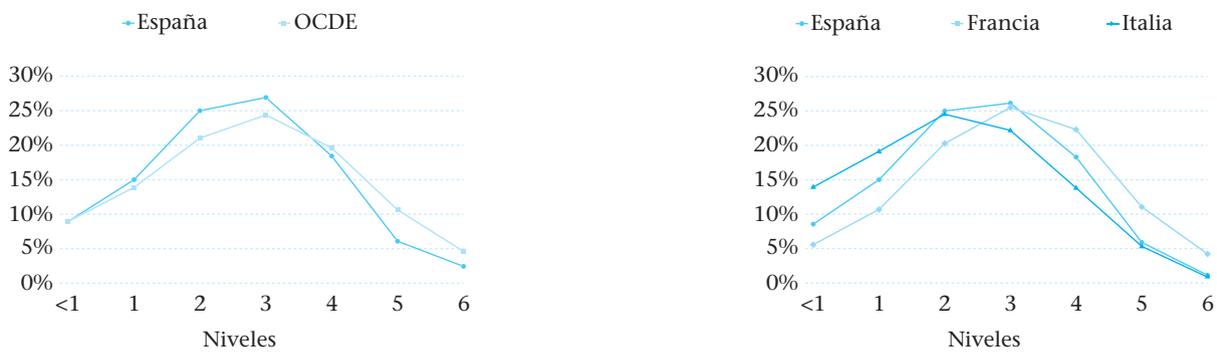
En la gráfica 1 se comparan los niveles de rendimiento obtenidos por los alumnos españoles con los de Italia, Francia y con la media de la OCDE.

Los alumnos españoles se agrupan en un porcentaje similar a la media de la OCDE en el nivel de competencia más bajo. Hay más alumnos españoles que franceses en este nivel más bajo, y menos que italianos. Esta situación se mantiene hasta niveles intermedios en los que se aproximan bastante los porcentajes de alumnos. Es decir, en niveles bajos e intermedios de rendimiento, Italia obtiene peores resultados que España y Francia, mejores. Cuando se consideran los niveles más altos de rendimiento, Francia obtiene resultados parecidos a la media de la OCDE, mientras que Italia y España se encuentran, en porcentajes similares, por debajo de la media.

En la comparación con Finlandia (ver la Gráfica 2) se puede observar que ambas curvas son similares, pero la española está desplazada a la izquierda. Si todos los alumnos españoles mejoraran sus resultados, de modo

GRÁFICA 1.

PORCENTAJES DE ALUMNOS POR NIVELES DE RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS

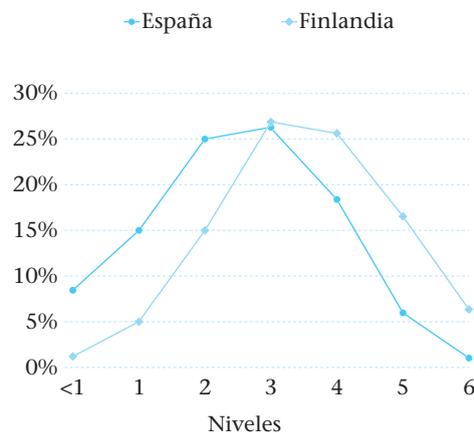


Fuente: Informe PISA 2003.

GRÁFICA 2.

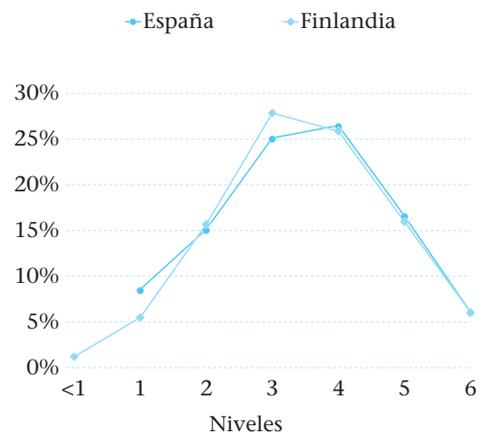
PORCENTAJES DE ALUMNOS POR NIVELES DE RENDIMIENTO: COMPARACIÓN CON FINLANDIA

SITUACIÓN REAL



SITUACIÓN FIGURADA

(DESPLAZAMIENTO A LA DERECHA DE UN NIVEL)



Fuente: Informe PISA 2003.

que pasaran al nivel siguiente de rendimiento, las curvas prácticamente coincidirían, como se muestra en el gráfico de la derecha. Es decir, los resultados de nuestros alumnos son peores que los de los finlandeses en la cuantía de un nivel de rendimiento (62 puntos) de un modo consistente en todos los niveles. Es preciso, por tanto, actuar también en todos los niveles de rendimiento. Deben mejorarse los resultados *de todos* los alumnos; es decir, la preocupación en nuestro país debe ser hoy que todos los alumnos alcancen las competencias básicas y superen con éxito la educación obligatoria pero, además, que todos logren el mejor nivel de preparación posible.

LA EQUIDAD

Por otra parte, el PISA relaciona el rendimiento de los alumnos con el grado de equidad de los diferentes sistemas educativos, ya que uno de los principios que considera fundamentales para conseguir la cohesión social en un país es que la igualdad de oportunidades para todos los jóvenes sea efectiva y que se eviten las medidas segregadoras.

Los países con sistemas educativos más eficaces son los que alcanzan buenos rendimientos y altas cotas de equidad como Finlandia y Canadá. Como se puede apreciar en la gráfica 3, el grado de equidad en España es superior al de la OCDE. Países como Bélgica o Alemania, con sistemas que incluyen itinerarios selectivos, alcanzan resultados en matemáticas aceptables, pero están en una posición insatisfactoria en cuanto a equidad. Ésta es una de las enseñanzas más relevantes del estudio de la OCDE: se pueden obtener buenos rendimientos para todos los alumnos sin disminuir el de los mejores y sin recurrir a la selección o a la exclusión de ninguno de ellos.

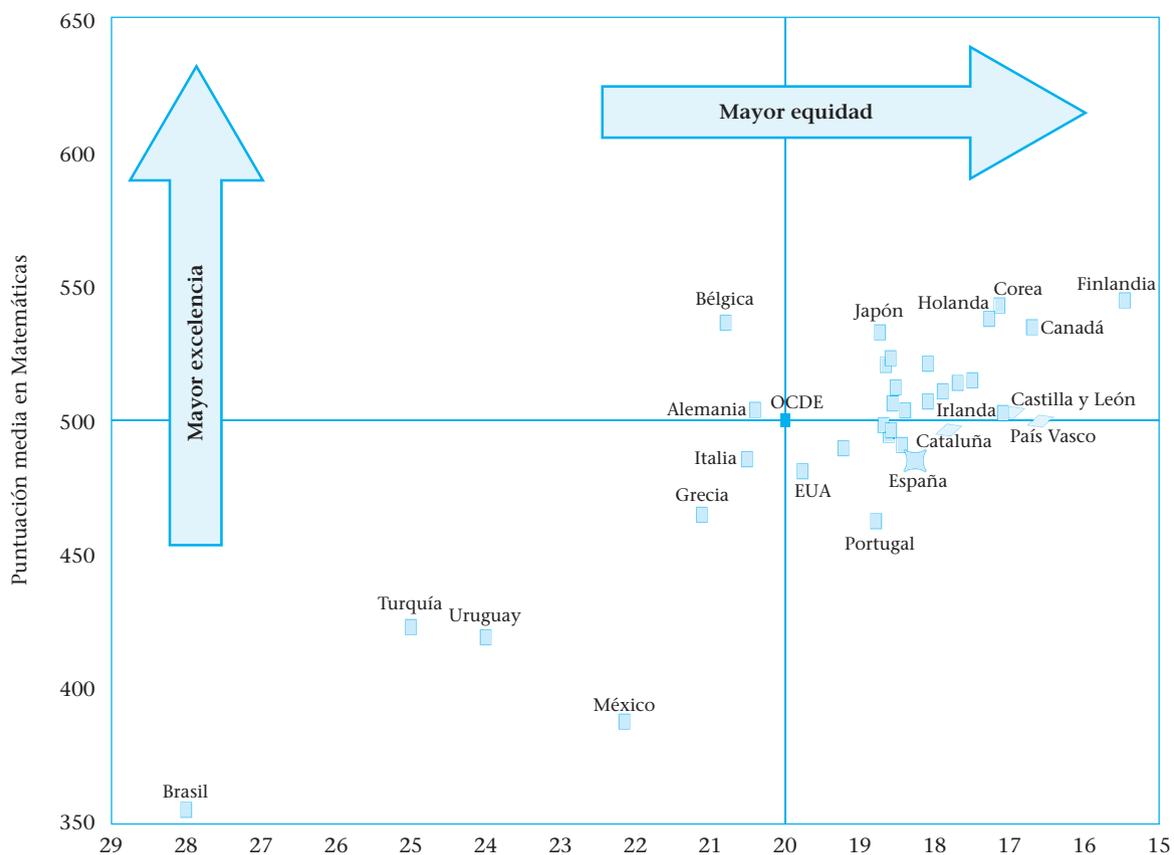
No sólo se puede, sino que se comprueba que los sistemas de mayor calidad (Finlandia, Corea, Canadá...) son también los más equitativos. Estos países adaptan el sistema para que los alumnos con ritmos más lentos de aprendizaje cuenten con el tiempo y el profesorado de apoyo necesarios. Debe resaltarse que estos niveles de equidad más altos se alcanzan también en Castilla y León o en el País Vasco.

LA INFLUENCIA DE LOS CENTROS Y LA VALORACIÓN DE LOS ALUMNOS

El PISA también considera la valoración que los alumnos hacen de sus profesores y centros. En este factor, como en el de equidad, España se sitúa por encima de la media: los alumnos españoles valoran positivamente a sus profesores y centros, consideran que se les prepara bien para incorporarse a la vida adulta y rechazan la idea de que la asistencia a clase pueda ser una pérdida de tiempo. Además, los alumnos españoles creen que estudiar les ayuda a tener confianza a la hora de tomar decisiones. Asimismo, dicen que en el centro se desarrolla buena parte de sus vivencias más importantes, que disfrutan de

GRÁFICA 3.

RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS Y EQUIDAD



Fuente: Informe PISA 2003.

buenas relaciones con todos los miembros de la comunidad educativa y se sienten confortablemente integrados.

No obstante la valoración positiva, la influencia de los centros españoles en los resultados de los alumnos es escasa y bastante inferior a la media de la OCDE. Como se ha venido comentando, es más importante la influencia del entorno socioeconómico y cultural en los resultados de los alumnos, que el que éstos estén matriculados en uno u otro tipo de centro.

DIFERENCIAS ENTRE LOS RESULTADOS DE ALUMNAS Y ALUMNOS

Las alumnas españolas están por encima de la media de la OCDE en comprensión lectora; sin embargo, en matemáticas o en su actitud hacia el aprendizaje en esta área no obtienen buenos resultados; esto ocurre en la mayoría de los países, pero no en todos: las estudiantes islandesas son mejores en matemáticas que sus compañeros, lo que demuestra que esta supuesta dificultad femenina hacia las matemáticas se puede y se debe superar.

RESULTADOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EN EL CONJUNTO DE ESPAÑA

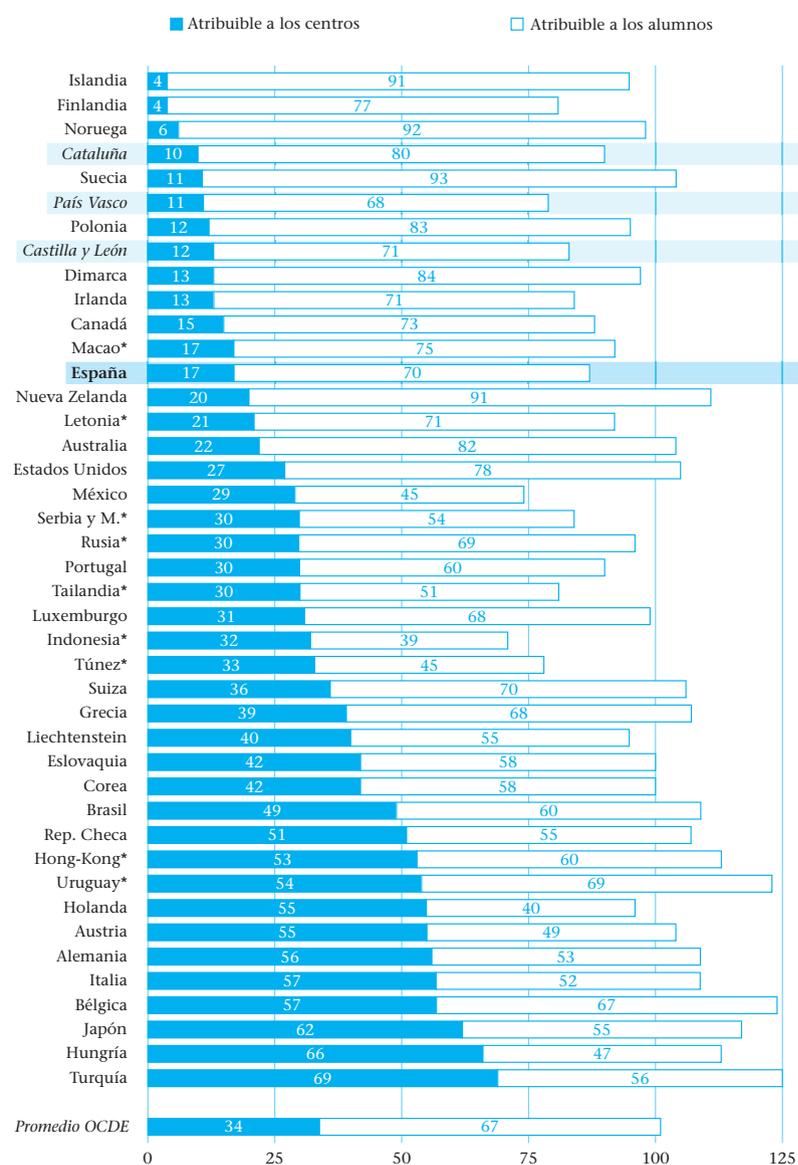
Castilla y León, Cataluña y País Vasco participaron en la evaluación de 2003 con un número de centros suficientes para hacer representativos sus resultados. En un primer momento parece sorprendente la diferencia entre estas Comunidades y la media de España. Con la misma normativa, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), en vigor en el momento de efectuarse las pruebas, con similar organización escolar y con un profesorado de iguales características, estas Comunidades se sitúan por encima de la media nacional y de la media de los países de la OCDE. Como vengo insistiendo, después de analizar los factores que influyen en los resultados de los alumnos se pueden comprender mejor las diferencias. El marco legal y la organización de los centros es similar, pero el nivel socioeconómico y cultural de los padres o la escolarización temprana de los alumnos es diferente. Aunque en las últimas décadas se ha hecho un esfuerzo enorme en todas las Comunidades, el camino que queda por recorrer es todavía en muchos casos largo y difícil.

Es necesario matizar los resultados actuales con los puntos de partida y el camino recorrido.

Hay Comunidades Autónomas que han padecido durante los últimos siglos situaciones de atraso, particularmente duras en educación. Cuando se inició la transición democrática la herencia educativa de esas Comunidades era realmente deplorable. Sería injusto no considerar este factor hoy al tratar de explicar los resultados españoles.

No conviene olvidar el punto de partida o los progresos realizados en el conjunto del país. Los indicadores de la OCDE (2005c) muestran la evolución de España en los últimos 20 o 30 años. Según los datos de 2002, relativos al nivel de formación de la población adulta, la población española entre 25 y 64 años había permanecido menos de 10 años en la enseñanza formal, frente a más de 13 de los países con mejores resultados en el PISA. Sin embargo, en esas mismas fechas, la esperanza de escolarización de los niños españoles menores de cinco años era de más de 17 años, de las cifras más altas de la OCDE. El progreso ha sido francamente notable, aunque es cierto que no se ha avanzado desde 1995.

GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA VARIABILIDAD EN LOS RESULTADOS DE MATEMÁTICAS ENTRE CENTROS Y ALUMNOS



Los países con asterisco no son miembros de la OCDE
Países ordenados según el porcentaje de varianza atribuible al centro docente

Fuente: Informe PISA 2003.

Otro indicador de la evolución de la educación española es el porcentaje de graduados en educación secundaria superior. Hace 20 años, 31% de los ciudadanos españoles entre 25 y 34 años obtenía esta titulación, frente a 61% de la media de los países de la OCDE. Hoy 58% de los jóvenes de nuestro país de esas edades alcanzan la graduación en educación secundaria posterior. En la OCDE la cifra promedio de titulados es de 75%, 17 puntos más que en España, pero se ha reducido esa distancia a la mitad. Por tanto, la evolución permite esperar que cuando los niños y jóvenes españoles que hoy tienen entre cinco y 14 años alcancen esas edades de referencia (25-34 años), sus resultados estarán en la media de la OCDE. Pero esta evolución sólo se producirá si se trabaja con rigor y se cuenta con el esfuerzo de todos para que el sistema educativo cuente con los recursos legales, materiales y humanos necesarios.

LOS FACTORES QUE EXPLICAN LOS RESULTADOS DEL PISA

EL NIVEL SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL

El factor más determinante de los resultados de los alumnos, el que se correlaciona en mayor medida con esos resultados en todos los países, tanto en las evaluaciones nacionales, como en las dos evaluaciones llevadas a cabo por el PISA en 2000 y 2003 es el nivel socioeconómico y cultural de los padres de los alumnos evaluados.

Dentro de este primer factor son especialmente influyentes el nivel cultural de los padres y los estudios que han completado. Cuanto mayor es el nivel cultural y de estudios de los padres, mejores resultados obtienen sus hijos. Particularmente influyente es el nivel de estudios de la madre. Para predecir el éxito académico de los hijos, los estudios de las madres influyen tanto que elevan la puntuación desde 471 puntos que obtienen los

alumnos cuyas madres sólo han terminado los estudios obligatorios, a 532, que corresponden a aquellos alumnos cuyas madres han alcanzado una titulación universitaria.

En el caso español, este aspecto ha sido aún más determinante, ya que el nivel actual de estudios de los padres es inferior al de la media de los países de la OCDE, como ya he señalado. El sistema educativo español emprendió medidas modernizadoras en la época de la transición como las que se habían adoptado con décadas de antelación en otros países, entre las que se cuentan las que permitieron mejorar las tasas de escolarización en la educación primaria y secundaria durante los últimos 35 años. El esfuerzo que en otros países costó casi un siglo, lo ha realizado España en unas décadas. La Ley General de Educación de 1970 planteó como reto la escolarización obligatoria hasta los 14 años; la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo estableció dos décadas después la extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años. La evolución de las tasas netas de escolarización de los jóvenes españoles entre 15 y 19 años en educación secundaria postobligatoria es muy elocuente: 31.1% en 1970 y 70.4% en 2002.

Es también un factor muy influyente en el éxito escolar el número de libros que el alumno tiene a su alcance en casa: la diferencia de puntuación oscila entre 402 puntos para aquellos alumnos que no tienen libros en casa, hasta 534 para aquellos que tienen más de 500 libros. Una circunstancia más compleja de medir, pero que se apunta como importante en el PISA, es la influencia en los adolescentes del nivel de exigencia y apoyo de sus padres, así como la valoración que la familia hace de su trabajo escolar.

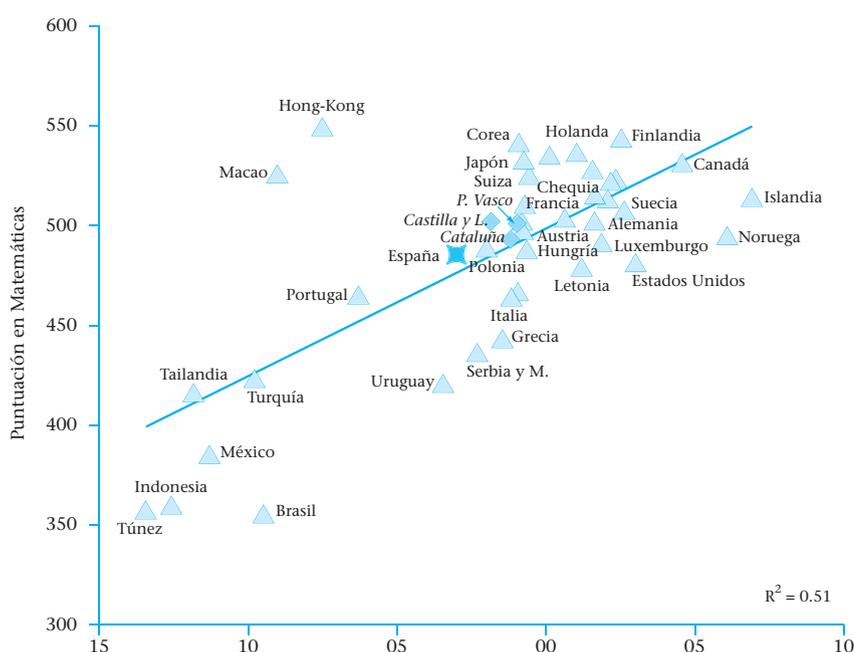
No obstante todo lo dicho, como puede comprobarse en el gráfico 5, nuestros alumnos obtienen mejores resultados que los de países con un índice socioeconómico y cultural superior, como Italia o Estados Unidos. De los países con un estatus socioeconómico y cultural inferiores, sólo Hong-Kong y Macao han superado a España en rendimiento.

Para concluir estas consideraciones sobre la importancia del entorno socioeconómico y cultural de los alumnos conviene resaltar que, de acuerdo con las estimaciones de la OCDE, si se descontara el efecto del entorno sociocultural, los resultados españoles mejorarían en 10 puntos.

Así como los resultados actuales están condicionados por el nivel educativo de los adultos, cuanta más formación alcancen nuestros jóvenes

GRÁFICA 5.

RELACIÓN ENTRE RESULTADOS EN MATEMÁTICAS Y EL ÍNDICE PISA DE ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL



Fuente: Informe PISA 2003.

mejores y mayores serán las perspectivas de las futuras generaciones, es decir, los hijos de los actuales adolescentes. Por eso reitero que la apuesta actual por la educación es decisiva para conseguir la sociedad del conocimiento del mañana. En el mismo sentido, los planes de formación permanente y de adultos —la formación a lo largo de la vida— tienen una doble consecuencia: desarrollar competencias básicas, mejorar la cualificación de los trabajadores, sus retribuciones y su inserción laboral y, como consecuencia de todo ello, influir decisivamente en las perspectivas académicas de sus hijos.

ESCOLARIZACIÓN TEMPRANA

Otro de los factores que influye negativamente en los resultados de los alumnos españoles, si se compara la situación con la media de los países de la OCDE, es el número de años que los niños españoles han estado escolarizados en educación infantil. Los resultados de los alumnos son inferiores a 458 puntos si han estado escolarizados un año o menos en esa etapa, y pasan a 491 si han estado más de un año.

La escolarización temprana no sólo es un valor en sí misma para el desarrollo de capacidades en todos los niños, sino que se convierte en determinante para hacer realidad la igualdad de oportunidades de aquellos que provienen de entornos desfavorecidos, y es fundamental para que las desigualdades económicas y culturales de

CUADRO 1.
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN INFANTIL EN ESPAÑA

	2 AÑOS	3 AÑOS
1979-80	5.2	15.3
1987-88	4.8	18.1
1990-91	7.2	27.7
1996-97	12.3	66.9
2002-03	21.7	94.7

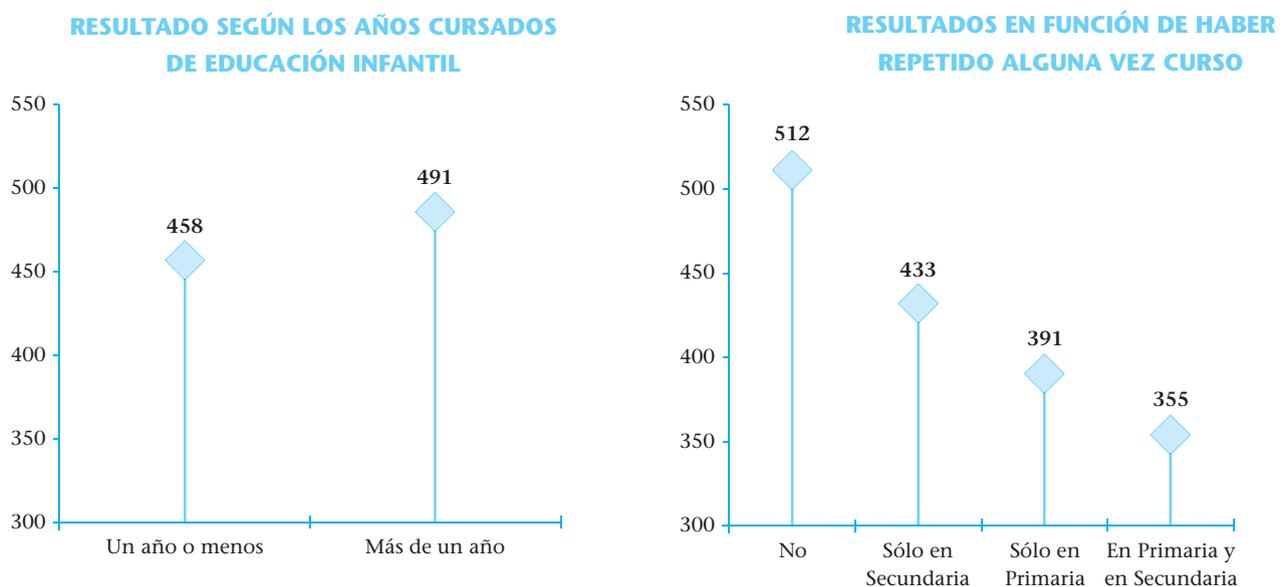
Fuente: MEC. *Estadísticas de la enseñanza no universitaria*, 2005.

origen no se conviertan en las causas del fracaso de los estudiantes. Desafortunadamente, la escolarización de los niños a los tres años es una realidad reciente en España, en absoluto generalizada a finales de la década de 1980, cuando nacieron los estudiantes que realizaron las pruebas del PISA 2003 (ver el Cuadro 1).

LA REPETICIÓN DE CURSO

Mientras que en otros países prácticamente no se recurre a la repetición de curso, en España, Francia, Bélgica y Portugal es frecuente. La OCDE señala los efectos negativos de la repetición en los resultados, ya que no se evalúa a los alumnos por curso sino por edad. Los alumnos que están matriculados, cuando realizan la prueba a los 15 años en su curso natural, es decir cuarto de ESO en España, obtienen un resultado medio de 512 puntos, 433 los que han repetido un año en secundaria, 391 los que han repetido un año en primaria y 355 los que han repetido un año en primaria y otro en secundaria.

GRÁFICA 6.
INFLUENCIA DE LA HISTORIA ACADÉMICA DEL ALUMNO

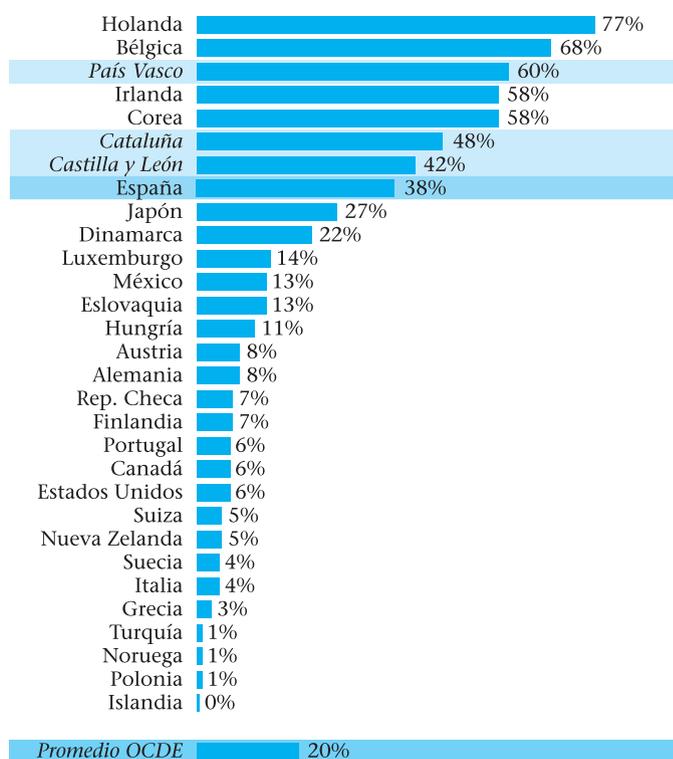


Fuente: Informe PISA 2003.

El controvertido tema de las repeticiones tiene aquí diferentes lecturas. Por una parte, es cierto que los alumnos con más preparación académica, que no han repetido ningún curso, obtienen mejores resultados. Por otra parte, es sorprendente que en España y con la misma normativa educativa, tengamos casos tan dispares como Cataluña en la que 90% de alumnos de 15 años está cursando cuarto de ESO mientras que la media nacional no llega a 70%. Los alumnos de países como Polonia o Finlandia, por citar dos tradiciones educativas bien diferentes en las que no hay repeticiones, obtienen buenos o muy buenos resultados.

GRÁFICA 7.

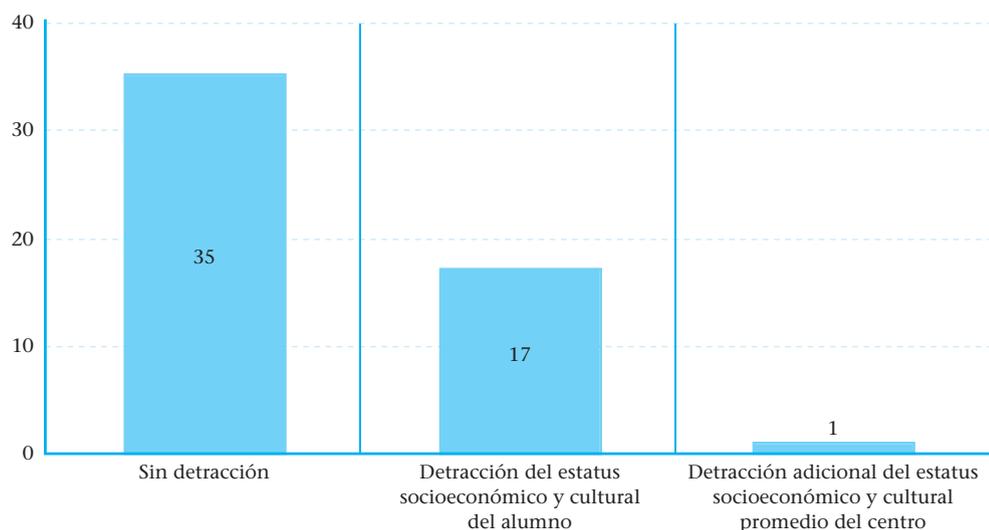
PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE ASISTEN A CENTROS PRIVADOS EN PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Informe PISA 2003.

GRÁFICA 8.

DIFERENCIA EN LOS RESULTADOS ENTRE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS



Fuente: Informe PISA 2003.

EL TIPO DE CENTRO

España ocupa el quinto lugar entre los países de la OCDE con mayor proporción de alumnos matriculados en centros privados (ver la Gráfica 7), próxima a un tercio, sólo superada por Países Bajos, Bélgica, Irlanda y Corea. Además, la gran mayoría de estos centros está sostenida con fondos públicos.

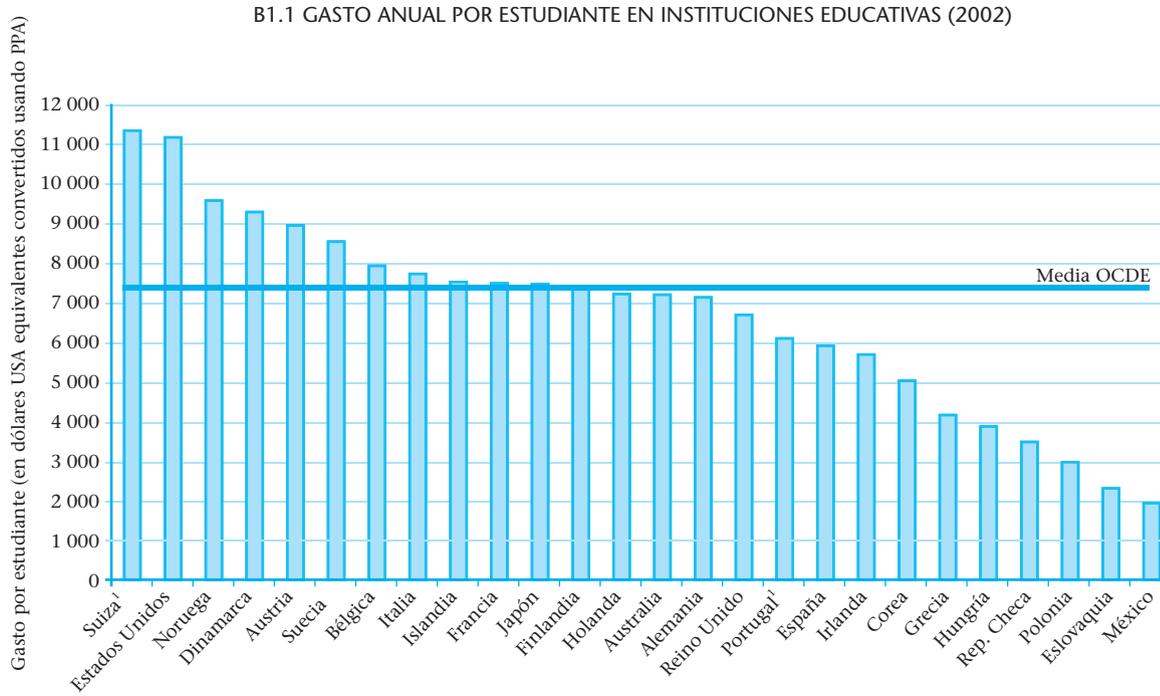
En general, los alumnos que siguen sus estudios en centros privados obtienen mejores resultados pero, en contra de una opinión muy generalizada, esos mejores resultados no se deben al tipo de centro (ver la Gráfica 8). Si se detrae el nivel socioeconómico y cultural de los padres y madres de los alumnos evaluados desaparece la diferencia en los resultados entre centros de titularidad pública o privada en la mayoría de los países y, sobre todo, en España.

Esta matización de los resultados que realiza la OCDE debería contribuir a reparar la extendida e injusta consideración de que los centros públicos españoles ofrecen menos calidad, o que sus alumnos tienen peor rendimiento.

EL GASTO EDUCATIVO

El PISA demuestra la influencia que tiene el gasto en educación de los países en los resultados de los alumnos. No siempre los países que más invierten en educación obtienen los mejores resultados, pero los que menos invierten

GRÁFICA 9.



1 Sólo instituciones públicas

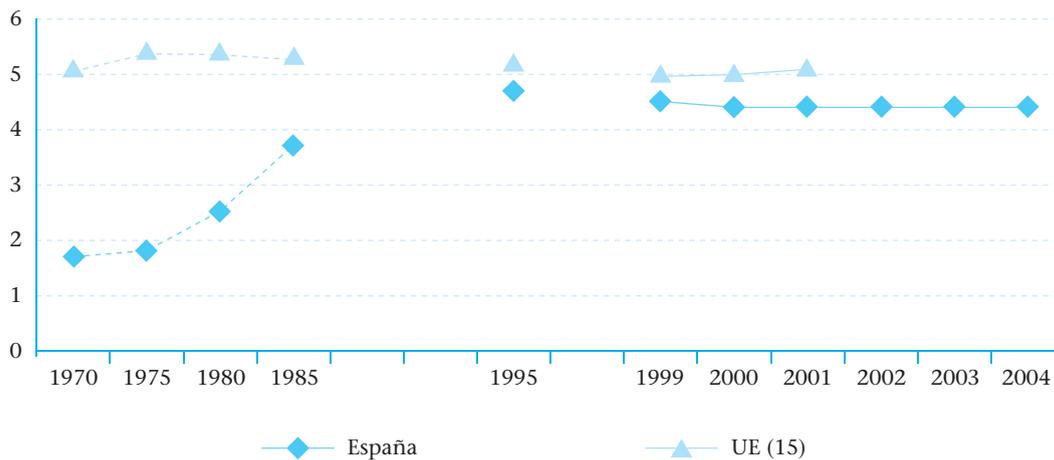
Fuente: OECD, *Education at a Glance*, 2005, Cuadro B1.1 (www.oecd.org/edu/ea2005).

obtienen sistemáticamente los peores. Se puede concluir que sin una decidida y constante inversión pública en educación los resultados de los países serán a lo sumo mediocres. En relación con este factor es imprescindible tener en cuenta que la mayoría de los países con sistemas educativos eficaces lleva invirtiendo desde mediados del siglo pasado cantidades que países como España han comenzado a gastar a finales de la década de 1980.

Como se observa en la gráfica 10, el gasto público en educación en España en relación con el PIB es de 4.4%, frente a 4.8% de media de los países de la OCDE y 5% de media de la Unión Europea en el año 2000. La evolución de estas cifras en las décadas pasadas pone de manifiesto la dramática situación de partida de la educación española al final de la dictadura y el importantísimo esfuerzo realizado desde el inicio de la transición hasta mediados de los 1990, pues se ha partido de un gasto público de 1.7% del PIB a principios de la década de 1970. En 1978, sólo 10 años más tarde, se pasó de 1.8 a 3.7, y dicho porcentaje se siguió incrementando hasta llegar a 4.7 en 1995. A partir de ese año, el gasto público en educación en relación con

GRÁFICA 10.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

el PIB se estancó o incluso descendió hasta el pasado ejercicio económico. En suma, el esfuerzo económico que ha hecho la sociedad española en las últimas décadas ha sido muy importante y sería injusto no valorarlo en su medida. Pero se interrumpió en los últimos años y debe reanudarse en los próximos si se desea continuar aproximando el sistema educativo español al de los países más avanzados.

En conclusión, los resultados globales de los alumnos españoles son insatisfactorios al situarse por debajo de la media internacional (exceptuando algunas CC.AA.), pero se aproximan al nivel esperable si se considera la riqueza del país, mientras que están ligeramente por encima de lo previsible si se atiende al estatus socioeconómico y cultural de la población.

CÓMO MEJORAR DESPUÉS DE LA EVALUACIÓN

El Ministerio de Educación y Ciencia ha impulsado la Ley Orgánica de Educación, ha presentado a las Comunidades Autónomas y al conjunto de la sociedad una propuesta de Objetivos para 2010, en el marco de los objetivos europeos, y ha promovido iniciativas para lograr un compromiso educativo para los próximos años. Estas iniciativas pretenden, precisamente, contribuir a mejorar la educación española y los resultados de nuestros alumnos en las evaluaciones nacionales e internacionales.

El nuevo marco normativo y de compromiso que se presenta tiene como objetivos principales conseguir el éxito de todos los alumnos en la educación básica, mejorar su rendimiento —también el de los que van bien o muy bien— y ofrecerles las mismas oportunidades, con independencia de su origen socioeconómico y cultural. Para ello es necesario impulsar el esfuerzo compartido de todos, alumnos, profesores, centros, familias, administraciones y el conjunto de la sociedad, y establecer la flexibilidad y la autonomía de los centros educativos como principios fundamentales de corresponsabilidad.

Las principales medidas que se proponen son, primero, elevar a categoría de norma la atención a la diversidad de todos los alumnos desde las edades más tempranas. En educación infantil se propone el incremento progresivo de la oferta de plazas públicas hasta satisfacer la demanda de dichas plazas en el primer ciclo. En el segundo ciclo se trata de garantizar la gratuidad de todas las plazas y la escolarización de 100% de los niños de tres a seis años. Además, se fomentará una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo, especialmente en el último año, y una iniciación temprana en las tecnologías de la información y la comunicación.

En la educación primaria se propone atender a la diversidad de los alumnos como principio, adaptar la enseñanza a las características y necesidades de los mismos e impulsar la adquisición por parte de los alumnos de las competencias básicas que aseguren los futuros aprendizajes. Además, se quiere promover la detección de las dificultades de aprendizaje tan pronto como se produzcan e intervenir en cada caso con las medidas de refuerzo y los mecanismos de apoyo oportunos y, por último, se potenciará la enseñanza de lenguas extranjeras.

En la educación secundaria obligatoria el objetivo es lograr el éxito de todo el alumnado. Para ello se propone asegurar la formación común en los primeros cursos y favorecer la orientación y las opciones formativas más adecuadas a las características, necesidades e intereses de los alumnos en el último curso. Además, se trata de atender a la diversidad mediante el desdoblamiento de grupos, los refuerzos y apoyos necesarios, programas espe-

CUADRO 2.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	ESPAÑA	UE (15)
1970	1.7	5.1
1975	1.8	5.4
1980	2.5	5.4
1985	3.7	5.3
1995	4.7	5.2
1999	4.5	5.0
2000	4.4	5.0
2001	4.4	5.1
2002	4.4	
2003	4.4	
2004	4.4	

Especificaciones técnicas:

Los resultados de España de 1970, 1975 y 1980 corresponden a los presupuestos iniciales del MEC. El de 1985 a la Estadística del Gasto Público en Educación (Presupuesto inicial) elaborada a partir de los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas y sin incluir estimación de cotizaciones sociales imputadas. Los de 1995 a 2002, coherentes con la metodología UOE, corresponden a la Estadística del Gasto Público en Educación elaborada a partir de presupuestos liquidados y que incorpora una estimación de las cotizaciones sociales imputadas, mientras que los de 2003 y 2004 son cifras estimadas.

Fuentes: UE (25) y UE (15) de 1995 a 2001, Eurostat.



cíficos de diversificación curricular y programas de cualificación profesional inicial. Se propone una amplia autonomía para los centros educativos, a fin de que puedan organizar los grupos y las materias de manera flexible y adoptar las medidas de atención a la diversidad previstas.

Se apuesta por una organización flexible del bachillerato, para facilitar que los alumnos puedan seguir las vías formativas más adecuadas a sus intereses y expectativas futuras, sean éstas el inicio de estudios superiores universitarios o profesionales, o la incorporación al mundo laboral.

En definitiva, el nuevo marco legislativo pretende que los alumnos mejoren el dominio de las competencias básicas, como instrumentos fundamentales del conocimiento, y que todos ellos desarrollen al máximo sus capacidades para aprender y mejorar sus resultados. Se trata también de promover el aprendizaje a lo largo de la vida, la formación ciudadana, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

Por otra parte, es imprescindible favorecer y potenciar la colaboración entre las Administraciones educativas, abrir los centros al exterior consiguiendo la transparencia de su funcionamiento y la rendición de resultados a la sociedad.

La reforma educativa pretende, además, hacer públicos los resultados del sistema educativo y rendir cuentas de los logros y las dificultades. El Proyecto de Ley establece la obligación del Gobierno de presentar anualmente al Parlamento los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales y del sistema estatal de indicadores.

El Instituto de Evaluación, en colaboración con las Comunidades Autónomas, llevará a cabo, junto a las evaluaciones nacionales e internacionales, las nuevas evaluaciones de diagnóstico. Éstas tendrán una doble finalidad: por un lado, ofrecer información a los centros y, por el otro, dar a conocer a las Administraciones educativas el grado de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. En otras palabras, las evaluaciones de diagnóstico permitirán conocer y, en definitiva, intervenir para mejorar, tanto en el centro educativo como en el conjunto del sistema.

Antes de concluir me parece necesario recordar de nuevo el largo y fructífero camino que ha recorrido la educación española en las últimas décadas, aunque quede todavía mucho por hacer. La apuesta decidida por la educación como un compromiso de toda la sociedad debe sustentarse en un aumento del esfuerzo inversor, en el apoyo firme al profesorado, en la autonomía de los centros y en la evaluación como elemento

imprescindible para mejorar sus resultados. Los retos que tienen por delante las fuerzas políticas y las Administraciones educativas son llegar a un acuerdo sobre los objetivos que es necesario alcanzar y poner los medios necesarios para conseguirlos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- INECSE. *Resultados PISA 2000*, Madrid, MEC, 2005.
- Ministerio de Educación y Ciencia. *Objetivos españoles y europeos 2010*, Madrid, MEC, 2005.
- OCDE. *DeSeCo. Symposium. Discussion Papers*, 2002.
- OCDE. *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, Madrid, Editorial Santillana, 2005a.
- OCDE. *The definition and selection of Key competences. Executive summary*, 2005b.
- OCDE. *Mirada sobre la educación. Indicadores de la OCDE 2004*, 2005c.
- Comisión Europea, Dirección de Educación y Cultura. *Competencias clave para un aprendizaje a lo largo de la vida. Un marco de referencia europeo*, Programa de trabajo "Educación y Formación 2010", Grupo de trabajo "B", Competencias Clave, noviembre de 2004.
- Comisión Europea. *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training* Bruselas, Commission of European Community, 2005.

REFERENCIAS A ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DEL INCE/INECSE

EVALUACIONES NACIONALES

- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación primaria. Lo que aprenden los alumnos de 12 años. Datos básicos 1995*, Madrid, MEC, 1996.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación primaria*, Madrid, MEC, 1997.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación física en la educación primaria*, Madrid, MEC, 1998.
- INCE/INECSE. *Diagnóstico general del sistema educativo. Avance de resultados*, Madrid, MEC, 1998.
- INCE/INECSE. *Elementos para un diagnóstico del sistema educativo español. Informe global. Diagnóstico del sistema educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997*, Madrid, MEC, 1998.
- INCE/INECSE. *Los resultados escolares. Diagnóstico del sistema educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997*, Madrid, MEC, 1998.
- INCE/INECSE. *Planes de estudio y métodos de enseñanza. Diagnóstico del sistema educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997*, Madrid, MEC, 1998.
- INCE/INECSE. *Funcionamiento de los centros. Diagnóstico del sistema educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997*. Madrid, MEC, 1998.
- INCE/INECSE. *Familia y escuela. Diagnóstico del sistema educativo. La escuela secundaria obligatoria 1997*, Madrid, MEC.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación primaria. Datos básicos 1999*, Madrid, MEC, 2000.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria 1999. Avance de resultados*, Madrid, MEC, 2000.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación primaria 1999*, Madrid, MEC, 2001.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación secundaria obligatoria. Datos básicos 2000*, Madrid, MEC, 2001.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación secundaria obligatoria 2000*, Madrid, MEC, 2003.
- INCE/INECSE. *Evaluación de educación primaria 2001. Sexto curso. Centros españoles en Marruecos*, Madrid, MEC, 2001.

- INCE/INECSE. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria. Informe final*, Madrid, MECD, 2002.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación secundaria obligatoria 2001. Avance de resultados*, Madrid, MECD, 2002.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación primaria 2002. Sexto curso. Centros de Ceuta y Melilla*, Madrid, MECD, 2002.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación secundaria obligatoria 2001. Informe final*, Madrid, MEC, 2004.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la educación primaria. Datos básicos 2003*, Madrid, MEC, 2005.

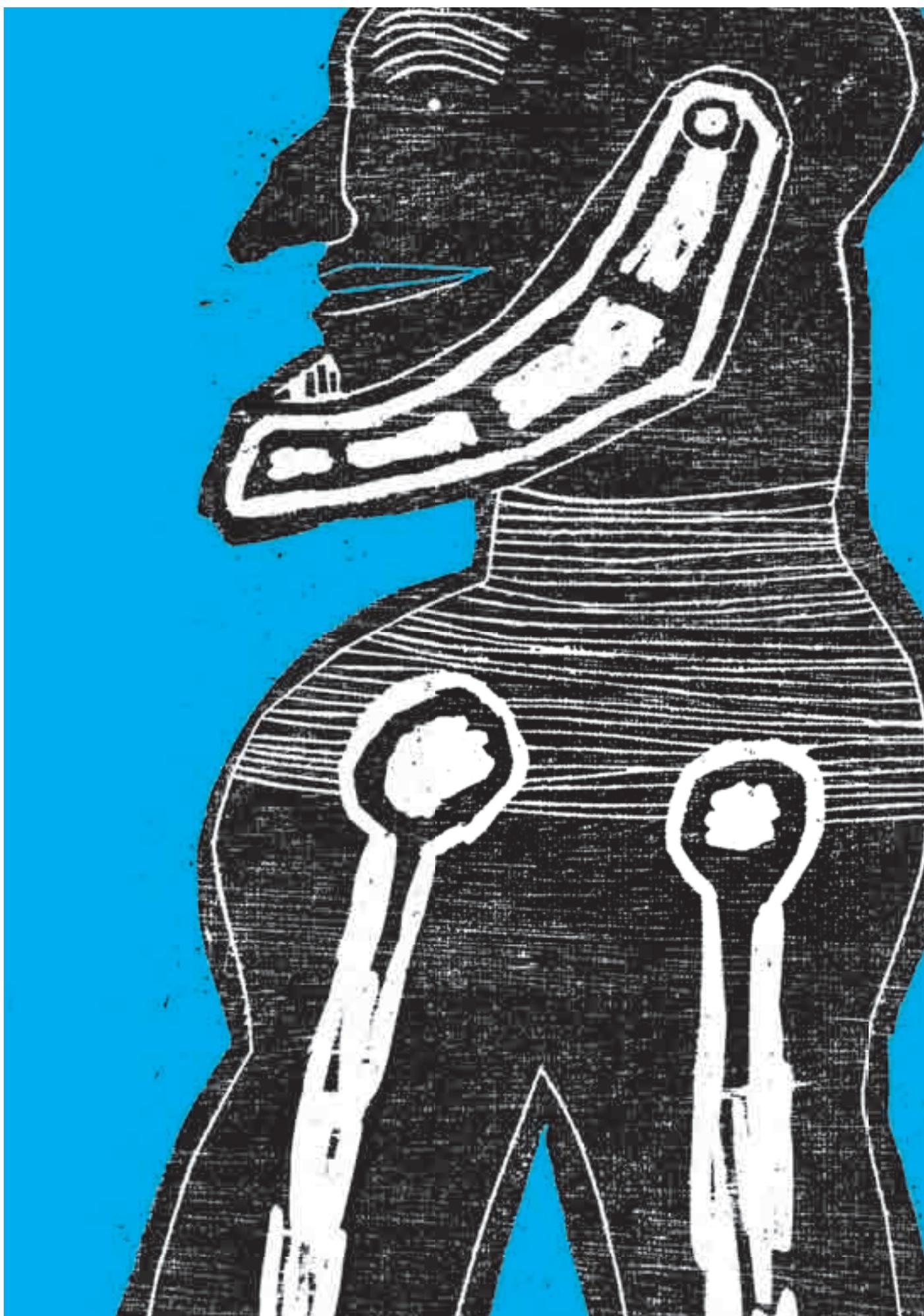
SISTEMA ESTATAL DE INDICADORES DE LA EDUCACIÓN

- INCE/INECSE. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Madrid, MECD, 2000.
- INCE/INECSE. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000. Síntesis*, Madrid, MECD, 2000.
- INCE/INECSE. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2002*, Madrid, MECD, 2002.
- INCE/INECSE. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2002. Síntesis*, Madrid, MECD, 2003.
- INCE/INECSE. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2004. Proyecto*, Madrid, MECD, 2004.

EVALUACIONES INTERNACIONALES

- INCE/INECSE. *Evaluación comparada de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. España, Francia, Suecia*, Madrid, MEC, 1997.
- INCE/INECSE. *Resultados de Ciencias. Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)*, Madrid, MEC, 1997.
- INCE/INECSE. *Resultados de Matemáticas. Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS)*, Madrid, MEC, 1997.
- INCE/INECSE. *Evaluación de la calidad en la enseñanza escolar. Proyecto piloto europeo*, Madrid, MEC, 1999.
- INCE/INECSE. *La medida de los conocimientos y las destrezas de los alumnos. Un nuevo marco para la evaluación. Proyecto PISA*, Madrid, MECD, 2000.
- INCE/INECSE. *Conocimientos y destrezas para la vida. Primeros resultados del Proyecto PISA 2000*, Madrid, MEC, 2002.
- INCE/INECSE. *Marcos teóricos y especificaciones de evaluación de TIMSS 2003*, Madrid, MECD, 2002.
- INCE/INECSE. *Evaluación PISA 2003. Resumen de los primeros resultados en España*, Madrid, MEC.
- INCE/INECSE. *Aprender para el Mundo de Mañana. Resumen de resultados. PISA 2003*, Madrid, MEC.
- INCE/INECSE. *Aproximación a un modelo de evaluación: el proyecto PISA 2000*, Madrid, MECD, 2004.
- INCE/INECSE. *Marcos teóricos de PISA 2003. Conocimientos y destrezas de los alumnos en Matemáticas, Lectura, Ciencias y Solución de problemas*, Madrid, MEC, 2004.
- INCE/INECSE. *Resultados en España del estudio PISA 2000. Conocimientos y destrezas de los alumnos de 15 años*, Madrid, MEC, 2005.
- INCE/INECSE. *Programa PISA. Pruebas de Comprensión Lectora*, Madrid, MEC, 2005.
- INCE/INECSE. *PISA 2003. Pruebas de Matemáticas y Solución de problemas*, Madrid, MEC, 2005.





LO BÁSICO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

REFLEXIONES EN TORNO A LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL CURRÍCULUM DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

CÉSAR COLL

Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad de Barcelona

EL ESCENARIO ACTUAL, UNA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y UNAS PROPUESTAS CURRICULARES tradicionales por acumulativas en la educación básica, es contemplado por Coll, que, habida cuenta de la complejidad del currículum (el qué pero también el cómo), de la amplitud de los conocimientos (conceptos, experiencias, herramientas, procedimientos, actitudes, valores) y de la diferencia entre el currículum real y el oficial o prescriptivo, hace una propuesta: definir los saberes fundamentales para la etapa inicial y para lo largo de la vida en términos de alfabetización (lenguas extranjeras, ciudadanía, cultura económica, tecnológica, visual, informativa y multicultural). Pero antes establece unos principios: seleccionar y no sobrecargar el currículum; diferenciar lo básico-imprescindible de lo básico-deseable; contemplar las exigencias derivadas de la sociedad (mundo laboral), del desarrollo personal y social, de la ideología (tipo de persona y de sociedad que se quiere conformar) y de la existencia de otros escenarios y agentes educativos (no sólo el aula); reflexionar sobre el currículum por competencias; establecer cuáles son los aprendizajes para la formación obligatoria y cuáles para seguirse trabajando a lo largo de la vida, en términos de alfabetización. Y no olvida que la propuesta más novedosa lleva fecha de caducidad.

EN 1972 OBTIENE EL TÍTULO DE LICENCIADO EN PSICOLOGÍA EN LA UNIVERSIDAD DE Barcelona y en 1973 el de Licenciado en Psicología Genética y Experimental, en la Facultad de Psicología y de las Ciencias de la Educación de la Universidad de Ginebra, Suiza. Entre 1973 y 1978 es colaborador del equipo de investigación del Centro Internacional de Epistemología Genética de Ginebra, dirigido por Jean Piaget, y en 1977 alcanza el grado de Doctor en Psicología por la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, en la Universidad de Barcelona. Actualmente es Catedrático de esta misma universidad, en el Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Facultad de Psicología. En su prolífica labor como investigador ha trabajado con personalidades como Jean Piaget, Bärbel Inhelder, Cristian Gillièron, Eduardo Martí, Juan Ignacio Pozo, Jesús Palacios y Álvaro Marchesi, entre otros. Algunos de sus libros más conocidos son:

- *La conducta experimental en el niño*, 1978.
- *Psicología genética y educación*, 1981 (compilador).
- *Psicología genética y aprendizajes escolares*, 1983 (compilador).
- *Psicología y currículum*, 1987.
- *Conocimiento psicológico y práctica educativa*, 1989.
- *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*, 1990.
- *Desarrollo psicológico y educación*, 1990 (tres volúmenes, coordinador con J. Palacios y A. Marchesi).
- *Los contenidos de la reforma*, 1992 (coautoría con J. I. Pozo y otros).
- *El constructivismo en el aula*, 1993 (coautoría).
- *Psicología de la educación*, 1998 (coordinador).
- *Psicología de la instrucción: la enseñanza y el aprendizaje en la educación secundaria*, 1999 (coordinador).
- *Aprender contenidos, desarrollar capacidades*, 2003 (coordinador con E. Martín).



LO BÁSICO EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

REFLEXIONES EN TORNO A LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL CURRÍCULUM DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

CÉSAR COLL

Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad de Barcelona

EL TELÓN DE FONDO EN LAS REFLEXIONES QUE DESEO compartir aquí es una pregunta ya vieja, pero aún con plena vigencia. Ésta es, ni más ni menos: ¿Cuáles son los contenidos que se han incluido en el currículum, es decir, cuál es el capital cultural que deberíamos procurar que todos los alumnos y las alumnas, al finalizar la educación básica, hayan adquirido y puedan llevarse con ellos? En otras palabras, ¿cuál es el bagaje de conocimientos, habilidades, valores y destrezas que se necesitan hoy para poder hacer frente —con garantías de alcanzar el éxito— a las exigencias de la sociedad actual y aprovechar también las posibilidades que ésta nos ofrece?

En realidad, el tema de las decisiones sobre qué enseñar y qué hemos de intentar que las niñas, los niños y los jóvenes adquieran a lo largo de la educación obligatoria ha estado siempre presente en la relativamente corta historia de los sistemas nacionales de educación. Aquí argumentaré que es necesario que así sea y que los contenidos son muy importantes.

Cometimos un error al mantener durante décadas en el siglo pasado el debate o, mejor dicho, la idea —que todavía conservamos— de que los contenidos no importan; que lo que importa es, por una parte, los resultados —se definan como se definan: en términos de competencias, de capacidades, de objetivos— y, por otra, el cómo hacer —la metodología, la enseñanza—.

Los contenidos importan, y mucho. No son sólo una excusa con base en la cual desarrollar capacidades o competencias, sino que, a mi juicio, poseen un valor por sí mismos, y no es indiferente trabajar unos contenidos u otros, aunque a veces desde unos y otros se pueda, en efecto,

contribuir a desarrollar capacidades o competencias parecidas, incluso idénticas.

No es, por tanto, raro que al hablar de procesos de innovación, de mejoras y de reforma de la educación, en realidad hablemos siempre de cambios en muchos ámbitos, pero, de forma casi irremediable, también en el ámbito del currículum. Por lo general, las reformas y los procesos de innovación también conllevan cambios, entre otros, en lo que se refiere a las decisiones sobre qué enseñar y qué aprender.

Ésta es la base de mis reflexiones, que organizaré en tres bloques.

BLOQUES DE LA PRESENTACIÓN

En *primer lugar* plantearé argumentos relativos a la caracterización del currículum en el momento actual, que yo calificaría como una situación paradójica, contradictoria y crítica. Mi argumento será que, una vez más, en el proceso de la reforma, mejora e innovación de la educación que es necesario afrontar, estamos obligados a revisar las decisiones sobre qué es necesario enseñar y qué hemos de intentar que los estudiantes aprendan en las escuelas, los institutos y los centros educativos.

Además, esto hemos de abordarlo desde una perspectiva distinta de como se ha hecho a lo largo del siglo xx. No podemos limitarnos a proceder a una simple actualización y revisión de los currículos escolares; hemos de analizar en profundidad y redefinir cuáles son estas habilidades, estas competencias, estos conocimientos necesarios en la sociedad actual. Como luego explicaré, buena parte de los currículos actuales y vigentes incluso hoy día en muchos aspectos no se relacionan con la sociedad para la cual están pensados.

Por consiguiente, propondré que en los procesos de actualización y revisión curriculares debería empezar por plantearse esta necesidad de redefinir qué es lo básico en la educación básica, cuáles son los aprendizajes fundamentales, como reza el título en un segundo apartado.

En *segundo lugar*, explicaré o, más que explicar, formularé o comentaré algunos criterios, aspectos o dimensiones que me parece que conviene tomar en consideración cuando se aborde esta tarea de redefinir los aprendizajes fundamentales.

Creo que hay algunas novedades en estos momentos en el nivel de los escenarios social, político, económico y cultural que obligan a introducir reflexiones nuevas en este esfuerzo de redefinir lo básico en la educación básica.

En este segundo apartado comentaré algunos de los aspectos a los cuales conviene tomar en consideración y prestar atención especial en el momento de revisar y actualizar el currículum.

En *tercer lugar*, después de argumentar y de haberles convencido —según espero— de la necesidad de redefinir lo básico, después de presentar algunos criterios, aspectos o dimensiones que, a mi juicio, vale la pena contemplar para abordar esta tarea, ilustraré cuáles son los ámbitos en los que valdría la pena explorar, indagar, con miras a identificar cuáles son estos aprendizajes fundamentales. Desde luego, tal presentación no puede tomarse como una propuesta definitiva.

Antes de empezar con este esquema expositivo, comunicaré algunas advertencias previas.

ADVERTENCIAS

La *primera advertencia* es que, como resulta evidente, el currículum no consiste sólo en los contenidos escolares. Sostener que quiero reivindicar su importancia, que los contenidos no pueden ser cualesquiera y que éste ha sido un error, no me lleva a pensar que el currículum debe identificarse con los contenidos y que tan importante como el qué es, por supuesto, el cómo. No lo niego en absoluto.

Es más, como comentaremos a lo largo de la exposición, cuando uno hace elecciones con respecto al qué, éstas dependen en buena medida de cómo se plantea el cómo. Es decir, no se trata de opciones distintas, pero sí reivindico la necesidad, desde los puntos de vista analítico, político, ideológico y educativo, de centrar en algún momento la atención en los contenidos en sí mismos y preguntarse sobre su valor y su importancia.

La *segunda observación* es que cuando hablo de contenidos lo hago en el sentido muy amplio, no hablo sólo de conocimientos como por tradición se entienden. Quiero decir todos aquellos saberes culturales, ya sean conocimientos, experiencias, herramientas simbólicas o semióticas, procedimientos, actitudes o valores que se seleccionan para formar parte del currículum escolar porque se considera que es importante que las niñas, los niños y los jóvenes los adquieran, se los apropien en su proceso de formación. Por tanto, no lo repetiré, pero, en lo que se refiere a contenidos escolares, los considero de manera muy amplia y no reivindico el sentido más tradicional y estrecho del término, como sólo conocimientos factuales o conceptuales (también lo son, pero no únicamente).

La *tercera observación* es que en nuestros días se conoce, y la investigación lo demuestra, que el currículum que se propone o el llamado currículum oficial —sea o no prescriptivo, porque puede haber currículos oficiales que sean referentes, pero no obligatorios— es distinto del que se enseña en realidad en el salón de clases y distinto de lo que en verdad aprenden los estudiantes.

Hay tres niveles que sabemos que debemos tomar en cuenta al referirnos al currículum, sin confundirlos. Yo soy de los que piensan que, si bien el currículum oficial, las propuestas curriculares, no determinan lo que al final aprenden las niñas y los niños en su totalidad, sí condiciona con fuerza lo que sucede en las aulas.

No comparto el discurso que ha sido también popular durante varios años de que el currículum oficial poco importa, que lo relevante es lo que sucede en las aulas. Mis reflexiones parten de la idea de que las propuestas curriculares, prescriptivas o no, son muy significativas porque definen, concretan, cuáles son las intenciones educativas que la sociedad persigue con la puesta en marcha de algo tan complejo y costoso como un sistema nacional de educación.

Por ende, explicitar esas intenciones es la manera de hacer público cuál es este proyecto educativo, social y cultural de una sociedad en un momento histórico determinado y que al final, si bien es cierto que lo que aprenden los alumnos en el aula no depende tan sólo de ello, sí está condicionado en gran medida por ello.

Mi *cuarta observación* es que el de España es el caso que conozco en forma directa y, en consecuencia, algunas valoraciones y juicios que haré, pido que los entiendan desde esta perspectiva. Estoy seguro de que podrán valorar que muchos de los aspectos que mencionaré tal vez no correspondan en absoluto a otras realidades. Por consiguiente, no expreso juicio alguno sobre dichas realidades que no conozco con la suficiente profundidad. A ustedes corresponderá decidir si lo que voy a explicar es o no pertinente, si se aplica ahí o no, si la situación es o no similar.

Por supuesto, si hubiera otra persona de España también pensaría que lo que diré no es aplicable; lo asumo y lo argumentaría. Lo que no asumo es mi capacidad ni mi pretensión de que eso pueda generalizarse y aplicarse.

La idea que quiero comentar primero es que —ya lo decía—, a mi juicio, el currículum escolar se encuentra ahora en una situación crítica y paradójica. ¿Por qué? Por una parte, creo que es obvio que en el nuevo escenario social, político, económico y cultural se comienza a dibujar, con todas las transformaciones sociales que la caracterizan, eso que solemos llamar la sociedad de la información.

Ello nos lleva, de modo inevitable, a concluir que es necesario introducir en el currículum nuevos conocimientos, nuevas habilidades y nuevas competencias que hasta ahora no se contemplaban, pero que son compartidos por todo el mundo y que podemos compartir aquí.

Es decir, hay que ampliar el currículum. En muchos aspectos relativos, por ejemplo, al conocimiento de lo que podríamos denominar la cultura audiovisual o la cultura informativa

o la alfabetización tecnológica, se requiere introducir nuevos contenidos en el currículum escolar. Me parece que ésa es una necesidad, es una presión, es algo que todos podemos admitir.

Por otra parte —y esto resulta contradictorio—, en mi país somos muchos los profesores, no sólo desde la universidad, sino desde las aulas de primaria y secundaria, los que compartimos la idea de que nuestros currículos, los españoles, están sobrecargados. En realidad, no pertenecen al ámbito de la educación básica. Cuesta pensar que sea básico todo lo que se incluye en las propuestas curriculares oficiales.

Si pusieramos en una mesa la concreción habitual del currículum, que es en términos de libros, y pusieramos aquí los de todas las áreas, los cursos y la educación obligatoria, desde los tres hasta los 16 años, así como todos los transversales, con seguridad no veríamos a quien está del otro lado de la mesa; quedaríamos sumergidos detrás de la barrera.

Ello significa que el currículum, al menos el español, es por completo inabarcable, imposible. Y ése no es el único problema, sino que provoca enormes contradicciones. Todos sabemos que un currículum excesivo representa una desventaja enorme desde el punto de vista de las posibilidades de mejorar la calidad de la educación.

Un currículum imposible de abordar y de trabajar en forma adecuada en el aula genera en los profesores frustración porque no consiguen cubrirlo en su totalidad. En los alumnos ocasiona sentimientos de fracaso e incompetencia porque muchas veces se ven obligados a intentar aprender grandes cantidades de contenidos que, al menos en su caso, no logran comprender. No encuentran sentido a lo que se pretende enseñarles.

Sabemos también que un currículum sobrecargado es el caldo de cultivo de las metodologías más tradicionales y transmisivas y que lo que hace es primar la tendencia a ver los contenidos más que apropiárselos y trabajarlos de modo significativo y funcional.

Por ende, nos encontramos ante una contradicción: por un lado, necesitamos incorporar nuevos contenidos y, por otro, sentimos que en la segunda mitad del siglo XX, lo que en realidad hicimos fue incorporar cada vez más nuevos contenidos, y esto desde una perspectiva de actualización del currículum que podríamos calificar como puramente acumulativa.

Lo lógico sería que, cada vez que se incorporaran nuevos contenidos al currículum escolar,

de manera simétrica y equilibrada se redujeran o se eliminaran otros. Esto concuerda con la idea tantas veces explicada de que hoy los conocimientos tienen una obsolescencia muy rápida, principio que no se verifica en los currículos. Si analizamos éstos, en general encontramos que en ellos aparecen aspectos incluidos en la década de 1950, los mismos.

Asimismo, la lógica de revisión que hemos seguido en mi país —quiero ubicarlo con precisión— es, en esencia, acumulativa. Esto se reconoce como una situación bastante generalizada, a pesar de que en el nivel internacional —no sé si así suceda en México u otros países— han situado en el centro del debate pedagógico actual justo esta cuestión: hay que redefinir lo que son los aprendizajes fundamentales en la educación básica.

La idea es que estamos asistiendo a unos cambios de tal magnitud en los escenarios social, político, económico y cultural de las sociedades actuales que ocasionan un impacto enorme sobre la educación en general y sobre la educación escolar en particular.

Prevalece un cierto convencimiento de que se están transformando muchos aspectos en la educación escolar. Por ejemplo, el *dónde*: se tiene la conciencia en lo referente a los procesos de reforma educativa de que ya no es posible abordar un proceso de este tipo sin tomar en cuenta que la escuela no es el único escenario fundamental donde se socializa y donde las niñas, los niños y los jóvenes aprenden. Los cambios que se producen afectan el *dónde*.

Por supuesto, dichos cambios afectan también el *cómo* —lo comenté ya— e incluso el *quién*. Cada día está más claro que los agentes educativos que hasta ahora calificábamos como fundamentales: la familia, el entorno familiar, los miembros del núcleo familiar y, sobre todo, las profesoras y los profesores, en la actualidad ya no son los únicos agentes educativos principales.

Asimismo, se cuestiona el *cuándo*. La idea sobre la que están montados todos nuestros sistemas educativos: que hay un periodo de formación inicial —llamada por eso básica—, el cual condiciona el futuro profesional de las personas a lo largo de su vida, es otro de los postulados que se está resquebrajando. Ahora sabemos, y lo confirman los analistas, que debemos continuar nuestra formación a lo largo de la vida, lo cual no sólo es positivo sino necesario. No se trata de que vayamos a cambiar de trabajo varias veces en nuestra vida, sino de profesión.

Lo expresado antes implica que contamos con un sistema montado sobre la base de la formación inicial, sobre la idea de que las niñas, los niños y los jóvenes deben pasar un periodo en la escuela, que no pueden quedar al margen porque si se les expulsa no pueden volver a entrar. De este sistema habremos de pasar a uno basado en que lo normal y lo deseable será que todas las personas entren y salgan, al margen de lo que pueda suceder en determinados periodos de la formación inicial.

En este marco hay que situar nuestro debate o intento de revisar en profundidad cuáles son los aprendizajes fundamentales, qué es lo que en este momento y en estas circunstancias afecta no sólo el cuándo, el cómo y el dónde, sino también el qué de la educación escolar. Y, por tanto, en ese contexto, cuáles son los aspectos fundamentales, las competencias clave, los saberes; cuáles son —aunque con nombres diferentes, pero características iguales— los aprendizajes que es necesario intentar que todos los alumnos adquieran a lo largo de la educación básica y obligatoria.

Nuestra reflexión no nos lleva —y con ello cierro este primer apartado— a postular la necesidad de acomodar el currículum actual a las nuevas exigencias. Más bien, hay que revisar cuáles son los aprendizajes básicos re-

queridos en la sociedad actual y del futuro inmediato, así como cuestionar en profundidad los contenidos que en nuestros días forman parte del currículo escolar.

¿Cómo abordar este proceso de reflexión? Se trata de un tema muy complicado. De hecho, en los años recientes, los interesados en cuestiones curriculares sabemos de la constitución en muchos países de comisiones, en los ámbitos nacional e internacional, que se proponen redefinir cuáles son —insisto, con nombres diferentes— las competencias, las habilidades menores, los aprendizajes básicos necesarios para el siglo XXI.

No manifestaré yo cuáles son, pero sí me gustaría exponer algunos principios para mí muy discutibles; no son principios generales admitidos por todo el mundo, son discutibles y discutidos. Los presentaré como aspectos que creo que pueden ayudar a llevar a buen puerto esta reflexión en torno a la redefinición de los aprendizajes fundamentales en este nuevo escenario en el que nos movemos.

PRINCIPIOS

Primer principio. El primer principio que creo que deberíamos asumir de una vez por todas es que el currículo no es una goma elástica. Por ende, es esencial mentalizar que, cada vez que se introduce algún contenido nuevo en él, debería haber un principio que prohibiera la no reducción sistemática y equilibrada de algún otro aspecto que ya contenga.

De no ser así, llegamos a este proceso de acumulación que nos ha llevado a la situación en la que nos encontramos ahora. Cuando se elabora un currículo hay que optar, elegir, seleccionar, entre muchísimos materiales interesantes que resulta deseable que las niñas, los niños, los jóvenes y todos nosotros aprendamos y sepamos. Pero el hecho de que sean deseables no implica que se requiera que formen parte del currículo, entre otras razones, porque es imposible. No es problema de voluntad, es que no caben. En un currículo cabe lo que cabe, el horario escolar es lo que es y no es una banda elástica, no puede estirarse. Hay que renunciar a aquellos trucos clásicos que consisten en buscar formulaciones más generales de los contenidos, de modo que parezca que hay menos aunque en realidad se incluyan todavía las mismas asignaturas —y más— porque se buscan en la definición de la propuesta curricular etiquetas de carácter más general que no disminuyen los contenidos sino que los enmascaran.

De ahí que el primer principio, que propondría que se aceptara como básico, es que, al elaborar las propuestas curriculares, deben tomarse más en serio la variable tiempo —para decirlo en términos positivos— y la variable horario escolar. Esto a diferencia del procedimiento en vigor, en el que se revisan los currículos y luego se discute cuáles son el horario y el tiempo asignado a unas u otras materias.

De la misma manera, sea cual sea la opción que se elija para definir los contenidos —incluso si hablamos de competencias—, es importante actuar con cuidado porque, como luego argumentaré, detrás del logro de una competencia suele haber muchos contenidos implícitos que se requiere trabajar para poder desarrollarla. El hecho de que no se formulen en forma explícita no quiere decir que no se deban trabajar para alcanzarla.

Dado lo anterior, este principio va más allá. No es puramente prescriptivo en el sentido normativo, es un principio de reflexión que obliga a tomar en cuenta las variables de tiempo y ritmo del proceso de enseñanza-aprendizaje, a vigilar qué es lo que se pone detrás de las intenciones educativas, sea cual sea —insisto— la opción que se elija en cuanto a los contenidos

necesarios implícitos, muchas veces subyacentes, para la consecución de tales intenciones.

Por las razones expuestas, es un principio que mucha gente discutiría. Yo no lo menciono aquí con ánimo de suscitar un debate, pero me parece que aborda elementos que ayudan a reflexionar sobre este asunto de tanta relevancia.

Segundo principio. El segundo principio es aún más polémico que el primero, pero estoy convencido de que es fundamental empezar a aplicarlo. Nos debería interesar sobremanera en este proceso realizar un esfuerzo por diferenciar lo que yo llamaría lo *básico-imprescindible* de lo *básico-deseable*. En mi opinión, lo básico-imprescindible consiste en todos aquellos aprendizajes a propósito de los cuales podemos afirmar, con carácter razonable, lo siguiente. Los alumnos que terminan la educación básica obligatoria sin haberlos adquirido: a) verán condicionado de manera fuerte y negativa su desarrollo personal y social futuro, b) verán seriamente comprometido su proyecto de vida, y c) se ubicarán en una posición de claro riesgo de exclusión o segregación sociales. Ésos son los aprendizajes básicos imprescindibles.

Al lado de ellos hay muchos otros aprendizajes, también básicos en el sentido de que son fundamentantes y deseables, y todos estamos convencidos de que contribuyen al desarrollo personal y social de las niñas, los niños y los jóvenes. No obstante, no son imprescindibles porque, si no se adquieren en el transcurso de la educación básica, sabemos que podrán adquirirse más adelante con relativa facilidad. Además, si no se han adquirido al finalizar la educación básica, no determinan en forma negativa total lo que es el futuro profesional y personal, ni condicionan el proyecto de vida de las personas.

Cuando preparamos un currículo deberíamos, aunque sea en lo que a metodología se refiere, plantearnos la exigencia de hacer esta reflexión y, ante cualquier propuesta de contenidos, considerar si conciernen lo básico-imprescindible o si, más bien, se vinculan con lo básico-deseable. ¿Por qué afirmo esto? Porque, por lo regular, cuando se efectúan evaluaciones, se analiza el rendimiento y se pondera la calidad, todo cuenta igual y se encuentra en el mismo nivel. Lo que se evalúa en realidad es sólo uno de los dos aspectos implicados en la evaluación de la calidad de la educación: el nivel de excelencia.

Si bien es evidente que se trata de uno de los ingredientes fundamentales de la calidad edu-

cativa de un sistema, no se toma en cuenta el otro: el nivel de equidad de un sistema. Es decir, hasta qué punto éste ha conseguido brindar a todos los involucrados —jóvenes, niñas, niños y adultos— los aprendizajes sin los cuales verán condicionadas seriamente sus posibilidades de desarrollo personal y social futuro y se convertirán en candidatos claros a formar parte de procesos de segregación y de exclusión social.

La diferencia me parece fundamental, en lo que toca a la metodología. Por supuesto, no sostengo que el currículum sólo debería incluir lo básico imprescindible; no, debería incluir lo básico-imprescindible y lo básico-deseable. Me gustaría, como a todos ustedes, que se distingan porque, desde la perspectiva de la evaluación de la calidad del sistema y las medidas a tomar en la atención a la diversidad y la gestión de los recursos disponibles, hacerlo es muy útil.

Cualquier sistema educativo está obligado, como punto primordial, a asegurar lo básico-imprescindible y después, desde luego, intentar alcanzar lo básico-deseable, en el grado máximo posible, para todos los alumnos. Pero son dos niveles de exigencia diferentes, y cuando el énfasis se pone sólo en lo básico-deseable, al final se corre un riesgo. Y es que como eso se considera imprescindible para todos, no se atiende aquello que es en realidad imprescindible y se acaba por generar fenómenos y procesos de exclusión y segregación sociales.

El punto es muy discutible, lo sé, y se presta a que al defenderlo, se nos rebata con un: “Eres partidario de rebajar los niveles”. No es así, yo soy partidario de que las niñas y los niños, así como los estudiantes en la universidad y en cualquier nivel del sistema educativo en que nos situemos, aprendan lo más posible en cantidad y en significatividad de los aprendizajes. Sin embargo, hay que garantizar también aquello que es imprescindible desde el punto de vista de la función social de la educación básica y obligatoria: formar ciudadanos e impedir procesos de segregación y exclusión sociales, además de conseguir los mayores niveles de excelencia posibles.

Tercer principio. Continuemos con este abanico de aspectos que pienso que pueden ayudar a reflexionar acerca de la redefinición de los aprendizajes fundamentales. Esta tercera idea se relaciona con la necesidad o conveniencia de asegurar que en las propuestas que planteemos haya un equilibrio entre los siguientes aspectos:

Primero, *las exigencias derivadas de la sociedad*: aquello que la incorporación al mundo laboral demanda como necesidades de formación de todos los jóvenes, los aprendizajes que sabemos que si no alcanzan, se les dificultará incorporarse al mundo laboral.

Segundo, *las exigencias derivadas del desarrollo personal y social*.

Tercero, *qué enseñar*. Los dos aspectos anteriores han estado siempre presentes en la definición de las propuestas curriculares, aunque de manera descompensada. Sabemos que las llamadas pedagogías, metodologías o propuestas progresivas (o progresistas o abiertas) han puesto por tradición énfasis en las necesidades de aprendizaje relacionadas con el desarrollo personal y social de las alumnas, los alumnos y las personas. En tanto, otras propuestas —que no calificaré— han hecho hincapié más bien en los contenidos del aprendizaje, en garantizar que al final los alumnos cuenten con los aprendizajes necesarios para incorporarse al mercado laboral y, por tanto, respondan a las necesidades del sistema de producción.

Ahora bien, el tercer aspecto que deberá equilibrarse se refiere a que, desde el último tercio del siglo XX —y es que hasta los años 1960 y 1970, así como en los grandes procesos de transformación del pasado en el nivel educativo, sí lo tomaron en cuenta—, al elaborar una propuesta curricular por lo general olvidamos o no explicitamos —y, como no lo explicitamos, no podemos someterlo a debate y a confrontación— un detalle. Éste es que, de manera inevitable, queramos o no, cuando tomamos decisiones sobre qué enseñar y qué queremos que las niñas y los niños aprendan en las escuelas, lo que hacemos es optar también por el tipo de persona y de sociedad que queremos contribuir a conformar mediante la educación escolar. No digo que conformemos la sociedad porque estamos conscientes de que mediante la educación no cambiamos de modo radical, pero es indudable que apoyamos y contribuimos a la conformación de un tipo de persona o sociedad.

¿Qué quiero decir con esto? Cuando se formula una propuesta, ha de llegarse a un equilibrio y atender, al menos lo hago en mi propuesta, no sólo las exigencias derivadas de la incorporación al mundo laboral y al mundo social, no sólo los requisitos demandados a las personas para desarrollarse desde el punto de vista emocional, cognitivo, social, de relaciones interpersonales, etcétera, sino también cuáles son las exigencias emanadas de la opción ideológica en cuanto al tipo de persona y al tipo de sociedad que queremos contribuir a conformar con una opción determinada.

Me parece que esta reflexión es otro de los elementos que conviene introducir, en especial ahora, cuando las tendencias generales son obviar este apartado, este aspecto ideológico de la definición del currículum sobre la base de que sólo hay una ideología posible, la ideología a la que responde la organización social y económica que adoptamos en las sociedades democráticas occidentales.

Cuarto, *la existencia de otros escenarios y agentes educativos*. Quisiera comentar la relevancia de llegar a tener una cierta claridad sobre qué contenidos fundamentales deberán incluirse en el currículum, así como cuáles de ellos son básicos imprescindibles y cuáles, básicos deseables. No obstante, aún no podemos, a partir de ahí, tomar decisiones sobre qué incluimos tanto de un aspecto como del otro en el currículum escolar. Hay un elemento nuevo por contemplar, y es justo la aparición y la existencia en la sociedad actual de muchos otros escenarios y agentes educativos que cobran cada vez mayor importancia en los procesos de socialización y formación de las niñas, los niños y los jóvenes.

Una vez que identificamos algún contenido de aprendizaje como básico-imprescindible o básico-deseable, deberíamos reflexionar sobre esta competencia, esta habilidad. Y es que al mismo tiempo han aparecido con gran potencialidad educativa lo que son, por ejemplo, los medios de comunicación y, por supuesto, las nuevas tecnologías, Internet y otros espacios. Antes de eso hemos de esclarecer qué es lo que se promueve en la escuela o no se va a promover en otra parte y qué es aquello que se puede intentar conseguir desde la escuela porque responde a responsabilidades específicas, o aquello que hay que hacer desde la escuela, pero con conciencia de que sólo desde ahí no se va a garantizar su consecución.

Un ejemplo típico es el aspecto de los valores. Pienso que en la escuela debe trabajarse con valores, que son de enorme importancia. Pero también creo que, por desgracia, muchos de los valores que se predicán y practican en las escuelas —y, contrario a lo que muchas veces se dice, es uno de los pocos lugares donde se predicán y practican—, después no son los que se practican en el nivel social, en el de los medios de comunicación y en el de la política.

Es necesario trabajarlos, pero con conciencia y, además, hay que decirlo fuerte y alto, con corrección, pero fuerte y alto, que así se hace, pero que, en tanto no se trabajen y no se conviertan en valores practicados en otros escenarios, lo único que la escuela podrá hacer es una labor de resistencia. Se podrá resistir pero, desde luego, no se llegará a cambiar y no se conseguirá que las alumnas y los alumnos se apropien de ellos.

Es obvio que lo mismo que sucede en el caso de los valores empieza a ser más probable que se produzca en otros ámbitos de contenidos y de competencias. Cada vez hay más ámbitos de aprendizajes fundamentales que —todos los profesores lo sabemos— muchos alumnos traen al aula tras haberlos adquirido en otros lugares, no en el aula. Hemos de actuar con cuidado porque muchas veces los integramos en el aula como si los tuvieran todos, pero no hay certeza al respecto y puede convertirse en un factor segregador pues algunos alumnos los dominan y otros no.

Cuarto principio. Otro principio fundamental es que hay que dejar de pensar en el currículum de la educación básica de la manera tradicional, en el sentido de que proponíamos incluir en él múltiples contenidos, con base en la idea de que todo lo que no se aprenda en el periodo de educación obligatoria no se aprenderá nunca. La idea ha cambiado y hay otro trabajo por hacer.

Una vez que identificamos cuáles son los aprendizajes fundamentales en un ámbito determinado y decidimos que disponemos de elementos para distinguir entre lo básico-imprescindible y lo básico-deseable, hemos de añadir otra dimensión que cruza lo anterior, una dimensión de reflexión: ¿Cuáles son los aprendizajes que, en forma necesaria y razonable, deben obtenerse en el periodo de formación obligatoria inicial básica y cuáles son los que pueden y deben seguirse trabajando a lo largo de la vida?

Éste es un factor nuevo de reflexión sobre el currículum escolar que nos puede ayudar también a enfrentar esta presión de sobredimensionamiento y sobrecarga de los currículos escolares mencionados.

Quinto principio. Otro aspecto fundamental de reflexión en la educación básica se relaciona con el tema de la opción por competencias y me parece que ofrece —ya lo anticipo— muchas ventajas con respecto al intento de definir las intenciones educativas en términos de competencia. Sin embargo, soy cauteloso, aunque no beligerante. Creo que ofrece muchos aspectos

positivos pero, a la vez, entraña muchos riesgos. Uno de ellos es que cuando se elige una opción radical, en la definición del currículum por competencias, se llega a negar la necesidad del mismo, al entender las competencias como estándares de rendimiento. Por tanto, se piensa que no hace falta definir contenidos ni un currículum porque se cuenta con los estándares definidos en términos de competencia y eso es lo que sirve; lo importante es llegar ahí, pues hoy los profesores y los centros educativos ya son autónomos. Yo creo que esto es una falacia.

Además, quiero señalar otro riesgo: si lo hacemos así, si separamos la definición de competencias de cuáles son los contenidos concretos por trabajar para desarrollarlas, ¿es posible explicar para qué necesitamos elaborar un currículum mexicano o uno catalán, por citar un ejemplo? ¿Por qué en Cataluña reivindicamos elaborar nuestro currículum en lugar del español, por qué en España reivindicamos hacer un currículum diferente del europeo, si lo definimos en términos de competencias y al margen de contenidos específicos sino sólo como capacidades para saber hacer?

Ése es, llevado al extremo, el riesgo que se corre, y es real. Los invito a que analicen currículos desde Chile hasta Canadá, para quedarnos en el continente, y lleguemos a Corea, donde se han elegido opciones de currículum por competencias. En ellos encontrarán algo que considero como un riesgo terrible: cuando, de definiciones de currículum de la educación básica prácticamente idénticas, se extraen los contenidos y se subrayan sólo las competencias, se llega a habilidades y capacidades de utilización del conocimiento de carácter universal.

Sexto principio. Este principio se asocia con una idea surgida en contextos que han utilizado algunos grupos implicados en estos procesos de redefinición de los aprendizajes fundamentales y que califico como potente.

Se trata de pensar en la identificación de los aprendizajes fundamentales en términos de alfabetización, de ver cuáles son los entornos, los ámbitos de cultura vigentes en la sociedad actual, en la sociedad de la información, y cuáles las competencias y los saberes fundamentales que una persona que quiera entrar a formar parte de esa cultura debe adquirir.

Cuando uno se plantea la cuestión en estos términos surgen aspectos interesantes. Al lado de la alfabetización tradicional, como la alfa-

betización doble —la alfabetización letrada en relación con el conocimiento de lengua escrita y la alfabetización matemática—, aparecen alfabetizaciones nuevas y muy importantes en nuestra sociedad. Éstas son la visual, la económica —es increíble que hoy se pueda funcionar sin poseer un conocimiento mínimo o competencias mínimas relacionadas con el ámbito de la cultura económica— o la alfabetización informativa —lo que son las competencias y los saberes necesarios para buscar, seleccionar y organizar la información, pero no en abstracto, sino que debe emplearse las herramientas tecnológicas, necesarias para obtener ese tipo de información—.

Surgen, por tanto, ámbitos de definición en los cuales buscar los aprendizajes fundamentales que son de naturaleza distinta de la de los ámbitos tradicionales disciplinares a partir de los cuales se han definido tradicionalmente, de una u otra forma, los ámbitos del currículum en la educación básica.

Séptimo principio. La última dimensión que mencionaré es que en este nuevo marco deberíamos autoprohibirnos formular más propuestas curriculares novedosas que entrañen el concepto de que cada vez que un currículum se construye, se parte de la base de que el anterior era por completo erróneo y hay que partir de cero. No, en realidad el anterior nunca fue erróneo y, además, nunca se parte de cero, aunque a veces se quiera hacer ver que es así.

También es verdad que deberíamos ser capaces de sacar los procesos de revisión y actualización curriculares de la arena de la gestión y el enfrentamiento políticos y plantear lo que es la revisión curricular como si fuera una descalificación de la anterior. Ésa es la manera de hacerlo: por bueno que sea el currículum que proponemos —y lo es, o no lo propondríamos—, estamos seguros de que en cinco años ya no lo será. Por consiguiente, cada cinco años, sea quien sea el encargado, deberá comprometerse, mediante un procedimiento establecido, pactado y organizado con anterioridad, a proceder poco a poco, sin efectuar cambios radicales, a la revisión y actualización del currículum.

Y es que si llegamos a concretar, aplicar y llevar a cabo todas las demás medidas que he presentado, eso no nos llevaría más que a una propuesta curricular que sabemos que de aquí a cinco años necesitará ajuste. De ahí que si no se prevé este procedimiento de ajuste de aquí a cinco años, es probable que nos encontremos en una situación similar.

APRENDIZAJES FUNDAMENTALES

Pasaré al tercer bloque de reflexiones. Lo que me propongo en este apartado es dar algunas pinceladas de cuáles —si se toman en cuenta las ideas que he mencionado— son algunos de los ámbitos que convendría indagar o explorar para identificar estos aprendizajes fundamentales.

Es una propuesta que no me interesa defender más allá de que creo que, desde una panorámica heurística, nos puede ayudar a pensar. No es una propuesta cerrada. He revisado publicaciones con propuestas de aquí y allá. Como resultado, identifiqué seis ámbitos que, si hiciéramos el esfuerzo de tomarlos como puntos de referencia para buscar en ellos cuáles pueden ser estos aprendizajes fundamentales dentro del proceso de redefinición de lo que es lo básico en la educación básica y aplicamos en cada uno todas las dimensiones o puntos mencionados, creo que sería provechoso y rendiría frutos interesantes.

El primero es el de las viejas y nuevas alfabetizaciones, que luego comentaré con mayor detalle.

Hemos de dejar de pensar así, si queremos avanzar en este camino de redefinir lo básico en términos disciplinares, abierta o solapadamente —porque a veces nuestro currículum no se organiza por disciplina, sino por ámbitos de experiencias—, pero por poco que uno busque después, lo que hay detrás es un ámbito de conocimiento disciplinar, o agregado disciplinariamente.

A partir de ello nos interesaría buscar estos aprendizajes fundamentales y preguntarnos cuáles son las culturas vigentes en nuestra sociedad y en la sociedad de la información, tal como hoy —tal vez de aquí a cinco años sea diferente— sabemos qué se está configurando. Y, para cada una de estas culturas, cuáles son las competencias, los saberes, los instrumentos simbólicos que hay que conocer, así como las prácticas y las actividades socioculturales, que son las que definen a una cultura por unos saberes, prácticas sociales o actividades determinados, y se llevan a cabo los que participan en esa cultura utilizando las herramientas semióticas y los saberes propios de la misma.

Entonces, hay que preguntarse cuáles son estas culturas, cuáles son estos ámbitos, y en cada uno intentar aportar una descripción en términos de competencia clave y de saberes asociados. Quizás a partir de ahí podríamos desarrollar una relación de competencias y saberes a los cuales aplicar las otras dimensiones que antes comentaba. Esto es, si tiene que ir a la formación inicial o puede ser a lo largo de la vida o cuál es en una y cuál es en otra, si se garantiza desde la escuela o se debe buscar corresponsabilidad de los agentes educativos, etcétera.

Pero eso no basta, habría que añadir, por supuesto, otro ámbito fundamental: el dominio de las lenguas extranjeras, que podríamos incluir en la alfabetización. Sin embargo, lo he destacado y deseo llamar la atención sobre otro punto, que es la importancia de las opciones ideológicas en las decisiones curriculares, la cual es clara en el caso del dominio de una lengua extranjera.

Podemos decir que todos estamos de acuerdo y hablar de muchas competencias en lo que es la adquisición de lenguas extranjeras y elaborar un currículum por competencias, pero ¿a qué lo aplicaremos? ¿Al maya, al inglés, al francés, al alemán, al chino, al ruso, al español, al portugués? Si lo definimos sólo en términos de competencias, ¿qué significa? Que habremos de elegir una opción y ¿cómo lo haremos pues todas son legítimas, siempre y cuando se expliciten y se puedan debatir? Lo que no es válido es

presentar las opciones y enmascarar ahí algunas de otro orden que no es puramente técnico o pedagógico.

Otro ámbito que me parece fundamental es el de los aprendizajes fundamentales relacionados con el desarrollo o la adquisición de capacidades personales, según su definición tradicional, o con capacidades cognitivas y metacognitivas de alto nivel, o aun con capacidades de relación interpersonal o asociadas con lo que antes se llamaba capacidades de actuación e inserción social. Quizás hoy, en este nuevo escenario, podríamos definir las mejor como capacidades vinculadas con procesos de mundialización o globalización, es decir, para ser preciso, con el ejercicio de la ciudadanía en un mundo globalizado, con las competencias y saberes que tienen que ver con la capacidad para actuar como ciudadano con plenitud de derechos y obligaciones en los entornos local, estatal, nacional, internacional y mundial.

Aprovecho esta lista para externar un comentario: no veo una diferencia radical y fundamental en la definición de un currículum por capacidades o por competencias. Creo que la diferencia fundamental es de grado, no de naturaleza.

Una competencia bien definida es una capacidad contextualizada en relación con un ámbito de saber, una situación determinada y unas condiciones de exigencia en la realización.

Para terminar, deseo ilustrar de manera más concreta estos nuevos ámbitos, estas viejas y nuevas alfabetizaciones que para mí son una de las claves de reflexión en los intentos de identificar los aprendizajes fundamentales en el momento actual, en los que uno puede hablar de la alfabetización letrada en el sentido tradicional —el conocimiento y dominio de la lengua oral y escrita— y la alfabetización matemática, todo en relación con cada una de éstas.

Recordemos que la propuesta es que hay que aplicar las dimensiones que comentamos para que no se dispare la reflexión y al final acabemos con listas ingentes de contenidos, de capacidades, de saberes fundamentales.

La alfabetización científica es otro de los aspectos que, al menos en algunos países, tal vez no ha recibido la atención que merecía en la educación básica tradicional.

Asimismo, estoy seguro de que, hasta el momento, la alfabetización económica no se ha atendido como debería en la mayoría de las naciones.

Opino que para el ejercicio de la ciudadanía en el mundo globalizado, en el que estamos cada vez más inmersos, es fundamental la alfabetización en la cultura tecnológica, entendida no como el aprendizaje de las nuevas tecnologías, sino como las competencias y saberes relacionados con el qué es, para qué sirve y el uso de la tecnología por una ciudadana o un ciudadano. Eso lo debe procurar, en mi opinión, la educación básica.

La alfabetización en la cultura visual, de enorme relevancia, está casi ausente en la mayoría de los currículos.

Uno de los aspectos interesantes de esta reflexión es que si la cruzamos con los aspectos básico-deseable y básico-imprescindible ya descritos, vemos la paradoja de que en lo básico-imprescindible encontraremos e identificaremos competencias y saberes que en este momento no están en el currículum.

De ahí que mi reflexión no debe tomarse en el sentido de que propongo rebajar el nivel de exigencia del currículum. Más bien, planteo contemplarlo desde otra perspectiva y desde otras exigencias.

La alfabetización visual en nuestro mundo actual es fundamental. Todos los profesores sabemos hasta qué punto es potente esta cultura visual y audiovisual en nuestras alumnas y alumnos y hasta qué punto es algo

que queda al margen casi siempre de lo que es el trabajo en las escuelas.

La alfabetización en la cultura de la información resulta bastante obvia y es otro aspecto desatendido que tal vez merecería incluirse en el currículum de contenidos, competencias y saberes fundamentales, tanto en la vertiente de lo básico-deseable como de lo básico-imprescindible.

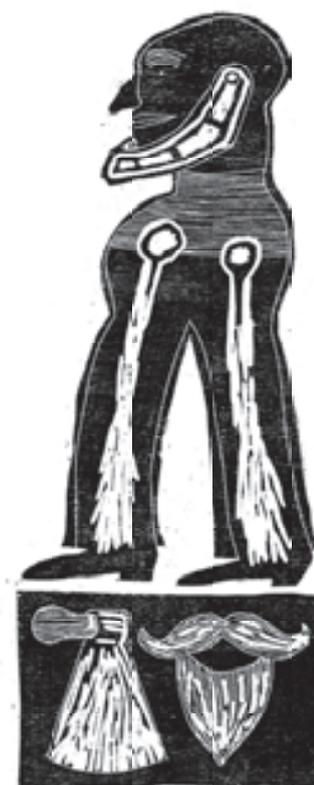
La alfabetización en la multiculturalidad se refiere a todo lo que son las competencias y los saberes necesarios para valorar y apreciar la cultura *propia*, además de otras culturas.

Si forzamos el concepto al máximo, para que quede constancia, podríamos llamarla la alfabetización en una cultura de globalización o mundialización.

La que he expuesto es una propuesta entre otras, no es *la* propuesta.

Mi objetivo no era plantear cómo proceder, sino poner de manifiesto y sobre la mesa algunas reflexiones que pueden ser útiles para abordar este trabajo.

Si les convencí de que a) en la actualidad los procesos de actualización y revisión curriculares ya no se pueden limitar a añadir más o añadir algo disminuyendo ligeramente el peso de otros aspectos, y b) conviene repensar en profundidad, tomando en cuenta este y otros aspectos, antes de abordar procesos de reforma curricular, me doy por satisfecho porque ése era el objetivo fundamental de mi intervención.





LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: PROGRESOS EN EUROPA

ANDRÉE SURSOCK

Vicesecretaria General de la EUA
(Asociación Universitaria Europea)

LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ES ESENCIAL PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO de sus responsabilidades hacia la sociedad en nivel nacional y para establecer cooperaciones internacionales. En el artículo se presentan las opiniones de la Asociación de Universidades Europeas sobre la calidad, con base en sus actividades en esta área.

LA DOCTORA ANDRÉE SURSOCK ES ANTROPÓLOGA POLÍTICA. LICENCIADA EN FILOSOFÍA, Paris I Panteón-Sorbonne, y BA, MA y PhD en antropología por la Universidad de California, Berkely. Experiencia profesional de 26 años en educación superior en Europa y Estados Unidos. Actualmente es Vicesecretaria General de la Asociación de Universidades Europeas (EUA) y es responsable del Programa de Evaluación y Proyectos y de las actividades dirigidas a mejorar la eficacia institucional en la educación superior.



LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: PROGRESOS EN EUROPA

ANDRÉE SURSOCK

Vicesecretaria General de la EUA
(Asociación Universitaria Europea)

EL CONTEXTO POLÍTICO EUROPEO: EL PROCESO DE BOLONIA

EUROPA SE ENFRENTA AL RETO CRUCIAL DE PROCEDER SIMULTÁNEAMENTE a la creación de la sociedad europea del conocimiento y a la promoción del “Proceso de Bolonia” (ver el Cuadro 1). Ambas prioridades exigen que la educación superior

europea haga frente a necesidades en algunos puntos conflictivos. La globalización en un mundo postindustrial y las demandas que conlleva de fomento de un mayor acceso a la educación superior, la necesidad de más cooperación europea en un contexto de mayor competición internacional, y una tensión creciente entre las diversas misiones de las universidades (investigación, enseñanza, servicio a la sociedad), son algunas de las presiones clave a las que tienen que responder las instituciones de educación superior.

CUADRO 1.
EL PROCESO DE BOLONIA EN 10 PUNTOS

La educación superior europea se encuentra en una etapa de profunda transformación que incluye a más de 5 600 instituciones y 16 000 000 de estudiantes del continente. El “Proceso de Bolonia” pretende ofrecer un sistema de educación superior coherente, con el fin de promover:

- La movilidad de estudiantes
- Una dimensión europea en la educación superior (tal como licenciaturas conjuntas)
- Oportunidades para la educación continua
- Una comprensión internacional del área de educación superior europea

En cuanto a estructuras, el Proceso de Bolonia promueve:

- La adopción de una estructura de calificaciones comparable y transparente
- Una estructura de dos ciclos (licenciatura y postgrado)

- Vínculos entre educación e investigación

En cuanto a instrumentos, el Proceso de Bolonia promueve:

- La implementación de un sistema de créditos (European Credit Transfer System, ECTS), y un suplemento de diploma (el cual describe el contenido de las calificaciones obtenidas)
- Cooperación en el área de la garantía de la calidad educativa
- La participación de estudiantes e instituciones de educación superior en la definición del Proceso de Bolonia

Iniciada en 1999 por Ministros de Educación y líderes universitarios de 29 países, la creación del Área Europea de Educación Superior implica una importante transformación que involucra oficialmente a 45 países. La participación en el Proceso de Bolonia y la adopción de sus principios es una decisión voluntaria de cada país y su comunidad de educación superior. Por tanto,

no existe ningún tratado legal ni regulación. Todos los agentes implicados (administraciones nacionales, universidades y profesionales de la educación superior, estudiantes, agencias de calidad, etcétera) participan en el proceso de toma de decisiones y se comprometen a implantarlas con éxito.

El “movimiento de la garantía de calidad”, que surgió a mediados de los años 1990, produjo el establecimiento de las agencias nacionales de garantía de calidad en Europa. Actualmente, el “movimiento” se está expandiendo por diversas razones, siendo una de las principales el hecho de que se percibe como una oportunidad para crear un área europea de educación superior donde los estudiantes y los profesionales puedan moverse libremente por el continente. El concepto de calidad en la educación superior emergió lentamente como factor clave para el éxito del proceso de convergencia de Bolonia. Su importancia ha aumentado cada vez que los ministros se reunieron para examinar el progreso y para definir los objetivos a medio plazo (Praga 2001, Berlín 2003 y Bergen 2005), hasta convertirse en uno de los principales objetivos políticos de la agenda interministerial.

El gran reto europeo —tanto en materia de la calidad o como en otros aspectos claves del proceso de Bolonia— es crear un área europea de educación superior que combine la diversidad a lo largo de —y dentro de— 45 países que han adoptado sus principios y valores. Para las instituciones de educación superior, el desafío más importante es asumir un rol que asegure que los principios y los valores académicos (no burocráticos) se respeten, y que el proceso de convergencia se implemente correctamente, en beneficio de las universidades y de todos los agentes implicados.

Más allá de la diversidad nacional, hay un consenso entre los agentes políticos principales, incluyendo las instituciones de educación superior, sobre el papel que dichas instituciones pueden y deben jugar en la construcción de Europa. Implica conceder más responsabilidad y se debe traducir en mejores estrategias de dirección y gestión, apoyadas por el desarrollo interno de una cultura de la calidad. Es así como las instituciones de educación superior podrán justificar y ampliar su autonomía, aumentar su credibilidad y mejorar su capacidad para participar de manera crítica en el debate democrático.

Este documento describe las actividades de la EUA en el área de la calidad educativa y señala las lecciones aprendidas por medio de ellas, lecciones que esperamos sean tenidas en cuenta al desarrollar normativas de garantía de calidad a cualquier nivel: regional, nacional, europeo e internacional.

ACTIVIDADES DE LA EUA EN EL ÁREA DE LA CALIDAD

La EUA representa a más de 700 universidades en 45 países europeos y a 34 conferencias de rectores nacionales. Su misión es promover, mediante el desarrollo de políticas y proyectos, las fortalezas y la calidad de las universidades en Europa. Las dos áreas prioritarias actuales son la política de

investigación y la de garantía de la calidad educativa. En el área de la garantía de la calidad, la EUA ofrece varios servicios a sus miembros, que se describen a continuación.

EL PROGRAMA DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

El IEP comenzó hace 12 años, cuando existían pocas agencias de evaluación o de acreditación de la calidad en Europa. La EUA ha evaluado hasta ahora unas 150 universidades en 36 países, incluyendo Brasil, Chile, Perú y, este año, Colombia. Cuando se creó en 1994, el objetivo principal del programa era ayudar a nuestros miembros a prepararse para superar procedimientos de evaluación externa. Hoy en día, existen agencias nacionales en casi todos los países europeos. Aun así, el programa de evaluación institucional tiene una alta demanda: en 2005-2006, participan en el programa 26 universidades, que incluyen dos evaluaciones nacionales (Portugal y la República Eslovaca).

El éxito de este programa se basa en una combinación de características que lo distingue claramente de otros procedimientos de evaluación:

- Un enfoque es especial y único: se investiga la capacidad de cambio de una universidad analizando sus procedimientos de toma de decisión y sus estructuras organizativas, y determina el grado en el que éstos apoyan la vitalidad académica, la innovación y la visión estratégica. Asimismo, se explora si la universidad ha desarrollado interna y eficazmente una cultura de la calidad.
- Los miembros que componen los paneles de expertos del IEP de la EUA son líderes de universidades (rectores y vicerrectores), con experiencia en afrontar los retos típicos de una institución según su contexto nacional e internacional. Conocen las actuales ten-

dencias europeas e internacionales en materia de educación superior y saben tener en cuenta las circunstancias específicas de una institución.

- Los panelistas de la EUA conocen por experiencia propia la complejidad que conlleva liderar instituciones académicas complejas en un contexto caracterizado por presiones múltiples y a veces en conflicto, tales como responder a la demanda de mayor y más amplio acceso, ser excelentes en investigación y enseñanza, servir a la comunidad local y regional, implementar el proceso de Bolonia, y gobernar disponiendo de presupuestos muy limitados o en declive.
- Un método de evaluación innovador: la EUA hace mucho énfasis en el proceso de autoevaluación como herramienta clave del éxito de la evaluación. La EUA guía a las universidades durante esta etapa crucial y el equipo de expertos realiza dos visitas de campo para proponer recomendaciones precisas y adecuadas a la realidad de la institución, y que ésta comprenda su sentido y sus repercusiones.
- El proceso de evaluación se basa en cuatro preguntas:
 - ◆ ¿Qué pretende hacer la institución? Es decir, ¿cómo define su misión y sus objetivos?
 - ◆ ¿Cómo intenta la institución hacerlo? Es decir, ¿cuáles son los procedimientos de toma de decisión? ¿Cómo están distribuidas la autoridad y la responsabilidad dentro de la universidad?
 - ◆ ¿Cómo se sabe si se va en la buena dirección? Es decir, ¿qué sistema de retroalimentación hay para asegurar que se alcanzan los objetivos? ¿Existe una adecuada cultura de la calidad?
 - ◆ ¿En qué cambia la institución para mejorar? Es decir, ¿cuál es la capacidad de la universidad para cambiar? ¿Es proactiva o simplemente reactiva?

De las evaluaciones que la EUA ha realizado hasta ahora, se desprende que, independientemente de la calidad de sus actividades de ense-

ñanza e investigación, todas las universidades se enfrentan a retos similares tanto en Europa como en el resto del mundo. Nunca se encuentran en un estado estacionario y constantemente se ven afectadas por cambios internos y de su entorno. Aunque los retos son parecidos, las soluciones son específicas para cada caso. No existe un modelo único de universidad. Los panelistas de la EUA se comprometen a realizar una evaluación adecuada de las circunstancias específicas de cada institución, y en cómo pueden éstas consolidarse o cambiar, según su misión, demandas, requisitos y recursos.

CULTURA DE LA CALIDAD

El Proyecto "Cultura de la Calidad" es parte de la respuesta que la EUA ideó con el fin de ayudar a las universidades a aumentar su capacidad de asumir responsabilidades y afrontar las crecientes demandas de proporcionar más y mejores resultados, aun con menos recursos.

El título de este proyecto —"Cultura de la Calidad"— no se escogió al azar. Es frecuente, cuando se habla de la calidad, pensar en términos típicos de gestión, tales como control de calidad, mecanismos de calidad, gestión de la calidad, etcétera. Estos conceptos, sin embargo, tienen un sentido burocrático, poco adecuado en un contexto académico. Por definición, los académicos son profesionales altamente comprometidos con la excelencia, a quienes no les gusta sentirse gestionados.

Así, el término "cultura" se eligió para denotar la calidad como valor compartido, como una responsabilidad colectiva que incluye a académicos, estudiantes y personal administrativo. La expresión "cultura de la calidad" se refiere a la necesidad de impregnar a la institución de este concepto, para desarrollar un fuerte marco de compromiso constructivo para mejorar los valores, actitudes y comportamientos. Se refiere también a la importancia que juega el equipo rectoral en la creación de las condiciones apropiadas para que la toda comunidad universitaria adopte las normas de calidad y contribuya a desarrollar el perfil y los objetivos institucionales, las estrategias planeadas y las actuaciones definidas para alcanzarlos.

Esta importante elección conceptual determinó un enfoque muy práctico y peculiar del método, la filosofía y las pautas a seguir:

- **Método:** de acuerdo con la idea de que la calidad es más una cuestión de cultura que de gestión, el método se basa en un enfoque de base, cuyo fin es desarrollar un amplio sentido de propiedad del proceso de calidad en la institución. Por esta razón, las instituciones se repartieron en seis redes encargadas de trabajar temas específicos (ver el Cuadro 2). El objetivo era que discutieran los temas entre sí y que recogieran las observaciones de sus compañeros de red en los planes de acción institucionales, siguiendo la metodología de análisis SWOT¹. Antes de cada reunión de red, los participantes debían organizar reuniones en sus propias instituciones para discutir y consensuar el material presentado, y asegurar así tanto una amplia visibilidad del proyecto a nivel institucional como la puesta en práctica eficaz de su plan de acción.
- **Filosofía:** partimos de la premisa de que la definición de calidad tiene su sentido dentro de un contexto. Así, tras adoptar unos principios básicos, cada institución debe buscar una aplicación práctica de los mismos

¹ SWOT se refiere, según las siglas en inglés, a un análisis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas que lleva a la consecución de un plan de acción estratégico.

CUADRO 2.
CUADRO DE LA CALIDAD: TEMAS

PRIMERA RONDA: 2002-2003	SEGUNDA RONDA: 2003-2004	TERCERA RONDA: 2004-2005
Gestión de la investigación	Gestión de la investigación y gestión de carreras académicas	Estrategias de investigación y asociación con la industria
Implementación de Bolonia	Implementación de Bolonia	Implementación de las reformas de Bolonia
Docencia y aprendizaje	Docencia y aprendizaje	Docencia y aprendizaje: implementación de resultados
Acuerdos de colaboración (internacionales, entre universidades)	Sociedades de colaboración (universidades e instituciones de educación superior)	Mujeres en la universidad: investigación, docencia y liderazgo
Servicios de apoyo estudiantil	Servicios de apoyo estudiantil	Liderazgo
Flujo de información y estructuras de toma de decisión	Evaluaciones internas de programas	Evaluaciones de programas: licenciaturas conjuntas

según sus circunstancias. Se requiere a las instituciones que consideren tres elementos clave como condiciones de contorno para definir su cultura específica de la calidad, de la siguiente manera:

- ◆ Ambiente interno: una institución debe desarrollar medidas de actuación coherentes con su historia, cultura, estructura organizativa, misión y objetivos específicos.
 - ◆ Ambiente externo: el debate nacional de la garantía de calidad a menudo conlleva un mensaje político. Las instituciones responden a estas demandas políticas de diversas maneras, dependiendo de factores tales como la estabilidad o el grado de influencia del sistema de evaluación nacional, las tradiciones en la relación con las autoridades gubernamentales, la cultura política regional, nacional, etcétera.
 - ◆ Vector tiempo: cada institución debe determinar el nivel de madurez de su cultura de la calidad. Una institución nueva en estas prácticas puede concluir que necesita “campeones de la calidad”, mientras que las que tienen más experiencia pueden ocuparse de aspectos más avanzados.
- *Pautas:* con base en los resultados de las numerosas evaluaciones llevadas a cabo dentro del IEP se elaboraron unas pautas para el proyecto “Cultura de la Calidad”. Estas pautas fueron validadas por las instituciones participantes, las cuales confirmaron que el desarrollo de una cultura de la calidad se establece creando un sentido de pertenencia a la comunidad y con un liderazgo adecuado. Los principios y condiciones previos son los siguientes:
 - ◆ Fomentar la identificación del personal académico y administrativo con el proyecto de institución mediante una comunicación eficaz, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, formal e informal.
 - ◆ Desarrollar mecanismos para fomentar la participación de los estudiantes en la comunidad académica.
 - ◆ Implementar una cultura de la calidad por medio de una efectiva comunicación interna, sesiones de discusión y delegación de responsabilidades, al tiempo que se analizan las razones por las cuales hay resistencia a los cambios y se elaboran estrategias para superarlas.
 - ◆ Fomentar la participación de agentes implicados internos y externos.
 - ◆ Convenir un marco general para los estándares y los procesos de revisión de la calidad.
 - ◆ Identificar los puntos clave de información institucional (histórico, comparativo, nacional e internacional), y analizarlos de manera sistemática.
 - ◆ Destacar la etapa de la autoevaluación como ejercicio colectivo necesario para cada unidad participante a fin de asegurar la puesta en práctica de los cambios (incluye al personal académico, al administrativo y a los estudiantes).
 - ◆ Asegurar un seguimiento de la evaluación interna: es decir, poner en práctica

las recomendaciones adecuadas y retroalimentar el proceso de cambio mediante una dirección estratégica.

LECCIONES APRENDIDAS: AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD

Las dos grandes actividades descritas anteriormente han confirmado a la EUA que hay varias condiciones que deben prevalecer para introducir y desarrollar efectivamente una cultura de la calidad:

- Tener un gobierno adecuado, desarrollar del sentido de pertenencia a una comunidad (vs. gestión), y contar con una estrategia eficaz de comunicación interna y externa.
- Desarrollar el pensamiento estratégico, basado en un profundo análisis institucional y circunstancial.
- El vínculo causal integral entre una fuerte autonomía institucional y el desarrollo eficaz de una cultura de la calidad como garantías de la libertad académica para los profesores y los investigadores.
- El vínculo entre el desarrollo de la calidad y los recursos económicos y humanos adecuados, incluyendo oportunidades internas de desarrollo de carreras profesionales.

Estas condiciones no pueden cumplirse si los centros de poder político y administrativo son distantes. Se requieren instituciones de educación superior autónomas, comprometidas con el desarrollo de comunidades académicas fuertes y con el aprendizaje por medio de la cooperación interinstitucional y del intercambio de información entre colegas.

EL PROCESO DE BOLONIA: HACIA EL FUTURO

La experiencia adquirida durante la ejecución de estos proyectos contribuyó a establecer una posición activa y relevante de la EUA en el desarrollo de una dimensión europea para garantizar la calidad dentro del proceso de Bolonia.

El comunicado oficial de Berlín destaca la necesidad de desarrollar “criterios compartidos y metodologías dirigidas a la garantía de calidad” en Europa. Como único agente europeo implicado en evaluaciones transnacionales (aparte de EQUIS, que entrega una acreditación de las escuelas y de las facultades de negocios), la EUA sabe por experiencia directa que imponer unos

estándares europeos estrictos de educación superior no sería factible ni deseable.

Para desarrollar una dimensión europea de la garantía de la calidad (QA), la EUA propone unos procedimientos de evaluación basados en seis objetivos:

- *Fomentar una mayor compatibilidad entre la diversidad de procedimientos QA:* en Europa existe una gran variedad de procedimientos QA nacionales, los cuales reflejan las circunstancias específicas de cada marco nacional y deben ser aceptados como tales. Disponer de una serie de principios básicos ampliamente compartidos aseguraría la compatibilidad entre procedimientos, a la vez que minimizaría el nivel de intromisión en los sistemas nacionales.
- *Fomentar un alto grado de credibilidad:* es evidente, tras discusiones con los varios agentes clave, que hay quien cree que la credibilidad en Europa solamente puede alcanzarse si todas las agencias QA siguen procedimientos y pautas similares. La EUA afirma que la credibilidad deriva de la manera en la cual, y con el espíritu con el cual, se diseñan y se realizan los procedimientos QA (con un diálogo con las instituciones de educación superior), en vez de simplemente utilizar procedimientos y protocolos similares o normativas parecidas.
- *Promover la existencia de instituciones innovadoras y dinámicas en un contexto caracterizado por la diversidad de misiones, objetivos y planes de estudios:* el comunicado oficial de Berlín hace referencia a “sistemas de acreditación, certificación o procedimientos similares”. Aunque los estándares para la educación superior deben existir, la EUA cree que éstos se deben desarrollar por parte de cada institución en el contexto de sus misiones y objetivos específicos. De acuerdo con los objetivos de las políticas europeas actuales, se pide al sistema de educación superior una contribución primordial al desarrollo de una sociedad europea competitiva basada en el conocimiento: es decir, que asegure la excelencia y el amplio acceso, que promueva la investigación básica y que responda a las necesidades de la investigación aplicada. Estos ambiciosos y simultáneos objetivos y funciones requieren una diversidad en los estándares de calidad en educación superior.
- *Preservar y ampliar la autonomía institucional a la vez que se cumple con las responsabilidades:* es esencial que el desarrollo de una dimensión europea del QA vaya acompañada de mayor autonomía institucional para asegurar que el procedimiento no sea simplemente una fachada y un ejercicio de acatamiento. Los comunicados oficiales de Berlín (2003) y de Bergen (2005) reconocen el papel central que las universidades deberían desempeñar a este respecto.
- *Minimizar la burocracia y promover mecanismos eficaces del QA:* debe asegurarse que los fondos no se gasten en complejos acuerdos burocráticos o en procedimientos QA que absorban excesivos recursos humanos y económicos.
- *Asegurar la intervención del sector en el desarrollo de futuros esquemas de evaluación:* tras la reunión interministerial de Bergen en 2005, la EUA participa en la discusión del rol que deberían tener las agencias de garantía de la calidad. Dado el énfasis puesto por los comunicados oficiales

de Berlín y de Bergen con respecto al rol de las instituciones de educación superior en la promoción de la calidad, es esencial que la voz del sector sea tenida en cuenta en cualquier futuro esquema de evaluación, para garantizar que los valores académicos básicos prevalezcan en todo momento y, más importante aún, para asegurar la participación activa de la comunidad académica.

LOS PRÓXIMOS PASOS DE LA EUA

La EUA está preparando dos iniciativas en el área de la calidad en el ámbito de la educación superior, que son consistentes con los principios declarados en el apartado anterior. Se trata del Foro Europeo QA y del proyecto “Creatividad”.

EL FORO EUROPEO QA

La iniciativa de la EUA para crear un foro anual europeo QA surgió a partir de la constatación de dos hechos. En primer lugar, los países que han establecido asociaciones de educación superior fuertes gozan generalmente de buenos procesos de garantía de la calidad. La razón es que dichas asociaciones tienen capacidad para negociar, preservar y ampliar el alcance de la autonomía institucional y, en este contexto, pueden establecer los procedimientos QA que mejoren sensiblemente el sector en vez de obstaculizarlo con reglamentaciones excesivas.

En segundo lugar, la EUA observó que en algunos países se están estableciendo procedimientos QA, pero nadie lo hace a nivel europeo. Las discusiones a este nivel se limitan, por una parte, a las agencias nacionales, que contrastan sus procedimientos con otras y, por otra, a las instituciones de educación superior que discuten entre sí las tendencias en la educación superior a nivel europeo o internacional y sus implicaciones en la garantía de calidad.

Por tanto, parece importante y conveniente unir estas dos comunidades para discutir —juntos— cómo se deberían desarrollar los procedimientos QA y adaptarse así a las tendencias emergentes en educación superior.

El primer foro europeo del QA se celebrará en noviembre de 2006 y tratará sobre procesos internos de calidad. Se ha invitado a las comunidades del QA y de educación superior a presentar casos prácticos que ilustren progresos en este área.

EL PROYECTO “CREATIVIDAD”

El Proyecto “Creatividad” se planificó tras tres rondas de implementación del Proyecto “Cultura de la Calidad”, descrito anteriormente, y después de que el IEP evaluara siete universidades irlandesas.

Las evaluaciones irlandesas se centraron en los acuerdos internos sobre la calidad de sus universidades, los cuales se desarrollaron con un enfoque de base involucrando a todos los miembros de la comunidad universitaria. Así, se estableció un sistema de garantía de la calidad bien organizado y de cuyos buenos resultados y experiencia podrían beneficiarse muchas universidades europeas y de otras partes del mundo. En las universidades irlandesas está enraizando rápidamente el sentido de la calidad en el sistema educativo. El proceso de garantía de la calidad ayuda a mantener actualizados los contenidos de los programas educativos y apoya la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de un modo muy práctico.

Una cuestión principal se empezó a revelar al final del proyecto “Cultura de la Calidad” y tras la evaluación de las universidades irlandesas. Se trata del riesgo que supone que los procesos internos de la calidad, aun cuando se desarrollen de manera correcta, puedan acabar siendo muy burocráticos. Es más, cuando las agencias QA comiencen a diseñar, promover o imponer procesos internos de la calidad, ¿se olvidarán del elemento de base, tan fundamental en el proyecto “Cultura de la Calidad” y en las normativas irlandesas? En otras palabras, ¿se transferirán a las universidades normativas, a veces burocráticas, de garantía de la calidad, creando así un monstruo burocrático?

Con el fin de ayudar a la comunidad de la educación superior y a las agencias QA a fomentar la creatividad y evitar reglamentaciones excesivas, la EUA desarrolló un nuevo proyecto: la creatividad en la educación superior. El punto de partida de este proyecto es que las universidades europeas contribuyan a la construcción de la sociedad europea del conocimiento, consolidando su capacidad para la creatividad y la

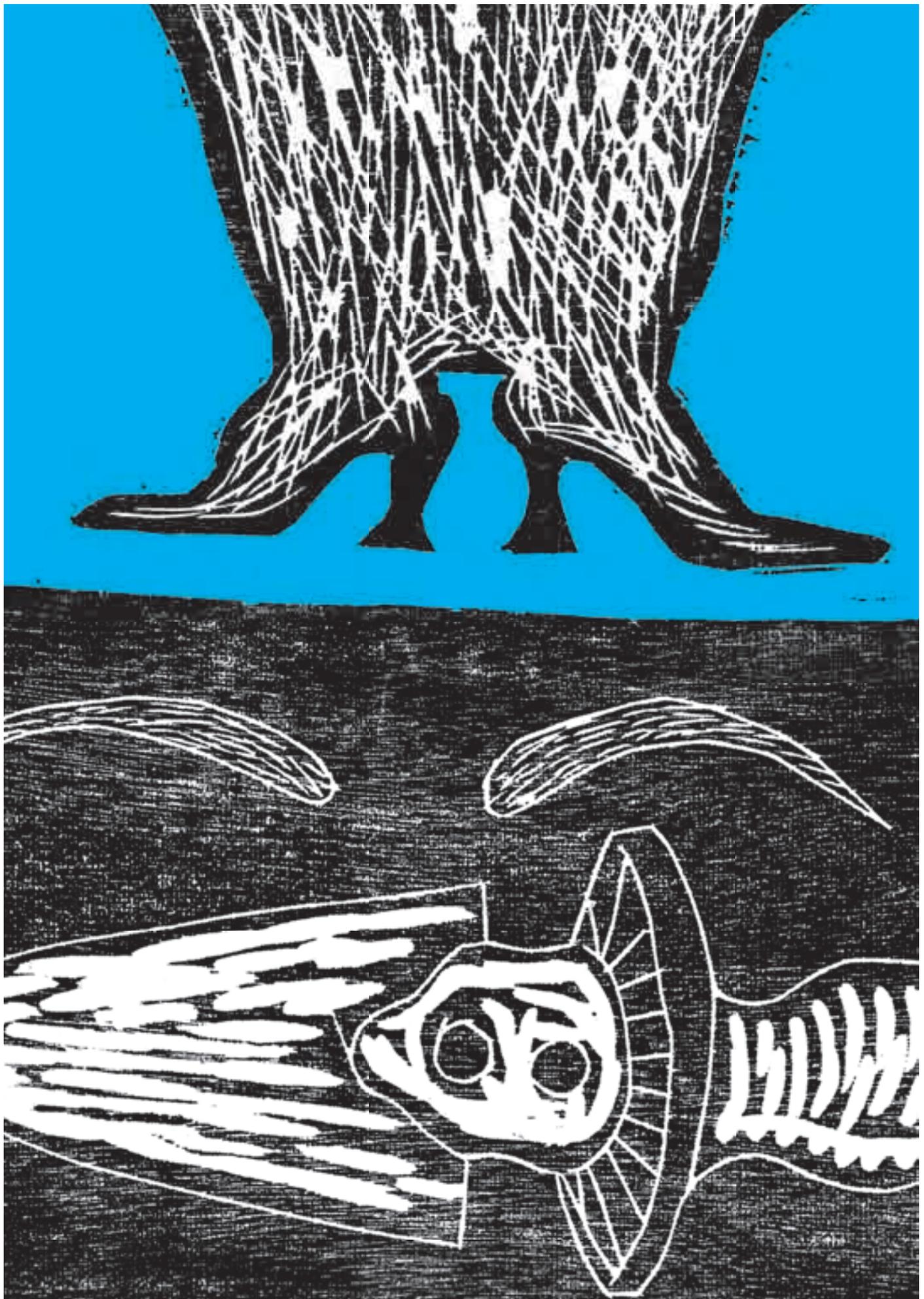




innovación. Esto se puede alcanzar con un gobierno adecuado, estructuras y procedimientos de toma de decisión óptimos, cooperación con los agentes implicados, participación de los estudiantes, estableciendo fuertes vínculos entre la investigación y la educación, desarrollando políticas públicas apropiadas y una cultura de afrontar los riesgos. Este proyecto pretende identificar la variedad de condiciones, factores de éxito y buenas prácticas que fomentan la creatividad y el potencial innovador de las instituciones de educación superior. El proyecto se dirige a las instituciones de educación superior, a sus miembros y beneficiarios, es decir, personal académico y administrativo, altos directivos, estudiantes, industria, mercado de empleo, comunidades locales y autoridades gubernamentales. El proyecto también se dirige a las agencias de garantía de calidad, las cuales pocas veces toman explícitamente en consideración el potencial creativo de las instituciones de educación superior. El proyecto pretende ayudar a identificar cómo la garantía de calidad puede contribuir a elevar el nivel de creatividad y de innovación en Europa. Se espera que los resultados del proyecto estén disponibles en marzo de 2007.

CONCLUSIONES

La EUA ha aprendido muchas lecciones de los resultados de nuestras actividades en el campo de la educación superior. El proyecto Cultura de la Calidad y los informes de la EUA señalan los puntos concretos. Recogen buenas prácticas y se ofrecen consejos sobre cómo desarrollar sistemas de calidad en la educación superior. Las lecciones principales de estas actividades, sin embargo, son políticas. Cuando las instituciones toman la iniciativa para desarrollar sus propios procesos de calidad, muestran su alto grado de responsabilidad hacia la sociedad (estudiantes, padres y gobiernos) y su capacidad para aumentar el grado de autonomía. De este modo, pueden influir en la elaboración de normativas y demostrar — mediante los procesos que han desarrollado — su comprensión de lo que es deseable y factible en la garantía de la calidad.





LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

SYLVIA ORTEGA SALAZAR

Directora de la Administradora Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de México

ESTE ARTÍCULO TRATA SOBRE LA EXPERIENCIA DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA política educativa en la Ciudad de México en los últimos cinco años. El contexto social, económico y político de una megalópolis como el Distrito Federal, las condicionantes estructurales del sistema y los retos que el siglo XXI presenta a la educación de los niños, son el telón de fondo para la definición de los objetivos de la política. Se muestran las principales acciones llevadas a cabo y el impacto que éstas han tenido en los principales indicadores educativos. Se concluye que para profundizar en el cambio educativo, es imprescindible priorizar la innovación en la práctica pedagógica en las aulas.

LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES de la UNAM, Maestría en la Universidad de Winsconsin-Madison en Sociología Rural y Doctorado en la Universidad de Texas-Austin, especializándose en Población y Desarrollo. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana (1975-1995). Docente en la UNAM, la ENEP-Acatlán, la Universidad de Texas-Austin, y las Universidades Autónomas de Hidalgo y Tamaulipas, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sedes México y Costa Rica, y la Universidad Pedagógica Nacional. Entre otros puestos, ha sido: investigadora principal de programas financiados por la Fundación Ford, la Fundación Hewlett, WICHE, Conacyt y la SEP; asesora de los gobiernos de los estados de Tamaulipas e Hidalgo para el diseño e implantación de nuevos programas educativos; consultora de diversos organismos internacionales interesados en el desarrollo de la educación y la ciencia; Jefe del Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco; Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades y Rectora de la Unidad Azcapotzalco de la UAM; Directora Adjunta de Asuntos Internacionales y Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Rectora de la Universidad Pedagógica Nacional; Subsecretaria de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Actualmente es Titular de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Miembro del patronato de la UAM; miembro del comité directivo de LASPAU; miembro del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y miembro del Foro Permanente de Ciencia y Tecnología. Ha dictado más de 150 conferencias

en México, Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina. Es autora de 35 artículos en revistas arbitradas, una docena de capítulos de libros, 10 libros y numerosos reportes e informes de investigación. Sus publicaciones más recientes se concentran en temas relacionados con la formación de capital humano, la internacionalización de la educación superior y la investigación científica, y la evaluación educativa.



LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

SYLVIA ORTEGA SALAZAR

Administradora Federal
de Servicios Educativos para el Distrito Federal

EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN EDUCATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

EL DISTRITO FEDERAL (DF) ES LA CAPITAL DE LOS ESTADOS Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales. Es el centro político-administrativo del país, cuenta con una amplia infraestructura urbana, cultural, educativa, de investigación científica, salud y telecomunicaciones, al tiempo que concentra la mayor actividad económica a nivel nacional. Con una población cercana a los nueve millones de habitantes, es la segunda entidad más poblada del país y cuenta con los mejores indicadores que conforman el Índice de Desarrollo Humano (esperanza de vida, analfabetismo, asistencia escolar, ingreso per cápita). Sin embargo, como todas las grandes ciudades del mundo, también presenta una multiplicidad de problemas urbanos, sociales y ecológicos derivados de una alta concentración demográfica y de condiciones de inequidad social.

La educación básica del Distrito Federal opera en un contexto sociodemográfico, económico, político y cultural de grandes contrastes. Por un lado, existen condiciones favorables para el desarrollo educativo de la población derivadas de una avanzada transición demográfica, del alto nivel de actividad económica, del aumento de la escolaridad de la población, de una amplia oferta de servicios de salud, transporte, comunicaciones y espacios de recreación y cultura; por otro lado, existen factores adversos para el buen desempeño educativo de niños y jóvenes, sobre todo de quienes pertenecen a las familias más desfavorecidas: la distribución desigual de los in-

gresos y de los recursos sociales y culturales; los altos niveles de inseguridad pública, la violencia intrafamiliar, la marginación social y el incremento de las adicciones.

Los siguientes datos ilustran la desigualdad y las condiciones sociales adversas imperantes en el Distrito Federal: seis de cada 10 estudiantes provienen de hogares cuyos ingresos familiares no sobrepasan los 4 200 pesos mensuales (aproximadamente 380 dólares); 20% vive en hogares monoparentales con jefatura femenina; 14% de las madres de familia no tiene la primaria terminada; 40% de los hogares donde viven niños y adolescentes está afectado por algún tipo de violencia intrafamiliar; 11% de los estudiantes de secundaria ha declarado haber consumido sustancias adictivas alguna vez en su vida; casi la mitad de los estudiantes percibe que la colonia donde viven es peligrosa y un tercio opina que se registran muchos asaltos (Ortega, 2004, 4).

Los problemas mencionados no tienen su origen en la escuela ni pueden ser resueltos únicamente en ella. La influencia educativa de la escuela no es suficiente para compensar y neutralizar las influencias negativas que provienen de otros aspectos de la vida en la ciudad. Sin embargo, cumplir los objetivos de mejora educativa implica reconocer este contexto y generar, junto a otros actores sociales, acciones coordinadas para mitigar los efectos negativos.

PRINCIPALES RASGOS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL

La operación del sistema educativo en el Distrito Federal está a cargo de la Administración Federal de Servicios Educativos en el DF (AFSEDF), que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP). A diferencia de lo que ocurre en el resto del país, la AFSEDF depende del nivel federal y no del nivel estatal (a partir de 1993 la descentralización de la educación básica y normal transfirió a los estados la operación de estos niveles educativos. El DF es la única entidad donde tal proceso no ha ocurrido).

El sistema educativo del DF es amplio, complejo y diverso. En el ciclo escolar 2004-2005 se atendió una matrícula de 1 844 741 alumnos de todos

CUADRO 1.

DF: ALUMNOS, DOCENTES Y ESCUELAS. CICLO ESCOLAR 2004-2005

NIVEL EDUCATIVO	ALUMNOS			DOCENTES			ESCUELAS		
	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	POTAL
INICIAL	25 318	7 430	32 748	6 080	1 423	7 503	501	112	613
ESPECIAL	32 811	191	33 002	3 333	28	3 361	483	6	489
PREESCOLAR	227 538	88 897	316 435	8 853	6 315	15 168	1 168	1 806	2 974
PRIMARIA	765 047	204 093	969 140	28 278	8 283	36 561	2 256	1 136	3 392
SECUNDARIA	414 084	74 658	488 742	27 578	7 104	34 682	914	458	1 372
ADULTOS	4 497	177	4 674	395	12	407	106	3	109
TOTAL	1 469 205	375 446	1 844 741	74 517	23 165	97 682	5 428	3 521	8 949

Fuente: Prontuario Estadístico de la AFSEDF, Inicio de ciclo 2004-2005.

los niveles y servicios educativos. El número total de escuelas es de 8 949, mientras que los profesores responsables de la atención rebasan los 97 mil (ver el Cuadro 1).

En todas las escuelas existe un director (con dedicación exclusiva a la conducción de la escuela) y por lo general las plantillas docentes y de trabajadores de apoyo están completas. El promedio de alumnos por aula es de 29 para el preescolar, de 27 para primaria y de 35 para secundaria. Estos promedios varían de acuerdo con la zona, el turno, o el sostenimiento público o privado.

El DF se caracteriza por ser la entidad donde existe mayor participación del sector privado en la atención de la educación básica; cerca de 30% de la matrícula de preescolar, 21% de primarias y 15% de secundaria es atendida en escuelas particulares. Esta oferta se concentra principalmente en las zonas de mayor ingreso económico.

Por lo que hace a la formación inicial de profesores, conviene señalar que ésta se realiza por medio de las Escuelas Normales, mismas que ofrecen licenciaturas en: preescolar, primaria, secundaria, para alumnos con necesidades educativas especiales y para profesores de educación física. Instituciones públicas y privadas atienden la formación continua de los maestros. Las universidades participan en las actividades de formación continua y desarrollo profesional.

El DF vive una importante transición demográfica. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2000), en los próximos 15 años el grupo de edad de tres a 15 años (periodo que cubre la educación básica obligatoria, desde el preescolar hasta la secundaria) registrará un descenso global. No obstante, el decremento por región no es homogéneo: las zonas centrales en las que tradicionalmente se concentró la población han perdido rápidamente la población en edad escolar, mientras que en los asentamientos más recientes continuará creciendo, aunque a un ritmo más moderado que el que se registró en las dos últimas décadas.

Por las razones anteriores, la infraestructura educativa enfrenta el problema de su ubicación territorial: la planta física localizada en las zonas centrales de la ciudad recibe poca demanda debido a la disminución de la matrícula en esas zonas, mientras que en las zonas periféricas es necesaria la construcción de nuevos espacios educativos.

En el año 2000 los resultados alcanzados por el sistema educativo del DF en términos de cobertura, permanencia y éxito escolar se mantenían

por encima de la media nacional. Sin embargo, el rezago educativo afectaba principalmente a los niños y jóvenes que provienen de grupos sociales en condiciones de marginación y pobreza. Por su parte, los resultados de aprendizaje estaban lejos de ser satisfactorios en términos del conocimiento alcanzado y del dominio de las competencias necesarias para su desarrollo personal y productivo futuro.

A diferencia de lo que ocurre en el país desde 1992, en el DF la federación es responsable directa de la operación y el financiamiento del sistema educativo del nivel básico. Esta situación excepcional ha dado lugar a la politización del debate sobre la descentralización de los servicios hacia el gobierno local, y a la pervivencia de un modelo organizacional que se mantiene esencialmente subordinado a los acuerdos entre la federación y la organización sindical nacional.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL

En el siglo XXI, de manera similar a lo que ocurre en la mayoría de los países, México tuvo que enfrentar los complejos desafíos derivados de dos tendencias: por un lado, las demandas de la sociedad del conocimiento, donde el aprendizaje es fundamental y la tecnología juega un papel estratégico; por otro lado, la creciente desigualdad entre países y al interior de ellos. La educación se ubica en el corazón de estos desafíos, con la desventaja de que los sistemas educativos están atados a estructuras tradicionales, rígidas y homogenizadoras, que resultan inapropiadas para el presente y mucho menos para el futuro. Así, en el DF, no obstante los satisfactorios nive-

les de cobertura que tenía la educación básica al inicio de la gestión, las escuelas presentaban dificultades para responder adecuadamente a las necesidades formativas de los niños y jóvenes. En un contexto dominado por ambientes socioculturales y laborales en constante cambio, era necesario reconocer que la manera en que se enseña y se aprende en la educación básica debía cambiar; es decir, debía realizarse todo lo necesario para formar un nuevo tipo de egresado de la educación básica; una persona con capacidades para trabajar en equipo, para resolver problemas, con referentes éticos claros y con habilidades para la búsqueda y organización de información relevante.

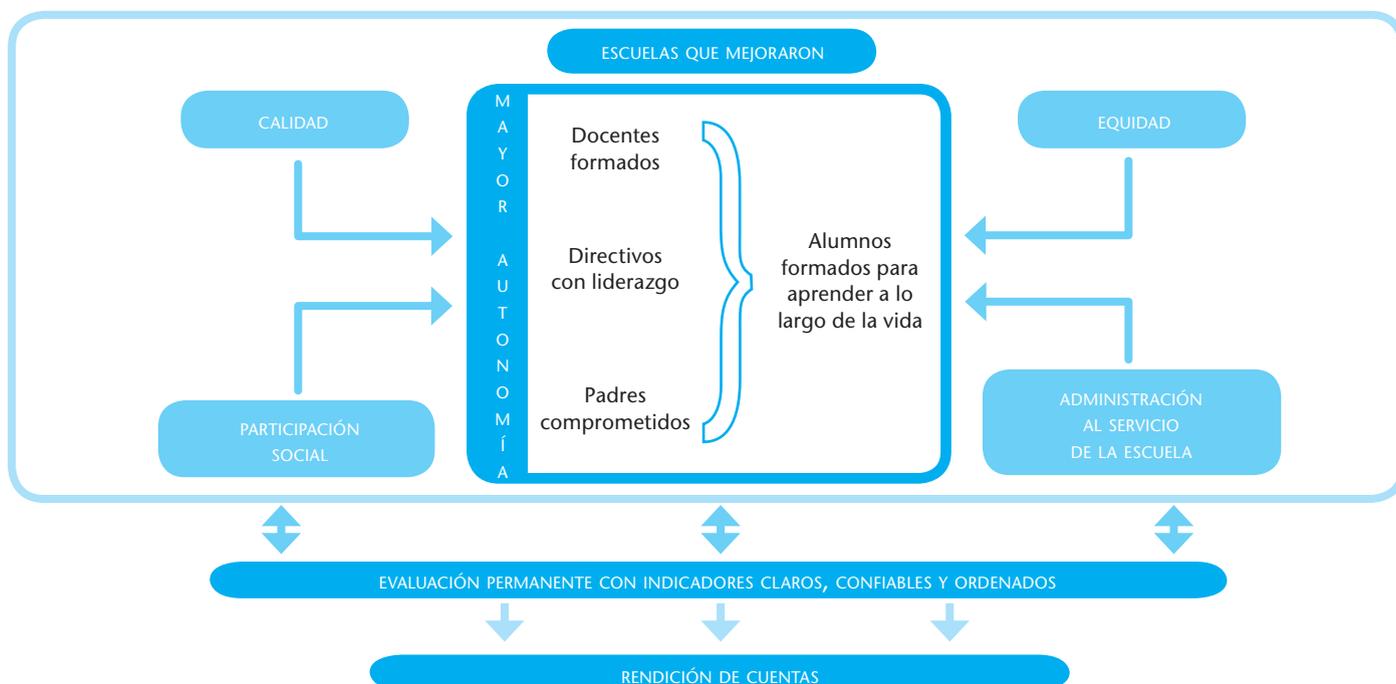
El cambio de gobierno en el año 2000 abrió la oportunidad para introducir reformas que contribuyeran a modificar el funcionamiento del sistema educativo y de las escuelas, y para encontrar alternativas que ayudaran a mejorar las formas de enseñanza y los aprendizajes. De este modo inició la construcción de la política educativa en el DF con una clara orientación hacia la búsqueda de la calidad con equidad; para su elaboración se consideraron tres aspectos fundamentales: a) las nuevas demandas que el siglo XXI plantea a la sociedad mexicana y a su sistema educativo; b) las ventajas y desventajas que ofrece el contexto de la gran ciudad, y c) los márgenes de acción que permitía el entramado institucional del sistema educativo del DF.

La definición de un programa para el desarrollo de los servicios educativos del DF, partió de la formulación de las siguientes preguntas a maestros, directivos y cuadros técnicos, principales actores del sistema: “¿Estamos en condiciones de atender las necesidades educativas de los habitantes de una megalópolis? ¿Estamos capacitados para atender a una población crecientemente diversa, que habita en un entorno caracterizado por los contrastes, la desigualdad y la inseguridad? ¿Estamos formando ciudadanos con capacidad para adaptarse a un mundo de trabajo globalizado, informatizado y en mutación acelerada?” (SEP, 2001, p. 245). Estas preguntas abrieron la oportunidad de compartir con ellos en las escuelas, zonas y coordinaciones una visión de conjunto sobre los rasgos característicos del sistema en el que se han venido desempeñando.

Estos diálogos significaron también un recurso valioso para identificar los principales problemas que inhibían la mejora en los resultados del aprendizaje de los alumnos: la heterogeneidad en las condiciones de operación de planteles y modalidades de servicio; la rigidez de las estructuras organizativas; la inadecuada distribución de los recursos humanos y financieros; la laxitud en las exigencias académicas; la excesiva carga administrativa sobre la escuela en demérito de la dedicación a los alumnos; la distracción del tiempo dedicado al aprendizaje por la participación en eventos “especiales”; las estrategias didácticas desfasadas de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes; la memorización y fragmentación de los contenidos curriculares; la insuficiencia en la oferta de actualización para maestros y directivos, y las dificultades en el trato con los padres de familia.

La confrontación de los nudos problemáticos del sistema permitió generar un amplio consenso en torno al nuevo proyecto educativo, el cual definió cuatro ejes de acción: lograr que todas las escuelas se comprometan con la calidad; impulsar la equidad educativa; ordenar y promover la participación social; lograr que la gestión institucional esté al servicio de la escuela. Estos ejes constituyen el marco de referencia sobre el cual se desarrolló un importante conjunto de programas y acciones en todos

GRÁFICA 1.
LA POLÍTICA, SUS OBJETIVOS Y PRINCIPALES DESAFÍOS



los niveles y servicios educativos, la mayoría de ellos con la participación de organismos de la sociedad civil o de instituciones públicas federales y locales. En la gráfica 1 se sintetizan la política, sus objetivos y principales desafíos.

Con este proyecto educativo como telón de fondo, las acciones emprendidas se orientaron hacia dos grandes ámbitos:

- a) Impulsar la transformación de la gestión escolar y el trabajo pedagógico, logrando que las comunidades escolares se hagan responsables del resultado educativo de todos sus alumnos, ingresando de esta manera al círculo virtuoso de la mejora continua.
- b) Reorientar los objetivos del sistema, para pasar de un quehacer preocupado principalmente por alcanzar las metas del sistema (cobertura, cumplimiento de normas y metas programáticas agregadas), a lograr un accionar que reconociera y fortaleciera el protagonismo de las escuelas en el logro de la mejora educativa.

DESARROLLO DE LA ACCIÓN EDUCATIVA

LA ATENCIÓN A LA EQUIDAD

Las acciones para atender la equidad buscan evitar la discriminación y favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el éxito escolar, entendiendo esto último como el logro de niveles de aprendizaje satisfactorios para los niños y jóvenes provenientes de grupos sociales y culturales de bajo capital social y cultural.

Entre las principales medidas podemos nombrar el otorgamiento de becas a los estudiantes que se encuentran en situación socioeconómica precaria, desayunos escolares para los niños de las escuelas ubicadas en zonas de marginación y la entrega de útiles escolares para todos los estudiantes de educación básica. Los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales pueden ser atendidos en la escuela regular por medio de las Unidades de Atención a la Educación Regular. Por otra parte, los niños que tienen entre nueve y 14 años y se encuentran en situación de rezago pueden concluir la educación primaria a través del Programa de Aprendizaje Acelerado 9-14. La mayoría de estos programas se realiza en coordinación con instituciones públicas y privadas, así como con organizaciones de la sociedad civil.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Las comunidades escolares deben ser capaces de conducir los procesos de mejora de cada escuela. Con esto aspiramos a que cada comunidad participe activamente en el trabajo colegiado, se oriente por metas claras y haga uso de la evaluación como mecanismo de monitoreo de la mejora.

Para impulsar esta transformación, al inicio de cada ciclo escolar todas las escuelas del nivel básico construyen colectivamente un Proyecto Escolar, en donde establecen las metas que pretenden alcanzar en ese periodo. En la mayoría de los casos los proyectos se orientan a objetivos relacionados con la mejora de los aprendizajes. Para fortalecer esta actividad, el Programa federal Escuelas de Calidad (PEC) ofrece a las escuelas la oportunidad de contar con recursos económicos adicionales que les permitan concretar sus proyectos. Un tercer elemento en la transformación de la gestión escolar lo constituye la formación en habilidades directivas de los mandos escolares

(supervisores y directores), en colaboración con instituciones de educación superior y organismos internacionales.

LA MEJORA DE LAS AMBIENTES ESCOLARES Y EL FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO EN EL AULA

Un ambiente cálido, sano y seguro en la escuela ofrece constantes oportunidades para la práctica de actitudes positivas, que fortalezcan la autoestima de los alumnos, enseñen a profesores y estudiantes a manejar situaciones conflictivas y en general contribuyan a desarrollar aprendizajes para lograr una vida sana. Entre los programas más relevantes que se han implementado para favorecer este tipo de ambientes en las escuelas se encuentran el programa “Contra la violencia, eduquemos para la paz”, el programa de educación y desarrollo psicoafectivo “Pisotón”, y el Programa Educativo de Prevención Escolar (PEPE).

Para fortalecer el trabajo pedagógico, se realizaron acciones en dos vertientes: por una parte, la reorientación de la capacitación docente, modificando la oferta de cursos y opciones de desarrollo profesional para hacerla más pertinente al objetivo de mejorar el trabajo en el aula. Por otra parte, se impulsaron proyectos de intervención para el desarrollo de habilidades específicas (matemáticas, ciencias, lenguajes y arte). Muchos de estos programas se realizan en coordinación con instituciones científicas y de educación superior.

REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL

La necesidad de responder a las nuevas necesidades educativas del DF demandó cambios que modificaran el carácter rígido, vertical y burocrático del sistema que prevalecía al inicio de la administración, para dar paso a la existencia de un sistema más ordenado, moderno, flexible, eficaz y transparente pero, sobre todo, orientado a la mejora constante de las escuelas.

Las medidas implementadas con este propósito se orientaron a desarrollar herramientas que contribuyeran a la modernización de la gestión educativa y la rendición de cuentas, con un apoyo más intenso en las nuevas tecnologías. El Sistema Integral de Evaluación de Proyectos y Procesos Educativos (SIEPPE) ha contribuido a una mejor organización al concentrar en grandes procesos el sinnúmero de actividades que

cotidianamente se realizan en el sistema educativo; su importancia radica en que favorece la evaluación y, en su caso, la rectificación de los procesos.

Por su parte, el Sistema de información para la Mejora Educativa (SIME) ha mostrado, año con año desde 2004, los resultados que los alumnos obtienen en los exámenes estandarizados, lo que ha representado a las escuelas un importante apoyo para ubicar las áreas donde tienen oportunidad de mejora. A su vez, la Base Única de Datos Atómicos (BUDA) es la plataforma informática que contiene todos los datos del sistema educativo en el nivel más desagregado: alumnos y escuelas.

La página WEB de la Administración Federal se ha convertido en un mecanismo de información y rendición de cuentas cercano a los usuarios en el que se puede consultar información educativa de distinta índole (localización de escuelas, calificaciones de los estudiantes, normatividad de las escuelas, reglas de operación de programas especiales, estadística educativa, etc.), contribuyendo así a una mejor toma de decisiones de quienes participan en el fenómeno educativo.

La simplificación administrativa también se extendió a los procesos relacionados con el aspecto laboral de los trabajadores de la educa-

ción. En acuerdo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se revisó el padrón de basificación y regularización escalafonaria y, tras reafirmar los criterios que suprimieran la discrecionalidad, se dispuso facilitar su consulta por los trabajadores a través de Internet, lo que ha permitido el otorgamiento de plazas de base mediante mecanismos equitativos y transparentes. Asimismo, la implantación del pago electrónico en el sector ha significado una mejora para que más de 100 000 trabajadores reciban su pago oportunamente.

RESULTADOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

INDICADORES DE ACCESO, PERMANENCIA Y REZAGO ESCOLAR

Reducir el rezago educativo que afectaba a las poblaciones más desfavorecidas fue uno de los objetivos de la política educativa del DF. En el año 2000, 3.6% de la población en edad de asistir a la educación básica (cinco a 14 años) no asistía a la escuela; en el año 2005 este porcentaje se ha reducido a 2.5% de esta población. En términos porcentuales esta disminución representa cerca de 30% de avance en la atención al acceso de la educación básica en el DF (ver el Cuadro 2). Importa resaltar que las mayores tasas de ganancia (40%) se obtuvieron en las zonas con mayores índices de pobreza de la ciudad. Los resultados anteriores están en concordancia con los obtenidos en la permanencia escolar.

Entre el año 2000 y el 2005 el desempeño de los indicadores de permanencia escolar han mejorado. Así, en educación primaria, la deserción escolar interanual muestra que durante los últimos cinco años la proporción de alumnos que abandonaron la escuela antes de culminar el ciclo escolar se mantuvo por debajo de 1%. En secundaria este indicador también se redujo, pasando de 7.5% a 5.6%.

CUADRO 2.
ACCESO A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL DISTRITO FEDERAL

NIVEL EDUCATIVO	EDAD	NO ASISTÍAN A LA ESCUELA		TASA DE GANANCIA 2000-2005 (%)
		2000	2005	
PREESCOLAR	5 años	10.5	4.3	58.8
PRIMARIA	6 años	3.9	2.5	35.6
	7 años	2.4	1.9	18.1
	8 años	2.3	1.9	18.8
	9 años	2.2	1.9	13.8
	10 años	2.2	1.9	13.4
	11 años	2.0	1.8	10.2
TOTAL PRIMARIA		2.5	2.0	20.7
SECUNDARIA	12 años	3.3	2.4	27.0
	13 años	5.0	3.4	31.8
	14 años	9.2	6.6	27.7
TOTAL SECUNDARIA		5.8	4.1	28.9
EDUCACIÓN BÁSICA	5-14 años	3.6	2.5	29.7
15 años		18.3	16.8	8.3
5-15 años		4.5	3.4	23.4

CUADRO 3.
INDICADORES EDUCATIVOS

INDICADOR EDUCATIVO	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
EDUCACIÓN PREESCOLAR					
ATENCIÓN DE 3 AÑOS	27.1%	29.7%	34.8%	38.8%	42.0%
ATENCIÓN DE 4 AÑOS	71.5%	71.9%	78.5%	82.5%	92.9%
ATENCIÓN DE 5 AÑOS	84.7%	83.5%	83.9%	88.3%	93.8%
ATENCIÓN DE 3, 4 Y 5 AÑOS	61.3%	62.0%	66.0%	70.2%	76.4%
EDUCACIÓN PRIMARIA					
DESERCIÓN	1.0%	0.7%	0.2%	1.0%	0.8%
REPROBACIÓN	2.2%	2.1%	1.8%	1.8%	1.7%
EFICIENCIA TERMINAL	94.3%	94.6%	93.6%	93.8%	93.9%
EDUCACIÓN SECUNDARIA					
ABSORCIÓN	104.3%	104.9%	104.3%	104.3%	105.2%
DESERCIÓN	7.5%	6.7%	6.1%	5.8%	5.6%
REPROBACIÓN*	25.4%	19.2%	17.5%	18.3%	18.0%
EFICIENCIA TERMINAL	74.1%	82.9%	82.4%	81.8%	81.5%

* Reprobación en secundaria: contabiliza a aquellos alumnos que han reprobado una materia o más

Fuente: SEP, V Informe de labores 2005.

En secundaria, la reprobación se ha reducido, disminuyendo de 25% a 18% la proporción de alumnos que reprueban cuando menos una asignatura. Por su parte, la eficiencia terminal (porcentaje de alumnos que concluyen la primaria o la secundaria en el tiempo establecido) se incrementó notablemente en la secundaria (de 74.1% a 81.5%), lo cual significa que cada vez más adolescentes concluyen sus estudios en el tiempo esperado (ver el Cuadro 3).

INDICADORES DE APROVECHAMIENTO

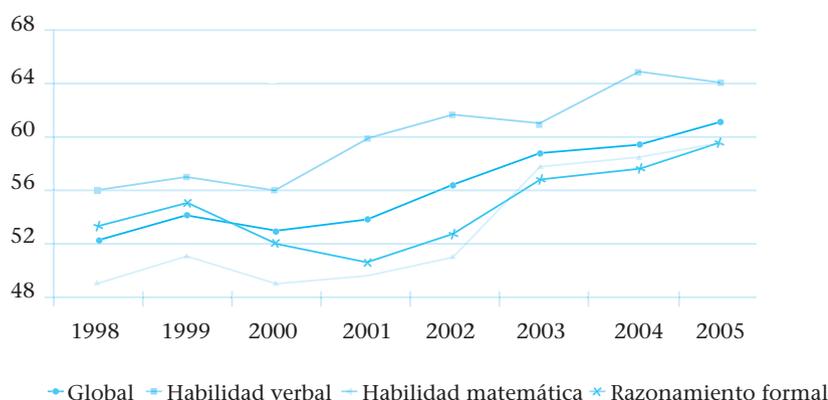
Para conocer el avance de los aprendizajes en educación primaria se cuenta con los resultados del Instrumento de Diagnóstico para los Alumnos de Nuevo Ingreso a la Secundaria (IDANIS); en el caso de la secundaria, se utilizan los resultados obtenidos por los estudiantes en las Pruebas Nacionales de Aprovechamiento en Lectura y Matemáticas.

El IDANIS es una prueba dirigida a los egresados de la primaria que quieren continuar sus estudios de secundaria en una escuela pública. Los aspectos que evalúa son: habilidad verbal, habilidad matemática y razonamiento formal. Tiene carácter censal y se aplica anualmente desde 1998 a todos los alumnos de sexto grado. Del año 2000 al 2005, los resultados obtenidos por los alumnos han mejorado de manera significativa en todas las áreas (ver la Gráfica 2).

En el caso de la secundaria los resultados, aunque satisfactorios, reflejan la necesidad de incrementar los esfuerzos en cada escuela para

GRÁFICA 2.

AFSEDF. INSTRUMENTO PARA EL DIAGNÓSTICO DE ALUMNOS DE NUEVO INGRESO A SECUNDARIA (IDANIS) 1998-2005



CUADRO 4.
PRUEBAS NACIONALES DE LECTURA

MODALIDAD	PRIMER GRADO	SEGUNDO GRADO	TERCER GRADO
	PROMEDIO		
PROMEDIO NACIONAL	487.57	516.26	546.64
DISTRITO FEDERAL (GRAL./TEC./PRIV.)	527.46	555.77	583.85
GENERAL	506.12	527.64	559.46
TÉCNICA	539.71	573.88	607.13

Fuente: INEE, 2004.

TABLA 5.
PRUEBAS NACIONALES DE MATEMÁTICAS

MODALIDAD	PRIMER GRADO	SEGUNDO GRADO	TERCER GRADO
	PROMEDIO		
PROMEDIO NACIONAL	419.17	433.76	448.26
DISTRITO FEDERAL (GRAL./TEC./PRIV.)	435.21	450.29	465.60
GENERAL	428.05	436.78	452.79
TÉCNICA	441.69	461.43	475.37

Fuente: INEE, 2004.

alcanzar mayores niveles de aprendizaje. En la última medición realizada, el DF registra el mejor promedio del país en lectura y matemáticas para primero, segundo y tercer año de secundaria. El rendimiento promedio de los alumnos se incrementa a medida que éstos pasan de año, es decir, los alumnos de tercer grado obtienen los promedios más altos tanto en lectura como en matemáticas (ver los Cuadros 4 y 5).

Las pruebas permiten situar a los alumnos en cuatro niveles de logro. El nivel más alto (IV) implica un grado de competencia que corresponde plenamente con los objetivos escolares: los alumnos que lo alcanzan pueden considerarse como buenos lectores o bien preparados en matemáticas. El nivel más bajo (I) corresponde a una ausencia de competencia, al no logro de los objetivos establecidos en los programas.

El porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel más alto de competencia en lectura y matemáticas es mayor conforme avanza el nivel educativo. Es decir, cuando egresan de la primaria y cursan el primer año de secundaria sólo 14.3% en lectura y 8% en matemáticas alcanzan el nivel de competencia satisfactoria, mientras que este porcentaje se eleva a 31.3% y 22.5%, respectivamente, al egresar de la secundaria (en sentido inverso se registra la ausencia de competencia que se reduce al pasar los grados).

Estos resultados podrían sugerir un problema de adaptación producto de la transición de una

enseñanza impartida por un solo maestro (primaria) a una por asignaturas dictadas por muchos maestros y que se ve reflejado en el incumplimiento de las metas del currículum en los primeros años. También puede reflejar el efecto de la deserción en los primeros grados de los alumnos con menor rendimiento.

Un segundo rasgo es el porcentaje de alumnos que al terminar la secundaria alcanzan completamente los objetivos del aprendizaje: sólo 31.3% en lectura y 22.5% en matemáticas. En este último caso, 14.4% registró ausencia de competencia (ver el Cuadro 6).

En resumen, tenemos evidencia de que los resultados obtenidos en los indicadores de rezago, permanencia y de aprendizaje de los alumnos han mejorado en los últimos cinco años.

Lo más relevante es que la administración provee hoy a las escuelas de información que les permite identificar, con toda precisión, el nivel de logro de su tarea primordial; es decir, lograr un incremento en los aprendizajes de los alumnos.

SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS

La opinión de los padres de familia y de los estudiantes sobre la pertinencia, eficacia y eficiencia del sistema educativo es fundamental para identificar los problemas sentidos y actuar con rapidez y precisión. Conocer la percepción de los usuarios (y de la opinión pública) permite diseñar fórmulas para estimular la participación social en la educación.

Para conocer estas percepciones se realizó una encuesta entre los padres de familia y alumnos en el año 2002 y se replicó en 2004. El instrumento utilizado permite determinar la opinión de los usuarios sobre temas tales como: los aprendizajes obtenidos por sus hijos, las formas de enseñanza de los profesores, la relación con los directivos, el estado de las instalaciones escolares. El conjunto de estas respuestas y su ponderación dan forma al Índice de Satisfacción del Usuario (ISU).

CUADRO 6.

PORCENTAJE DE ALUMNOS POR NIVEL DE DESEMPEÑO EN LECTURA Y MATEMÁTICAS SECUNDARIAS GENERALES

COMPETENCIAS	LECTURA						MATEMÁTICAS					
	PRIMER GRADO		SEGUNDO GRADO		TERCER GRADO		PRIMER GRADO		SEGUNDO GRADO		TERCER GRADO	
	PORCENTAJE											
	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.
AUSENCIA DE COMPETENCIA (I)	14.4	20.4	9.4	12.8	4.8	6.9	19.8	27.1	18.5	20.2	14.4	15.1
COMPETENCIA PARCIAL INSUFICIENTE (II)	29.4	33.2	23.8	26.8	15.1	19.1	42.6	45.5	39.8	42.4	33.6	36.3
COMPETENCIA PARCIAL SUFICIENTE (III)	42.0	37.2	46.3	43.4	48.7	46.3	29.6	22.5	27.9	27.7	29.5	32.3
COMPETENCIA SATISFACTORIA (IV)	14.3	9.2	20.5	17.0	31.3	27.7	8.0	4.9	13.8	9.7	22.5	16.4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INEE, 2004.

En 2002 el ISU se ubicó en 7.6 en una escala de 10, calificación que los expertos consideran alta. En 2004, como era de esperarse, esta calificación permanece estable en lo general, pero es posible identificar una mejor percepción de los usuarios sobre el trabajo de directores y maestros.

CONCLUSIONES

Las acciones de política pública impulsadas en el sistema educativo de la Ciudad de México en los últimos cinco años, han logrado mitigar y reducir los problemas más conspicuos del sistema, es decir, aquellos relacionados con la exclusión y la inequidad, por una parte, y por otra, las asociadas a la gobernabilidad del sistema.

La gestión orientada a la calidad del servicio y a su evaluación, demandó el diseño e implementación de sistemas de información que sustentan la toma de decisiones en los distintos niveles de la gestión educativa, con particular énfasis en la escuela. La planeación educativa se ha reorientado en dos sentidos: por una parte, ha pasado de un proceso centrado en el control y el seguimiento de las metas del sistema (cobertura y cumplimiento de la normatividad), hacia un proceso en el que los distintos actores del proceso

educativo definen sus propias metas y se hacen responsables de su cumplimiento. Por otra parte, la planeación y la toma de decisiones se basan en una equilibrada y dinámica combinación de información, reflexión y discusión. De esta forma se han generado las condiciones de posibilidad para lograr incorporar a todos nuestros planteles a un proceso de mejora continua.

En el futuro inmediato es imperativo acentuar las acciones que inciden en la transformación de la práctica pedagógica en el aula. Para ello es necesario avanzar en tres vertientes: la actualización de los profesionales de la educación; la ampliación de los espacios para la experimentación pedagógica y la consolidación del trabajo colegiado en cada plantel.

Un sistema eficaz, transparente y confiable en el que las comunidades escolares se apropian de su proyecto, toman decisiones informadas, se evalúan y se someten a la evaluación externa, es el entorno que se requiere para albergar las iniciativas innovadoras que demandan los aprendices del nuevo milenio.

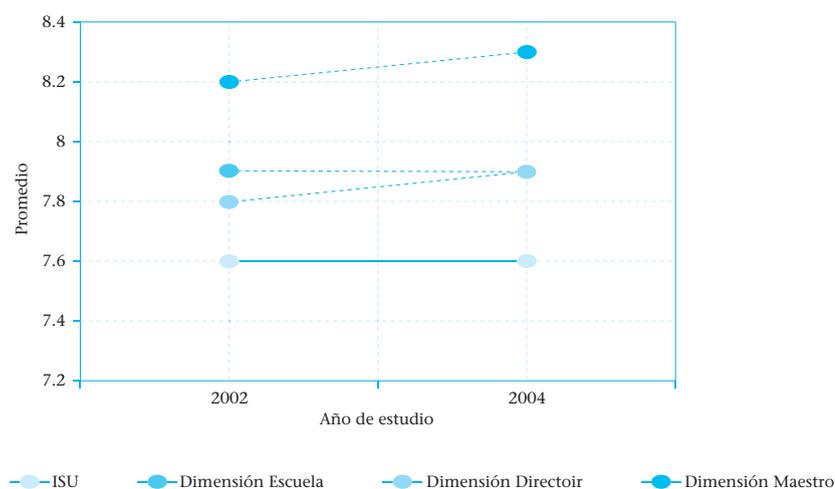
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONAPO. *Proyecciones de la población de México, 2000-2030*, México, DF, CONAPO, 2000.

Ortega, Sylvia. "Hacia una política de calidad con equidad en la educación básica", *Revista Mexicana de Educación* 2001, 105, 2004, pp. 4-12.

SEP. "Programa de Servicios Educativos para el Distrito Federal", en *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, 2001, México, D.F, pp. 245-266.

TRANSATLÁNTICA DE EDUCACIÓN, VOL. I • EN CUBIERTA





ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS A LA EDUCACIÓN BÁSICA: EL CASO DE MÉXICO

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO Y MARISOL SILVA LAYA

Director e Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México

A PARTIR DE UNA DEFINICIÓN SISTÉMICA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN FORMAL, SE analiza la situación en que se encuentra el sistema escolar mexicano. Se abordan los siguientes temas: capacidad de ese sistema para satisfacer la demanda educativa; distribución social de las oportunidades escolares; resultados académicos obtenidos en diversos tipos de escuelas; tasas de permanencia de los estudiantes en las mismas; calidad de los recursos humanos que están siendo preparados, y eficiencia con la que se utilizan los recursos educativos. Se describen después los principales programas que recientemente han sido implementados por el gobierno mexicano con la finalidad de mejorar la calidad de la educación impartida y se lleva a cabo una valoración de los mismos. Las conclusiones permiten hacer algunas sugerencias, encaminadas a mejorar el diseño e instrumentación de los programas que sean implementados en el futuro con la finalidad de resolver los problemas detectados: concebir las políticas educativas como elementos integrantes de sistemas complejos, por lo que deben estar armónicamente relacionadas con los programas que son desarrollados en otras áreas de la administración pública; que al diseñar los programas se consideren adecuadamente los factores que pueden influir en los resultados de los mismos; y, muy especialmente, que se diversifiquen las políticas, con el propósito de que puedan responder adecuadamente a los requerimientos de los distintos estratos sociales y culturales de la nación.

Carlos Muñoz Izquierdo es originario de la Ciudad de México. Se licenció en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y cursó en la Universidad Stanford, Estados Unidos, el doctorado en Planeación Educativa. Durante más de cuatro décadas se ha dedicado a investigar el papel que desempeña la educación en el cambio social, y a valorar los efectos de las políticas educativas del Estado mexicano. Actualmente es profesor numerario en la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México, y dirige el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), de la misma casa de estudios.

Marisol Silva Laya es originaria de Caracas, Venezuela. Obtuvo la licenciatura en Educación en la Universidad Católica “Andrés Bello” de ese país, y el doctorado que imparte, en la misma disciplina, en la Universidad Iberoamericana de la ciudad de Puebla (México). Ha fungido como asesora en diversos proyectos educativos. Actualmente es profesora titular en la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México, y forma parte del claustro académico del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de esa universidad.



ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS A LA EDUCACIÓN BÁSICA: EL CASO DE MÉXICO

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO Y MARISOL SILVA LAYA

Director e Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México

EL DESARROLLO EDUCATIVO ALCANZADO POR MÉXICO arroja logros importantes; sin embargo, la calidad de la educación impartida todavía es deficiente, y la educación cuyos resultados se acercan más a los estándares deseables no está al alcance de los sectores socioeconómicamente menos favorecidos de la sociedad.

Como país, México sigue enfrentando serias limitaciones para atender el reto de asegurar la educación básica, que por ley es obligatoria, a toda la población. Además, aunque la demanda por educación primaria está prácticamente satisfecha, la secundaria (que se imparte entre el séptimo y el noveno grados del sistema escolar) no está atendiendo a la cuarta parte de los niños que están en edad de cursarla. Al mismo tiempo el rezago educativo —población de 15 años y más que no cuenta con la escolaridad básica— continúa incrementándose en términos absolutos.

La problemática global de este nivel educativo está asociada con la rápida expansión del mismo, caracterizada por ser ineficiente e inequitativa; y también es atribuible a que la mayoría de las reformas e innovaciones incorporadas han sido concebidas de manera homogénea y desarticulada, sin tomar en cuenta la gran diversidad de la población atendida; todos estos factores atentan contra la calidad de la educación. Por tanto, está siendo un desafío para quienes diseñan las políticas públicas en este campo.

Con frecuencia el tema de la calidad educativa aparece en las discusiones de especialistas, maestros, funcionarios y ciudadanos en general; sin embargo, no siempre se habla de lo mismo al mencionar este fenómeno.

Lo anterior se debe a que la calidad educativa, por ser multisémica, no puede ser abordada desde un solo enfoque. Ella puede ser concebida de manera sistémica, tomando en cuenta los elementos que están involucrados en los insumos, procesos y productos de dicho sistema y su relación con el entorno; otra alternativa es dar prioridad a ciertos componentes de una institución educativa por creer que son determinantes —v. gr. los recursos disponibles o los aprendizajes alcanzados por los alumnos—; otra concepción de calidad es la que está implícita en algunas acciones de acreditación que certifican la calidad de un programa de acuerdo con el cumplimiento de indicadores previamente definidos. Estas distintas opciones llevan implícitas diferentes concepciones de la calidad.

El concepto de calidad en que se basa el presente artículo, se nutre principalmente de los aportes de autores como los que han hecho Martínez Rizo¹ y Muñoz Izquierdo²; en tal sentido parte de un enfoque sistémico que toma en cuenta la operación del sistema educativo en su conjunto —insumos, procesos y productos— y su interacción con el entorno dando lugar a un concepto multidimensional que integra la relevancia, la eficacia, la equidad y la eficiencia. Tales dimensiones expresan las relaciones siguientes:

- Relevancia se refiere al grado en el cual la educación responde efectivamente a las necesidades, aspiraciones e intereses tanto del alumnado como de la sociedad en su conjunto.
- Eficacia se refiere al grado en que la educación alcanza las finalidades intrínsecas a la misma, como la adquisición de conocimientos, el desarrollo de ciertas actitudes y habilidades, y la internalización de determinados valores.

¹ Martínez Rizo, Felipe. *La calidad de la educación en Aguascalientes. Diseño de un sistema de monitoreo*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes e Instituto de Educación de Aguascalientes, 1996.

² Muñoz Izquierdo, Carlos. "Hacia la evaluación integral de la educación superior", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 79, 1991, pp. 113-119.

- Equidad hace referencia a la distribución de las oportunidades educativas, que no alude solamente al acceso a la educación, sino también a la permanencia y conclusión exitosa de los estudios iniciados.
- Eficiencia se refiere a la relación obtenida entre los resultados de la educación y los recursos dedicados a la misma.

Este enfoque es retomado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)³ al señalar las cinco condiciones que debe cumplir un sistema educativo para ser de calidad. Para los fines de este texto, retomaremos cuatro, lo que conduce a advertir que un sistema es de calidad cuando:

- a. Establece un currículum adecuado a las circunstancias de vida de los alumnos (pertinencia) y a las necesidades de la sociedad (relevancia).
- b. Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela (cobertura), permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese en los tiempos previstos (terminación) habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos en el currículum (nivel de aprendizaje, eficacia).
- c. Tiene en cuenta la desigual situación de los alumnos y familias, comunidades y escuelas, y ofrece apoyos especiales a quienes los requieren para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes (equidad).
- d. Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, y los usa de la mejor manera posible, evitando derroches y gastos innecesarios (eficiencia).

Tomando en cuenta estos señalamientos, a continuación realizamos un breve análisis de la situación que guarda la educación básica actualmente, para concluir con algunas propuestas sobre las acciones que, desde nuestro punto de vista, es apremiante impulsar para mejorar su calidad.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA AL FINALIZAR EL SEXENIO 2000-2006

COBERTURA Y SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA (EFICACIA Y EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES DE ASISTIR A LA ESCUELA)

Como puede observarse en el cuadro 1, la dimensión de este nivel educativo es enorme, ya que atiende a más de 24 millones de alumnos, además de contar con más de un millón de maestros y más de 200 mil escuelas. Como resultado del crecimiento del mismo, se ha logrado prácticamente, como se dijo antes, la cobertura universal de la educación primaria (99.7%), pero los logros en educación preescolar (65.5%) y secundaria (74.4%) son más modestos. En el cuadro 1 se muestra la evolución de la cobertura de este nivel educativo durante el presente sexenio.

El preescolar ha registrado un crecimiento importante al pasar de 48.9% en 1999 a 65.5 en el ciclo 2004-05. Cabe resaltar la cobertura entre los niños de cinco años, que alcanzó 93.1%⁴, situación en la que influyó sin duda la obligatoriedad de este nivel, misma que entró en vigor a partir del ciclo

2004-2005⁵. Sin embargo, en su conjunto este nivel aún se encuentra lejos de garantizar la cobertura total especialmente entre los niños de tres años, cuya tasa de atención es apenas de 25.6% (518 582 de un total de 2 022 248). En tal sentido, es preciso advertir que el sistema educativo no cuenta con las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la educación para todos los niños en edad preescolar. Además, el rápido crecimiento de la matrícula detonado por esta ley trajo como consecuencia un incremento en el número de niños por maestro, lo que puede afectar la calidad de la educación. En fin, parece necesario revisar la obligatoriedad del preescolar, al menos para los niños de tres años de edad, ya, que por un lado, no es muy claro el beneficio que reciben al iniciar su educación básica a esta edad, y por el otro, más de un millón y medio están fuera del sistema; habría que revisar la capacidad de la SEP para asegurar las condiciones adecuadas de atención para el ciclo 2008-2009, cuando se hará vigente la ley de obligatoriedad para el primer grado de preescolar entre los niños de esta edad.

En primaria, además de haber alcanzado prácticamente la cobertura universal (99.7%), se han registrado ligeras mejorías en la tasa de deserción, que pasó de 2.1 a 1.7% entre los ciclos 1999-00 y 2004-05; en la tasa de reprobación, que pasó de 6.4 a 5.0%, y en la eficiencia terminal, al pasar de 84.7 a 89.7.

Por su parte, la secundaria registra una cobertura de 74.4%; es decir, poco más de la cuarta parte de los jóvenes en edad de recibir esta educación no lo está haciendo. Ello nos ubica aún lejos de alcanzar la escolaridad que por ley es obligatoria; además, el nivel presenta tasas de deserción (7.8%) y eficiencia terminal (78.8%) preocupantes.

Estos datos ponen de manifiesto la urgencia de atender dicho nivel.

Los datos expuestos revelan que las demandas por educación preescolar y por enseñanza secundaria están siendo insuficientemente satisfechas. En consecuencia, el rezago educativo —personas de 15 años y más que no cuentan con la educación básica completa— se sigue ensanchando. En los últimos 30 años el rezago se

³ INEE. *La calidad de la educación básica en México*, 2005, México, INEE, 2005, pp. 15-16.

⁴ Sin embargo, esta tasa puede aumentar si se considera a los niños de cinco años que cursan el primer grado de primaria.

⁵ Según la ley, el tercer grado de preescolar debe ser obligatorio para todos los niños de cinco años a partir del ciclo 2004-2005; el segundo grado se incorpora a partir del ciclo 2005-2006 y el primer grado será obligatorio para todos los niños de tres años de edad a partir del ciclo 2008-2009.

CUADRO 1.

ESTADÍSTICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA 1999-2005

NIVELES	MATRÍCULA (MILES)		1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
EDUCACIÓN PREESCOLAR	4 086.8	Atención de 3 años	14.0	15.3	17.0	20.6	22.1	25.6
		Atención de 4 años	54.6	54.8	56.1	63.2	66.4	76.2
		Atención de 5 años	77.6	79.3	79.4	81.4	85.8	93.1
		Cobertura	48.9	50.1	51.2	55.5	58.6	65.5
EDUCACIÓN PRIMARIA	14 652.9	Cobertura*	s/d	s/d	s/d	98.5	98.6	99.7
		Deserción	2.1	1.9	1.6	1.7	1.8	1.7
		Reprobación	6.4	6.0	5.7	5.4	5.2	5.0
		Eficiencia terminal	84.7	86.3	87.7	88.2	88.7	89.3
EDUCACIÓN SECUNDARIA	5 894.4	Cobertura*	s/d	s/d	s/d	70.1	72.1	74.4
		Deserción	8.7	8.3	7.3	7.4	7.4	7.1
		Reprobación	20.7	20.9	19.7	19.2	18.4	18.0
TOTAL NACIONAL	24 634.1	Eficiencia terminal	75.1	74.9	77.7	78.4	78.9	78.8

(*) Las tasas de cobertura se tomaron de las estadísticas presentadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y se refieren a las tasas netas. A diferencia de las tasas brutas de cobertura que toman en cuenta a todos los alumnos de cualquier edad inscritos en un nivel determinado entre el total de la población en edad de cursar dicho nivel, las tasas netas toman en cuenta sólo a aquellos alumnos inscritos que se encuentran en la edad de cursar el nivel correspondiente. La diferencia entre ambas puede deberse a la existencia de alumnos en situación de extraedad.

Fuentes: V Informe de Gobierno e INEE. *La calidad de la educación básica en México, 2005*, México, INEE, 2005a.

incrementó por lo menos en 10 millones de personas, al pasar de 22 a 32 millones de personas para el año 2000. Durante este sexenio, como lo muestra el cuadro 2, no se modificó la tendencia de este fenómeno ya que, según cifras del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), a diciembre de 2004 había en México

34 952 270 personas en rezago educativo, lo que constituye un incremento en términos absolutos, aunque disminuyó su proporción como parte de la población total.

Las cifras dejan ver que cada año se suman al rezago alrededor de 300 mil jóvenes que cumplen 15 años sin haber concluido la secundaria; por tanto, este nivel educativo es el que alimenta el rezago de manera más significativa⁶.

CUADRO 2.

EVOLUCIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO, 2000-2004

AÑO	POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS	ANALFABETA		SIN PRIMARIA		SIN SECUNDARIA		REZAGO EDUCATIVO	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2000*	67,754,727	6,240,660	9.2	12,178,070	18.0	16,041,620	23.7	34,460,350	50.9
2001	69,247,293	6,207,900	9.0	12,019,560	17.4	16,320,490	23.6	34,547,950	49.9
2002	70,740,756	6,170,380	8.7	11,895,290	16.8	16,669,050	23.6	34,734,720	49.1
2003	72,231,381	6,129,590	8.5	11,767,330	16.3	16,963,340	23.5	34,860,260	48.3
2004	73,722,231	6,072,520	8.2	11,654,700	15.8	17,225,050	23.4	34,952,270	47.4

* Las cifras no coinciden con las manejadas en el PNE.

Fuente: Dirección de Planeación y Evaluación del INEA, 2005.

⁶ Rodríguez, A. y M. Silva. *Plataforma Educativa 2006, Cuadernos de Trabajo para Foros Regionales núm. 8, "Educación de Adultos"*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2006.

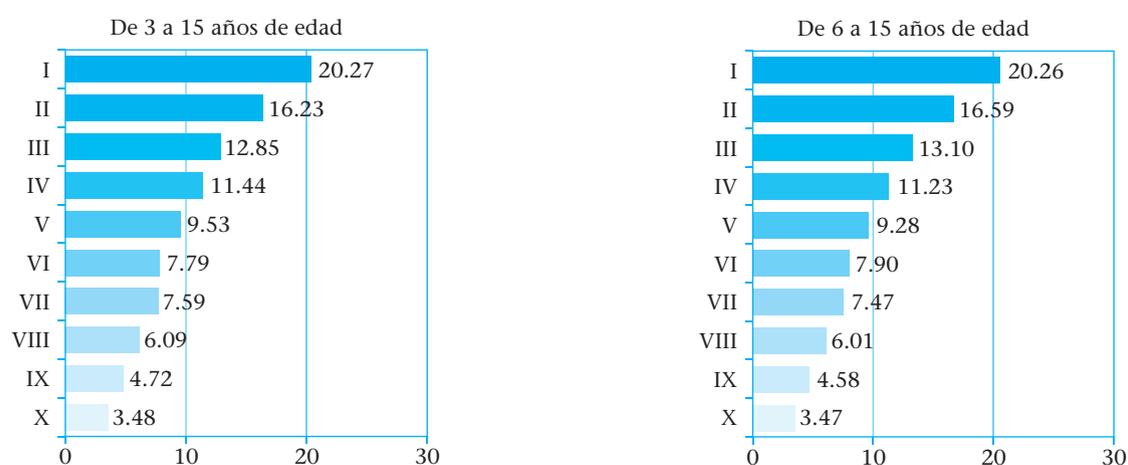
Lo más preocupante es que la insatisfacción de la demanda no se distribuye en forma aleatoria entre los integrantes de todos los estratos sociales, sino que existe una correlación entre la situación socioeconómica de las familias y la probabilidad de que sus hijos asistan a la escuela. La gráfica 1 da cuenta de ello pues indica que del total de niños que asisten a la escuela, la menor proporción pertenece al decil con menores ingresos. Del mismo modo, se ha reconocido que existe una vinculación estructural del rezago educativo con la pobreza, por lo que la población joven y adulta sin educación básica forma parte, casi en su totalidad, de los grupos marginados y en situación de indigencia⁷. Por tanto, se puede afirmar que la insatisfacción de la demanda educativa es un problema que sigue incidiendo con mayor fuerza en la población que se encuentra en situación de pobreza.

Como una alternativa para enfrentar el problema de la inequidad, durante el presente sexenio se continuó ejecutando programas compensatorios. Entre estas acciones destacan el Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica (PAREIB) y el Programa Oportunidades. Sin embargo, diversos estudios han mostrado que, gracias al subsidio que reciben las familias de escasos recursos por medio de Oportunidades, se ha logrado incrementar en forma sustancial la matrícula del sistema escolar —especialmente en la enseñanza secundaria—. Sin embargo, en lo relativo al mejoramiento del aprovechamiento escolar, esos programas no han sido igualmente exitosos. En efecto, como consecuencia de una mayor captación en las escuelas de niños y adolescentes procedentes de familias que se encuentran en situación de pobreza, se ha ampliado la dispersión estadística del aprovechamiento, académico, precisamente en las escuelas que funcionan en aquellas localidades a las que corresponden los mayores índices

de marginalidad; es decir, lejos de reducir la brecha de desigualdad en el aprovechamiento, ésta se ha ampliado. Por el contrario, ese fenómeno no se presentó en las escuelas que se encuentran en condiciones socioeconómicas más favorables; cuyos alumnos no son susceptibles de recibir los subsidios mencionados. De ello podemos deducir que nuestro sistema escolar no está preparado —desde el punto de vista pedagógico— para incorporar, en forma académicamente eficaz, a los niños que se encuentran en situación de pobreza. Ello significa que, en las condiciones en que están funcionando, los programas compensatorios no están cumpliendo adecuadamente su función, ya que el aprovechamiento escolar no sólo depende del costo de oportunidad que puede ser parcialmente compensado mediante los subsidios que se entregan a las familias de escasos recursos, sino que también depende de la calidad y uso de los diferentes recursos (humanos, materiales y pedagógicos) de las escuelas, así como de los procesos que se desarrollan al interior de las aulas⁸. Por tanto, es necesario preguntarnos acerca del sentido de los programas compensatorios en los contextos nacionales actual y futuro.

GRÁFICA 1.

PORCENTAJE DE NIÑOS QUE ASISTE A LA ESCUELA, POR DECIL DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL INGRESO PER CÁPITA



Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México, 2005*, México, INEE, 2005a.

⁷ Cf. SEP. Programa Nacional de Educación, México, SEP, 2001, p. 224.

⁸ Cf. Muñoz Izquierdo, Carlos. “Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios”, trabajo presentado en la Research Conference “Poverty and Poverty Reduction Strategies: Mexican and International Experience”, organizada en forma conjunta por The Kennedy School of Government at Harvard University y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en Monterrey, México, del 19 al 21 de enero de 2005.

EL APROVECHAMIENTO ESCOLAR (EFICACIA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE APRENDIZAJE)

Con el fin de aproximarnos a una valoración de esta variable, conviene tomar en cuenta el estudio del INEE acerca de *La calidad educativa de educación básica en México 2005*, el cual ofrece datos sobre los logros alcanzados por los niños de sexto de primaria y tercero de secundaria en las Pruebas de Comprensión Lectora y Matemáticas. El cuadro 3 muestra la evolución en el aprendizaje que se registró en estas áreas en el periodo 2000-2005.

Los datos revelan que el nivel de aprendizaje obtenido en 2005 por los alumnos de sexto de primaria tuvo, en general, un aumento significativo en ambas pruebas. Adicionalmente, el INEE reporta que en primaria la proporción de alumnos que se ubican en el nivel más bajo de lectura disminuyó al pasar de 25% en el año 2000 a 16% en 2005; simultáneamente, el porcentaje de estudiantes en el nivel más alto aumentó de 23 a 33%. En matemáticas, el porcentaje de alumnos ubicados en el nivel más bajo pasó de 24 a 20%, mientras que el ubicado en el nivel más alto se incrementó ligeramente (de 25 a 31%). Estos cambios dan cuenta de la mejoría experimentada en la primaria a lo largo del quinquenio evaluado.

De estos datos se desprende la necesidad de tomar medidas que permitan mejorar el rendimiento de los alumnos de primaria que aún se ubica en niveles de ejecución insatisfactorios en las áreas de lectura y matemáticas. Además, los deficientes resultados obtenidos en los cursos

comunitarios del CONAFE exigen una atención prioritaria para mejorar las condiciones de rezago que actualmente impiden que avancen al mismo ritmo que el resto de las modalidades.

Por su parte, los resultados obtenidos por los alumnos de tercero de secundaria son menos favorables, especialmente en el caso de matemáticas donde, a excepción de las secundarias generales, no se experimentaron adelantos, sino que incluso disminuyeron sus puntajes. Sólo las secundarias generales presentaron cambios significativos en los resultados de ambas pruebas. Al mismo tiempo, el INEE advierte que la proporción de alumnos ubicada en los niveles más bajo y más alto cambió poco, lo cual se deriva del hecho de que no se experimentaron mejorías significativas en el aprendizaje de los alumnos de la secundaria.

Los resultados insatisfactorios obtenidos en la secundaria ponen de manifiesto la necesidad imperante de atender este nivel en aras de alcanzar mejores niveles de aprendizaje en sus alumnos. Dar prioridad a la secundaria resulta urgente ya que, como lo advierte el Observatorio Ciudadano de la Educación, este nivel presenta graves problemas, entre los que destacan, en principio, la inequitativa distribución de recursos económicos, docentes, directivos y apoyos técnicos a favor de las secundarias generales y urbanas y en deterioro de las telesecundarias; la enorme sobrecarga de temas en los programas de estudio y de asignaturas por grado que obstaculizan la apropiación y dominio de los objetos de estudio y, con ello, el desarrollo de las competencias intelectuales; excesivas actividades extracurriculares poco propicias para los aprendizajes de los alumnos y los profesores; sobrecarga de grupos y estudiantes que los profesores no pueden atender satisfactoriamente; poco tiempo de los profesores para realizar trabajo colegiado, así como predominio del aislamiento y la fragmentación del profesorado⁹.

Vale la pena señalar que durante este sexenio se intentó realizar una Reforma Integral de la Secundaria, en la que se proponía transformar el nivel en sus planos curricular, organizativo y de gestión, para la cual se propuso un "nuevo modelo pedagógico". Sin embargo, antes de finalizar su etapa piloto se dio a conocer que la reforma integral se detuvo y sólo se dará continuidad al cambio curricular.

Consideramos que esto constituye un retroceso y la pérdida de una oportunidad valiosa para mejorar eficazmente este nivel.

CUADRO 3.
CAMBIOS EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS REGISTRADOS ENTRE 2000 Y 2005

ESTRATOS	SEXTO DE PRIMARIA		ESTRATOS	TERCERO DE SECUNDARIA	
	LECTURA	MATEMÁTICAS		LECTURA	MATEMÁTICAS
URBANAS	+	+	GENERALES	+	+
RURALES	+	0	TÉCNICAS	0	0
INDÍGENAS	+	+	TV SEC	0	0
CONAFE	0	0	PRIVADAS	0	0
PRIVADAS	+	+	SISTEMA	+	0
SISTEMA	+	+			

Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México en 2005*, México, INEE, 2005a.

⁹ Observatorio Ciudadano de la Educación, 2004. Debate 001: La reforma de la secundaria. Disponible en www.observatorio.org.

CUADRO 4.
PUNTAJES PROMEDIO

ALUMNOS DE SEXTO DE PRIMARIA (2004)		
MODALIDAD	COMPRENSIÓN LECTORA	MATEMÁTICAS
TODAS LAS ESCUELAS	488.49	417.98
PRIVADAS	567.99	474.68
URBANAS PÚBLICAS	497.33	425.01
RURALES PÚBLICAS	462.33	399.6
CURSOS COMUNITARIOS	450.59	385.79
EDUCACIÓN INDÍGENA	424.85	360.07

CUADRO 5.
PUNTAJES PROMEDIO

ALUMNOS DE TERCERO DE SECUNDARIA (2004)		
MODALIDAD	COMPRENSIÓN LECTORA	MATEMÁTICAS
TODAS LAS ESCUELAS	563.88	456.28
PRIVADAS	649.25	504.08
GENERALES	565.06	455.33
TÉCNICAS	563.94	454.76
TELESECUNDARIAS	523.88	440.3

Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México en 2005*, México, INEE, 2005a.

DISTRIBUCIÓN DEL APROVECHAMIENTO ESCOLAR ENTRE DIFERENTES TIPOS DE ESCUELA (EQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES DE APRENDER)

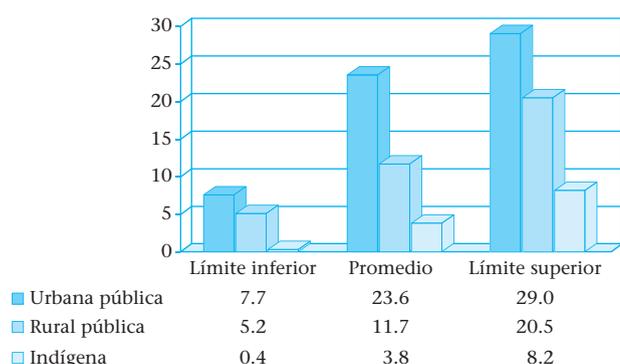
Los datos proporcionados por el INEE, en el citado estudio, permiten observar que existe una clara correlación de rangos entre los promedios de rendimiento de las escuelas y las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes que asisten a las mismas.

Los alumnos de las primarias privadas obtienen los resultados más altos en comprensión lectora y matemáticas, seguidos por los de primarias públicas urbanas, rurales, cursos comunitarios y escuelas indígenas. Del mismo modo, en secundaria, las escuelas privadas obtienen mejores resultados, seguidas por las secundarias públicas generales y técnicas y, a distancia considerable, por los estudiantes de las telesecundarias. De este modo, los resultados más insatisfactorios se obtienen en las escuelas que funcionan en condiciones precarias, con recursos insuficientes y personal deficientemente preparado (telesecundarias, cursos comunitarios y educación indígena).

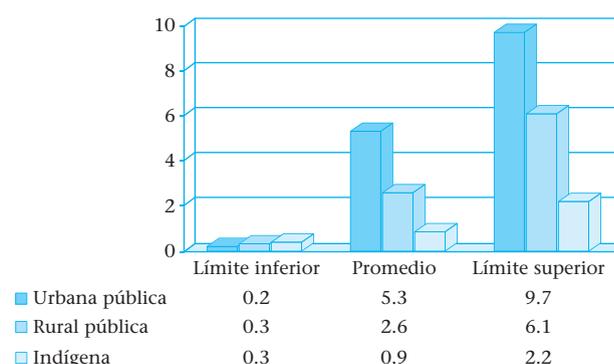
La información que contienen las cuatro gráficas subsecuentes confirma la observación anterior; ya que en ellas se puede advertir que los rendimientos más altos se concentran en las escuelas urbanas públicas (aunque los promedios obtenidos en matemáticas son inferiores a los correspondientes al aprendizaje del español); en tanto que los rendimientos más bajos —correspondientes a ambas asignaturas— se concentran —muy fuertemente— en las escuelas que atienden a niños de origen indígena.

Adicionalmente, como ya señalamos, la evolución que experimentaron los rendimientos escolares en primaria durante los primeros cinco años del sexenio de gobierno del presidente Fox —mostrada en el Cuadro 3— muestra que las modalidades que atienden a población ubicada

GRÁFICA 2.
PORCENTAJE DE ALUMNOS DE SEXTO GRADO CON LOGRO EDUCATIVO ALTO EN LECTURA¹⁰



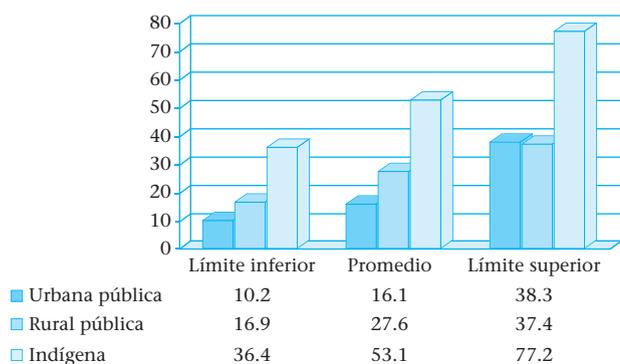
GRÁFICA 3.
PORCENTAJE DE ALUMNOS DE SEXTO GRADO CON LOGRO EDUCATIVO ALTO EN MATEMÁTICAS



¹⁰ En estas gráficas, y en casi todas las subsecuentes, aparecen datos referidos a los límites (superior e inferior) de los valores respectivos, que corresponden a los estados que se encuentran en la posición más favorable y desfavorable en cada caso; y decidimos registrarlos para mostrar la magnitud de las desigualdades que existen entre la situación educativa de las diferentes entidades federativas del país.

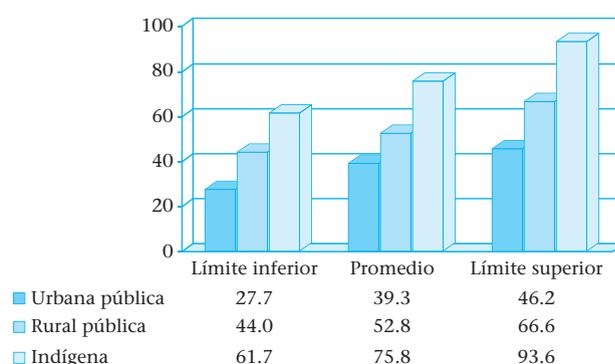
GRÁFICA 4.

PORCENTAJE DE ALUMNOS DE SEXTO GRADO CON LOGRO EDUCATIVO BAJO EN LECTURA



GRÁFICA 5.

PORCENTAJE DE ALUMNOS DE SEXTO GRADO CON LOGRO EDUCATIVO BAJO EN MATEMÁTICAS



Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México en 2005*, México, INEE, 2005a.

en los contextos más desfavorecidos son las que no experimentan mejorías en el rendimiento de sus alumnos. Del mismo modo, las telesecundarias y secundarias técnicas permanecieron sin cambios durante ese quinquenio, a diferencia de las generales, que registraron incrementos en sus puntajes y que, como se sabe, atienden a los alumnos cuyas familias pertenecen a las clases medias.

En este contexto es preciso advertir que no todos los niños tienen acceso a servicios educativos de la misma calidad, lo cual se refleja en el aprovechamiento que tienen los alumnos de diferentes escuelas. Paralelo a esto, es necesario tomar en cuenta la heterogeneidad imperante en la infraestructura escolar, ya que no todas las escuelas están igualmente dotadas, sino que hay pocas escuelas grandes, las cuales suelen contar con más y mejores recursos humanos y materiales y numerosas escuelas minúsculas, que con frecuencia funcionan en condiciones precarias. Según el INEE el tamaño de las escuelas tiene que ver con el grado de urbanización de la población de una entidad: sólo hay escuelas de organización completa y grandes en localidades urbanas, las cuales tienen suficientes habitantes cuyos niños justifiquen tal tipo de planteles. Por el contrario, en localidades urbanas pequeñas y sobre todo, en localidades rurales, hay un gran número de pequeños planteles: en primaria, escuelas multigrado y cursos comunitarios del

CONAFE y en secundaria, un gran número de telesecundarias¹¹. Un dato que permite dimensionar esta realidad es el hecho de que en nivel nacional más de la tercera parte (36.7%) de las escuelas primarias son multigrado.

Un caso que merece atención especial es la situación de la educación indígena, la cual sigue presentando rezagos. Aunque 87% de los centros que imparten educación primaria indígena es completo —ofrece todos los grados—, más de 60% atendido por uno, dos o tres maestros y sólo la cuarta parte cuenta con todos los maestros para atender los seis grados¹². Asociado con esta disparidad, se observa que durante el ciclo escolar 2004-2005 la educación primaria indígena registró una deserción de 3.1%; en cambio, la deserción promedio de la educación primaria fue de 1.7%. Del mismo modo, al inicio del ciclo escolar 2004-2005 la reprobación escolar de las escuelas primarias indígenas fue de 9.2% y con ello casi duplica al promedio nacional, que se ubicó en 5.0%¹³.

No obstante, y sin restar peso a lo señalado, es necesario apuntar que durante el último quinquenio, la educación indígena ha experimentado algunas mejoras. Un ejemplo de ello es la mejoría significativa obtenida en las pruebas de lectura y matemáticas del año 2005 en relación con las del 2000. En este periodo las escuelas indígenas pasaron de tener 51% de sus alumnos de sexto en el nivel más bajo de comprensión lectora a tener sólo 29% y en el nivel más alto pasaron de 8 a 13%. En el caso de matemáticas pasaron de tener 51% en el nivel más bajo a tener sólo 31%.

Estos datos sugieren que las estrategias desarrolladas durante los últimos años parecen estar resultando efectivas e invitan a revisarlas y reforzarlas.

Vale la pena agregar que en este periodo se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe que parece ser una instancia altamente relevante para generar condiciones de atención equitativas y de calidad.

Por otra parte, vale la pena detenerse en uno de las principales acciones impulsadas en este sexenio con el objetivo de impulsar la calidad. Tal es el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC), cuyo objetivo es “trans-

¹¹ INEE. *Mejora la cobertura en educación básica. Colección Breviarios núm. 1*, México, INEE, 2005b.

¹² Dirección General de Educación Indígena - SEP. *Estadística inicial y básica de educación indígena. Inicio de ciclo escolar 2004-2005*, disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/43713/6/ESTADISTICA%202005.pdf>.

¹³ Aguilera, Sandra, Miguel Ángel Rodríguez, Marisol Silva Laya (elaboración), Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez Gómez (revisión). *Plataforma Educativa 2006, Cuadernos de Trabajo para Foros Regionales núm. 5, “Educación Básica”*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2005.

formar la organización y el funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva". El PEC se basa en la libre determinación de las escuelas, ya que para participar en el programa éstas deben elaborar su proyecto escolar y someterse a una dictaminación para recibir los recursos; sin embargo, ésta, que es una de sus virtudes, entraña también uno de sus principales defectos ya que al ser una estrategia selectiva no garantiza a todos los alumnos de educación básica la igualdad de oportunidades en el aprendizaje. En este sentido, una evaluación hecha en el ámbito del preescolar¹⁴, concluye que, a pesar de que el PEC ha logrado ligeras mejorías en las escuelas, no cierra la brecha en calidad entre las escuelas con mejores y peores niveles de calidad: "muchas de las escuelas que participan en el PEC (...) entran con un nivel de calidad: arriba del promedio, hecho que, con el mejoramiento de las escuelas PEC, incrementa ligeramente inequidades en el sistema..."¹⁵. Entre otras críticas hechas al PEC resalta el que los recursos necesarios para construcción y mantenimiento de los planteles no debieran ser objeto de concurso ni estar sujetos a condiciones de desempeño, ya que es obligación del Estado proporcionar enseñanza pública y gratuita a toda la población. Además, las escuelas destinan la mayor proporción de los recursos al mejoramiento de la infraestructura y menor proporción a otros elementos que tienen un impacto significativo en la calidad educativa, por ejemplo, la capacitación de los maestros. Las evaluaciones externas hechas al PEC revelan efectos importantes en la gestión escolar, pues incide en el empoderamiento de las escuelas al asignarles recursos económicos de manera directa y fomentar la organización de abajo hacia arriba, con lo que las prácticas tradicionales en la toma de decisiones teóricamente tenderían a ser transformadas por formas más democráticas de gestión escolar¹⁶. No obstante, en el ámbito del rendimiento de los alumnos aún no se perciben beneficios, es decir, no

se puede afirmar tajantemente que el PEC haya propiciado cambios positivos o negativos en logros promedios de español y matemáticas en las escuelas que participan en él.¹⁷ En síntesis, si bien el PEC arroja logros significativos, debe corregir aspectos importantes de su diseño a favor de una mayor equidad que impulse la calidad en la educación básica.

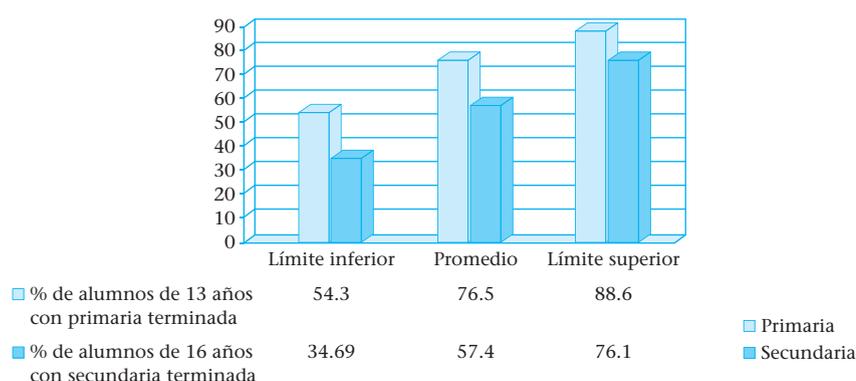
RETENCIÓN INTRACURRICULAR Y RETRASO EDUCATIVO (EFICIENCIA ACADÉMICA DEL SISTEMA)

La retención intracurricular, conocida en nuestra literatura como eficiencia terminal, también nos permite valorar la capacidad del sistema para garantizar resultados educativos satisfactorios. Ésta puede ser analizada desde diferentes perspectivas, dos de las cuales se muestran en las gráficas 6 y 7.

La primera, que se basa en indicadores demográficos, reporta tasas de retención inferiores a las que aparecen en la gráfica siguiente (es decir, en la número 7, cuyos datos proceden del análisis de tasas de transición, estimadas a partir de las estadísticas escolares). Es altamente probable que esa diferencia pueda ser atribuida a que no todos los alumnos concluyen su primaria a los 13 años de edad, ni todos logran terminar la secundaria tres años después.

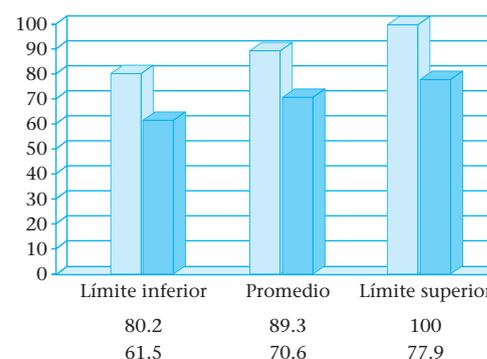
GRÁFICA 6.

EFICIENCIA TERMINAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA ESTIMADA MEDIANTE INDICADORES DEMOGRÁFICOS



GRÁFICA 7.

TASA DE EFICACIA TERMINAL EN EDUCACIÓN BÁSICA



Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México en 2005*, México, INEE, 2005a.

¹⁴ Myers, Robert. *Educación preescolar: ¿Dónde estamos? y ¿Cuáles son los desafíos?*, Notas extraídas de la Evaluación del PEC-Preescolar presentadas en el Foro Regional del DF organizado por el Observatorio Ciudadano de la Educación el 24 de febrero de 2006.

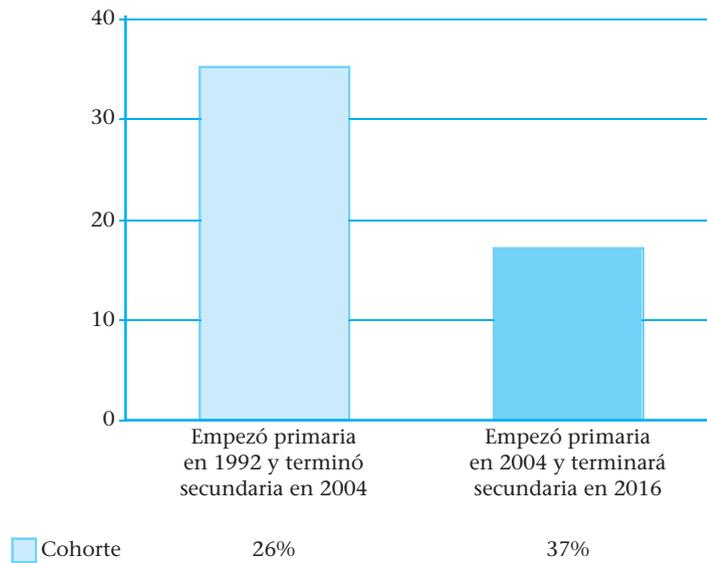
¹⁵ Ídem.

¹⁶ Cf. Bracho, T. Cuarta evaluación externa del PEC, disponible en <http://www.sep.gob.mx>.

¹⁷ Cf. Loera, A. *Cambios en las escuelas que participan en el PEC*, 2005, disponible en "<http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Cambios%20en%20escuelas20112004vrdef.pdf>."

GRÁFICA 8.

EFICIENCIA TERMINAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DESDE EL PRIMERO DE PRIMARIA



Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México en 2005*, México, INEE, 2005a.

A su vez, la gráfica 8 muestra dos estimaciones de este indicador, realizadas por el INEE. La primera se refiere a un seguimiento, basado en las tasas de transición de la cohorte de estudiantes que iniciaron su primaria en el año 1992 y terminaron su secundaria en el año 2004; mientras que la segunda es el resultado de una estimación de la retención que se podría lograr en el año 2016, si las tasas de transición permanecieran en los niveles en que actualmente se encuentran. Es importante observar que, de acuerdo con esos cálculos, la retención que se obtendría dentro de 10 años en la educación básica (37%) sería inferior a la proporción de jóvenes (cuyas edades se encuentran entre los 19 y los 24 años) que en los países desarrollados no sólo cursan la educación básica, sino que también tienen acceso a la enseñanza superior. Esa proporción es, aproximadamente, de 50%.

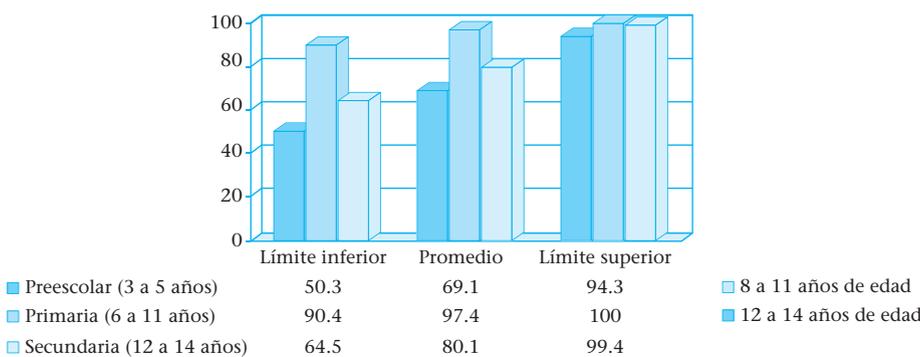
Un procedimiento distinto para estimar la eficiencia del sistema consiste en analizar el grado en el cual las edades de los alumnos corresponden a los grados escolares que ellos deberían estar cursando. Las gráficas 9 y 10

dan cuenta de este análisis. La primera refleja los porcentajes de estudiantes que se encuentran en una situación regular y la segunda, muestra la magnitud del “rezago grave” (alumnos cuyo atraso es de dos años o más). Como se puede apreciar, este problema afecta en mayor grado a los estudiantes que tienen más de 11 años de edad; y en la entidad federativa que está en la situación más desfavorable (es decir, en la que se encuentra en el límite superior de los valores de esta variable) el retraso aludido afecta a casi la cuarta parte de los estudiantes de esas edades.

Esta observación debe ser motivo de especial atención, ya que, como se demostró empíricamente desde hace casi 30 años¹⁸, el retraso educativo es uno de los principales predictores de la decisión de abandonar el sistema escolar antes de haber concluido la educación básica.

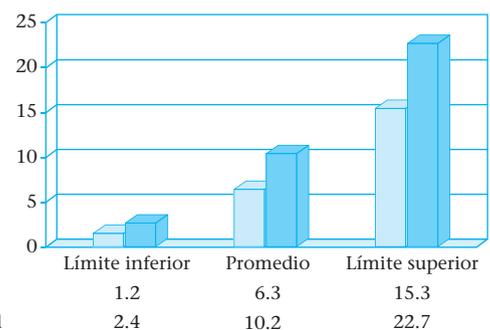
GRÁFICA 9.

PORCENTAJE DE ALUMNOS REGULARES EN EDUCACIÓN BÁSICA (2005)



GRÁFICA 10.

PORCENTAJE DE ALUMNOS EN SITUACIÓN DE REZAGO GRAVE (2 O MÁS AÑOS) (2005)



Fuente: INEE. *La calidad de la educación básica en México en 2005*, México, INEE, 2005a.

¹⁸ Cf. Muñoz Izquierdo, C. et al., “El Síndrome del Atraso Escolar y el Abandono del Sistema Educativo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 19, núm. 3, 1979.

CAPACIDAD DEL SISTEMA PARA PREPARAR ADECUADAMENTE A LOS RECURSOS HUMANOS QUE REQUIERE EL PAÍS (EFICACIA DEL SISTEMA)

Como sabemos, México ha firmado tratados de libre comercio con diferentes países y bloques económicos del mundo. Esto obliga a nuestro país a asegurar que los recursos humanos que son preparados en su sistema escolar alcancen estándares de calidad semejantes a los que prevalecen en los países con los que ahora está compitiendo.

Además de que los niveles de la preparación que adquieren nuestros recursos humanos están estrechamente relacionados con la justicia social, la situación arriba mencionada justifica que la calidad de la educación que se imparte en nuestro sistema escolar sea evaluada a partir de parámetros externos. Ésta es, probablemente, una de las razones por las cuales México ha decidido participar en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (conocido como PISA por sus siglas en inglés), que administra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la evaluación de la calidad de la educación básica realizada por ese programa en el año 2003 participaron 41 países, 30 de los cuales —incluido el nuestro— pertenecen a la OCDE.

En el cuadro 6 se puede observar que, de acuerdo con dicha evaluación, México es uno de los cuatro países que ocuparon los últimos lugares en las cuatro escalas utilizadas en la evaluación realizada por el PISA en el año 2003. La gráfica 11, que muestra la distribución de los alumnos entre diferentes niveles de aprovechamiento en matemáticas, permite observar que 86.8 por ciento de los jóvenes mexicanos obtuvo rendimientos inferiores al que el PISA denomina “nivel 3” —cuyo valor corresponde a la moda estadística de la distribución de los alumnos que fueron evaluados—, mismo que puede ser considerado como un nivel de aprovechamiento “suficiente”.

Se pensaría, a simple vista, que esos resultados pueden ser atribuidos a las notables diferencias que existen entre las condiciones socioeconómicas de nuestra población y las de la

CUADRO 6.

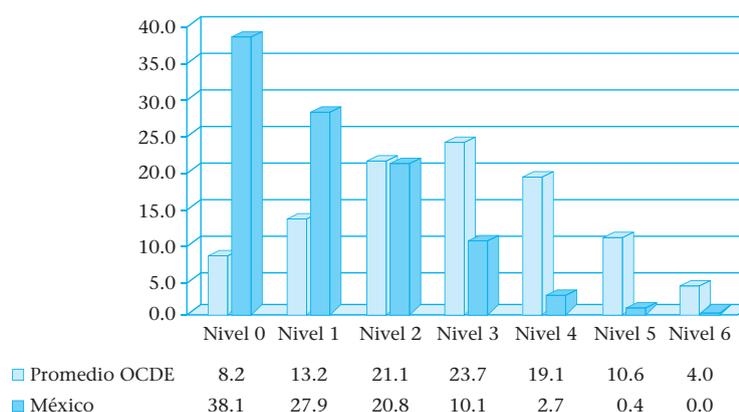
UBICACIÓN DE MÉXICO EN DIVERSAS ESCALAS DE MEDICIÓN DEL PISA 2003

MATEMÁTICAS		LECTURA		CIENCIAS		SOLUCIÓN DE PROBLEMAS	
PROMEDIO DE LA OCDE	500.00	Promedio de la OCDE	494.2	Promedio de la OCDE	499.61	Promedio de la OCDE	499.99
MÉXICO	385.22	MÉXICO	399.72	MÉXICO	404.9	MÉXICO	384.39
INDONESIA	360.16	Indonesia	381.59	Indonesia	395.04	Brasil	370.93
TÚNEZ	358.73	Túnez	374.62	Brasil	389.62	Indonesia	361.42
BRASIL	356.02	-----	-----	Túnez	384.68	Túnez	344.74

Fuente: OECD. *Programme for International Student Assessment, Learning for Tomorrow’s World: First Results from PISA 2003*, París, OECD, 2004.

GRÁFICA 11.

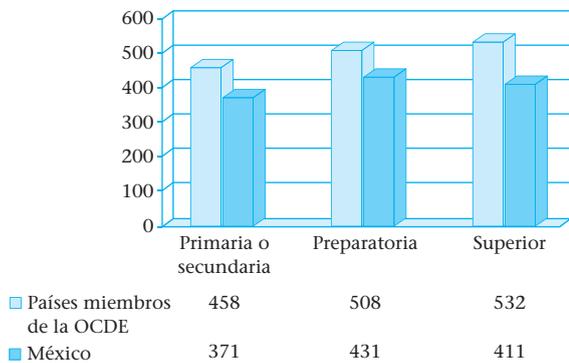
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN CADA NIVEL DE DESEMPEÑO DE LA ESCALA DE MATEMÁTICAS. PISA 2003



Fuente: OECD. *Programme for International Student Assessment, Learning for Tomorrow’s World: First Results from PISA 2003*, París, OECD, 2004.

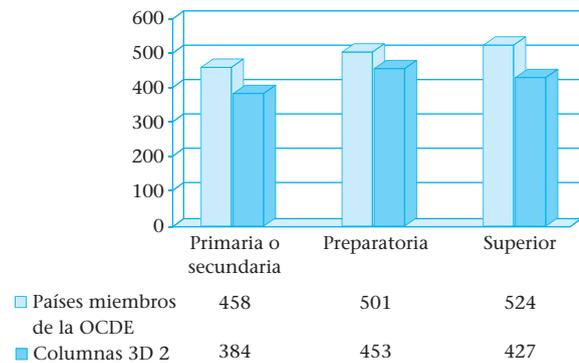
GRÁFICA 12.

COMPARACIÓN DE LOS PUNTAJES OBTENIDOS EN MÉXICO EN LA ESCALA DE MATEMÁTICAS, CON LOS OBTENIDOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, EN FUNCIÓN DE LA ESCOLARIDAD DE LA MADRE



GRÁFICA 13.

COMPARACIÓN DE LOS PUNTAJES OBTENIDOS EN MÉXICO EN LA ESCALA DE LECTURA, CON LOS OBTENIDOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, EN FUNCIÓN DE LA ESCOLARIDAD DE LA MADRE



Fuente: OECD. *Programme for International Student Assessment, Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, París, OECD, 2004.

mayoría de los demás países pertenecientes a la OCDE. Sin embargo, el análisis, cuyos resultados aparecen en las gráficas 12 y 13, demuestra que ese supuesto no es totalmente correcto. En efecto, al controlar la escolaridad de las madres de los educandos (la cual, como se sabe, es un fuerte predictor del nivel socioeconómico de sus familias), se pudo detectar que —en los diferentes niveles de educación materna que fueron considerados en el análisis— los jóvenes mexicanos obtuvieron rendimientos inferiores a los que, en promedio, lograron los estudiantes que fueron evaluados en los demás países miembros de la OCDE, cuyas madres alcanzaron los mismos niveles de escolaridad registrados en este análisis.

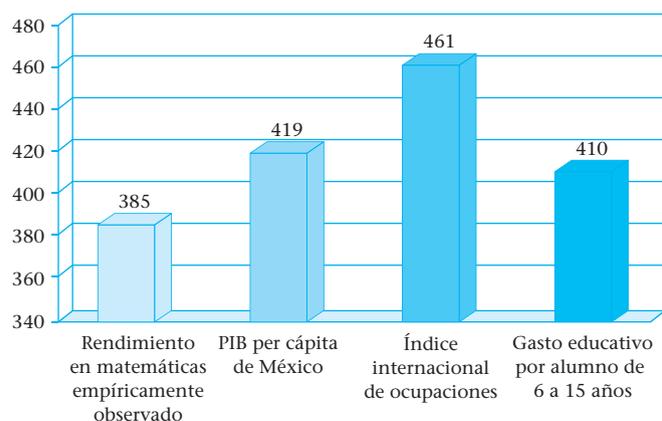
En la gráfica 14 se muestran los resultados de otro análisis que indaga sobre las relaciones entre el rendimiento y las condiciones socioeconómicas. En la gráfica se compara el rendimiento que nuestros jóvenes obtuvieron en la prueba de matemáticas con los que, de acuerdo con una ecuación de regresión múltiple estimada por la OCDE, corresponderían a nuestro Producto Interno Bruto per cápita (PIB), al índice internacional de las ocupaciones de los padres de nuestros estudiantes (que es otro de los importantes predictores de las condiciones socioeconómicas de las familias de los mismos), y al gasto educativo que en México se hace por cada alumno de seis a 15 años de edad.

Como puede apreciarse, los resultados obtenidos por nuestros jóvenes consistentemente están por debajo de los que “en teoría” correspon-

derían al nivel de desarrollo del país. De esta evaluación, que se aplica a estudiantes de 15 años quienes por lo general han concluido la educación básica, se desprende que tal nivel educativo enfrenta limitaciones para formar las competencias básicas que los jóvenes requieren para desenvolverse plenamente en la sociedad. Lo que más preocupa es que el PISA se dirige a valorar, no sólo contenidos, sino las aptitudes de los jóvenes en estas áreas. Nuestros jóvenes tienen dificultades para analizar, razonar y comunicar sus ideas eficazmente. Esto, entre otras cosas, cuestiona la relevancia del currículum de la educación básica. Por tanto, los resultados de esta evaluación deberían ser motivo de especial atención al planear el futuro de la educación básica de nuestro país.

GRÁFICA 14.

NIVELES DE RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS QUE, DE ACUERDO CON LAS ESTIMACIONES DE LA OCDE, CORRESPONDERÍAN A LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS DEL PAÍS



Fuente: OECD. *Programme for International Student Assessment, Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, París, OECD, 2004.

UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA (EFICIENCIA DEL SISTEMA)

Para comprender las condiciones en las que se llevan a cabo los procesos escolares y los resultados obtenidos es necesario prestar atención a los recursos de los cuales dispone el sistema educativo. En tal sentido, resulta indispensable revisar qué pasa con uno de los pilares fundamentales de la educación básica: el magisterio. Un breve repaso de la situación permite afirmar que:

- Los maestros continúan enfrentando limitaciones en su formación inicial. Algunos estudios advierten la necesidad de reformar las escuelas normales y, sobre todo, su estructura curricular y sus procesos con el fin de mejorar la formación inicial. Durante el presente sexenio, se instrumentó el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, cuyos principales impactos se registran en el campo de la gestión y la infraestructura; sin embargo, es poco lo que se conoce acerca del mejoramiento de los procesos de formación.
- En lo que toca a la actualización de los docentes en ejercicio, continúa operando el Programa de Carrera Magisterial, creado en 1993. Sin embargo, éste ha demostrado sus límites ya que vincula la capacitación con aspectos escalafonarios, con lo que ha privado el interés por acceder a los recursos adicionales que compensan el salario de los maestros. Además, muchos cursos de capacitación no responden a las necesidades reales de los maestros y, por tanto, no tienen un impacto significativo en su labor docente.
- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) continúa ejerciendo un rol importante en la asignación de plazas, lo que les confiere un enorme poder. Durante el presente sexenio, se estableció el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, que contemplaba entre sus principales estrategias la asignación de puestos de dirección y supervisión mediante concursos y no por escalafón, con lo que se pretendía incluir criterios académicos y acotar el papel del SNTE en torno a un asunto tan importante. Sin embargo, extraoficialmente se conoce que hasta ahora sólo 18 entidades han firmado el convenio respectivo para poner en marcha esta estrategia.

Por último, al revisar el aprovechamiento de los recursos, vale la pena detenerse en una de las innovaciones del sexenio: la Enciclomedia. Mediante este programa el gobierno actual pretendió introducir las nuevas tecnologías en las aulas escolares, lo que había sido una de las promesas de campaña del entonces candidato Fox.

Del análisis de la ejecución de este proyecto se desprende que, si bien la Enciclomedia puede resultar un recurso pedagógico eficaz, la forma polémica como arrancó el proyecto ha dejado muchas dudas, sobre todo acerca del manejo financiero. Además, la investigación educativa ha demostrado que existen otras vías —como la de asignar a los maestros más experimentados los primeros grados de la educación primaria— que, además de ser menos costosas, rinden resultados más eficientes. En relación con esta estrategia es imprescindible preguntarse si en el contexto de la educación básica este tipo de proyecto resulta prioritario o si, por el contrario, la atención tendría que concentrarse en proyectos dirigidos a abatir las desigual-

dades presentes y mejorar la calidad. Habrá que esperar las evaluaciones de impacto de la Enciclomedia para conocer qué tanto puede aportar en dicha línea.

BREVE BALANCE SOBRE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El análisis llevado a cabo a lo largo de este texto revela que la educación básica adolece de serias limitaciones que cuestionan su calidad, entre las que destacan las siguientes:

- a. En lo que toca a la *eficacia* y la *cobertura*, el sistema enfrenta limitaciones para satisfacer la demanda educativa, especialmente en preescolar y secundaria, y genera un creciente rezago educativo.

Al mismo tiempo, la eficiencia terminal de la educación básica en su conjunto enfrenta insuficiencias severas, ya que sólo 26 alumnos de cada 100 que entran a primer grado logran concluir los nueve años de educación básica en el tiempo reglamentario. Por tanto, si bien el incremento en las oportunidades de acceso representa un paso importante en el desarrollo educativo del país, es clara la necesidad de avanzar en la consecución de mejores resultados para garantizar niveles superiores de calidad.

Por otra parte, al detenernos en el logro de los objetivos de aprendizaje, vemos con entusiasmo las ligeras mejorías en el rendimiento de los alumnos de primaria; pero también es necesario tomar en cuenta que los resultados de la secundaria muestran que nuestros estudiantes enfrentan problemas en las áreas de lectura y matemáticas, así como en la solución de problemas. Tal situación cuestiona la eficacia del sistema escolar y su capacidad para preparar adecuadamente a los ciudadanos y la fuerza de trabajo que necesita el país. Las prácticas escolares y el currículo en general ameritan una transformación profunda para responder a la demanda de una formación integral acorde con las exigencias de la sociedad.

- b. Respecto de la *equidad*, advertimos que el sistema no ha cumplido con el deber de asegurar un nivel mínimo de igualdad de oportunidades educativas a toda la población. En lo que toca al acceso, ya hemos señalado que la demanda educativa no se satisface plena-

mente y que esta situación afecta con mayor gravedad a la población más pobre del país, lo que da cuenta de profundas inequidades en el sistema educativo.

Por otra parte, la permanencia y la conclusión exitosa se ven limitadas por el hecho de que no todas las escuelas garantizan a sus estudiantes las mismas oportunidades de alcanzar rendimientos satisfactorios, sino que aquellas que operan en los contextos más pobres son las que obtienen los resultados más desalentadores. De esta manera, también las oportunidades de aprender se distribuyen de manera inequitativa en detrimento de la población que padece desventajas sociales, económicas y culturales.

En síntesis, la inequidad se presenta por varias vías. Primera, al restringir las posibilidades de acceso a una parte importante de la población. Y también, al ofrecer los servicios educativos más deficientes a la población más pobre que logra entrar a la escuela.

- c. Una rápida revisión de la *eficiencia* muestra que un recurso fundamental como lo es el magisterio opera en condiciones que no siempre favorecen el desarrollo de procesos educativos enriquecedores y la obtención de los mejores resultados de aprendizaje. Además, algunas innovaciones tecnológicas introducidas en los procesos escolares mediante un programa central en este sexenio, como lo es la Enciclopedia, no parecen responder a una adecuada relación costo-efectividad.
- d. Desde el punto de vista de su *relevancia*, aunque no constituyó un factor central en el análisis que hemos realizado, la situación global descrita permite advertir que el currículo, si bien está diseñado para atender al grueso de la población en edad escolar, enfrenta restricciones para brindar un servicio adecuado a grupos heterogéneos con necesidades diversas. Parece difícil que un modelo educativo único pueda satisfacer por igual las “circunstancias de vida” —como las llama el INEE— del alumnado de zonas urbanas, rurales, indígenas y fronterizas, entre otras.

Por otra parte, ha quedado claro que el currículo de la secundaria entraña serios problemas para impartir una educación relevante que favorezca el desarrollo de competencias fundamentales para que los jóvenes se desenvuelvan plenamente en la sociedad. En tal sentido, habrá que seguir con atención la puesta en marcha y los resultados de la reforma curricular de este nivel, aunque, como señalamos, al abarcar solamente los planes y programas de estudio el impacto en la calidad será parcial.

CONCLUSIONES

Durante las últimas décadas se han implementado en México diversas políticas que, por un lado, han buscado que el sistema escolar enfrente eficazmente los retos derivados de las transformaciones que ha sufrido el entorno en que se encuentra, y, por otro, se han propuesto resolver diversos problemas —originados en el pasado— que en mayor o menor medida han persistido hasta nuestros días.

Esas políticas han sido implementadas por medio de diversos programas que han procurado, fundamentalmente, incrementar la capacidad del sistema escolar; distribuir equitativamente las oportunidades; mejorar la calidad de la educación impartida, y elevar la eficiencia del propio sistema. Como resultado de esos programas, México dispone ahora de un aparato educativo estructurado en forma altamente compleja, que es capaz de atender a una demanda escolar cuyo tamaño rebasa al de la población total de varios países latinoamericanos, y que ha hecho importantes contribuciones al desarrollo integral del país.

Es indudable que los resultados obtenidos no siempre han sido satisfactorios. Sin embargo, se ha demostrado que algunos de ellos son inferiores a los que sería posible alcanzar, aun en las mismas condiciones socioeconómicas en que se encuentra el país. Ello significa que, mediante el adecuado diseño —y una correcta aplicación— de nuevas políticas educativas, sería factible elevar el rendimiento del sistema escolar, sin tener que modificar el tamaño de nuestro producto interno bruto, ni el volumen del gasto educativo por alumno de seis a 15 años de edad, ni los antecedentes sociales de las familias que envían a sus hijos a nuestras escuelas.¹⁹

Afortunadamente, la investigación educativa ha identificado algunos de los factores que han intervenido en la explicación de esos resultados. En seguida los resumiremos y proporcionaremos algunos ejemplos para ilustrar las consecuencias que se podrían evitar si esos factores fuesen considerados en el futuro.

1. Necesidad de concebir las políticas educativas (y sus respectivos programas) como elementos que forman parte de sistemas complejos, por lo que el éxito de las mismas depende del grado en que se articulen armónicamente con otras políticas, que incidan en diversas esferas de la administración pública. A pesar de que esta afirmación es prácticamente axiomática, no siempre ha sido debidamente tomada en cuenta. Los efectos de esta omisión han sido, en diversas ocasiones, de extrema gravedad.²⁰
2. Necesidad de diversificar los currículos. Por diversas razones, desde que a mediados del siglo pasado se implantó en México la llamada “Política

¹⁹ Esta inferencia se desprende de una función lineal que fue estimada por la OCDE, a partir de los resultados de las pruebas de rendimiento que fueron aplicadas en el año 2003 por el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (mejor conocido como “PISA”, por sus siglas en inglés).

de Unidad Nacional” se adoptó un currículum uniforme para la educación básica. Sin embargo, al aumentar el tamaño de la matrícula del sistema escolar, han variado sustancialmente las condiciones sociales, culturales, étnicas y económicas de los estudiantes. En consecuencia, ese currículum ha dejado de ser adecuado, especialmente para los estratos de la sociedad que han ingresado tardíamente a dicho sistema. Como es obvio, este fenómeno ha tenido consecuencias indeseables²¹; por lo que es indispensable revisar la política aludida.

3. Necesidad de aprovechar los conocimientos acerca de los factores determinantes del éxito de los programas. Algunos programas han sido diseñados sin haber aprovechado los conocimientos que hubieran podido prever los resultados de los mismos. Ello, evidentemente, ha impedido obtener los efectos deseados.²² Por tanto, es indispensable asegurar el acceso oportuno a los conocimientos mencionados, mediante una adecuada comunicación entre los tomadores de decisiones y los investigadores de la educación.
4. Necesidad de considerar los factores que pueden incidir en la factibilidad de los programas. El diseño de los programas no siempre se ha apoyado en un análisis adecuado de los factores que pueden incidir en la probabilidad de que alcancen los efectos que persiguen. Entre éstos se encuentran las características de los destinatarios potenciales de los mismos. Cuando estos condicionantes no han sido debidamente considerados al implementar los programas, el grado en el que ellos han

penetrado exitosamente en las poblaciones a las que estuvieron dirigidos ha sido marcadamente desigual.²³

5. Necesidad de prever los efectos de los factores que pueden interferir en el éxito de la implementación de los programas. Además de la necesidad de aprovechar los conocimientos acerca de los factores que pueden determinar los resultados de los programas, es necesario prever las repercusiones que podrían tener otros factores, que pueden impedir una adecuada implementación de los mismos. En algunos casos, las consecuencias de no haber hecho esta previsión han sido equiparables a las que ha tenido el no haber considerado suficientemente los factores mencionados.²⁴
6. Necesidad de asegurar que la implementación de los programas sea precedida de un cuidadoso proceso de desarrollo experimental de los mismos y, en su caso, de una eficaz valoración de los efectos de los programas que con ellos se intente sustituir. Debido a que los

²⁰ Así por ejemplo, la política de impartir educación formal en regiones socioeconómicamente marginadas, al margen de otras que incidan en el desarrollo global de esas regiones, reduce, por un lado, la probabilidad de que los docentes mejor calificados estén dispuestos a permanecer en esas regiones; y por otro lado, contribuye a expulsar a los mejores recursos humanos que, bajo otras condiciones, podrían estar disponibles en las regiones mencionadas. Aunque no podemos descartar la posibilidad de que, si esa escolaridad fuese de buena calidad —lo que es poco probable—, beneficie a los individuos que la reciben, tampoco podemos ignorar el efecto negativo que la misma tiene en las comunidades en las que dicha escolaridad es impartida. También conviene mencionar la política de expandir la matrícula en las instituciones de educación superior sin impulsar, concomitantemente, la creación de los empleos que se necesitarían para absorber adecuadamente a los egresados en los mercados laborales. En este caso, tampoco se puede descartar la posibilidad de que esa educación sea benéfica, desde otros puntos de vista, para los individuos que la reciben, pero no se puede asegurar que ella contribuya a impulsar la movilidad social de dichos individuos.

²¹ Por ejemplo, se ha observado que en las regiones cuyas escuelas tienen acceso a los programas compensatorios ha aumentado, a lo largo del tiempo, la dispersión del rendimiento escolar. Ese fenómeno no se ha observado en aquellas regiones en las que no son implementados esos programas, debido a que los alumnos que asisten a las escuelas ubicadas en ellas no se encuentran, predominantemente, en condiciones de pobreza. Esto significa que el sistema escolar no está preparado, desde el punto de vista pedagógico, para incorporar exitosamente a los estudiantes que residen en las regiones socioeconómicamente marginadas.

²² Así por ejemplo, el programa que actualmente se conoce con el nombre de “Oportunidades” ha logrado incrementar notablemente el ingreso al sistema escolar —y la permanencia en el mismo— de los niños y jóvenes que han recibido los subsidios que se distribuyen por medio de ese programa. Sin embargo, “Oportunidades” no ha logrado elevar significativamente el aprovechamiento escolar de sus destinatarios, lo que puede ser atribuido a que fue diseñado para contrarrestar solamente uno de los factores que intervienen en el aprovechamiento escolar (es decir, el costo de oportunidad de la escolaridad), pero no para modificar los procesos que ocurren al interior de las aulas, mismos que también influyen palpablemente en los resultados académicos de las escuelas.

²³ Este efecto ha sido observado, por ejemplo, al analizar los diferentes grados en que los docentes de las escuelas primarias aplicaron exitosamente las reformas curriculares realizadas durante la década de 1970; también fue observado al estudiar la eficacia de la descentralización educativa realizada a partir de 1992; al valorar los resultados educativos de las llamadas “plazas comunitarias” por medio de las cuales el INEA ha implementado el modelo de “Educación para la Vida y el Trabajo” (mismas que utilizan tecnologías de información cuyo aprovechamiento no está, generalmente, dentro de las posibilidades de la población adulta analfabeta), así como al comprobar que los programas de educación básica para adultos son escasamente aprovechados por la “población-objetivo” que tiene más de 25 años de edad.

²⁴ Un ejemplo típico de esta situación se encuentra en la llamada “Carrera Magisterial”, cuyo éxito académico ha sido entorpecido —en cierta medida— por la forma en que el Sindicato de Trabajadores de la Educación ha interferido en la implementación de la misma. Como se sabe, los efectos que ese programa tiene en las percepciones de los docentes dependen, entre otras cosas, de las valoraciones del desempeño de los docentes realizadas por sus pares. Además, hay indicios de que la aplicación de las pruebas de rendimiento escolar de las que depende el llamado “Factor Aprovechamiento” (el cual también influye en dichas percepciones) no siempre se lleva a cabo con la honestidad requerida.

responsables de las políticas educativas han dispuesto de un tiempo limitado para desarrollar sus funciones —el cual ha dependido, obviamente, de la vigencia de sus respectivos nombramientos—, se ha observado que la implementación de varios programas no ha sido precedida del riguroso proceso de experimentación que era indispensable para asegurar el éxito de los mismos.²⁵ También se ha observado que algunos programas fueron sustituidos por otros, sin haber detectado previamente los factores a los que se podrían atribuir los efectos que esos programas estaban generando.²⁶ Las indeseables consecuencias de esta estrategia son fácilmente previsible.

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA, SUS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Como se sabe, los resultados de la operación del sistema escolar, la calidad del desempeño de todos los agentes que desarrollan alguna función en el mismo, así como los efectos de las políticas que lo rigen (y, desde luego, los que generan los programas mediante los cuales esas políticas son implementadas) no deben estar orientados solamente hacia el cumplimiento de objetivos estrictamente administrativos (tales como el crecimiento de la población atendida, los porcentajes de los presupuestos ejercidos, o la eficiencia en la utilización de los diversos recursos del propio sistema).

En realidad, dicho sistema, sus diversos componentes y agentes, así como las políticas y programas mencionados, deben estar orientados hacia la prestación de servicios educativos que alcancen estándares de calidad previamente definidos. Como se sabe, esos servicios se desa-

rollan al interior de las aulas. Por tanto, la “prueba de ácido” que permite valorar el verdadero alcance y los efectos de las políticas y programas educativos, se encuentra en los resultados que logren los propios estudiantes, ya que éstos deben estar en el centro de las preocupaciones de las diversas autoridades que tienen a su cargo la dirección y administración del sistema mencionado.

Consideramos que esta observación es pertinente, porque, como resultado de los problemas de diseño e implementación de las políticas educativas —que fueron mencionados en capítulos anteriores de este artículo— varias políticas y programas educativos sólo generaron algunos cambios en determinadas estructuras del sistema, en las conductas de algunos de sus agentes, etcétera, pero no en la calidad de los resultados de los procesos que se desarrollan al interior de las aulas. Cabe agregar que este mismo resultado fue obtenido por medio de un programa que formalmente se propuso incidir directamente en la calidad de la educación impartida en escuelas específicas, y no elevarla mediante políticas diseñadas por agentes externos a las propias instituciones²⁷.

Al revisar los resultados obtenidos en cada uno de los apartados anteriores, nos queda claro que en los temas analizados hubo algunos avances —especialmente en la cobertura del sistema y en los aprendizajes de las escuelas primarias—, mismos que, sin duda, son laudables. Sin embargo, el saldo obtenido al final del periodo analizado muestra la persistencia de un importante rezago educativo (cuya magnitud incluso se incrementó ligeramente), una preocupante ineficiencia, y la permanencia de una fuerte inequidad —especialmente en lo relativo a las oportunidades de obtener rendimientos adecuados— y una deficiente eficiencia académica, la cual se concentra claramente en las escuelas secundarias. A esto se debe, evidentemente, la observación que hicimos al analizar el comportamiento del rezago escolar.

Por otra parte, al revisar las acciones que fueron desarrolladas por el gobierno durante el sexenio que está por terminar, también advertimos algunos contrastes. No nos cabe duda de que durante este periodo el gobierno hizo importantes esfuerzos con el fin de lograr mejorar la educación: obligatoriedad del preescolar, Programa Escuelas de Calidad, reforma de la secundaria, programas compensatorios, entre otros. Sin embargo, advertimos algunas deficiencias en el diseño de algunas reformas, en las políticas por medio de las cuales fueron implementadas, y en la relevancia de algunas de las más importantes, lo que demuestra deficiencias en las acciones

²⁵ En este caso se encuentra, por ejemplo, la difusión de algunas innovaciones educativas (como la introducción en las aulas de tecnologías avanzadas de información), la cual no fue precedida de las acciones que eran necesarias para asegurar el éxito de las mismas. Ello impidió, por ejemplo, detectar, diseñar y llevar a cabo la capacitación que necesitaban los docentes (en especial aquellos que ejercen su profesión en localidades socioeconómicamente marginadas) para utilizar esos instrumentos con la eficacia requerida.

²⁶ Así por ejemplo, el currículum de las escuelas secundarias “por áreas”, con el que se pretendía que los estudiantes aprehendieran la realidad en una forma holística, fue sustituido por el que está estructurado a partir de asignaturas aisladas, debido a que se observó que los alumnos expuestos al mismo estaban obteniendo rendimientos insatisfactorios. Sin embargo, esta decisión fue tomada sin haber advertido que el resultado mencionado no podía ser atribuido, *a priori*, a deficiencias del propio currículum, sino a que los docentes no fueron adecuadamente preparados para desarrollarlo. Esto, a su vez, se originó en que las normales superiores nunca lo tomaron en cuenta.

²⁷ Esta afirmación se refiere al Programa de Escuelas de Calidad (PEC), que fue diseñado con el propósito explícito de “transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva”. Las evaluaciones externas de ese programa revelan que el mismo logró efectos importantes en la gestión escolar. Sin embargo, al referirse al rendimiento académico de los alumnos, los evaluadores señalan que “no se puede afirmar tajantemente que el PEC haya propiciado cambios positivos o negativos en logros promedios de español y matemáticas en las escuelas que participan en él”.

preparatorias de dichas reformas. Además, advertimos una deficiente reflexión acerca del coeficiente costo-efectividad que pudo haberse obtenido si se hubiera recurrido a otras alternativas que, en otras partes del mundo, han sido más eficientes.

La conclusión más importante que podemos extraer de este análisis consiste en que los diseñadores de las políticas analizadas han carecido de una visión global acerca del funcionamiento del sistema escolar, ya que sus acciones han tenido, al parecer, un carácter relativamente voluntarista; es decir, han partido del supuesto de que basta diseñarlas, instrumentarlas y difundirlas para obtener los resultados buscados.

En realidad, como todos sabemos, el sistema escolar funciona en un entorno hostil, el cual está caracterizado, primordialmente, por enormes desigualdades socioeconómicas, por una heterogénea cultura política y, ¿por qué no decirlo?, por una fuerte incidencia de comportamientos éticamente inaceptables (como la corrupción y el deficiente sentido de responsabilidad).

Ante este panorama, las nuevas políticas públicas tienen que ser acompañadas de estrategias encaminadas —precisa y acertadamente— a combatir los efectos de los factores arriba mencionados. Las desigualdades socioeconómicas exigen una marcada diferenciación en los modelos educativos que son aplicados en las diferentes escuelas; la heterogeneidad en la cultura política obliga a reconocer que no todas las escuelas disponen de las condiciones necesarias para que las acciones encaminadas hacia el empoderamiento de las comunidades escolares cuenten con el apoyo y la participación democrática de los miembros de las respectivas comunidades; además, los comportamientos éticamente inaceptables (como el ausentismo de los docentes y el hecho de que el acceso a los cargos directivos y de supervisión no dependa siempre de la capacidad que tengan los sujetos para desempeñarlos) exigen instrumentar políticas de control y vigilancia verdaderamente eficaces.

Una segunda conclusión se refiere a que las reformas educativas exigen procesos de maduración relativamente largos que, con frecuencia, exceden la duración de un sexenio. Por tanto, los responsables de la administración del sistema escolar necesitan aceptar esa realidad e implementar políticas “de Estado” cuya durabilidad no dependa de las personas que las diseñaron, sino de estructuras administrativas sólidamente construidas.

La sociedad está, sin duda, insatisfecha al observar la persistencia de las desigualdades educativas, la ineficiencia del sistema escolar y la incapacidad del mismo para contribuir a la construcción de un México acorde con las exigencias de nuestras leyes. Esta situación exige unir esfuerzos y hacer planteamientos de manera sustentada y organizada para que puedan incidir en el diseño de políticas, procesos y reformas que realmente contribuyan a lograr los objetivos perseguidos. Partiendo de este supuesto, presentamos en seguida algunas sugerencias, con las que esperamos contribuir a enriquecer el debate hasta alcanzar que la educación mexicana logre un cumplimiento más eficaz de sus funciones.

En síntesis, corregir el rumbo de la educación básica para colocarse en la búsqueda de una mayor calidad exige:²⁸

1. Establecer políticas “de Estado”, y no de gobierno, cuya durabilidad no dependa de las personas que las diseñaron, sino que partan de sólidas estructuras administrativas, capaces de aprovechar los resultados de la investigación educativa para poner en marcha estrategias integrales que atiendan las condiciones estructurales del sistema y no se desgasten sólo en la ejecución de programas puntuales.
2. Establecer modelos educativos diferenciados de acuerdo con las condiciones regionales y las características particulares de la población que atiende (zonas rurales, zonas urbanas, zonas urbano-marginales, zonas con mayor porcentaje de población indígena, zonas fronterizas).
3. Reforzar y enriquecer el currículo y los procesos educativos para incrementar su relevancia. Ello implica:
 - a. Articular los planes y programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria para dotar de mayor coherencia al currículum de educación básica.
 - b. Definir como eje transversal del currículum el desarrollo de las habilidades de analizar, razonar y comunicar las ideas de manera eficaz. Ello remite a la necesidad de reestructurar no sólo los contenidos del plan de estudio, sino de transformar los procesos y métodos educativos, lo que exige también un cambio en la labor docente.
 - c. Desarrollar estrategias metodológicas que permitan atender las diferentes necesidades y distintos niveles de rendimiento de los alumnos al interior del salón de clases.
 - d. Fortalecer la investigación en los distintos niveles educativos, para contar con diagnósticos que permitan conocer las realidades locales y documentar científicamente las problemáticas de los distintos niveles educativos para toma de decisiones.
 - e. Promover la innovación educativa, con miras a atender las necesidades particulares que presentan en los diferentes ámbitos de la educación básica (currículo, didáctica, formación de maestros, gestión escolar).

²⁸ En esta sección se retoman algunas de las propuestas que el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) plantea en su *Plataforma Educativa 2006*, mismas que surgen de la articulación de los aportes de los miembros del OCE vertidos en sus Cuadernos de Trabajo y de los Foros Regionales de Análisis y Discusión promovidos por esta organización. La información puede consultarse en www.observatorio.org.

- f. Implementar programas para mejorar la calidad educativa de este nivel que, además de contemplar los recursos, atiendan a los procesos necesarios para obtener mejores resultados, tanto en el aprovechamiento de los alumnos como en su formación integral.
 - g. Desarrollar proyectos de innovación educativa que incidan en el mejoramiento de los procesos educativos al interior de los salones de clase.
 - h. Priorizar el desarrollo de programas de innovación educativa que incidan directamente en los procesos educativos y tomen en cuenta las necesidades de la población heterogénea atendida en la educación básica.
4. Fortalecer el papel del docente como un pilar fundamental de la actividad práctica de todo el aparato escolar, mediante una política de estado que garantice la calidad de la formación de los docentes, tanto la inicial como la de los maestros que se encuentran en ejercicio e instrumentar mecanismos de profesionalización que se centren en la calidad de su desempeño.

A tal efecto se requiere:

- a. Impulsar un programa de actualización de maestros que responda a las necesidades reales del magisterio en relación con el ejercicio cotidiano de su labor en los salones de clases.
- b. Asignar los maestros más experimentados en los grados inferiores de la educación básica.
- c. Diseñar mecanismos que promuevan una verdadera profesionalización de los docentes, fundamentada en el dominio teórico y metodológico de su campo de acción, en la autonomía y en la responsabilidad, evaluación y trabajo colegiado de su función.
- d. Rediseñar el programa de carrera magisterial y crear un sistema de evaluación distinto que ponga énfasis en la práctica docente y en sus resultados concretos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, Sandra, Miguel Ángel Rodríguez, Marisol Silva Laya (elaboración), Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez Gómez (revisión), *Plataforma Educativa 2006, Cuadernos de Trabajo para Foros Regionales núm. 5, "Educación Básica"*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2005.
- Bracho, T. *Cuarta evaluación externa del PEC*, 2004, disponible en <http://www.sep.gob.mx>.
- Cyberhabit. *Enciclomedia. Una contribución a la revolución educativa en México*, entrevista con el doctor Felipe Bracho, disponible en <http://ciberhabitat.gob.mx/academia/proyectos/enciclomedia.htm>.
- Dirección General de Educación Indígena - SEP. *Estadística inicial y básica de educación indígena. Inicio de ciclo escolar 2004-2005*, 2005, disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/43713/6/ESTADISTICA%202005.pdf>.
- INEE. *La calidad de la educación básica en México, 2005*, México, INEE, 2005a.
- INEE. *Mejorar la cobertura en educación básica*, México, INEE, Colección Breviarios núm. 1, 2005b.
- Loera, A. *Cambios en las escuelas que participan en el PEC*, 2005, disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Cambios%20en%20escuelas20112004vrdef.pdf>.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. "Análisis de los resultados en el PISA-2003: una oportunidad para las políticas públicas", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 26, julio-diciembre, 2005.



Muñoz Izquierdo, Carlos. *Una apreciación global de los efectos atribuibles a los programas compensatorios*, trabajo presentado en la Research Conference "Poverty and Poverty Reduction Strategies: Mexican and International Experience", organizada en forma conjunta por The Kennedy School of Government at Harvard University y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, en Monterrey, México, del 19 al 21 de enero de 2005.

Myers, Robert. "Educación preescolar: ¿Dónde estamos? y ¿Cuáles son los desafíos?", notas extraídas de la Evaluación del PEC-Preescolar presentadas durante el Foro Regional del DF organizado por el Observatorio Ciudadano de la Educación, 24 de febrero de 2006.

Observatorio Ciudadano de la Educación. Debate 001: La reforma de la secundaria, 2004, disponible en www.observatorio.org.

OECD. *Programme for International Student Assessment, Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, París, OECD, 2004.

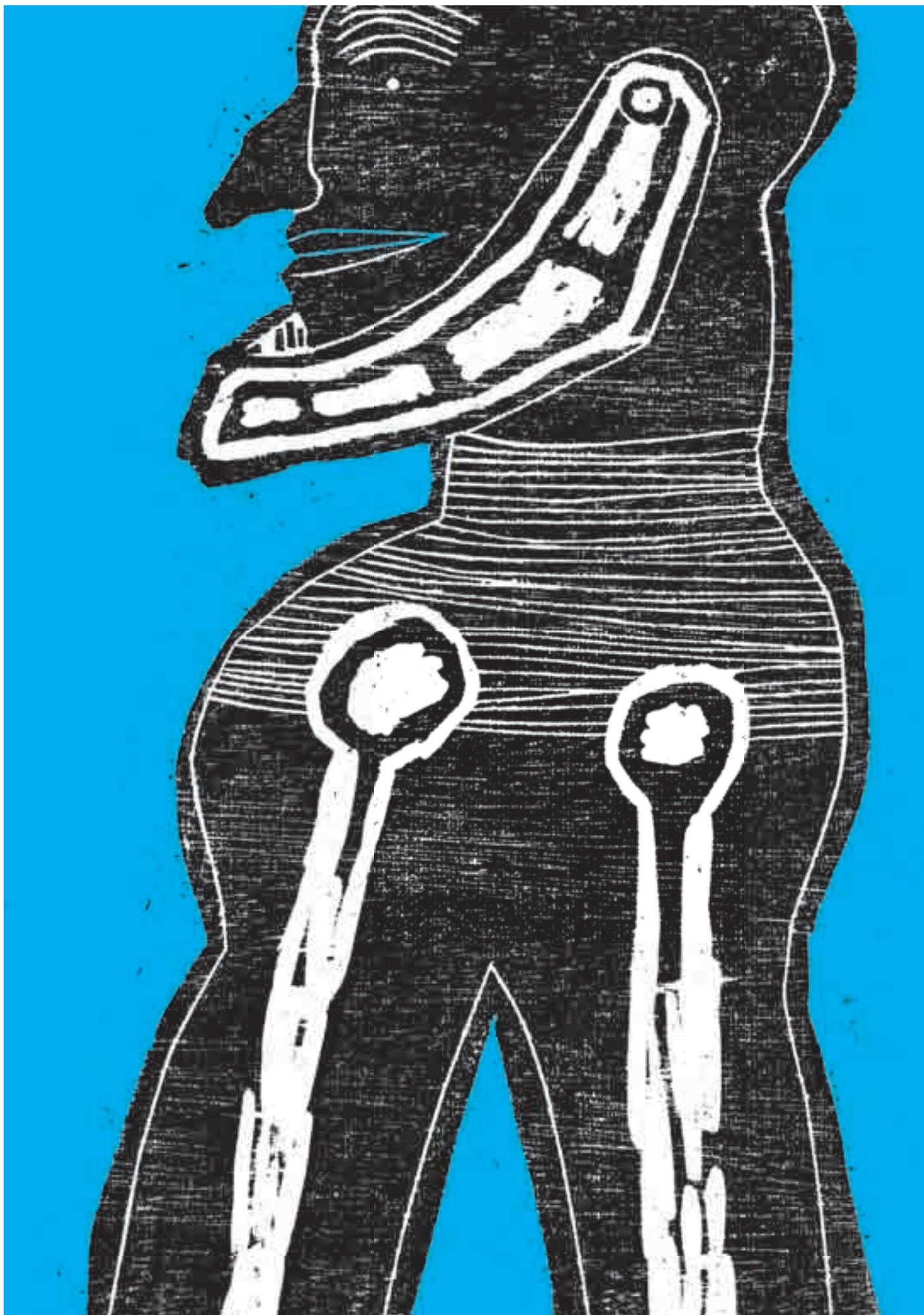
Poder Ejecutivo de la Federación. *V Informe de Gobierno*, 2005.

Rodríguez, A. y M. Silva. *Plataforma Educativa 2006, Cuadernos de Trabajo para Foros Regionales núm. 8, "Educación de Adultos"*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2006.

Rodríguez, Roberto. "El Frankenstein de la evaluación", *Campus Milenio* 172, abril 6, 2006.

SEP. *Sistema de indicadores y pronósticos*, disponible en <http://www.sep.gob.mx/wb2>.





LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO Y COREA DEL SUR: LECCIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

FELIPE MARTÍNEZ RIZO

Director del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

APROXIMACIÓN COMPARATIVA A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE MÉXICO Y COREA DEL Sur, en lo que se refiere a enseñanza primaria y secundaria obligatoria. En ambos países esos niveles comprenden los grados primero a noveno, destinados a niños y jóvenes de seis a 14 años de edad. Se exploran posibles explicaciones del sobresaliente desempeño de la educación coreana, que ponen de manifiesto los resultados de las evaluaciones PISA de la OCDE, así como del menor rendimiento del sistema educativo de México. Sin pretender llegar a una explicación completa, se apuntan elementos a partir de las condiciones del contexto demográfico y social de los dos países, así como de las políticas de expansión del sistema educativo seguidas en uno y otro caso. El trabajo se deriva de un texto más amplio, que se publicará próximamente como libro.

LICENCIADO EN CIENCIAS SOCIALES. DESDE 1974 PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD Autónoma de Aguascalientes (UAA), México, donde ha sido Director General de Planeación y de Asuntos Académicos, Decano del Centro de Ciencias Sociales y Rector. Ha impartido un centenar de cursos y dirigido más de 15 tesis. Sus temas de investigación incluyen la educación superior y la básica, en temas de calidad, planeación, evaluación y desigualdad. Ha participado en conferencias en una docena de países y escrito 29 libros y más de 145 artículos. Investigador Nacional Nivel II, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Consejo de Especialistas para la Educación de la Secretaría de Educación Pública de México. Premio Aguascalientes 1991 al desarrollo de las humanidades; Premio UAA 1993 por su trayectoria como investigador; Premio 1995 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Director General fundador del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, desde septiembre de 2002.



LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO Y COREA DEL SUR: LECCIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

FELIPE MARTÍNEZ RIZO

Director del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

INTRODUCCIÓN

LA INVESTIGACIÓN SOBRE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS ENFRENTA habitualmente un problema de difícil solución: el que consiste en la imposibilidad práctica de modificar muchas de las variables que inciden en los resultados educativos, en forma controlada, para detectar la manera en que actúa cada una. El ideal de hacer estudios estrictamente experimentales para sustentar las decisiones de política educativa suele estar fuera del alcance de los investigadores. El estudio comparativo de los sistemas educativos de diferentes países puede ser una alternativa interesante en este sentido, ya que permite contrastar circunstancias y políticas diferentes, en una forma que puede aproximarse a un estudio experimental.

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Los trabajos de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ofrecen información, entre otros aspectos, sobre indicadores básicos de los sistemas educativos de muchos países. Por ello, es fácil hacer comparaciones internacionales, que aportan perspectivas dignas de tenerse en cuenta, pero que pueden resultar insuficientes si se consideran sólo unos aspectos, perdiendo de vista el conjunto.

Esto parece haber ocurrido con los resultados de las pruebas PISA (iniciales del proyecto de la OCDE denominado Programme for Internatio-

nal Student Assessment) que suelen difundirse sin tener en cuenta las diferencias de los países que participan en esas evaluaciones, comenzando por el tamaño de la población, que va desde casi 300 millones en Estados Unidos, hasta poco más de 30 mil en Liechtenstein y menos de 300 mil en Islandia. En lo que se refiere a la riqueza promedio de cada país, las cifras van desde más de 50 mil dólares al año de Producto Interno Bruto por persona (PIB per cápita) en Luxemburgo, y más de 30 mil en Estados Unidos e Irlanda, a menos de tres mil en Indonesia, y de seis a ocho mil en Turquía, Tailandia, Letonia, Rusia, Brasil, Uruguay y México. Relacionada con la riqueza de los países, la proporción de jóvenes de 15 años de edad que se encuentran todavía dentro del sistema escolar va desde 100% en los países más avanzados, hasta poco más de la mitad en los de menor desarrollo.

Desde que comenzaron a difundirse los resultados de PISA llamó la atención el desempeño de varios países asiáticos que, pese a tener un desarrollo económico inferior al de los países más ricos de Norteamérica, Europa y Oceanía, obtuvieron resultados educativos sobresalientes.

El caso de Corea del Sur llama la atención porque hace medio siglo el país se encontraba en una situación de atraso, que ha superado en un lapso relativamente corto. Hace 50 años México tenía un ingreso per cápita mayor al coreano, mientras hoy ocurre lo contrario. Corea ha escolarizado a toda su juventud hasta los 15 años de edad, con un nivel sobresaliente en las evaluaciones internacionales; en México a esa edad permanece en la escuela alrededor de 60% de la población, que obtiene resultados muy inferiores a los de sus coetáneos de Corea.

Desde la primera aplicación de las pruebas PISA, los resultados de los coreanos de 15 años de edad se situaron entre los más altos de los países participantes. En el PISA 2000, el promedio de Corea en lectura fue de 525 puntos, lo que le permitió situarse en el sexto lugar, junto a Hong Kong. La puntuación media de los alumnos mexicanos fue de 422. En esa misma aplicación, el resultado de los coreanos en matemáticas fue de 547 puntos (tercer lugar de todos los países, sólo detrás de Hong Kong y Japón), frente a 387 puntos de los mexicanos. En la escala de ciencias Corea ocupó el primer lugar de todos los países, con una puntuación promedio de 552. El promedio de México fue de 422 puntos. En 2003, los puntajes medios obtenidos y los lugares ocupados entre los países participantes, por los jóvenes

de Corea y México fueron, respectivamente: en lectura, 534 y 400 puntos, lugares 2° y 38°; en matemáticas, 542 (3°) y 385 (37°); y en ciencias 538 (4°) y 405 (37°) (Vidal y Díaz, 2004).

En las pruebas del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) de 2003, Corea obtuvo también resultados sobresalientes, por encima de todos o casi todos los demás países participantes. Corea tuvo también uno de los avances más importantes entre las aplicaciones de las pruebas TIMSS de 1995 y las de 2003 (OCDE, 2005: 88).

Además de que sus alumnos se ubican en una posición favorable respecto de casi todos los países participantes en las pruebas del programa PISA, el sistema educativo de Corea del Sur se distingue por otro rasgo sobresaliente: la relación entre el nivel de riqueza del país y su gasto en educación, y los resultados de aprendizaje obtenidos por sus alumnos.

El gasto educativo de Corea es también superior, en términos absolutos, al de México y unos cuantos países más de la OCDE (Grecia, Hungría, la República Checa, Polonia y Eslovaquia), pero es inferior al de los demás países de la OCDE. El informe de indicadores educativos de la OCDE correspondiente a 2005 señala al respecto:

...los datos muestran claramente que un gasto unitario menor no puede simplemente relacionarse con un rendimiento inferior de los alumnos. El gasto por alumno hasta los 15 años en la República Checa es de alrededor de un tercio, y en Corea de alrededor de la mitad, de los niveles de gasto de Estados Unidos; pero, en tanto la República Checa y Corea se sitúan entre los 10 países de mejor rendimiento en PISA, el rendimiento de los alumnos estadounidenses se ubica debajo de la media de la OCDE... Los países con rendimiento significativamente superior al que haría esperar su gasto por alumno incluyen Austria, Bélgica, Corea, la República Checa, Finlandia, Japón, Nueva Zelanda y los Países Bajos; los países con rendimiento significativamente inferior al nivel esperable por su gasto por alumno son España, Estados Unidos, Grecia, Italia, México, Noruega y Portugal (OCDE, 2005: 165).

¿A qué podrá atribuirse el sobresaliente desempeño de la educación coreana? Ésta es la pregunta a cuya respuesta busca contribuir este trabajo.

Para comenzar a hacerlo, en el siguiente apartado se ofrece información sobre los dos sistemas educativos en cuestión.

LAS ESCUELAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS EN MÉXICO Y COREA

En el Cuadro 1 se resume información sobre el número de alumnos, escuelas y maestros en Corea y México, en lo que se refiere a la enseñanza primaria, a lo largo de casi medio siglo.

En las primeras décadas del periodo considerado, la matrícula de la primaria en Corea creció hasta llegar a un máximo hacia 1980. A partir de esa fecha el total disminuyó a un ritmo irregular: 800 mil alumnos menos entre 1980 y 1985; situación estable entre 1985 y 1990; fuerte disminución en el lustro siguiente, con casi un millón menos para 1995; y estabilidad, alrededor de cuatro millones de alumnos de primaria, en la última década. El resultado es un sistema educativo de un tamaño no muy diferente del que había en la península asiática casi medio siglo antes: en 1960 la matrícula era de 3 622 682 alumnos, y en 2005, de 4 022 801.

En México la matrícula de primaria llegó a un máximo hacia mediados de la década de 1980, pero la disminución ha sido menor que la de Corea. El resultado es que en 2005 la matrícula en ese nivel educativo es casi tres veces mayor que la que había 45 años antes: casi 14 millones y medio de alumnos (14 498 302) frente a poco más de cinco millones y cuarto (5 342 092) en 1960.

En 1960 los sistemas educativos de primaria de Corea y México no eran muy diferentes en

CUADRO 1.
DATOS BÁSICOS DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA DE COREA DEL SUR Y MÉXICO, 1960-2005

AÑO	COREA DEL SUR			MÉXICO		
	ALUMNOS	ESCUELAS	MAESTROS	ALUMNOS	ESCUELAS	MAESTROS
1960	3 622 685	4 496	61 605	5 342 092	32 533	106 822
1965	4 941 345	5 125	79 164	7 182 956	37 288	149 986
1970	5 749 301	5 961	101 095	9 248 190	45 074	194 001
1975	5 599 074	6 367	108 126	11 461 415	55 618	255 939
1980	5 658 002	6 487	119 064	14 666 257	76 024	375 215
1985	4 856 752	6 519	126 785	15 124 160	76 690	449 760
1990	4 868 520	6 335	136 800	14 401 588	82 280	471 625
1995	3 905 163	5 772	138 369	14 623 438	94 844	516 051
2000	4 019 991	5 267	140 000	14 792 528	99 008	548 215
2005	4 022 801	5 646	160 143	14 498 302	97 135	557 001

Fuente: Corea, MERHD, 2005, pp. 8-11; 18; 20-21; México, UPEPE, 2002.

cuanto al número total de alumnos: 3.6 versus 5.3 millones. Casi medio siglo después la diferencia es enorme: 4.0 versus 14.5 millones. La diferencia de las pirámides de edades de los dos países se aprecia en el hecho de que, aunque la población coreana alcanza cerca de la mitad de la de México (48 millones frente a 105), la matrícula de las primarias del país asiático representa menos de un tercio de la mexicana.

El número de las primarias de Corea ha tenido una evolución similar, aunque no idéntica, a la de la matrícula del país, con un máximo de 6 519 escuelas en 1985, seguida por una disminución que llevó la cifra a 5 267 en 2000, y un ligero repunte en el último lustro, llegando en 2005 a un total de 5 646 planteles. En 1960 había 4 496 primarias para 3.6 millones de alumnos; en 2005 los alumnos llegaban a cuatro millones y las primarias a 5 646.

En México el número de primarias no dejó de crecer sino hasta muy recientemente, aunque el de alumnos comenzara a reducirse desde 1990: 32 533 primarias en 1960, a las que asistían 5.3 millones de alumnos; 97 135 escuelas para 14.5 millones de alumnos en 2005.

El número de maestros en Corea aumentó regularmente de 1960 a 2005, pese a la reducción del número de alumnos y de escuelas que se dio en ese país desde los años 1980. El total pasó de 61 605 a 160 143 en las cuatro décadas y media consideradas. En México el aumento ha sido también constante, aunque mucho mayor, en forma congruente con la evolución de la ma-

trícula: en 1960 había en el país 106 822 maestros de primaria, mientras que en 2005 la cifra llegó a 557 001 docentes.

A partir de los datos del Cuadro 1 se pueden construir dos indicadores simples, que nos ayudarán a comprender el funcionamiento de los sistemas educativos de los dos países que estamos comparando. Las cifras de estos dos indicadores se presentan en el Cuadro 2.

El primer indicador es el número promedio de alumnos por escuela en cada país. En Corea en 1960 ese promedio era de 806 alumnos, que llegó a un máximo de 964 en la década siguiente, para bajar luego hasta un mínimo de 677 en 1995, subiendo de nuevo para situarse en 713 en el año 2005. En México la evolución tiene un perfil similar, pero con cifras muy diferentes: de un promedio de 164.2 alumnos por escuela en 1960, se pasó a una cifra máxima de 206.1 en 1975, que ha ido reduciéndose hasta llegar a 149.3 alumnos por escuela en 2005.

El segundo indicador presenta el promedio de alumnos por maestro, que en Corea era de 58.8 en 1960, alcanzó un máximo de 62.4 cinco años más tarde, y comenzó a bajar a partir de esa fecha, llegando a 47.5 alumnos por maestro en 1980; a 38.3 en 1985; a 28.2 en 1995; y a 25.1 en 2005. En México, el promedio de alumnos por maestro era exactamente de 50 en 1960, y bajó paulatinamente hasta situarse en 26.0 en 2005.

Especialmente interesante resulta el primero de los dos indicadores, que presenta el tamaño medio de las primarias coreanas y mexicanas, lo que constituye un rasgo contrastante de los dos sistemas educativos. En México ha habido y sigue habiendo un número de primarias mucho mayor que en Corea, no sólo en términos absolutos, sino también proporcionalmente. Por eso el tamaño promedio de las primarias coreanas ha sido mucho mayor al de los planteles mexicanos en todo el periodo que se está considerando: cerca de mil alumnos por escuela en 1965 y 1970, y más de 700 hoy, en Corea, frente a un máximo de poco más de 200 alumnos en la década de 1970 y alrededor de 150 hoy en México.

Los promedios, desde luego, pueden ocultar grandes diferencias. No contamos con datos sobre la distribución de las primarias coreanas según el número de alumnos que tienen; habrá, sin duda, escuelas más grandes

CUADRO 2.

INDICADORES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA DE COREA DEL SUR Y MÉXICO, 1960-2005

AÑO	COREA DEL SUR		MÉXICO	
	ALUMNOS / ESCUELA	ALUMNOS / MAESTRO	ALUMNOS / ESCUELA	ALUMNOS / MAESTRO
1960	806	58.8	164.2	50.0
1965	964	62.4	192.6	47.9
1970	964	56.9	205.2	47.7
1975	879	51.8	206.1	44.8
1980	872	47.5	192.9	39.1
1985	745	38.3	197.2	33.6
1990	769	35.6	175.0	30.5
1995	677	28.2	154.2	28.3
2000	763	28.7	149.4	27.0
2005	713	25.1	149.3	26.0

Fuente: Corea, MERHD, 2005, pp. 8-11; 18; 20-21; México, UPEPE, 2002.

CUADRO 3.
ALUMNOS POR ESCUELA EN LAS PRIMARIAS DE MÉXICO, 2004.

PRIMARIAS	NÚMERO	ALUMNOS POR ESCUELA			
		MEDIA	MODA	MÍNIMO	MÁXIMO
GENERALES	76 067	180	20	1	2 874
INDÍGENAS	9 691	86	20	4	1 242
COMUNITARIAS	12 420	10	5	1	172
TOTAL	98 178	149 25	20	1	2 874

Fuente: INEE, 2005, Cuadro 1.17.

y más pequeñas. Sin embargo, combinando la información que ofrece el indicador sobre el promedio de alumnos por escuela con otros datos que conocemos, es posible concluir con seguridad que el número de escuelas con muy pocos alumnos no puede ser elevado en Corea. Un sistema de 5 646 primarias, en un país con la densidad de población de Corea del Sur, no puede tener muchas primarias pequeñas, de organización incompleta o multigrado, como hay en México.

En efecto: el promedio de alumnos de las primarias de México, cerca de cinco veces inferior al de Corea (713 versus 149), se debe a que una proporción considerable de las escuelas de nuestro país es de muy pequeñas dimensiones. Las 98 178 primarias que había en el país en 2004 se distribuían en tres grandes tipos de servicio: las primarias generales, que eran 76 067; las primarias indígenas, cuyo número ascendía a 9 691, y los cursos comunitarios, que eran 12 420.

Del total de primarias, cerca de la mitad eran multigrado, escuelas en las que no hay un docente para cada uno de los seis grados que comprende el nivel, sino uno para dos o más grados. En las primarias generales las escuelas multigrado eran 25 045; entre las primarias indígenas había 6 185; y los 12 420 cursos comunitarios eran multigrado, con raras excepciones. En total, 43 650 de todas las primarias del país tenían esa característica.

La razón de que haya escuelas multigrado es, obviamente, la existencia de un número de niños tan reducido que no hay suficientes de cada edad para justificar la presencia de un maestro para cada grupo. Se trata de escuelas muy pequeñas. En el Cuadro 3 se muestran varios datos sobre el

número de alumnos por escuela, en los tres tipos de servicio de las primarias mexicanas.

La media de 149 alumnos por grupo es el resultado de una de 180 en las primarias generales; una de 86 en las escuelas indígenas, y una bajísima de sólo 10 alumnos por grupo en los cursos comunitarios. El rango es muy grande: de 2 872 a uno para el conjunto, e incluso de 172 a uno en los cursos comunitarios. La moda revela que la media más frecuente de alumnos por escuela es de 20 niños en las primarias generales y las indígenas, y de sólo cinco en los cursos comunitarios.

Una gran diferencia distingue, pues, a los sistemas educativos de México y Corea. Casi todas las primarias del país oriental ofrecen, probablemente, los seis grados de dicho nivel educativo a un número considerable de alumnos, que en la mayoría de los casos hace necesaria la existencia de varios grupos de cada grado, con otros tantos maestros. Lo anterior permite, por una parte, el trabajo en equipo de los docentes y, por otra, facilita el equipamiento de las escuelas; ambas cosas contribuyen a la calidad.

El sistema educativo mexicano, por su parte, enfrenta una dificultad mucho mayor, en los dos sentidos a los que se ha hecho referencia: en lo relativo a dotar a un número tan grande de escuelas minúsculas de equipos básicos; y en lo más importante: asegurar en cada escuela la presencia de maestros profesionales, que atiendan a los alumnos de cada edad.

En forma similar, en el Cuadro 4 se presenta la evolución de la educación secundaria en Corea y México, tanto en lo que se refiere a matrícula como a escuelas y maestros.

CUADRO 4.
DATOS BÁSICOS DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE COREA DEL SUR Y MÉXICO, 1960-2005

AÑO	COREA DEL SUR			MÉXICO		
	ALUMNOS	ESCUELAS	MAESTROS	ALUNOS	ESCUELAS	MAESTROS
1960	528 593	1 053	13 053	234 980	1 140	19 984
1965	751 341	1 208	19 067	532 557	1 858	41 358
1970	1 318 808	1 608	31 207	1 102 217	4 249	67 738
1975	2 026 823	1 967	46 917	1 898 053	6 798	110 921
1980	2 471 997	2 121	54 858	3 033 856	8 873	168 588
1985	2 782 173	2 371	69 553	4 179 466	15 657	224 372
1990	2 275 751	2 474	89 719	4 190 190	19 228	234 293
1995	2 481 848	2 683	99 931	4 687 335	23 437	264 578
2000	1 860 539	2 731	92 589	5 349 659	28 353	309 123
2005	2 010 704	2 935	103 835	6 001 400	31 859	346 301

Fuente: Corea, MERHD, 2005, pp. 8-11; 18; 20-21; México, UPEPE, 2002.

En 1960, en Corea la matrícula de secundaria era de algo más de medio millón de alumnos; en México era menos de la mitad: sólo 234 980 jóvenes. Hasta 1975 la matrícula de Corea seguía siendo superior a la de México: 2 026 823 frente a 1 898 053 alumnos. A partir de 1980 las cifras mexicanas son más altas; en Corea llegan a un máximo de 2.78 millones de alumnos en 1985, para bajar luego, con ciertas variaciones, a 2.0 millones en 2005. En México, en cambio, el incremento ha seguido sin interrupción, alcanzando los tres millones en 1980; los cuatro millones se rebasaron sólo cinco años más tarde; los cinco se alcanzaron entre 1995 y 2000, y en 2005 se llegó a la cifra de seis millones.

En Corea el número de escuelas aumentó regularmente, pasando de poco más de mil en 1960, a casi dos mil en 1975, y a cerca de tres mil en 2005. La cifra de maestros, por su parte, pasó de 13 053 en 1960 a 54 858 en 1980, y llegó a poco más de cien mil en 2005.

En México el desarrollo de la educación secundaria fue también creciente, con cifras más altas: aunque tuvieran menos alumnos, las escuelas del nivel en 1960 eran ya más que en Corea: 1 140. En 1970 eran más de cuatro mil; en 1980 casi nueve mil. En el lustro siguiente el proceso se aceleró, con la expansión de las telesecundarias, con lo que el total de planteles del nivel llegó a 15 657 en 1985. En 1990 eran ya cerca de 20 mil; en el año 2000 la cifra se acercaba a 30 mil, y en 2005 eran 31 859. El número de maestros era también superior al de Corea en 1960: 19 984. En 1975 eran ya más de 110 mil; en 1985, 224 mil; en 2005 la cifra fue de 346 301.

En el Cuadro 5 se muestra la evolución de dos indicadores básicos de secundaria.

Los indicadores permiten destacar algunas diferencias entre Corea y México, cuyo contraste es, nuevamente, revelador. También en secundaria las escuelas de México tienen un promedio de alumnos muy inferior al de Corea. En este último país la media pasó de 500 alumnos en 1960 a más de mil entre 1975 y 1985, para llegar a 685 en 2005. En México en 1960 la media era de 206 alumnos por escuela; llegó a un máximo de 342 en 1980, para bajar hasta 188 en 2005.

En cuanto a la razón de alumnos por maestro, en Corea el promedio rondó la cifra de 40 entre 1960 y 1985; en el lustro siguiente se registró un descenso espectacular, que llevó la cifra a 25.4 alumnos por maestro en 1990. Después la media ha seguido bajando, más lentamente, para llegar en 2005 a 19.4 alumnos por docente.

Las cifras de este indicador en México, en cambio, son consistentemente inferiores a las de Corea, y muestran una tendencia distinta: 11.8 alumnos por maestro en 1960; un máximo de 18.6 en 1985; y un ligero descenso que lleva la cifra a 17.3 en 2005.

Es importante hacer una consideración sobre esta relación de alumnos por maestro. En las secundarias de México hay cierta proporción de docentes que no son de tiempo completo, sino que dedican sólo algunas horas a su tarea. Como los datos no distinguen entre uno y otro caso, tanto los maestros de tiempo completo como los contratados por horas entran en el cálculo del indicador de alumnos por maestro, y el cociente resulta sensiblemente menor que si se calculara dividiendo el número de alumnos entre el de los docentes equivalentes de tiempo completo.

En las secundarias generales 16.6% de los maestros trabaja en dos o más escuelas y 23.2% de ellos tiene contratos por 16 horas a la semana o menos. En las secundarias técnicas la proporción de quienes trabajan en dos o más escuelas es de 9.4% y la de los que tienen contratos por 16 horas a la semana o menos es de 18.8% (INEE, 2006: 182).

Aunque no hay datos al respecto, al parecer la gran mayoría de los maestros de secundaria en Corea del Sur trabaja en una sola escuela, en condiciones de tiempo completo. La diferencia del indicador de alumnos por maestro de los cuadros anteriores debe, pues, matizarse. La menor ci-

CUADRO 5.
INDICADORES DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE COREA DEL SUR Y MÉXICO, 1960-2005

AÑO	COREA DEL SUR		MÉXICO	
	D	E	D	E
	ALUMNOS / ESCUELA	ALUMNOS / MAESTRO	ALUMNOS / ESCUELA	ALUMNOS / MAESTRO
1960	502	40.5	206.1	11.8
1965	622	39.4	286.6	12.9
1970	820	42.3	259.4	16.3
1975	1 030	43.2	279.2	17.1
1980	1 165	45.1	341.9	18.0
1985	1 173	40.0	266.9	18.6
1990	920	25.4	217.9	17.9
1995	925	24.8	200.0	17.7
2000	681	20.1	188.7	17.3
2005	685	19.4	188.4	17.3

Fuente: Corea, MERHD, 2005, pp. 8-11; 18; 20-21; México, UPEPE, 2002.

CUADRO 6.

ALUMNOS POR ESCUELA EN LAS SECUNDARIAS DE MÉXICO, 2004

PRIMARIAS	NÚMERO	ALUMNOS POR ESCUELA			
		MEDIA	MODA	MÍNIMO	MÁXIMO
GENERALES	9 817	297	72	2	1 820
TÉCNICAS	4 235	392	133	2	2 650
TELESECUNDARIAS	16 424	74	30	2	918
COMUNITARIAS	376	12	5	2	56
TOTAL	30 852	191.1	30	2	2 650

Fuente: INEE, 2005, Cuadro 1.17.

fra mexicana no es necesariamente positiva, ya que se debe, en parte, a la presencia de maestros contratados por horas, que no pueden trabajar en equipo y concentrar su atención en un número reducido de alumnos, sino que deben dispersar su atención entre los grupos que deben atender para completar su carga de trabajo, en muchos casos en varias escuelas. Este fenómeno se agudiza a consecuencia de la excesiva carga horaria de los planes de estudio de las secundarias mexicanas, que hace necesario un mayor número de docentes, en contraste con el currículum más compacto de otros países de la OCDE, incluida Corea (cfr. OCDE, 2005).

El elevado número y el menor tamaño promedio de las secundarias mexicanas se explica, en buena parte, por la presencia de un gran número de telesecundarias, que son un tipo de servicio análogo a las primarias multigrado. A diferencia de las secundarias generales y técnicas, en las que hay un maestro especializado para cada materia, en las telesecundarias un solo docente se hace cargo de todas las asignaturas de un grado, con apoyo de lecciones que se transmiten por televisión. Hay, incluso, telesecundarias multigrado, así como secundarias comunitarias. En el Cuadro 6 se ofrecen datos sobre el número de alumnos por escuela, por tipo de servicio.

De las 30 852 secundarias de las que hay datos de 2004, más de la mitad eran telesecundarias: 16 424. La media de alumnos por escuela en ellas era de 74 jóvenes; en secundarias generales la cifra era cercana a los 300 alumnos por escuela, y en secundarias técnicas llegaba casi a 400. La media en las secundarias comunitarias era de sólo 12 alumnos en cada una. El número más

frecuente de alumnos en telesecundaria era de 30 y en las secundarias comunitarias de cinco.

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, DENSIDAD DE LA POBLACIÓN Y DESIGUALDAD SOCIAL

Después de ver las diferencias que distinguen, en aspectos elementales, los sistemas educativos de Corea y México, veamos ahora diferencias del contexto de uno y otro país que se relacionan con esos rasgos educativos.

Para efectos comparativos, se ofrecen datos de tres países más.

A partir del Cuadro 6, el 7 presenta el crecimiento relativo, considerando la población de cada país en 1950 como igual a 100; se presenta, además, la información sobre la densidad de la población en cada país en el año 2000, así como la de su riqueza relativa, en términos de PIB per cápita, controlando por la paridad del poder adquisitivo.

En los países de alto nivel de ingreso, el crecimiento demográfico durante los últimos 50 años ha sido bajo: poco más de 17% en el Reino Unido y de 27% en Finlandia; en Estados Unidos el crecimiento fue mayor, pero la población no llegó a duplicarse: la cifra del año 2000 representó un aumento de 82.6% con respecto a la de 1950.

En Corea del Sur el crecimiento en el periodo considerado fue sensiblemente mayor al de los tres países anteriores, ya que representó 133.4%, lo que quiere decir que la población en 2000 era más del doble en relación con la de 1950. En México el incremento llegó a 290%, lo que quiere decir que la población se multiplicó casi por cuatro en medio siglo.

CUADRO 7.

POBLACIÓN DE DIFERENTES PAÍSES, 1950-2000

PAÍS	HABITANTES (MILES)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
REINO UNIDO	50 616	52 508	55 100	55 886	57 483	59 400
FINLANDIA	4 009	4 430	4 830	4 863	4 979	5 100
ESTADOS UNIDOS	152 271	180 676	207 552	227 323	250 942	278 000
COREA DEL SUR	20 167	24 665	33 119	38 455	42 789	47 069
MÉXICO	25 791	34 923	50 695	67 899	88 203	100 569

Fuentes: D. A. E. S., 1967: pp. 148-152; Anuario El País, 1983, 1993, 2002; CONAPO, 2002.

CUADRO 8.

POBLACIÓN EN 2000 VERSUS 1950, DENSIDAD DE POBLACIÓN Y PIB EN VARIOS PAÍSES

PAÍS	AUMENTO DE LA POBLACIÓN EN 2000 RESPECTO DE 1950	HABITANTES POR KM ²	PIB PER CÁPITA PPA
REINO UNIDO	17.4%	244	24 160
FINLANDIA	27.2%	17	24 430
ESTADOS UNIDOS	82.6%	31	34 320
COREA DEL SUR	133.4%	483	15 090
MÉXICO	289.9%	53	8 430

Fuentes: Cuadro 12 y *Anuario El País 2004*, pp. 46-50 y 172.

Otro aspecto derivado del crecimiento demográfico es el relativo a la densidad de la población, que en Corea es una de las mayores del mundo, con 478 habitantes por kilómetro cuadrado, mucho mayor que la de México, que alcanza los 51 habitantes por kilómetro cuadrado.

La densidad muy inferior de México, aun tras el fuerte crecimiento demográfico de la segunda mitad del siglo XX, se traduce en una consecuencia poco analizada, pero de gran importancia en términos sociales y educativos: la existencia de un gran número de localidades dispersas, de muy pocos habitantes, alejadas de los centros de población, a las que es difícil hacer llegar los servicios públicos, educativos u otros.

Un rasgo claro del crecimiento de la población mexicana a lo largo del siglo XX, como en

otros países en vías de desarrollo, ha sido la rapidez con que aumentó el número de habitantes de los centros urbanos, frente al decrecimiento, proporcional al menos, y muchas veces absoluto, de la población rural. Entre los años 1900 y 2000 la población urbana de México, definida como aquella que vive en localidades de 15 000 habitantes y más pasó de 10.5 a 75%, en un proceso que se aceleró a partir de la década de 1940, como se muestra en el Cuadro 9.

La visibilidad de la creciente urbanización de la población del país, sin embargo, ha hecho que se pierda de vista otra cara del crecimiento demográfico, particularmente relevante para el tema de este trabajo, que es la dispersión de la población en localidades de muy pocos habitantes, misma que se puede apreciar a partir del Cuadro 5.

Dada la creciente urbanización, el número de localidades urbanas y semiurbanas (de 5 000 habitantes en adelante) aumentó en el lapso considerado, pasando de 250 en 1940 a 1 461 en el año 2000. Aumentaron también las localidades rurales grandes, definidas como aquellas que tienen de mil a 4 999 habitantes: en 1940 eran 2 390 y en 2000 eran ya 6 875.

CUADRO 9.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL Y LA URBANA (≥ 15,000 HABITANTES) EN MÉXICO

POBLACIÓN	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
RURAL	89.5	88.3	85.5	82.5	80.0	72.0	63.5	55.1	≈ 49	42.6	28.8
URBANA	10.5	11.7	14.7	17.5	20.0	28.0	36.5	44.9	≈ 51	57.4	71.2

Fuente: Alba, 1977, Cuadro 5.2, p. 80.

CUADRO 10.

NÚMERO DE LOCALIDADES DE DIFERENTE TAMAÑO EN MÉXICO

LOCALIDADES (NÚMERO DE HABITANTES)	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
URBANAS Y SEMIURBANAS (≥ 5,000)	250	337	465	969	984	1 222	1 461
RURALES GRANDES (1,000 A 4,999)	2 390	3 098	3 590	5 433	5 983	6 314	6 875
RURALES CHICAS (≤ 999)	102 868	94 890	84 950	91 178	118 333	149 066	191 033
DE ELLAS, MUY CHICAS (≤ 99)	---	---	---	55 650	78 806	108 307	148 557
TOTAL	105 508	98 325	89 005	97 580	125 300	156 602	199 369

Fuente: De 1940 a 1960, Alba, 1977, Cuadro 5.2, p. 80; de 1970 en adelante, INEGI, Censos.

Lo anterior no significa necesariamente que el número de localidades pequeñas disminuya, pero eso sí ocurrió de 1940 a 1960, cuando las localidades con menos de mil habitantes pasaron de 102 868 a 84 950. En las últimas décadas, sin embargo, la tendencia cambió y el número de localidades pequeñas volvió a aumentar regularmente, llegando a 91 178 en 1970; a 118 333 en 1980; a 149 066 en 1990, y a 191 033 en el año 2000.

El total de localidades aumentó también, pero lo que más importa destacar es el incremento del número de localidades muy pequeñas —menos de 100 habitantes—, de las que sólo tenemos cifras a partir de 1970. En ese momento había en el país 55 650 de esas poblaciones, pero a partir de entonces su número ha crecido en cantidades cada vez mayores. En la década de 1970 a 1980 se añadieron más de 20 000 a la cifra anterior, para llegar a 78 806; durante los 10 años siguientes casi 30 000 localidades nuevas de ese tamaño hicieron subir el total a 108 307 en 1990; otras 40 000 llevaron la cifra al total de 148 557 que se registró en el año 2000.

Los datos más recientes, difundidos en mayo de 2006, muestran que la tendencia ha comenzado a revertirse. El punto máximo de la dispersión de la población se alcanzó hacia 1995, cuando el número de localidades de menos de 100 habitantes llegó a 151 305. La cifra de 2000 (148 557) representaba ya una ligera reducción y la tendencia se reafirma en el último lustro. En 2005 la cifra llega a 137 487, lo que representa una reducción de 11 070 con respecto al dato de 2000.

Como se ha señalado, la concentración de la población en las ciudades y su dispersión en un número creciente de pequeñas localidades son dos caras del mismo fenómeno:

...cuando la población de una localidad rural tradicional aumenta, llega un punto en el que los recursos del entorno resultan insuficientes para ofrecer posibilidades de ocupación productiva al creciente número de personas. Para enfrentar ese problema sin cambiar de residencia deberían generarse fuentes de empleo basadas en actividades diferentes a las tradicionales y más productivas, lo que implica una capacidad empresarial y de inversión que suele estar fuera del alcance de los involucrados. Las soluciones accesibles, entonces, se reducen a dos: emigrar a una ciudad más o menos lejana, incluso en otro país, o formar una nueva localidad, que será pequeña y se ubicará en un lugar aún no habitado, lo que quiere decir más remoto. Se presenta entonces el problema de llevar servicios a esa nueva localidad, de pocos habitantes y difícil acceso (INEE, 2005: 33).

Aunque no se tienen datos sobre el número de localidades de Corea del Sur por número de habitantes, la elevada densidad de la población de ese país hace suponer que la dispersión de su población debe ser mucho menor que la de México.

Esto quiere decir que en Corea debe haber pocas localidades muy alejadas de un centro urbano, semiurbano o rural de tamaño suficiente para que en él se ofrezcan servicios públicos, educativos y otros.

No es difícil ver la relación que hay entre la existencia de un gran número de poblaciones con menos de 100 habitantes y la cifra igualmente elevada de primarias muy pequeñas, de tipo multigrado, a las que ya nos hemos referido. En el Cuadro 11 se pone en evidencia esa relación.

Las primarias comunitarias, todas multigrado, se concentran en las localidades de menos de 100 habitantes (casi 75%), con 13% más en poblaciones de 100 a 249 habitantes. Proporciones considerables de las primarias indígenas, entre las que hay una gran cantidad de escuelas multigrado, se sitúan en poblaciones chicas, de hasta 500 habitantes. Incluso entre las primarias generales hay cantidades considerables de escuelas en localidades muy pequeñas.

La dinámica poblacional de México explica en buena parte la forma en que se ha desarrollado el sistema educativo del país: aunque las tasas de crecimiento han disminuido, la dispersión en localidades minúsculas se acentuó al menos hasta mediados de la década de 1990, lo que trajo consigo una pulverización similar de las escuelas primarias, con la consecuente dificultad de ofrecer condiciones para que se alcancen niveles satisfactorios de aprendizaje en todas ellas.

CUADRO 11.
PRIMARIAS EN LOCALIDADES DE DIVERSO NÚMERO DE HABITANTES, EN MÉXICO, 2004

PRIMARIAS	PROPORCIÓN DE ESCUELAS UBICADAS EN LOCALIDADES, POR NÚMERO DE HABITANTES						
	1-99	100-249	250-499	500-2,499	2,500-14,999	≥ 15,000	TOTAL
GENERALES	8.3%	14.2%	12.6%	18.0%	10.5%	36.4%	100%
INDÍGENAS	20.7%	30.6%	22.3%	19.5%	5.3%	1.6%	100%
COMUNITARIAS	74.7%	13.0%	3.3%	4.6%	2.4%	2.0%	100%

Fuente: INEE, 2005, Cuadro 1.16.

CUADRO 12.

SECUNDARIAS EN LOCALIDADES DE DIVERSO NÚMERO DE HABITANTES, EN MÉXICO, 2004

PRIMARIAS	PROPORCIÓN DE ESCUELAS UBICADAS EN LOCALIDADES, POR NÚMERO DE HABITANTES						TOTAL
	1-99	100-249	250-499	500-2,499	2,500-14,999	≥ 15,000	
GENERALES	2.2	0.6	1.2	9.2	15.5	71.3	100%
TÉCNICAS	1.9	0.6	1.6	20.9	24.4	50.6	100%
TELESECUNDARIAS	4.0	11.3	25.7	49.0	5.3	4.7	100%
COMUNITARIAS	37.2	43.7	13.3	4.5	0.5	0.8	100%

Fuente: INEE, 2005, Cuadro 1.16.

Como en el caso de las primarias comunitarias, las telesecundarias y secundarias comunitarias surgieron para atender la demanda de poblaciones con pocos habitantes.

La dispersión de la población rural en gran número de localidades pequeñas explica, en buena medida, el tipo de desarrollo que ha conocido el sistema educativo en el nivel de secundaria, y la dificultad de alcanzar niveles óptimos de calidad.

En parte por lo anterior y, sin duda, por otras razones relacionadas con la historia y la cultura de cada país, el hecho es que la sociedad coreana muestra niveles de desigualdad muy inferiores a los que caracterizan a México, tanto en lo que se refiere a la educación, como a la distribución de la riqueza en general. El Informe sobre el desarrollo mundial 2006 (Banco Mundial, 2005), que se dedica al tema de Equidad y Desarrollo, incluye información sobre varias medidas de desigualdad, de las que se resumen tres de las que hay datos de Corea y México (ver el cuadro 13).

Independientemente de las razones a las que se deba, es sabido que la desigualdad social en México, como en otros países de América Latina, es particularmente alta; se sabe también, en cambio, que Corea y otros países asiáticos, con los escandinavos, se cuentan entre los más igualitarios del mundo. Junto con la dispersión de parte de la

población rural, la desigualdad social que caracteriza a México es un factor estructural que dificulta que el sistema educativo pueda llegar a todos los niños y jóvenes a los que debería atender, y que lo haga con buenos niveles de calidad cuando consigue llegar a ellos.

CONCLUSIÓN: EN BUSCA DE RESPUESTAS

La cuestión que quisiéramos aclarar es la de las razones del notable desempeño de la educación coreana, frente al avance menor del sistema educativo mexicano y el de otros países.

En este artículo hemos presentado algunos factores del contexto demográfico y social de los sistemas educativos de Corea del Sur y México, que ayudan a entender lo que ha pasado en ambos países en el último medio siglo. No se pretende, desde luego, reducir la solución de una cuestión tan compleja a esos factores. Indudablemente muchos otros elementos influyen en la distinta evolución de la educación mexicana y la coreana, incluyendo algunos que tienen que ver con diferencias culturales, y otros con las políticas educativas adoptadas. Sin pretender agotar el tema, en el trabajo del que se deriva este artículo se desarrollan otros puntos. En esta conclusión aludiremos brevemente a dos aspectos contrastantes de las políticas educativas de México y Corea, que posiblemente comprenden una parte de la respuesta que buscamos.

El primero de estos aspectos se refiere a la estrategia seguida en cada país para la expansión del sistema educativo. La forma en que el sistema educativo coreano se fue desarrollando a lo largo de las cinco últimas décadas muestra un énfasis que fue pasando, sucesivamente, de la primaria a la secundaria, de ésta a la educación media superior y, por fin, a la enseñanza superior.

CUADRO 13.

LA DESIGUALDAD SOCIAL EN COREA DEL SUR Y MÉXICO

PAÍS	POBLACIÓN QUE RECIBE		ÍNDICE DE GINI DE DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
	< 1 DÓLAR AL DÍA	< 2 DÓLARES AL DÍA	
COREA DEL SUR	< 2 %	< 2 %	0.32
MÉXICO	9.9 %	26.3 %	0.49

Fuente: Banco Mundial, 2005, cuadros A1 y A2, pp. 222-225.

Durante la década de 1960, el crecimiento se dio principalmente en la enseñanza primaria. La densidad de la población del país llevó a que ese crecimiento se diera en un número relativamente pequeño de escuelas grandes, probablemente en su gran mayoría de organización completa, que en muchos casos atendían alumnos en dos turnos —uno por la mañana y otro por la tarde—, con grupos numerosos, con un promedio de 65 alumnos. La enseñanza secundaria no recibió el mismo grado de atención en esos años, y se ofrecía principalmente en las ciudades.

La etapa anterior se extendió a los años 1970, pero al inicio de la década siguiente la política educativa dio un giro, para fortalecer cualitativamente la primaria y atender el desarrollo de la secundaria. Se eliminaron los dobles turnos en las primarias y el tamaño promedio de los grupos se redujo a unos 35 alumnos. Hacia 1990 la secundaria obligatoria gratuita se había extendido a todo el país. Resuelto el asunto de la atención universal de la demanda en los dos primeros niveles del sistema educativo, la atención pudo dirigirse a la elevación de la calidad y a la expansión de la media superior, y luego de la educación superior (MEHRD, 2006: 42-45).

La forma en que se ha expandido el sistema educativo mexicano ha sido diferente. El Cuadro 14 permite comparar la forma en que se desarrollaron los sistemas educativos de los dos países.

Hace cuatro décadas la cobertura de primaria era bastante más alta en Corea que en México: cerca de 90%, frente a una cifra que puede estimarse alrededor de 60%; las cifras superiores a 95% se alcanzaron en Corea desde la década de 1970, y en México hasta la de 1990. Lo anterior no es sorprendente, dado el mayor crecimiento demográfico de México, pero al analizar los siguientes niveles se aprecian otros aspectos.

La transición de primaria a secundaria aumentó de manera excepcional en Corea entre 1970 y 1980, pasando de 66 a 96%. Esas cifras reflejan un esfuerzo especial por incrementar la cobertura de la secundaria, una vez que se alcanzó prácticamente la cobertura total en primaria. Aunque no tenemos datos de los años 1960 y 1970, las cifras disponibles muestran que en México la proporción de jóvenes que pasa a secundaria después de terminar la primaria se ha incrementado en una forma mucho más gradual; casi no cambió entre 1980 y 1990, y luego aumenta en cuatro o cinco puntos porcentuales cada cinco años, de 1990 a 2005.

En Corea la tasa de transición de secundaria a media superior aumentó también mucho entre 1970 y 1980, aunque no tanto como la de primaria

a secundaria: casi 15 puntos, y 10 más en la década siguiente.

En cambio, la tasa de transición de media superior a superior se mantuvo baja hasta 1990, y a partir de entonces tuvo un incremento extraordinario, de casi 18 puntos entre 1990 y 1995, casi 17 puntos más en el lustro siguiente y 14 más en los últimos cinco años.

En México, en cambio, las tasas de transición de secundaria a media superior y, especialmente, las de media superior a superior, eran altas hace varias décadas, y han aumentado en forma muy lenta: cerca de 80% desde 1980 en el primer caso, y casi 70% en el segundo, muy por encima del 33.2% que se observaba en la misma fecha en Corea.

El desarrollo del sistema de Corea puede caracterizarse como un modelo intencionalmente igualitario, que busca expresamente llevar al mayor número posible de sus jóvenes hasta determinado nivel educativo en ciertos momentos. En el caso de México, en cambio, los datos llevan a caracterizar su desarrollo educativo como un modelo de expansión basado en la demanda, que acepta la desigualdad existente y no toma medidas expresas para contrarrestarla. Cuando el acceso a los niveles inferiores del sistema educativo estaba reservado a pocos niños y jóvenes de medios sociales favorecidos, quienes pertenecían a esa minoría privilegiada buscaban seguir adelante en los niveles siguientes, y una proporción considerable lo conseguía.

El segundo rasgo de las políticas educativas de México y Corea que puede ayudar a entender el diferente desempeño de los respectivos sistemas educativos se refiere a la estrategia utilizada en el sistema educativo coreano, en el sentido

CUADRO 14.

TASAS DE COBERTURA Y TRANSICIÓN EN COREA Y MÉXICO, 1965-2005

AÑO	COBERTURA NETA EN PRIMARIA		TRANSICIÓN DE PRIMARIA A SECUNDARIA		TRANSICIÓN A MEDIA SUPERIOR		TRANSICIÓN A EDUCACIÓN SUPERIOR	
	COREA	MÉXICO	COREA	MÉXICO	COREA	MÉXICO	COREA	MÉXICO
1965	88.9	≈ 60.0	54.3	---	69.1	---	32.3	---
1970	≈ 95.0	≈ 70.0	66.1	---	70.1	---	---	---
1980	---	≈ 80.0	95.8	82.0	84.5	77.9	---	---
1990	100.5	95.6	99.8	82.3	95.7	75.4	33.2	69.7
1995	98.2	95.8	99.9	87.0	98.5	89.6	51.4	80.5
2000	97.2	98.6	99.9	91.8	99.5	93.3	68.0	87.2
2005	98.8	99.7	99.9	95.8	99.7	98.2	82.1	78.9

Fuentes: Cuadros previos. Las cifras en cursivas son estimaciones a partir de los datos anteriores.

de evitar la reprobación y propiciar que todos los alumnos avancen un grado escolar cada año. Además de reducir e, incluso, de eliminar la deserción, con el incremento correspondiente de la cobertura educativa, la estrategia no parece tener efectos negativos en los niveles de aprendizaje, sino todo lo contrario.

El caso de Corea no es excepcional en este sentido; la experiencia de otros países va en la misma dirección, y la tendencia parece indicar con claridad que las mejores prácticas internacionales aconsejan avanzar en ella. En otro lugar se ha analizado el tema de la reprobación como estrategia pedagógica, resumiendo la evidencia que soporta la opinión de que las estrategias de no reprobación no llevan a una disminución de los niveles promedio de rendimiento (Martínez Rizo, 2004).

México es uno de los países que utiliza normalmente la reprobación y la repetición de grado en la educación primaria y secundaria. El efecto inmediato de una considerable repetición y baja deserción es que la mayoría de los niños termina la primaria, pero una proporción considerable lo hace a una edad mayor que aquella en la que debería conseguirlo: en vez de terminar el sexto grado al llegar a los 12 años, para comenzar a esa edad la secundaria, alrededor de 30 de cada cien niños lo consigue hasta los 13, los 14, o más años de edad (cfr. INEE, 2005).

El efecto mediato de la reprobación y la repetición en primaria es la deserción en secundaria. La gran mayoría de los jóvenes mexicanos que comienzan la secundaria a la edad normativa de los 12 años consigue terminarla, incluso si viven en un medio desfavorable.

Los muchachos que repitieron uno o más grados en primaria, y que por ello entran a primero de secundaria a una edad mayor que la normativa, se encuentran en situación de alto riesgo. Muchos de ellos desertan antes de terminar ese nivel y el detonador de su deserción es nuevamente la reprobación: en cuanto ésta se presenta en secundaria, los jóvenes se van.

A los 13 años de edad, más de 92 de cada 100 jóvenes todavía asiste a la escuela, la mayoría en el nivel que le corresponde, que es ya la secundaria; 10% más sigue en la escuela, pero todavía está en primaria; el 7.6% restante ha dejado ya la escuela. De los chicos de 14 años, la proporción de los que ya no están en la escuela es ya cercana a 20% (18.9); a los 15 años, la proporción de los que han desertado llega a 39%.

La existencia de más de 10 materias en cada grado de secundaria favorece la reprobación de

una o más de ellas. Al final de cada año escolar, cerca de 20% de los alumnos de secundaria ha reprobado alguna materia; después de la oportunidad de regularización que se ofrece al inicio del año siguiente, todavía cerca de 10% adeuda alguna materia. Más temprano que tarde la reprobación lleva a la deserción, y el resultado mediato es la todavía elevada proporción de jóvenes mexicanos que abandona la escuela antes de terminar secundaria. Algunos lo consiguen tardíamente, a los 16 ó 17 años o más. Otros nunca lo harán.

Debe añadirse que las profundas desigualdades de la sociedad mexicana marcan claramente los fenómenos de la reprobación, la repetición y la deserción en primaria y en secundaria. Son los niños y las niñas de los hogares más pobres los que entran cada año en la pendiente que los llevará a dejar la escuela sin terminar la enseñanza obligatoria.

Nadie propondría, desde luego, suprimir la reprobación dejando simplemente que los alumnos transiten de un grado a otro, sea cual sea su nivel de aprendizaje, sin hacer nada por los alumnos de bajo rendimiento. Una buena política al respecto implica necesariamente la sustitución de las prácticas de reprobación por las de una evaluación formativa permanente, que sustente prácticas de apoyo personalizado a los alumnos con carácter remedial, para llevar a cada uno al nivel más alto al que pueda llegar, al ritmo que le sea más apropiado. En esto consisten precisamente los enfoques de Aprendizaje de Alta Competencia (Mastery Learning), desarrollados en Estados Unidos a fines de la década de 1960, que fueron introducidos masivamente en el sistema educativo de Corea del Sur a principios de los años 1970, en el marco de las políticas de desarrollo del sistema educativo revisadas en este artículo. Un estudio de la época señala:

En Corea se implementó un Proyecto de Aprendizaje de Alta Competencia (Mastery Learning Project), que incluía estándares de desempeño. El proyecto fue evaluado utilizando un marco de referencia basado en las teorías de Tyler y en el modelo de aprendizaje escolar de Bloom, para examinar la efectividad de las estrategias de Mastery Learning. Ese estudio de evaluación en gran escala estaba asociado con una de las innovaciones más sistemáticas y exitosas de la educación coreana en la segunda mitad del siglo XX. La introducción de las estrategias de Mastery Learning, que tuvieron un gran impacto sobre los niveles de aprendizaje de las escuelas coreanas, se basó en un estudio de evaluación cuidadosamente realizado (cfr. Kim, 1975: 13-22).

Los resultados de las pruebas PISA de la OCDE muestran que, lejos de lo que suele pensarse, la calidad de los resultados educativos no se opone necesariamente a la equidad. Los países de más alto rendimiento, como Finlandia, muestran también niveles de desigualdad particularmente reducidos. Corea es otro caso de alto rendimiento y desigualdad bastante baja.

Para México lo anterior parece encerrar una lección importante: para el propósito de elevar el rendimiento promedio de los alumnos del sistema educativo, las políticas más prometedoras son, precisamente, al parecer, las que contribuyan a reducir las fuertes desigualdades prevalecientes.

Ante problemas tan serios como el de la dispersión de la población rural, reducir la desigualdad no es un propósito sencillo de alcanzar, pero parece imprescindible intentarlo. La lección de Corea es rica en este sentido. Como apunta un reciente trabajo del titular del área de indicadores educativos de la OCDE:

Muchos factores han ayudado a Corea a desempeñarse mejor que otros países que comenzaron a desarrollarse desde un punto de partida desfa-

vorable. Pero tal vez lo más importante de todo ha sido que la sociedad y los educadores de Corea nunca han tolerado el tipo de barreras sistémicas y estructurales que han obstaculizado el avance del aprendizaje y reforzado las inequidades en otros países. Cuando la demanda de educación comenzó a rebasar a la oferta, los alumnos no fueron enviados a casa; en lugar de ello se ampliaron el tamaño de los grupos y las horas de funcionamiento de las escuelas. Los padres de familia, por su parte, estuvieron dispuestos a complementar los servicios educativos públicos con elevados niveles de inversión privada en aprendizaje más allá de la escuela. (Schleicher, 2006: 12)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alba, Francisco. *La población de México: evolución y dilemas*. México, El Colegio de México, 1977.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, Bogotá, Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, 2005.

CONAPO. *Proyecciones de la Población de México, Estados, Municipios y Localidades 2000-2050*, México, Consejo Nacional de Población, 2002.

DAES. "Perspectivas de la población mundial en 1963", *Estudios Demográficos* núm. 41, Nueva York, ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1967.

El País (Varios). *Anuario El País*, 1983; 1993; 2002; 2004, Madrid, El País.

INEE. *Panorama Educativo de México 2005. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006, www.inee.edu.mx.

INEE. *La calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2005*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2005, www.inee.edu.mx.

Kim, Young-Hwa. "Staffing in School Education", en John P. Keeves y R. Watanabe, *International Handbook of Educational Research in the Asia-Pacific Region*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 959-971.

Martínez Rizo, Felipe. "¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 23, octubre-diciembre 2004, 4, pp. 817-839, www.comie.org.mx/rmie/.

MEHRD. *Education in Korea, 2005-2006*, Seúl, Ministry of Education and Human Resources Development, 2006.

MEHRD. *Basic Statistics on Korean Education*, Seúl, Ministry of Education and Human Resources Development, Korean Educational Development Institute, 2005.

OCDE. *Education at a Glance. OECD Indicators 2005*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2005.

Schleicher, Andreas. *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*, The Lisbon Council Policy Brief, 2006.

SEP-INEE. Sistema Nacional de Indicadores Educativos, México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006.

UPEPE. *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, 2002, <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional>.

Vida, Rafael y María Antonieta Díaz. *Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México*, México, INEE, 2004, www.inee.edu.mx.





AULA MENTOR: LA FORMACIÓN SIN DISTANCIAS

FCARLOS MAYORDOMO MAYORGA

Director de Programas del Ministerio de Educación y Ciencia de España en Costa Rica

LA SOCIEDAD ACTUAL ESTÁ SUMIDA EN UN CAMBIO DE FUERTE TRASCENDENCIA. NOS encontramos entrando en un nuevo modelo social que está determinado por las influencias de las tecnologías de la información y la comunicación y que se denomina de forma habitual “la sociedad de la información” o incluso “la sociedad del conocimiento”. Estos cambios van introduciéndose en todas las áreas de la actividad humana y, por tanto, también en la educación.

El artículo describe la aplicación de las TIC a la educación a distancia y a la actualización profesional de jóvenes y adultos y cómo se han explorado nuevas metodologías, nuevos contenidos y nuevos “entornos de aprendizaje”. Se trata de usar las nuevas tecnologías de un modo innovador rediseñando la actividad de enseñanza-aprendizaje.

Aula Mentor es una experiencia de innovación, pero, al tiempo, lo suficientemente contrastada para establecer conclusiones sobre la misma: la flexibilidad, la horizontalidad en las relaciones entre implicados y la búsqueda de lo que podría llamarse “la formación sin distancias”.

EN 1977 OBTIENE EL TÍTULO DE LICENCIADO EN PEDAGOGÍA EN LA UNIVERSIDAD Complutense de Madrid. Desarrolla actividades de enseñanza primaria en la enseñanza pública española y de orientación escolar profesional. En 1988 es nombrado asesor técnico docente en el Programa Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación y desarrolla actividades en el gabinete de Seguimiento y Evaluación de los planes experimentales de Introducción en la Enseñanza de las Tecnologías Informáticas y Audiovisuales y posteriormente en Telemática. En 1991 fue evaluador de materiales multimedia para la Comisión Europea. En 1992 comienza a coordinar el proyecto denominado Aulas Mentor de formación a través de Internet participando en su creación, diseño y desarrollo. En el año 2000 comienza a extender la actividad a países de América Latina colaborando con Ministerios y Secretarías de Educación de cinco países latinoamericanos. En la actualidad es Director de Programas Educativos del Ministerio de Educación y Ciencia español en Centroamérica y reside en San José de Costa Rica.



AULA MENTOR: LA FORMACIÓN SIN DISTANCIAS

CARLOS MAYORDOMO MAYORGA

Director de Programas del Ministerio
de Educación y Ciencia de España en Costa Rica

UN MUNDO EN CAMBIO

EL NUEVO SIGLO QUE ACABAMOS DE COMENZAR ESTÁ inmerso en una revolución basada en el desarrollo científico y tecnológico. Entre todas las tecnologías desarrolladas, aquellas que trabajan con la información y la comunicación son las que están generando el mayor cambio en la sociedad del siglo XXI. Hasta tal punto es así, que ya podemos decir que hemos entrado o, mejor aún, por los cambios que todavía han de venir, estamos entrando en la “Sociedad de la Información”.

El cambio es rápido pero a la vez progresivo. Este hecho nos hace acostumbrarnos al cambio como algo natural, como si siempre hubiera ocurrido de este modo y apenas nos damos cuenta de las consecuencias que se producen en la sociedad, pero están llegando a todas las áreas de la actividad humana.

La educación suele ser lenta a la hora de incorporar los cambios, pero en este caso los elementos constituyentes de esta nueva revolución, es decir la información y comunicación, son, precisamente, el eje de las actividades de enseñanza y aprendizaje. Podríamos decir que, del mismo modo que el motor de vapor fue el detonante del cambio de la industria, las tecnologías derivadas de la información y la comunicación hacen que ésta sea la revolución de los educadores y debemos esperar que afecte de forma significativa a nuestra actividad profesional.

Los primeros cambios vienen determinados porque educamos individuos para insertarse en un medio social y precisamente ese medio, nuestra sociedad, está experimentando fuertes cambios. Hay por ello que preparar nuevos con-

tenidos, como la tecnología en si misma, nuevos procedimientos, porque los datos, las informaciones, el conocimiento, tienen nuevos entornos y ubicaciones y, desde luego, nuevas actitudes porque el exceso de información puede generar la misma falta de conocimiento que su escasez. El sentido crítico y la capacidad de discriminar selectivamente la información se convierte en herramienta de primera necesidad para el ciudadano del siglo XXI.

Pero, al tiempo que los cambios curriculares, también se dan los cambios en las metodologías, en los roles de los implicados en el proceso de enseñanza-aprendizaje. En un primer momento las herramientas tecnológicas van ayudando al alumno y al profesor en su trabajo habitual y así, por ejemplo, los profesores establecen sistemas para que los alumnos “naveguen” por la información para conocer, en lugar de transcribir verbalmente su conocimiento. Pero con el paso del tiempo lo que se está generando es algo mucho más sustancial, es la creación de “nuevos entornos de aprendizaje”.

UN NUEVO ENTORNO DE APRENDIZAJE

En los momentos en los que aún se estaba gestionando ese cambio tecnológico, el Ministerio de Educación y Ciencia de España intentó aprovechar las herramientas emergentes para crear un nuevo entorno de aprendizaje basado en las tecnologías. Se quiso enriquecer lo que entonces constituía la formación a distancia con la aportación de los nuevos sistemas de información y, desde luego, de comunicación. Y se generó un sistema de formación basado en las TIC que hoy podría llamarse *e-learning*, aunque, debido a la riqueza del castellano, preferimos denominarlo teleformación, formación a través de Internet o formación sin distancias.

Las tecnologías permitían saltar limitaciones que hasta entonces parecían determinantes: los tiempos, los espacios y los ritmos. Desde el Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa del MEC se comenzaron a establecer retos a la tecnología. ¿Podría cada estudiante comenzar cualquier día del año? Y aún más difícil, ¿podría un profesor atender de forma personalizada a estudiantes siempre en momentos diferentes de aprendizaje? ¿Podría crearse una relación significativa entre profesor y alumno? ¿Podría ser el alumno más protagonista de su aprendizaje?

La versatilidad de las TIC nos permitía diseñar pedagógicamente itinerarios educativos flexibles que posibilitaran a los alumnos empezar el curso en cualquier momento del año, establecer un ritmo personal en función de su tiempo disponible y, mucho más importante aún, de sus conocimientos previos. Eso solventaba el problema de los alumnos que necesitan más prácticas, más tiempo, más reflexión para superar unos contenidos o incluso el de aquellos a los que el ritmo general les genera tedio porque necesitan asumir retos.

¿Y la distancia? Desde un principio nos negamos a recrear el ambiente de una clase tradicional con los medios tecnológicos. No se trataba de crear sustitutivos de lo presencial. Se quiso superar el modelo tradicional presencial por modelos mucho más activos que los presenciales. ¿El alumno está distante? ¿O podemos lograr que el alumno esté más cerca que el presencial? ¿Y si el alumno tuviera que trabajar a diario y tuviera intercambios diarios con su tutor? ¿Y si los contenidos exigieran su puesta en práctica trabajando una metodología muy activa? ¿Es formación a distancia o hemos salvado la distancia y hemos constituido un aprendizaje basado en la actividad y la iniciativa del alumno?

AULA MENTOR

Con esos retos que los educadores fuimos sometiendo a las tecnologías se generó un modelo denominado Aula Mentor dirigido a la actualización y capacitación profesional, pero también al desarrollo personal, a aprender como placer y enriquecimiento. Es enseñanza no regulada y se adapta de forma nueva y efectiva a las demandas de los trabajadores y las empresas que, a su vez, necesitan adaptarse al vértigo de los cambios de esta nueva sociedad.

Y para ello se diseñaron los entornos, se definieron los roles como el tutor telemático, el administrador de aula, el coordinador de curso, y se generaron contenidos en múltiples soportes (impresos, CD o Internet) para hacer más motivador y efectivo el trabajo del alumno.

Los alumnos cuentan con una amplia oferta de cursos (más de 100 en la actualidad) en los que matricularse cualquier día del año. Para hacerlo se les recomienda que acudan a una de las 400 aulas existentes que les van a proporcionar un apoyo cerca de su localidad, aunque el resto de la actividad, salvo el examen final presencial, pueda ser realizado en su domicilio, lugar de trabajo o hasta desde un “ciber café”.

Las aulas, creadas siempre en colaboración con una institución asociada, cuentan con un conjunto de ordenadores conectados a Internet para aquellos alumnos que no disponen de ella y, especialmente, con un “administrador de aula”, que es uno de los elementos fundamentales en esta metodología.

El administrador es, generalmente, un perfil mixto entre educador, tecnólogo y trabajador social. Se trata de un “facilitador del aprendizaje”. Cuando un alumno plantea una demanda educativa, el administrador analiza su necesidad y recomienda un itinerario formativo adecuado para lograr sus intereses. Al tiempo le explica el entorno de aprendizaje ubicado en Internet, denominado “mesa de trabajo”, que cuenta con una agenda que le ofrece una secuencia precisa de actividades, con ejercicios de tipo “test” que se corrigen en el acto, unas prácticas que serán evaluadas por su tutor, un conjunto de materiales complementarios y un grupo de herramientas que le permitirán ponerse en contacto con su tutor y con “sus compañeros de estudio” aunque estén situados a miles de kilómetros de distancia. Al tiempo le entrega los materiales del curso en formato CD o impreso para facilitar el acceso total y le otorga un horario en el aula si desea realizar el curso allí o le explica cómo realizar su trabajo en la computadora de su domicilio.

El administrador será también quien organice las sesiones de evaluación presencial. De la experiencia realizada hasta el momento, podemos concluir que la alta flexibilidad que ofrece esta metodología ha permitido una amplia variedad de alumnos con conocimientos previos muy dispares, de tal modo que resulta de alto interés para completar conocimientos a posgraduados

FIGURA 1.

GRÁFICAS DESCRIPTIVAS DEL PERFIL DE LOS ALUMNOS



y al tiempo para que alumnos que dejaron sus estudios hace muchos años puedan emprender un itinerario formativo a su medida. Asimismo, puede interrumpirse la realización del curso cuando sea preciso (por ejemplo, a causa de un trabajo temporal) y retomar posteriormente la secuencia del curso.

El sistema se completa con una tutoría telemática mediante la cual cada alumno plantea sus dudas a través un sistema de interacción electrónico; se le contesta en un plazo no superior a 24 horas. Asimismo, cuenta con sistemas de control, evaluación y análisis de la actividad del alumno. Los tutores, como casi todo el conjunto de los implicados, trabajan desde su domicilio y suelen ser profesores del sector público que completan su actividad profesional con esta atención tutorial. El MEC certifica finalmente el curso por medio de un único examen presencial que garantiza el nivel de conocimientos adquiridos.

DESARROLLO ACTUAL

Desde que comenzó su actividad más de 100 000 alumnos se han matriculado en este sistema con un alto índice de aprovechamiento y en este momento existen más de 100 cursos operativos y abiertos cada día del año para cualquier alumno. Estos cursos se constituyen en itinerarios formativos en los que cada alumno va integrando aquellos que pueden constituir la capacitación necesaria para su actividad profesional: ofimática, diseño, autoedición, instalación de energía solar, idiomas, programación, turismo rural, escuela de padres, nutrición o ecología; esto da una idea de la variabilidad de sus contenidos.

Las aulas se desarrollan siempre en colaboración con otras instituciones como centros de adultos pertenecientes a Consejerías Autonómicas de Educación, ayuntamientos, centros penitenciarios u ONG. Existen más de 400 en seis países de habla española, aunque también es utilizado por el personal de las Consejerías de España en el Exterior o los trabajadores del Instituto Cervantes en todas sus sedes del mundo para su actualización profesional.

Además de España existen aulas en Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Paraguay y Perú, que surgieron a partir de la cooperación generada en los PAEBA (Programas de alfabetización y educación básica de adultos, puestos en marcha en esos países con el apoyo de la Cooperación Española). En este momento existe, además, una iniciativa integrada en los

planes regionales de Calidad en la Educación y de Capacitación Laboral de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Centroamérica.

Se trata de un sistema distribuido en el que cada autoridad educativa del país toma las decisiones acerca de sus cursos, los destinatarios, así como de nuevas experiencias que desea iniciar. La mayor riqueza de la actividad radica precisamente en el nivel de autonomía y sobre todo en el intercambio posterior de información. Así, en algunos países se trabajó sobre todo en la formación de los técnicos de los Ministerios o las Secretarías de Educación, en otros se iniciaron experiencias en instituciones penitenciarias y en otros se constituyó incluso como una asignatura del bachillerato a distancia. El intercambio periódico de las experiencias realizadas en cada país y en cada Comunidad Autónoma se convierte en una forma de conocimiento compartido.

LA HORIZONTALIDAD

Del mismo modo que el intercambio entre instituciones, los diferentes implicados en el sistema cuentan con mecanismo de intercambio y distribución de la información. En este momento se llega a atender a más de 20 000 alumnos al año y para ello existe un colectivo con diferentes funciones que puede llegar a más de 800 personas. La mayoría de ellas no se encuentra presencialmente en ningún momento; sin embargo, la acción de cada una se realiza de forma coordinada con el resto, ofreciendo una atención cuidada y sistemática a los alumnos.

La información circula por el conjunto de los implicados y, desde luego, la distancia “física” entre ellos es un factor irrelevante, es lo mismo la habitación de aquí al lado que 12 000 kilómetros de distancia. Y eso lo han propiciado las TIC. Es muy normal que personas que trabajan en despachos separados por pocos metros, utilicen el correo para enviarse el documento, el chiste o incluso el mensaje “¿Nos tomamos ahora un café?”.

Un factor determinante para cada trabajador es el convencimiento de que alguien conoce la solución a su problema, alguien cuenta con la información y existe un mecanismo de búsqueda. Cuando la tecnología se convierte en elemento de comunicación es muy importante eliminar las barreras de acceso. Existe, por tanto, un conjunto de personas dispuestas a solucionar los problemas, ya sean técnicos o administrativos, que surjan, pero al tiempo existen mecanismos de carácter colectivo, como los foros, en los que plantear una idea exitosa o la petición de ayuda; es el corazón de la comunicación. Es como aquella cita en la que se planteaba: “Si Hewlett Packard supiera lo que saben sus empleados”. Digamos que en este caso no se trata de empleados sino de profesionales agrupados que realizan su trabajo de forma colectiva.

Hay un sentimiento global de que no estamos solos. Ese convencimiento, así como la horizontalidad de las comunicaciones eliminando los sistemas piramidales, ha sido propiciado por el mismo medio, es decir las TIC. Por poner un ejemplo, lo normal es que un tutor a lo largo de su trabajo no tenga contactos presenciales con alumnos, pero tampoco con administradores, con otros tutores ni con los coordinadores de Aula Mentor; pero eso no es obstáculo para que la comunicación fluya e incluso se creen relaciones personales.

La información generada por los alumnos también se convierte en elemento de avance. Cuando finalizan su curso se les pide que realicen un cuestionario de valoración del sistema en su conjunto y de las personas y los materiales con los que han desarrollado la actividad. Esta información

entra de forma automática en una base de datos y se distribuye de modo horizontal. A cada tutor se le ofrece en tiempo real el conjunto de las opiniones sobre su trabajo, e igual a los administradores de aula o a los creadores de materiales. Podría decirse que los errores se han convertido en la principal fuente de información y, por tanto, de avance.

LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL

La misma estructura de las TIC ha abierto nuevas formas de intercambio entre instituciones. Del mismo modo que la publicación de artículos o de informaciones entre científicos se ha agilizado de forma sustancial, este cambio propicia la creación de proyectos compartidos, de un modo diferente del que se realizaba hasta ahora. En este momento la inmediatez del correo y la ubicuidad de la publicación Web hacen que no existan más distancias que las psicológicas y, desde luego, las económicas.

El trabajo compartido de los Ministerios de Educación que cuentan con objetivos similares propicia un mayor aprovechamiento de los recursos generados con presupuestos públicos. Por ejemplo, todas las administraciones deben realizar formación para sus técnicos en temas comunes. En un primer momento se utilizan los materiales y la experiencia del Ministerio de Educación de España mediante convenios con otros países latinoamericanos, pero con la misma horizontalidad que planteábamos anteriormente y por ello lo que se pretende es el establecimiento progresivo de instituciones que en un plano horizontal trabajen de forma compartida.



FASES DE DESARROLLO

En el desarrollo de esta acción compartida se ha planteado un conjunto de fases que permite que cada país cuente con unidades nacionales que trabajen de forma autónoma. En un primer momento se ubican unas aulas que posibiliten la experimentación y para ello se forma a los administradores y se les dota de un conjunto de computadoras conectadas a Internet, un conjunto de materiales pertenecientes a los cursos y se ofrece unos cupos para comenzar la formación de alumnos con tutores españoles. Los costes de esta experiencia han sido asumidos de forma compartida entre el Ministerio de Educación del país y la Cooperación Española.

En un segundo momento se realiza la formación de los tutores del propio país y asimismo se establecen los mecanismos para la sostenibilidad del proyecto, es decir cada país fija un precio de la matrícula de los alumnos que permita pagar los salarios de los tutores locales. Al tiempo se adapta la plataforma de teleformación para permitir un control nacional del trabajo de los tutores.

Un nuevo paso en la mayor autonomía consiste en la adaptación de los materiales formativos a las particularidades nacionales y al tiempo la creación de materiales propios basados en las necesidades formativas del país. El último paso consiste en la instalación del conjunto de servicios informáticos en el propio país y establecer mecanismos periódicos de intercambio de contenidos y experiencia con otros países que participen en el programa.

En definitiva y para terminar, de lo que se trata es de permitir el acceso de las personas a las tecnologías de la información. Kofi Annán, desde su cargo como Secretario General de Naciones Unidas, ha defendido que el acceso a estas tecnologías permite a algunos países poder avanzar más rápidamente fases en su nivel de desarrollo y por ello: "Hay que hacer todo lo posible para maximizar el acceso de sus pueblos a las nuevas redes de información". En este caso lo que se ha buscado es que personas que cuentan con barreras para su formación, como el lugar de residencia, el tiempo disponible, su nivel educativo anterior, etcétera, puedan establecer puentes digitales para su formación y nivel de desarrollo y aprovechar las TIC como una nueva oportunidad.



EDUCAR A CONTRACORRIENTE

FERNANDO SAVATER

Filósofo, narrador, ensayista y profesor de Ética

EN ALGUNA DE LAS MUCHAS OBRAS DE MARK TWAIN APARECE UN PERSONAJE QUE COMENTA: “¡El tiempo! Todo el mundo se queja del mal tiempo pero no veo que nadie haga nada para remediarlo...”. También aquí y ahora, prácticamente en toda Europa, hay una gran mayoría de descontentos que se quejan de cómo va la educación. E incluso se hacen cosas para remediarla: en España, por ejemplo, se promulga una nueva ley sobre la cuestión cada tres o cuatro años. Sin embargo, da la impresión de que estos remedios agravan más bien la enfermedad que pretenden atajar... sobre todo porque no se ponen de acuerdo en el diagnóstico de la dolencia. Los políticos unos culpan a los políticos otros, los otros a los unos (casi escribo los “hunos”, como quería el atrabiliario Unamuno) y mientras los maestros mueven tristemente la cabeza o se encogen de hombros. “¿La educación? Se hará lo que se pueda. Pero remedio, lo que se dice remedio...”

A menudo le preguntan a uno qué opina de tal o cual ley, la LOGSE, la LOE o la que sea. Y, dado que ni como ni bebo por gracia del partido que la promueve, pero tampoco del opuesto, sólo se me ocurre decir que tiene sus cosas buenas y sus cosas menos buenas. Lo digo con tono suplicante, rogando con los ojos a mi interlocutor: “¡Por favor, no me hagas detallarte unas y otras! Pero sobre todo, entiende que lo más importante no estriba en que se aplique tal o cual reglamento sino en que se comprenda de manera adecuada la tarea del educador y la de quien ha de ser educado”. Porque el verdadero problema no estriba en acertar si hacemos esto o lo otro, sino en recuperar las razones por las que podremos distinguir entre lo que realmente debe y no debe hacerse en materia educativa. Y también en aclarar qué es lo auténticamente importante en este debate, frente a lo accidental, lo gremial, lo más o menos rentable, lo burocrático, lo pedantesco... o lo clerical. Por hablar de mi caso, que es el que mejor conozco: las manifestaciones recientes contra la LOE me estaban prohibidas por algunas de las reivindicaciones en que hacían más énfasis (el fraudulento “derecho a escoger” de los padres, por ejemplo) y por la compañía sotanésca que debería soportar en ellas. Sin embargo, me parece que no faltan auténticas razones para protestar o formular críticas a la nueva ley...

Sobre todo, echo de menos una reflexión acerca de los valores que por medio de la enseñanza queremos difundir y defender, pero también de los que se deben *exigir* a educados y educadores para que la educación sea

factible. Resulta inmundo, por supuesto, que a estas alturas se siga haciendo depender la formación moral y hasta cívica de los ciudadanos del mantenimiento obligado de una asignatura de religión confesional; pero tampoco es aceptable que cuanto suena a disciplina, esfuerzo personal, respeto y obediencia razonable a los educadores sea cuestión aparentemente discrecional, sobre la que resulta antipático o pedantesco insistir explícitamente. Claro que poca educación cívica podemos pedir en un país en el que se propone como modelo para la juventud a un campeón automovilista que al día siguiente de conquistar la fama se instaló en Suiza para aliviarse de impuestos y nuestros genios mediáticos son los cocineros vascos que pagan a ETA y nada dicen en público ante los asesinatos de sus colegas por el terrorismo.

La buena educación es un empeño social que exige importantes recursos presupuestarios y un debate reflexivo conjunto y muy a fondo a la comunidad. Soy de los que creen que la sociedad debe hacer el mayor de los esfuerzos porque todo el mundo sea finalmente educado y a nadie se le prive de la preparación que le corresponde, según sus circunstancias. Pero también opino que no se debe permitir que ninguno boicotee esa tarea formativa, sea con arrogancia o por desidia. En primer lugar, hay que proponerse educar a todos; después, luchar por educar a quienes más lo necesitan; en último término, no dejar nunca de educar a quienes lo quieren y requieren por hacer un favor a los que se niegan tozudamente a ello. En este punto, me parece muy necesario revisar algunos conceptos pedagógicos que ac-

tualmente gozan del amparo de lo “políticamente correcto”, que en esta ocasión coincide con lo “intelectualmente minusválido”. Creo que educar no es jugar, ni entretener, ni desarrollar las capacidades genialoides o encauzar una creatividad innata con la que se encuentran en la cuna hasta los perezosos o más imbéciles como si fuera el regalo de su hada madrina; es, en cambio, adquirir destrezas, acumular conocimientos, despertar inquietudes activas y aprender formas de convivencia que no impliquen la sumisión acrítica ni mucho menos el capricho refractario del malcriado.

¿Debe ser la educación entonces conservadora? ¡Naturalmente! Toda educación empieza por una reflexión sobre lo que merece ser conservado y transmitido de nuestra cultura. Los maestros deben ser conservadores hoy por rectitud de conciencia para que algunos alumnos puedan mañana ser revolucionarios con conocimiento de causa. Y, por supuesto, los padres no pueden desentenderse de los hábitos de trabajo y de comportamiento que van adquiriendo sus vástagos. He comprobado que cada vez que un grupo de mocosos bárbaros apalean a un indigente mientras lo filman con el móvil o acosan a un compañero hasta el suicidio, resulta que sus padres no sabían nada de la conducta de sus hijos, ni a dónde iban o en qué gastaban su dinero, ni qué compañías frecuentaban... ¡lo único de lo que estaban seguros es de que eran unos chicos o chicas de lo más majo! Con quererles mucho y defenderles frente a maestros y jueces, ya creen haber cumplido su tarea los progenitores A y B... En una palabra, la educación puede ser financiada con recursos públicos, o concertada con empresas privadas o puede incluso ser llevada a cabo en centros de financiamiento sólo privado, pero en cuanto preocupación y tarea social es siempre algo *público*. El planeamiento de sus principales objetivos y del control de su calidad corresponde al conjunto de la sociedad (y en particular a sus representantes en las instituciones), nunca puede ser un asunto privado y caprichoso entre papa, mamá, el nene y la nena. Aunque, naturalmente, tampoco estos últimos puedan desentenderse en modo alguno de sus correspondientes responsabilidades... Los resultados de la buena educación sólo se comprueban a largo plazo y de modo siempre controvertido: por eso los políticos suelen desentenderse de ella... Pero, en cambio, los efectos de la mala educación suelen ser inmediatos y patentes, no sólo entre quienes la reciben sino hasta en los que la ejercen: ésta me parece razón suficiente para que todos abramos bien los ojos y pongamos manos a la obra.





educación
exterior



OFICINAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA EN LATINOAMÉRICA

Consejería de Educación en Argentina

Av. de mayo 1212-1er piso. C1085ABP Buenos Aires, Argentina

Tel.: 5411-4384-3697

educacion.ar@mec.es

Consejería de Educación en Brasil

Av. das Nações, Q-811, Lote 44. 70429-900 Brasilia, Brasil

Tel.: 5561-3244-9865

consejeria.br@mec.es

Consejería de Educación en México

C/ Hegel, 713 Col. Chapultepec-Polanco. 11580 México DF, México

Tel.: 5255-5203-7010

consejeriaeducacion.mx@mec.es

Agregaduría de Educación en Bogotá

Carrera 13ª, 89-53. Santa Fé de Bogotá, Colombia

Tel.: 57-1610-8901

agregaduriaeducacion.co@mec.es

Agregaduría de Educación en Río de Janeiro

Rua Lauro Muller, 116 / 16º andar, sala:1603

Rio de Janeiro, RJ, CEP: 22290-160, Brasil

Tel.: 5511-7731-6072

agregaduria.rio@mec.es

Dirección de Programas en San José de Costa Rica

Plaza del Farolito - Barrio Escalante. San José. Costa Rica

Tel.: 506-257-2919

carlos.mayordomo@mec.es

COLEGIOS ESPAÑOLES PROPIOS Y DE TITULARIDAD MIXTA

Colegio "Parque de España"

Av. del Huerto 119 (2000). Rosario, Santa Fe. Argentina

Tel.: 5434-1424-9844

Colegio Hispano Brasileño "Miguel de Cervantes"

Avda. Jorge Joao Saad 905, Morumbi.

05618-001 Sao Paulo. Brasil. 5511-3779-1800

www.cmc.com.br

Centro Cultural y Educativo Español Reyes Católicos

Calle 129 n°12 A-84

Santa Fé de Bogotá. Colombia

Tel.: 57-1-274 8742

reyescatolicos.co@mec.es

CENTROS DE CONVENIO

Instituto Hispano-Argentino "Pedro Poveda"

Hipólito Irigoyen 763, Vicente López. Buenos Aires, Argentina

Tel.: 5411-4796-7838

info.poveda@poveda.edu.ar

Colegio Español Santa María

Rua Professor Costa Chiabi 15. Barrio Cidade Nova

Belo Horizonte, Brasil

Tel.: 5531-3484-1155

seaep@pucminas.br

Colegio Hispano-Chileno "El Pilar"

Avda. León Juan Luis Díez n° 1987. Curicó, Chile

Tel.: 567-531-9052

hispanochileno@123mail.cl

Liceo Hispanoamericano y Colegio Español "María Reina"

C/ San Pedro de Atacama n° 675, Reñaca Alto. Viña del Mar. Chile

Tel.: 563-2287 00 21

jgarciasm@hotmail.com

Colegio Hispanoamericano "Santiago de Cali"

Avenida 3aC Norte, 35N-55ª. Santiago de Cali 76001, Colombia

Tel.: 572-661-3399

rectoria@colegiohispano.edu.co

Colegio Hispanocostarricense "Calasanz"

C/ Del Más por Menos de San Pedro de Montes de Oca 200 mt.

Norte, Apartado 3182050. San José, Costa Rica

Tel.: 506-283-4730

calasanz@racsa.co.cr

Colegio de España "Padre Arrupe"

Juan Ricardo Salazar Simpson, s/n, Finca El Espíritu Santo.

Soyapango, El Salvador

Tel.: 503-2292-4800

snogales@activaelsalvador.com.sv

Colegio Español de Guatemala "Príncipe de Asturias"

Condominio Villa de Pinabetes, final Boulevard. Apdo. PP 488,

Km.19,5 Ctra a San José Pinula. San José Pinula, Guatemala.

Tel.: 502-6637-3222

tmartinez@intelnet.net.gt

Colegio Hispano Dominicano "San Judas Tadeo"

C/ Fantino Falcó 18, Ensanche Naco. Santo Domingo, Rep. Dominicana

Tel.: 1809-368-0055

sanjudas@verizon.net.do

Colegio y Liceo Español "Miguel de Cervantes Saavedra"

C/ Maipú 1751. Montevideo, Uruguay.

Tel.: 598-2480-2350

colegiocervantes@netgate.com.uy

NACE EN BARAHONA, REPÚBLICA DOMINICANA, EL 24 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 1961.

Estudió en el departamento de arquitectura de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Cursó estudios de grabado en xilografía, serigrafía y de litografía en el Taller de Litografías Bordas, en París, Francia. En su larga trayectoria artística ha realizado exposiciones colectivas e individuales en numerosos países. De los últimos años cabe destacar su participación en exposiciones colectivas como la VIII Bienal de la Habana; Columbus. es, Kuntnerness, Oslo (2003); Curador-Curado, en la Galería Clark de Montreal; Nation Island, Exposición Colectiva RISD Museum, Rhode Island (2004); Blanco y Negro, Galería Varelli de La Romana, República Dominicana; Cuerpo Impropio, Museo de Arte Moderno de Santo Domingo; o Emergencias, exposición inaugural del Museo de Arte contemporáneo de Castilla y León, MUSAC, en León, España (2005). En 2006 presentó TR3 en el Centro Cultural Domínico Alemán de Santo Domingo. Entre sus exposiciones individuales podemos destacar la exposición Postales desde el Paraíso, en Casa de América, Madrid, España (2002); o Trampas II Galerie Confluences de Lyon, Francia (2004).

Ganador del Premio de la Bienal de Artes Visuales E. León Jimenes, de Santiago, República Dominicana en el 2002, del Premio del Público de la Bienal de Artes Plásticas de Santo Domingo en el 2003 y del Premio de instalación de la misma Bienal en el 2005, ha recibido en el mismo año la residencia de artista en París, otorgada por el Gobierno francés.

* * *

“El trabajo de Jorge Pineda se presenta como una relectura de temáticas y disciplinas tradicionales para abordar una plástica personal de marcado contenido social. Partiendo de la sencillez de técnicas como la pintura, el dibujo o el grabado, su obra adquiere una dimensión conceptual al introducir en ella distintos ritos y costumbres populares, que son la base para elaborar una idea de identidad contemporánea en el marco de la cultura urbana actual. Su formación como arquitecto se materializa en un cuidado uso del espacio, a través del cual crea un verdadero diálogo de la obra con su entorno y con el espectador. La reinterpretación de los arquetipos de la sociedad dominicana, así como el análisis de las distintas problemáticas sociales del contexto, es el motor de una reflexión sobre la historia colectiva hispanoamericana conformada a lo largo de sucesivas generaciones. En sus trabajos cobra especial relevancia la presencia del cuerpo humano, como elemento metafórico que permite la identificación social y sexual de una comunidad determinada”.

MiniBIO. Catálogo de la colección del Museo de Arte contemporáneo de Castilla y León.

“Trato de subrayar la condición social del individuo porque uno viene definido por sus referentes y por las condiciones que le rodean. Yo siento que un individuo, independientemente de sus capacidades innatas, depende ante todo de su habilidad para desarrollarlas. Y en este proceso va a influir mucho la condición social, el entorno en el que se despliegan. Para mí es muy importante poner la atención en cómo si bien las libertades individuales son posibles, éstas se desarrollan sólo en sociedades que las fomentan.”

Jorge Pineda, en entrevista en ABC de las Artes y las Letras de 13 de mayo de 2006.





