

Centro para la Investigación e Innovación Educativas de la OCDE (París)

Francesc Pedro **Tendencias internacionales en políticas educativas**

La medida de la calidad del sistema educativo y de las políticas que se aplican establecen la calidad de los aprendizajes de los alumnos y, en última instancia, las competencias adquiridas por el conjunto de la población y el grado de equidad con que se encuentran repartidas. Desde esta premisa, el autor de este artículo, experto de renombre internacional, defiende que los factores que marcan la diferencia están directamente relacionados con el tratamiento adecuado de tres conjuntos de binomios, con los cuales se resumen las tendencias que ya desde ahora determinan la evolución futura de los sistemas educativos: evaluación y autonomía de los centros; evaluación y personalización del aprendizaje; y evaluación y apoyo docentes. Cada uno de estos binomios cuenta con un protagonista y una estrategia propios: alumno-personalización; docente-apoyo; centro-autonomía.

No es muy difícil entrever qué tendencias están marcando ya desde ahora la evolución futura de los sistemas educativos, cosa que todavía es más fácil si el ejercicio se circunscribe estrictamente al ámbito escolar. Al presentar estas tendencias conviene, pero, tener presente dos cosas. La primera es que en todos los países desarrollados la prioridad política fundamental en educación es la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Para una persona ajena a las discusiones educativas esto puede parecer hasta cierto punto sorprendente, y más de uno se debe de pedir como, si no, se puede adjudicar la bondad de las políticas educativas. Pero la verdad sea dicha, este desea-

A menudo se pone el énfasis en la necesidad de aumentar la autonomía de los centros escolares y se tiende a menospreciar el hecho que, para que una mas grande autonomía contribuya decisivamente a la mejora de los resultados de los alumnos es imprescindible acompañarla de mecanismos apropiados de evaluación externa y estandarizada de los resultados de estos aprendizajes.

ble consenso alrededor de qué es el que tiene que contar en materia educativa es, desgraciadamente, reciente. Esto hace que sus implicaciones en algunos ámbitos considerados finos hace muy poco tiempo como absolutamente inabordables, como es el caso de la evaluación de la eficiencia docente, se empiecen ya a entrever como tendencias emergentes. La segunda prevención es que cuando se presentan estas tendencias a menudo se olvida el hecho que son extremadamente inter-dependientes las unas de las otras o, dicho de otro modo, que el que cuenta es que sólo cuando se dan de una forma simultánea en el tiempo o, cuando menos, coordinada se observan mejoras evidentes en los resultados de los alumnos. En ausencia de esta simultaneidad y coordinación se pierde el vínculo entre las tendencias descritas y el éxito escolar.

En todos los países desarrollados la prioridad política fundamental en educación es la mejora de los aprendizajes de los alumnos.

Para dar idea precisamente de esta interdependencia, la selección de tendencias que se presenta seguidamente toma la forma de una serie de binomios que, conceptualmente y prácticamente, conviene no separar. Estos son:

- Evaluación y autonomía de los centros;
- Evaluación y personalización del aprendizaje; y
- Evaluación y soporte docentes.

Evaluación y autonomía de los centros

A menudo se pone el énfasis en la necesidad de aumentar la autonomía de los centros escolares y se tiende a menospreciar el hecho que, para que una más grande autonomía contribuya decisivamente a la mejora de los resultados de los alumnos es imprescindible acompañarla de mecanismos apropiados de evaluación externa y estandarizada de los resultados de estos aprendizajes. Sólo a través de la transparencia que el sistema escolar gana por medio de esta evaluación se puede garantizar que el ejercicio de la autonomía escolar acontece un medio apropiado para mejorar los resultados de los alumnos, y no una finalidad en ella misma.

Existen, pero, algunas cuestiones que permanecen abiertas. Las dos más importantes son el carácter público de estos resultados y, por encima de todo, que se entienda por resultados de los aprendizajes de los alumnos.

La medida de la calidad educativa de un centro la da el valor añadido que confiere a sus alumnos por comparación con otros centros con poblaciones escolares y medios equivalentes.

Lo más importante es de que hablamos cuando hablamos de resultados de los aprendizajes de los alumnos en un contexto de evaluación de centros. La tendencia universal es hacer equivalenter resultados con niveles de competencias de los alumnos, algo bastante más difíciles de medir que los conocimientos. Intuitivamente de seguida se ve que los resultados absolutos de los alumnos de un centro no dan directamente la medida de la calidad del centro sino, más bien, la de sus alumnos. Es muy sabido que, a escala de grupo clase y de escuela, el predictor más importante de los resultados de los alumnos es el suyo estatuto socio-económico, tanto a escala individual como agregada. Por lo tanto, no es necesariamente mejor escuela aquella donde los alumnos obtienen mejores resultados en pruebas estandarizadas, sino aquella que, por comparación con otras escuelas con alumnas de características socio-económicas equivalentes, consigue mejores resultados. Por esta razón, es importante insistir que la medida de la calidad educativa de un centro la mujer el valor añadido que confiere a sus alumnos por comparación con otros centros con poblaciones escolares y medios equivalentes. Por consiguiente, un buen sistema de evaluación es aquel que permite de medir el progreso que los centros hacen en relación con su capacidad de conferir valor añadido a los alumnos.

Para que una mas grande autonomía contribuya decisivamente a la mejora de los resultados de los alumnos es imprescindible acompañarla de mecanismos apropiados de evaluación externa.

Evidentemente, resulta difícil imaginar que una política de ocultación de datos sea justificable en un contexto democrático. Los miembros de la comunidad educativa tienen que tener libre acceso a estos datos, su evolución longitudinal y su significado en el marco de una comparación con centros equivalentes, en beneficio de una mejora de la provisión educativa del centro. Los profesionales de la educación tienen que encontrar en estos resultados una inestimable fuente de datos significativos para la mejora profesional. Las familias tienen que ver una oportunidad para estimar no sólo qué rendimiento se saca de sus impuestos sino, sobre todo, la verdadera calidad educativa del centro escolar donde traen sus hijos.

La medida de la calidad educativa de un centro la da el valor añadido que confiere a sus alumnos por comparación con otros centros con poblaciones escolares y medios equivalentes.

Progresar en el binomio autonomía y evaluación de centros pide una redefinición de las relaciones entre gobierno, currículum escolar y provisión

Los profesionales de la educación tienen que encontrar en estos resultados una inestimable fuente de datos significativos para la mejora profesional.

educativa. Por mucho que cueste, este binomio pide un ejercicio de confianza en los centros y en las comunidades educativas, que en el fondo es tanto como decir en la sociedad civil. Y pide igualmente un abandono de la obsesión reguladora que los gobiernos han tenido sobre el currículum. El papel de los gobiernos tiene que consistir al fijar qué sueño las competencias que los alumnos tienen que lograr en cada nivel o modalidad educativa, generar los mecanismos para evaluar de forma externa y estandarizada los resultados de los alumnos y el valor añadido de cada centro, y apoyar a los procesos de mejora. Esto quiere decir, en última instancia, afirmar los objetivos del sistema y poner los medios para evaluar el logro y para mejorar constantemente. Y dejar en manso de los centros y de las comunidades educativas todas las decisiones relacionadas con la pedagogía y el currículum, así como sobre los aspectos institucionales y organizativos que los tienen que apoyar. Es la profesionalidad docente, enmarcada en el proyecto educativo del centro, la que tiene que responder a la pregunta de como mejorar los aprendizajes de los alumnos, pero es la sociedad, a través de su gobierno, la que tiene que expresar sus expectativas en términos de las competencias a lograr por los alumnos.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la discusión alrededor de la autonomía escolar también pone de manifiesto la necesidad de superar la dicotomía entre escuela pública y escuela privada. A la mayoría de los países desarrollados esta dicotomía prácticamente ha desaparecido porque la escuela privada, estrictamente hablando (la que no recibe financiación pública y no observa las regulaciones del sistema público), ha acontecido minoritaria. En cambio, lo que si se da más, en primer lugar, la diferenciación entre las escuelas de titularidad pública, que en virtud de la autonomía escolar proponen proyectos y estrategias pedagógicas muy diferentes. Y, en segundo lugar, la incorporación de las escuelas de titularidad privada pero con financiación pública a la red escolar en pie de igualdad con las escuelas de titularidad pública, lo cual equivale fundamentalmente a titularidad municipal a la mayoría de los países desarrollados. Implícitamente esto comporta, en definitiva, que para optimizar los beneficios de la autonomía escolar para el conjunto del sistema conviene garantizar que la distinción público-privado no se traduzca en trata-

Sólo a través de la transparencia que el sistema escolar gana por medio de esta evaluación se puede garantizar que el ejercicio de la autonomía escolar acontece un medio apropiado para mejorar los resultados de los alumnos, y no una finalidad en ella misma.

mientos diferentes en términos ni de financiación, ni de gratuidad para las familias.

Evaluación y personalización del aprendizaje

Tanto ha sido hasta ahora el énfasis puesto en la autonomía y la evaluación de los centros que a menudo se ha olvidado que se trata sólo de una estrategia política que tiene sentido cuando busca la mejora de los resultados de los alumnos. La necesidad de considerar el valor añadido como medida del éxito de un centro escolar no puede obviar, pero, que es importante conseguir de cada uno de los alumnos lo mejor de lo mejor en términos de logro de competencias. La vía para hacerlo pasa por la personalización del aprendizaje, que es, en definitiva, un reconocimiento de la individualidad de cada alumno con implicaciones didácticas prácticas. El mejor currículum será siempre el currículum más adecuado a cada alumno en atención a sus necesidades individuales, tal y cómo pregonan las teorías constructivistas.

Nuevamente, pero, es importante darse cuenta que la personalización del aprendizaje, por sí sola, puede abocar en un estado en el cual se genera una cierta laxitud en el alumno, particularmente a la preadolescencia y a la adolescencia. Es decir, hay el riesgo de enfatizar la calidad del proceso pagando el precio del olvido del esfuerzo y de la exigencia. Por esta razón, los países más pedagógicamente avanzados combinan la opción por unas pedagogías de raíz constructivista con mecanismos de evaluación estandarizada del aprendizaje, a menudo externos al aula e incluso en la misma escuela. Y es importante ver que estas evaluaciones tienen una doble implicación: por un lado, son enseres para el diagnóstico de los procesos de enseñanza y aprendizaje porque informan los docentes de los aspectos que hay que mejorar o modificar en este sentido; y, de la otra, no se puede olvidar que a partir del fin de la escuela primaria sueño igualmente informativos para el mismo alumno y las familias y, mas tarde o mas temprano, tienen consecuencias prácticas para su itinerario educativo futuro, particularmente al acabar la escuela obligatoria.

La personalización del aprendizaje, por sí sola, puede abocar en un estado en el cual se genera una cierta laxitud en el alumno.

No hay que decir que esto genera la pregunta, primero, de cual es el punto exacto de equilibrio entre el optimismo pedagógico de raíz constructivista y la presión evaluadora externa. Y la segunda pregunta es si se puede llegar nunca a

Las familias tienen que ver una oportunidad para estimar no sólo qué rendimiento se saca de sus impuestos sino, sobre todo, la verdadera calidad educativa del centro escolar donde traen a sus hijos.

lograr este equilibrio sin una buena dosis de complicidad social, particularmente de las familias sin el apoyo de las cuales la presión evaluadora sobre el alumno puede ser absolutamente irrelevante.

Probablemente no exista un punto de equilibrio de aplicación universal y, justamente a causa de la complejidad social de los procesos educativos, hace falta que cada país encuentre su propio. Pero sí que parece universalmente demostrado que los extremos en este binomio no son buenos. Para empezar, hay países donde se utilizan desde hace decenios expresiones equivalentes a «el infierno de los exámenes» para referirse a la excesiva presión evaluadora sobre los alumnos, para no hablar igualmente otras expresiones que hacen referencia al hecho que «se acaba enseñando sólo aquello que sale en los exámenes». Ambas expresiones, y otras muchas de equivalentes, patentizan el riesgo de considerar la presión evaluadora como una finalidad en ella misma, y no como un mero instrumento de diagnóstico y de acicate. Pero, en el otro extremo, hay también países que son conocidos por su defensa enconada de una escuela sin ninguna presión evaluadora externa -un argumento que patentiza ingenuidad o, abiertamente, desconocimiento desde el punto de vista psicológico, pero que conviene mucho a quienes defienden enconadamente la privacidad del aula. De estos últimos países no hay ningún que en las comparaciones internacionales no se encuentre en una situación de mediocridad. Y no es extraño que sea así porque es lejos de toda lógica pensar que se pueda mejorar sin mecanismos externos y estandarizados de regulación del aprendizaje del alumno a la vista de las competencias que va logrando durante la escolarización.

Evaluación y soporte docentes

El último binomio es, políticamente hablando, probablemente lo más difícil porque pide de una reconsideración no sólo de la profesión sino de la misma profesionalidad docente. En efecto, hasta bien recientemente los modelos predominantes de apoyo a la mejora docente han sido centrados fundamentalmente en la provisión de actividades de formación permanente y de servicios educativos en régimen de oferta abierta. Se esperaba, obviamente, que esta oferta, a menudo centralizada y basada en una lectura aproximativa e indirecta de las necesidades de los centros y de los docentes, cuadraría con la demanda. Todo esto suponía que el docente era quien diagnosticaba sus

Sólo una evaluación basada en la evidencia puede aportar luz al discernimiento de que prácticas docentes puedan ser consideradas buenas practicas, y bajo qué circunstancias, e igualmente qué innovaciones educativas realmente se traducen en mejores condiciones para el aprendizaje de los alumnos.

propias necesidades de desarrollo profesional y se acogía a la oferta existente de recursos para satisfacerla. Pero desde hace unos años se ha empezado, a ver con claridad que el apoyo ciego y universal es ineficiente. En realidad, hay que cambiar la perspectiva sobre la mejora de la profesionalidad docente.

El punto de partida para este cambio recae en la evaluación de las competencias docentes a escala individual y de equipo, pero no en términos teóricos (basándose, por ejemplo, en las calificaciones y titulaciones, o en la experiencia acumulada) sino tal y cómo se pueden ver reflejadas en términos prácticos en el valor añadido que se genera en los alumnos. Afrontar con criterios científicos y profesionales esta evaluación, basada en evidencias empíricas, abre la puerta a la identificación de las buenas practicas y a la generación de los correspondientes incentivos y mecanismos de apoyo para la mejora. Y esta claro que estos mecanismos no tienen por qué ser ofrecidos de forma ciega y universal, sino que, en el contexto de la autonomía escolar, cada centro tendría que tener crédito (también en el sentido financiero del término) para diseñar los tipos de apoyos, tanto en términos de formación como de servicios, que mejor pueden responder a sus necesidades de mejora.

Hay que cambiar la perspectiva sobre la mejora de la profesionalidad docente.

La discusión alrededor de la evaluación de la eficiencia docente -un término seguramente más agradecido que el de productividad docente- también patentiza un déficit en la definición de otros conceptos considerados profesionalmente capitales, como son ahora el de buenas practicas o el de innovación docente, y su relación con la mejora de los aprendizajes de los alumnos. Sólo una evaluación basada en la evidencia puede aportar luz al discernimiento de que prácticas docentes pueden ser consideradas buenas practicas, y bajo qué circunstancias, e igualmente qué innovaciones educativas realmente se traducen en mejores condiciones para el aprendizaje de los alumnos.

Mas a fondo, la evaluación docente también tiene que ser considerada como una oportunidad para poner encima de la mesa la cuestión de los incentivos al trabajo bien hecho. Es una cuestión importante que, todavía irresuelta, se encuentra a la raíz de la desmoralización de proporciones significativas de los docentes, particularmente a los países desarrollados. La variedad de incentivos que pueden ser utilizados como elementos de reconocimiento y de motivación profe-

El mejor currículum será siempre el currículum más adecuado a cada alumno en atención a sus necesidades individuales

La evaluación es sólo la mitad de la receta, pero la mitad al fin y al cabo.

sional es extremadamente amplia: desde incentivos financieros con implicaciones salariales hasta otros que sueño mas intangibles pero tanto o mas apreciados por los profesionales, como se ahora el caso del tiempo, de las oportunidades para innovar o para fortalecer los intercambios con otros profesionales y centros. Y, no hay que decirlo, no hay nada mas peligroso que otorgar incentivos universales, porque al acontecer masivos dejan de ser incentivos.

Este es, entonces, el reto: conseguir que la calidad docente se mida tomando como punto de partida los aprendizajes de los alumnos, utilizando como criterio fundamental el valor añadido, en ninguna parte de hacerlo centrándose exclusivamente en las calificaciones o la formación recibida. Sólo un golpe se ha llevado a cabo una evaluación de las competencias profesionales tiene sentido formular opciones de apoyo y de desarrollo profesional, el éxito de las cuales se medirá a su vez en términos de modificación de las practicas docentes y de mejora de los resultados de los alumnos.

La evaluación docente también tiene que ser una oportunidad para poner sobre la mesa la cuestión de los incentivos al trabajo muy hecho.

No es extraño que en este contexto se levanten voces en algunos países que critican la orientación, los contenidos y la duración de la formación inicial, la cual configura por excelencia la identidad profesional docente y, por consiguiente, en más de un sentido se encuentra a la raíz de la cuestión. Estas críticas apuntan tres frentes diferentes: el primero, como conseguir que la profesión docente atraiga a los jóvenes mas calificados académicamente; el segundo, la relevancia práctica de la actual formación para resolver los retos docentes reales al aula; y el tercero, de excesiva confianza en el poder de las teorías para orientar la práctica profesional.

Por eso ya hace tiempo que se plantea la necesidad de reconsiderar los modelos de formación inicial, singularmente en tres líneas simultáneas: ser mucho mas selectiva, otorgar un papel mas grande a la evidencia empírica como fuente de conocimiento para la toma de decisiones docentes en el ejercicio de la práctica profesional y, finalmente, aumentar el carácter profesionalizador de la formación inicial, desplazando el *locus* de la formación de los centros y facultades a los centros escolares, transformando esta formación inicial en una formación verdaderamente dual, en el sentido que este término tiene en el ámbito profesionalizador.

Hay también países que son conocidos por su defensa enconada de una escuela sin ninguna presión evaluadora externa, un argumento que patentiza ingenuidad o, abiertamente, desconocimiento desde el punto de vista psicológico, pero que conviene mucho a quienes defienden enconadamente la privacidad del aula. De estos últimos países no hay ninguno que en las comparaciones internacionales no se encuentre en una situación de mediocridad. Y no es extraño que sea así porque esta lejos de toda lógica pensar que se pueda mejorar sin mecanismos externos y estandarizados de regulación del aprendizaje del alumno a la vista de las competencias que va logrando durante la escolarización.

Conclusión

A escala internacional, los debates políticos sobre la educación tienden a centrar la atención en como mejorar los resultados de los aprendizajes de los alumnos. Existe una gran coincidencia en afirmar que la medida verdadera de la calidad de un sistema educativo la da calidad de los aprendizajes de los alumnos y, en un horizonte mas largo, la de las competencias adquiridas por el conjunto de la población y el grado de equidad con que se encuentran repartidas. Por lo tanto, la medida de la bondad de las políticas educativas la da su impacto sobre estos aprendizajes.

Hoy en día ya se está bien lejos de parámetros de medida de la calidad educativa que sólo se centraban en aspectos vinculados al esfuerzo inversor. Es muy sabido que en los países desarrollados la calidad de los aprendizajes de los alumnos no correlaciona linealmente con la inversión escolar, lo cual demuestra que, a partir de un determinado nivel de gasto (lo de los países europeos), cuenta mucho más como se gasta que no cuánto se gasta. Igualmente, también parece universalmente aceptado a partir de las evidencias empíricas que la medida del grupo-clase, cuando menos en el marco de una comparación internacional restringida a los países desarrollados, tampoco hace la diferencia. Qué hace, entonces, la diferencia?

En los países desarrollados la calidad de los aprendizajes de los alumnos no correlaciona linealmente con la inversión escolar.

La diferencia la hacen los binomios que se han presentado. Aunque cada uno de ellos tiene como diana un sujeto diferente (el alumno, el docente y, el centro), y pregona una estrategia diferente (personalización, apoyo y autonomía), todos tres comparten este mismo énfasis en la mejora de los aprendizajes de los alumnos reflejado en la repetición del término clave: evaluación. Y la verdadera lección que hay en estos binomios se que la evaluación es sólo la mitad de la receta, pero la mitad al fin y al cabo.

Parece universalmente aceptado a partir de las evidencias empíricas que la medida del grupo-clase, cuanto menos en el marco de una comparación internacional restringida a los países desarrollados, tampoco hace la diferencia.

Los miembros de la comunidad educativa tienen que tener libre acceso a estos datos, su evolución longitudinal y su significado en el marco de una comparación con centros equivalentes.