



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.

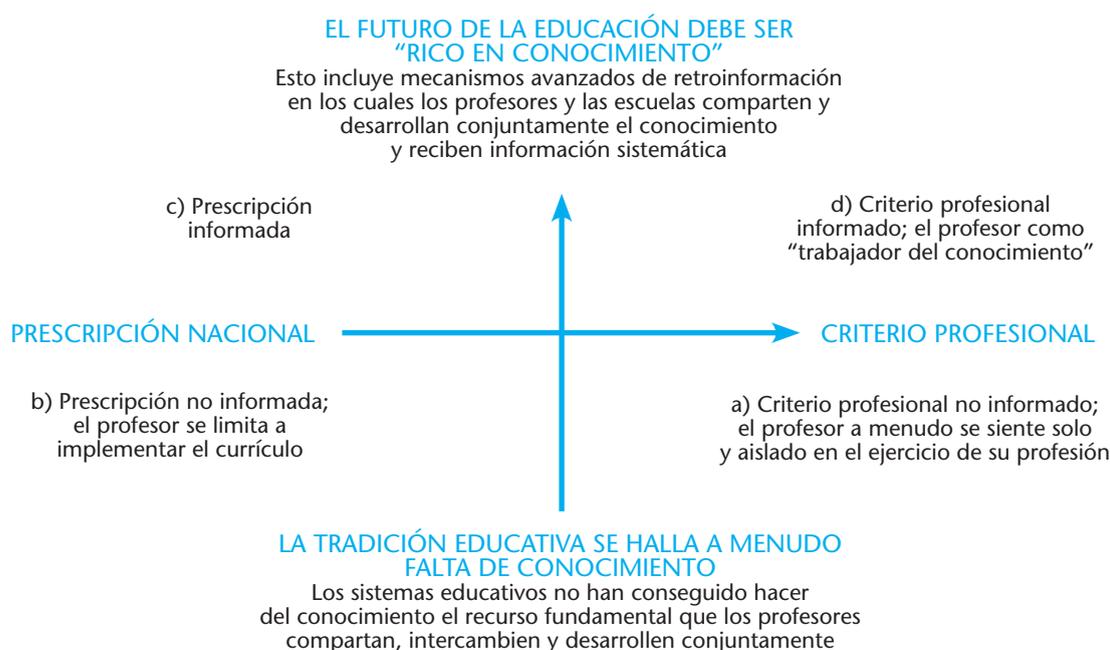
Los 30 países pertenecientes a la OCDE, y más de otros 20 países, están utilizando el PISA para obtener una perspectiva externa sobre sus propios sistemas educativos. Todos ellos pueden verse espolcados por ciertos aspectos del rendimiento de los demás para elevar sus propias expectativas, y muchos han 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.

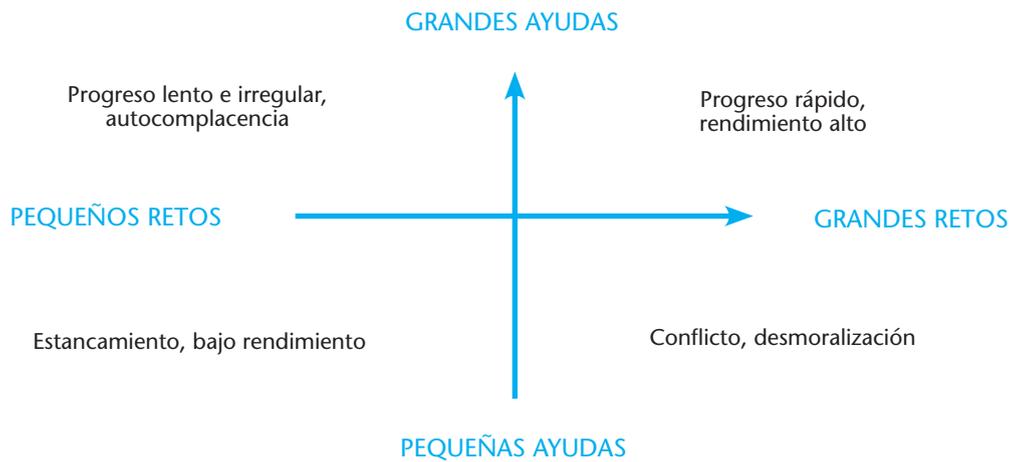
Los países difieren también en las formas que adopta la publicación de los resultados de las valoraciones de los sistemas escolares. En Canadá, por ejemplo, las provincias informan de sus resultados a distintas escalas, desde el propio nivel provincial hasta el nivel del alumno individual (en estudios 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.