

PERSPECTIVAS

revista trimestral
de educación comparada

NUMERO **120** EINTE

DOSSIER 37(100)

LA AUTONOMIA

DE LA ESCUELA

EVALUACION

REDACTORES INVITADOS:
NORBERTO BOTTANI
Y BERNARD FAVRE



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXXI, n° 4, diciembre 2001

OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

Perspectivas se publica también en las lenguas siguientes:

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINO

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

FRANCES

PERSPECTIVES

revue trimestrielle d'éducation comparée

ISSN: 0304-3045

INGLES

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

RUSO

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Los precios y las condiciones de suscripción a *Perspectivas* figuran en el formulario que encontrará al final de este número. Para las ediciones en las diferentes lenguas, envíe el formulario de suscripción:

- al agente de ventas de las publicaciones de la UNESCO en su país (véase la lista de agentes al final de este número);
- o bien al servicio de suscripciones de *Perspectivas*: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).

NUMERO CIENTO VEINTE

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada
Vol. XXXI, n° 4, diciembre 2001

EDITORIAL

Algunos aspectos de la dinámica del cambio educativo
autonomía de la escuela,
evaluación y contextualización

Cecilia Braslavsky 521

DOSSIER: LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

- | | | |
|---|--|-----|
| Introducción al <i>dossier</i> | Norberto Bottani
y Bernard Favre | 525 |
| El dispositivo de indicadores
para la gestión de los establecimientos
de enseñanza secundaria (IPES) en Francia | Philomène Abi-Saab
y Patrick Alt | 535 |
| La utilización de las medidas del “valor añadido”
en la evaluación escolar en Inglaterra | Lesley Saunders | 551 |
| La autoevaluación de las escuelas
en los Países Bajos:
desarrollo del material ZEBO | Maria A. Hendriks
Simone Doolaard
y Roel J. Bosker | 569 |
| Análisis de funcionamiento, evaluación
y autoevaluación de las escuelas:
el caso de las escuelas primarias de Ginebra | Bernard Favre | 587 |
| Las escuelas autogestionadas y la contabilidad
en Nueva Zelanda | Edward B. Fiske
y Helen F. Ladd | 607 |
| Política de rendimiento de la educación en Sudáfrica:
autonomía, rendición de cuentas y evaluación | Jonathan D. Jansen | 625 |
| La evaluación de las escuelas en Chile: el caso del SNED | Juan Casassus | 639 |
| La autonomía escolar
y la evaluación educativa en México | Sylvia Schmelkes | 651 |

TENDENCIAS/CASOS

- | | | |
|--|----------------|-----|
| La educación moderna en Afganistán | Saif R. Samady | 663 |
| La educación, la esperanza y los niños de Afganistán | Max Grantham | 681 |

PERFILES DE EDUCADORES

- | | | |
|-------------------------------|------------------|-----|
| Basil Bernstein (1924-2000) | Alan R. Sadovnik | 687 |
| Índice del volumen XXXI, 2001 | | 705 |

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores, y no necesariamente la de la UNESCO o de la redacción.

Las denominaciones empleadas en *Perspectivas* y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, por parte de la Secretaría de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Se ruega dirigir toda correspondencia relativa al contenido de la revista *Perspectivas* a la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.

Para mayor información sobre la Oficina Internacional de Educación, sus programas, actividades y publicaciones, véase la página principal de la OIE en Internet: <http://www.ibe.unesco.org>

Sírvase enviar la correspondencia concerniente a las suscripciones a: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be

Publicado en 2001
por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP
(Francia)

Impreso por SADAG, Bellegarde (Francia)

ISSN: 0304-3053

© UNESCO 2001

PERSPECTIVAS COMITE EDITORIAL

DIRECTORA DEL COMITE

Cecilia Braslavsky

MIEMBROS DEL COMITE

Cesar Birzea

Norberto Bottani

Mark Bray

Antonio Guerra Caraballo

Lawrence D. Carrington

Elie Jouen

Kenneth King

P.T.M. Marope

Mamadou Ndoeye

Fernando Reimers

Bikas C. Sanyal

Buddy J. Wentworth

Yassen N. Zassoursky

Muju Zhu

REDACCION

DIRECTOR DE EDICION: John Fox

REDACTORA ADJUNTA: Nadia Sikorsky

ASISTENTE DE REDACCION:
Brigitte Deluermoz

REDACCION ESPAÑOLA:
José María Domínguez

REDACCION FRANCESA: Guy-Claude Balmir,
Françoise Bouillé

REDACCION INGLESA: Dave Rosso

EDITORIAL

ALGUNOS ASPECTOS DE

LA DINAMICA

DEL CAMBIO EDUCATIVO:

AUTONOMIA DE LA ESCUELA,

EVALUACION

Y CONTEXTUALIZACION

Cecilia Braslavsky

La construcción de las escuelas modernas y de los sistemas educativos nacionales fue posible gracias a dos paradigmas de gestión y política educativa. El primero fue el paradigma “comunal”, y el segundo el paradigma “estatalizador”. Ambos estuvieron presentes en todo el Occidente, en ocasiones en pugna abierta y en otras en interacción más o menos productiva.

El paradigma “comunal” predominó en el mundo anglosajón. En Inglaterra y en Holanda, por ejemplo, las escuelas fueron creadas por las iglesias parroquiales en estrecha relación con la vida local. Una vez en funcionamiento, las municipalidades establecieron en las ciudades más prósperas del norte europeo y también en el norte de Italia o en la misma Francia del siglo XVI establecimientos laicos en competencia con los eclesiásticos. Este paradigma fue aún más relevante en la dinámica de creación y expansión de la educación norteamericana. Expresado en la jerga profesional actual, podría decirse que aquel fue un modelo de tipo *bottom-up* (de abajo arriba)

El paradigma “estatalizador” predominó a partir del siglo XVIII en los grandes Estados nacionales, ya sea los primeros de tipo feudal o los más tardíos que utilizaron al Estado para la modernización capitalista e industrial, tales como los Estados absolutistas de España y Francia o las repúblicas francesas de los siglos XVIII al XX. Expresado también en jerga profesional, puede afirmarse que aquel fue un modelo de tipo *top-down* (de arriba abajo).

En el paradigma “comunal” predominaba una lógica de toma de decisiones afín a lo que hoy se considera la “micropolítica”. Las escuelas tomaban una enorme cantidad de decisiones referidas a qué y a cómo enseñar. Decidían, por ejemplo, los planes y programas de estudio sin grandes sobredeterminaciones de los poderes públicos. Dado el gran poder de la escuela, las interacciones entre sus actores eran – y siguen siendo – muy relevantes. Casi se podría decir que eran mandantes respecto de las instancias superiores. Pero en ese paradigma las comunidades fueron progresivamente construyendo a lo largo de los siglos también una sociedad civil fuerte, que tejió en una misma trama diferentes comunidades locales a través de presencias, diálogos y debates.

Inspirándose en los éxitos de los desarrollos del paradigma “comunal” hacia sociedades civiles fuertes con Estados a su servicio y – también – en las críticas libertarias a los efectos no deseados del paradigma “estatalista” en términos de limitar la creatividad pedagógica de los maestros y profesores, numerosos pensadores y organismos propusieron en los años ochenta y los años noventa el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas como una manera de superar los problemas educativos. La propuesta de fortalecimiento de la autonomía de la escuela fue acompañada de propuestas de fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de los resultados de aprendizaje de los alumnos. El *dossier* central de este número de *Perspectivas* presenta diversas experiencias de funcionamiento de la ecuación autonomía escolar-evaluación de logros de los alumnos.

Probablemente el principal aprendizaje de esas dos décadas sea que en la búsqueda de alternativas es necesario combinar componentes de gestión de abajo hacia arriba (por ejemplo, a través del fortalecimiento de la autonomía escolar) y otros de arriba hacia abajo (por ejemplo, ciertas formas de evaluación homogénea que permitan comparar niveles de aprendizaje).

Pero, más aún, probablemente haya llegado el momento de salir de la trampa de dialogar o debatir entre un modelo de tipo *top-down* y otro de tipo *bottom-up*. En efecto, actualmente están a disposición los medios técnicos para intentar construir un modelo en red, que utilice las oportunidades de las nuevas tecnologías. Su sentido sería poner diversos niveles de gestión en una interacción mucho más intensa y redefinirlos como cooperantes (no como mandatarios y servidores) de procesos en los que intervengan todas las instituciones existentes en forma articulada y productiva. La pregunta que surge es cuáles son las competencias necesarias para crearlo, si están o no en los actores y – si no lo están – cómo promoverlas.

En este sentido, resulta particularmente importante tener siempre presente las características de cada contexto. Los dos artículos que se publican en este número de *Perspectivas* sobre la educación en Afganistán recorren su pasado y su presente y dan cuenta de que ninguna teoría abstracta acerca de los modelos de gestión es buena y válida en todo lugar. Puede haber criterios generales que orienten el pensamiento de una época, pero éstos deben ser siempre interpretados y revisados en cada caso y a la luz de sus peculiaridades. ¿Cómo comenzar la reconstrucción educativa en Afganistán? ¿Qué nos enseña su historia, las experiencias presentes, los esfuerzos de combinación de autonomía y evaluación en otros lugares del mundo?

Ésas y otras preguntas podrán ayudar a los actores concretos de ese contexto a encontrar sus respuestas.

Este número de *Perspectivas* concluye con un perfil de Basil Bernstein, reconocido como uno de los más eminentes sociólogos del mundo. Su obra pionera realizada durante las cuatro últimas décadas ha esclarecido nuestra comprensión de las relaciones entre economía política, familia, lenguaje y escolarización. Mientras que sus primeros trabajos exploraban las relaciones entre la división social del trabajo, la familia y la escuela, y de qué manera afectaban esas diferencias al aprendizaje, sus obras más tardías sobre el discurso pedagógico, la práctica y las transmisiones educativas han conducido a una teoría de los códigos sociales y educativos y de su efecto sobre la reproducción social.

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

INTRODUCCION

AL DOSSIER

Norberto Bottani y Bernard Favre

El tema de la evaluación ocupa actualmente un lugar primordial en las políticas de enseñanza y en la investigación educativa¹. Este interés por la evaluación no es nuevo. Los sistemas de enseñanza difícilmente pueden escapar a “la exigencia” de evaluación. Durante mucho tiempo esta exigencia se centraba en la actividad de los

Versión original: francés

Norberto Bottani (Suiza)

Director del Servicio de Investigación Educativa (SRED) de Ginebra. Ha enseñado pedagogía en la Suiza italiana antes de contribuir a la elaboración de una política nacional de investigación en materia de educación y a la expansión de las actividades internacionales helvéticas. De 1976 a 1997 fue responsable de programas de investigación en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde dirigió el programa dedicado a los indicadores internacionales de la enseñanza. Dirigió la colección “Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE” y realizó la primera edición de *Analyse des politiques éducatives* [Análisis de las políticas educativas]. Las políticas de la educación son, en efecto, su principal ámbito de interés. Autor en colaboración de una compilación titulada: *In pursuit of equity in education: using international indicators to compare equity policies* [En busca de la equidad en la educación: la utilización de indicadores internacionales para comparar las políticas en materia de equidad], 2001. Asimismo, ha publicado en Italia *Professoressa, addio!* [¡Adiós, profesora!], 1994. Correo electrónico: norberto.bottani@etat.ge.ch

Bernard Favre (Suiza)

Investigador en sociología de la educación en el Servicio de Investigación Educativa (SRED) de Ginebra. Sus trabajos han versado sobre la evaluación de las innovaciones escolares, las relaciones entre las familias y la escuela y el análisis de las comunidades escolares. Actualmente colabora en el análisis de la reforma de la enseñanza primaria en Ginebra y en una investigación sobre la socialización escolar y extraescolar de los niños y los jóvenes en un municipio popular del cantón de Ginebra. Entre sus publicaciones recientes cabe señalar: *Les écoles primaires genevoises* [Las escuelas primarias ginebrinas] (de próxima aparición), en colaboración con Françoise Osiek. Correo electrónico: bernard.favre@etat.ge.ch

alumnos, es decir, en su aprendizaje y, en menor medida, en la de los docentes, o sea, en su aptitud para enseñar. Sin embargo, desde hace unos veinte años, se ha producido una evolución en un doble sentido: por una parte, la evaluación ha trascendido los círculos escolares para transformarse en un tema político de primera importancia; por otra, ha pasado de los alumnos y los docentes, digamos, de las personas consideradas individualmente, a los establecimientos, los sistemas y las políticas de formación.

El “efecto establecimiento”

Por lo que se refiere a los establecimientos, tanto la idea como la realidad de un “efecto establecimiento” no se reconocieron de entrada. A fines de los años sesenta, James Coleman² y Christopher Jencks³ pusieron en duda la posibilidad de modificar la distribución de los resultados escolares actuando sobre variables propias de la escuela, como el tamaño de la clase, la cantidad de horas de enseñanza, el nivel de competencias de los docentes o la organización de las escuelas. Según Jencks:

las diferencias entre escuelas tienen efectos más bien mínimos a largo plazo [...] y la eliminación de esas diferencias entre las escuelas no tendría casi ningún efecto en la reducción de las desigualdades entre adultos. Incluso la eliminación de las diferencias entre la duración de la escolaridad de los individuos tendría poca influencia en la reducción de dichas desigualdades⁴.

Estas conclusiones, que minimizan los efectos de las diferencias entre escuelas sobre los resultados, no suscitaron la unanimidad y fueron el punto de partida de una larga serie de estudios que abrieron “la caja negra” de los establecimientos. Los investigadores entraron en las escuelas no para evaluar a los alumnos, sino para ver lo que ocurría realmente en los establecimientos, observar su funcionamiento y descubrir los factores que tenían incidencia en los resultados de los alumnos. El hecho de abrir “la caja negra” permitió definir ciertas variables que, con toda certeza, tienen un efecto positivo en los aprendizajes.

Elaborado en el contexto de las críticas que provocaron los trabajos de Coleman y Jencks, el estudio de Michèle Rutter y sus colaboradores B. Morgan, P. Mortimer y G. Houston sobre los efectos de las escuelas secundarias en Inglaterra⁵ constituye una etapa importante, una referencia obligatoria en la historia de la evaluación de los establecimientos. Los investigadores británicos demuestran en ese estudio que la incidencia de la calidad de los establecimientos escolares sobre los resultados de los alumnos está lejos de ser insignificante. Así, se abre un nuevo campo en el que se trabajará sobre todo en los años ochenta, en particular gracias a la corriente de investigación sobre “calidad y desarrollo de las escuelas”⁶ y sobre las escuelas eficaces. El proyecto ISIP (International School Improvement Project) de la OCDE⁷ se inscribe plenamente en esta corriente y contribuirá mucho a su desarrollo.

Las colecciones editoriales sobre las prácticas escolares recomendables constituyen uno de los productos sorprendentes de esos estudios acerca de la calidad y la eficacia de las escuelas. Dichas series aparecieron para difundir “la buena nueva”, es decir, para divulgar entre los profesionales las soluciones de las que se podía afirmar que conducían a una enseñanza mejor, según los resultados de la investigación. *What works*⁸, folleto en el que se explicaba qué era lo que daba resultados, fue uno de los primeros ejemplos. El CERES, centro de la OCDE para la investigación y la innovación en materia de enseñanza, retomó la idea algunos años más tarde, con la publicación de informes en una colección titulada “Des innovations qui marchent” (Innovaciones eficaces). A fines de los años noventa, la OIE prosiguió ese trabajo con la publicación de su Serie de Prácticas Educativas⁹.

Estos treinta años de investigación sobre los establecimientos escolares terminaron por producir un volumen considerable de datos y análisis que atrajeron la atención sobre el funcionamiento de las escuelas, proporcionando elementos que condujeron a su vez a modificar los esquemas de interpretación inspirados en los resultados de la enseñanza, así como las modalidades de aprendizaje de los alumnos. Como lo resume Ballion:

los trabajos que se inscriben en la línea de investigación de la “escuela eficaz” revelan que ese nivel [el del establecimiento] permite no sólo determinar factores de eficacia diferencial, al explicar por ejemplo que establecimientos que presentan variables contextuales y de composición idénticas obtengan resultados desiguales, y que dentro de un mismo establecimiento, de una misma escuela primaria, existan docentes eficaces y otros que no lo son, como lo demuestra un reciente estudio francés; pero también que el establecimiento, aunque no sea el único, debe ser considerado como un nivel pertinente en cuanto a la acción de optimización¹⁰.

Así, las escuelas han dejado de ser un mundo misterioso, protegido de las miradas indiscretas y curiosas, en el que los docentes tienden a encerrarse para defender su misión. Asimismo, estas investigaciones transformaron la representación de los establecimientos escolares que no son ya considerados como “unidades de producción”, sino como comunidades educativas, organizaciones donde se produce el aprendizaje y actúan equipos profesionales.

Del conocimiento de los establecimientos a su evaluación

La historia del debate sobre la evaluación de los establecimientos es relativamente breve. Podemos, por ejemplo, darnos cuenta de ello al releer el informe del grupo de trabajo sobre la evaluación del sistema de formación inicial que redactó Robert Ballion en el marco de los trabajos de la comisión sobre educación, formación e investigación del décimo plan de orientación de la política educativa en Francia, publicado en 1991¹¹. En ese informe, la referencia a la evaluación de los establecimientos se limita a un párrafo titulado: “L’évaluation des unités de production” [La evaluación de las unidades de producción]. El establecimiento escolar se presenta

como una unidad de producción, es decir, como “una entidad que genera su propia funcionalidad”; ya no puede ser pues concebido “como un simple agregado de individuos”¹², puesto que tiene su propia eficacia. En la *International encyclopaedia of educational evaluation*, publicada en 1990, no se aborda el tema de la evaluación de los establecimientos¹³.

No obstante, este nuevo enfoque del establecimiento introdujo la idea de que tan importante como la evaluación de las actuaciones individuales (de alumnos y de docentes) es la evaluación de los sistemas de enseñanza en sí mismos, es decir, la evaluación de las actuaciones de los alumnos tomados como un conjunto y la apreciación de la calidad de los establecimientos escolares. Por otra parte, inscrita como está en la corriente de “la calidad y el desarrollo de las escuelas”, esta evaluación pretende ser ante todo “formadora”; no se trata de clasificar ni de sancionar los establecimientos, sino de brindar a los profesionales las herramientas que les permitan reflexionar sobre sus prácticas. Como apunta J. L. Derouet, el interés de las evaluaciones de los establecimientos radica en que pueden transformarse en una herramienta al servicio de la vida que en ellos se desarrolla, por ejemplo “como búsqueda de una cierta paz civil dentro del establecimiento en un contexto dividido por luchas entre clanes”, o bien como un instrumento “de integración cultural en determinada comunidad”¹⁴. La evaluación puede sensibilizar al personal docente sobre sus carencias de conocimientos, sobre las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la escuela, etc.

Temores y riesgos ligados a la evaluación de los establecimientos

El auge de la producción de indicadores de la enseñanza a partir de los años noventa no hizo sino incrementar el interés por esos parámetros, al tiempo que introdujo en el campo de la investigación y la política una nueva dimensión que antes sólo se abordaba con extrema prudencia. Se trata de la comparación entre establecimientos, de la variación dentro de los establecimientos y entre establecimientos, así como de las diferencias de resultados al comparar sistemas de enseñanza. A esto hay que agregar el hecho de que en numerosos países la evaluación de los establecimientos se impuso en el contexto de reformas que favorecían su autonomía. Lo que estaba en juego en esas reformas¹⁵ – libertad de elección de la escuela, bonos de formación, liberalización de los modos de gestión de los sistemas escolares – ciertamente reforzó la exigencia de conocimientos sobre la naturaleza, las prescripciones y el funcionamiento de las escuelas, pero confirió a la evaluación, al menos en una primera etapa, un carácter tanto de sanción como de instrumento destinado a mejorar los establecimientos.

Esta evolución provocó expectativas y temores más o menos fundados respecto de las evaluaciones. Si bien, de un modo general, existe acuerdo sobre la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de la enseñanza y no sólo de los alumnos considerados individualmente, subsisten desacuerdos importantes en cuanto a la naturaleza y a las modalidades de los procedimientos que se deben adoptar. La multiplica-

ción de las experiencias y de los programas de evaluación ha aclarado el debate sólo en parte. Las modalidades y los efectos de la evaluación dividen a los científicos. Los docentes, por su parte, desconfían: no basta, para convencerlos, con inventar o proponer formas asequibles de evaluación, con militar a favor de la evaluación formadora o ilustrar las ventajas y méritos de la autoevaluación respecto de cualquier forma de evaluación externa. La evaluación ha sido diabolizada. En los países en los que las prácticas de evaluación son muy poco definidas, como por ejemplo en los Estados Unidos de América, la mayoría de los docentes afrontan los tests y cuestionarios como una obligación, y podemos suponer que buena parte de ellos, de poder hacerlo, no responderían.

La evaluación de los establecimientos se implanta actualmente, pues, en un clima marcado por la desconfianza, la duda y el escepticismo. En este *dossier* se ha querido ofrecer un panorama de la evolución de la situación en este ámbito. En cierto sentido, complementa el que se dedicó a la evaluación de los sistemas de educación en el vol. XXVIII, n° 1 de *Perspectivas* (marzo de 1998), donde en cierto modo este tema ya se había anunciado¹⁶.

En los artículos reunidos en este *dossier* se exploran, en parte, las pistas de investigación interesantes que se perfilan. Con todo, no hay que engañarse: como afirmábamos más arriba, la evaluación de los establecimientos escolares puede también explotarse para regular el mercado de la educación y estimular la competencia entre las escuelas. Los textos que se presentan aquí no se prestan a esta utilización, e incluso en ellos se llama la atención sobre esta desvirtuación que hace peligrar la transformación de las escuelas en lugares privilegiados de aprendizaje y desarrollo de los alumnos.

El dossier que proponemos

El *dossier* que presentamos reúne dos categorías de textos: a) artículos que se refieren a situaciones europeas y en los que se describen modos de evaluación de los establecimientos coherentes con su autonomía; y b) contribuciones que ilustran la forma en que la autonomía de los establecimientos se conjuga con su evaluación en cuatro contextos nacionales distintos.

Huelga decir que, para tener éxito, toda operación de evaluación de los establecimientos ha de obtener la adhesión de los docentes, cualesquiera que sean, por otra parte, el tipo y las modalidades de evaluación adoptados. El abanico de métodos de evaluación es tal hoy en día que se puede contemplar la posibilidad de recurrir a uno u otro a condición de dominar su alcance, sus límites, riesgos, ventajas e inconvenientes. Hay algo, sin embargo, de lo que no se podrá jamás prescindir si queremos que la evaluación contribuya a mejorar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes: la confianza de los docentes. Si éstos no están convencidos del interés que la evaluación y sus beneficios revisten para ellos, es decir, para su práctica profesional, se corre el riesgo de malgastar recursos, perder tiempo y producir datos e indicaciones erróneos. La evaluación de los establecimientos no puede realizarse sin los docentes. Es importante tener presente el verdadero alcance de este

axioma elemental, sobre todo cuando sabemos que la convicción de los docentes sobre los beneficios de la evaluación dista mucho de ser sólida y que en general ésta, a pesar de todos los progresos que se han realizado, particularmente durante las últimas décadas, no se ha integrado aún en las prácticas de enseñanza ni, por lo tanto, en la gestión de los establecimientos. En todos los artículos de este *dossier* se pone de relieve la misma exigencia: ¿Cómo conciliar los dispositivos de evaluación con las preocupaciones de los docentes? ¿Cómo concebir evaluaciones que obtengan la adhesión de los agentes de la enseñanza? ¿Qué ocurre cuando, forzando la mano, se aplican a los establecimientos prácticas de evaluación que no consideran las expectativas de los docentes, que no tienen en cuenta sus preocupaciones profesionales cotidianas? ¿A qué experiencias podríamos remitirnos para apreciar los factores de éxito y de fracaso de los dispositivos de evaluación? ¿Existe una relación manifiesta entre las tipologías de evaluación y los comportamientos de los docentes?

En el artículo de *Abi-Saab y Alt*, que abre la sección europea del *dossier*, se describe la experiencia de los indicadores de establecimientos de enseñanza secundaria (IPES) en Francia. En él se propone, entre los casos que se documentan en este *dossier*, la articulación más estrecha posible entre un organismo exterior a los establecimientos y estos últimos. Se brinda a las escuelas datos específicos del establecimiento, tratados estadísticamente, reunidos en un juego básico de indicadores esenciales, junto con una aplicación informática especial a fin de que sirvan como referencias adecuadas para ayudar a los docentes y a los jefes de establecimientos en el análisis de sus actuaciones.

En el mismo sentido, en el texto de *Saunders* se presentan los estudios realizados en el Reino Unido para medir el valor añadido de los establecimientos, es decir, para corregir y relativizar los datos brutos de las evaluaciones integrando las variantes específicas de un establecimiento determinado. Este enfoque responde a una necesidad de justicia: no es posible considerar en un plano de igualdad establecimientos cuyas diferencias, por diferentes razones, son de todos conocidas. Enseñar en una escuela de una zona damnificada no es lo mismo que enseñar en una escuela situada en un barrio acomodado: los alumnos disponen de un capital cultural y social diferente, los establecimientos no tienen la misma dotación y el propio personal varía mucho de una escuela a otra. Es menester, pues, tomar en cuenta estos parámetros cuando se evalúa un establecimiento. Saunders resume las características del enfoque basado en el valor añadido y formula recomendaciones empíricas sobre el cálculo y el uso de dicho valor. Por otra parte, señala las maneras en que las escuelas pueden aprovechar los datos sobre su valor añadido, previamente calculados por centros especializados y puestos a su disposición. Las experiencias francesa y británica, aunque inspiradas en teorías diferentes, guardan cierta similitud pues en ambas se transmiten a los establecimientos informaciones estadísticas elaboradas “a medida” que deberían o podrían alimentar el trabajo de autoevaluación que en ellos se realiza.

Con las experiencias neerlandesa y ginebrina descritas en los textos de *Hendriks et al.* y de *Favre* se pasa a la etapa de las prácticas de evaluación interna y de la des-

aparición de los órganos externos especializados que proveen datos adecuados. El proyecto ZEBO intenta, en efecto, aportar instrumentos creíbles y válidos al enfoque de autoevaluación. En otros términos, no basta con realizar autoevaluaciones, sino que es indispensable que éstas sean sólidas desde un punto de vista científico y eviten la improvisación y los criterios aproximados. La cuestión es entonces saber qué herramientas deben poseer los establecimientos para dominar la operación de evaluación en su totalidad, explotando las potencialidades que la autonomía puede liberar en el seno de las colectividades escolares. La solución consiste en garantizar al establecimiento el control de los instrumentos, en permitir que se apropie de su sentido y de su uso. En la experiencia neerlandesa son los agentes del establecimiento – dirección, docentes, alumnos – quienes definen las informaciones que se deben obtener, quienes las recaban y las tratan.

El estudio ginebrino que describe *Favre* se sitúa en el contexto de una reforma general de la enseñanza primaria en el cantón de Ginebra. No obstante, atañe a una fase anterior a las prácticas de evaluación y autoevaluación. El análisis pierde aquí toda dimensión instrumental, pero adquiere una densidad y una amplitud que los ejercicios precedentes no tenían, pues comprende la historia del establecimiento, el análisis de su organización, los componentes que reunidos hacen de él una comunidad educativa. El análisis apunta a describir las lógicas organizativas singulares en las cuales la operación de evaluación y de autoevaluación se inscribe necesariamente. Estas lógicas permiten explicar, al menos en parte, las reticencias de los docentes frente a la evaluación y las desvirtuaciones de las que ésta puede ser objeto. Por ello, el estudio ginebrino abre probablemente otro campo de estudio que sería el de las relaciones entre el aprendizaje organizativo y las prácticas de evaluación y de autoevaluación de los establecimientos, o la movilización dentro de dichas prácticas del saber de los agentes sobre su establecimiento en tanto que organización.

En la segunda parte del *dossier* se encontrarán cuatro estudios que describen políticas nacionales confrontadas al problema de la regulación de la autonomía de los establecimientos. Las situaciones documentadas en esta parte son muy diferentes. *Fiske* y *Ladd* reseñan la experiencia de Nueva Zelanda, donde desde 1989 se viene llevando a cabo una reforma ambiciosa que apunta a descentralizar la administración del sistema de enseñanza mediante la atribución de una gran autonomía a las escuelas, pero sin implantar un dispositivo de evaluación o de autoevaluación exigente que contrarreste la descentralización y sirva como instrumento de regulación del sistema en su conjunto.

Jansen analiza la situación a este respecto en Sudáfrica, donde la exigencia de evaluación se tradujo en la atribución formal a los establecimientos de la responsabilidad de llevar a cabo su propia evaluación, a fin de regular el funcionamiento de las escuelas y lograr que prevalezcan los objetivos de la política nacional de enseñanza. La autonomía de las escuelas y la preocupación por basar y reforzar en el seno mismo de los establecimientos las prácticas recomendables que hacen que la escuela obtenga resultados cada vez más satisfactorios pasan a un segundo plano en provecho de la puesta en marcha de un dispositivo de control refinado, impuesto de

manera casi solapada, pues soslaya la autoevaluación. Se podría hablar en este caso de la desvirtuación de la autoevaluación. La autonomía de los establecimientos se ve prácticamente vaciada de su sentido y alcance.

La experiencia de Chile que describe *Casassus* permite examinar una configuración original de la evaluación de los establecimientos que apunta a reducir la desconfianza de los docentes con respecto a las prácticas evaluativas y a obtener su adhesión a un proyecto que les pertenece sólo en parte, para lograr que finalmente la evaluación represente una oportunidad de mejorar la enseñanza. El método chileno podría situarse a medio camino entre el callejón sin salida del modelo sudafricano analizado por Jansen y la solución extrema de la dilución de la autoevaluación en una práctica autorreferencial que encontraríamos en el modelo ginebrino expuesto por *Favre* si lo consideráramos como una forma de autoevaluación. El sistema de evaluación de los establecimientos que se ha implantado en Chile no se centra en los docentes sino en el establecimiento, en tanto que colectividad reconocida, a través de las recompensas y los estímulos previstos y otorgados en caso de que el equipo pedagógico realice una gestión eficaz de la escuela.

Por último, el texto de *Schmelkes* ilustra de manera particularmente clara los escollos y dificultades que aparecen a la hora de conjugar autonomía de los establecimientos y evaluación, como se han podido observar en la política sudafricana de educación. El equilibrio entre autonomía de los establecimientos y evaluación de la enseñanza es un asunto delicado; no se puede hallar ni en los enfoques que hacen hincapié en la evaluación externa ni en aquellos que se centran en la evaluación interna. La solución neozelandesa valoriza la autonomía, pero no ofrece un modelo de evaluación que tenga en cuenta la exigencia de hacer evolucionar, en la medida de lo posible al unísono, un amplio conjunto de establecimientos a fin de evitar el incremento de las disparidades en la oferta educativa. En Francia, en los Países Bajos y en el Reino Unido se ponen a prueba modalidades de articulación de dispositivos complejos de evaluación al servicio de los establecimientos. En México, que atraviesa por una situación económica manifestamente menos privilegiada, la autonomía de los establecimientos es un tema que la política aborda con prudencia. No existen reformas que vayan en este sentido, como ocurre en Nueva Zelanda o en Chile, sino experimentos controlados de cerca, que se justifican por la enorme diversidad de la oferta de educación disponible en el territorio nacional. El temor a que la autonomía agrave la injusticia en materia de educación en lugar de reducirla es, de hecho, un tema de fondo en ese debate: todavía no tenemos pruebas de que la autonomía – aun cuando exista parcial o desigualmente – aporte una mejor distribución de las posibilidades en educación, pero por otra parte sabemos que el modelo de gestión centralizado creado para garantizar un desarrollo uniforme, y por ende justo, de la educación en el conjunto del territorio de un país tampoco ha dado pruebas de ser eficaz. En este último caso los datos abundan, aun si en muchos países – no sólo en México – las autoridades no los tienen en cuenta o ni siquiera saben que existen.

A manera de conclusión, si bien en un plano teórico se reconoce que la autoevaluación de los establecimientos tiene no solamente un valor formador sino que

debería formar parte del abanico de nuevas formas de regulación de los sistemas de enseñanza, en la práctica, no obstante, la coexistencia – pero sería más apropiado decir la imbricación – entre autonomía y evaluación es muy difícil. Sin embargo, como lo demuestran las experiencias que se presentan en este *dossier*, esta imbricación entre regulación central y regulación local, con ser posible, no es fácil: exige inversiones considerables desde el punto de vista de los recursos científicos y financieros que se han de movilizar, pero requiere sobre todo la formulación de objetivos claros que permitan a los establecimientos conocer de entrada a qué atenerse, sin ilusiones excesivas pero también sin desconfianza.

Notas

1. Véase por ejemplo el *dossier* “La evaluación de los sistemas educativos”, en: *Perspectivas* (París), vol. XXVIII, n° 1, marzo de 1998.
2. J. Coleman, *Equality of educational opportunity* [La igualdad de oportunidades en educación], 1966.
3. C. Jencks, *L'inégalité: influence de la famille et de l'école en Amérique* [La desigualdad: influencia de la familia y la escuela en América], París, Presses Universitaires de France, 1979. Orig. inglés: *Inequality: a reassessment of the effect of family and schooling in America*, Nueva York, Basic Books, 1972.
4. Jencks, *op. cit.*, pág. 16
5. M. Rutter et al., *Fifteen-thousand hours: secondary schools and their effects on children* [Quince mil horas: la escuela secundaria y sus incidencias en los niños], Open Books, Londres, 1979.
6. Para un intento de síntesis de esta corriente de investigación, véase C. Szaday, X. Büeler y B. Favre, *Schulqualität und Schulentwicklung: Trendbericht/Qualité et développement des écoles: rapport de tendances* [Calidad y desarrollo de las escuelas: informe de tendencias], Berna, Direction du PNR 33 y Aarau, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, 1996.
7. El ISIP se creó en el otoño de 1982 y se llevó a cabo hasta 1986. Participaron en este proyecto sobre el mejoramiento del funcionamiento de la escuela 150 personas de 14 países. Se trataron los temas siguientes: i) autoanálisis del establecimiento escolar; ii) el director del establecimiento y los agentes internos de cambio; iii) la función de los sistemas de apoyo; iv) investigación y apreciación en materia de evaluación del funcionamiento de la escuela; v) elaboración y ejecución de las políticas de mejoramiento del funcionamiento de la escuela; vi) creación de un marco teórico para el mejoramiento del funcionamiento de la escuela.
8. Estados Unidos de América, Departamento de Educación, *What works: research about teaching and learning* [Lo que da resultados: la investigación sobre la enseñanza y el aprendizaje], Washington, DC, 1986.
9. Academia Internacional de Educación y Oficina Internacional de Educación, *Serie de Prácticas Educativas*.
10. Robert Ballion, “L'évaluation du système de formation initiale” [La evaluación del sistema de formación inicial], en: *Éduquer pour demain: acteurs et partenaires* [Véase nota 11], pág. 143.
11. République française, Secrétariat d'État au plan, *Éduquer pour demain: acteurs et par-*

- tenaires* [educar para mañana: actores y participantes asociados], introducción de René Raymond, prefacio de Lionel Stoléru, París, La Découverte y La documentation française, 1991.
12. R. Ballion, *ibidem*, pág. 143
 13. Herbert J. Walberg y G. Haertel (comps.), *The international encyclopaedia of educational evaluation* [Enciclopedia internacional de la evaluación de la educación], Oxford, Pergamon Press, 1990.
 14. J. L. Derouet, “L'établissement scolaire, des principes aux réalités” [El establecimiento escolar, de los principios a las realidades], *Sciences humaines* (Auxerre, Francia), n° 111, diciembre de 2000.
 15. Véase fundamentalmente el documento de síntesis de M. Duru-Bellat y D. Meuret: “Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires” [Nuevas formas de regulación en los sistemas educativos extranjeros: autonomía y elección de los establecimientos escolares], *Revue française de pédagogie*, París, n° 135, 2001, págs. 173-221, o T. L. Good y J. Braden, *The great school debate: choice, vouchers, and charters* [El gran debate sobre la escuela: elección, garantías, estatutos], Londres, Lawrence Erlbaum Associates, 2000.
 16. Véase el artículo de Sally Thomas : “Medir el valor añadido de las escuelas en el Reino Unido”, *Perspectivas* (París), vol. XXVIII, n° 1, págs. 101-121, marzo de 1998.

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

EL DISPOSITIVO
DE INDICADORES
PARA LA GESTION DE
LOS ESTABLECIMIENTOS
DE ENSEÑANZA SECUNDARIA
(IPES) EN FRANCIA

Philomène Abi-Saab y Patrick Alt

Desde 1994, en el marco del dispositivo “IPES” (Indicadores para la gestión de los establecimientos de enseñanza secundaria), el Ministerio de Educación Nacional francés, por conducto de los servicios académicos¹, proporciona todos los años unos indicadores de ayuda para la gestión a los directores de los establecimientos secundarios públicos. El dispositivo que el Ministerio pone a disposición de los esta-

Versión original: francés

Philomène Abi-Saab (Francia)

Desde 1990 es encargada de estudios en la Oficina de Evaluación de los establecimientos de enseñanza del Ministerio de Educación Nacional francés. Participó en la elaboración de la batería de indicadores IPES desde sus comienzos y es la responsable de su aplicación y seguimiento. Tras obtener un diploma de estudios superiores especializados en economía de la educación, ha enseñado economía y estadística en la universidad.

Patrick Alt (Francia)

Desde 1998 dirige la Oficina de Evaluación de los establecimientos de enseñanza del Ministerio de Educación Nacional francés. Entre 1984 y 1998 dirigió varios establecimientos secundarios. De 1977 a 1984 fue profesor de matemáticas en la enseñanza secundaria.

blecimientos está compuesto por un conjunto de indicadores al que se adjuntan referencias, académicas y nacionales, y un programa informático.

Los indicadores atienden a una serie de necesidades de los agentes del sistema educativo. Se señalan pues en primer lugar dichas necesidades, así como la organización elegida para satisfacerlas, presentándose a continuación un análisis específico sobre la evaluación de los “resultados” de los liceos en función, en particular, de la noción de “valor añadido”. Se examinan por último las condiciones necesarias para utilizar los indicadores de manera óptima.

Creación y organización del dispositivo IPES

SATISFACER DISTINTAS CATEGORIAS DE NECESIDADES

La preocupación por proporcionar indicadores a las escuelas secundarias data del decenio de 1970. Pero los objetivos y la concepción de los indicadores han cambiado durante los últimos diez años. Esto se debe, claro está, a la evolución de las políticas de gestión de las escuelas, a la importante demanda de indicadores de evaluación que permitan medir la eficacia de dichas instituciones, pero también a la evolución de los sistemas de información.

Durante los decenios de 1970 y 1980, el Ministerio elaboraba unos “tableros de datos sobre los establecimientos” que incluían indicadores de gestión para facilitar el autoanálisis y la toma de decisiones. Pero, dada la dificultad para obtener las informaciones, se trataba de una herramienta compleja y de difícil utilización.

La lógica de los “proyectos educativos” de los establecimientos escolares, que comenzó a aplicarse a principios del decenio de 1980 y que fue confortada por la ley de orientación sobre la enseñanza de 1989, llevó a la elaboración de nuevos indicadores. En efecto, la creación de un proyecto educativo por parte de cada uno de los establecimientos, y su seguimiento, llevaron a crear indicadores con los que se pudieran hacer diagnósticos, tomar decisiones, fijar objetivos y evaluar su aplicación. Se elaboraron entonces algunos indicadores, pero como habían sido concebidos por diferentes miembros del sistema educativo y en distintos sitios, la evaluación de los proyectos no era homogénea.

Además, la publicación en la prensa de los porcentajes brutos de alumnos aprobados en el examen de bachillerato y de las clasificaciones de los liceos basadas exclusivamente en estos porcentajes² – que ocultaban los demás aspectos de su funcionamiento y de su contexto –, así como el éxito de dichas publicaciones ante el público, llevaron a las autoridades educativas a la conclusión de que ellas también debían dar cuenta, lo antes posible, de la eficacia de los establecimientos, proporcionando indicadores de los logros escolares que tomaran en consideración el conjunto de las obligaciones de cada uno de ellos. Se elaboraron pues tres indicadores de resultados de los liceos – que formaban parte de los indicadores IPES – a partir de los resultados de los alumnos en el examen de bachillerato, cuya publicación permitió que todos los que participan en el sistema educativo – tanto los responsables educativos como los padres de los alumnos³– pudieran consultarlos.

Por último, desde el punto de vista social, este período se caracterizó por el aumento del paro, en particular de las personas con menos calificación, por la aparición de una mayor precariedad profesional y por una preocupación general ante esta evolución. En esos momentos, el éxito escolar de los jóvenes y la obtención de títulos del grado más elevado posible parecían una garantía contra la incertidumbre del futuro.

Todos estos elementos, a saber, la multiplicidad de las evaluaciones, la clasificación de los liceos por parte de algunos órganos de prensa, la creación de los proyectos de establecimientos escolares, la importancia que se concedió a la educación en el plano tanto regional como nacional y la inquietud de la sociedad ante el futuro favorecieron la aparición de una demanda de indicadores de evaluación de los establecimientos. Además, gracias a la evolución de los métodos de recopilación de datos sobre los alumnos, los docentes y las estructuras de los establecimientos, y merced a los nuevos sistemas de información y a su informatización, se pudo homogeneizar los datos mediante una batería de indicadores estándar y ponerlos a disposición de los liceos.

Organización del dispositivo: distintas clases de indicadores

DESCRIPCION Y CONTENIDO DEL DISPOSITIVO IPES

El dispositivo IPES no pretende cubrir todos los ámbitos necesarios para alcanzar un conocimiento perfecto de los establecimientos y evaluar todos sus aspectos. El IPES ofrece una visión de los elementos fundamentales con los que efectuar una primera lectura sobre la situación de los centros de enseñanza; sin embargo, no es suficiente para realizar una evaluación exhaustiva de estos últimos.

Los ámbitos que cubre son las características del alumnado, el funcionamiento, los recursos, el entorno y los resultados de cada establecimiento

Características del alumnado

Para describir al alumnado, los indicadores proporcionan:

- las características sociales y demográficas de los alumnos, es decir, el porcentaje de alumnos desfavorecidos respecto al alumnado total del establecimiento y del mismo curso escolar; el porcentaje de alumnos mayores de edad y el porcentaje de alumnos extranjeros;
- las características escolares y el origen de los alumnos, es decir, el porcentaje de repetidores; el porcentaje de alumnos con dos o más años de atraso; los conocimientos escolares de los alumnos que ingresan en el sexto año⁴, en segundo año de enseñanza general y tecnológica⁵ y en segundo año de enseñanza profesional⁶; el porcentaje de alumnos que ya frecuentaban el mismo establecimiento en años anteriores; y, por último, el porcentaje de alumnos procedentes de escuelas privadas.

Los indicadores sobre el funcionamiento

Los indicadores propuestos intentan dar una imagen objetiva del funcionamiento de los establecimientos a través de los medios de que dispone cada uno de ellos y en función de su entorno económico y social.

Los recursos de los establecimientos. Para evaluar y describir los recursos de cada centro de enseñanza, el IPES incluye indicadores sobre los medios horarios, las asignaturas optativas, los idiomas extranjeros y los profesores.

Existen dos indicadores para medir los medios horarios de un establecimiento; uno de ellos mide el número de horas de enseñanza respecto al alumnado del establecimiento y el otro el número total de horas de que dispone, tanto las que se dedican a la enseñanza como las destinadas al seguimiento de los alumnos. El segundo indicador reúne las horas de enseñanza, medidas a partir de los horarios de los alumnos, y las “otras horas” que efectúan todos los adultos que trabajan con los alumnos, es decir, el personal directivo, los consejeros principales y los consejeros de educación, los directores de estudios y sus asistentes, los documentalistas, los ayudantes de lenguas extranjeras, los guardianes, los responsables de los internados, etc.

Los indicadores sobre las asignaturas optativas y las lenguas extranjeras brindan una idea general sobre las disciplinas que se pueden escoger en el centro de enseñanza. Además, sirven para calcular el porcentaje de alumnos que asiste a estas clases.

Los indicadores sobre los profesores describen su edad, sexo y nivel de calificación universitaria a través de su distribución en los distintos cuerpos de enseñanza.

Datos de carácter cualitativo. Se trata de informaciones sobre aspectos cualitativos tales como la calidad de la vida escolar, los servicios relacionados con la enseñanza, la condición de los alumnos y sobre ciertos hechos que sirven para evaluar el ambiente del establecimiento, tales como los accidentes escolares y la proporción de horas reales de enseñanza que se imparte a cada alumno. Los dos últimos se obtienen con medidas cuantitativas, mientras que los primeros son indicadores compuestos que miden observaciones cualitativas mediante la comparación de la clasificación de los elementos constitutivos con las normas calculadas.

La proporción de horas reales de enseñanza que se imparten a cada alumno permite que se evalúen, por un lado, las horas perdidas debido al absentismo de los alumnos y, por otro, las horas perdidas por no haber podido reemplazar a los profesores ausentes por motivos relacionados con el funcionamiento del establecimiento o con la formación, por motivos personales o por el cierre total del establecimiento.

El indicador que mide la calidad de los servicios relativos a la vida escolar se utiliza para evaluar los recursos del establecimiento y su utilización:

- la evaluación de los recursos mide las horas de presencia de los consejeros de

educación, del personal médico y sanitario y de la asistente social y, también, la superficie de los locales con calefacción a los que pueden acceder los alumnos durante el descanso del mediodía, la superficie del internado y el número de alumnos que puede acoger el comedor escolar;

- la evaluación de la importancia de las actividades extraescolares toma en consideración el número de alumnos inscritos en cada una de ellas y el número de miembros de la asociación deportiva.

Cada uno de estos elementos se compara, por un lado, con el alumnado total del establecimiento y, por otro, con las normas o valores de referencia que suministra el Ministerio.

El indicador que mide la calidad de los servicios relacionados con la enseñanza permite evaluar los servicios que brindan los consejeros de orientación escolar – que son psicólogos y cuyo objetivo consiste en ayudar a los alumnos a formular y evaluar correctamente sus elecciones profesionales – y, también, el número de alumnos que puede acoger el centro de documentación e información respecto al número total de alumnos, así como las horas de presencia del documentalista durante las horas de apertura. Con este último elemento se evalúa la importancia que el establecimiento concede a este servicio, que fue concebido para que los alumnos pudieran estudiar y trabajar en mejores condiciones.

Los indicadores sobre el entorno

Se facilitan dos indicadores: el primero proporciona informaciones sobre las características socioeconómicas del empleo en la zona en la que se encuentra el establecimiento (porcentaje de parados, descripción de la población activa, idea general sobre el aparato productivo, datos demográficos, datos sobre la vivienda y la formación inicial); el otro mide el nivel de integración del centro de enseñanza en el tejido económico local y revela, en función de la naturaleza y la frecuencia de los contactos con las empresas, el dinamismo del establecimiento y su compromiso con el proceso de integración de los alumnos en el entorno económico.

Los indicadores sobre los resultados

Para determinar los resultados de los establecimientos se tienen en cuenta distintos aspectos: se examina no sólo el éxito de los alumnos en un examen en particular, sino también su trayectoria escolar global. Se miden los porcentajes brutos de éxito en los exámenes por opción de estudios y por edad y, también, los porcentajes de acceso al curso escolar superior y al título de bachiller, teniendo en cuenta los cambios de orientación durante el ciclo secundario hacia otras ramas de enseñanza o el paso a la vida activa.

Por otra parte, con estos indicadores de resultados se intenta proporcionar una idea general sobre el “valor añadido” de cada establecimiento mediante la comparación de los porcentajes brutos de alumnos aprobados y los porcentajes que se podrían “esperar” en dicho establecimiento, es decir, el porcentaje de alumnos

que habría aprobado si quienes se presentaron al examen hubieran obtenido los mismos resultados que todos los alumnos comparables del mismo distrito o de todo el país.

Los indicadores de resultados también incluyen otros indicadores que sirven para evaluar las orientaciones en función de la evolución posterior de los alumnos que cambiaron de orientación o que ya no están en el centro de enseñanza.

MODOS DE ELABORACION Y DE DIVULGACION DEL DISPOSITIVO IPES

Si se los clasifica en función de su modo y lugar de elaboración, se distinguen tres clases de indicadores: por un lado, los indicadores “analíticos” que se calculan en el Ministerio; por otro, los indicadores de “información” y los indicadores “personalizados” que se calculan en los establecimientos escolares.

Todos los indicadores están destinados, en primer lugar, a proporcionar elementos de ayuda para la gestión al director del liceo; el programa informático IPES, que se envía cada año junto con el dispositivo a las escuelas secundarias, sirve precisamente para que los directores dispongan de estos indicadores.

Los indicadores “analíticos” son los únicos que se ponen a disposición de los responsables del sistema educativo. Se encuentran en el sitio Intranet y se pueden consultar mediante un código de acceso que los administradores del dispositivo proporcionan a los distintos interlocutores del sistema, es decir, los responsables de los distritos, los inspectores y los funcionarios del ministerio.

Por otra parte, sólo se dan a conocer al público tres indicadores. Son los indicadores de resultados de los centros de enseñanza general y tecnológica y de los establecimientos de enseñanza profesional. Se trata del porcentaje de alumnos aprobados en el examen de bachillerato, del porcentaje de los que acceden a este examen y del porcentaje de los que han obtenido el título de bachiller al dejar el establecimiento. Estos porcentajes van acompañados de referencias en el plano nacional y en el de los distritos, así como de los porcentajes esperados que permiten medir el valor añadido del establecimiento. Se los puede consultar en el sitio Internet del Ministerio de Educación Nacional francés.

Los indicadores “analíticos”

El Ministerio calcula estos indicadores a partir de los programas informáticos utilizados para la gestión de los alumnos, de los docentes y de las estructuras de los establecimientos. Todos los establecimientos públicos cuentan con el mismo programa de gestión de los alumnos y del personal. Éste sirve para el envío periódico de las informaciones por intermedio de las autoridades de los distritos regionales a las autoridades nacionales. Una vez acopiadas las informaciones procedentes de estas fuentes informáticas, se elaboran estadísticas en el plano regional y nacional, que luego se vuelven a enviar a los establecimientos para que puedan situarse en un conjunto geográfico más amplio. Estos indicadores comunes a todas las institucio-

nes de mismo tipo, colegios, establecimientos de enseñanza secundaria general y de enseñanza profesionales, sirven fundamentalmente para ayudarlos en su gestión. Van acompañados de referencias en el plano nacional y de los distritos, de modo que el establecimiento pueda situarse en el espacio. Se refieren tanto al año en curso como a los años anteriores, con lo cual se puede evaluar al establecimiento a lo largo del tiempo.

Para consultarlos, basta que las personas interesadas de los establecimientos escolares utilicen la función “consulta” del programa IPES; además, están disponibles en la red Intranet del Ministerio, y los funcionarios autorizados de los distintos niveles (departamento, distrito, administración central) del Ministerio de la Educación Nacional francés los pueden consultar mediante un código de acceso. Estos indicadores se refieren al alumnado (sexo, profesión y categoría social de los padres o tutores, edad, retraso escolar, repetidores, establecimiento de enseñanza del que proceden, nacionalidad, becas, etc.), los recursos (características de los profesores, asignaturas optativas, lenguas extranjeras, estructuras, etc.), al funcionamiento y al entorno (número de alumnos por clase, antigüedad de los profesores en el liceo, datos sobre los empleos de la zona, etc.) y, por último, a los resultados (éxito en los exámenes, acceso al curso escolar superior y a los títulos, evolución posterior de los alumnos con o sin título).

Los indicadores de “información”

Estos indicadores se calculan en el establecimiento con el programa informático, sobre la base de los datos recopilados allí que no figuran en los ficheros nacionales. Se trata de indicadores que dan informaciones sobre distintos elementos del funcionamiento de la escuela secundaria. Están previstos, fundamentalmente, para un uso interno, pero también se pueden enviar a las autoridades del distrito, aunque esto último no es obligatorio. Los indicadores de información fueron creados para dar cuenta de los resultados y el funcionamiento del último año escolar al Consejo de Administración del establecimiento. Se les adjuntan las referencias nacionales que se elaboran a partir de los datos recogidos en una encuesta anual que se efectúa en una muestra nacional de establecimientos.

Se refieren, fundamentalmente, al conjunto de indicadores cualitativos tales como la calidad de las relaciones con el entorno económico, la importancia de los servicios relacionados con la vida escolar y la enseñanza y la condición de los alumnos. También sirven para medir ciertos indicadores cuantitativos tales como el porcentaje de accidentes escolares, la notoriedad del establecimiento, la proporción de horas de enseñanza no impartidas, etc. Mediante el análisis de todos estos indicadores se puede evaluar el ambiente del establecimiento.

El indicador de “proporción de horas de enseñanza no impartidas” ilustra este tipo de indicadores, ya que evalúa un aspecto del funcionamiento del establecimiento, a saber, la medida del tiempo real de clase al que asiste el alumno medio respecto al tiempo teórico previsto al iniciarse el año escolar. Se mide, pues, el tiempo perdido por dicho alumno, no sólo debido a sus propias ausencias, sino también a las

ausencias de los profesores que no fueron reemplazados o al cierre total del establecimiento. Las horas “perdidas” conducen a una observación de la realidad y las distintas medidas a tomar varían en función de sus causas. El indicador distingue cuatro categorías:

- las pérdidas de horas debidas al funcionamiento del sistema: organización y tiempo dedicado a los exámenes; actividades de orientación que pueden acarrear, o no, el cierre total del establecimiento; nombramientos tardíos de profesores; cierre del establecimiento por decisión de la administración o por razones de fuerza mayor, etc;
- las que se deben al perfeccionamiento profesional de los profesores: se trata de las ausencias, sin reemplazo, debidas a su participación en cursillos de formación;
- las ocasionadas por las ausencias no reemplazadas de los profesores por razones personales (enfermedad, maternidad, huelgas, etc.);
- por último, las que se deben a las ausencias de los alumnos.

Indicadores “personalizados”

Con el programa informático que se adjunta a los indicadores se pueden crear variables e indicadores personalizados, adaptados a los seguimientos específicos que los establecimientos desean poner en práctica. Es el director del centro de enseñanza quien concibe estos indicadores, que sólo conciernen a su establecimiento y que se calculan con el programa IPES.

Se puede tratar, por ejemplo, de indicadores sobre el número de alumnos que frecuentan el centro de documentación e información o sobre las sanciones, y pueden acompañarse de datos relativos a los consejos de disciplina y a los alumnos expulsados de manera temporal o definitiva.

La evaluación de los “resultados” de los establecimientos: un ámbito privilegiado de los indicadores “analíticos”

De todos estos indicadores, los que gozan de mayor notoriedad son los que se refieren a los resultados escolares, dado que se ponen a disposición del público en general. En efecto, los padres de alumnos pueden consultarlos cuando buscan el establecimiento que mejor se adapte a la situación particular de sus hijos, aunque sus posibilidades de elección están restringidas por las limitaciones impuestas en función de la zona geográfica de residencia. Además, permiten la confrontación de ideas tanto dentro de los establecimientos como con sus interlocutores exteriores.

Se basan en los resultados obtenidos en los exámenes, en los antecedentes escolares en el mismo establecimiento, en la proporción de alumnos que han obtenido un título antes de dejar el centro y en el porvenir de estos últimos una vez abandonado el establecimiento. El cálculo del “valor añadido” del establecimiento se efectúa comparando los resultados obtenidos con los resultados esperados. Para ilus-

CUADRO 1. Lista de los indicadores disponibles para los centros de enseñanza general y tecnológica

Estructura del establecimiento: indicadores sobre el alumnado

- p1 - características del alumnado del establecimiento al iniciarse el año escolar*
- p2 - características de los alumnos de cada clase del establecimiento al iniciarse el año escolar*
- p3 - escuela de la que proceden los alumnos del establecimiento por curso escolar*
- p5 - conocimientos adquiridos por los alumnos de quinto año*

Indicadores sobre los recursos y los medios

- m1 - medios horarios*
- m2 - características de los profesores*
- m3 - número de alumnos por opción*

Indicadores sobre los resultados

- r1 - porcentaje de alumnos que han aprobado el examen de bachillerato*
- r2 - porcentaje de alumnos que se han presentado al examen de bachillerato*
- r3 - proporción de alumnos que ha obtenido el título de bachiller antes de dejar el establecimiento*
- r4 - destino de los alumnos después de dejar el establecimiento*
- r6 - situación de los alumnos que han dejado el establecimiento*

Indicadores sobre el funcionamiento

- f1 - posibilidades de futuro de los alumnos al acabar el quinto año*
- f2 - proporción de horas de enseñanza impartidas por alumno*
- f3 - número de alumnos por curso escolar*
- f4 - importancia de los servicios relativos a la enseñanza*
- f5 - importancia de los servicios relativos a la vida escolar*
- f6 - cambios en el cuerpo docente*
- f7 - accidentes escolares*
- f8 - condición de los alumnos*

Indicadores sobre el entorno

- e1 - frecuencia de las relaciones con el entorno económico*
- e2 - datos sobre los empleos de la zona*

trar estos indicadores, se presentan varios cuadros en los que se expone el caso particular de un establecimiento cuyo objetivo esencial consiste, obviamente, en preparar a los alumnos para el examen de bachillerato.

Se seleccionaron varios indicadores para evaluar la eficacia de este establecimiento a través de los resultados de sus alumnos: el porcentaje de alumnos que han aprobado el examen de bachillerato, el porcentaje de alumnos de quinto año que se han podido presentar al examen de bachillerato, el porcentaje de alumnos de sexto año⁷ que se han podido presentar al examen de bachillerato y la proporción de alumnos que han obtenido el título de bachiller antes de dejar el liceo. Con los tres primeros indicadores se puede calcular el valor añadido del liceo al compararlos con los otros establecimientos del mismo distrito y de toda Francia. No se pre-

tende evaluar el “efecto” del establecimiento, sino entender de manera más precisa sus resultados.

CALCULO DEL VALOR AÑADIDO DEL ESTABLECIMIENTO

Para medir la contribución real del centro de enseñanza al éxito de sus alumnos y calcular su valor añadido, es preciso eliminar la incidencia de los elementos exteriores que favorecen los logros escolares en secundaria y observar exclusivamente aquellos que se deben a las actividades del propio establecimiento.

Son varios los factores relativos al alumno que influyen en los resultados escolares. Los estudios preliminares efectuados por el Ministerio de Educación francés condujeron a elegir a dos de ellos: la edad y el origen social de los alumnos. En efecto, se han demostrado las fuertes correlaciones existentes entre estos factores y el éxito en los estudios. Por lo tanto, era preciso neutralizar el efecto de estos dos criterios antes de evaluar los logros de los alumnos del establecimiento.

Estos factores se eligieron no sólo en función de su pertinencia, sino también por que se los puede consultar en los sistemas de información. La edad reemplaza con eficacia otro criterio de difícil evaluación: los conocimientos de los alumnos al ingresar en el quinto año. Por otra parte, es sabido que el retraso escolar es una característica que refleja las dificultades en los estudios. En lo que se refiere a la categoría socioprofesional, los resultados de varios estudios han demostrado su importancia y sus consecuencias en los logros a lo largo de toda la escolaridad.

Por ello, se calculan dos porcentajes “esperados”. El primero se basa en todo el alumnado del mismo distrito: se trata del porcentaje esperado en función del distrito; el otro, llamado porcentaje esperado en función de toda Francia, se basa en los resultados de todos los alumnos de Francia. Al comparar los porcentajes esperados con los porcentajes reales se puede calcular el valor añadido y determinar la contribución real del establecimiento al éxito escolar de los alumnos; para ello se cotejan los logros de los alumnos de otros establecimientos similares del mismo distrito y de toda Francia y cuyos alumnados son comparables. Se trata de una medida relativa, ya que compara los logros reales – tanto en lo que se refiere al examen de bachillerato como al número de alumnos de quinto año que llegan hasta dicho examen – con un porcentaje de éxito esperado, ficticio, que representa los resultados que el establecimiento hubiera obtenido si sus alumnos hubieran alcanzado los mismos resultados que los observados en un establecimiento “promedio” del mismo distrito y de Francia, cuyo alumnado tuviera las mismas características y que propusiera las mismas formaciones.

Tomemos el ejemplo del porcentaje de alumnos que aprueba el examen de bachillerato: en 1999, el promedio nacional fue del 78,4%. Pero si se toma en consideración el promedio nacional de alumnos aprobados de edad inferior o igual a la edad normal y de categoría social muy favorecida, la cifra alcanza un 90,1%. Por otra parte, si se estudian los candidatos con dos o más años de atraso, pertenecientes a categorías sociales desfavorecidas, el promedio es del 65,2%. En estas condiciones, un liceo que alcanza un 70% de alumnos aprobados, con

un alumnado cuya mayor parte tiene dos o más años de atraso y que proviene de una categoría social desfavorecida se puede sentir legítimamente satisfecho, ya que, a nivel nacional, sólo el 65,2% de los alumnos con esas características aprueba el bachillerato. Por el contrario, un liceo cuyos alumnos tienen la edad normal y pertenecen a categorías sociales muy favorecidas no se puede declarar satisfecho con un 80% de aprobados, ya que, aunque esta cifra es superior a la media nacional (78,4%), está muy por debajo del porcentaje nacional relativo a los alumnos con las mismas características que aprueban dicho examen (90,1%).

Por lo tanto, sería más pertinente que un establecimiento comparase su porcentaje de alumnos aprobados con el porcentaje esperado en función de sus edades y categorías sociales, cotejando cada uno de estos grupos con el promedio de alumnos con las mismas características que aprobaron y no con el promedio nacional (véase el Cuadro 1). Las diferencias que aparezcan permitirán calcular su valor añadido. Si la diferencia es positiva, se podrá pensar que este liceo brindó a sus alumnos más de lo que éstos hubieran recibido en un establecimiento ficticio a imagen del promedio nacional o del distrito, lo cual es un índice de eficacia; en cambio, si la diferencia es negativa, se supondrá lo contrario.

Para ilustrar los indicadores de eficacia se eligió un establecimiento al azar cuyos resultados se exponen en los Cuadros 2, 3 y 4.

CUADRO 2. Porcentaje de alumnos que aprobaron el examen de bachillerato, por opción de estudios, en un establecimiento testigo

Opción	Literaria	Económica y social	Científica	Ciencias y tecnologías terciarias	Ciencias y tecnologías industriales	Ciencias y tecnologías de laboratorio	% global
Porcentaje bruto	87	-	85	-	82	82	84
Porcentaje esperado (mismo distrito)	88	-	83	-	83	78	82
Porcentaje esperado (Francia)	83	-	79	-	78	80	79
Nº total de candidatos	39	-	102	-	96	71	308

Nota: El cuadro muestra que el establecimiento ha obtenido un porcentaje global de alumnos aprobados en el examen de bachillerato (84%) ligeramente superior a los porcentajes esperados al nivel del distrito (82%) y nacional (79%); por lo tanto, su valor añadido es positivo. Sin embargo, sería preciso completar el análisis de los resultados con la medida de los porcentajes de acceso para determinar el éxito real de quienes hicieron sus estudios completos en este establecimiento (véase el Cuadro 4).

FUNDAMENTAR LA EVALUACION EN VARIOS PARAMETROS

Si, como decíamos más arriba, lo que se desea medir es el “valor añadido” del establecimiento, resulta evidente que el número de alumnos aprobados en el examen final, incluso si se lo compara con el valor esperado en lugar de hacerlo con un valor promedio indiferenciado, no puede constituir el único indicador sobre la eficacia de un establecimiento. En efecto, también se debe considerar la trayectoria escolar de los alumnos en el establecimiento y la proporción de los que, al dejarlo, han obtenido el título final, aunque hayan tenido que repetir cursos. Con este porcentaje – que idealmente debería ser del 100% – se puede evaluar, en particular, la capacidad de un establecimiento para ofrecer una “segunda oportunidad”, repitiendo el año, que conduzca al éxito. Es bien sabido que no siempre es así y que cierto número de alumnos abandona definitivamente un establecimiento sin haber obtenido el título de bachiller (Cuadro 3).

CUADRO 3. Porcentaje de alumnos que obtuvieron el título de bachiller antes de dejar el establecimiento

	% del establecimiento	% del distrito	% de Francia
5º, 6º, terminal	58	75	69
Terminal	95	94	93

Nota: El cuadro muestra que la proporción de bachilleres es satisfactoria para los alumnos del el último año (“terminal”), pero que no lo es si se toman en cuenta los tres años juntos.

Consideremos ahora más concretamente la trayectoria escolar de un alumno en un establecimiento dado, desde que ingresa en éste, o en una opción determinada de estudios, hasta su egreso habiendo obtenido el título de bachiller, con independencia del número de años que necesitó para obtenerlo. El “porcentaje de acceso” desde el quinto año (primer año de “liceo” en Francia) hasta el año del bachillerato, o desde el sexto año (segundo año de “liceo”, y que es también el momento en que se entra en una rama de estudios) hasta el bachillerato (véase Cuadro 4) expresa las posibilidades de éxito en esa trayectoria efectuada en un mismo establecimiento.

El porcentaje de acceso de quinto año al bachillerato es el producto del porcentaje de acceso de quinto a sexto año por el porcentaje de acceso de sexto año a “terminal” (último año de liceo) por el porcentaje de acceso de “terminal” al examen de bachillerato.

Se basa en el seguimiento de un “grupo ficticio” y el cálculo se hace para todo el alumnado de todos los cursos escolares del establecimiento (“liceo”) durante un mismo año lectivo. Este cálculo se basa en la hipótesis de que los resultados obtenidos en un año lectivo determinado, en términos de acceso de un curso escolar a otro, y de éxito final en el examen de bachillerato, se pueden extrapolar a la trayectoria completa de los alumnos en el establecimiento.

Al igual que cuando se estudian las posibilidades de aprobar el examen de bachillerato, el porcentaje de acceso tiene en cuenta los porcentajes esperados calculados en función de las características del alumnado. Para calcular el valor añadido se compara a estos últimos con los porcentajes de acceso reales.

CUADRO 4. Porcentajes de acceso de los alumnos de quinto y sexto año al examen de bachillerato en un establecimiento testigo

	% bruto	% esperado (distrito)	% esperado (Francia)		Nº total de alumnos
Quinto año	50	69	62	quinto año	374
Sexto año	81	83	81	sexto año	338

Nota: Este cuadro muestra un porcentaje de acceso de quinto año al examen de bachillerato muy inferior a los porcentajes esperados. La situación es distinta en lo que se refiere al porcentaje de acceso de sexto año a dicho examen.

De todas maneras, la mejor forma de evaluar las posibilidades de éxito del establecimiento con respecto a su objetivo – la obtención del título de bachiller – consiste en una lectura cruzada del conjunto de los indicadores de resultados: éxito en el examen de bachillerato, porcentaje de acceso y porcentaje de bachilleres entre los alumnos que dejan el establecimiento. Si se limitara la observación exclusivamente al porcentaje de alumnos que han aprobado el bachillerato, incluso comparado con un porcentaje esperado, no se estarían tomando en consideración las políticas de ciertos establecimientos que alejan a algunos alumnos por que se considera que no serán capaces de obtener el título de bachiller; en ese caso, se obtendrían unos porcentajes de éxito en este examen muy satisfactorios, pero a costa de una política selectiva impuesta desde arriba, que deja pocas posibilidades a los alumnos que tropiezan con dificultades pasajeras o que necesitan más tiempo para alcanzar el nivel necesario para aprobar dicho examen.

En el caso del establecimiento cuyos resultados hemos presentado en los tres cuadros, los indicadores pueden sugerir que aplica una política selectiva al terminar el quinto año y que elimina a los alumnos menos buenos. A este costo, obtiene resultados satisfactorios en el examen final. Pero también se podría elaborar otra hipótesis: como lo muestra el Cuadro 1, en este establecimiento no existe la opción “económica y social” ni la opción “ciencias y tecnologías terciarias”. Esto puede conducir a ciertos alumnos, que desean ingresar en estas opciones, a abandonar con buen motivo el establecimiento en el momento en que se debe elegir una opción, es decir, al acabar el quinto año. El bajo porcentaje de acceso de quinto año al bachillerato será, en este caso, una consecuencia de la “estructura”, y no el reflejo de una política selectiva. Por lo tanto, para validar una de estas dos hipótesis o, incluso, para elaborar una tercera, será preciso obtener informaciones complementarias en el propio establecimiento.

Un dispositivo útil, sin lugar a dudas, pero insuficiente

Todos los indicadores que hemos presentado representan un elemento primordial para la creación de procedimientos de gestión en los establecimientos de enseñanza secundaria en Francia. En efecto, los directores de estos centros valoran mucho los datos ya calculados, con referencias regionales y nacionales y el programa informático que permite acceder a ellos. Pero este dispositivo, aunque es indispensable, no es suficiente para la gestión de los establecimientos, ya que también hay otros elementos que son esenciales:

- la adquisición de un mínimo de conocimientos de informática por parte de los directores de establecimiento es una condición esencial para la divulgación y la utilización racional de este conjunto de indicadores;
- la adquisición de una “cultura” de la evaluación: para utilizar, interpretar, e incluso para leer los indicadores será necesario adquirir determinados conocimientos de base y los métodos necesarios para evitar los errores de interpretación. Los responsables de los establecimientos escolares pueden aprender la lectura crítica, la interrelación de los datos, la lectura cruzada y la elaboración de hipótesis en cursillos de formación inicial o permanente. Esto se viene haciendo de manera sistemática desde la creación del IPES en 1994, pero también se deberían organizar “refuerzos” de formación para los directores que lo necesiten;
- la ayuda y la visión exterior: se trata de evaluaciones externas que constituyen un complemento muy útil al enfoque interno de la evaluación de un establecimiento. Esta aportación suele estar en manos de los inspectores de enseñanza, quienes se pueden apoyar en un análisis de los indicadores IPES que les permita formular ciertas hipótesis, las cuales, de todas maneras, se habrán de comprobar mediante una visita al establecimiento y el diálogo con el director y el equipo docente con vistas a comprender mejor el funcionamiento del establecimiento (“liceo” o “colegio”) y sus propias opciones.

La experiencia adquirida durante los siete años de aplicación del IPES ha demostrado la gran importancia de la dedicación personal del director del establecimiento: debe ser muy fuerte, ya que deberá actuar con convicción para llevar a bien la difícil empresa de la gestión de un establecimiento mediante indicadores. Por ello, las dos condiciones que se exponen a continuación parecen decisivas:

- la voluntad de llevar a cabo una gestión por proyecto: incumbe ante todo al director del establecimiento escoger esta opción, puesto que ha de convencer al equipo educativo y, en particular, a los profesores, de su eficacia;
- la animación interna: la función del director del establecimiento es fundamental para la utilización de los indicadores de evaluación y de gestión. Dada su posición, es él quien posee las informaciones y los medios para divulgarlas, y será él quien tome la iniciativa sobre la utilización que se dará a esas informaciones. También será él quien las presentará a los demás miembros de la

comunidad educativa, en particular a los docentes, quien dirigirá el análisis colectivo, orientará la definición de los objetivos evaluables, y ayudará a la elaboración y posterior aplicación de los proyectos educativos y pedagógicos que permitan alcanzar los fines que se persiguen. Por último, le corresponde también la fase de evaluación, que permitirá al establecimiento corregir, o incluso modificar de manera más radical, sus políticas.

Antes de concluir es necesario señalar que el Ministerio de Educación Nacional francés acaba de crear un “centro de información” como parte de la lógica que predominó durante la elaboración del dispositivo de indicadores para la gestión de los establecimientos secundarios que acabamos de presentar. Se lo puede consultar en la red Intranet del Ministerio y consta de varias fuentes de datos: base de documentos, base de decisiones, indicadores y repertorio de las distintas labores de la administración central. Estos datos son las referencias que comparten todos los responsables del sistema de educación. Entre las distintas herramientas de evaluación y de gestión que se pueden examinar se encuentran, además del IPES, una “base central de gestión”, las “herramientas de gestión de las enseñanzas regionales y académicas”, los “indicadores sobre los establecimientos de enseñanza superior” y los “indicadores para la gestión del paso de primaria a secundaria” en los que se pueden consultar los indicadores sobre las escuelas primarias y los “colegios” y cuyo objetivo consiste en favorecer la articulación entre el primer y el segundo ciclo de enseñanza.

Todo el sistema de educación francés cuenta pues con indicadores que brindan a todos los responsables de las distintas unidades educativas la posibilidad de basarse en elementos objetivos para cumplir, de la mejor manera posible, con sus obligaciones en materia de evaluación y de gestión.

Notas

1. En lo que se refiere al sistema de educación, el territorio francés está dividido en treinta distritos geográficos dirigidos por un “rector”.
2. Publicaciones anuales de los porcentajes de alumnos aprobados en el examen de bachillerato y de la clasificación de los establecimientos en *Le Monde de l'éducation* hasta 1994. Debemos subrayar que a partir del momento en que el Ministerio de Educación divulgó los indicadores de resultados de los liceos, la prensa ya no se limitó a clasificar a las escuelas sobre la base exclusiva de los porcentajes de alumnos aprobados en el examen de bachillerato.
3. Los indicadores de resultados de los liceos se encuentran en el sitio Internet: www.education.gouv.fr/ival. El sitio se actualiza todos los años en el mes de abril.
4. La clase de primer año (*sixième*) es el primero de los cuatro años que constituyen el primer ciclo de la enseñanza secundaria.
5. La clase de quinto año (*seconde*) general y tecnológica es el primero de los tres años que constituyen el segundo ciclo de enseñanza secundaria general y tecnológica.
6. La clase de quinto año profesional es el primero de los dos años del segundo ciclo de enseñanza secundaria profesional.
7. El sexto año (*première*) constituye el segundo año del segundo ciclo de enseñanza secundaria.

Bibliografía

- Abi-Saab, P. 1997 y 1999. *IPES: pratique dans les collèges, lycées généraux, technologiques et professionnels*. [IPES: práctica en los colegios y en los liceos de enseñanza general, tecnológica y profesional]. París, Dirección de programación y desarrollo.
- Bressoux, P. 1994. "Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres" [Investigaciones sobre el efecto de las escuelas y el efecto de los maestros]. *Revue française de pédagogie* (París), n° 108.
- Climaco, C. 1995. *The use of performance indicators in school improvement and in accountability*. [La utilización de indicadores de rendimiento para la mejora de las escuelas y la rendición de cuentas]. París, OCDE. (Medir la calidad de los establecimientos escolares.)
- Cousin, O. 1998. *L'efficacité des collèges : sociologie de l'effet établissement* [La eficacia de los colegios: sociología del efecto de los establecimientos]. París, PUF.
- Derouet, J. L.; Dutercq, Y. 1997. *L'établissement scolaire : autonomie locale et service public* [Los establecimientos escolares: autonomías locales y servicio público]. París, ESF.
- Dubet, F. 2000. "Unité du système et autonomie des établissements" [Unidad del sistema y autonomía de los establecimientos]. *Les cahiers pédagogiques* (París), abril, n° 383.
- Dutercq, Y. 2000. "Administration de l'éducation: nouveau contexte, nouvelles perspectives" [Administración de la enseñanza: nuevo contexto, nuevas perspectivas]. *Revue française de pédagogie* (París), enero, febrero, marzo, n° 130.
- Emin, J. C.; Sauvageot, C. 1995. "IPES: un dispositif d'indicateurs pour le pilotage des établissements scolaires" [IPES: un dispositivo de indicadores para la gestión de los establecimientos escolares]. *Administration et éducation* (París), n° 68.
- Joutard, P.; Thélot, C. 1999. *Réussir l'école* [El éxito en la escuela]. París, Le Seuil.
- Louis, F. 1999. *L'éducation nationale, le contrôle de gestion et la gestion des ressources humaines* [La educación nacional, el control de la gestión y la gestión de los recursos humanos]. Dijon (Francia), Universidad de Borgoña (Tesis de doctorado en ciencias de la gestión.)
- Merle, P. 1999. "Indicateurs de pilotage des établissements scolaires et analyse de l'efficacité: une articulation incertaine" [Indicadores de gestión de los establecimientos escolares y análisis de la eficacia: una articulación incierta.] *Administration et éducation* (París), n° 4.
- Thélot, C. 1991. "Mesurer l'efficacité des lycées" [Medir la eficacia de los liceos]. *Le monde de l'éducation* (París) n°179.
- . 1993. *L'évaluation du système éducatif: coûts, fonctionnement, résultats* [La evaluación del sistema educativo: costos, funcionamiento, resultados]. París, Nathan.

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

LA UTILIZACION DE

LAS MEDIDAS

DEL "VALOR AÑADIDO"

EN LA EVALUACION ESCOLAR

EN INGLATERRA

Lesley Saunders

Introducción

En este artículo se estudia la medida de los resultados de las escuelas que se ha denominado "del valor añadido". En su primera parte describiremos el contexto de los enfoques del valor añadido en la educación, facilitando algunos criterios para calcular y presentar adecuadamente las maneras de medirlo. En la segunda, examinaremos las consecuencias de un estudio destinado a analizar cómo utilizan realmente

Versión original: inglés

Lesley Saunders (Reino Unido)

Hasta hace poco tiempo, Lesley Saunders ha desempeñado el cargo de directora principal de investigaciones del School Improvement Research Centre de la Fundación Nacional de Investigaciones Pedagógicas del Reino Unido, en el que sus principales ámbitos de investigación han sido la utilización de las medidas del valor añadido de los resultados de las escuelas, la autoevaluación y la mejora de las escuelas. Ha publicado numerosos trabajos destinados a especialistas en políticas educativas, académicos y profesionales de la enseñanza y ha participado en numerosas conferencias nacionales e internacionales. Ha ingresado recientemente, con el cargo de consejera en materia de políticas de investigación, en el General Teaching Council, para el que está elaborando una estrategia de investigación. Correo electrónico: lesley.saunders@gtce.org.uk

las escuelas las informaciones sobre el valor añadido, y concluiremos afirmando que es necesario entender mejor los aspectos “psicológicos y sociológicos del empleo de las cifras”.

Los enfoques del “valor añadido” en la educación

La evaluación del “valor añadido” de los resultados de las escuelas ya se efectúa de manera habitual – o casi – en los sistemas educativos de varios países. En Inglaterra, por ejemplo, por ahora el sistema nacional de evaluación del valor añadido – instituido en 1998 – proporciona informaciones destinadas a los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria “para ayudarles a medir los progresos de sus alumnos respecto de la situación nacional”, a tenor de los resultados de las pruebas nacionales sobre los currículos y de los exámenes públicos. El Gobierno tiene el propósito de incluir las evaluaciones del valor añadido en las estadísticas sobre los resultados de todas las escuelas del país en cuanto sea posible. Como hemos expuesto en un reciente informe (Saunders, 1999b), la aplicación del sistema nacional de evaluación del valor añadido representa la culminación de una década de debates públicos e ininterrumpidos sobre la manera de medir los resultados de los alumnos de las escuelas del país con la finalidad de ilustrar tanto sus adelantos como la calidad de la formación.

El valor añadido, medido en las escuelas, es el medio más preciso de que disponemos actualmente para evaluar su labor con los alumnos. Si para valorar la calidad de una escuela solamente se utilizan resultados “brutos”, éstos reflejarán mejor el historial de los alumnos que la labor del establecimiento. Al medir el valor añadido se descartan factores relacionados con los logros de los alumnos, pero independientes de la calidad de la institución: los resultados escolares anteriores, el sexo, el grupo étnico, la fecha de nacimiento, la necesidad de recibir una educación especializada y el grado de marginación social de los alumnos. Estos factores – que pueden estar correlacionados con los resultados de manera positiva (como es el caso de los logros escolares anteriores) o de manera negativa (como por ejemplo, la marginación social) – se confirman empíricamente en todos los estudios realizados.

Ahora bien, para evaluar con mayor precisión los resultados de las escuelas – lo cual puede tener consecuencias de gran envergadura para el sistema educativo, las escuelas y sus alumnos – será fundamental que el cálculo, la interpretación y las aplicaciones de los datos sobre el “valor añadido” sean correctos.

¿Cuál es el contexto del “valor añadido” en la educación?

El contexto y el fundamento del cálculo del valor añadido de los resultados han cambiado profundamente desde el decenio de 1980; por aquel entonces se percibía el “valor añadido” como una idea casi técnica procedente de la economía. El “valor añadido” educativo es una de esas expresiones que suelen venir acompañadas por una “preocupación prioritaria”: en este caso concreto, la preocupación de los

políticos del Reino Unido (al igual que de otros países) por el nivel y la calidad de la educación o, mejor dicho, por la falta de calidad y/o el deterioro de su nivel y la voluntad de obtener un mayor rendimiento del gasto público. Durante cierto tiempo, se consideró que esta preocupación prioritaria estaba relacionada explícitamente con la cuestión de la competitividad mundial y con la opinión generalizada de que la educación y la formación son elementos decisivos para sacar ventaja en la competencia económica. Por su lado, con frecuencia los responsables de la educación y los directores de escuelas han intentado demostrar que el nivel de la educación (en particular el de los establecimientos a su cargo) *no* ha decaído y que las actividades de los profesionales de la enseñanza son rentables.

Podría decirse que el valor añadido era una idea que estaba esperando a que le llegara su momento. Las ideas y los modelos metodológicos en las que se fundamentó la introducción del valor añadido en la educación ya estaban bien sentados a principios del decenio de 1990, pero cuando se empezó a hablar sobre los enfoques del valor añadido fuera del círculo de los especialistas en educación y estadística, el entonces Secretario de Estado de Educación del Reino Unido se refirió en términos mordaces a lo que le parecía ser una forma aún más sutil de falsear los resultados escolares: quería atenerse a los resultados “brutos”, que eran fáciles de compilar y de entender. En 1995, la opinión de los políticos había cambiado radicalmente: la siguiente Secretaria de Estado de Educación (y Empleo) estaba tan convencida de la importancia del principio del valor añadido que sentó el marco de aplicación de un sistema nacional. Ese mismo año, la Schools Curriculum and Assessment Authority (SCAA) adjudicó un contrato de investigación al Centre for Educational Management (que entonces formaba parte de la Universidad de Newcastle), para que elaborara y ensayara métodos de cálculo del valor añadido y la utilización de sus resultados en la evaluación de las escuelas. (En Saunders, 1999a se analizan más a fondo estas cuestiones.)

Desde entonces se están ensayando y desarrollando varios métodos para obtener informaciones utilizables en la evaluación de la eficacia relativa de las escuelas y de los organismos locales de educación. Véase, al respecto, la labor llevada a cabo, a lo largo de los años por distinguidos especialistas, como Fitz-Gibbon, Goldstein, Gray, Hutchison, Kendall, Jesson, Mortimore, Nuttall, Sammons, Schagen, Thomas, Tymms y otros. (Por ejemplo, en Gray *et al.*, 1986; Raudenbusch y Bryk, 1986; Nuttall *et al.*, 1989; Gray *et al.*, 1990; Tymms, 1990; Schagen, 1991; Fitz-Gibbon y Tymms, 1993; Hutchison, 1993; Mortimore *et al.*, 1994; Gray *et al.*, 1996; Kendall, 1995; Jesson, 1996; Thomas y Mortimore, 1996; Sammons *et al.*, 1997.)

¿Cómo mejoran el sistema educativo las medidas del valor añadido?

Es preciso comprender que la recopilación y el estudio de la información necesaria para evaluar el “valor añadido” requieren muchos recursos y muchos conocimientos teóricos y prácticos. (En Goldstein, 1997, se encontrará un análisis sobre el camino que queda por recorrer para mejorar el uso de las técnicas.) Es necesario

recopilar muchos resultados estándar y antecedentes relacionados con la identidad de un único alumno, que luego se deberán analizar con una técnica estadística denominada: elaboración de modelos a niveles múltiples.

Para saber si merece la pena efectuar esta inversión será preciso conocer qué uso se hará de dichos análisis y la calidad de las infraestructuras de inspección y asesoramiento que lo harán posible. Las aplicaciones potenciales del valor añadido se pueden agrupar *grosso modo* en “transparencia y rendición de cuentas” y “mejora y desarrollo”, términos que en principio no son incompatibles, aunque, en la práctica, las preferencias políticas y la asignación de recursos se orientan decididamente en una u otra dirección.

TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS

La primera necesidad de un sistema que hace hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas – y que a menudo van aunadas al apoyo a la “comercialización” de las escuelas que se concreta en el ejercicio ilimitado de la libertad de elección por parte de los padres – es la existencia de indicadores claros y sencillos que proporcionen informaciones precisas sobre las diferencias entre las diferentes escuelas. Un problema que se plantea cuando se usan los análisis del valor añadido con miras a la transparencia y la rendición de cuentas es que normalmente muestran – cualquiera que sea el indicador – que los resultados de la mayoría de las escuelas son los que cabría esperar dadas las características de sus alumnos. Por lo tanto, no es atinado utilizar los análisis del valor añadido para “clasificar” a todas las escuelas y, a decir verdad, es difícil aconsejar la aplicación de las medidas del valor añadido – o de cualquier otro indicador de resultados – para obtener conclusiones sencillas y definitivas sobre la eficacia de las escuelas.

Los análisis del valor añadido se pueden emplear, en cambio, para identificar los “valores extremos” o excepciones, es decir, las escuelas cuyos resultados son mucho mejores o mucho peores de lo que cabría esperar. Una vez que se las ha identificado, y suponiendo que se disponga de las infraestructuras de inspección y asesoramiento apropiadas, se puede proseguir el análisis de la calidad de sus métodos de enseñanza, el ambiente reinante en ellas, la dirección, etc., información de la que se podrán extraer algunas ideas útiles sobre el funcionamiento del sistema en general.

MEJORA Y DESARROLLO

Saber si la complejidad introducida en la medición de la calidad de la educación mediante el valor añadido se justifica porque contribuye a mejorar los resultados de cada una de las escuelas es, tal vez, una cuestión más importante. La principal necesidad de un sistema que hace hincapié en la mejora y el desarrollo es disponer de análisis muy detallados que permitan comparar y contrastar, por ejemplo dentro de una misma escuela o un municipio, los resultados de los alumnos a lo largo del tiempo en distintas materias, o de distintos grupos de alumnos en una misma materia.

Las escuelas pueden utilizar estos análisis dentro de su procedimiento de autoevaluación para diagnosticar sus puntos fuertes y flacos. En este contexto, las medidas del valor añadido pueden ayudar a que una escuela se cuestione de manera más adecuada sobre la labor que está desempeñando con sus alumnos y, a la vez, a fomentar debates mejor fundados entre el personal de la escuela sobre la forma en que organiza e imparte la enseñanza.

Pero podemos plantear que, para cumplir correctamente esta función, los análisis del valor añadido se deberán utilizar como una innovación educativa, es decir que antes de aplicarlos será necesario facilitar una preparación, un apoyo y una formación apropiados a los administradores, directores y profesores de los establecimientos escolares. Algunos especialistas agregarán que los análisis deben ser confidenciales, que no deben de ser del dominio público, para que se puedan materializar sus posibilidades en el desarrollo de las escuelas.

Características técnicas básicas

A continuación presentamos un breve resumen de los puntos que se deben de tener en cuenta¹:

1. Los indicadores del valor añadido son una mejora respecto de los resultados brutos en la medida en que estos últimos dicen mucho más sobre la composición del alumnado que sobre la eficacia de la escuela. Los análisis del valor añadido intentan prescindir de los factores que están asociados con los resultados – tanto positiva como negativamente – pero que no guardan relación con la calidad de la institución: los resultados escolares anteriores de los alumnos, el sexo, el grupo étnico, la fecha de nacimiento, la necesidad eventual de recibir una educación especializada y el grado de marginación social. Con frecuencia, hasta un 80 % de las diferencias detectadas entre las escuelas se deben a los resultados escolares anteriores y al nivel general de marginación social de los alumnos.
2. Los datos cuantitativos, ya sean brutos o del valor añadido, tienen las siguientes limitaciones:
 - Los datos cuantitativos tienen cierto grado de “incertidumbre” estadística: los cálculos que se basan en datos cuantitativos pueden reflejar tanto un resultado aleatorio como algo mucho más “real”, por ejemplo la calidad de la educación. Habitualmente, en términos estadísticos sólo unas pocas escuelas se destacan porque obtienen resultados muy por encima o muy por debajo de la norma, ya sea en lo que se refiere a los resultados brutos o al valor añadido.
 - Los análisis de los datos sobre los resultados de la enseñanza – que son necesariamente retrospectivos – pueden ser fácilmente engañosos respecto a la calidad de la enseñanza presente o futura.
 - Los resultados académicos – que son la medida habitual del rendimiento escolar que se utiliza en los cálculos del valor añadido – no son los únicos resultados (y ni siquiera los más importantes, según algunos docentes) de diez o doce años de aprendizaje.

- Las escuelas pueden ser “eficaces de manera diferente”:
 - En primer lugar, la medida de distintos rendimientos suele traducirse en resultados distintos: una escuela que obtiene buenos resultados si sólo se observan las calificaciones más altas puede estar dejando de lado a los alumnos que se sitúan en el nivel de calificaciones más bajo.
 - También puede suceder que una escuela trabaje muy bien con algunos grupos de alumnos (las niñas de algunos grupos étnicos, por ejemplo), pero no con otros (los varones de otros grupos étnicos) y/o en matemáticas, pero no en inglés;
- La relación estadística a nivel nacional entre, por ejemplo, los resultados de las pruebas al fin de la enseñanza primaria y el fin de la enseñanza secundaria puede cambiar. Para que los modelos estadísticos mantengan su precisión y su pertinencia es necesario validarlos continuamente con investigaciones empíricas.
- 3. Ahora bien, las “clasificaciones” nacionales basadas en datos brutos ocultan buena parte de esta situación. Uno de los logros de las medidas del valor añadido es que gracias a ellas los docentes han tomado más conciencia de la naturaleza compleja y probabilística de los datos sobre los resultados escolares.
- 4. Más adelante ilustramos los requisitos previos necesarios para utilizar correctamente el “valor añadido”.

EL VALOR AÑADIDO EN POCAS PALABRAS

Los análisis del valor añadido:

- son tan fidedignos como los datos en los que se basan;
- tratan de correlaciones, y no de causas;
- se basan en un modelo normativo y retrospectivo que puede no revelarnos nada sobre los niveles de rendimiento deseables actualmente o en el futuro;
- son sólo un instrumento de evaluación;
- se deben utilizar como instrumento de la investigación, no para formular una evaluación definitiva;
- no proporcionan respuestas acertadas ni una solución rápida a los problemas de la mejora de las escuelas;
- por lo tanto, son necesarios, pero no suficientes, para entender si la labor de las escuelas es correcta.

Un corolario importante de lo anterior es que, al igual que los cuadros de clasificación basados en datos brutos, los análisis del valor añadido tampoco se pueden utilizar para adoptar decisiones transcendentales. Lo que es una utilización totalmente inapropiada de los datos sobre los resultados escolares no será más aceptable sólo porque en las medidas del valor añadido se emplean mejores métodos de cálculo. No se pueden utilizar válidamente para emitir juicios definitivos sobre la eficacia de una escuela, y aún menos de un solo departamento, clase o profesor. (Véase el artículo de Karsten y Visscher en *Perspectivas*, vol. XXXI, n° 2, 2001, en el que se hace un excelente análisis de la utilización de los indicadores de los resultados de las escuelas; y en Goldstein y Myers, 1996, un razonamiento coherente a favor de un código ético sobre la utilización de los indicadores de resultados).

RECUADRO 1. Cómo calcular el valor añadido

- Recopilación de los datos de cada alumno de una muestra amplia y representativa
- Medida(s) que refleje(n) todos los niveles del rendimiento del alumno
- Medida(s) de los resultados anteriores de cada alumno (preferiblemente notas estándar individuales) junto con informaciones sobre sus antecedentes
- Factores del contexto de la escuela
- Modelo de niveles múltiples para analizar los datos
- Aplicación de procedimientos rigurosos de garantía y control de calidad

Fuente: Véase Gray, 1994.

RECUADRO 2. Cómo facilitar información sobre el valor añadido

- Los resultados de los análisis se deben facilitar, a cada una de las escuelas, en forma de cuadros, gráficos y textos. Estos resultados deben indicar si las diferencias obtenidas entre las escuelas son estadísticamente representativas.
- Cuando sea posible, se deben suministrar los resultados del análisis en tres planos: resultados “brutos”, resultados afinados en función de los datos del alumno (como el rendimiento anterior) y resultados afinados en función de los datos del contexto del alumno y la escuela. Habitualmente, cada uno de estos planos del análisis permite un nivel de comprensión distinto.
- Para establecer una tendencia ascendente o descendente es preciso disponer, como mínimo, de los datos de tres años.
- Los análisis deben ir acompañados de una explicación detallada, puesto que de lo que acabamos de exponer se deduce que las medidas del valor añadido no son claras en sí mismas y tienen sus propias limitaciones.

En la parte final de este artículo examinaremos las conclusiones de un estudio a pequeña escala que analizó la utilización de las informaciones sobre el valor añadido en las escuelas. Esas conclusiones ilustran algunas de las cuestiones mencionadas más arriba y señalan ciertos problemas que se plantean a nuestra comprensión de lo que sucede con las “pruebas” en un contexto institucional.

La utilización de los datos sobre el valor añadido en las escuelas: cuestiones y problemas²

REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS

Si actualmente se hace hincapié en nuestro país en la utilización del valor añadido (y de los datos sobre el rendimiento en general) para respaldar y mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, ¿qué certeza tenemos sobre el uso real que hace el personal de las escuelas de dichos datos y sus consecuencias? ¿Qué clase de apoyo y de formación profesional hacen falta? ¿Qué capacidad tiene el valor añadido para mejorar los resultados de los alumnos?

La orientación y la formación en el servicio fueron particularmente instructivas para el personal de la Fundación Nacional de Investigaciones Pedagógicas (NFER) del Reino Unido en el transcurso del estudio que llevamos a cabo sobre el valor añadido. Acertadamente, todas las etapas de la labor sobre la eficacia de las escuelas y los ámbitos del valor añadido, desde la conceptualización apropiada del modelo estadístico hasta la correcta recopilación de los datos, se basaron en la precisión metodológica. Es posible que, en un principio, no prestáramos suficiente atención a la utilización de los análisis por parte de los jefes de establecimiento y el personal de las escuelas, pero no fuimos los únicos. Anteriormente, las orientaciones de los organismos nacionales sobre la utilización de los datos para fijar objetivos y mejorar el nivel de la enseñanza se basaban en ciertas premisas sobre algunos factores clave, como la transparencia de los datos y la influencia de la organización interna y la cultura de los establecimientos. En esta segunda parte se exponen algunas observaciones sobre lo que podríamos llamar los “usuarios finales” del proceso.

Para empezar, debemos ser conscientes de que, a veces, no todo el personal de un establecimiento comprende correctamente el valor añadido. Maw (1999) sostiene que la cobertura del valor añadido en los medios de comunicación ha consistido fundamentalmente en publicar cuadros polémicos sobre los resultados de las escuelas, y no ha emitido un mensaje claro y coherente sobre cómo se mide.

Existen indicios inequívocos de que la utilización de los datos sobre el valor añadido por el personal de las escuelas no se limita a aplicar sencillamente las “pruebas” a la práctica. Recientemente, la NFER financió un estudio cualitativo a pequeña escala para analizar de manera preliminar – mediante entrevistas, observaciones y análisis de documentos – las utilidades que se estaban haciendo de los datos del QUASE³ en nueve establecimientos de enseñanza secundaria dependientes de distintas autoridades educativas locales.

Lo primero que se debe señalar sobre este estudio es que las circunstancias eran muy propicias para que las escuelas emplearan las informaciones sobre el valor añadido, ya que:

- las escuelas – o mejor dicho sus administradores – habían encargado y pagado los análisis (en lugar de que se les impusiera la información);
- las informaciones incumbían directamente a cada una de las escuelas (a diferencia de las informaciones de carácter nacional, que les hubiesen obligado a efectuar sus propias comparaciones);
- la información era de fácil acceso, porque el informe se enviaba a la escuela (en lugar de que la escuela tenga que buscar las informaciones, por ejemplo, en Internet);
- la información era de interés dada la importancia atribuida (por consideraciones políticas) a los resultados.

El estudio demostró que algunas escuelas divulgaban ampliamente los datos y los utilizaban de manera constructiva, sobre todo en los casos en que el personal había tenido la posibilidad de elaborar objetivos colectivos a través de debates y reuniones sobre los datos. Sin embargo, a pesar de que probablemente dichas escuelas reunían los requisitos previos necesarios, al menos una parte del personal de todos

los establecimientos que utilizaban plenamente los datos sobre el valor añadido con objeto de mejorar tropezó con varios problemas y dificultades. Si se observan las condiciones sobre el terreno, se puede suponer que ello se debió a:

- la falta de estructuras para la divulgación de la información;
- la falta de tiempo para que el personal leyera e interpretara la información;
- la falta de competencia o de seguridad del personal para entender las informaciones;
- la falta de inclinación del personal a dedicar tiempo o a formarse en el uso de un instrumento cuya utilidad para su labor no le resultaba patente (“No aprendemos nada nuevo”);
- la falta de convicción de que los datos sobre los resultados de las escuelas constituyen un instrumento útil para alcanzar una pedagogía de gran calidad.

Éstas son las conclusiones que se obtienen de una evaluación clásica, de las que se podría deducir que los análisis del valor añadido (todavía) no desempeñan un papel importante en tanto que informaciones para la mejora de las escuelas. Ahora bien, está claro que esta interpretación constituye un modelo algo incompleto. ¿Qué más nos podrían decir los resultados? ¿Qué factores y fuerzas podrían entrar en juego?

Empecemos por las pruebas empíricas: el estudio demostró que era probable que las escuelas utilizasen los datos sobre el valor añadido de manera activa sólo cuando se encontraban reunidos todos, o la mayoría, de los cinco factores o condiciones siguientes:

- el personal de dirección había apoyado activamente el uso del valor añadido;
- un miembro del personal de dirección se había transformado en “promotor” de los datos del QUASE;
- la “eficacia relativa” general de la escuela había servido de incentivo; concretamente, las escuelas más motivadas para emplear los datos sobre el valor añadido fueron las que estaban mal situadas en los cuadros de clasificación, pero cuyos alumnos progresaban adecuadamente;
- la participación en el QUASE durante un mínimo de tres años;
- por lo menos una parte del personal tenía conocimientos previos sobre la aplicación y la interpretación del QUASE. (Se encontrará un análisis más detallado de estos factores en Saunders y Rudd, 1999).

Yo iría más lejos y diría que de los resultados del estudio – que aunque se hizo a pequeña escala, completó y amplió uno o dos estudios más efectuados en el terreno (véase Williamson y Fitz-Gibbon, 1990; Williamson *et al.*, 1992; Wikeley, 1998) – se desprende que merecen ser estudiados con mayor detenimiento ciertos aspectos cruciales relativos a la utilización de los datos sobre el valor añadido, que podemos expresar de la siguiente manera:

Actualmente, para muchos miembros del personal de las escuelas, los datos sobre el valor añadido conllevan un determinado simbolismo o “carga”. Tal como revelaron muchas de las personas entrevistadas en el marco del estudio de la NFER, los datos sobre el valor añadido se perciben como parte de una estrategia

de acción que está experimentando rápidos cambios y que tiene por objeto examinar los resultados de las escuelas, las secciones y los docentes y darlos a conocer públicamente. Por lo menos a corto plazo, es probable que se refuerce el análisis de los resultados con objeto de divulgarlos, tanto a nivel nacional y de las autoridades educativas locales, como institucional y subinstitucional. En general, las intenciones de los datos relativos a los resultados pueden ser imparciales, pero sus efectos pocas veces son tenidos por neutrales. En concreto, los datos sobre el valor añadido son complejos, relativamente nuevos y a menudo plantean cuestiones transcendentales. Probablemente, no es posible percibir y utilizar ninguno de esos datos de manera tal que se ignore totalmente su contexto, o que éste deje de influir de alguna manera.

De todas formas, los datos no hablan por sí solos. Dependen de una serie de decisiones previas sobre *qué* se ha medido y *cómo* se ha medido, decisiones que entrañan necesariamente juicios de valor y complejas consideraciones técnicas, no siempre transparentes o fáciles de comprender. Ésa es, en parte, la razón por la que algunos miembros del personal son excesivamente escépticos respecto a los datos sobre los resultados escolares y prefieren proscribirlos, mientras que otros son demasiado optimistas acerca de lo que puedan reflejar. En el estudio de la NFER, en el que los datos sobre el valor añadido se utilizaron correctamente – es decir, como parte de una recopilación de datos sobre la escuela – hubo con frecuencia una persona que los “defendió”, que entendió y se interesó por los datos y que estaba dispuesta a aclarar los aspectos técnicos a sus colegas; además, para iniciar su análisis se utilizaron simultáneamente otras informaciones, tanto cuantitativas como cualitativas.

Evidentemente, es preciso que alguien dirija la utilización de los resultados de los análisis sobre el valor añadido. En el estudio de la NFER, el personal de dirección de algunas escuelas no sabía muy bien cuál era la mejor manera de utilizar esos análisis y dejó que los responsables “hicieran lo que les pareciera”, lo que, al parecer, condujo, en ciertos departamentos, a la inercia y, en otros, a un “uso excesivo” de los datos. Otros directores, en particular aquellos que habían utilizado los datos durante varios años, sabían mejor lo que querían alcanzar dando un uso estratégico a los datos. Aun así, persistían diferencias flagrantes en cuanto a su utilización por distintos departamentos de una misma escuela. Lo anterior nos lleva a preguntarnos si a veces no sería igualmente importante estudiar y entender por qué las escuelas o los departamentos de las escuelas *no* emplean los datos sobre el valor añadido.

Una aportación externa, consistente en actividades de formación durante el servicio sobre los datos relativos al valor añadido, parece ser un requisito previo necesario. En el estudio de la NFER, la formación y/o el apoyo previos fue un factor asociado a la utilización de los datos por las escuelas. Los resultados del estudio indicaron, además, que la importancia de la utilización de los datos por las escuelas correspondía en gran medida a lo que se podía esperar vista su “eficacia relativa”, es decir, que dependía de la existencia de una motivación exterior fuerte para emplearlos, lo cual, desde la perspectiva de un plan de acción, plantea la cuestión de la necesidad de que las autoridades educativas locales, por ejemplo, presten apoyo y

estímulo externos adicionales. También fortalece la idea de que son necesarios un apoyo y una formación que tomen en cuenta los contextos de las distintas escuelas para que el potencial de los datos se entienda y se utilice mejor.

Los significados de los datos están determinados por las estructuras sociales. Los resultados del estudio de la NFER indican que el significado de los datos sobre el valor añadido resulta de la *interacción* entre:

- Los “números obtenidos” reales.
- La importancia de carácter político propia de la clase de información que representan los datos sobre los resultados de las escuelas.
- El aporte – a menudo implícito – del personal al estudio, conforme a sus conocimientos teóricos y prácticos sobre los datos relativos a los resultados de las escuelas, sus valores y actitudes ante la educación y la enseñanza, sus expectativas y su valoración de los alumnos, su percepción sobre el lugar que ocupa en la jerarquía de la escuela, etc.

A su vez, este último punto plantea un interrogante: ¿acaso los datos sobre el valor añadido constituyen a veces un *locus* para las conversaciones que el personal querría tener o la ansiedad que querría expresar, sobre su trabajo profesional y su valor en la organización. Si así fuera, el control (del acceso a) los datos sobre el valor añadido y los propósitos que se observan en su utilización sería una cuestión esencial, no secundaria. Es preciso decir que la utilización (o la no utilización) que se hace de los datos sobre el valor añadido parece adaptarse a las características de la dirección de las escuelas. No hay ninguna razón para que la introducción de los datos acarree necesariamente, por sí misma, una cultura que apoye la autocrítica y la planificación sistemáticas con vistas a mejorar; más bien parece, por el contrario, que la cultura determina la utilización que se hace de los datos. Por lo tanto, podríamos preguntarnos cómo conduce y arbitra frente a sus colegas los aspectos éticos y políticos, así como también los aspectos técnicos, la persona que actúa de “defensor” o “promotor” de los datos sobre el valor añadido.

Un comentarista inglés (Dudley, 1999a, b) ha formulado algunas sugerencias pertinentes para ayudar a los maestros a asumir los datos. (Dudley analizaba la utilización de los datos de una encuesta entre alumnos, no los datos relativos al valor añadido, pero los principios generales son los mismos.) Este autor considera que los factores que favorecen la toma de medidas radicaban en la forma en que se presentaron los datos y en que se atendieron las reacciones posteriores. Observa que es fácil perder de vista los aspectos esenciales de los datos y que su examen puede inducir a error o conducir a un callejón sin salida cuando el personal toma en consideración ciertas variables, como el entorno familiar, sobre las cuales la escuela tiene escasa o ninguna influencia.

Los factores asociados a las respuestas positivas orientadas a la acción eran:

- la disponibilidad de datos comparados de escuelas consideradas similares;
- la formación previa a la lectura de los datos;
- apuntes que centraron los debates en los datos relativos a los alumnos, la enseñanza, el aprendizaje y en temas sobre los cuales la escuela tiene influencia, lo cual desarrolló la capacidad de reflexión de los maestros;

- un trabajo de base previo, efectuado por el coordinador de los debates, para determinar las posibles estrategias de mejora y plantearlas en los debates de manera que los participantes no se sintieran “acorralados” por los datos;
- la instauración de reglas de base en las deliberaciones a fin de que ciertos aspectos o reacciones aparentemente positivos a las influencias externas, como el entorno familiar, fueran suficientemente cuestionados;
- un ambiente (en la escuela) que favorecía la reflexión y la meditación;
- la seguridad de que el mecanismo generador de los datos era válido y digno de confianza. (Compendio de Dudley, 1999a, b).

A la vista de todo lo anterior, se puede pensar que es necesario entender y asumir mejor los aspectos psicológicos y sociológicos de la utilización de los datos. La afirmación de Dudley (1999 a, pág. 97), según el cual “si se quiere que el efecto de la utilización de los datos sea prolongado, será fundamental tomar en consideración los aspectos emocionales al emplearlos” constituye una lección decisiva sacada de la experiencia. Así como se necesita una mejor preparación para utilizar y asumir los datos sobre el valor añadido, también parece legítimo sostener que es preciso entender mejor cuáles son los conocimientos que movilizan y motivan a los profesores y que pueden llegar a considerar como propios.

Todo esto es muy importante porque actualmente se habla mucho sobre el interés, tanto para las políticas como para su aplicación práctica, de disponer de pruebas, informaciones, datos e investigaciones “pertinentes” (véase, por ejemplo, Hargreaves, 1996). Hemos dicho más arriba que los datos no hablan por sí solos; no son evidentes en sí mismos. No iríamos demasiado lejos si afirmáramos que de los resultados del estudio de la NFER se desprenden interrogantes sobre la evidencia misma de la “pertinencia”. En Bird *et al.* (1998, pág. 35) se afirma que, en las investigaciones pedagógicas, la pertinencia consiste en la “importancia” y la “contribución al conocimiento existente”. Si aceptamos esta definición, las conclusiones del estudio de la NFER indican que, en lo que se refiere a las escuelas y los profesores, habría que ir más lejos y preguntarse “¿importante para qué y para quién?” y “¿conocimiento de qué y para quién?”

En otras palabras, no es posible dar por sentado que el contexto de las políticas orientadas a mejorar el nivel de las escuelas – en el que debemos situar los datos sobre el valor añadido como modalidad de información – representa una definición necesaria y suficiente de la importancia por lo que a los profesores se refiere. Es más, estos últimos se pueden sentir dominados y desmotivados por esas iniciativas políticas y manifestar “acatamiento” en lugar de “hacerlas suyas”. Tampoco se puede suponer que los maestros piensan que los análisis de los resultados escolares basados en el valor añadido representan el tipo de conocimientos que aportan algo válido a lo que ellos ya saben o creen sobre las relaciones entre los alumnos, los logros escolares y la pedagogía. La opinión de algunos profesores y educadores sobre estas relaciones (de la que es imaginable que pueda desprenderse cierto escepticismo ante los datos sobre el valor añadido) se puede resumir en las siguientes palabras de Stenhouse (1975): “La educación será una vía acertada al conocimiento si hace que el comportamiento de los estudiantes sea imprevisible”.

Por consiguiente, formulo la hipótesis de que el estudio de la NFER nos permite deducir que las razones que llevan a los maestros a interesarse por ciertas clases de conocimientos y no por otras depende de:

- su cálculo de las dificultades respecto a la utilidad potencial de interesarse por temas difíciles y complejos como el valor añadido, dado que los maestros ya tienen una carga de trabajo importante que afrontar, tanto dentro como fuera de la clase;
- la construcción de su identidad profesional, en particular en lo relativo a las teorías (a veces implícitas) que han desarrollado sobre su propio aprendizaje en tanto que maestros; sus propios valores: lo que piensan que es lo más importante que los jóvenes deben adquirir durante su educación; su propia cultura institucional y la correspondiente micropolítica.

Gray (2000, pág. iv) incluso parece insinuar que la noción de “pertinencia” puede resultar improcedente en lo que se refiere al aprendizaje de los maestros: “Es difícil encontrar atajos; cuando se trata de aprender a cambiar, pocos maestros parecen estar preparados para dejar que otras personas piensen en su lugar”.

De estas ideas se desprende que el modelo incompleto presentado más arriba no hace justicia al medio docente, ni en lo que se refiere a los procesos cognitivos de los maestros y a sus teorías sobre estos procesos, ni a los contextos políticos e institucionales en los que elaboran individual y colectivamente su conocimiento; lo cual confirma a su vez que es razonable la afirmación que con tanta frecuencia se hace, según la cual no se pueden mejorar las escuelas con “soluciones rápidas”. Puede que a los responsables de la formulación de políticas no les sea fácil legislar sobre este tema, pero deben comprenderlo, admitirlo y respetarlo.

Notas

1. Esta parte se basa en un artículo anterior: L. Saunders y S. Thomas, “Into an uncertain world” [En un mundo incierto], *Times educational supplement* (Londres), n° 4280, 10 de julio de 1998, pág. 26.
2. En Saunders, 2000, se exponen más en detalle las conclusiones del estudio de la NFER.
3. El QUASE (Quantitative Analysis for Self-Evaluation), análisis cuantitativo de la auto-evaluación, es el servicio de análisis del valor añadido que la NFER presta a las escuelas secundarias. Véase el Recuadro 3.

RECUADRO 3. Estudio sobre los análisis del valor añadido de la Fundación Nacional de Investigaciones Pedagógicas (Reino Unido)

La Fundación Nacional de Investigaciones Pedagógicas (NFER) tiene una sólida reputación en varios aspectos de las investigaciones pedagógicas relacionados directamente con el “valor añadido”, en particular, en materia de elaboración de tests educativos, de análisis estadísticos de la calidad de la enseñanza y de valoración de la eficacia de las escuelas. Durante el último decenio hemos efectuado estudios sobre el “valor añadido” en colaboración con varias escuelas y autoridades educativas locales de todo el país.

Nuestro programa comprende dos clases de estudios distintos, pero relacionados: evaluaciones y estudios de investigación patrocinados por organismos dependientes del Gobierno o por la propia NFER y servicios a las escuelas y a autoridades educativas locales.

Actualmente estamos llevando a cabo dos evaluaciones a gran escala de iniciativas nacionales por encargo del Gobierno:

- La evaluación de los Proyectos Nacionales de Lectura y Aritmética (otoño de 1996 – verano de 2000);
- La evaluación de las Estrategias Nacionales de Lectura y Aritmética (primavera de 1999 – otoño de 2001).

Ambas evaluaciones consisten en medir el progreso de los alumnos a lo largo del tiempo a partir de una medida “de base” efectuada al comienzo del estudio. El progreso se calcula en función de las variaciones de las notas estándar, obtenidas mediante pruebas especiales de lectura y aritmética. En cada caso, se han recopilado datos relativos al alumno y a la escuela para efectuar complejos análisis estadísticos de manera que se puedan hacer comparaciones válidas sobre los progresos de distintos grupos de alumnos. La información detallada que se envía a las escuelas sobre los resultados de las pruebas y los progresos de los alumnos es un elemento esencial de ambas evaluaciones.

La recopilación y el análisis de los resultados obtenidos en unas pruebas optativas que pasaron alumnos de tercer, cuarto y quinto año de primaria, que formaban parte de una amplia muestra a nivel nacional en 1998, 1999 y 2000, constituyen otro ejemplo. Su objetivo era facilitar las medidas de los resultados de dichas pruebas a la Qualifications and Curriculum Authority (QCA), y en determinar y analizar las variaciones de los resultados de los distintos grupos de alumnos. Las escuelas participantes recibieron todos los años informes detallados sobre los resultados de sus alumnos. Éstos incluían:

- los niveles obtenidos a nivel nacional en las pruebas optativas comparados con las normas nacionales;
- los resultados comparados de distintos grupos de alumnos en las pruebas optativas, por ejemplo, los de los varones comparados con los de las niñas;
- los progresos de los alumnos desde el final de la primera etapa de la evaluación obligatoria nacional sobre los programas escolares, comparados con el patrón de progreso de la muestra nacional.

Los informes obtuvieron reacciones muy positivas: las escuelas encontraron que los datos les eran útiles en muchas tareas relacionadas con la supervisión, la planificación y la definición de objetivos.

Tras una consulta con las autoridades locales de educación y la QCA, actualmente la NFER se propone prestar un servicio de análisis, tal como el que acabamos de describir más arriba, a las escuelas interesadas a precio de costo. Dentro de este servicio, las escuelas podrán adquirir un análisis de las respuestas de los alumnos a cada uno de los problemas de las pruebas optativas de matemáticas; así, dispondrán de un informe en el que se establece una relación entre los resultados de las pruebas y los distintos resultados de la Estrategia Nacional de Aritmética, que será útil para la elaboración de los programas del siguiente año escolar.

Otro estudio que se efectúa a solicitud de los interesados en el ámbito de la medida del “valor añadido” se refiere a la creación de una evaluación básica de los alumnos que ingresan en la enseñanza primaria.

Durante cierto tiempo, la NFER también se ocupó de medir los resultados de los establecimientos de enseñanza secundaria mediante un análisis del valor añadido que integraba ciertos factores clave del entorno de los alumnos, como sus logros escolares anteriores y su extracción socioeconómica. El enfoque de la NFER:

- emplea los datos recopilados anteriormente por las escuelas y las autoridades locales de educación;
- proporciona análisis cuantitativos de fácil comprensión para que las escuelas y las autoridades locales de educación puedan autoevaluarse – sobre una serie de importantes indicadores de resultados – mediante la comparación con los resultados obtenidos por un amplio número de escuelas y alumnos;
- presta asesoramiento de expertos en todas las etapas del estudio, desde la recopilación de datos y su interpretación hasta las medidas a tomar en consecuencia;
- ayuda a los profesionales a realizar análisis y autoevaluaciones centrados en problemas precisos; en particular, para la definición de objetivos.

Referencias

- Bird, M. *et al.* 1998. *Educational research in action* [La investigación pedagógica en acción]. Milton Keynes, Reino Unido, The Open University. (Guía de estudios de la Open University para el curso de Maestría en educación, E835.)
- Dudley, P. 1999a. Primary schools and pupil “data” [Las escuelas primarias y los “datos” sobre los alumnos]. En: Southworth, G. y Lincoln, P., (comps.). *Supporting improving primary schools: the role of heads and LEAs in raising standards*. Londres, Falmer Press.
- . 1999b. Using data to drive up standards: statistics or psychology? [La utilización de los datos para mejorar los rendimientos: ¿estadística o psicología?]. En: Conner, C., (comp.). *Assessment in action in the primary school*. Londres, Falmer Press.
- Fitz-Gibbon, C. T. ; Tymms, P. 1993. *Value added: a perspective on the contribution from examination results* [El valor añadido: perspectiva sobre la contribución de los resultados de los exámenes]. Northampton, Reino Unido, Centre for the Study of Comprehensive Schools. (Documento de debate del CSCS, n° 1.)
- Goldstein, H. 1997. Methods in school effectiveness research [Métodos para la investigación sobre la eficacia de las escuelas]. *School effectiveness and school improvement* (Lisse, Países Bajos), vol. 8, n° 4, págs. 369-395.
- Goldstein, H. ; Myers, K. 1996. Freedom of information: towards a code of ethics for per-

- formance indicators [La libertad de información: hacia un código ético de los indicadores de resultados]. *Research intelligence* (Londres), n° 57, págs. 12-16.
- Gray, J. 1994. *Value-added approaches in school evaluation: the experiences of three LEAs in England – lessons and challenges* [Los enfoques del valor añadido en la evaluación de las escuelas: las experiencias de tres Autoridades Locales Educativas en Inglaterra. Lecciones y desafíos]. Edimburgo, Reino Unido, The Scottish Office Audit Unit.
- . 2000. How schools learn: common concerns and different responses [Cómo aprenden las escuelas: preocupaciones comunes y soluciones diferentes]. *School effectiveness and school improvement* (Lisse, Países Bajos), vol. 15, n° 3, págs. i-v.
- Gray, J. et al. 1995. A multi-level analysis of school improvement: changes in schools' performance over time [Análisis de niveles múltiples sobre la mejora de las escuelas: cambios en los resultados de las escuelas a lo largo del tiempo]. *School effectiveness and school improvement* (Lisse, Países Bajos), vol. 6, n° 2, págs. 98-114.
- Gray, J.; Jesson, D.; Jones, B. 1986. The search for a fairer way of comparing schools' examination results [La búsqueda de una manera más justa de comparar los resultados de los exámenes escolares]. *Research papers in education* (Londres), vol. 1, n° 2, págs. 91-122.
- Gray, J., Jesson, D.; Sime, N. 1990. Estimating differences in the examination performances of secondary schools in six LEAs: a multi-level approach to school effectiveness [El cálculo de las diferencias de los resultados de los exámenes de los establecimientos de enseñanza secundaria en seis Autoridades Locales Escolares: enfoque de niveles múltiples de la eficacia de las escuelas]. *Oxford review of education* (Oxford, Reino Unido), vol. 16, n° 2, págs. 137-158.
- Hargreaves, D. 1996. Teaching as a research-based profession: possibilities and prospects. [La enseñanza: una profesión basada en la investigación: posibilidades y perspectivas]. Conferencia pronunciada en la reunión anual de la Teaching Training Agency, abril.
- Hutchison, D. 1993. School effectiveness studies using administrative data [Estudios sobre la eficacia de las escuelas basados en datos administrativos]. *Educational research* (Londres), vol. 35, n° 1, págs. 27-47.
- Jesson, D. 1996. *Value-added measures of school GCSE performance: an investigation into the role of key stage 3 assessments in schools. Interim report* [Las medidas del valor añadido de los resultados de las escuelas en el GCSE (Certificado General de Educación Secundaria): investigación sobre el papel de las evaluaciones de la 3ª etapa en las escuelas. Informe provisional]. Londres, HMSO. (DfEE research studies, n° 14.)
- Karsten, S.; Visscher, A. 2001. La publicación de indicadores de rendimiento escolar: algunas lecciones. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XXXI, n° 2, págs. 257-272.
- Kendall, L. 1995. *Examination results in context: report on the analysis of 1994 examination results* [Los resultados de los exámenes en su contexto: informe sobre los análisis de los resultados de los exámenes de 1994]. Londres, Association of Metropolitan Authorities.
- Maw, J. 1999. League tables and the press-value added? [Los cuadros de clasificación y la prensa: ¿valor añadido?]. *The curriculum journal* (Londres), vol. 10, n° 1, págs. 3-10.
- Mortimore, P.; Sammons, P.; Thomas, S. 1994. School effectiveness and value-added measures [La eficacia de las escuelas y la medida del valor añadido]. *Assessment in education* (Abingdon, Reino Unido), vol. 1, n° 3, págs. 315-332.
- Nuttall, D. et al. 1989. Differential school effectiveness [Eficacia diferencial de las escue-

- las]. *International journal of educational research* (Kidlington, Reino Unido), vol. 31, n° 7, págs. 769-776.
- Raudenbusch, S.; Bryk, A. S. 1986. A hierarchical model for studying school effects [Modelo jerárquico para estudiar los efectos de las escuelas]. *Sociology of education* (Washington, DC), vol. 59, n° 1, págs. 1-17.
- Sammons, P. et al. 1997. *Forging links: effective schools and effective departments* [Creación de lazos: escuelas eficaces y departamentos eficaces]. Londres, Paul Chapman.
- Saunders, L. 1999a. A brief history of educational “value added”: how did we get to where we are? [Breve historia del “valor añadido” en la educación: el camino recorrido hasta hoy]. *School effectiveness and school improvement* (Lisse, Países Bajos), vol. 10, n° 2, págs. 233-256.
- . 1999b. *Value-added measurement of school effectiveness: a critical review* [La medida del valor añadido de la eficacia de las escuelas: examen crítico]. Slough, Reino Unido, NFER.
- . 2000. Understanding schools use of “value added” data: the psychology and sociology of numbers [Cómo comprender la utilización de los datos sobre el “valor añadido” por las escuelas: los aspectos psicológicos y sociológicos de las cifras]. *Research papers in education* (Londres), vol. 15, n° 3, págs. 1-18.
- Saunders, L.; Rudd, P. 1999. Schools’ use of “value added” data: a science in the service of an art? [La utilización de los datos sobre el “valor añadido” por las escuelas: ¿una ciencia al servicio del arte?]. Ponencia presentada en la conferencia anual de la British Educational Research Association, Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido, 4 de septiembre.
- Schagen, I. 1991. Beyond league tables. How modern statistical methods can give a truer picture of the effects of schools [Más allá de los cuadros de clasificación. Un panorama más auténtico de los efectos de las escuelas gracias a los métodos estadísticos modernos]. *Educational research* (Londres), vol. 33, n° 3, págs. 216-222.
- Stenhouse, L. 1975. *An introduction to curriculum research and development* [Introducción a la investigación y el desarrollo de los programas escolares]. Londres, Heinemann.
- Thomas, S.; Mortimore, P. 1996. Comparison of value-added models for secondary-school effectiveness [Comparación de los modelos del valor añadido para mejorar la eficacia de las escuelas secundarias]. *Research papers in education* (Londres), vol. 11, n° 1, págs. 5-33.
- Tymms, P. B. 1990. Can indicator systems improve the effectiveness of science and mathematics education? The case of the OK [¿Pueden mejorar la eficacia de la enseñanza de las matemáticas y las ciencias los sistemas de indicadores? El caso del Reino Unido]. *Evaluation and research in education* (Clevedon, Reino Unido), vol. 4, n° 2, págs. 61-73.
- Wikeley, F. 1998. Dissemination of research as a tool for school improvement? [La difusión de las investigaciones: ¿una herramienta para la mejora de las escuelas?]. *School leadership and management* (Abingdon, Reino Unido), vol. 18, n° 1, págs. 59-73.
- Williamson, J.; Fitz-Gibbon, C. T. 1990. The lack of impact of information: performance indicators for levels [La falta de repercusión de la información: los indicadores de resultados de los exámenes]. *Educational management and administration* (Londres), vol. 18, n° 1, págs. 37-45.
- Williamson, J.; Tymms, P.; Haddow, M. 1992. ALIS through the looking glass: changing perceptions of performance indicators [ALIS a través del espejo: el cambio de la percep-

ción de los indicadores de resultados]. *Educational management and administration* (Londres), vol. 20, n° 3, págs. 179-187.

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

LA AUTOEVALUACION DE

LAS ESCUELAS

EN LOS PAISES BAJOS:

DESARROLLO DEL MATERIAL ZEBO

Maria A. Hendriks, Simone Doolaard y Roel J. Bosker

Versión original: inglés

Maria A. Hendriks (Países Bajos)

Profesora auxiliar en la Universidad de Twente. Sus principales campos de interés son la auto-evaluación escolar, la evaluación de la calidad y la elaboración y medición de los indicadores de la educación. Participa en diversos proyectos nacionales e internacionales sobre la evaluación de la calidad. Desde 1997 participa en la Red C del proyecto de la OCDE-INES, que se encarga de la elaboración y medición de indicadores de recursos humanos en la educación y de los indicadores de los procesos de funcionamiento de la escuela. Correo electrónico: hendriks@edte.utwente.nl

Simone Doolaard (Países Bajos)

Profesora auxiliar en la Universidad de Twente. Sus principales campos de interés son la efectividad y la mejora de la escuela, el número de alumnos por clase y cuestiones de calidad. Su tesis analiza los efectos de los cambios de indicadores de los procesos en el nivel de adquisición de los alumnos. Participó en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS). Ha trabajado en el Servicio de Asesoramiento Escolar, principalmente en cuestiones de calidad y de autoevaluación escolar. Correo electrónico: doolaard@edte.utwente.nl

Roel J. Bosker (Países Bajos)

Enseña la pedagogía en la Universidad de Twente. Ha publicado estudios sobre la investigación de la efectividad escolar, en colaboración con Jaap Scheerens, y sobre los modelos estatales de varios niveles, junto con Tom Snijders. Actualmente trabaja sobre el tema de calidad de la educación y la responsabilidad en la publicación de datos relativos al rendimiento escolar, el tamaño del aula y los logros de los alumnos, y sobre la falta de igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y en la organización de las escuelas. Correo electrónico: r.j.bosker@edte.utwente.nl

Introducción

Las escuelas de los Países Bajos han disfrutado tradicionalmente de una autonomía considerable. En la reciente “Ley de calidad” se establece que las propias escuelas son responsables de la calidad de la educación que dispensan y de la política de calidad que sigan para garantizar su mejora. También se ha decretado que todas las escuelas elaboren un sistema de garantía de calidad y se les exhorta a que realicen su autoevaluación, sin proponer un procedimiento concreto para llevarla a cabo.

En este contexto, en el que un factor destacado es un sistema muy desarrollado de ayuda pública a la educación, hay una gran diversidad de enfoques e instrumentos para la autoevaluación de las escuelas. Un inventario de estos enfoques e instrumentos ha puesto de manifiesto, entre otras cosas, que muchos de ellos presentaban deficiencias en cuanto a la calidad técnica de la investigación. Tres organizaciones del sistema de ayuda a la educación, la antigua Fundación de Investigación Pedagógica (SVO), la Fundación para el Desarrollo del Currículo (SLO) y el Instituto para la Medición de la Educación (CITO) aunaron sus esfuerzos con el fin de elaborar un material con fundamentos científicos más sólidos para la autoevaluación de las escuelas primarias. El resultado fue una investigación en régimen de colaboración entre el CITO, el Instituto de Investigación dependiente de la facultad de pedagogía de la Universidad de Twente (OCTO) y la SLO, con miras a la elaboración de un material integrado para la autoevaluación de las escuelas primarias denominado ZEBO. El calificativo de “integrado” responde al hecho de que se combinaron diferentes modalidades de enfoques para la autoevaluación de las escuelas y del control de calidad de la educación. Estos distintos enfoques tenían también diferentes bases teóricas y disciplinarias que se sintetizan en este proyecto. En pocas palabras, este instrumento consta de un apartado de seguimiento del alumno que depende en gran parte de la teoría psicométrica y de cuestiones esenciales de enseñanza adaptada (ZEBO-PM), de una evaluación de los contenidos de la enseñanza basada en los conceptos esenciales del proyecto curricular y una evaluación de los fundamentos del currículo (ZEBO-CC), y de la medición de los indicadores de los procesos escolares teniendo como base conceptual la elaboración de modelos de efectividad y mejora de la escuela (ZEBO-PI).

Este artículo ofrece información general sobre todo el proyecto integrado en el contexto neerlandés e información más detallada sobre uno de sus tres elementos: la medición de los indicadores de los procesos escolares (ZEBO-PI). En concreto, en el apartado segundo se explican los antecedentes y el contexto neerlandeses de la tendencia a la evaluación, información y mejora del rendimiento de las escuelas. En el apartado tercero se exponen en términos generales los conceptos básicos y la estrategia de todo el proyecto, mientras que el apartado cuarto se centra en ZEBO-PI. En éste se explica con más detalle el contenido de los instrumentos, el sistema de información a las escuelas y la ayuda que reciben éstas para la interpretación y uso de dicha información. En el apartado quinto se dan a conocer los resultados de los estu-

dios sobre el uso de la información que reciben las escuelas y se comentan los problemas que plantean su interpretación y asimilación, las medidas adoptadas, las preferencias y tensiones. En el último apartado se formulan recomendaciones para el futuro.

El contexto neerlandés

Las escuelas neerlandesas han disfrutado de libertad de elección en cuanto a su ideario y a la forma de organizar su enseñanza (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, 1999; Van Oijen, *en*: Solomon, 1998; Hendrix, Doolaard y Bosker, 2001).

Gracias a esta libertad, garantizada por el Artículo XXIII de la Constitución, existe una gran variedad de tipos de escuelas, tanto públicas como privadas (aunque dependientes del Estado). Esta autonomía tradicional en el ámbito pedagógico no ha ido acompañada hasta hace poco de un grado similar de libertad en el terreno de la financiación de la educación y de las condiciones de trabajo del personal docente. Ahora bien, a partir del decenio de 1980, se inició una mayor descentralización. En 1993, el Ministerio de Educación y Ciencias y las organizaciones de la dirección de las escuelas llegaron a un acuerdo para otorgar una mayor autonomía a las escuelas en materia de administración y finanzas, y la transferencia de algunas funciones a los ayuntamientos.

El 1 de agosto de 1998 entró en vigor la ley sobre la política de calidad de la educación (Ley de calidad), en la que se establece que las propias escuelas son responsables de la calidad de la educación que dispensan y de aplicar una política para garantizar su mejora. También se ha decretado que todas las escuelas deben establecer un sistema de garantía de calidad. La ley obliga a las escuelas a elaborar tres documentos de política: un programa, un folleto y un “libro de reclamaciones”. (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias, 1995).

En el programa de la escuela se expone su política en relación con la calidad de la educación y las actividades destinadas a mejorar la escuela durante los cuatro años siguientes. Debe especificar la política del establecimiento relativa a la educación, el personal y la calidad interna. Éstos son los tres únicos elementos obligatorios, aunque se pueden incorporar otros si la escuela lo estima oportuno. El programa, además de ser un documento de política interna, sirve para rendir cuentas a la inspección.

En el folleto se recoge información sobre los objetivos de la escuela, las actividades educativas y los resultados obtenidos. Se trata de una rendición pública de cuentas a padres y alumnos, a los que brinda la oportunidad de establecer un diálogo con la escuela, les permite comparar escuelas y elegir la más adecuada. Tanto el programa escolar como el folleto deben actualizarse cada cuatro años.

El programa, el folleto y el libro de reclamaciones deben considerarse como medios para lograr un fin. Junto con otros, pueden servir de estímulo para una garantía de calidad más sistemática y fomentar un diálogo dentro de la misma escuela y entre ésta y su entorno. La idea general es que los padres y los alumnos tengan más posibilidades que antes de influir en la calidad de la educación. (VVO, 1998a, 1998b; WVO, 1998).

En los últimos años, en relación con el giro que ha tomado la política de educación, la evaluación externa a cargo del cuerpo de inspectores ha pasado de ser una supervisión legalista a ser un seguimiento más sustancial de la educación, basado en criterios y normas de evaluación elaborados por los inspectores. En la enseñanza primaria, estas novedades han culminado en un enfoque adaptado de la supervisión que consta de: una supervisión periódica y una supervisión total (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias, 1999).

En la supervisión periódica, la inspección estudia los resultados de la escuela y una serie de características importantes de la calidad, que influyen en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Además, la inspección evalúa el programa y el folleto y visita las escuelas para completar la información que precisa. En general, la visita a la escuela en el marco de la inspección periódica dura un día y a continuación se redacta un informe con los principales resultados.

Si la supervisión periódica revela la existencia de problemas reales o potenciales, se lleva a cabo una supervisión total. Si, una vez realizada ésta, se ve que es necesario introducir algunas mejoras, se invita a la escuela a elaborar y poner en práctica un plan de acción. En función de los progresos que se produzcan, se llevará a cabo una supervisión más específicamente adaptada.

En los Países Bajos no hay un examen final al término de la educación primaria; pero aproximadamente un 80% de las escuelas realizan una prueba de evaluación destinada fundamentalmente a facilitar la elección de la escuela secundaria. En las escuelas primarias de los Países Bajos son habituales las pruebas de rendimiento normalizadas, pues en torno al 70% de las escuelas emplean sistemas de seguimiento de los alumnos con miras a conocer su progreso individual. Los sistemas de seguimiento de los alumnos y las pruebas finales más frecuentes son los que propone el CITO, uno de los participantes en el ZEBO.

Fundamentación y preparación del ZEBO

Como se explica en la sección precedente, el ambiente político general de los Países Bajos se puede considerar como “moderadamente favorable” a un mayor desarrollo de la autoevaluación de las escuelas. Las escuelas, así como los métodos e instrumentos disponibles para la autoevaluación responden, por una parte, al sistema neerlandés de ayuda a la educación, y por otra, al interés por la calidad en el sector de la educación. Ambas orientaciones tienen más bien una base de “ingeniería social”, en el sentido de que obedecen a un diseño analítico empírico y a una metodología de la evaluación. En los estudios realizados para evaluar los enfoques de autoevaluación de las escuelas, financiados por el Ministerio de Educación, se observó un desinterés general por la fiabilidad y validez de los instrumentos empleados en dicha autoevaluación (Cremers-van Wees *et al.*, 1996a y b; Hendriks, 2000).

El proyecto ZEBO debe considerarse como una consecuencia directa de estos estudios de evaluación. Al mismo tiempo, las entidades más favorables al análisis empírico, especialmente el CITO y la SVO, estaban interesadas en dejar su huella en la autoevaluación de la escuela. El resultado fue un proyecto de investigación

conjunta a cargo de CITO, OCTO, el Instituto de Investigación dependiente de la facultad de pedagogía de la Universidad de Twente y SLO, la Fundación para el Desarrollo del Currículo. El proyecto se emprendió en septiembre de 1995. En el sentido más general, la finalidad del material para la autoevaluación de las escuelas primarias es que éstas puedan evaluar su propia calidad. Según la literatura sobre la mejora escolar, la clave del éxito reside en la actitud de los maestros ante el cambio (Fullan, 1991). Su interpretación personal de lo que éste significa para ellos es de vital importancia para transformarlo en progreso. Por eso, una iniciativa de cambio que parta de la misma escuela tiene mejores perspectivas de éxito que las iniciativas impuestas, porque son los mismos profesores los primeros que se dan cuenta de que “algo no va bien”. La autoevaluación periódica puede ayudar a las escuelas a detectar estas deficiencias y a controlar las iniciativas de mejora en curso. Los buenos resultados durante su aplicación y gracias a ella se traducen en una sensación de dominio, realización y desarrollo profesional que repercutirá favorablemente en los futuros procesos de cambio y aumentará la capacidad de cambio de la escuela. A la vista de todo ello, la autoevaluación de la calidad puede cumplir tres objetivos principales:

- proporcionar información básica sobre el funcionamiento de la escuela para mantener la calidad y mejorar la escuela;
- servir de punto de partida para otros análisis y diagnósticos sobre aspectos concretos del funcionamiento de la escuela; y
- ofrecer una base para informar al público interesado del funcionamiento de la escuela y su mejora.

Para que las escuelas tengan la posibilidad de juzgar la calidad de la educación que imparten de manera fiable, válida y eficiente, el material para la autoevaluación de la escuela debe ajustarse a una serie de criterios procedentes en su mayoría de la bibliografía sobre la efectividad de la educación:

- las mediciones de los resultados de los alumnos deben ser el eje del material. Los resultados de la educación se deben medir de manera que permitan un estricto control del progreso del alumno a lo largo de su trayectoria escolar;
- los datos referentes a ciertas características de los alumnos, como la situación socioeconómica y los resultados iniciales, se deben emplear para elaborar indicadores de resultados “de valor añadido”;
- los indicadores de los procesos, incluidos los referentes a los contenidos que se han impartido, deben servir para proporcionar ideas e “impulsos” en lo que respecta a ciertos modelos en los resultados de valor añadido;
- el empleo de todo este material no debe suponer una carga adicional para la escuela. Si es posible, se deben emplear los datos que ya posee la escuela, como los sistemas o programas para almacenar los resultados de la educación;
- los usuarios deben poder emitir juicios científicamente aceptables, sin compli-carlos recurriendo al uso de procedimientos estadísticos;
- toda escuela debe poder, en último término, establecer comparaciones con otras escuelas (Moelands y Ouborg, 1995).

Por otra parte, el material debe ser lo más flexible posible. En la medida en que con-

venga y sea posible, las escuelas deben poder utilizar las partes del material que consideren útiles para sus propias necesidades de información. Por último, el material debe ser de fácil manejo, sus resultados fáciles de interpretar, no requerir demasiado tiempo y hacer uso de las posibilidades que ofrece la tecnología de la comunicación e información.

En el Recuadro 1 se indican los usos que las escuelas pueden hacer del material integrado previsto. Se presentan en una lista del tipo de conclusiones a que llegan las escuelas tras haber utilizado el material durante un período de cinco años teniendo a su alcance información externa de referencia.

RECUADRO 1. Empleo de la efectividad escolar como base para la autoevaluación en las escuelas neerlandesas

- A. Los niveles de conocimientos de las asignaturas básicas, ¿están mejorando o empeorando con el tiempo? (comparación de “puntuaciones brutas” de las promociones dentro de la misma escuela)
- B. La efectividad de la escuela ¿está mejorando o empeorando con el tiempo? (como en A, empleando resultados ajustados de valor añadido)
- C. ¿Se mantiene la efectividad de la escuela año tras año? (análisis comparativo de los resultados de valor añadido)
- D. ¿Qué conclusiones se pueden sacar, en cuanto a la efectividad de los maestros, analizando las puntuaciones medias de combinaciones por curso de determinadas promociones? (dentro de las escuelas, análisis de las puntuaciones entre promociones y entre cursos)
- E. ¿Varía la efectividad de la escuela para algunos subgrupos de alumnos? (por ejemplo, comparando alumnos de nivel socioeconómico alto y bajo).
- F. ¿Cómo evolucionan con el tiempo los modelos de efectividad diferencial?
- G. ¿Aumentan o disminuyen con el tiempo los contenidos estudiados en las asignaturas básicas?
- H. ¿Cuáles son los niveles de la escuela, en relación con los contenidos estudiados, en comparación con otras escuelas? (diferenciación por cursos y promociones)
- I. ¿Pueden atribuirse los cambios en la efectividad a variaciones en los contenidos estudiados? (análisis por asignatura, curso y por promoción)
- J. Preguntas similares a G, H e I para otros indicadores de procesos sobre el funcionamiento de la escuela y del aula.

Fuente: Scheerens, J. 1995.

El proyecto tenía por finalidad dotar a las escuelas primarias de un material con el cual ellas mismas pudieran evaluar los resultados de la educación impartida, recoger datos sobre las características (orígenes) de los alumnos, evaluar la proporción del currículo estudiado y otras características relevantes (Scheerens, 1995). Aunque la “integración” es una de las directrices de ZEBO, algunos elementos de todo este material pueden combinarse entre sí con más facilidad que otros. Se han combinado así,

por ejemplo, datos sobre logros y logros anteriores para obtener indicadores de valor añadido o puntuaciones de los progresos, pero es más difícil asociar los indicadores de logros y los indicadores de procesos, como se muestra en el siguiente párrafo.

Durante el proyecto, cada instituto desarrolló una parte del material (CITO se encargó de la parte correspondiente a mediciones de resultados e indicadores de insumos; SLO y CITO de los contenidos estudiados, y OCTO del material relativo a las demás características del proceso). Los avances se discutían periódicamente. El proyecto concluyó en agosto de 2000. Los avances y resultados del proyecto se recogen en un informe provisional (Engelen *et al.*, 1997) y en un informe final (Moelands *et al.*, 2000).

ZEBO-PI:

Contenido, procedimiento, información y ayuda

CONTENIDO DE ZEBO-PI

La preparación de ZEBO-PI duró casi cinco años. Empezó en 1995 con un estudio de la bibliografía sobre la efectividad de la escuela, su mejora y los indicadores de rendimiento, y terminó en agosto de 2000 tras una prueba final realizada con una muestra representativa de 123 escuelas de los Países Bajos.

El principio seguido en la elección de las variables de los procesos de ZEBO-PI fue seleccionar aquellas cuya asociación con logros “de valor añadido” relativamente alto había quedado demostrada por la investigación. De la literatura sobre el tema se sacaron los factores más importantes. Se compararon los siguientes instrumentos disponibles para medir los indicadores de procesos y métodos de diagnóstico escolar:

- la determinación del núcleo operacional comúnmente citado en las reseñas de los estudios sobre la efectividad de la escuela; y
- el análisis de los contenidos conceptuales reales de conceptos complejos como “liderazgo educacional” y “grandes expectativas de éxito de los alumnos” (ver también Scheerens y Bosker, 1997).

Los diversos factores se desglosan en numerosos componentes. En el plano operacional, se puso de manifiesto que no existe acuerdo acerca de cuáles son los factores clave que determinan la efectividad de una escuela. Para comprobar si reconocían estos factores y componentes en la práctica, se presentaron unos y otros a los directores y maestros de las escuelas primarias.

A continuación había que seleccionar o elaborar instrumentos para medir las variables. La idea de este material es que los “consumidores” se autoinformen y juzguen. Por lo tanto, se tomaron medidas dobles. En el plano de la escuela, la administración escolar proporciona información por medio de autoinformes y éstos son juzgados por los maestros; en el plano del aula, los maestros proporcionan información por medio de autoinformes y son juzgados por sus alumnos. Se elaboraron tres instrumentos, todos ellos en forma de cuestionario: uno para la administración de la escuela y los maestros, otro para los alumnos de tercer curso (6-7 años) y otro

para los alumnos de los cursos cuarto a octavo (de 7 a 12 años). El cuestionario para los alumnos de tercero es una versión adaptada del cuestionario para los alumnos de cuarto a octavo. La adaptación consiste en la reducción de las respuestas posibles (“verdadero” y “falso”, en lugar de “verdadero”, “verdadero en parte” y “falso”), en la formulación de los enunciados sin negaciones y en la disminución del número de preguntas.

El Cuadro 1 ofrece una visión general de las variables de los procesos seleccionadas y el nivel al que pertenece la información recogida.

CUADRO 1. Variables de los procesos seleccionadas y nivel en el que se realiza la medición

Variables de procesos	Información recogida por		
	Administración de la escuela	Maestros	Alumnos
- Orientación de los éxitos/grandes expectativas	X	X	X
- Liderazgo educacional	X	X	
- Perfeccionamiento del personal	X	X	
- Atención a los alumnos; medidas que permiten la realización de la educación integrada	X	X	
CONSENSO Y COHESION ENTRE EL PERSONAL:			
- Frecuencia y contenidos de las reuniones oficiales del personal con la administración de la escuela	X	X	
- Frecuencia y contenidos de las reuniones informales entre los maestros (cooperación)	X	X	
AMBIENTE ESCOLAR:			
- Relaciones entre el personal	X	X	
- Relaciones: función de la administración de la escuela	X	X	
- Carga de trabajo	X	X	
EN EL AULA:			
- Enseñanza estructurada		X	X
- Enseñanza adaptada			X
- Horas lectivas			X
- Control de los progresos de los alumnos		X	
- Atención a los alumnos; atención especial a los alumnos de alto y bajo rendimiento		X	
- Ambiente en el aula		X	X
- Relaciones entre los alumnos			X
- Ayuda del maestro y relación entre maestro y alumno			X

Fuente: Moelands *et al.*, 2000.

El Cuadro 2 muestra algunos ejemplos de los puntos de los cuestionarios para los alumnos y el maestro sobre el ambiente de la clase. En los cuestionarios ZEBO, está en relación con la disciplina durante las horas de clase, por ejemplo: se emplean normas claras, se mantiene bajo el nivel de ruido, se insiste en que los alumnos se escuchan unos a otros y en la aplicación de las normas de disciplina.

RECUADRO 2. Ejemplo de los puntos de las variables del cuestionario “Ambiente de la clase” para los alumnos

La mayoría de los alumnos escuchan cuando habla el maestro	En la clase soy capaz de trabajar en silencio
<input type="checkbox"/> verdadero	<input type="checkbox"/> verdadero
<input type="checkbox"/> verdadero en parte	<input type="checkbox"/> verdadero en parte
<input type="checkbox"/> falso	<input type="checkbox"/> falso

RECUADRO 3. Ejemplo de puntos de las variables del cuestionario “Ambiente en la clase” para el maestro

¿Hasta qué punto suscribe las siguientes afirmaciones referentes al ambiente de trabajo en su clase?

	Desacuerdo total	Desacuerdo parcial	Acuerdo parcial	Acuerdo total
Me preocupa de que los alumnos no se molesten unos a otros durante el trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aplico reglas claras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Moelands *et al.*, 2000.

Todos los instrumentos se ajustan a los criterios de fiabilidad, es decir, las escalas son coherentes tanto en el plano individual como en el agregado. La fiabilidad en este último plano es muy importante, debido a las dobles mediciones explicadas en este apartado.

Sin más elaboración, las conclusiones sobre la validez son mixtas y coinciden con las de otros estudios sobre la efectividad de la escuela. Dentro de los grupos encuestados, diversas variables se corresponden entre sí, de modo que miden hasta cierto punto conceptos similares. La excepción es la orientación al éxito/grandes expectativas medida por los alumnos, pues, según éstos, esta variable tiene una correlación negativa o ninguna correlación con otras variables. En general, las medidas dobles no tienen mejor correlación entre sí que con las otras variables, lo que significa que miden conceptos diferentes o que las diferentes respuestas no coinciden en el concepto medido. Una excepción son las relaciones entre el

personal según las mida la administración o los maestros. Y, por último, el progreso cognitivo del alumno está sólo en relación con las horas lectivas (lengua y aritmética), la enseñanza adaptada (aritmética), y el ambiente de la clase (lengua).

PROCEDIMIENTO

En cada escuela participante había un enlace designado por medio de una carta y una documentación. Tras una breve llamada telefónica, esta persona recibió la visita de un ayudante de la investigación de la universidad, que explicó el procedimiento de la investigación y obtuvo el acuerdo para la puesta en marcha de la autoevaluación. Para evitar en lo posible respuestas “condicionadas”, un requisito previo era que, cuando los alumnos rellenaban los cuestionarios, su profesor no estuviera en la clase. Para cumplirlo, las escuelas participantes tenían la posibilidad de cambiar a los maestros o recurrir al ayudante de la investigación. Para no cargar demasiado a las escuelas, se decidió incluir en cada fase sólo a los alumnos de algunos cursos en el acopio de datos. Los cuestionarios se devolvían a la universidad, donde se procedía al acopio de datos, al análisis, y a la elaboración de la información.

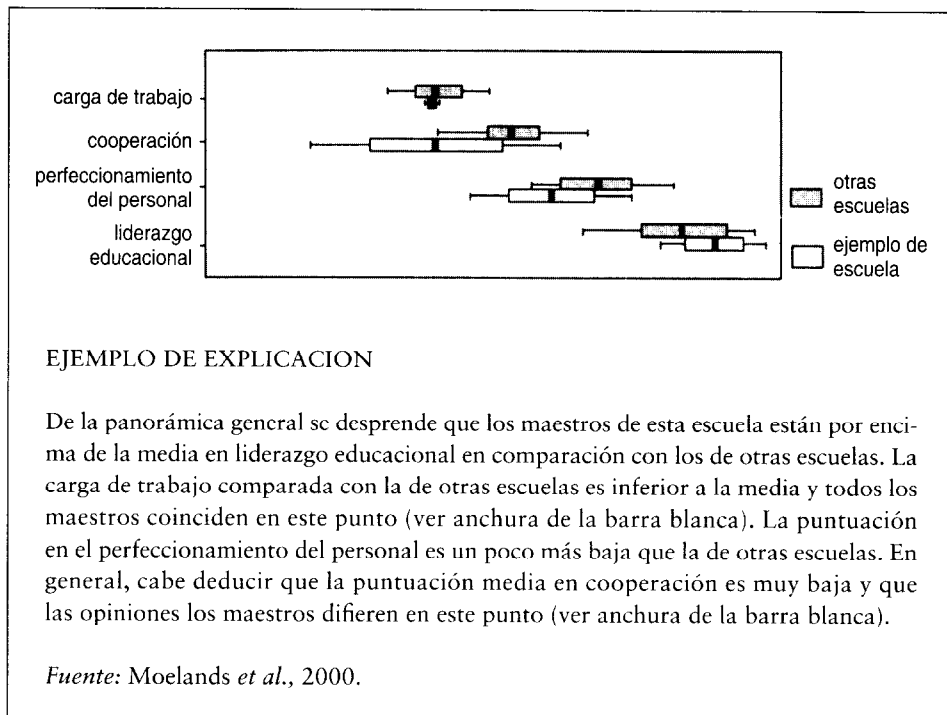
INFORMACION Y AYUDA

El principio fundamental de la información reside en la comparación de las puntuaciones de la escuela y del aula con los promedios nacionales. Se prepararon dos informes: uno sobre la escuela, para uso de toda la escuela con la información procedente del cuestionario del director y de los maestros, y otro del aula, con la información procedente de los cuestionarios de alumnos y maestros. Estos últimos se enviaban a cada profesor, y el de la escuela, a la administración. Es facultativo para cada escuela utilizar estos informes de aula en todo el centro.

Las escuelas no recibieron ayuda en cuanto a personal para la interpretación de esta información, pero podían telefonar a la universidad si lo consideraban necesario, lo que ocurrió en muy contadas ocasiones.

Tanto los informes de la escuela como los de las aulas empiezan con una introducción y orientaciones para el uso de la información. Ambos informes contienen gráficos con sus correspondientes textos explicativos. Además, en el informe de la escuela se proporciona información sobre las puntuaciones individualizadas en cada uno de los apartados de cada tema, es decir, las puntuaciones medias de la escuela y la desviación con respecto a todo el grupo de escuelas. Ni el informe de escuela ofrece información sobre cada maestro ni los informes de aula ofrecen información sobre alumnos en concreto. La información que ofrece el proyecto ZEBO se representa en la Figura 1.

FIGURA 1. Ejemplo de gráfico sobre la escuela en su conjunto y su correspondiente descripción



Sobre la base de la experiencia australiana, la presentación gráfica de los resultados se hizo mediante los diagramas conocidos como “rectángulos con patillas”. El punto central de cada rectángulo representa la media, es decir, en el rectángulo blanco la media del aula o de la escuela, y en el negro, la media nacional. Los puntos extremos a izquierda y derecha representan los percentiles décimo y décimo noveno, y los límites inferior y superior del rectángulo corresponden a los percentiles vigésimo quinto y septuagésimo quinto.

Cuando las zonas del “rectángulo con patillas” de la escuela (o del aula) y las del rectángulo nacional no coinciden en sus puntos más extremos, existe una diferencia clara y significativa entre la media de la escuela (o del aula) y la media nacional. Cuando los rectángulos están a la derecha o a la izquierda de la media nacional, hay “ciertos” indicios de una diferencia. En todos los demás casos, no hay diferencias significativas entre la media de la escuela y la media nacional. La “anchura” de las barras indica la variabilidad entre los maestros (en el informe de la escuela) o entre los alumnos (en el informe del aula). Cuanto más separadas estén las barras, mayor es la variación.

En el texto explicativo se establecen dos tipos de comparación. En primer lugar, los resultados de la escuela (o del aula) se comparan con los resultados nacionales, y en ese caso el texto es una explicación de los diagramas. En segundo lugar, en el informe de la escuela, las puntuaciones de los maestros se comparan con las pun-

tuaciones de la administración de la escuela. También en el informe del aula se establece esta comparación, pero sólo en un número determinado de escalas (en concreto, sólo las escalas “enseñanza estructurada” y “ambiente de la clase” del cuestionario del maestro, y las escalas “las clases” y “ambiente de la clase” del cuestionario del alumno).

En caso de que exista una diferencia significativa desde el punto de vista estadístico entre las puntuaciones de los maestros y las de la administración, o bien entre las de los alumnos y maestros, ésta se explica en el informe.

Éste sólo señala la diferencia si es significativa, pero no en qué sentido, es decir, si los maestros o la administración, por ejemplo, han dado una puntuación superior o inferior en un tema determinado. Estas diferencias son bastante frecuentes y pueden ser un punto de partida para la consulta y el debate internos.

Además, en el informe de las escuelas, a petición de éstas, la información se les facilita también punto por punto. Para ello, las puntuaciones medias de la escuela en cada punto se comparan numéricamente con el 80% de intervalo de confianza en torno a la media nacional para cada concepto. En la explicación se aclara que si la media de la escuela queda fuera de este intervalo en un punto, se aparta realmente de la media nacional.

El uso de la información recibida

La utilidad del material y de los informes se evalúa en dos fases. En la primera, junto con los informes, las 123 escuelas participantes recibieron un formulario de evaluación con preguntas sobre el contenido y uso de los informes de la escuela y del aula. El 76% de las escuelas devolvieron el formulario cumplimentado.

En la segunda, más profunda, se amplió la información por medio de conversaciones telefónicas con diez escuelas en abril de 2000, es decir, seis meses después de haber enviado los informes del aula y nueve en lo que concierne a los de la escuela. En la mayoría de los casos, los interlocutores fueron el director o el subdirector, y en uno o dos, un maestro auxiliar interno¹. A continuación se ofrecen los resultados.

De las escuelas que devolvieron el formulario de evaluación cumplimentado, un 95% estaban de acuerdo con los resultados del informe, y la información (tanto la gráfica como la escrita) les pareció pertinente, completa y fácil de interpretar. En ocho escuelas la satisfacción fue menor por parecerles la información insuficiente, pues era a su juicio demasiado general, así como las conclusiones demasiado escasas y las diferencias entre la administración y los maestros, insuficientemente explicadas. Algunas señalaron, por otra parte, que, aunque la información ofrecida no siempre era nueva, la autoevaluación y los datos así obtenidos eran sumamente valiosos en sí mismos y habían dado lugar a debates más o menos organizados sobre los objetivos y la orientación de la escuela y sobre la política y las medidas que convendría adoptar para mejorarla. En las conversaciones telefónicas se puso de manifiesto que la mayoría de los centros, al analizar el informe de escuela, se fijaban en primer lugar en la presentación gráfica, es decir, la puntuación de la escuela en com-

paración con las medias nacionales (anchura de la barra), y sólo después se analizaban las puntuaciones correspondientes a cada uno de los conceptos.

En general, los informes del aula suscitaron menos entusiasmo. Aunque casi un 80% de los encuestados manifestaron que los resultados de dichos informes eran reconocibles y completos, fueron más críticos en cuanto a la vaguedad e insuficiencia de éstos. Quince de ellos hubieran deseado que estos informes contuvieran una información más detallada. Además, algunos señalaron que no sabían si cada maestro reconocía a su propia clase en la información presentada. Como ya hemos dicho, los informes del aula se enviaban personalmente a los maestros, dejando a su discreción debatir o no los resultados con la administración o con sus colegas.

Algunos interlocutores telefónicos expresaron su deseo de que, en el futuro, los informes del aula fueran menos anónimos. El director de una escuela pidió un resumen de todos los informes del aula, y otro estaba muy satisfecho por el contenido del cuestionario de los alumnos y dijo que le gustaría recibir también información sobre cada uno de ellos.

Los resultados presentados, tanto en los informes del aula como en los de la escuela, parecían coincidir con las expectativas de los encuestados, aunque en algunas escuelas la diferencia de puntuación parecía mayor de lo que se esperaba. Al discutir las diferencias en una reunión de equipo, se vio con claridad que a veces se debían a una interpretación diferente o errónea de una pregunta, pero otras las opiniones diferían de forma significativa aunque las escuelas no se hubieran percatado antes.

En algunas escuelas los resultados de los cuestionarios de los maestros fueron validados por visitas a las clases por parte de la administración. Ocurrió varias veces que, como el cuestionario depende de lo que entienden los que contestan, el maestro estaba satisfecho con sus clases y con la organización del aula, mientras que en las visitas a ésta la administración no se mostraba tan satisfecha.

No obstante, esta última rechazaba la posibilidad de que los maestros contestaran al cuestionario con respuestas socialmente esperadas. Según ellos, la explicación más lógica era que los maestros no siempre son plenamente conscientes de su verdadero rendimiento pedagógico. Además, los administradores están sometidos a la "dialéctica del progreso" y, en su mayoría, tienen una percepción más compleja de cuál debe ser el papel del maestro en clase, así como de la orientación que debe darse en el futuro al perfeccionamiento de los docentes.

La mayoría de las escuelas afirmaron en el cuestionario de evaluación que habían comentado el informe de la escuela (por orden descendente) con el equipo docente y la administración, el consejo de participación, el equipo directivo, el comité de padres y el servicio de orientación escolar. En algunas escuelas el informe se había comentado junto con los resultados de otras evaluaciones, unas veces comparándolos unos con otros, otras de forma integrada. Los informes del aula se han comentado o se comentarán en reuniones de equipo (las más mencionadas) o en entrevistas privadas del director y el maestro. En tres escuelas se harán ambas cosas: los aspectos más generales se discutirán en una reunión de equipo, y los más concretos referentes al maestro, en una entrevista personal.

Para la mayoría de las escuelas participantes, ZEBO-PI no era el primer material de autoevaluación que experimentaban, pues ocho de las diez escuelas ya habían experimentado otros. Además, en siete escuelas las visitas a la clase se producen una vez al año, y en una escuela, hasta tres veces al año. Lo más usual es que estas visitas las realice la administración y se centren en aspectos relacionados con la enseñanza. Pero las visitas a la clase sirven también para juzgar los resultados de los programas e iniciativas de mejora (por ejemplo, la implantación de un nuevo método de lengua o los resultados del perfeccionamiento profesional).

La inspección había visitado ocho escuelas. En siete la supervisión fue periódica, y en una total. Dentro de los límites posibles, los encuestados afirmaron que los resultados de ZEBO-PI y de la inspección coincidían razonablemente. Además, las escuelas que eran supervisadas cuando ya disponían de los resultados de ZEBO-PI o de otras autoevaluaciones manifestaron estar mejor preparadas para la visita, pues habían cobrado conciencia de sus cualidades y defectos, habían discutido ellas mismas su política y sus planes de mejora y, por lo tanto, no estaban tan pendientes de los resultados de la inspección. Gracias a ello, las discusiones con los inspectores resultaron más constructivas y abiertas, para satisfacción de ambas partes.

Las diez escuelas señalaron que habían elaborado planes de mejora, si bien el número de aspectos y actividades variaba. Algunas ya tenían planes de este tipo antes de participar en ZEBO-PI. En estos casos, la información de ZEBO-PI los respaldaba o les permitía efectuar algunas ampliaciones o reajustes. Otras tenían que empezar de cero. En casi todas las escuelas los planes de mejora constaban en el programa de la escuela, el plan de política o el plan de garantía de calidad. Para elaborar los planes, las escuelas emplearon toda la información de que disponían, es decir, la información de los resultados de ZEBO-PI, otras autoevaluaciones y los resultados de la inspección.

Casi todos los planes de mejora son cuatrienales y en ellos se indican los temas prioritarios. Las actividades concretas y los métodos de trabajo se fijan por cursos escolares y se elaboran dentro de un plan anual.

En los planes de las diez escuelas, se presta mucha atención a la mejora de la educación integrada y al desarrollo de la enseñanza adaptada. Otras áreas frecuentemente mencionadas son la implantación de un sistema de seguimiento del alumno y la adopción de una línea clara con respecto a los contenidos de las asignaturas (calidad del currículo).

Las escuelas citan como requisitos más importantes para una correcta autoevaluación la claridad de objetivos y la transparencia. Previamente a los objetivos de la evaluación, tiene que quedar claro para todo el mundo cómo se van a emplear los resultados de ésta y sus beneficios. En el caso de ZEBO-PI, en el que participan los alumnos, estos temas deberían también discutirse con éstos y sus padres.

Además, las escuelas destacan la importancia de que los maestros tengan una mentalidad abierta a los resultados y las críticas, que estén motivados para introducir mejoras y dispuestos a participar en la adopción de las políticas escolares. La autoevaluación requiere un clima de confianza y tiene que llevarse a cabo en un contexto de perfeccionamiento.

También es importante disponer de un material de calidad que sea relativamente fácil de manejar y que proporcione una información compacta que trascienda incluso el ámbito escolar. La labor del maestro en la clase debe ser esencial y es la base para la mejora. La opinión sobre la labor del maestro debe ser confirmada por medio de visitas al aula y entrevistas de evaluación. Como hemos dicho, los maestros parecen a veces juzgar su labor con excesivo optimismo.

Los programas de la escuela, folletos y la elaboración de planes anuales obligan a las escuelas a reflexionar sobre su propia organización y a analizar sus cualidades y defectos. Asimismo, es importante que la escuela no pierda control sobre la evaluación, sus resultados y las iniciativas de mejora. Cada una ha de fijar sus propios objetivos y juzgar sus propios resultados. Las referencias exteriores sobre los niveles aceptables de las variables de los procesos o el juicio de la inspección pueden ser muy útiles, pero la creatividad y el conocimiento interno del equipo de la escuela son imprescindibles para aplicar determinados modelos de rendimiento.

RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO ULTERIOR DE ZEBO-PI

Tomando como base de la evaluación del material y la utilidad y el uso de la información, el desarrollo ulterior de ZEBO-PI pasará por las siguientes fases:

- Las escuelas tendrán la posibilidad de elegir ZEBO-PI para acceder al material y a la información resultante. ZEBO-PI estará disponible en versión informatizada, y las escuelas podrán emplear el material en el momento en que necesiten información, por ejemplo, cuando tengan que elaborar un nuevo plan. Y podrán contar inmediatamente con el resultado.
- El material será más flexible, pues es posible que las escuelas quieran emplear el cuestionario del alumno más a menudo que los demás o que necesiten solamente parte de los cuestionarios para tratar una cuestión determinada.
- Los resultados y la información serán también más flexibles. En lugar de tener una impresión gráfica global normalizada y las distintas puntuaciones en cuadros, las escuelas podrán hacer lo que deseen: para algunas escalas sólo el resultado global, y para otras, los resultados de cada punto o incluso las puntuaciones individuales.
- Se incluirán cuadros con referencias a la norma (tomando como base los percentiles) del rendimiento real de un grupo de referencia representativo de las escuelas primarias neerlandesas. Comparando la puntuación media de la escuela con el percentil de las escuelas del país con la misma puntuación o menor, la escuela dispondrá de una información más precisa.
- Se modificará el sistema de ayuda. Además de facilitar el material a las escuelas, la universidad va a cooperar con un servicio de orientación escolar que puede ayudarlas a utilizar ZEBO-PI. Además, se ampliará el manual con más datos para interpretar la información recibida, propuestas de nuevas actividades, tanto para la mejora de la escuela como para el análisis en profundidad, comparaciones con otros métodos de evaluación y su empleo y direcciones para solicitar más información y ayuda.

Otra posibilidad de contar con un material aún más flexible para la autoevaluación podría consistir en establecer una distinción entre el control básico y las funciones clave, por un lado, y el material adicional para un análisis y un diagnóstico más minuciosos, por otro.

Por último, para disponer de datos más empíricos sobre el uso de la información sobre los resultados, la universidad ha recibido una subvención para realizar un estudio casi experimental en el que un grupo de control de 75 escuelas primarias recibirá sólo la información correspondiente al progreso de los alumnos, mientras que el grupo experimental, de otras 75 escuelas, dispondrá también de información sobre los indicadores de los procesos. Asimismo, se efectuará un estudio de observación en profundidad para identificar las características de las escuelas (tanto en el grupo experimental como en el de control), con miras a aumentar sus rendimientos básicamente en el período estudiado (intervalo de dos años). Este estudio de observación se diseñará de acuerdo con hipótesis muy esperanzadoras basadas en la literatura disponible sobre la optimización de la evaluación y la información relativas al rendimiento.

Nota

1. Un maestro auxiliar interno ayuda a otros maestros a desarrollar y aplicar los métodos didácticos que permiten tratar de manera adecuada las diferencias de capacidad, conducta, etc. de los niños. Este puesto se creó a raíz de la aplicación de la nueva política neerlandesa de educación que tenía por objeto integrar a los alumnos procedentes de la educación especial (la educación integrada), y su labor – a diferencia de la de los maestros de recuperación, que consiste en atender a determinados alumnos con problemas de aprendizaje – se centra en el aula y en los maestros.

Referencias

- Cremers-van Wees, L. M. C. M. *et al.* 1996a. *Instrumenten voor zelfevaluatie: inventarisatie en beschrijving* [Instrumentos para la autoevaluación: inventario y descripción]. Enschede, Países Bajos, Universidad de Twente, OCTO.
- . 1996b. *Instrumenten voor zelfevaluatie: beschrijving van 31 instrumenten* [Instrumentos para la autoevaluación: descripción de 31 instrumentos]. Enschede, Países Bajos, Universidad de Twente, OCTO.
- Engelen, R. *et al.* 1997. *Schoolzelfevaluatie in het basisonderwijs: Interimrapportage van het gezamenlijke project van Cito, SLO en OCTO (periode maart 1995-december 1996)* [Autoevaluación escolar en la educación primaria education: Informe provisional del proyecto de colaboración entre Cito, SLO y OCTO (período marzo de 1995-diciembre de 1996)]. Enschede, Países Bajos, Universidad de Twente, OCTO.
- Fullan, M. 1991. *The new meaning of educational change* [El nuevo sentido del cambio en la educación]. Londres, Cassell Educational Limited.
- Hendriks, M. A. 2000. *Kwaliteitszorg voortgezet onderwijs: instrumenten en organisaties*. [Garantía de calidad en la educación secundaria: instrumentos y organizaciones]. Utrecht, Países Bajos, VVO.
- Hendriks, M. A.; Doolaard, S.; Bosker, R. J. 2001. Using school effectiveness as a know-

- ledge base for self-evaluation in Dutch schools [Utilización de la efectividad de la escuela como conocimiento básico para la autoevaluación en las escuelas neerlandesas]. En: Coe, R.; Visscher, J., (comps.). *School improvement through performance feedback*. Lisse, Países Bajos, Swets y Zeitlinger Publishers.
- Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias. 1995. *De school als lerende organisatie: kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs* [La escuela como organización de aprendizaje: política de calidad en las escuelas para la educación primaria y secundaria]. La Haya, SDU, DOP.
- Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias. 1999. *Diversity and a guarantee. Proposals for the development of the supervision of education* [Diversidad y garantía: propuestas para el desarrollo de la supervisión de la educación]. La Haya.
- Moelands, H. A.; Ouborg, M. J. 1995. School self-evaluation in primary education in the [La autoevaluación de la escuela primaria en los Países Bajos]. (Ponencia presentada en la Conferencia de Altos Funcionarios de la Comunidad Europea en Bruselas.)
- Moelands, H. A. et al. 2000. *Zelfevaluatie basisonderwijs (ZEBO): naar een geïntegreerd instrumentarium. Eindrapport van het gezamenlijke project van Cito, OCTO en SLO* [Autoevaluación en la educación primaria. Informe final del proyecto de colaboración entre Cito, SLO y OCTO]. Enschede, Países Bajos, Universidad de Twente, OCTO.
- Scheerens, J. 1995. *Towards an integrated instrumentation of school self-evaluation description of the Cito, SLO, OCTO-joint project on school self evaluation in primary education* [Hacia un material integrado de la descripción de la autoevaluación de la escuela del proyecto conjunto CITO-SLO-OCTO sobre la autoevaluación de la escuela primaria]. (Documento interno.)
- Scheerens, J.; Bosker, R. J. 1997. *The foundations of educational effectiveness* [Los fundamentos de la efectividad de la educación]. Oxford, Elsevier Science/Pergamon.
- Solomon, J., (comp.). 1998. Trends in the evaluation of education systems school (self-) evaluation and decentralization [Tendencias de la evaluación de los sistemas educativos: (auto)evaluación de la escuela y descentralización]. (European Workshop-Papers, Reports, Discussion Outcomes. Atenas. Hellenic Ministry of National Education and Religious Affairs, Pedagogical Institute Department of Evaluation and European Commission, D.G. XXII, Education, Training and Youth, Directorate A Unit 1.)
- VVO. 1998a. Met gefaseerde aanpak. Invoering schoolplan is geen moordklus [Enfoque por fases. La aplicación del plan escolar no es un trabajo difícil]. *VVO-magazine* (Utrecht, Países Bajos), n° 3, págs. 19-20.
- . 1998b. Planlast van scholen. Nieuwe regels fungeren als knellend confectiepak [El fardo de la planificación escolar: las nuevas reglas actúan como un traje no hecho a la medida]. *VVO-magazine* (Utrecht, Países Bajos), n° 3, págs. 21-22.
- WVO. 1998. *Wet op het voortgezet onderwijs. Tekst & toelichting*. [La ley de educación secundaria. Texto y explicación]. Elsevier bedrijfsinformatie bv. <http://www.ebi.nl/uk/index.php3>

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

ANALISIS DE FUNCIONAMIENTO,

EVALUACION Y AUTOEVALUACION

DE LAS ESCUELAS:

EL CASO DE

LAS ESCUELAS PRIMARIAS

DE GINEBRA

Bernard Favre

Introducción

¿Qué relación existe entre la evaluación de los establecimientos escolares y el análisis sociológico de su funcionamiento? Ésta es la pregunta a la que pretendemos responder en estas páginas fundándonos en los trabajos que llevamos a cabo en Ginebra sobre las escuelas primarias, consideradas como unidades autónomas y comunidades educativas locales. Se trata de estudiar sus relaciones con todos los actores que intervienen día tras día en la escolarización de los niños¹.

La evaluación de los establecimientos se basa en la hipótesis de que el establecimiento desempeña como tal un papel determinante en la consecución de los objetivos que persigue la institución escolar, esto es, los modos de aprendizaje de los alumnos en el sentido más general del término. Supone, por un lado, que el establecimiento goza de cierta autonomía con respecto a los medios utilizados para obte-

Versión original: francés

Bernard Favre (Suiza)

En la página 525 figura una nota biográfica del autor.

ner esos resultados, y por otro, que la acción del docente sólo resulta plenamente eficaz cuando se integra en un equipo y una comunidad educativa.

Ahora bien, en un sistema de enseñanza centralizado, especialmente en la enseñanza primaria, donde la autonomía, de haberla, es ante todo la del docente encargado de ese grupo constituido por la clase, la evaluación del establecimiento no parece justificarse, ya que la unidad de acción está constituida por todas las interacciones que se dan entre el maestro y sus alumnos. La escuela no parece constituir como tal un sistema de acción específico que determinaría en parte la medida en que los educandos alcanzan los objetivos durante la enseñanza primaria o al final de ésta. Lo que cae por su propio peso en los sistemas en que las escuelas disponen de gran autonomía plantea de entrada un problema en los sistemas centralizados: ¿posee el establecimiento en estos sistemas una realidad distinta de la material (el edificio escolar)? ¿Tiene sentido entonces evaluar su contribución a los buenos resultados de los alumnos? En este sentido, Pascal Bressoux (1993) mostró que, en las escuelas primarias francesas, el efecto-maestro es decisivo en los resultados de los alumnos en cuanto al aprendizaje de la lectura. ¿Se podrá profundizar en el análisis? ¿Se observa un efecto-escuela mayor cuando los establecimientos gozan de más autonomía y conceden más importancia al trabajo en equipo de los docentes? Ésta es la primera pregunta a la cual el análisis institucional y orgánico de las escuelas debería contribuir a responder.

Ahora bien, merece la pena examinar una segunda cuestión: la tarea más difícil en la evaluación de una acción de formación es “la designación, elección o utilización de un determinado número de indicadores que precisamente deberían *permitir comprender el proceso particular que se ha escogido como objeto de evaluación*” (Barbier, 1985, pág. 196). Si bien la evaluación debe referirse a ese sistema de acción en particular que representa el establecimiento de enseñanza, no parece que pueda fundarse únicamente en el conocimiento práctico que pueda tener de él la persona que la realiza. Es de desear que ésta entienda mejor cómo funciona el establecimiento, lo cual supone que previamente se diluciden los factores que entran en juego en la consecución de los objetivos perseguidos, pues la evaluación se funda en la vinculación de los distintos elementos del sistema de acción con los objetivos que se han fijado.

Aunque ya se dispone de muchos análisis del funcionamiento de los establecimientos escolares², habrá que demostrar su pertinencia habida cuenta del contexto institucional particular y del nivel de enseñanza de que se trate. Esto es aún más cierto cuando en la evaluación de los establecimientos se concede la prioridad a los indicadores de resultados. Para que los propios actores puedan sacar provecho de esos indicadores, deberán explicarse los procesos que intervienen en la acción de formación que conduce a esos resultados. Hacer saber a un establecimiento que el rendimiento de sus alumnos, en igualdad de condiciones, es notablemente inferior al de un establecimiento cercano no le ayudará en absoluto a mejorar si se desconocen los factores que determinan ese resultado en particular. Se objetará que la evaluación requiere la elaboración de un *sistema* de indicadores, y no sólo indicadores de resultados. Pero hay que estar en condiciones de justificar esa ela-

boración y aclarar a continuación los casos en que el valor explicativo de ese sistema de indicadores parece insuficiente. La evaluación del establecimiento presupone, en consecuencia, el análisis de su funcionamiento y, en muchos casos, plantea nuevos interrogantes sobre este último. En otras palabras, el análisis del funcionamiento del establecimiento *precede y sigue* a su evaluación.

Por último – y ésta será la tercera tesis que se desea ilustrar en este trabajo – cabe señalar que si la autoevaluación del establecimiento debe contribuir a su mejora, no puede contentarse con indicadores tan rudimentarios como el grado de satisfacción de los actores, el ambiente de la institución o el nivel de cooperación entre docentes³, sino que debe contar con herramientas de análisis y un conocimiento del funcionamiento de la institución en contacto directo con las herramientas de que disponen los sociólogos especializados en la organización y los marcos conceptuales que proponen.

Las escuelas primarias de Ginebra: dimensión institucional

El de Ginebra es un sistema de enseñanza centralizado en el que durante mucho tiempo la coordinación entre docentes se ha logrado imponiendo programas, metodologías y horarios comunes a todas las escuelas. La aplicación de las reglas institucionales era controlada por inspectores que tenían a su cargo una media de 70 a 80 clases; para definir su función, algunos de ellos no vacilan en proclamarse directores de circunscripción, es decir, de una agrupación de varios establecimientos, lo cual indica claramente que el establecimiento como tal parece tener muy poca importancia.

También garantizaba la coordinación el hecho de que los maestros recibieran una formación común muy centrada en la praxis educativa en periodos de prácticas y en cursos de metodología basados en la elaboración de lecciones modelo que, se suponía, debían reproducir en las aulas. En consecuencia, ninguno de estos dos factores exigía un trabajo en equipo, dado que cada cual se ajustaba a las directrices impartidas desde el centro.

Desde el principio del decenio de 1970 se han conservado una formación y un modelo administrativo comunes, pero se ha evolucionado hacia una flexibilización de los currículos y planes de estudios, que progresivamente definen menos contenidos que objetivos de la enseñanza. Esa evolución también se ha llevado a cabo bajo el signo de una mayor libertad metodológica. Si bien las directrices de carácter didáctico se difunden a todos los maestros, como se inspiran cada vez más en las investigaciones realizadas por los especialistas de la didáctica de las distintas disciplinas, se exhorta a los propios docentes a participar en la reflexión y la investigación.

No por ello esa “liberalización” ha conducido en Ginebra a una afirmación enérgica de la autonomía de las escuelas. Por ejemplo, en el plano administrativo éstas no gozan de ninguna libertad para contratar a los maestros, acogen obligatoriamente a los alumnos cuyas familias viven en el perímetro cercano a la escuela (no rige el principio de elección del establecimiento), no disponen prácticamente de

un presupuesto propio y disfrutan de un poder muy limitado en la gestión diaria de la escuela (oficialmente, los coordinadores – “jefes de estudios” – que hacen las veces de “directores” de escuela sólo tienen un poder administrativo y eventualmente disciplinario).

Esta situación está cambiando con la “renovación de la enseñanza primaria”⁴. En la actualidad se pide a las escuelas que elaboren un “plan de trabajo” y, a continuación, un “proyecto de escuela”; se trata principalmente de la gestión por parte de un equipo de docentes de ciclos de enseñanza de cuatro años⁵.

Se espera que con estas medidas las escuelas puedan afirmar más claramente su autonomía y sobre todo permitan la introducción de prácticas de autoevaluación y control por colegas del mismo nivel, más que por la autoridad jerárquica. De alguna manera, la autonomía de las escuelas se impone mediante órdenes administrativas y se espera que, así, los docentes se verán forzados a cooperar. Por tanto, la problemática de la evaluación y autoevaluación de las escuelas primarias se introduce paulatinamente dentro de los límites de una innovación de tipo dogmático, en el sentido que le da N. Alter (2000). Se podría llegar a imaginar como hipótesis que la autonomía y, por ende, la responsabilidad propia de las escuelas, se fomentan para hacer frente a la fragmentación progresiva de las prácticas, la dificultad de controlarlas desde el centro y la multiplicidad de decisiones que toman los propios maestros.

La investigación a que nos referiremos más adelante tiene lugar en ese contexto de transición y de gran incertidumbre en el ámbito institucional: de lo que se trata es de conocer mejor la realidad que se deberá transformar. ¿Qué son realmente las escuelas primarias ginebrinas a las que se impone ese cambio? En primer lugar, son muy diferentes por su tamaño, puesto que algunas albergan sólo dos o tres cursos y otras más de treinta. Esa diversidad está relacionada con la ubicación de las escuelas, las que se encuentran en la ciudad suelen ser grandes y, en cambio, las que están en el campo son más pequeñas, sin hablar de todas las situaciones intermedias posibles, dado que la zona periférica de Ginebra ha ido perdiendo su carácter rural para transformarse en una zona residencial que crece con rapidez y está habitada principalmente por familias de clase media y alta. Es éste otro factor de diversidad, porque algunas escuelas están ubicadas en barrios de clases muy modestas, ya sea en la ciudad o en grandes municipios suburbanos, y tienen un porcentaje elevado de alumnos de origen extranjero o cuya lengua materna no es el francés⁶, mientras que otras situadas en los barrios residenciales o zonas rurales sólo acogen a un número reducido de niños de clase baja. Debido a esa diversidad vinculada al medio construido y a la aplicación estricta del principio de territorialidad a la hora de determinar la escuela a la que asistirá cada niño⁷, resulta difícil comparar las escuelas, incluso en un sistema muy centralizado. A ello se suma la diversidad que introducen los maestros, ya adaptan la enseñanza a la realidad local o, sobre todo, fomentan estrategias propias, no formalizadas, en las múltiples esferas de incertidumbre que les deja la regulación centralizada.

Aquí es donde interviene nuestra labor de análisis del funcionamiento de las escuelas primarias de Ginebra. Se trata de determinar con precisión lo que hace cada

una de ellas con el margen de libertad que les deja una gestión sumamente centralizada. En cuanto a la evaluación y al momento en que se pone en marcha una renovación que concede mayor importancia a la iniciativa local, un planteamiento de este tipo presenta un doble interés:

- Debería ayudar a ver cuáles son los objetivos específicos que persiguen los equipos de docentes en cada escuela en particular y que a su juicio constituyen criterios de evaluación de la calidad de su trabajo, y los consiguientes indicadores a los que se refieren en sus evaluaciones “espontáneas”.
- Podría proporcionar a los responsables de la adopción de decisiones indicaciones sobre los “esquemas asimiladores” conformados por las escuelas a lo largo de su historia que podrían considerarse puntos de apoyo en los que se podrían cimentar los cambios que desea el centro. En otras palabras, ¿qué aspectos del nuevo modo de funcionamiento que se desea establecer en las escuelas están en consonancia o en contradicción con los márgenes de autonomía que han conseguido? ¿Qué iniciativas han tomado hasta la fecha las escuelas para adaptarse a la realidad local o cuáles son las innovaciones introducidas en el plano local en materia de programas, organización o estrategias pedagógicas en que podría sustentarse la renovación?

Diez escuelas primarias de Ginebra: análisis orgánico

A fin de aportar una primera respuesta a esas preguntas, seleccionamos diez escuelas primarias procurando que representaran lo mejor posible la diversidad que se da en el terreno, con arreglo a varios criterios: el tamaño, la situación geográfica (ciudad, región suburbana o zona rural y tipo de municipio o barrio), el origen social y nacional del alumnado, y la pertenencia o no pertenencia al grupo de “escuelas en curso de renovación”⁸.

Para este análisis, adoptamos el marco ya clásico del análisis sociológico de las organizaciones (de tradición francesa, en particular, aunque se inspira en gran medida en los trabajos de origen anglosajón)⁹, haciendo especial hincapié en la función de los actores, los acuerdos y convenciones que les permiten vivir y trabajar juntos y las lógicas de acción que presiden las relaciones entre grupos dentro de la escuela y entre ésta y el entorno. Desde este punto de vista, ¿en qué consiste el análisis del funcionamiento de una escuela?

- En determinar, mediante un enfoque histórico, los acontecimientos, las prácticas comunes y los acuerdos que dieron lugar a valores compartidos y a una cultura común con los que se identifica cada docente.
- En analizar los distintos arreglos que sus miembros llegan a establecer entre sí, a pesar de que cada uno de ellos (o cada subgrupo) se refiere a principios de legitimidad diferentes. (En este sentido, nos fundamos en la hipótesis propuesta por Derouet (1992) y la escuela de las “convenciones” (véase en particular Boltanski y Thévenot, 1991), según la cual en las sociedades individualistas contemporáneas los actores ya no se guían por un principio de justicia

- único, sino que justifican su acción recurriendo a principios de justicia contrapuestos y, por tanto, a definiciones diferentes de la “buena escuela”¹⁰).
- En determinar además las lógicas de acción que los actores y grupos de actores aplican en las relaciones que mantienen entre sí y en las que se establecen entre la escuela y su entorno. Por ejemplo, frente a los padres, una escuela adoptará una lógica de defensa de su propio territorio, mientras que otra tendrá una actitud abierta e ideará múltiples formas de colaboración con ellos, incluso con respecto a las maneras de aprender.
 - En localizar, por último, las numerosas redes de que forman parte la escuela y sus miembros (corriente pedagógica de referencia, servicios sociales, formadores o investigadores de la FAPSE (Facultad de psicología y ciencias de la educación de la Universidad de Ginebra)). La participación en esas redes da lugar a estrategias diversas, a alianzas, a acercamientos o, por el contrario, a determinadas formas de aislamiento.

Por lo que a la metodología se refiere, cabe señalar que en cada una de las escuelas analizadas recogimos informaciones sobre el cuerpo docente (media de edad, índice de rotación, formación, trayectoria profesional, etc.), los alumnos (categoría socioprofesional y país de origen de las familias, evolución del número de alumnos, etc.), el barrio o municipio en que se encontraban (tipo de hábitat, evolución demográfica, recursos culturales, existencia o no de una asociación de padres¹¹) y las relaciones existentes entre la escuela y las instituciones de ayuda psicológica o social (centro medicopedagógico, servicios sociales, asociaciones de barrio, servicios de ayuda paraescolar o extraescolar, etc.). En cuanto al funcionamiento propiamente dicho de las escuelas, en cada una nos entrevistamos¹² con la mayoría de los docentes y en particular con el coordinador (*maître principal*) o jefe de estudios¹³. Las entrevistas giraron en torno a cuatro temas principales: la trayectoria profesional del docente (formación, experiencia anterior y vivencias personales desde que llegó a la escuela), formas en que colabora y se comunica con sus compañeros, la función que desempeñan el coordinador y el inspector en la escuela, sus expectativas en ese campo, sus ideas sobre la función del docente, la imagen que tenía de los alumnos de su curso, su definición del educando con dificultades o que fracasa en el plano escolar y sus reacciones personales con respecto a las orientaciones generales de la renovación propuestas por la Dirección de Enseñanza Primaria. Al coordinador se le pedía más concretamente que se refiriera a la función que creía desempeñar en la escuela, la idea que tenía de las expectativas de sus colegas, y sus relaciones con el inspector y sus colegas de las demás escuelas. En algunas ocasiones, hablamos con el portero de la escuela y con grupos de alumnos y los invitamos a que nos contaran, entre otras cosas, sus vivencias en el establecimiento de enseñanza, sus relaciones con los docentes, las maneras de aprender o las relaciones con los compañeros. Además, pedimos que se nos autorizara a asistir a algunas clases con el consentimiento de los maestros interesados¹⁴. Estuvimos presentes en la concertación de los docentes de la escuela (reunión del claustro de profesores) y acudimos con más o menos frecuencia a la sala de profesores, los pasillos de la escuela y el patio de recreo cuando no teníamos la impresión de alterar la vida de la escuela ni de

molestar demasiado a los docentes.

Cabe señalar asimismo que esas escuelas que estudiamos no se habían ofrecido como voluntarias, sino que las habíamos elegido nosotros en función de los criterios de diversidad indicados anteriormente. De todos modos, nuestra presencia en la escuela no fue impuesta a los docentes sino que establecimos un trato: ellos nos abrían las puertas de su escuela, aceptaban responder a nuestras preguntas y nos facilitaban todas las informaciones deseadas, y nosotros nos comprometíamos a presentarles los resultados de nuestras observaciones, a someterlos a su examen y a tomar nota de sus reacciones. De esa manera, les proporcionaríamos elementos de análisis que podrían aprovechar, si lo deseaban, en beneficio de la escuela.

Algunos resultados y sus relaciones con una evaluación de los establecimientos

En este estudio no se pretende presentar todos los resultados de una investigación de tipo cualitativo durante la que se ha acopiado un gran volumen de información, sino que se definirán únicamente algunos aspectos mostrando el lugar que podrían ocupar en la evaluación de los establecimientos:

- La historia particular de cada escuela y su inserción en un sistema institucional que también posee su propia trayectoria ejercen una gran influencia en la “cultura” y la dinámica actuales.
- Aunque la centralización del sistema de enseñanza dé lugar a una dirección “débil” en el plano formal, las nuevas interpretaciones que se dan en lo local desempeñan un papel preponderante en la aparición de corrientes innovadoras.
- Aunque los modos de regulación tradicionales de las prácticas pedagógicas hayan conducido a un individualismo que se ha denunciado con frecuencia, cada escuela idea modalidades de cooperación específicas y diferentes.

ELABORACIÓN DE UNA CULTURA DE ESCUELA Y SU DIMENSIÓN HISTÓRICA

En la mayoría de las escuelas de más de diez clases, los docentes se refieren al pasado en general, anterior al decenio de 1970, diciendo que el ambiente que reinaba en las escuelas era relativamente artificioso y frío, las relaciones entre colegas eran distantes, el trato de usted estaba generalizado y la presencia de un coordinador celoso de su autoridad y garante de la disciplina en la escuela era perceptible. Ese ambiente experimentó una transformación radical desde el principio del decenio de 1970, momento en que las relaciones se volvieron más cordiales y se generalizó el tuteo entre los maestros, que organizan fiestas juntos, celebran los cumpleaños, etc.

Algunas escuelas adoptaron resueltamente esta vía bajo la influencia de coordinadores o jefes de estudios carismáticos. Fue lo que ocurrió, por ejemplo, en una gran escuela en la que el inicio del decenio de 1970 coincidió con el rejuvenecimiento del personal docente y la llegada de un jefe de estudios que había reci-

bido formación en las técnicas Freinet y deseaba promover un ambiente amistoso y cordial en la escuela: organizó regularmente excursiones para que los docentes practicasen esquí, un cineclub interno, comidas mensuales en los restaurantes del barrio y, para algunos de ellos, vacaciones comunes y relaciones estrechas entre familias (por ejemplo, no era inusual que un maestro eligiera por padrino o madrina de su hijo a uno de sus colegas). Los docentes se encontraban a menudo en la sala de profesores, donde siempre imperaba un ambiente muy animado y distendido. La escuela tiene fama de deparar una cálida acogida a los nuevos maestros, a los suplentes y a los visitantes (los propios investigadores pudieron comprobar por sí mismos que esto era cierto).

Si bien en muchas de las escuelas que analizamos no reina ni mucho menos ese mismo clima, los maestros de la mayoría de ellas se refieren a ese criterio de calidad de las relaciones entre adultos, ya sea porque lamentan el mal ambiente que caracteriza a su escuela o su deterioro con el paso de los años o porque estiman importante ese aspecto de la vida colectiva. Una buena escuela es ante todo una escuela en la que las relaciones cotidianas con los colegas son agradables y cordiales.

Ahora bien, por regla general, el hecho de conceder tanta importancia a las buenas relaciones entre colegas no determina formas de cooperación e intercambio sistemáticas en el ámbito profesional ni tampoco, salvo de modo muy indirecto, un estilo de relaciones de tipo comunitario con los alumnos. De alguna manera (así ocurre sin duda en la escuela antes mencionada), el grupo de adultos vive bajo “el régimen del amor”¹⁵ y, si surge un problema o un conflicto, se recurre a principios de justicia de tipo doméstico (el propio coordinador aparece como un “padre de familia”) (véanse Boltanski-Thévenot, 1991, y Derouet, 1992). Sin embargo, en las relaciones y el trabajo con los alumnos, prevalece el “régimen de la justicia”, una justicia de tipo “cívico”. Se hace más hincapié en la calidad de la educación impartida a todos los alumnos, el trato igualitario que reciben y la no discriminación que en la adaptación de la enseñanza a las características específicas de cada uno de ellos o en la “atención personalizada”. Rara vez se hace alusión a la población específica de la escuela (en su mayoría de clase media baja o baja) salvo para indicar su evolución durante los últimos años. Lo que se subraya con más frecuencia es el hecho de que sólo se pueden mantener relaciones estrechas entre colegas cuando las cualidades profesionales de cada cual están demostradas y reconocidas. En esta escuela no se puede tolerar durante mucho tiempo a profesores que trabajen peor que sus compañeros, se comenta, porque ello iría en detrimento de la calidad de las relaciones interpersonales.

En gran medida, la situación particular de esta escuela es representativa de una situación más general: una buena escuela es, en primer lugar, una escuela en la que los docentes se llevan bien, las relaciones son cordiales y agradables y los conflictos son relativamente pocos (y cuando los hay, no se toleran bien), definición que se fue consolidando desde el principio del decenio de 1970; estos elementos definitorios constituyen el rasgo que distingue más claramente a unas escuelas de otras. Si se está a gusto en una escuela, si eventualmente se la ha elegido y se permanece en ella es porque uno se siente cómodo, ha sido bien recibido y se le ha prestado

apoyo en sus primeras experiencias como maestro. Los docentes que no son titulares y trabajan en varias escuelas (por ejemplo, los profesores de dibujo, educación física, manualidades, etc.) adoptan el mismo tipo de criterios para evaluarlas. La importancia que se concede a la calidad de las relaciones entre colegas obedece sin duda a la situación de los docentes de Ginebra, que ocupan su puesto de manera estable y son prácticamente inamovibles, salvo en caso de dificultad grave o a petición expresa por su parte.

Si insistimos en esta idea tan generalizada de que una buena escuela es una comunidad armónica de *adultos*, es porque no constituye necesariamente un elemento que propicie la introducción del *trabajo* en equipo, de acuerdo con una lógica de eficacia y autonomía. En efecto, supone en gran parte la voluntad de evitar el conflicto, pero éste es probablemente inherente a la confrontación de las prácticas pedagógicas y a la cooperación en el aula. Son muchos los docentes que temen los riesgos que trae aparejados esa confrontación.

LA DIRECCIÓN EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS

En las escuelas primarias, la dirección formal está a cargo de un jefe de estudios cuya función oficial es de carácter esencialmente administrativo¹⁶. Sin embargo, en la práctica desempeña un papel importante como garante del buen entendimiento y la armonía. Confirmó esta observación una encuesta realizada mediante cuestionario; la muestra representativa de docentes ginebrinos¹⁷ así sondeada ordenó las funciones que se le atribuyen de la siguiente manera:

- En primer lugar, se encarga de representar a la escuela fuera de ella (relaciones con la autoridad escolar y las autoridades municipales).
- Le siguen en un orden bastante cercano la tarea de crear un buen ambiente en la escuela y la de resolver las tensiones (en general, ese maestro es la persona de referencia en los planos moral y ético), a la que se añade la de “mantener buenas relaciones con los padres” (si bien se trata principalmente de la asociación de padres, se observará que una vez más lo que está en juego es la calidad de las relaciones).
- Se le atribuyen raramente funciones que tienen que ver con el ejercicio de una autoridad pedagógica (las rúbricas del cuestionario eran las siguientes: “apasionarse por la calidad de la enseñanza”, “promover ideas nuevas en el campo pedagógico” y “coordinar las iniciativas pedagógicas”).

Esta última observación nos parece especialmente importante desde el punto de vista de una mayor autonomía de las escuelas, aunque sea plenamente coherente con la definición formal de la función de jefe de estudios o coordinador. En efecto, sólo el 21% de los docentes encuestados considera que corresponde a este último coordinar las iniciativas pedagógicas, y el 19% que le incumbe “promover ideas nuevas en el campo pedagógico”. Si bien no se niega totalmente que pueda desempeñar esas funciones, se observan reticencias considerables al respecto, ya que la cuarta parte de los docentes estima que la tarea de coordinación pedagógica no le compete *en absoluto*.

Estos resultados confirman lo señalado, es decir, que el grupo de los docentes existe en primer lugar en el campo de las relaciones interpersonales y que la función esencial del coordinador o jefe de estudios dentro de la escuela es garantizar la calidad de esas relaciones. Ahora bien, sus distintas tareas se modulan de diferentes maneras según las escuelas. Dicho de otro modo, en cada una de las escuelas examinadas el coordinador o jefe de estudios y el equipo de maestros “inventan” una manera particular de desempeñar el papel. Ya hemos hablado antes del animador carismático y “padre de familia” que se abstiene de toda intervención en los aspectos pedagógicos, pero también nos encontramos con el “pararrayos” que intenta mantener la armonía moderando las ansias excesivas de reforma o protegiendo a sus compañeros de las exigencias del inspector o de padres que se inmiscuyen demasiado. En el extremo opuesto también nos encontramos (aunque con menos frecuencia) a jefes de estudios que llevan a cabo un verdadero trabajo de animación pedagógica e incitan a sus colegas a participar en iniciativas innovadoras.

Aunque las transformaciones de la función en cada escuela son muy variadas, todas ellas manifiestan cierto recelo con respecto a una autoridad demasiado firme en el terreno pedagógico propiamente dicho. En efecto, se trata del “jardín reservado” de cada cual y si hay una autoridad aceptada en ese ámbito, ésta debe ser oficiosa y estar vinculada a competencias específicas en un terreno determinado (disciplina, técnica o metodología) reconocidas por los colegas, pero no sancionada por un reconocimiento oficial.

Puesto que nos referimos a la autoridad, también convendría analizar el papel que desempeñan los inspectores e inspectoras, que han dejado de controlar si las prácticas de cada cual se ajustan a los modelos definidos por la institución e intervienen más bien como “bomberos de turno” en caso de conflicto grave entre colegas o con los padres. Ahora bien, una vez más cada inspector trata de reinventar su función, las más de las veces alentando las iniciativas innovadoras y regulando los nombramientos de maestros de modo que se refuercen los equipos nuevos o se logre un equilibrio entre los docentes innovadores y los más tradicionales. En otros casos, en particular cuando en la circunscripción del inspector o la inspectora existe una escuela en curso de renovación, éstos prestan apoyo a las iniciativas e intervienen como mediadores cuando el equipo no logra resolver por sí solo determinados problemas, dejando al mismo tiempo a los docentes el mayor margen de autonomía posible¹⁸.

LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN ENTRE DOCENTES

Un tema repetido hasta la saciedad en los planteamientos normativos de la profesión docente es el del individualismo; en efecto, la clase es un lugar aislado y una vez que se cierra la puerta, el maestro es el dueño y señor, y se protege de las miradas externas. El análisis orgánico que realizamos invalida ese estereotipo o induce a una mayor cautela.

Como ya he indicado, en un sistema centralizado el modo de regulación del trabajo presupone un docente aislado: su pedagogía será la dictada por el progra-

ma, los manuales y las metodologías que haya aprendido, y la coordinación entre los distintos niveles vendrá dada por el hecho de que cada maestro acate las normas promulgadas desde arriba. En este sentido, el individualismo del docente es algo “fabricado” por el sistema. Sin embargo, en el plano informal, se producen numerosos intercambios aunque las formas de sociabilidad entre maestros varíen mucho según las escuelas: se dan, en efecto, desde el caso de los establecimientos en que los intercambios son los que prescriben las mínimas reglas de educación, hasta el otro extremo, en que aparte del horario de trabajo en el aula, los docentes forman una verdadera comunidad en la que también hay intercambios sobre los alumnos, las dificultades con que se tropieza en el aula o los planteamientos didácticos, aunque siempre se realizan de modo informal. Por otra parte, desde hace unos veinte años, las puertas de las clases se abren necesariamente a otros maestros, los encargados de prestar apoyo, que se ocupan de los alumnos que más dificultades tienen, y los de disciplinas especializadas (manualidades, educación física, música, etc.). Cabe señalar asimismo que el número de cursos que están a cargo de dos maestros¹⁹ ha aumentado sin cesar: en 1998 funcionaban de ese modo 150 de un total de 1.400 cursos. El trabajo a dos no es en rigor una forma de enseñanza en equipo, sino que supone una coordinación constante entre los dos maestros y dos puntos de vista sobre los alumnos. Los cursos también se abren a los padres y hemos visto en un estudio antiguo²⁰ que cerca de la tercera parte de los docentes (sobre todo en el nivel de la enseñanza elemental) organizan clases abiertas que les estaban destinadas.

En las escuelas que estudiamos pudimos observar además modalidades de colaboración muy distintas: en algunas, ésta es mínima y el trabajo con los alumnos sigue siendo una “navegación en solitario”, lo cual no excluye el intercambio ocasional de documentos, ideas e informaciones sobre los alumnos. En el otro extremo, se da el caso en que la cooperación tiene que ver con la propia práctica docente, pues los profesores preparan juntos unidades didácticas, comparan los resultados obtenidos y modifican su pedagogía en función de esos factores. Así como se puede elaborar una tipología de las modalidades de autoridad, se puede establecer una tipología de las formas de colaboración.

El análisis orgánico al servicio de la autoevaluación de las escuelas

En la sección anterior hemos hecho hincapié en algunos aspectos del funcionamiento de las escuelas que se utilizan a menudo como indicadores de calidad: las modalidades de ejercicio de la autoridad, las modalidades de colaboración entre docentes, los niveles de acuerdo o la concepción del oficio, entre otros. El análisis orgánico pone de manifiesto ante todo que, dentro de una escuela, esas dimensiones constituyen un sistema en el que unas y otras están estrechamente articuladas, pero muestra sobre todo que no son dimensiones estáticas o sustanciales que se puedan “manejar” fácilmente. Las formas que adoptan en cada escuela en particular son la expresión o la cara visible de procesos sociales, con una dimensión temporal considerable, y de interacciones complejas entre maestros y entre una escuela y su entorno (entor-

no institucional y también local: padres, autoridades municipales y demás). Si bien a veces se establece un equilibrio precario, no es inhabitual que el funcionamiento observado parezca “bloqueado” y tanto más bloqueado cuanto que las tensiones entre los actores son fuertes. Visto desde fuera, el proceso podrá calificarse de resistencia al cambio y se denunciará la inercia o mala voluntad de algunos actores. Si bien el análisis orgánico puede contribuir a una evaluación de tipo formador – es decir, que favorezca la mejora de las escuelas –, conviene analizar desde dentro la lógica y las estrategias de los actores y optar por un planteamiento de sociología comprensiva²¹. Para ilustrar estas afirmaciones un tanto abstractas y teóricas, propondremos dos ejemplos de funcionamiento que observamos en nuestros estudios sobre escuelas concretas.

LA DIFICULTAD DE RENUNCIAR A UN FUNCIONAMIENTO “FAMILIAR”

Nos referiremos a una escuela situada en el campo que actualmente alberga 15 clases. Hace menos de 20 años este municipio del Cantón de Ginebra estaba integrado principalmente por agricultores y hortelanos, en la escuela sólo había tres o cuatro clases y cada maestro se encargaba de los alumnos de dos o tres niveles. Las relaciones entre docentes y entre clases, al igual que las relaciones con las autoridades locales, se singularizaban por su carácter muy informal, adaptado a la realidad de una escuela pequeña. Pero en pocos años, el municipio experimentó un gran desarrollo y se convirtió en una zona principalmente residencial habitada por una mayoría de familias de clase media y alta. Se pasó de tres clases a quince, y las formas de dirección y comunicación entre docentes utilizadas hasta entonces resultaron insuficientes. El jefe de estudios sigue siendo el mismo y, al igual que algunos de sus colegas que se fueron incorporando paulatinamente al equipo, se muestra partidario de una forma de dirección liberal y “bonachona”. Sin embargo, otros miembros del equipo estiman que ese modo de regulación no basta y proponen que las normas se formalicen con más rigor. Al mismo tiempo, se creó una asociación de padres especialmente combativa y exigente. Cuando realizamos el análisis, el equipo de maestros nos pareció estar dividido en cuanto a las estrategias que debían adoptarse tanto dentro como fuera de la escuela. Si bien desde fuera parece que la situación esté bloqueada, en realidad la escuela está en efervescencia y el relativo inmovilismo o la resistencia al cambio es la expresión de un conflicto que no se logra traducir en palabras.

En tal situación, sólo la toma de conciencia y un trabajo de resolución del conflicto larvado podrán con el tiempo hacer que el funcionamiento de la escuela se adapte a la nueva realidad. No obstante, esto a su vez plantea otros interrogantes: ¿existen en la escuela las competencias necesarias para poner en marcha un nuevo modo de regulación (por ejemplo, gestión de la dirección y formalización de los intercambios entre colegas)? ¿Está el inspector en condiciones de entender esos desafíos y de intervenir acertadamente? ¿Y si el modo de gestión centralizada que todavía está en vigor permitiera mantener el *statu quo*, puesto que pese a todo la escuela funciona y cada maestro realiza su labor lo mejor posible y se ajusta a las reglas?

A nuestro modo de ver, este ejemplo pone de relieve la importancia que tiene en un trabajo de evaluación y autoevaluación el contar con instrumentos de análisis gracias a los cuales los actores puedan comprender toda la complejidad de una situación dada y trasponer los desafíos en términos de formación y de puesta en marcha de nuevos dispositivos de regulación.

CUANDO LOS ALUMNOS OPONEN RESISTENCIA A LAS ESTRATEGIAS DE LOS DOCENTES

Nuestra reflexión se basará en el ejemplo de una escuela en la que parte de los maestros decidió en 1995 formular un proyecto de escuela y formar parte de los establecimientos en curso de renovación. Se trata de una gran escuela urbana de alumnos de clase baja (cerca del 60% de los alumnos proceden de familias obreras y de origen extranjero). La idea de formular un proyecto fue muy enérgicamente defendida por un pequeño núcleo de maestros de actividades especiales (manualidades, música y educación física). Debido a la política de reducción presupuestaria vigente entonces, esos maestros sentían que sus puestos corrían gran peligro y su muy activa participación en la elaboración del proyecto de escuela fue una oportunidad para hacer alarde de la importancia que reviste su trabajo, especialmente en una escuela de clase baja. ¿No son las disciplinas que imparten adecuadas para estimular a alumnos cuyo medio social fomenta poco la afición por las actividades intelectuales? El proyecto concedió en consecuencia una importancia decisiva a los talleres abiertos²², cada uno de los cuales agrupaba a un número reducido de alumnos. Su participación en los talleres debía constituir una especie de propedéutica para las actividades más escolares. Gracias a ello, recobrarían el gusto de acudir a la escuela y aumentaría su motivación por las actividades escolares que a menudo rechazaban.

La idea gozó de una acogida entusiasta entre los colegas de disciplinas “más escolares”, algunos de los cuales pertenecen a la corriente de los equipos pedagógicos y la escuela activa. No obstante, cuando intervenimos en la escuela, los docentes experimentaban algunas dudas, ya que la puesta en marcha de los talleres abiertos planteaba problemas de organización que acaparaban la mayor parte del tiempo dedicado al trabajo en común. Además, en asignaturas como lengua francesa y matemáticas los alumnos no parecían estar más motivados que antes, a pesar de que el proyecto de escuela se había ideado ante todo como un medio privilegiado para luchar contra el fracaso escolar.

En este caso concreto, un grupo de docentes parece haberse apoderado del proyecto de escuela para atender sus propios intereses, poniendo de relieve su aportación al aprendizaje de los alumnos. Es ésta una situación muy familiar para los analistas especializados en las cuestiones de organización, que no vacilan en definirla como el conjunto de dispositivos gracias a los cuales los actores o grupos de actores que persiguen sus propios objetivos alcanzan pese a todo las finalidades generales de la organización. Señalamos no obstante que no se trata de meros objetivos privados²³, pues ese grupo de docentes justifica su actuación recurriendo a

principios que se consideran legítimos en la escuela actual, principios que también son los de sus colegas. La dificultad surge cuando el problema se plantea en relación con la *eficacia* del aprendizaje de los alumnos de clase baja. Lo que parece adecuado a los maestros que comparten la ideología de la infancia y las modalidades de aprendizaje de la clase media (autonomía y pleno desarrollo del niño), clase que además es la suya, no lo es necesariamente para los niños de clase baja²⁴.

En este caso, un análisis centrado en los actores pone de manifiesto el tipo de racionalidad que los orienta, ya que se los toma en serio y los lleva a interrogarse sobre presupuestos vinculados a su pertenencia a la clase media. Los obliga a una forma de *descentramiento*: ¿Qué ocurre con las modalidades de aprendizaje escolar propios de los niños de clase baja? ¿Estimularlos recurriendo a actividades que les son familiares no es para ellos fundarse en motivaciones externas a las modalidades escolares de aprendizaje? ¿No sería necesario articular de otra manera estas modalidades con las actividades en las que ponen en práctica sus habilidades manuales? En todo caso, no es seguro que utilizando únicamente los indicadores de resultados este equipo de docentes hubiera podido reconsiderar su modo de funcionamiento.

REGULACIÓN INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DE LAS ESCUELAS

El análisis orgánico de las escuelas no puede pasar por alto la dinámica de sus relaciones con el entorno. En los ejemplos examinados se ha visto la presión que ejercen las normas institucionales, las familias, las formas de articular el pensamiento y las ideas de los grupos sociales a que pertenecen los maestros sobre las escuelas y su funcionamiento interno. En esta sección mostraré brevemente la manera en que los significados transmitidos por los mensajes de la autoridad escolar influyen en la dinámica interna de los establecimientos.

Entre las escuelas analizadas, todas las que pertenecen al grupo de establecimientos en curso de renovación se vinculan de un modo u otro a la corriente de los equipos pedagógicos. Éstos poseen una larga trayectoria en Ginebra, puesto que desde finales del decenio de 1970 experimentaron un desarrollo relativamente rápido y la historia de sus relaciones con la autoridad escolar se ha caracterizado por la ambigüedad. La Dirección de Enseñanza Primaria, presionada por el sindicato de docentes, favoreció la creación de esos equipos, pero éstos, de índole militante, pretendían criticar al mismo tiempo *en la práctica* un funcionamiento a su modo de ver demasiado burocrático y métodos didácticos que les parecían excesivamente autoritarios o rígidos. A veces transmitieron la ideología “centrada en el niño” de la corriente de la escuela activa, que dista mucho de gozar de la aprobación unánime de los docentes o de los padres. Esos equipos corrieron distintas suertes y volvieron a estar en candelero gracias al proyecto de renovación de la enseñanza primaria de 1995, aunque éste influyó mucho en su acción orientándola en el sentido de una lógica de la eficacia y del proyecto, tal como se había desarrollado en el mundo industrial, es decir, en las empresas²⁵. Muchos docentes tuvieron la impresión, sin embargo, de que se daba carácter oficial a una orientación o ideología determinada,

reactualizando una especie de querella entre los antiguos y los modernos que había dejado profundas huellas, a veces dolorosas, en algunas escuelas.

Todo ello siembra dudas en cuanto a las finalidades de la renovación o el verdadero significado de los mensajes que alientan a los docentes a lograr mayor autonomía y profesionalidad. En otras palabras, en un sistema tradicionalmente centralizador y dominado hasta entonces por modos de regulación de tipo burocrático, los mensajes de la autoridad escolar se siguen viendo como signos de la misma lógica burocrática, aunque pretendan cuestionar el funcionamiento antiguo.

El análisis orgánico se ve obligado a adentrarse por los caminos a menudo tortuosos de los mensajes que se intercambian entre el centro y la periferia, las interpretaciones contradictorias, las ambigüedades y a veces la consiguiente crisis de confianza. Desvela así las estrechas vinculaciones existentes entre los cambios que se operan en lo local y el cambio de los modos de regulación del sistema en su conjunto. Esta necesaria labor de explicación condiciona en gran parte la eficacia de toda empresa de evaluación y autoevaluación de las escuelas.

A modo de conclusión

APRENDER LA COMPLEJIDAD ORGÁNICA

A nuestro modo de ver, todo planteamiento que se limite a evaluar los establecimientos se verá fatalmente atrapado, en mayor o menor medida, en la lógica de los fines y los medios. Habida cuenta de los resultados que debe obtener una escuela, ¿qué medios utiliza para alcanzarlos? ¿son esos medios los más adaptados o los más eficaces? Una de las aportaciones del análisis orgánico de las escuelas consiste en mostrar que la realidad de su funcionamiento no obedece a la lógica lineal de los fines y los medios. La acción colectiva no se ajusta a un esquema de ese tipo. El camino que conduce de los medios a los fines pasa por el complejo juego de las interacciones de los actores, entre los que deben figurar los propios alumnos. Los métodos, las situaciones en que se encuentran estos últimos, los problemas que deben resolver y los dispositivos formales que favorecen la cooperación entre docentes son otras tantas necesarias mediaciones, aunque su eficacia nunca será independiente del modo en que los utilicen los actores ni del sentido que les den.

Por esta razón, nos parece útil que los actores puedan emplear algunos de los instrumentos característicos del análisis orgánico. Michel Crozier (2000), siguiendo a este respecto a C. Argyris, establece una distinción entre “conocimiento aplicable” y “conocimiento utilizable”: “Todo conocimiento en materia de ciencias sociales, señala, que permita *entender*²⁶ mejor el comportamiento de los actores y los problemas con que se enfrentan es un conocimiento aplicable” pero no por ello es un conocimiento utilizable por los actores. Los conocimientos aplicables han dado lugar a múltiples teorías *prescriptivas* que rara vez son aplicadas por los especialistas. Un conocimiento sólo será utilizable si hace posible que los actores se planteen nuevas preguntas y experimenten en la práctica las teorías que se les proponen y conduce a “formar a las personas para que puedan hacer frente a las relaciones de

poder, las entiendan y las analicen” (*ibíd.*, pág. 305).

Ése es el precio del denominado “aprendizaje orgánico”, ya que no se puede mejorar el funcionamiento de las escuelas sin tomar conciencia de los mecanismos de poder que están en juego en el funcionamiento cotidiano de un grupo y de los múltiples significados que transmiten las interacciones diarias, ni tampoco sin darse cuenta de las prescripciones paradójicas que de alguna manera son el destino cotidiano de esas interacciones, que a menudo provocan bloqueos, resistencias al cambio y vueltas a los mismos callejones sin salida, procesos que llevan a numerosos maestros a estimar que a fin de cuentas “la navegación en solitario” depara muchas más satisfacciones que los esfuerzos realizados en vano para coordinar su acción con la de sus compañeros.

¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?

Desde el punto de vista de la evaluación, la importancia que el análisis orgánico concede al entorno de la escuela pone seriamente en tela de juicio la idea de que la descentralización podría liberar a la autoridad central, a las familias o incluso a los responsables locales de toda responsabilidad en el logro de los resultados. No se puede concebir una evaluación de la escuela local sin una evaluación paralela de los modos de regulación establecidos por el centro (por ejemplo, determinar si se cumplen las condiciones para que las escuelas tengan la posibilidad de administrarse de manera autónoma, los docentes puedan dar muestras de mayor profesionalidad o asumir la responsabilidad de sus decisiones). Tan importante es evaluar las escuelas locales como analizar las intervenciones y decisiones de la autoridad escolar, la función que desempeñan los administradores de categoría intermedia, formadores e investigadores²⁷, y las estrategias de las asociaciones de padres y de los múltiples grupos de presión que creen saber lo que es bueno para la escuela. Dicho de otro modo, todo lo que ocurre dentro de la escuela no se resuelve en ella (véase Beillerot, 2000). La calidad de un establecimiento se deriva de la calidad de su entorno institucional, social, cultural y económico.

Por los mismos motivos, no hay autoevaluación sin “heteroevaluación”. Es probable que un grupo de actores nunca esté en condiciones de evaluar lo que en la práctica le compete y lo que incumbe a otros grupos de actores (los propios alumnos se incluyen entre estos otros grupos). Sólo podrá formarse una opinión más justa sobre la parte que corresponde a cada grupo de actores en los resultados obtenidos confrontando las evaluaciones por ellos efectuadas. Gracias a esa confrontación, los actores de la escuela también podrán encontrar los medios adecuados para adaptar sus propias estrategias.

Notas

1. Véase B. Favre y F. Osiek, *Les écoles primaires genevoises* [Las escuelas primarias de Ginebra] (en prensa), Ginebra, Servicio de Investigación Educativa.
2. Véase la síntesis de J.-L. Derouet (1987); véase también V. Dupriez (1999).

3. Véanse, por ejemplo, los comentarios de P. Bressoux (1994) sobre el concepto de “ambiente” del establecimiento.
4. En 1995, la Dirección de Enseñanza Primaria sentó los principios de la renovación del funcionamiento de las escuelas primarias (mejor diferenciación de la enseñanza y, por ende, organización por ciclos más que por años, trabajo en equipo y redacción por las escuelas de un proyecto de establecimiento). Véase: Dirección de Enseñanza Primaria, *Texte d'orientation* [Texto de orientación], Ginebra, Departamento de Instrucción Pública, agosto de 1994.
5. Actualmente en Ginebra la enseñanza primaria, que acoge a alumnos de 4 a 12 años, está organizada en dos ciclos de cuatro años y se va suprimiendo paulatinamente la división en cursos anuales.
6. Cerca del 40% de la población escolar de Ginebra es de origen extranjero. De hecho, en algunas escuelas, principalmente situadas en barrios de familias modestas, la lengua materna del 60% de los alumnos no es el francés. Véase: Service de la recherche en éducation, 2001.
7. Se trata, obviamente, de un rasgo característico de las escuelas primarias, que están situadas de manera que los niños puedan ir a una escuela que se encuentre lo más cerca posible de su domicilio.
8. Durante un primer periodo de cuatro años, 17 escuelas voluntarias participaron en una fase preliminar de aplicación concreta de esos principios generales. Trece de esas 17 escuelas forman parte de las escuelas que estudiamos. En Favre *et al.* (1999) se encontrarán algunas informaciones sobre la evaluación de esa primera fase.
9. Véase la síntesis propuesta por H. Amblard, Ph. Bernoux, G. Herreros y Y. F. Livian (1996).
10. Es probable que en los sistemas de enseñanza muy descentralizados y en los que los padres pueden elegir la escuela, esos principios de justicia definan en mayor medida la tendencia general de cada establecimiento, más que la posición personal de cada maestro o grupo de maestros.
11. Contrariamente a lo que ocurre en Francia, las asociaciones de padres no tienen una existencia institucional propiamente dicha, aunque su asociación de tipo federativo está representada en algunas instancias del Departamento de Instrucción Pública. Se crean de modo exclusivamente voluntario; se encuentran con más frecuencia y suelen ser más dinámicas en los barrios o municipios en que predominan las familias de clase media y alta (véase indicador D5 en Service de la recherche en éducation, 2001).
12. Las entrevistas eran semidirectivas y generalmente duraban entre una hora y media y dos horas.
13. Formalmente, no puede considerarse que el *maître principal* sea un director de escuela. Sus tareas son esencialmente de carácter administrativo, pues facilita a la Dirección de Enseñanza Primaria, por conducto del inspector, todas las informaciones que se refieren a la asistencia escolar y a la organización de los cursos. Por lo general, también asume determinadas responsabilidades de índole disciplinaria, por ejemplo, la sustitución de los maestros ausentes o la organización de la vigilancia durante los recreos.
14. No se trataba de una observación sistemática de las clases, dado que la pedagogía utilizada en el aula no eran nuestro campo principal de observación. Lo que nos interesaba mucho más era la medida en que esa pedagogía dejaba de ser meramente “privada” y se difundía y comunicaba a los colegas, de modo que llegaban a ser comunes a todos los maestros de una escuela.

15. Nos referimos a la distinción entre “régimen del amor” y “régimen de la justicia” que introdujo y teorizó Luc Boltanski (1990).
16. Véase la nota 13.
17. Véase Favre *et al.* (1999).
18. Nuestras observaciones parecen confirmar la importancia de la función que desempeñan los administradores de categoría intermedia en las organizaciones discentes, como pusieron de relieve en particular Nonaka y Takeuchi (1997).
19. Casos en que dos docentes que trabajan en régimen de dedicación parcial se ocupan de un curso.
20. Véase Favre y Montandon (1989).
21. En el estudio de Cyril Lemieux (2000) sobre el trabajo periodístico se ilustra, en los planos teórico y empírico, la utilidad de un planteamiento centrado en los actores desde el punto de vista de la sociología comprensiva, distanciándose de la sociología que da la prioridad a la posición “crítica” sin por ello adoptar únicamente el punto de vista de los actores.
22. Es decir, que acogen a alumnos de varios niveles para lograr una mejor diferenciación y una mayor cooperación entre ellos.
23. Ésa es la postura que adoptan los partidarios del individualismo metodológico. Nosotros nos referimos en este caso a la corriente de “la economía de las convenciones” y a los trabajos de Boltanski y Thévenot (1991): los actores no tratan simplemente de potenciar al máximo sus intereses individuales, independientemente de toda referencia a *valores* y a concepciones de lo que es justo y legítimo hacer en una situación determinada.
24. Véase a este respecto la evaluación de las estrategias empleadas con frecuencia en las Zonas de Educación Prioritaria (ZEP) que se efectuó en Francia.
25. Véanse Boltanski y Thévenot (1991), y Boltanski y Chiapello (1999).
26. El subrayado es mío.
27. En Ginebra, en particular, algunos investigadores han desempeñado una función esencial en la definición de las nuevas orientaciones de la escuela primaria y en los mensajes dirigidos a las escuelas.

Referencias

- Alter, N. 2000. *L'innovation ordinaire* [La innovación ordinaria]. París, Presses Universitaires de France.
- Amblard, H. *et al.* 1996. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations* [Los nuevos enfoques sociológicos de las organizaciones]. París, Le Seuil.
- Argyris, C. 1995. *Savoir pour agir: surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel* [Saber para actuar: superar los obstáculos del aprendizaje orgánico]. París, Interéditions.
- Argyris, C.; Schön, D. A. 1978. *Organizational learning: a theory of action perspective* [El aprendizaje orgánico: perspectiva de una teoría de la acción]. Reading, Massachusetts, Addison Wesley Publishing Company.
- Barbier, J.-M. 1993. *La evaluación en los procesos de formación*. Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Beillerot, J. 2000. *L'obligation de résultats en éducation: une méthode de formation de l'opinion publique* [La obligación de resultados en el campo de la educación: un méto-

- do de formación de la opinión pública]. (Ponencia presentada en el coloquio organizado en Montreal en el marco de los Diálogos Jacques-Cartier 2000. Consultable en el sitio www.afides.qc.ca).
- Bolstanski, L. 1990. *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action* [El amor y la justicia como competencias: tres ensayos de sociología de la acción]. París, Métailié.
- Bolstanski, L.; Chiapello, E. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme* [El nuevo espíritu del capitalismo]. París, Gallimard.
- Bolstanski, L.; Thévenot, L. 1991. *De la justification: les économies de la grandeur* [La justificación: las economías de la grandeza]. París, Gallimard.
- Bressoux, P. 1993. "Les performances des écoles et des classes: le cas des acquisitions en lecture" [Los resultados de las escuelas y los cursos: el caso del aprendizaje de la lectura]. *Les dossiers éducation et formations* (París, Dirección de Evaluación y Prospectiva), n° 36.
- . 1994. "Note de synthèse: les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres" [Nota de síntesis: investigaciones sobre los efectos-escuela y los efectos-maestro]. En: *Revue française de pédagogie* (París), n° 108, págs. 91-137.
- Crahay, M. (comp.). 1994. *Évaluation et analyse des établissements de formation: problématique et méthodologie* [Evaluación y análisis de los establecimientos de formación: problemática y metodología]. Bruselas, De Boeck.
- Crozier, M. 2000. "Quelle connaissance pour les acteurs dans les organisations?" [¿Qué conocimientos deben poseer los actores de las organizaciones?]. En: Crozier, M. *À quoi sert la sociologie des organisations?* París, Seli Arslan, vol. 2, págs. 292-306.
- Demailly L. (comp.). 2001. *Évaluer les politiques éducatives: sens, enjeux, pratiques* [Evaluación de las políticas educativas: significado, desafíos y prácticas]. Bruselas, De Boeck Université.
- Demailly, L. et al. 1998. *Évaluer les établissements scolaires: enjeux, expériences, débats* [Evaluación de los establecimientos escolares: desafíos, experiencias y debates]. París, Montreal, L'Harmattan.
- Derouet, J.-L. 1987. "Une sociologie des établissements scolaires: les difficultés de construction d'un nouvel objet scientifique" [Una sociología de los establecimientos escolares: problemas que plantea la construcción de un nuevo objeto científico]. *Revue française de pédagogie* (París), n° 78, págs. 86-108.
- . 1992. *École et justice: de l'égalité des chances aux compromis locaux* [Escuela y justicia: de la igualdad de oportunidades a los compromisos en el plano local]. París, Métailié.
- Derouet, J.-L. (comp.). 2000. *L'école dans plusieurs mondes* [La escuela en varios mundos]. París, Bruselas, De Boeck Université.
- Derouet, J.-L.; Duterq, Y. 1997. *L'établissement scolaire: autonomie locale et service public* [El establecimiento escolar: autonomía local y servicio público]. París, ESF/INRP.
- Dupriez, V. (comp.). 1999. *Les établissements scolaires: approches qualitatives* [Los establecimientos escolares: enfoques cualitativos]. *Pédagogies* (Lovaina, Academia-Bruylant), n° 13.
- Edet, S. 2001. *Les enseignants du primaire face aux projets d'école: perspectives psychosociologiques* [Los maestros de enseñanza primaria frente a los proyectos de escuela: perspectivas psicosociológicas]. París, L'Harmattan.
- Favre, B. 1994. *Les relations entre les familles et l'école dans 20 écoles primaires genevoises*

- ses [Las relaciones entre las familias y la escuela en 20 escuelas primarias de Ginebra]. Ginebra, Servicio de Investigación Sociológica.
- Favre, B. *et al.* 1999. *Le changement: un long fleuve tranquille?* [El cambio: ¿un largo río tranquilo?]. Ginebra, Servicio de Investigación Educativa.
- Favre, B.; Montandon, C. 1989. *Les parents dans l'école* [Los padres en la escuela]. Ginebra, Servicio de Investigación Sociológica.
- Joas, H. 1999. *La créativité de l'agir* [La creatividad de la acción]. París, Cerf. (Trad. del alemán: *Die Kreativität des Handelns*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1992.)
- Lemieux, C. 2000. *Mauvaise presse: une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques* [Mala prensa: una sociología comprensiva del trabajo periodístico y sus críticas]. París, Métailié.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. 1997. *La connaissance créatrice: la dynamique de l'entreprise apprenante* [El conocimiento creador: la dinámica de la empresa discente]. París, De Boeck Université.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Centro de Investigación e Innovación en materia de Enseñanza, 1995. *Measuring the quality of schools* [Medir la calidad de los establecimientos escolares]. París, OCDE.
- Servicio de Investigación Educativa. 2001. *Le système d'enseignement et de formation genevois: ensemble d'indicateurs* [El sistema de enseñanza y formación de Ginebra: conjunto de indicadores]. Ginebra, Servicio de Investigación Educativa.
- Szaday, C.; Büeler, X.; Favre, B. 1996. *Schulqualität und Schulentwicklung: Trendbericht* [Calidad y desarrollo de las escuelas: informe sobre las tendencias]. Berne y Aarau. Dirección del Plan Nacional de Investigación 33 y Centro Suizo de Coordinación para la Investigación Educativa.
- Verhoeven, M. 1997. *Les mutations de l'ordre scolaire: régulation et socialisation dans quatre établissements contrastés* [Las mutaciones del orden escolar: regulación y socialización en cuatro establecimientos contrastados]. Lovaina, Bruylant-Academia.

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

LAS ESCUELAS AUTOGESTIONADAS

Y LA CONTABILIDAD

EN NUEVA ZELANDIA

Edward B. Fiske y Helen F. Ladd

En 1989 Nueva Zelanda emprendió un ambicioso esfuerzo de descentralización de la gestión de su sistema de escuelas estatales. Con arreglo a un plan conocido con el nombre de reformas de las escuelas del mañana, el Parlamento abolió el Departamento de Educación Nacional, que había supervisado las escuelas estatales durante decenios, y transfirió la supervisión del funcionamiento de las casi 2.700 escuelas

Versión original: inglés

Edward B. Fiske (Estados Unidos de América)

Ex director de la sección de educación del *New York Times*. Sus escritos en el último decenio se han concentrado en cuestiones de educación mundial. Coautor con Helen F. Ladd de *When schools compete: a cautionary tale* [Cuando las escuelas compiten: una historia aleccionadora]. Autor de *Smart schools, smart kids, a study of systematic school reform in the United States* [Escuelas inteligentes, niños inteligentes, un estudio de la reforma escolar sistemática en los Estados Unidos], y de *The Fiske guide to colleges* [La guía Fiske de los establecimientos de enseñanza superior], que forma parte habitual de la documentación relativa a las admisiones en esos establecimientos en los Estados Unidos. Correo electrónico: efiske@aol.com

Helen F. Ladd (Estados Unidos de América)

Profesora de política pública y economía en la Universidad Duke, donde dirige el programa para graduados en política pública. Entre sus libros recientes figuran: *Local government tax and land use policies in the United States: understanding the links* [Los impuestos de la administración local y las políticas de utilización de la tierra en los Estados Unidos: para entender las conexiones], y *Holding schools accountable: performance-based reform in education* [Responsabilización de las escuelas: reforma basada en el rendimiento en la educación]. De 1996 a 1999 codirigió un importante estudio de la Academia Nacional de Ciencias sobre la financiación escolar cuyo informe *Making money matter: financing America's schools* [Reconocimiento de la importancia del dinero: financiación de las escuelas de América], se publicó en 1999. Correo electrónico: HLADD.PPS.AS.Acad.University@pps.pubpol.duke.edu

primarias y secundarias del país a consejos de administración elegidos y controlados por los padres de los estudiantes actuales de cada escuela. La administración central siguió financiando las escuelas y negociando los contratos nacionales del personal docente por intermedio de un nuevo Ministerio de Educación cuyo mandato se centraba más en la política general que en la autoridad operativa.

El elemento central de la reforma estribaba en un nuevo sistema de responsabilizar ante el público a las escuelas autogestionadas. En el presente documento describimos cómo los reformadores del sistema escolar de Nueva Zelanda equilibraron la autonomía escolar y la responsabilidad pública, y examinamos la experiencia de ese país durante el decenio de 1990. El análisis está muy basado en nuestro libro sobre las reformas de las escuelas del mañana titulado *When schools compete: a cautionary tale*, que abarca el periodo comprendido entre 1989 y 1998. Hemos añadido una breve actualización sobre los debates de política más recientes¹.

El origen de la descentralización escolar en Nueva Zelanda

La labor preparatoria del paso de Nueva Zelanda a la descentralización de la gestión escolar se inició en 1987, cuando el gobierno laborista en el poder nombró a un grupo de trabajo para revisar la administración de la educación, encabezado por el empresario Brian Picot, para que sugiriera una forma de estructuración de un sistema descentralizado. La administración ya había adoptado medidas similares en otros sectores, en particular en lo que concierne a los sistemas nacionales de salud y bienestar. Hablando en términos generales, el grupo de trabajo actuó en el contexto de dos conjuntos de fuerzas, a los que denominaremos las corrientes democrático-populista y de la empresa gerencial².

LA CORRIENTE DEMOCRATICO-POPULISTA

El movimiento en favor de las escuelas autogestionadas como parte de las reformas de las Escuelas del Mañana era compatible con una larga tradición de participación de la comunidad en la vida escolar. Los neozelandeses habían creado una sociedad con fuertes valores igualitarios que estimulaba la participación popular en las instituciones sociales y políticas. Toda escuela primaria elegía un comité escolar integrado por entre cinco y nueve personas locales que estaba encargado de mantener las instalaciones escolares, pagar al portero y organizar actividades de recaudación de fondos locales, así como actividades de participación voluntaria de los padres. Las escuelas secundarias eran dirigidas por juntas escolares elegidas localmente y constituidas por los padres y por representantes de la comunidad, cuyas funciones abarcaban la administración de las finanzas, la elección de los directores y la contratación del personal docente. Sin embargo, en ningún caso los comités ni las juntas tenían voz en lo que respecta al programa de estudios, que estaba controlado centralmente, ni en la administración cotidiana, que incumbía al director.

A pesar de estos mecanismos oficiales destinados a dar a las comunidades loca-

les la posibilidad de manifestarse en asuntos de política educativa, a principios de los años setenta se intensificó la presión en favor de una participación de los padres aún mayor en la dirección de las escuelas, con el fin de otorgar a los establecimientos docentes locales una mayor independencia de funcionamiento con respecto al Departamento de Educación y de establecer unas relaciones de trabajo más estrechas entre las escuelas y sus comunidades. De esos temas se habló repetidas veces en las reuniones sobre educación nacional, y en un informe de 1976 del Departamento se indicó que las relaciones entre las escuelas y sus comunidades constituían una esfera digna de atención. Pero esas conversaciones sólo produjeron modestos cambios, como un aumento de la representación de los padres en las juntas de las escuelas secundarias.

Las comunidades minoritarias de Nueva Zelandia aportaron apoyo adicional en favor de la participación de la comunidad. A mediados de los años noventa se empezó a prestar mayor atención a los motivos por los que el sistema educativo estatal no satisfacía las necesidades de importantes segmentos de la población, muy en particular los maoríes y los isleños del Pacífico. A muchos de ellos les parecía que el sistema escolar, dirigido por una amplia burocracia profesional, había perdido contacto con las comunidades a cuyo servicio estaba.

Los miembros del grupo de trabajo Picot fueron conscientes de que se intensificaban las peticiones de una mayor participación de los padres y la comunidad en la dirección de las escuelas. En su informe indicaron que las comunicaciones públicas que habían recibido estaban marcadas por “el tema común de la incapacidad de intervenir y la insatisfacción y el descontento del consumidor”, así como por los “sentimientos de frustración frente a un sistema que muy a menudo parecía inflexible e insensible a la demanda del consumidor”. El grupo de trabajo dijo que la enajenación era particularmente fuerte entre “los que se habían sentido decepcionados por el sistema en el pasado” y señaló que los niños maoríes y de las islas del Pacífico estaban representados de manera desproporcionada en este grupo³.

LA CORRIENTE DE LA EMPRESA GERENCIAL

Aunque en las deliberaciones y recomendaciones del grupo de trabajo Picot frecuentemente se hablaba de temas democrático-populistas, el mandato fundamental del grupo consistía en resolver las cuestiones esenciales para una segunda corriente que consideraba la eficacia gerencial como la clave del mejoramiento de las escuelas. Al comité se le había dado un nombre comercial (Grupo de trabajo para revisar la administración de la educación) y su informe llevaba el lacónico título de *Administración en busca de la excelencia: administración eficaz en la educación*.

Aunque los democrático-populistas consideraban la descentralización como la manera de dar más voz a la comunidad en la dirección de las escuelas, los que simpatizaban con la corriente de la empresa gerencial la consideraban como una manera de mejorar la enseñanza y el aprendizaje, al acercar las decisiones al lugar de ejecución. Los miembros del grupo de trabajo habían escuchado amplios testimonios acerca de los problemas gerenciales asociados al sistema existente, incluyendo algunas historias horribles acerca de los burócratas que estaban a favor del

proceso por encima de los resultados. Tras analizar diversas formas de reestructurar el departamento, llegaron a la conclusión de que la reforma de la estructura existente era imposible y de que se necesitaba un aparato totalmente nuevo. "Tratar de reparar el sistema no bastará para lograr las mejoras que ahora se requieren", escribió el grupo de trabajo. "En nuestra opinión ha llegado la hora de introducir cambios totalmente radicales, y particularmente de reducir el número de los centros de decisión entre la determinación centralizada de las políticas, la financiación y los servicios prestados y la educación impartida por la escuela o institución"⁴.

Es significativo que Picot y su grupo de trabajo no se opusieran a un sistema de educación estatal fuertemente centralizado. Al contrario, Picot creía que la organización de un sistema que impartiera una educación de calidad a todos los ciudadanos era una responsabilidad importante que debía asumir el gobierno nacional. Él y su comité se limitaban a propiciar una buena gestión y afirmaban que una manera de lograrlo consistía en delegar el mayor número posible de decisiones operativas en el nivel en el que se realizaba la enseñanza y el aprendizaje⁵.

UNA ESTRUCTURA ESTRUCTA-RELAJADA-ESTRICTA

El efecto acumulado de las diversas corrientes que concurrieron en las Escuelas del Mañana consistió en lo que se puede denominar un sistema estricto-relajado-estricto de administración escolar. Con arreglo a ese criterio, las metas y misiones de las escuelas serían evidentes (es decir, estrictas), las escuelas asumirían una considerable responsabilidad en cuanto a su funcionamiento (la parte relajada), y serían tenidas por responsables de los resultados ante el centro. Por diversas razones, Nueva Zelanda no ha logrado plenamente una estructura de administración de este tipo, pero sus esfuerzos por avanzar en esa dirección aportan una nueva percepción de las dificultades de aplicación de esa estructura.

Al optar por un sistema estricto-relajado-estricto, las reformas de las Escuelas del Mañana han impuesto un replanteamiento sumamente importante de la manera en que Nueva Zelanda responsabilizaba a sus escuelas. Con arreglo al sistema instalado antes de 1989, la responsabilidad se incorporaba al proceso de transmisión de la educación por medio de una red de inspectores regionales empleados por el Departamento de Educación Nacional. Los inspectores desempeñaban diversas funciones operativas, entre ellas la contratación y el despido de profesores, la promoción profesional, la asignación de recursos, la elaboración de nuevos programas de estudio y el asesoramiento de los administradores. Los inspectores eran en su mayor parte educadores respetados que, además de asumir sus responsabilidades oficiales, prestaban importantes servicios oficiosos. Asesoraban sobre cuestiones curriculares o personales y podían utilizar sus contactos para resolver problemas espinosos, como decidir la transferencia de un profesor que no se llevara bien con su director. Aunque por la índole de su trabajo los inspectores inevitablemente causaban inquietud a los directores y al personal docente, se consideró también que tenían un aspecto paternal y amistoso, y la dureza de sus juicios estaba moderada por el hecho de que funcionaban entre bastidores.

Ese sistema era, sin embargo, incompatible con el principio de la autogestión adoptado en 1989. Las escuelas autónomas tenían que ser tenidas por responsables no sólo mediante intervenciones directas de las autoridades, sino también mediante cierta forma de compensación. La libertad de funcionamiento iba acompañada del entendimiento de que las escuelas utilizarían esta libertad al servicio del Estado que las creó y financió. La responsabilidad era el precio de la libertad.

La Oficina de Revisión de la Educación

Dadas las raíces del sistema anterior en el sistema educativo británico, no es sorprendente que Nueva Zelanda optase por una variedad del modelo de inspección como medio de garantizar la responsabilidad de conformidad con las reformas de las Escuelas del Mañana. La legislación inicial de la reforma estableció un nuevo organismo, la Education Review Office (ERO) (Oficina de Revisión de la Educación)⁶, que sería independiente del Ministerio de Educación, aunque responsable ante el Ministro de Educación, y encargada de efectuar una evaluación independiente como mínimo cada dos años del rendimiento de cada escuela. La ERO envía equipos de uno a cinco miembros, todos ellos antiguos profesores, a cada escuela durante varios días. Los miembros de esos equipos visitan las clases, analizan documentos y expedientes y luego debaten un proyecto de informe con las escuelas. El equipo publica finalmente un informe público en el que se describen las virtudes y los defectos de la escuela.

Al recomendar esa organización, el Equipo de Trabajo Picot sustituyó, de hecho, un modelo profesional de responsabilidad destinado principalmente a ayudar a los profesores a ocuparse del proceso de enseñanza y de aprendizaje por otro modelo más centrado en la gestión que reduciría al mínimo la posibilidad de que los monitores fueran “cautivados” por los grupos que estaban evaluando. Con arreglo al enfoque de la gestión, la atención se centraba en las buenas prácticas administrativas y los principales objetivos estribaban en informar a los consejos acerca de la eficacia del personal escolar, proporcionar al gobierno información sobre el rendimiento de las escuelas y facilitar información a grupos ajenos al sistema.

UN COMIENZO VACILANTE

La Oficina de Revisión de la Educación tuvo un inicio vacilante, en parte debido a que la ley que la creó sólo aportaba una somera orientación sobre cómo debía funcionar el organismo y qué debía hacer. Mientras que el jefe del organismo, principal responsable de la revisión, gozaba de facultades para enviar equipos a las escuelas con el fin de obtener información y redactar informes, al organismo no estaba habilitado para imponer el cumplimiento de sus recomendaciones. La idea inicial era que el organismo supervisaría los programas financieros y docentes de las escuelas (incluidos los establecimientos preescolares) y que evaluaría también la calidad del asesoramiento en materia de políticas que el ministerio estaba facilitando al Ministro de Educación. Sin embargo, la función financiera se redujo pronto, asignándose la plena responsabilidad de la comprobación financiera al auditor gene-

ral y despojándose al organismo de su mandato de revisar el asesoramiento en materia de políticas del ministerio.

A pesar de un considerable presupuesto de funcionamiento con consignaciones para 306 empleados, la nueva Oficina de Revisión de la Educación logró inicialmente pocos resultados y tuvo dificultades para determinar su nueva orientación. Un motivo de la confusión fue la decisión adoptada por el primer director de establecer diez oficinas regionales relativamente autónomas, cada una de ellas dotada de treinta empleados que en muchos casos eran funcionarios traspasados procedentes del viejo Departamento de Educación. Esta iniciativa fue el indicio de que la situación quizá no era muy diferente de la del pasado. Un examen sumamente crítico efectuado en 1990 por un comité creado para revisar todas las reformas de las Escuelas del Mañana instó a reestructurar a fondo el organismo y a reducir su presupuesto en un 40%. Después de un año sin un director permanente, el nuevo organismo comenzó finalmente a desarrollar un sentido de identidad y determinación bajo la dirección de Judith Aitken, quien fue contratada como su nuevo jefe encargado de la revisión en 1992. Aitken tenía cierto conocimiento de base en la enseñanza cuando ocupó su cargo, pero la mayor parte de su formación y experiencia se centraba en la administración pública y la planificación estratégica.

TENSIONES CON RESPECTO A LA FUNCION DE LOS ESTATUTOS ESCOLARES

La tarea de Aitken se vio complicada por las tensiones que se habían manifestado ya antes de que se hubiera secado la tinta utilizada para escribir las leyes sobre las Escuelas del Mañana. La más importante de estas tensiones estaba relacionada con la índole de los estatutos de las escuelas locales.

En armonía con los principios democrático-populistas, la idea era que cada escuela debería elaborar su programa en torno a un estatuto escrito en el que se recogieran oficialmente las aspiraciones de las comunidades locales con respecto a sus escuelas. Como las escuelas formaban parte de un sistema nacional, no obstante, se entendió igualmente desde el principio que los estatutos de las escuelas locales tendrían que ser compatibles con los programas de estudio nacionales y otros intereses públicos que justificaban su financiación pública.

Las metas y los objetivos fundamentales del sistema educativo de Nueva Zelanda están especificados en un documento de tres partes titulado "Directrices de la Educación Nacional" (NEGS), que se publicó en su forma actual en 1993 y que debe incorporarse a los estatutos de todas las escuelas. Estas directrices están integradas por las metas de la educación nacional y las directrices de administración, así como por la exposición de los currículos nacionales. Las metas de la educación nacional son bastante amplias y comprenden objetivos ambiciosos, como el logro de unos resultados excelentes por todos los estudiantes, la igualdad en las oportunidades educativas y el mejoramiento de los conocimientos teóricos y prácticos que necesitan los neozelandeses para competir con éxito en el "mundo moderno y constantemente cambiante". Esas metas abarcan asimismo el progreso de la educación

maorí y el respeto a la diversidad étnica y al patrimonio cultural de la población de Nueva Zelandia. Las directrices de la administración nacional especifican las responsabilidades generales de los consejos de administración en las esferas de los logros de los estudiantes, el empleo y los asuntos de personal, la financiación y las cuestiones de propiedad, y la garantía de un entorno material y afectivo seguro para los estudiantes.

Los estatutos están destinados a ser el “eje” de la nueva estructura de la enseñanza obligatoria y, como tales, a proporcionar a cada escuela “unos objetivos claros y explícitos” que reflejen “tanto las necesidades nacionales como las locales”. Los estatutos deben constituir un “contrato entre la comunidad y la institución y entre la institución y el Estado”. Con arreglo a este contrato triangular, las diversas partes tendrán diferentes responsabilidades, pero mantendrán una relación de igualdad. El Estado financiará las escuelas y suministrará las directrices nacionales, mientras que los consejos de administración formularán las políticas locales y dirigirán las escuelas en armonía con los intereses de la comunidad.

Mas la redacción contenía algunas ambigüedades. En la enseñanza primaria y secundaria obligatorias, ¿qué control sobre los objetivos debe ceder el Estado a las escuelas? ¿Pueden los estatutos ser incluso un contrato en el sentido de imponer responsabilidades y obligaciones exigibles a todas las partes? En caso afirmativo, ¿cómo se impondrá su cumplimiento? ¿Puede el Gobierno comprometerse a aportar suficiente financiación para que una escuela alcance los objetivos establecidos en el estatuto? La elaboración de esos detalles se encomendó a un grupo de ejecución, que difundió un proyecto de esquema de los estatutos en marzo de 1989 y una versión definitiva en mayo. Estos documentos abordaban las ambigüedades, modificando sustancialmente el diseño anterior.

El proyecto de marzo puso claramente de manifiesto que las comunidades de las escuelas locales (es decir, los padres relacionados con la escuela) poco o nada tendrían que decir con respecto al 80% del contenido del estatuto escolar debido a que, para proteger el interés del Estado por los resultados de la educación, el Gobierno ya estaba proyectando exigir que cada estatuto incluyera un compromiso de respetar las directrices educativas nacionales. El esquema de mayo de 1989 debilitó aún más el poder de los padres al cambiar el contrato triangular por un acuerdo bilateral entre el consejo de administración de la escuela y el Ministro de Educación, suprimiendo toda función oficial de gobierno de la comunidad local en la forma de posibilidades obligatorias de participación de los padres.

En parte a causa de la preocupación por la capacidad insuficiente del Ministerio para negociar y aprobar los 2.700 nuevos estatutos en un breve periodo de tiempo, y en parte debido a que el grupo de trabajo Picot había sobreestimado la capacidad de los consejos locales para elaborar estatutos serios que fueran suficientemente explícitos para ser utilizados como documentos para establecer responsabilidades, el marco de los estatutos se modificó una vez más en enero de 1990. En primer lugar, la relación entre las dos partes se volvió a degradar, pasando de ser un “acuerdo” a ser un “compromiso”. En segundo lugar, el nuevo documento eliminó la obligación jurídica del Ministerio de proporcionar financiación suficiente a

las escuelas, transformando de esa manera la antigua asociación en lo que equivalía a una obligación unilateral de los consejos con respecto al Estado. Un cambio definitivo posterior, que reconocía que las escuelas no podían contar con una financiación adecuada para alcanzar las metas y los objetivos de sus estatutos, modificó la redacción para imponer únicamente la obligación de que las escuelas realizaran esfuerzos razonables para alcanzarlos con los recursos de que disponían.

Así que en pocos meses el estatuto pasó de ser un contrato o asociación trilateral a ser un “acuerdo” de dos direcciones y luego un “compromiso” de una dirección. Como escribía poco después Liz Gordon, crítico académico que posteriormente pasó a ser miembro del Parlamento como representante del pequeño partido de izquierdas Alliance, “el Estado había dado el primer paso para recuperar el poder al que había renunciado en el informe Picot”⁹. Como resultado de ello, no sólo las comunidades escolares pasaron a desempeñar una función de menor importancia en el proceso de elaboración de los estatutos que lo que se había previsto, sino que el contenido de los estatutos se homogeneizó. En esas circunstancias, los estatutos ya no podían ser utilizados como una base clara para la responsabilidad.

La ERO y las escuelas

Como los estatutos no consiguieron abrirse camino como el documento definitivo previsto por los miembros del grupo de trabajo, la Oficina de Revisión de la Educación se enfrentó con la tarea de determinar por sí misma qué debería examinar al desempeñar su responsabilidad de supervisar las escuelas. Con su conocimiento de base de la administración pública, Aitken optó por un enfoque formal para revisar el proceso que entrañaba dos tipos de verificación: la garantía y la eficacia.

VERIFICACION DE LA GARANTIA

El primer tipo de verificación, que comenzó en 1992, tenía por objeto asegurarse de que los consejos de administración estaban cumpliendo sus obligaciones jurídicas con respecto al Estado, tal y como se especificaba en el estatuto de la escuela, incluyendo las Directrices de la educación nacional, y en otros acuerdos entre el Estado y las escuelas, como el acuerdo sobre las pertenencias de la escuela. La importancia relativamente limitada otorgada al cumplimiento jurídico significaba que este tipo de verificación se concentraba en el proceso administrativo, y no en las repercusiones sobre los estudiantes o los resultados educativos. Como Aitken nos explicó en una entrevista, esa atención concentrada en el cumplimiento fue esencial durante los primeros años de la reforma de las Escuelas del Mañana, época en que consejos inexpertos en cuestiones escolares estaban todavía aprendiendo lo que se esperaba de ellos. Durante 1992-1993, sólo el 12% de los consejos de administración actuaban de una manera legítima. En 1998, la proporción ascendió al 90%.

VERIFICACION DE LA EFICACIA

En 1993, la ERO incorporó el segundo tipo de comprobaciones a su arsenal

como medio de desplazar la atención hacia los logros de los estudiantes. Según documentos oficiales, una revisión de la eficacia es “una evaluación de los logros de los estudiantes y de la repercusión de los servicios pedagógicos y las prácticas de administración dentro de una escuela en esos logros¹⁰⁰”. Sin embargo, esa descripción es un tanto engañosa, puesto que, a falta de pruebas obligatorias nacionales, la ERO no gozaba de ninguna posibilidad razonable para comparar los resultados de los estudiantes en una escuela con los de otras escuelas o con los niveles nacionales.

En lugar de eso, las revisiones de la eficacia estaban principalmente orientadas hacia el proceso y formulaban dos preguntas concretas a los consejos de administración locales: 1) ¿qué esperan ustedes que aprendan los niños en la escuela?; y 2) ¿cómo sabrán ustedes que se ha producido el aprendizaje? La ERO trató de ese modo de incitar a las escuelas a concentrarse en los logros de los estudiantes y a utilizar prácticas, como mejores sistemas de evaluar a los estudiantes, que permitirían a los administradores y al director tener una mejor idea de lo que aprendían los estudiantes. Pese a que pasaron tiempo en las aulas y formularon comentarios en sus informes sobre la calidad de la enseñanza en las escuelas, los revisores carecían de la autoridad de los inspectores del sistema precedente para evaluar a los profesores individuales.

En 1998 la ERO empezó a unificar las dos formas anteriores de examen en un solo examen de la responsabilidad con el fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación de los estudiantes. Se suponía que las nuevas revisiones prestaban menos atención a las cuestiones de cumplimiento, tan esenciales en el periodo anterior a las reformas de la administración de las Escuelas del Mañana, para concentrarse en los resultados académicos y hacer hincapié en la adecuación de los propios informes autorrevisados de las escuelas.

LA RESPUESTA DE LAS ESCUELAS A LA ERO

Uno de los primeros cambios que introdujo Judith Aitken al hacerse cargo de la dirección de la ERO consistió en publicar todos sus informes y en incitar a los periódicos locales y a las cadenas de televisión a darles publicidad. Dado que la ERO no tenía poder de ejecución, consideraba que la información pública era el principal instrumento político de que disponía para inducir a las escuelas a mejorar. Para los directores y profesores ambiciosos resultaba muy ventajoso pertenecer a una escuela que obtenía informes positivos de la ERO. Además, esos informes podían tener una repercusión potencialmente considerable sobre el grado de atracción que ejercía la escuela sobre los potenciales estudiantes y sus padres, factor que pasó a tener importancia con la introducción de la elección de los padres en 1991.

Las visitas *in situ* de los equipos de la ERO y los informes públicos que elaboraban provocaron un amplio conjunto de reacciones de los educadores, los padres y los miembros de los consejos en las escuelas que visitaban. En una encuesta de directores de escuelas primarias que fueron visitadas por la ERO en 1995-1996, Cathy Wylie, del Consejo de Investigaciones Educativas de Nueva Zelanda, constató que el 51% había dicho que, sopesando los pros y los contras, el proceso de

revisión había sido una experiencia positiva, mientras que el 49% lo describió como más negativo¹¹. En la práctica, la mayoría de las escuelas, especialmente las que no tenían problemas graves de matrícula, habían aprendido a tomarse con calma las visitas de la ERO. Jill Stanley, directora de la escuela Porirua, próxima a Wellington, dijo que, como ella y sus profesoras llevaban de manera rutinaria registros bastante detallados de los rendimientos de las estudiantes, no tenían que pasar mucho tiempo preparando las visitas de la ERO. “Se trata básicamente de poner en orden los registros que ya tenemos”, dijo¹².

El estudio de Wylie puso de manifiesto que el 75% de los directores de las escuelas primarias catalogaban a los miembros de los equipos de la ERO como razonablemente o altamente profesionales: con todo, sólo el 32% pensaba que el equipo encargado de la revisión tenía un conocimiento suficiente de las necesidades particulares de su escuela, y el 24% consideraba que no poseían ese conocimiento. Una opinión generalizada de los profesores y directores parecía ser que los informes de la ERO no eran particularmente útiles con respecto a cuestiones importantes relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje. “A los profesores los empleados de la ERO les resultan poco amables” dijo Dennis Thompson, director de Lyall Bay School en Wellington. “Algunos no están familiarizados con la enseñanza primaria. Entran en la clase sin estar seguros de lo que buscan, y algunas de las declaraciones que hacen no están fundadas. La escuela no gana nada con el proceso. Hemos recibido tres informes brillantes y la única indicación del más reciente nos decía que la puerta de la piscina se abre en el sentido contrario¹³”.

Otro examen de la ERO, el patrocinado por la Asociación de Profesores de la Enseñanza Posprimaria, sindicato de los profesores de enseñanza secundaria, aportó también respuestas contradictorias¹⁴. Los encuestados se quejaban de que las escuelas procuraban ser sumisas, en lugar de esforzarse en mejorar auténticamente la escuela. Reiteraron las quejas de que los equipos encargados de los exámenes no prestaban la suficiente atención a lo que sucede en las aulas y sugirieron que los informes transmitidos por los medios de comunicación resultantes suscitaban una opinión negativa de la profesión docente.

Como la redacción de las más de dos docenas de políticas necesarias era una labor que exigía mucho tiempo de los educadores y administradores, se creó una industria artesanal en la que los directores, a veces contra el pago de un derecho, remitían por fax a los colegas los documentos que estaban obligados a preparar sobre temas concretos, como la forma en que la escuela protegía los derechos de los animales. También se hizo un gran hincapié en saber si los profesores llevaban los registros adecuados sobre los logros de los estudiantes. A nadie sorprendió que los directores criticaran a los equipos de la ERO por su insistencia y por crear un papeleo innecesario. Teresa Lilley, directora adjunta de la escuela primaria Mount Albert en Auckland, recordó que una de sus profesoras fue acusada por la ERO “de no tener ningún método para alimentar a los peces de colores¹⁵”.

Un efecto paradójico de la ERO fue que suscitó cierta añoranza por los viejos inspectores. “Solíamos tener uno que formaba parte de la escuela y que participaba personalmente en lo que se estaba haciendo”, recordó Ashley Blair, director

de la escuela de Cannon's Creek en Porirua. "Tenía una visión pedagógica y era mi mentor. No se limitaba a realizar una inspección fría e impersonal¹⁶".

La ERO como conciencia del sistema

En su calidad de organismo encargado de la revisión que es independiente tanto del Ministerio de Educación como de las escuelas y que informa directamente al Ministro de Educación, la ERO no influye directamente en las políticas propuestas y aplicadas por el Ministerio. De hecho, como señalábamos más arriba, el Parlamento prohibió expresamente al organismo que formulara observaciones sobre la calidad del asesoramiento que el Ministerio prestaba al Ministro, función que formaba parte de su mandato inicial con relación a las Escuelas del Mañana.

Sin embargo, la concepción que tenía Aitken de la Oficina de Revisión de la Educación iba más allá de su función de control de las escuelas individuales, y optó por servirse del poder y la notoriedad de la ERO de una manera indirecta para impugnar determinadas políticas educativas nacionales y concentrar la atención del público en los grandes problemas estructurales que afectaban a grupos de escuelas. Como dijo Aitken en una conversación con los autores: "Ha habido que luchar para lograr que el Ministerio [de Educación] entienda que la escuela no es una gran dependencia en la que hay que concentrarse. Compárese con una empresa que tiene éxito. Ésta posee un gran número de conexiones verticales y horizontales con otras empresas¹⁷".

En coherencia con su opinión de que los problemas que afrontan muchas de las escuelas eran excesivamente difíciles para ser abordados sólo por ellas, Aitken convenció a su dividido organismo de que publicara una serie de informes destacados sobre grupos particulares de escuelas en lucha. El primero y más polémico de esos informes vio la luz en 1996 y se concentró en las 45 escuelas de los dos suburbios de Mangere y Otara del sur de Auckland, la mayoría de las cuales se ocupaban de estudiantes muy desfavorecidos y en su gran mayoría pertenecientes a minorías. El informe describió la región como una zona de desastre educativo caracterizada por un desenfrenado fracaso de dirección y administración. Concretamente, afirmó que el 42% de las escuelas de esas zonas obtenían muy malos resultados o resultados inferiores a la media y que el 27% se hallaban en la categoría de más alto riesgo, puesto que habían necesitado por lo menos una revisión de seguimiento de la ERO. Con el afán de ser constructiva, la ERO redactaba sus recomendaciones de política de forma que resultaran aceptables para un ministerio poco inclinado a la intervención. Por ejemplo, pidió la creación de un centro de desarrollo estratégico que actuaría como un intermediario con respecto a los servicios de gestión que necesitan las escuelas del sur de Auckland, la concesión de incentivos para que los malos profesores abandonaran su puesto y de incentivos para la contratación de nuevos profesores altamente calificados.

El informe provocó un escándalo en el sur de Auckland. Los directores locales, incluidos los directores de escuelas que la ERO consideraba relativamente exitosas, se sintieron afligidos por la manifiesta falta de sensibilidad del organismo a la dificultad de los problemas educativos que afrontaban, muchos de los cuales estaban vinculados a la lucha de la clase media que las escuelas no tenían el poder de con-

trolar. Los dos sindicatos de personal docente y la asociación de directores manifestaron también su descontento por unas críticas a las escuelas y a los profesores que consideraban injustas. A los padres, por su parte, el informe les pareció injusto porque había singularizado de manera impropia a sus escuelas para criticarlas. Además, el personal académico criticó el informe por razones similares a las alegadas por los directores: no había tenido suficientemente en cuenta el contexto en el que funcionaban las escuelas y concentró sus recomendaciones excesivamente en las cuestiones de gestión.

El informe tuvo gran repercusión en las deliberaciones celebradas dentro del Ministerio y acabó por inducir al Gobierno a establecer un programa de 10 millones de dólares de los Estados Unidos destinado a prestar asistencia a las escuelas urbanas turbulentas. Contrariamente a las esperanzas de la ERO, el Ministerio no adoptó ninguna de sus propuestas relativas a la contratación de profesores, optando en cambio por concentrar su atención en la gestión y en la participación de la comunidad. Informes posteriores de este tipo se centraron en 20 escuelas rurales de la costa oriental y en 78 escuelas en el territorio del Norte, zona donde, al igual que el sur de Auckland, hay elevadas proporciones de grupos minoritarios y estudiantes de bajos ingresos. El informe sobre la costa oriental ha exhortado al Ministerio a examinar nuevas formas de organizar los recursos escolares en esa zona, incluyendo nuevas formas de administración compartida.

La ERO como promotora de prácticas educativas correctas

Bajo la dirección de Judith Aitken, la Oficina de Revisión de la Educación se asignó a sí misma la función de proveedora de información destinada a ayudar a las escuelas a realizar su trabajo con mayor eficacia. Sirviéndose de la información recogida en sus informes de las escuelas individuales, los funcionarios del organismo sacaron conclusiones acerca de lo que funciona y lo que no funciona en las escuelas y publicaron informes periódicos destinados a los directores, el personal docente y los miembros de los consejos de administración (*el liderazgo profesional en las escuelas primarias, las competencias esenciales de los directores de escuela y el profesor competente*). Otros de esos informes se dirigieron a los padres (*elección de escuela para un niño de cinco años y elección de una escuela secundaria*), mientras que otros se concentraron en cuestiones generales relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje (*estudio de las barreras al aprendizaje y estudiantes en peligro*). Todos los documentos publicados están disponibles en Internet.

Un examen oficial de la ERO efectuado en 1997 elogió esas publicaciones y señaló que eran altamente consideradas por los educadores y habían motivado un debate útil sobre diversas cuestiones¹⁸. Otra perspectiva con respecto a estos informes aparece en un análisis de 1997 de la ERO encargado por la Asociación de Profesores de Enseñanza Postprimaria¹⁹. Los autores critican a la ERO por promover un modelo de “prácticas correctas” de escolarización que es conservador, en lugar de un modelo de las “mejores prácticas”, que sostenían sería potencialmen-

te más progresivo. Afirman igualmente que, si bien la ERO pretende que sus informes son asociales y apolíticos, definen el concepto de un buen profesor y una buena escuela a través de una óptica que corresponde a la clase media.

Cuestiones de política planteadas

Hemos caracterizado el enfoque de Nueva Zelandia con respecto al equilibrio de la autogestión y la responsabilidad como un sistema estricto-relajado-estricto con arreglo al cual los objetivos de la educación son determinados por el centro, se da a las escuelas un margen considerable para que decidan cómo lograr esos objetivos y las autoridades centrales evalúan a continuación en qué grado las escuelas logran alcanzar las metas educativas convenidas. Ese sistema tiene sentido intuitivo y es probablemente la única manera racional de conciliar la autonomía de funcionamiento y la responsabilidad, por lo menos en teoría. Sin embargo, como hemos visto, Nueva Zelandia tropezó con dificultades con respecto a cada uno de los tres elementos.

MISIONES ERICTAS

Los documentos estatutarios estaban inicialmente destinados a dar una clara visión de las escuelas locales que confirmara las metas nacionales y locales y, en ese proceso, se convirtiera en la base para la responsabilidad. No obstante, no consiguieron ese objetivo, en gran parte debido a la falta de la necesaria especificidad. Las metas nacionales se determinaron ampliamente sin objetivos mensurables y las metas locales solían ser bastante homogéneas y tampoco eran específicas ni mensurables.

CONTROL OPERATIVO RELAJADO

Aunque las reformas de las Escuelas del Mañana representaban una afirmación de la capacidad de las escuelas locales para administrar sus propios asuntos, se produjo el fenómeno de que una minoría significativa de escuelas, y particularmente las que acogían a estudiantes de bajos ingresos, necesitaban mucho más que una autonomía operativa y una buena gestión para tener éxito. Esas escuelas precisaban también de asistencia externa en formas que variaban desde el apoyo financiero a programas especiales destinados a estudiantes en peligro hasta la promoción profesional de los profesores.

La decisión de Nueva Zelandia de introducir un sistema de responsabilidad independiente y de ese modo una política explícita en el sentido de que la ERO no proporcionaría asistencia directa a las escuelas, resultó altamente problemática. En gran parte debido al carácter público del sistema de presentación de informes de la ERO, resultó evidente que muchas escuelas de Nueva Zelandia estaban soportando las cargas de la autogestión. Por esa razón, parecía razonable preguntar qué disposiciones había adoptado el Gobierno para garantizar que las escuelas débiles o que luchaban por abrirse camino obtuvieran el apoyo especial que necesitaban para desempeñar sus funciones como agentes de una manera eficaz y para rectificar las deficiencias señaladas por la ERO. Sorprendentemente, en la concepción de Nueva

Zelandia de una administración escolar descentralizada había poco margen para reforzar las escuelas débiles.

En reconocimiento parcial de esta deficiencia, un examen de la Oficina de Revisión de la Educación recomendaba que, como parte normal de su procedimiento de presentación de informes, la ERO incluyera una sección sobre las fuentes de asesoramiento y orientación disponibles en la zona local. Y lo que es más importante, recomendó que el Ministerio de Educación “estableciera un conjunto de actividades para ayudar a las escuelas en las que se necesitan medidas para mejorar la gestión y la prestación de servicios educativos²⁰”.

A finales de los años noventa la posición no intervencionista del Ministerio de Educación se hizo insostenible frente a las pruebas crecientes de que algunas escuelas estaban fracasando por razones que incluían factores que escapaban a su control. Los funcionarios responsables comenzaron a regañadientes a elaborar estrategias para intervenir en el sur de Auckland y en otras zonas afligidas.

Una lección que cabe extraer de Nueva Zelandia es que ambas funciones – la vigilancia externa y el apoyo a la escuela – son importantes y que se precisan instituciones para desempeñarlas. Aunque un organismo público debe asumir la responsabilidad directa de la función de vigilancia, las funciones de apoyo pueden ser desempeñadas por uno o más organismos externos, ya sean no lucrativos o lucrativos. El Gobierno, no obstante, tiene una clara responsabilidad de garantizar que todas las escuelas cuentan con ese apoyo.

RESPONSABILIDAD POR LOS RESULTADOS

La Oficina de Revisión de la Educación ha sido objeto de críticas por su atención primordial a los procedimientos administrativos y educativos, más que a los resultados de los estudiantes. Por supuesto, algunos de los procedimientos están relacionados con los resultados como, por ejemplo, si se están cumpliendo los programas de estudio y los consejos de administración tienen alguna manera de conocer lo que están aprendiendo los estudiantes. Con todo, los exámenes a menudo se realizaban mecánicamente, se concentraban excesivamente en los procedimientos de gestión y no siempre promovían mejores resultados educativos. Además, la ERO no aportó prueba alguna en apoyo de su opinión general de que “la calidad de la dirección y la gestión escolares es un indicador fiable de la calidad de los servicios docentes prestados”²¹.

La mayoría de las personas, incluyendo a Judith Aitken, reconocen que la falta de pruebas nacionales obligatorias obstaculizaba el proceso de responsabilidad. Al mismo tiempo, los neozelandeses tienen serias inquietudes acerca de la introducción de esas pruebas. Temen que reduzcan el programa de estudios y que sean erróneamente utilizadas por la ERO y el público en la evaluación de las escuelas. La preocupación acerca de la mala utilización arranca de la observación de que las puntuaciones medias de las pruebas en todas las escuelas están muy correlacionadas con la configuración socioeconómica de los estudiantes. A menos que se efectúen pruebas suficientes que permitan el cálculo o la comparación del valor añadido entre escuelas con una composición comparable de estudiantes, los resultados de las

pruebas pueden aportar una información errónea sobre la eficacia de una escuela.

Aunque se dispusiera de los resultados nacionales de las pruebas, hay fuertes razones para preferir el modelo de la inspección. Una de estas razones es que los conceptos de resultados y procedimientos escolares pueden no ser tan claros como requeriría la estructura de dirección estricta-relajada-estricta. El público tiene interés en garantizar unos procedimientos correctos, así como unos buenos resultados, y en reforzar los vínculos entre ambos. Por ejemplo, aunque un entorno escolar saludable y seguro no es una medida de los resultados educativos, tiene considerable importancia para el público. Además, el público está interesado en que una escuela respete las estipulaciones de las prescripciones jurídicas. ¿Está suministrando el tipo de instrucción especificado en el acuerdo? ¿Puede reunir al personal adecuado? ¿Son sus interacciones con los padres compatibles con el acuerdo?

Se planteó otro conjunto de cuestiones relacionadas con el mantenimiento de una responsabilidad “estricta” a causa del carácter público de los informes de la ERO sobre las escuelas locales. ¿Son los resultados de ese proceso público siempre los adecuados? ¿Provocan siempre los informes públicos el comportamiento deseado? ¿Y son justos?

En la medida en que se concentran en los síntomas de problemas mucho más amplios que quedan fuera del control de las escuelas, los informes pueden hacer un flaco servicio a los responsables de la escuela, como afirmaron los directores del sur de Auckland en repuesta al informe relativo a sus escuelas. Además, la distinción entre la eficacia en la gestión y la calidad de la enseñanza puede ser importante. El peligro estriba en que una escuela – y su director y profesores – sea objeto de una crítica negativa en la prensa debido a su ineficacia gerencial aunque pueda alcanzar un nivel razonable de servicios educativos. Los directores se quejaban asimismo de que los informes de seguimiento de la ERO sobre las escuelas turbulentas tendían a insistir en las deficiencias y a minimizar las medidas que se habían tomado para superarlas.

Dos análisis de la ERO llegaron a conclusiones opuestas acerca de las ventajas y los costos relativos de la utilización de una información pública como fuerza de presión política. Un informe encargado por el sindicato del personal docente hizo hincapié en que a los profesores les preocupa que los informes que presentan los medios de comunicación tienden a ser fragmentarios, de tono negativo y “orientados a la crisis”. El sindicato alegó que los informes públicos sobre las escuelas defectuosas, muchas de las cuales prestan servicios a estudiantes desfavorecidos, es probable que agraven el rechazo de los estudiantes de esas escuelas, con lo que se intensificarán sus problemas²².

El segundo informe, un estudio oficial de la ERO, respaldaba plenamente la obligación jurídica del organismo de presentar todos los informes definitivos disponibles a los medios de comunicación, al tiempo que sugería cambios de procedimiento destinados a minimizar efectos negativos como los que se habían producido en el pasado. Estos cambios incluían un plazo más largo para que las escuelas respondieran al informe inicial con el fin de que tuvieran preparado un plan de acción para aplicar las recomendaciones del informe. La versión definitiva incluiría no sólo

el plan de acción de la escuela, sino también una introducción preparada por la escuela en la que se describa el contexto en el que funciona, y se den breves detalles de los logros importantes obtenidos desde el último examen y sobre las cuestiones de que se está ocupando la escuela²³.

Mirando hacia el futuro²⁴

Las observaciones que se han formulado en estos exámenes y que se han reflejado en los estudios de Wylie y otros no han pasado desapercibidas. En diciembre de 1999 asumió el poder en Nueva Zelandia un nuevo Gobierno laborista. Su Ministro de Educación, Trevor Mallard, encargó a un Comité ministerial de cinco miembros que analizara a fondo el funcionamiento de la Oficina de Revisión de la Educación. Mallard pidió concretamente al Comité que analizara si el sistema de educación estatal obtendría mejores servicios si la ERO se incorporaba al Ministerio de Educación.

En su informe, titulado “Estudio Ministerial de la Oficina de Revisión de la Educación” y publicado en febrero de 2001, el Comité llegó a la conclusión de que la ERO había hecho una valiosa aportación al estímulo del cumplimiento y la responsabilidad por parte de las escuelas y los establecimientos preescolares, y que debería seguir siendo un organismo independiente. Al mismo tiempo, el informe sugirió que la ERO y el Ministerio deberían establecer un sistema de colaboración sobre asuntos de interés común.

El comité encargado de la revisión tomó también nota de las quejas de que la ERO, aunque muy aficionada a señalar deficiencias, aportaba poco a las escuelas en forma de críticas constructivas, especialmente a las frecuentadas por maoríes e isleños del Pacífico. El informe solicitaba un modelo de “evaluación y asistencia” con arreglo al cual los exámenes de la ERO se concentrarían no tanto en los defectos de las escuelas, sino en la forma de mejorarlas. El informe instaba al organismo a prestar una asistencia de seguimiento a las escuelas en forma de talleres y visitas para vigilar los progresos. Con arreglo a ese modelo, los inspectores prestarían más atención a los autoexámenes del personal de las escuelas que estaban evaluando, y los equipos tendrían que incluir por lo menos a un educador profesional elegido por la escuela que se estaba examinando. El efecto neto de ese modelo sería volver a acercar el sistema de responsabilidad al modelo “profesional” que había rechazado explícitamente el equipo Picot.

Queda por ver hasta dónde se retirará Nueva Zelandia del modelo de supervisión independiente. No todo el mundo está de acuerdo en que la prestación de asesoramiento es una función adecuada de la ERO. Si la ERO llega a ser una suministradora de asesoramiento al igual que de críticas, por lo menos un par de observadores sugirieron que, “con el tiempo, una consecuencia probable será que la ERO reducirá la fuerza, agudeza y coraje de sus argumentaciones para aumentar la probabilidad de que su asesoramiento se considere un éxito²⁵”. Sostienen, en cambio, “que otros organismos con técnicas y una experiencia concretas deben proporcionar asesoramiento y asistencia en particular en las esferas de la educación”.

Conclusión

Tomando como base la experiencia de Nueva Zelandia, respaldamos en principio el modelo básico de un enfoque estricto-relajado-estricto con respecto a la dirección de la escuela y el enfoque de la inspección con respecto a la responsabilidad, pero insistimos en las dificultades para poner ese enfoque en práctica. Algunos de los defectos con respecto a la responsabilidad que surgieron en el contexto neozelandés se deben a la falta de medidas nacionalmente uniformes del rendimiento de los estudiantes. Mientras otros países pueden hacer frente fácilmente a ese defecto particular exigiendo pruebas externas de los estudiantes – idealmente en una forma que permitiera concentrar la atención en los aumentos de las puntuaciones de las pruebas más que en los niveles – quedan en pie otros retos.

Estos retos surgen en parte debido a que los resultados educativos no se pueden distinguir fácilmente de los procedimientos escolares, como indicaría el modelo puro estricto-relajado-estricto. Para hacer frente a ese problema en el marco de un modelo de inspección del tipo de los estatutos escolares de Nueva Zelandia podría ser necesario precisar los procedimientos al igual que las metas de los resultados. Para que esos documentos estatuarios sirvan de base de la responsabilidad, sin embargo, tendrían que incluir unos objetivos claros con respecto a las diversas metas que estuvieran suficientemente especificados para ser mensurables. Para las metas que se fijan para todo el país, surge la cuestión adicional de la adecuación de la financiación, puesto que no sería justo responsabilizar a las escuelas de resultados para cuyo logro no contaban con recursos suficientes.

Como ya hemos indicado, Nueva Zelandia sigue planteándose si tiene sentido separar nítidamente la función de vigilancia y responsabilidad de la función de apoyo y asesoramiento. Una de las principales lecciones que sacamos de la experiencia de Nueva Zelandia a este respecto es que la supervisión independiente, en sí, no garantizará que las escuelas autogestionadas impartan una educación de calidad. La educación de calidad requerirá asimismo una considerable asistencia y apoyo a las escuelas que afrontan dificultades. La falta de prestación de asistencia y apoyo en alguna forma podría transformar el sistema de responsabilidad independiente en una fuerza de sanción, y no de ayuda al mejoramiento escolar.

Notas

1. Edward B. Fiske y Helen F. Ladd, *When the schools compete: a cautionary tale* [Cuando las escuelas compiten: una historia aleccionadora], Washington, DC, Brookings Institution, 2000, cap. 2.
2. Un tercer conjunto de fuerzas, que describimos como el actual Nuevo Mercado Correcto, desempeñó asimismo una función muy directamente cuando en 1991 se introdujo la plena opción de las escuelas por los padres.
3. Grupo de trabajo para revisar la administración en la educación, *Administering for excellence: effective administration in education* [Administración en busca de la exce-

- lencia: administración eficaz en la educación], págs. 35-36, sec. 3.6.1., 3.6.6., Wellington, 1988.
4. Grupo de trabajo, *op. cit.*, sec. 1.4.5.
 5. Se ha de señalar que dos años después de la descentralización, en 1991, un gobierno nacional recientemente elegido que se había adherido a nuevos principios sociales y políticos introdujo otras reformas estructurales en el sistema escolar estatal coherentes con un enfoque orientado hacia el mercado para la prestación de servicios públicos. El Gobierno nacional abolió las zonas de matrícula y dio a los padres el derecho a elegir la escuela primaria o secundaria a la que asistirían sus hijos, obligando de esa manera a las escuelas a competir por los estudiantes en una plaza pública educativa.
 6. Inicialmente denominado Organismo de Revisión y Comprobación.
 7. Grupo de trabajo, *op. cit.*, pág. xi.
 8. *Tomorrow's schools: the reforming of education administration in New Zealand* [Las Escuelas del Mañana: la reforma de la administración educativa en Nueva Zelanda], 1988, Wellington, sec. 1.1.7.
 9. Liz Gordon, 1992, *The State, devolution and educational reform in New Zealand, Journal of education policy* (Basingstoke, Reino Unido), vol. 7, n° 2, pág. 195.
 10. Fiske y Ladd, *op. cit.*, pág. 121.
 11. Este estudio se basaba en las respuestas a encuestas de los directores que eran miembros de la Federación de Directores de Nueva Zelanda, que había emprendido una revisión de la ERO en 1995-1996. La muestra era razonablemente representativa, con cierta representación insuficiente de las escuelas urbanas y de las escuelas muy pequeñas. Cathy Wylie, *Primary principals' experiences of ERO reviews, 1995-1996*, Wellington, Consejo de Investigación sobre Educación de Nueva Zelanda, sin fecha.
 12. Fiske y Ladd, *op. cit.*, pág. 123.
 13. Fiske y Ladd, *op. cit.*, págs. 123-124.
 14. Este examen se basaba en un análisis de los documentos suministrados por las escuelas y estudios regionales de casos y en una encuesta de las escuelas. Auckland Uniservices Limited, *A review of ERO: final report to the PPTA*, Auckland, 1997.
 15. Fiske y Ladd, *op. cit.*, pág. 123.
 16. Fiske y Ladd, *op. cit.*, pág. 124.
 17. Fiske y Ladd, *op. cit.*, pág. 125.
 18. *Achieving excellence: a review of the Education External Evaluation Services* [El logro de la excelencia: un examen de los servicios de evaluación externa de la educación], Wellington, State Services Commission, 1997. (El informe Austin.)
 19. Auckland Uniservices Limited, *op. cit.*, pág. 5.
 20. *Achieving excellence*, *op. cit.*, págs. 11-12.
 21. Oficina de Revisión de la Educación, *Annual Report*, pág. 6, Wellington, 1994.
 22. Auckland Uniservices Limited, *op. cit.*
 23. *Achieving excellence*, *op. cit.*
 24. La última sección se basa en artículos aparecidos en *New Zealand Education review* (Wellington), números de 16 de febrero y 30 de marzo de 2001.
 25. Richard Smith y Janet Clinton, Evaluating the evaluators, *New Zealand Education review* (Wellington), número 13, 30 de marzo de 2001.

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

POLITICA DE RENDIMIENTO

DE LA EDUCACION

EN SUDAFRICA:

AUTONOMIA, RENDICION

DE CUENTAS Y EVALUACION

Jonathan D. Jansen

Introducción

Existe una literatura reducida pero importante (Edwards, Nicoll y Tait, 1999; McLaren, 1998; Jansen, 2001) sobre el modo en que surgen determinados discursos sobre la enseñanza y el aprendizaje en los sistemas educativos como consecuencia de la integración creciente de dichos sistemas bajo la globalización. Esta literatura sostiene que la globalización no es simplemente un proceso de *integración económica* a escala planetaria en tiempo real (Carnoy, 2000), sino también un proceso de *inte-*

Versión original: inglés

Jonathan D. Jansen (Sudáfrica)

Decano de la Facultad de educación y profesor de educación, Universidad de Pretoria. Sus dos obras más recientes son: *Changing curriculum: studies on outcomes based education in Sudáfrica* [Modificar el currículo: estudios sobre la educación basada en los resultados] (con Pam Christie), y *Implementing education policy: the South African experience* [Implementar la política de educación: la experiencia de Sudáfrica] (con Yusuf Sayed). Fue profesor de ciencias en un instituto, consultor educativo, administrador académico e investigador en diversas instituciones, como la Universidad de Durban Westville, Creative Associates International (Washington, DC) y las Naciones Unidas. Contribuye y trabaja en diversas funciones editoriales para publicaciones como *International journal of qualitative studies in education*, *Journal of science*, *Perspectives in education*, y *Journal of inservice education*.

gración educativa que se refleja en los discursos transnacionales sobre asuntos educativos como la evaluación y los exámenes (Edwards y Usher, 1997). Los países del Tercer Mundo en los márgenes de la globalización no son inmunes a este proceso de integración educativa (Jansen, 2000). Una manifestación especialmente poderosa de este proceso es el concepto de rendimiento, que sigue siendo una expresión dominante de la integración de Sudáfrica en la lógica económica, política y cultural de la globalización.

Comenzaré este artículo describiendo cómo emergió el discurso del rendimiento en el contexto de Sudáfrica después de la abolición legal del *apartheid* a comienzos de los años noventa, la llegada del primer gobierno democrático y no racial en abril de 1994 bajo la presidencia de Nelson Mandela, y la inauguración de un nuevo sistema educativo a finales de 1994. Después, presentaré un análisis de una instancia concreta de la reforma educativa donde el discurso y la práctica del *rendimiento* se expresan visiblemente, es decir, la nueva política nacional de evaluación general de la escuela. Concluyo esbozando las conexiones entre la teoría, la política y la epistemología del *rendimiento* dentro del sistema educativo de Sudáfrica y sus implicaciones para el cambio educativo después del *apartheid*.

El contexto de las políticas y la emergencia de la evaluación del rendimiento

La historia de la lucha contra el *apartheid* estuvo marcada por un énfasis en la participación democrática, en los procesos consultivos, en un espíritu de la comunidad (más que en el individuo) y en el valor de la experiencia colectiva (CNA, 1994). El Libro Amarillo, considerado el documento básico del Congreso Nacional Africano¹ sobre la educación y fuente de todas las grandes políticas educativas del gobierno desde 1994, sostiene que:

Estamos comprometidos con un proceso abierto y públicamente transparente de desarrollo de políticas. En efecto, la democratización del proceso de las políticas y del conjunto del sistema de educación y formación se encuentra en el centro de nuestro marco de políticas. En este sentido, el marco parte de procesos ya iniciados que apuntan a la democratización [...] El desarrollo de políticas participativas y creadoras de consenso [es algo] de lo que hemos aprendido mucho (CNA 1994, pág. 5).

Por lo tanto, resultó sorprendente que los primeros documentos del nuevo Estado se basaran en datos de resultados finales, en cambios orientados por conocimientos expertos, en un aparato de creación de políticas “de arriba abajo” que impedía a los interesados participar en la planificación y ejecución del cambio educativo, y en el rendimiento individual e institucional (Nxesi, 2001; Jansen, 2001).

En su visión general del programa de estudios, el Estado adoptó una filosofía educativa llamada educación basada en los resultados (EBR) que afectaba a todas las políticas de educación y formación. Como he demostrado en otra parte, los orígenes precisos de la educación basada en los resultados en Sudáfrica son poco

claros (Jansen, 1999), pero su postulado central es que el conjunto del sistema educativo debería volver a ser diseñado sin poner énfasis en lo que “cubre” el programa de estudios o del profesor en un período de tiempo didáctico, y orientado hacia lo que los alumnos pueden realmente hacer (rendir o demostrar) como resultado de ciertos insumos educativos.

El plan del programa escolar, llamado Currículo 2005, enumeraba 66 resultados específicos que señalan niveles de rendimiento que los alumnos debían alcanzar en diversas etapas de su escolarización. Estos resultados específicos provenían de 12 “resultados críticos de campos diversos” que debían orientar la planificación del currículo a lo largo de todos los niveles del sistema de educación y formación. Las “normas y criterios” para la formación docente enumeran más de 140 “competencias” que los profesores y los formadores de docentes deberían dominar como profesionales¹. La South African Qualifications Authority (SAQA – Autoridad de Calificación de Sudáfrica) actualmente está diseñando un marco nacional de calificaciones (National Qualifications Framework) que recoge los resultados específicos que deben alcanzarse en diferentes niveles del sistema, así como “criterios de evaluación relacionados” para determinar si el rendimiento de un alumno demuestra que dichos resultados han sido, de hecho, alcanzados. De la misma manera, las universidades y los institutos técnicos deben entregar todas sus calificaciones en un formato basado en los resultados que especifica niveles de rendimiento para cada resultado. En resumen, desde la primera semana del primer curso hasta el último año de los estudios de postgrado, se requiere a los alumnos que rindan sobre la base de *resultados* aprobados oficialmente.

El énfasis en el rendimiento no estaba en absoluto limitado a la visión curricular del Estado posterior al *apartheid* para el alumno individual. El nuevo Plan Nacional para la Educación Superior (NPHE) introduce un nuevo marco para evaluar las universidades e institutos técnicos individuales sobre la base del rendimiento institucional medido según 16 resultados específicos. Para asegurar el logro de estos resultados, el gobierno define mecanismos específicos para “impulsar” a las instituciones en la dirección de estos resultados (Sudáfrica, 2001). Por lo tanto, se exige a las instituciones que especifiquen los objetivos o resultados laborales para la equidad del personal en sus planes estratégicos, sometidos al gobierno cada tres años. Se requiere de las instituciones que mejoren la eficacia según objetivos específicos para la graduación anual de los alumnos universitarios. El rendimiento institucional en términos de la producción de investigaciones se convierte en la nueva base para calcular la financiación futura del Estado a la investigación. También se pide a las instituciones que establezcan niveles superiores de matrícula de alumnos de postgrado, y se les exige alcanzar esos niveles de rendimiento o enfrentarse a sanciones de la financiación estatal. En la breve historia de la educación superior en Sudáfrica, un control tan férreo sobre las instituciones autónomas no tiene precedentes, incluso cuando lo comparamos a los años obsesivos del poder del Estado bajo el *apartheid*.

La obsesión por el rendimiento condujo naturalmente a un interés público más amplio en la medición y clasificación de las instituciones educativas. El *Sunday*

Times (Sudáfrica) congregó a dos importantes grupos de trabajo, uno para medir el rendimiento de las instituciones de educación superior y el otro para clasificar las cien primeras escuelas de Sudáfrica. La evaluación de la educación superior obtuvo un apoyo experto del principal equipo de reflexión en Sudáfrica sobre universidades e institutos técnicos, el Council on Higher Education Transformation (Consejo para la Transformación de la Educación Superior). Las medidas sobre el rendimiento eran elocuentes: se clasificaban las instituciones de educación superior, según parece, en términos de eficacia en lugar de calidad, y se centraban en la eficiencia en la gestión de los recursos institucionales. Desde luego, aplicar una medida estándar de eficacia suponía un problema, dadas las grandes disparidades en recursos y capacidades entre universidades blancas y negras en Sudáfrica, un legado directo del *apartheid*. Por ejemplo, los datos no eran recopilados de manera sistemática. Uno de los miembros de los grupos se quejaba: “Hay pocos países en el mundo que aceptarían una situación en que un *estudio de rendimiento* tiene que basarse en datos de 1996. Los datos incompletos para 1997 dan una mala imagen de las instituciones” (Ian Bunting, *en*: Pretorius 1998, pág. 2, subrayado del autor). La medición del rendimiento escolar se inclinó marcadamente por la “tasa de aprobado” con cierta moderación que toma en cuenta “factores contextuales” como los antecedentes raciales y socioeconómicos de los alumnos. Incluso con dicha moderación, los colegios blancos dominaban completamente la lista de cien escuelas, dada la importancia del peso de esta medida cuantificable de la eficacia, a saber, las tasas de aprobado. Sin embargo, la lista de las primeras cien escuelas es sólo una parte del proceso público de medición. Aún peor, el Gobierno decidió publicar una lista de las peores escuelas en cada una de las nueve provincias, evidentemente, todas negras. Esta “lista negra” de las escuelas públicas estaba sin duda destinada a que la presión y opinión pública se centraran en estas instituciones con el objetivo, algo dudoso, de mejorar el rendimiento.

Otra expresión de esta obsesión por el rendimiento es la participación entusiasta de Sudáfrica en estudios internacionales y comparativos de logros. Sudáfrica es uno de los pocos países africanos que participa en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y en el estudio TIMSS-Repeat, que miden el rendimiento del alumno de octavo curso en ciencias y matemáticas en 38 países. Sudáfrica también participa en el denominado estudio de “seguimiento de los logros de aprendizaje”, de la UNESCO, que compara los niveles de alfabetismo y dominio básico de la aritmética entre los alumnos de cuarto curso. Los resultados de estos estudios han provocado una discusión intensa y amplia en los medios de comunicación (junto con las clasificaciones en la escala de competitividad mundial) sobre la posición relativa de Sudáfrica en el plano del rendimiento de los alumnos.

Por lo tanto, en un breve período, una política *antiapartheid* basada en la *primacía del proceso* ha sido desplazada por una política *postapartheid* basada en la *primacía del rendimiento*. Dicho rendimiento debía medirse en términos de resultados discretos, utilizando criterios específicos de evaluación. Esta orientación en el sistema de educación y formación *postapartheid* ha dominado todas las grandes posiciones de las políticas del nuevo Estado. A continuación, abordamos un análisis

sis detallado de las políticas del rendimiento en la educación en Sudáfrica utilizando la nueva política sobre la evaluación general de la escuela como un caso para debatir.

La política nacional sobre la evaluación general de la escuela

En junio de 2000, el nuevo Ministro de Educación (el Profesor Kader Asmal)⁴ presentaba así la Política Nacional sobre Evaluación General de la Escuela:

Esta política nacional de evaluación general de las escuelas introduce un proceso de seguimiento y evaluación efectivo y crucial para mejorar la calidad y los criterios de rendimiento en las escuelas [...]. Las conclusiones deben ser utilizadas para reorientar los esfuerzos con el fin de mejorar la calidad y los criterios del rendimiento individual y colectivo (Sudáfrica, Ministerio de Educación, 2000, pág. 7).

A partir de esta política, quedaba claro que el rendimiento institucional (la escuela) y profesional (el profesor) por primera vez, serían objeto de una atención clara y sistemática del nuevo gobierno de Sudáfrica. Las propuestas clave de la política eran las siguientes:

- Las escuelas iniciarán un proceso de *autoevaluación* durante el cual cada escuela “proporcionará un informe de su rendimiento actual” (Ministerio de Educación 2000, pág. 11). En este proceso,
- “Todos los miembros de una escuela deberían asumir la responsabilidad por la calidad de su propio rendimiento. La evaluación general de la escuela pretende medir la contribución del personal y de los alumnos al rendimiento de la escuela y al suyo propio” (pág. 12)
- Las escuelas están sujetas a un *estudio de preevaluación* por parte de un supervisor acreditado “para construir un breve perfil sobre el nivel general de funcionamiento de la escuela” (pág. 15). Durante esta visita, los informes de autoevaluación, junto con otros registros escolares, son utilizados para dibujar el perfil escolar.
- Las escuelas serán examinadas y evaluadas a través de un proceso de *evaluación externa* por un equipo de entre cuatro y seis supervisores acreditados durante un período de tres a cuatro días lectivos con el fin de estudiar nueve áreas centrales (como los logros del alumno) con informes de seguimiento (si es necesario) cada seis a nueve meses en el contexto de ciclos de evaluación de tres años.
- Las escuelas reciben asesoramiento gracias a un proceso de evaluación por equipos de apoyo del distrito “para aplicar las recomendaciones del informe de evaluación a través de una planificación de mejoramiento escolar que establece claridad en los objetivos, prioridades, marcos temporales y asignación de recursos” (pág. 16).

Las áreas clave de evaluación son las siguientes.

- Funcionalidad básica de la escuela.
- Liderazgo, gestión y comunicación.
- Sistema de gobierno y relaciones.
- Calidad de la enseñanza y desarrollo de los educadores.
- Disposiciones y recursos del currículo.
- Logros del alumno.
- Seguridad y disciplina.
- Infraestructura escolar.
- Los padres y la comunidad.

La evaluación se basará en tres tipos de indicadores: indicadores de insumo (características del alumno, niveles de financiación, personal empleado), indicadores de procesos (calidad de la enseñanza), e indicadores de resultados (criterios de logros y tasas de asistencia). Hay “clasificaciones de rendimiento” discretas que serán utilizadas en una escala de 1-5, donde 1 significa una puntuación “inaceptable” y 5 una puntuación “sobresaliente”.

La política de evaluación general de la escuela, como queda descrita arriba, es importante debido a la manera en que se enmarca el discurso del rendimiento en las escuelas de Sudáfrica. En este sentido, hay diversas tensiones generadas por las propuestas de las políticas.

En primer lugar, existe una tensión entre la autonomía escolar y el control del Estado. A primera vista, parece que las escuelas están dotadas de mayor autonomía para decidir sobre su propio progreso, planes y prioridades para el mejoramiento escolar⁵. Al fin y al cabo, la escuela se mide a sí misma a través del proceso de auto-evaluación, y estos documentos internos constituyen la base para evaluaciones externas posteriores por parte de supervisores departamentales. En realidad, “la autoridad en temas de gestión profesional de las escuelas recaerá en el director de la escuela, apoyado por el personal profesional” (Ministerio de Educación 2000, pág. 20). Esto significa que el director y el personal desempeñan un papel clave en los procesos de evaluación y en la producción de un plan de desarrollo escolar. Además, “todas las actividades de evaluación deben caracterizarse por la apertura y la colaboración. Por lo tanto, el criterio que será utilizado en la evaluación de las escuelas debe hacerse público” (Ministerio de Educación 2000, pág. 12).

Sin embargo, en una observación más detallada, hay áreas críticas donde el director y el personal de la escuela quedan excluidos del proceso de evaluación. Pensemos en la siguiente limitación, que afecta a los directores:

El director participará en el proceso de evaluación asistiendo a las reuniones, interpretando las pruebas y aclarando las incertidumbres, pero no formará parte de la toma de decisiones cuando se formulen juicios acerca del rendimiento de la escuela (Ministerio de Educación, 2000, pág. 21).

Además, si bien los aspectos cooperativos de la evaluación se recogen a lo largo del documento de las políticas, los evaluadores externos tienen autoridad legal para entrar y actuar en una determinada escuela.

Mediante las responsabilidades legales otorgadas al Ministro de Educación, los supervisores acreditados tienen derecho a entrar en cualquier escuela y llevar a cabo una evaluación (Ministerio de Educación, 2000, pág. 13).

Por otro lado, aunque las escuelas pueden depositar una reclamación contra un “tratamiento injusto o medida injustificada”, el Ministro de Educación es “el árbitro final en cualquier procedimiento de reclamación” (Ministerio de Educación, 2000, pág. 14)⁶.

Hay una segunda tensión en la evaluación general de la escuela entre desarrollo y rendición de cuentas. Por un lado, la política destaca los beneficios positivos para el desarrollo escolar que se desprende de la evaluación interna y externa. Las escuelas recibirán apoyo y ayuda al desarrollo por parte del distrito para llevar a cabo sus planes de mejoramiento. Las escuelas se beneficiarán de un presupuesto otorgado al distrito para colaborar en la realización. Las escuelas estarán abiertas a funcionarios del distrito adecuadamente formados que harán un seguimiento y evaluarán el rendimiento de cada escuela. En palabras del ministro:

La evaluación general de la escuela está destinada a ser un apoyo y fuente de desarrollo, más que una herramienta de sanciones o de juicios. No será utilizada como medida coercitiva, sino que garantizará la aplicación de las políticas. También facilitará el apoyo y el mejoramiento del rendimiento escolar utilizando enfoques de asociaciones, de colaboración, tutoría y orientación (Ministerio de Educación, 2000, pág. 8).

Sin embargo, ¿qué sucede si una escuela no alcanza los niveles de rendimiento apuntados en los planes de mejoramiento escolar? En ese caso, las políticas se enfrentan a una crisis de credibilidad entre los profesionales. Para el sindicato de profesores más importante del país, el South African Democratic Teachers Union (SADTU), esta política no se diferencia en nada del viejo “sistema de inspección” utilizado bajo el *apartheid* para obligar a las escuelas a cumplir con la filosofía y currículos del Estado. El “sistema de inspección” sigue siendo un poderoso cristal a través del cual los sindicatos interpretan esta nueva política, incluso a pesar de las afirmaciones del Ministro de que es “menos punitiva” (Ministerio de Educación, 2000, pág. 7). Ya que las nuevas políticas son interpretadas en relación con políticas ya existentes, existe el problema añadido de que los resultados de los exámenes de matrícula son, de hecho, utilizados para elaborar una lista negra de escuelas con bajos rendimientos en un proceso muy público y humillante. En efecto, el informe del Ministerio sobre los resultados de los exámenes hace hincapié en el número de escuelas del sistema con bajo rendimiento, que son enumeradas con su nombre y con todos sus resultados⁷. Por lo tanto, es difícil convencer a los profesionales de que la política de evaluación general de la escuela no dará como resultado alguna forma de reprimenda o de exposición pública, teniendo en cuenta cómo se gestionan otras políticas en Sudáfrica. La exclusión del personal escolar de las opiniones finales sobre su rendimiento no contribuye a crear un clima de entendimiento para la elaboración de la nueva política.

Al final, esta nueva política, en sus propias palabras, versa sobre la utilización del rendimiento como una medida de cumplimiento y rendición de cuentas del sistema escolar a la política nacional. Los objetivos de la política son:

- Aumentar el nivel de rendición de cuentas dentro del sistema (Ministerio de Educación, 2000, pág. 11).
- Demostrar hasta qué punto [las escuelas] satisfacen las expectativas del gobierno y del público, y en qué medida responden a su rendición de cuentas para los resultados de la escolarización (pág. 11).
- Asegurar que se cumplan las políticas (págs. 8 y 9).

Hay consecuencias políticas si se observa que no se cumple con la política nacional y la Constitución. Así, “si la evaluación revela problemas en el cumplimiento de las disposiciones de la constitución, la dirección política de la educación en la provincia afectada tendría que informar al Ministro por escrito en un plazo de 90 días” (Ministerio de Educación, 2000, pág. 9).

Significado e implicaciones de una pedagogía regida por el rendimiento

Como hemos señalado, el auge de las pedagogías basadas en el rendimiento forma parte de un conjunto más amplio de discursos sobre la globalización que han llegado a caracterizar las reformas educativas en Sudáfrica y en otros países. En efecto, una búsqueda en Internet arrojará un total de 746.000 páginas en la red sobre la “educación basada en el rendimiento”. La divulgación transnacional y la adopción de discursos sobre la flexibilidad, el rendimiento, los resultados finales, la garantía de calidad, la eficacia, el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la evaluación basada en normas, las competencias, la educación modular y los marcos nacionales de calificaciones no son una coincidencia. Más bien, los discursos de la globalización sobre esta pedagogía transcultural son posibles a través de la incorporación de sistemas económicos (y, hasta cierto punto, políticos) en condiciones limitadas de tiempo y espacio y facilitados por las nuevas tecnologías*. Como he demostrado en otro trabajo, Sudáfrica se ha insertado con todo conocimiento de causa en este discurso dominante sobre la globalización y las pedagogías relacionadas (Jansen 2000, pág. 6), aunque su realización en la práctica del aula aún está por verse.

Sin embargo, en un país en los márgenes de la globalización, que funciona en las condiciones típicas del Tercer Mundo y con una historia reciente de opresión racial y desigualdad, ¿cuáles son las implicaciones de la evaluación del rendimiento (o *performativity*, como lo llamó Lyotard, 1984) para el cambio educativo?

En primer lugar, la obsesión nacional con los *resultados educativos* distrae la atención de los *insumos educativos* necesarios para remediar las desigualdades históricas que siguen aquejando al sistema educativo posterior al *apartheid*. Al hablar del volumen del presupuesto para los salarios de los profesores, más del 80% del presupuesto nacional de educación, el gobierno reconoce la falta de recursos para materiales educativos, formación docente, infraestructura escolar y actualización

y desarrollo curricular. A pesar de todas las pomposas declaraciones sobre el rendimiento y la presentación de resultados como producto final, no se ha producido una inversión proporcional en los insumos educativos. Un buen ejemplo es la política nacional sobre la evaluación general de la escuela. Sencillamente, no hay manera de que el gobierno sea capaz de generar un presupuesto que asigne entre 4 y 6 supervisores formados y acreditados a 29.000 escuelas cada tres años durante tres o cuatro días semanales al año para cubrir nueve áreas en numerosas asignaturas escolares. Sin embargo, si creemos a las políticas, se requiere que las escuelas y sus habitantes rindan según resultados claramente definidos.

En segundo lugar, la obsesión nacional con el rendimiento estandarizado amenaza con socavar los compromisos fundamentales con la equidad. Una medida estandarizada significa que todos los profesores o alumnos o escuelas, independientemente de su historia, de sus recursos o capacidades, deben alcanzar los mismos niveles de logros. En otro contexto, escribe Blake, “la evaluación del rendimiento oculta las diferencias, al exigir que todo sea comparable con todo lo demás, de manera que se pueda asignar un lugar a las cosas en la misma escala y todos puedan ser “responsables” en el mismo marco normativo. Esto, a su vez, trae consigo “la devaluación, y quizá la erradicación de lo que no se puede clasificar” (Blake *et al.*, 1998). En Sudáfrica, una escuela urbana blanca con familias de clase media, una infraestructura escolar establecida y un grupo de elite de alumnos aventajados, se miden exactamente sobre la misma base que una escuela rural de niños de familias pobres, en unas instalaciones ruinosas donde existe una “cultura de enseñanza y aprendizaje” deficiente. Aún peor, según muestran estudios recientes, las nuevas políticas de hecho aumentan la distancia entre las escuelas ricas y pobres debido a la capacidad de las primeras para gestionar, interpretar y llevar a cabo las políticas a favor suyo. Una vez más, la evaluación general de la escuela se llevará a cabo con profesores bien formados (y, posiblemente, consultores externos) que proporcionarán planes de desarrollo escolar detallados que serán sistemáticamente aplicados para asegurar el progreso más allá de niveles de logros que ya son altos. Es poco probable que la mayoría de las escuelas, negras y pobres, contengan o reciban dichos niveles expertos de apoyo del gobierno. En poco tiempo, la brecha de la equidad aumentará precisamente debido a las políticas, y las medidas finales de rendimiento guardarán silencio sobre variables como “oportunidades para aprender”, o conceptos como “validez contextual (Jansen y Christie, 1999).

En tercer lugar, la obsesión nacional con el rendimiento basado en resultados mensurables tiende a soslayar las diferentes maneras en que las escuelas, los profesores y los alumnos pueden “rendir”. Este hecho puede explicar la tendencia de los responsables de las políticas de Sudáfrica a exagerar la especificación de los datos sobre los resultados para cumplir con lo que se les exige. Hay 66 resultados de aprendizaje en el nuevo programa de estudios, y las 140 “competencias” de los profesores son vivas ilustraciones de este problema. Desde luego, el problema es que una vez que comienza la especificación, existe una lista infinita de resultados o comportamientos que se puede aplicar razonablemente a los individuos o las instituciones. Inevitablemente, el resultado es una larga lista de resultados comportamentales

que no es gestionable, es densa y burocrática, y por lo tanto, difícil, cuando no imposible, de realizar en la práctica.

En cuarto lugar, la obsesión nacional con el rendimiento privilegia las conductas externas que se pueden “codificar” fácilmente como resultados discretos. En palabras de uno de los defensores más relevantes de la educación basada en los resultados:

Los resultados son DEMOSTRACIONES CLARAS, OBSERVABLES del aprendizaje de los alumnos que se producen durante o después de un conjunto relevante de experiencias de aprendizaje. NO son valores, actitudes, sentimientos, creencias, actividades, tareas, objetivos, notas, puntuaciones o promedios, como mucha gente cree (Spady, 1998, pág. 3, mayúsculas en el original).

Sin embargo, no todo lo que vale la pena emprender en las escuelas se puede medir en un conjunto de resultados discretos. Por lo tanto, las escuelas que construyen una fuerte cultura del antirracismo entre los alumnos, o que promueven la participación democrática en la comunidad, o que construyen culturas de colaboración entre profesores, o demuestran altos niveles de innovación cultural, no son tomadas tan en serio en la ponderación del rendimiento como aquellas que pueden demostrar altos niveles de logros en resultados mensurables. A pesar del reconocimiento de las variables de insumos y procesos, las demandas de cumplimiento y transparencia en la rendición de cuentas en un sistema educativo que privilegia los exámenes de alta ponderación al final de la escuela, casi seguramente significa que medidas indiscutibles de las “variables de resultados” serán más valoradas en el marco de la evaluación general de la escuela.

En quinto lugar, el énfasis sobre el rendimiento mensurable en un sistema basado en los resultados conduce y promueve la fragmentación del conocimiento en “trozos” de “cosas” manejables. Reflexionando sobre la experiencia de uno de los muchos órganos de generación de normas (Standard Generation Bodies) en Sudáfrica, Wally Morrow recuerda que:

Hasta ahora, las dificultades más fundamentales han sido epistemológicas, fundamentalmente la concepción del conocimiento, que, no articulado claramente, se teje a través del/de los discurso(s) [...] En la base de esta epistemología se encuentra una concepción atomizada del conocimiento (“trozos” de conocimientos), la suposición de que todos los conocimientos tienen la misma forma lógica y la convicción de que el lenguaje es “transparente” y sólo una herramienta para nombrar una realidad independiente (Morrow, 2001, pág. 11).

En sexto lugar, el énfasis puesto en el rendimiento al final de un proceso distrae la atención del significado y valor de los propios fines. En ningún momento en la experiencia de la elaboración de las políticas en Sudáfrica se ha producido un debate amplio y sostenido sobre “¿qué merece la pena aprender?” en las escuelas y universidades. Más bien, después de haber definido los “fines” o “resultados”, la tarea que quedaba era encontrar las maneras más eficaces de tener buenos resultados en el logro de aquellos fines o demostrando dichos resultados. No se trata únicamente

te de una cuestión de procedimiento. Se trata de una inquietud política, puesto que en la raíz de todas las planificaciones del currículo hay una pregunta más profunda: “¿Cuáles son los conocimientos que tienen más valor?” Por otro lado, “en el sistema del rendimiento, la discusión sobre los fines queda eclipsada [...] Se mide y se clasifica todo tipo de asuntos y actividades unos con otros, cada vez con menos preocupación por el razonamiento que los inspira” (Blake *et al.*, 1998).

Conclusión

La obsesión de Sudáfrica con las pedagogías basadas en el rendimiento, como he demostrado, tiene implicaciones negativas para resolver problemas de equidad en las reformas educativas. Amenaza con negar un debate político sobre los “objetivos” a favor de un debate tecnocrático sobre los “fines”, y fragmenta el conocimiento en tareas sin significado que asignan valor a conductas externas más que a la multiplicidad de maneras en que se puede vivir (aunque no siempre expresar) el aprendizaje y la evaluación. El verdadero peligro para construir una cultura democrática fuerte a través de la educación es que lo que deberían ser vibrantes debates sobre “¿qué merece la pena saber?” podría quedar efectivamente silenciado en un sistema de evaluación de rendimientos que sólo valora, a través de un complejo sistema de evaluación, aquello que vale la pena hacer. Tal concepción de la educación está, desafortunadamente, atrincherada en una red global de procesos económicos y tecnológicos que hacen que dichos objetivos parezcan a la vez normales e inevitables.

Notas

1. El Congreso Nacional Africano (CNA) es el antiguo movimiento de liberación exilado y ahora el partido político dominante en Sudáfrica, del cual Nelson Mandela era presidente. En las dos elecciones después del régimen del *apartheid* (1994 y 1999) el CNA ganó casi las dos terceras partes del voto popular, lo cual le otorgó un papel político dominante dentro y fuera del gobierno. A pesar de la tradición más radical de sus días de exilio, el CNA, así como el gobierno actual, son considerados actualmente como mucho más “moderados” en sus políticas económicas. Esto es la expresión de numerosos factores, incluyendo un acuerdo político en 1994 con el gobierno minoritario blanco y acuerdos económicos con poderosas entidades internacionales que moderan el Estado y la economía de Sudáfrica después del hundimiento del comunismo.
2. Los doce “resultados críticos en diversas disciplinas” son declaraciones genéricas de entendimiento que rigen para diferentes niveles de aprendizaje (diferentes cursos escolares) y tipos de programas educativos (ciencias o lenguas). Entre estos resultados genéricos encontramos competencias cruciales para la solución de problemas y para aprender a trabajar en equipo.
3. El profesional definido en las llamadas “Normas y criterios” tiene siete funciones bien descritas, cada una descompuesta en tres grandes “competencias aplicadas” (prácticas, fundacionales y reflexivas), cada una de las cuales se descompone en cerca de 140 “competencias discretas”. Por ejemplo, la función descrita como *comunidad, ciudadana-*

nía y función pastoral pastoral exige que “el educador practique y promueva una actitud crítica, comprometida y ética para el desarrollo de un sentido del respeto y responsabilidad hacia otros. El educador respetará la Constitución y promoverá valores y prácticas democráticas en la escuela y la sociedad. En la escuela, el educador demostrará una capacidad para desarrollar un entorno de apoyo y fortalecimiento para el alumno y responderá a las necesidades educativas y otras necesidades de los alumnos y de sus colegas educadores”.

4. El primer Ministro de Educación después del *apartheid* bajo el gobierno de Mandela fue el profesor Sibusiso Bengu, que ocupó el cargo desde 1994 hasta 1999. Le sucedió Kader Asmal en 1999. Ambos son miembros del Congreso Nacional Africano.
5. Tradicionalmente, las escuelas públicas de Sudáfrica han gozado de escasa autonomía para decidir sobre los currículos, el personal, las finanzas y la organización de la escuela. Estas áreas comunes de funcionamiento escolar estaban estrechamente controladas por el gobierno del *apartheid* a través de una vigilancia política directa en las escuelas y de numerosas disposiciones legislativas. Después de 1994, cuando Nelson Mandela llegó al poder, las escuelas tenían mucha más libertad para decidir sobre los currículos y la docencia, e incluso decidían acerca del número de profesores adicionales que podían nombrarse utilizando los ingresos generados por la escuela. En la práctica, las antiguas escuelas blancas, donde el origen social de los padres era generalmente bastante alto, pudieron utilizar estos espacios democráticos con mucha más amplitud que las correspondientes de la población negra.
6. La discusión sobre la tensión entre autonomía y rendición de cuentas se desenvolverá de manera muy diferente en la práctica, si tomamos como referencia la reciente experiencia con el cambio cultural. Es decir, mientras que la política formal estipula que los profesionales deben observar ciertos comportamientos, la falta de recursos para una vigilancia de escuela por escuela suele conducir a que las escuelas “vayan a lo suyo” en lo que respecta a la aplicación, incluyendo el mantenimiento del *statu quo*. Se requiere investigar más sobre la expresión *de facto* de las políticas formales en las aulas del período posterior al *apartheid*.
7. Los resultados de las pruebas escolares se publican primero en una lista oficial del gobierno, que luego suele ser publicada parcialmente por los medios nacionales y regionales, a menudo como parte de un informe general sobre los rendimientos en los extremos (las escuelas con mejores y peores rendimientos).
8. En este sentido, resulta útil distinguir entre “internacionalización” y “globalización”. La primera representa un largo proceso histórico en el que los Estados se han imitado a unos a otros, por ejemplo, en la adopción de la educación masiva o los currículos basados en asignaturas. La globalización representa un proceso más reciente y complejo en el que nuevas formas educativas representan una expresión de las limitaciones.

Referencias

- Blake, N. et al. 1998. *Thinking again: education after postmodernism* [Reconsiderando: la educación después del posmodernismo]. Westport, Connecticut, Bergin y Garvey. (También en nuevas direcciones en ciencias sociales, conferencia de la semana, retrospectiva <http://www.dur.ac.uk/~dedOrds/newdirectionslectrkw.htm>)

- Carnoy, M. 2000. Globalization and higher education [La globalización y la educación superior]. *Perspectives in education* (Pretoria, Sudáfrica), vol. 18, n° 3, págs. 13-26. (Número especial sobre la educación superior, la globalización y el Estado del Tercer Mundo.)
- Congreso Nacional Africano, 1994. *A policy framework for education and training* [Un marco de políticas para la educación y la formación]. Braamfontein, Johannesburg, Centre for Education Policy Development. (Documento de debate.)
- Edwards, R.; Nicoll, K.; Tait, A. 1999. Migrating metaphors: the globalization of flexibility in policy [Metáforas migratorias: la globalización de la flexibilidad en las políticas]. *Journal of Education Policy* (Londres), vol. 14, n° 6, págs. 619-630.
- Edwards, R.; Usher, R. 1997. Final frontiers? globalization, pedagogy and (dis)location [¿Las últimas fronteras? Globalización, pedagogía y (dis)localización]. *Curriculum studies* (Wallingford, Reino Unido), vol. 5, n° 3, págs. 253-268.
- Jansen, J. D. 1999. *Setting the scene: historiographies of curriculum policy in South Africa. Changing curriculum: studies in outcomes based education in South Africa* [Preparando la escena: historiografías de la política de los programas de estudios en Sudáfrica. Los programas cambiantes: estudios sobre la educación basada en los resultados en Sudáfrica]. Ciudad del Cabo, Juta Academic Publishers, págs. 3-20.
- . 2000. The pedagogic expression and implications of globalization [La expresión y las implicaciones pedagógicas de la globalización]. *Perspectives in education* (Pretoria, Sudáfrica), vol. 18, n° 3, págs. 5-12. (Número especial sobre la educación superior, la globalización y el Estado del Tercer Mundo.)
- . 2001. Globalisation, markets and the Third World university: preliminary notes on the role of the state in South African higher education [La globalización, los mercados y la universidad en el Tercer Mundo: notas preliminares sobre el papel del Estado en la educación superior en Sudáfrica]. En: Sayed, y.; Jansen, J., (comps.). *Implementing Education Policies: The Sudafrican Experience*. Ciudad del Cabo, Sudáfrica, University of Cape Town Press, págs. 162-173.
- Jansen, J. D.; Christie, P. 1999. *Changing curriculum: studies in outcomes based education in South Africa* [Cambiar el currículo: estudios sobre la educación basada en los resultados en Sudáfrica]. Ciudad del Cabo, Sudáfrica, Juta Academic Publishers.
- Liotard, J. F. 1984. *The post-modern condition: a report on knowledge* [La condición posmoderna: un informe sobre el conocimiento]. Manchester, Reino Unido. Manchester University Press.
- McClaren, P. 1998. Revolutionary pedagogy in post-revolutionary times: rethinking the political economy of critical education [La pedagogía revolucionaria en tiempos posrevolucionarios: para volver a pensar la economía política de la educación crítica]. *Educational theory* (Champaign, Illinois), vol. 48, n° 4, págs. 431-462.
- Morrow, W. 2001. The experience of the standards generating body for educators for schooling [La experiencia de los organismos que elaboran normas para los educadores para la escolarización]. (Ponencia presentada al Seminario de Decanos de la South African Vice Chancellors Association, Pretoria.)
- Nxesi, T. 2001. *Education transformation: from policy to practice—a decade of struggle for quality public education and job security* [La transformación de la educación: de las políticas a la práctica – un decenio de luchas para una educación pública de calidad y seguridad en el empleo]. Discurso inaugural del South African Democratic Teachers Union en la Conferencia Nacional sobre Política Educativa (National Education Policy Conference), 17-21 de abril, Gallagher Estate, Midrand.

- Pretorius, C. 1998. Getting to grips with the new game [Encarando el nuevo juego]. <http://www.suntimes.co.za/edu/highered/1998/high1.htm>
- Sudáfrica. Ministerio de Educación, 2000. The national policy on whole school evaluation, 31 August 2000 [La política nacional de evaluación general de la escuela]. *Government Gazette* (Pretoria), 6 de septiembre, vol. 423, n° 21539.
- . ———. 2001 *National plan on higher education*. Pretoria.
- Spady, W.G. 1998. *Reform in search of a definition* [La reforma en busca de una definición]. *Breakthrough Learning Systems* Dillon, Colorado. (Manuscrito no publicado.)

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

LA EVALUACION DE LAS ESCUELAS EN CHILE: EL CASO DEL SNED

*Juan Casassus*¹

Introducción

Una de las críticas que se han formulado a las reformas educativas² ha sido que los importantes aumentos en los presupuestos nacionales de educación no se han traducido en mejoras notables en los rendimientos de los alumnos. En una revisión de la literatura reciente sobre el tema, Mizala y Romaguera argumentan que lo que ha faltado es un mejor sistema de incentivos para los alumnos, profesores y directivos en los colegios públicos. Sin embargo, el debate acerca de las ventajas o desventajas de los sistemas de incentivos no ha sido concluyente. La crítica se ha centrado en el sistema de pagos por méritos (*merit pay*)³. La argumentación ha sido que el pago por mérito individual comporta dos grandes deficiencias. Una de ellas es que es muy difícil asociar adecuadamente el rendimiento de los alumnos a un profesor específico. La otra es que este sistema tiene efectos negativos, debido a que incentiva el individualismo oportunista en los docentes, y genera un estilo competitivo que afecta negativamente el clima en las escuelas, factor que se considera central para mejorar la calidad de la educación. En Chile se ha diseñado un sistema de incen-

Versión original: español

Juan Casassus (Chile)

Formación en filosofía (Estados Unidos de América), en sociología (Chile) y en economía de la educación (Francia). Investigador en el área de política, gestión y evaluación de la educación. Desde 1988 se desempeña como especialista principal de UNESCO para América Latina y el Caribe. Autor de *Tareas de la educación* (1995) y *Claves para una educación de calidad*, (1997); *La revalorización de la escuela: los factores que mejoran el aprendizaje* (2001) y *Problemas de la gestión educativa* (2002). Correo electrónico: jcasassus@unesco.cl

tivos que toma otra dirección. El Sistema de Evaluación de los Establecimientos Escolares no se focaliza en los docentes de forma individual, sino que premia la efectividad de la gestión de la escuela y la labor del conjunto de los docentes.

En el plano de la gestión, el sistema educativo chileno presenta una combinación única en cuanto a mecanismos de competitividad entre las escuelas y de acción de apoyo al gobierno central. El sistema educacional chileno es un sistema descentralizado en cuanto a la administración de los establecimientos educacionales, que es realizada por instituciones municipales y particulares denominadas “sostenedores”, quienes asumen ante el Estado la responsabilidad de mantener funcionando el establecimiento. De esta forma, el sistema consta de establecimientos gratuitos subvencionados (municipales y particulares), particulares pagados y corporaciones de administración delegada (corporaciones que administran liceos técnico-profesionales). La gestión del sistema se realiza desde el Ministerio de Educación tanto a nivel central (en Santiago) como en las 13 regiones administrativas del país. Para realizar esta gestión se han puesto en marcha sistemas de información de diversa índole, incluyendo los sistemas de medición y de evaluación, destinados principalmente a mejorar la toma de decisiones.

El sistema de medición y evaluación que se ha ido desarrollando en el tiempo contiene cuatro componentes: i) La Prueba de Aptitud Académica creada en 1967, sistema que regula el ingreso en la educación superior y tiene como requisito de postulación el haber completado la educación media; ii) el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), iniciado en 1982 bajo el nombre de PER. Este sistema mide el rendimiento de los alumnos en cuarto y sexto grado de la educación básica y en segundo grado de la educación media; iii) el Sistema de Evaluación del desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), creado en 1995; y iv) el sistema de evaluación de profesionales de la educación, de tipo individual y ligado a conocimientos académicos de los docentes (actualmente en discusión). Este artículo se centra en el SNED.

La política educativa en Chile

La gestión del sistema educativo depende de la política educativa. Por ello, para entender mejor la gestión actual, es conveniente tener una visión panorámica de las políticas educativas que se han aplicado y que configuran el sistema.

La educación en Chile ha sido objeto de reflexión continua. Desde hace más de cuarenta años, el sistema educativo ha estado permanentemente en observación y reforma. Se consideran aquí las políticas del régimen militar (1973-1989) y las del régimen democrático (1990-2001). Las primeras se concentraron en generar una nueva administración del sistema educativo, debilitando el papel del Ministerio de Educación. Las segundas abocaron a políticas destinadas a mejorar la calidad y equidad de la educación, fortaleciendo la capacidad de intervención del Ministerio de Educación. Entre ambas hay continuidad en cuanto a la orientación general de la administración del sistema, pero ruptura en cuanto al foco de la política educativa, la relación con la sociedad civil y el papel del Ministerio.

CUADRO 1. La política educativa en régimen militar. La política educativa en régimen democrático

(1973-1989)	(1990-2001)
<p><i>Descentralización.</i> En 1980 se reformó la administración del Estado, imponiéndose una concepción de Estado subsidiario. La administración de las escuelas pasó del gobierno central a los municipios. En la práctica, el marco normativo no fue de descentralización, sino de <i>desconcentración</i> del sistema educativo hacia los municipios, donde la autoridad principal eran los alcaldes designados por el gobierno central⁴. Esto se llamó la “municipalización” de la educación. Las escuelas municipalizadas representan 60% de las escuelas en Chile.</p>	<p><i>Descentralización.</i> Se mantuvo la administración municipal de las escuelas públicas y se buscan mayores espacios de autonomía para las escuelas, en el plano curricular y en la captación de recursos. En cuanto a la administración municipal, los alcaldes son elegidos en votación pública, por ello se considera que la municipalización es un nivel descentralizado. Los niveles de desconcentración son el provincial y el regional.</p>
<p><i>Mercado en educación.</i> La lógica de la reforma administrativa fue la introducción de la dinámica del mercado en la educación, con miras a estimular la competencia entre las escuelas. Desde el punto de vista de la privatización, se incentivó la oferta de escuelas privadas gratuitas que se benefician de financiamiento público. De aquí surgen las escuelas particulares subvencionadas, a cargo de un “sostenedor” del Estado. Representan el 30% de las escuelas.</p>	<p><i>Mercado en educación.</i> Se mantiene tanto el sistema de escuelas particulares subvencionadas como la dinámica de la competencia entre escuelas. Sin embargo, se buscó aumentar el peso del Estado en una política de discriminación positiva a favor de las escuelas en contextos pobres y de bajo rendimiento mediante programas compensatorios. De esta manera, se ha reducido el impacto de la regulación del sistema educativo mediante los criterios de mercado exclusivamente.</p>
<p><i>Subsidio a la demanda.</i> Esta política, fue un complemento del proceso de privatización, mediante el cual se cambió la forma tradicional de financiamiento de acuerdo al gasto histórico. Este sistema fue reemplazado por un mecanismo de asignación de recursos financieros denominado la Unidad de Subvención Educativa (USE) por alumno⁵. La cantidad de “USEs” que recibe cada escuela está determinada por la asistencia mensual promedio de los alumnos. Con ello, las escuelas compiten por alumnos y por mantenerlos en las aulas.</p>	<p><i>Subsidio a la demanda.</i> El sistema de financiamiento mediante USEs se mantiene. Lo que ha cambiado ha sido la prioridad que el gobierno asignó al sector educativo aumentando considerablemente su presupuesto. Este aumento repercutió en el valor de la USE, la que pasó de un monto de 8.000 dólares en 1988, a 12.000 dólares en 1996⁶.</p>
<p><i>Contratación de docentes.</i> La municipalización de la educación significó que los docentes dejaron de ser empleados públicos y</p>	<p><i>Contratación de docentes.</i> En 1991 se aprueba un Estatuto docente, mediante el cual el nivel central interviene en decisiones de</p>

perdieron su *status* de Profesores de Estado, para pasar a ser empleados municipales contratados bajo el régimen de contratos laborales del sector privado, y por lo tanto, sujetos a negociación privada.

personal como salarios (fijando un salario mínimo) contrataciones e incentivos (en función de la experiencia, trabajo en zonas lejanas, perfeccionamiento, responsabilidad y premios).

Papel del Estado. Mediante los cambios institucionales, el Ministerio Central deja funciones de producción, administración, provisión y control directo (vía inspectores). Se transfieren responsabilidades administrativas al Ministerio del Interior, al tiempo que se desconcentran competencias a los municipios y se estimula la privatización del sistema.

Papel del Estado. Sobre la base de las estructuras administrativas anteriores, se ejerció una función proactiva y un rol más activo del Estado, fortaleciendo la capacidad del nivel central, particularmente en su capacidad de diseñar política y el diseño curricular, intervenir en las escuelas, monitoreo y evaluación. Por lo tanto, se da una situación de mayor descentralización acompañada de una mayor centralización.

Gestión del sistema. La gestión fue de un estilo autoritario y autorreferido. La descentralización transfirió responsabilidades al sector privado y redujo las funciones de gestión del Ministerio Central. El foco de la política fue la expansión del sistema y la regulación del conjunto del sistema se realizó mediante la normativa, la asignación de recursos y la gestión por insumos.

Gestión del sistema. El estilo se transformó en una gestión abierta a la democratización y la sociedad civil. La gestión se abrió a las iniciativas de los actores involucrados y se instaló una gestión de acuerdos, a nivel micro con la comunidad educativa y a nivel macro con las demandas de nuevos actores de la sociedad civil, (sector productivos, sindicato docente iglesias). El foco de la política cambió hacia la calidad y la equidad en la distribución de los resultados académicos, por lo que la regulación se orienta a la función normativa y la gestión de procesos y resultados, para lo cual se apoya en sistemas de información y evaluación, y opera por medio de incentivos.

Durante el régimen militar (1973-1989), en un marco de autoritarismo y de rígido control social, la reforma educativa se orientó hacia los cambios institucionales, en particular, hacia cambios en la gestión del sistema⁷. Las políticas de los ochenta se centraron en la reducción de la esfera de influencia del Ministerio de Educación, se estimuló la privatización y la lógica del mercado como elemento regulador y dinamizador de la educación. Sin embargo, esta orientación en la gestión también fue acompañada por un tipo de Estado burocrático-autoritario con rasgos marcadamente centralistas que operaba en el ámbito del Ministerio del Interior⁸, lo cual tuvo como efecto limitar las dinámicas de un esquema de mercado.

Con la llegada del régimen democrático, en 1990, se optó por no cambiar la administración del sistema. Sin embargo, las carencias observadas en cuanto a la calidad del servicio educativo y a la equidad de su distribución hicieron necesario

aumentar el presupuesto de educación y elaborar políticas públicas compensatorias. Por ello, la política de los gobiernos democráticos se orientó a mejorar la calidad y la equidad de la educación mediante iniciativas para aumentar el decaído presupuesto educacional, mejorar las condiciones del profesorado, focalizar acciones en las escuelas pobres con bajos resultados académicos, transformar los contenidos curriculares y buscar niveles de calidad más altos para el conjunto del sistema.

En síntesis, la política educativa de los últimos treinta años en Chile se ha ocupado de mejorar el sistema principalmente desde la óptica de generar cambios en la institucionalidad educativa. El supuesto ha sido que si se introducen cambios en la gestión y en el contexto de la gestión, se transformarían los procesos y los resultados educativos. Los cambios en la gestión se han orientado hacia: i) la introducción de medidas de mercado, concediendo mayores márgenes de autonomía a las escuelas y subsidiando la demanda como un mecanismo de estimulación de la competencia entre las escuelas; ii) flexibilizar el régimen de gestión de las escuelas mediante la apertura a la comunidad, otorgando a los padres de familia una participación mayor; y iii) focalizar el sistema en las escuelas y por lo tanto, fomentar un cambio en la manera de gestionar el sistema. Todas estas políticas de cambio institucional requieren contar con algún mecanismo que produzca informaciones que permitan monitorear un sistema dotado de componentes importantes de autonomía en la gestión. Para ello, se generaron sistemas de información, medición y evaluación.

SNED

La descentralización crea el problema de cómo gestionar un sistema en el cual las escuelas no dependan del Ministerio de Educación. El nivel central se ha desprendido de competencias y las descentraliza. Sin embargo, en la sociedad se mantiene la idea de que el Ministerio central es responsable de la educación y por lo tanto éste debe rendirle cuentas a la sociedad. Por una parte, existe una lógica descentralizadora de establecer la competencia entre escuelas para mejorar la calidad del servicio y atraer alumnos. Por otra parte, se da la lógica centralizadora de la gestión del sistema educativo. Los sistemas de medición generados son percibidos como instrumentos de gestión por resultados (*performance management*); y es sobre la base de estas informaciones que el Ministerio central procede a la asignación de recursos adicionales.

La propuesta del SNED se inserta en la perspectiva de una política de gestión por resultados, en la cual el SNED constituye un marco para evaluar el desempeño individual de las escuelas en un contexto, a la vez, de descentralización y de centralización. El SNED se administra desde el Ministerio central y su objetivo es generar un sistema de incentivos monetarios y de reconocimiento de los profesionales de los establecimientos de mejor desempeño a nivel de la educación básica.

El SNED fue creado en 1995 mediante la Ley N° 19 410 con el propósito de recompensar conductas que contribuyan al logro de los objetivos de la política edu-

cacional. La Ley estableció un sistema de incentivos económicos para las escuelas cuyo desempeño fuera considerado de excelencia. La distribución de estos incentivos corre a cargo de la Subvención por Desempeño de Excelencia y corresponde a un monto mensual por alumno. El monto recibido por los profesores premiados es aproximadamente de 500 dólares, lo que representa un sueldo mensual promedio. Las escuelas beneficiarias de este premio no deben superar el 25% de la matrícula regional. Esto quiere decir que las escuelas en su conjunto representan el 25% de las escuelas subvencionadas del país, pero escogidas hasta el 25% de cada una de las regiones en las que se divide administrativamente Chile. El 90% del monto percibido debe destinarse a los profesionales de la educación que se desempeñan en las escuelas seleccionadas, mientras que el 10% restante es distribuido según una decisión local. La selección de los establecimientos debe realizarse cada dos años.

El Sistema es administrado por la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación. Sin embargo, los análisis y evaluación son realizados por contratados externos. Hasta la fecha, éstos han sido realizados por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Los factores

La Ley no sólo estableció el premio, sino también el mecanismo para medir el desempeño. La selección de las escuelas se realiza mediante la observación de los niveles de desempeño que toman en cuenta los seis factores siguientes:

- *efectividad*: medida por el resultado académico obtenido por los alumnos de la escuela;
- *superación*: que consiste en los diferenciales de logro en los resultados académicos obtenidos por alumnos de la escuela;
- *iniciativa*: la capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en el quehacer pedagógico;
- *mejoramiento de las condiciones de trabajo* de los docentes y adecuado funcionamiento de la escuela;
- *igualdad de oportunidades*: consistente en las facilidades de acceso y permanencia de la población escolar en la escuela, además de la integración de la población con dificultades de aprendizaje;
- *integración y participación* de profesores, padres y apoderados en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento.

Una característica del SNED trata de un desempeño compuesto por factores de distinto tipo. En este sistema, por “desempeño” se entiende no sólo el resultado académico de los alumnos y el progreso en el logro, sino que también incluye la consideración de procesos considerados importantes en la política de mejorar la calidad de la educación, como son la iniciativa, las condiciones de trabajo de los docentes y la participación de la comunidad educativa. Es significativo que el desempeño no considere solamente el rendimiento académico como el resultado de una escuela. Es cierto que no considera todos los posibles resultados de la escolaridad, pero

al menos busca una forma más adecuada de representación de los resultados de los esfuerzos de la comunidad educativa.

Otra característica destacable es que el SNED no considera a las escuelas de manera aislada, sino en su contexto. Es evidente que es más difícil obtener buenos resultados en situaciones de carencia y de vulnerabilidad que cuando se dan condiciones socioculturales y económicas favorables. Éste es un punto significativo, pues por ejemplo, las mediciones realizadas por el SIMCE sólo ofrecen informaciones de logro académico. Es cierto que los resultados del SIMCE se entregan caracterizados por niveles socioeconómicos y características administrativas (particulares pagados, particulares subvencionados y públicos subvencionados), pero en el SIMCE estas características son solamente clasificatorias. No son consideradas factores ni ponderan los resultados. En este sentido, no corresponde comparar los resultados del SIMCE, pues no se dan los mecanismos de ajuste por los factores que afectan el rendimiento. Es decir, que los resultados entregados por el SIMCE no son comparables porque las escuelas no son comparables.

La constitución de grupos homogéneos de escuelas

En el SNED se ha hecho un esfuerzo por hacer que las escuelas puedan ser comparables. Para ello, se han configurado grupos “homogéneos” de escuelas. Las escuelas son agrupadas no sólo por el criterio demográfico mencionado más arriba (la región), sino por características externas a las escuelas, pero que inciden en su rendimiento. Así, para la constitución de los grupos homogéneos se utilizan tres tipos de variables: i) variables demográficas: zona rural o zona urbana; ii) variables del sistema: nivel de enseñanza (educación básica o educación media); y iii) variables socioeconómicas (nivel de ingreso en el hogar, gasto familiar en educación, nivel educacional de los padres e índice de vulnerabilidad establecido por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)). Así por ejemplo, las escuelas se agrupan por el nivel socioeconómico de las familias de los alumnos. De las dos primeras variables se obtienen cuatro grupos (grupos de educación básica urbana, educación básica rural, educación media urbana y educación media rural). Al considerar las variables socioeconómicas, se las agrupa mediante el análisis de conglomerados (*cluster analysis*). En la aplicación del SNED para el 2000-2001, se conformaron 104 grupos homogéneos en todo el país.

Una vez que las escuelas han sido agrupadas en grupos homogéneos, el SNED se ocupa de medir las diferencias entre escuelas de un mismo grupo, con el propósito de identificar las variaciones en el desempeño entre ellas. El SIMCE da una respuesta a la pregunta: “¿Cuál ha sido el nivel de desempeño de mi hijo o hija?”, pero no responde a preguntas del tipo: “¿Cuál ha sido el desempeño del aula o cuál ha sido el desempeño de la escuela en la cual estudia mi hijo o hija?” (Thomas, 1998). Si el foco es el desempeño de la escuela, lo importante es identificar la responsabilidad por lo que es modificable debido a lo que ocurre en ella, y no por las diferencias que son propias a los niños y a sus contextos externos. Con esta orien-

tación, la evaluación producida por el SNED reconoce las responsabilidades de la escuela en los resultados de los alumnos.

La ponderación de los factores y los indicadores

El reconocimiento de la responsabilidad de la escuela en los aspectos modificables que se reflejan en el rendimiento no es un hecho discursivo formulado por principio. El reconocimiento está basado en mediciones de dicha responsabilidad. Para medir el desempeño de las escuelas, se han construido indicadores para cada uno de los seis factores enunciados arriba.

Como se observa, para evaluar el desempeño de los establecimientos educacionales no se utilizan solamente los indicadores de rendimiento, sino que se utilizan indicadores de distinto tipo y de distintas fuentes para que la evaluación sea más completa y justa. Unos son resultados de pruebas, otros de encuestas, informes, y estadísticas regulares que son estandarizadas para la formación de los indicadores.

Por otra parte, en cuanto a las fuentes, el SNED se basa principalmente en informaciones existentes a nivel central. Las fuentes de información son: i) el SIMCE en cuanto a los resultados académicos en lenguaje y matemática, y en cuanto a las encuestas a padres y apoderados; ii) el Ministerio de Educación: actas de Inspección del Sistema; iii) el Ministerio de Educación: estadísticas de matrículas, tasas de aprobación y reprobación.

Sin embargo, hay indicadores que requieren informaciones que se obtienen a nivel de provincia, para lo que se ha elaborado una encuesta SNED, a la que se acompaña una ficha de establecimiento SNED que son administradas por los Directores Regionales Provinciales de Educación.

El SNED es un sistema flexible. La ponderación y los indicadores varían con el tiempo. Este cambio obedece a dos motivos principales: por una parte, se modifican con miras a encontrar los instrumentos más finos para medir las orientaciones de la política; por otra parte, varían según la capacidad de mantener el criterio de discriminación que tengan la variables que se incluyen en ella.

La suma de los puntajes obtenidos se resume en un valor numérico único que es conocido como el Índice SNED. El puntaje del Índice SNED se utiliza para asignar un lugar a cada escuela dentro de cada grupo homogéneo, estableciendo así un *ranking* de escuelas. En función de este *ranking* se determina el 25% de la matrícula del grupo. Las escuelas que forman parte del 25% de las escuelas en cada región son las escuelas denominadas de excelencia, y en consecuencia son las que reciben las recompensas económicas.

Aspectos financieros

Entre 1990 y 1999 se ha triplicado el presupuesto para la educación. El SNED constituye una manera de implementar una política de remuneración diferenciada a los docentes.

CUADRO 2. Los indicadores asociados a cada factor y su ponderación en el periodo 2000-2001.

Factores	Ponderación	Indicadores
<i>Efectividad</i>	37%	Resultados del SIMCE del área cognitiva castellano y matemáticas.
<i>Superación</i>	28%	Diferencias de resultados obtenidos en el SIMCE castellano y matemáticas.
<i>Iniciativa</i>	6%	Desarrollo regular de actividades técnico pedagógicas grupales, desarrollo de actividades formativas complementarias de libre elección. Constitución de equipo de gestión y reunión una vez al mes. Existencia de trabajo en redes por parte del establecimiento. Constitución de centro de alumnos y reunión al menos una vez al mes. Seguimiento de alumnos con discapacidad, integrados a la educación común y/o a la actividad laboral.
<i>Mejores condiciones laborales</i>	2%	Clasificación del establecimiento según sistema de inspección del Ministerio de Educación.
<i>Igualdad de oportunidades</i>	22%	Tasa de aprobación de alumnos. Tasa de retención de alumnos. Grupos diferenciales en funcionamiento. Existencia de proyectos de integración escolar, no existencia de prácticas discriminatorias, del tipo expulsión o cancelación de matrícula de alumnos repitentes, embarazadas o expulsión de alumnos durante el año escolar; incorporación de alumnos con discapacidades múltiples o severas.
<i>Incorporación de profesores, padres y Apoderados</i>	5%	Existencia de consejo de profesores Constitución de centro de padres y apoderados. Centro de alumnos con espacios de participación. Existencia de compromisos de gestión y educativos. Grado de integración de padres y apoderados. Aceptación de labor educacional por parte de padres y apoderados. Percepción de padres. Percepción de docentes.

Fuente: Ministerio de Educación, febrero 2000.

El SNED recompensó a 1.699 escuelas en el periodo 2000-2001. Este número es un 33% inferior al del periodo 1996-1997. El número de escuelas recompensadas ha descendido, pero se trata ahora de escuelas más grandes. El número de docentes aumentó de 30.600 a 32.600 y la matrícula promedio pasó de 396,7 a 452, 3. Este dato informa acerca del debate actual acerca del tamaño ideal que deben tener las escuelas.

También se puede notar un aumento del 24% en el monto del reconocimiento por docente y un 32% en el presupuesto constante del sistema.

Conclusiones

El impacto del SNED será evaluado sólo a partir de marzo de 2001. Sin embargo, se han realizado evaluaciones de las dos primeras aplicaciones (1996-1997 y 1998-1999). De estas evaluaciones se pueden apreciar algunos efectos.

Un conjunto de efectos tiene que ver con el conocimiento y la aceptación de un sistema. En evaluación esto es un aspecto central. Las evaluaciones realizadas muestran que el SNED, a pesar de su corta existencia, es conocido, valorado y aceptado por los directores de escuelas y los docentes. Éste es un punto importante por dos motivos. Por una parte, el sistema busca mejorar la gestión a nivel del establecimiento introduciendo comportamientos auspiciados por la política educativa, que reciben una recompensa si incorporados a la gestión corriente. De esta manera el SNED no es sólo un premio a los docentes, sino que es a la vez un instrumento para mejorar la gestión por parte de los directores. Por otra parte, la aceptación del SNED implica que se ha ido fortaleciendo una cultura evaluativa y que este tipo de evaluación se transforma en un instrumento de cambio a nivel de la escuela, pues favorece el cambio de comportamientos. Otro aspecto a señalar es que el Colegio de Profesores (sindicato docente) ha aceptado el sistema, aunque con algunos reparos. Este punto es significativo, pues introduce una variación en la tradicional postura del Colegio de Profesores en el debate entre remuneración homogénea o remuneración diversificada. En este sentido, la postura del Colegio se orienta a aceptar la diversificación en la perspectiva de que la evaluación sea vista como el reconocimiento de la profesionalización de la actividad docente.

Desde el punto de vista de la gestión, el SNED presenta dos efectos principales. Uno es que el sistema fortalece la descentralización. Ello ocurre porque: i) la atención del SNED se centra en los procesos y resultados que ocurren en la escuela; ii) los premios se quedan a nivel de la escuela; iii) se devuelve la responsabilidad de los resultados a la escuela; y iv) se fortalece la escuela. El otro es que el sistema implica un cambio de estilo de gestión centrado en la gestión de los insumos, hacia una gestión por procesos y resultados.

Notas

1. Este texto es de exclusiva responsabilidad del autor y no compromete a la UNESCO.
2. Durante la década de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina iniciaron reformas educativas centradas en el plano institucional.
3. Ver Hanushek, Rivkin y Kain (1999); Figlio (1997); Ballou y Podgursky (1999).
4. Se considera que el sistema pasa de ser “desconcentrado” a ser “descentralizado” cuando las autoridades que lo rigen – en este caso los alcaldes – pasan de ser alcaldes designados por la autoridad central a ser alcaldes elegidos democráticamente.
5. La USE es un tipo de *voucher* aplicado a nivel nacional. Para un análisis de la eficiencia y eficacia del sistema, ver McEwan y Carnoy, “The effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile’s Voucher System”, en: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, AERA, vol. 22, Otoño 2000.
6. Estos montos son en pesos constantes de 1996. Cálculos de McEwan y Carnoy, *op. cit.*, 1 US \$ = (aprox) CLP\$ 400 en 1996. Así, 1 USE equivale a US\$ 20 (1988) y US\$ 30 (1996).
7. Un análisis más detallado de la política educativa del régimen militar se puede encontrar en *La economía política de la Reforma Educacional en Chile*, V. Espínola y C. de Moura Castro, (comps.), BID, Washington 1999.
8. El Ministerio del Interior en Chile se encarga del orden público, la seguridad y la paz social, así como de la administración civil del Estado en el desarrollo regional. Durante el régimen militar, los alcaldes (y por ende los responsables de la educación municipalizada) y los directores de las escuelas eran designados por la autoridad central del Ministerio de Interior, y por lo tanto rendían cuentas a esa autoridad. Esta circunstancia cambió en 1991, cuando los alcaldes empezaron a ser elegidos por votación, y los directores nombrados por concurso público.

Referencias

- Ballou, D. Podgursky M. 1997. *Teacher pay and teacher quality* [El salario de los docentes y la calidad de la enseñanza]. Kalamazoo, Michigan, Upjohn Institute for Employment Research.
- Espínola, V.; de Moura, C. (comps.). 1999. *La economía política de la reforma educacional chilena*. Washington, DC, BID.
- Figlio, D. N. 1997. Teacher salaries and teacher quality [El salario de los docentes y la calidad de la enseñanza]. *Economic letters* (Amsterdam), n° 55, págs. 267-271.
- García Huidobro J. E. 1999. (comp.) *La reforma educacional chilena*. Madrid, Editorial Popular.
- Hanushek, E.; Rivkin, S.; Kain, J. 1999 Do higher salaries buy better teachers? [¿Se compran mejores docentes con salarios más elevados?]. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Malen, B.; Murphy, M.; Hart, A. 1998. Restructuring teacher compensation systems: an analysis of three alternative strategies [Reestructurar los sistemas de compensación de docentes: análisis de tres estrategias alternativas]. En: K. Alexander; D. Monk, (comps.). *Attracting and Compensating America’s Teachers*. Nueva York, Ballinger Publishing Company.

- McEwan P.; Carnoy M. 2000. The effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System [La eficacia y la eficiencia de las escuelas privadas en el sistema de bonos en Chile]. En: *Educational Evaluation and Policy Analysis*. (Washington, DC), AERA, vol. 22.
- Ministerio de Educación de Chile. 1999. *Compendio de información estadística, año 1998*. Santiago de Chile.
- . 1999. *Evaluación del SNED 1998-1999*. Departamento de Estudios y Estadísticas. Santiago de Chile.
- . 2000. *Evaluación de Desempeño Establecimiento Educativos Subvencionados*. SNED 2000-2001. División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios y Estadísticas. Santiago de Chile.
- . 2001. *Reconocimiento al desempeño docente*. SNED 2000-2001. Santiago de Chile.
- Mizala, A.; Romaguera, P. 2000. *Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile*. Santiago, Universidad de Chile. (Documento de trabajo n° 82, Serie Economía.)
- Thomas S. 1998. Medir el valor añadido de la eficacia de las escuelas en el Reino Unido. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XXVIII, n° 1, marzo.
- UNESCO. 2000. *Primer estudio internacional comparativo en lenguaje, matemática y factores asociados*. Santiago de Chile. www.unesco.cl

LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

LA AUTONOMIA ESCOLAR Y
LA EVALUACION EDUCATIVA
EN MEXICO

Sylvia Schmelkes

Descentralización y autonomía escolar

El sistema actual de educación de México surgió como consecuencia de la Revolución (1910-1921). El Ministerio de Educación (Secretaría de Educación Pública) fue creado en 1921. Aunque empezó a funcionar de manera descentralizada, pronto se vio que era necesaria la centralización para garantizar la prestación de los servicios de educación, especialmente en las zonas rurales (Arnaut, 1998).

El sistema ha seguido centralizado hasta hace muy poco. En 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica Normal (Secretaría de Educación Pública, 1992) por el Presidente de la República, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los Gobernadores de los Estados de la Federación (México cuenta con 31 Estados y un Distrito Federal), la administración de la educación básica y la formación inicial de docentes se descentralizó, pasando a depender de los estados. El Gobierno Federal mantuvo el control del currículo, la evaluación y las medidas compensatorias destinadas a garantizar la equidad entre los Estados en los servicios de educación.

La educación básica en México experimentó una expansión notable en el decenio de 1960, situación que se prolongó hasta el final del decenio de 1980. Se planteó como un sistema vertical y se difundió según este modelo. Hasta hace muy poco,

Versión original: inglés

Sylvia Schmelkes (México)

Es socióloga. Durante los últimos treinta años se ha dedicado a la investigación educativa en los campos de la educación básica y de adultos, temas sobre los que ha publicado una serie de libros, ensayos y artículos científicos. En la actualidad es coordinadora general de Educación Intercultural y Bilingüe la Secretaría de Educación Pública de México. Correo electrónico: schmel@data.net.mx

el educativo mexicano no había tenido experiencia de autonomía. Las escuelas eran concebidas como unidades que debían seguir estrictamente las instrucciones que venían del centro. Quedaba poco espacio, en teoría, para la adopción de decisiones en el ámbito de la escuela.

Esta situación ha cambiado poco con la descentralización. Probablemente, el centro de poder se ha desplazado ligeramente del nivel central al nivel estatal; pero el sistema sigue siendo vertical y en principio se supervisa que las escuelas sigan las instrucciones.

Pese a esto, se ha avanzado hacia una mayor autonomía de las escuelas de modo experimental y bajo un estrecho control de los autores del proyecto. Todo ello se debe a que cada vez se hace más evidente la inmensa diversidad de las escuelas de México (Rockwell, 1995; Schmelkes, 1999), a la vez que se cobra conciencia de la importancia que tiene la escuela como institución y para la mejora de la educación¹.

En 1996 tuve la oportunidad de dirigir un proyecto de intervención en el Estado de Coahuila destinado a desarrollar la capacidad de planeamiento escolar en 200 centros de educación preescolar y primaria. En 1998 trabajé como asesora del Estado de Nuevo León para el desarrollo de un proyecto destinado a preparar a los supervisores de escuelas primarias para fomentar y apoyar el planeamiento de la educación en las escuelas de su jurisdicción.

En el Distrito Federal, se invita a las escuelas a elaborar “proyectos escolares” como tarea colectiva de todo el equipo de la escuela, destinados a mejorar la calidad de la enseñanza. En 1996, se inició un proyecto de administración escolar en 200 escuelas primarias repartidas en cuatro estados, elaborado a escala central y destinado a mejorar la capacidad de las escuelas para planear sus actividades académicas. La experiencia ha relativamente exitosa y se va extendiendo progresivamente. Hasta ahora, participan en él 1697 escuelas primarias de 19 Estados de los 31 de que consta el país (Secretaría de Educación Pública, 2000a).

Uno de los programas de educación² más importantes de la nueva administración es el llamado “escuelas de calidad”, que se destina a escuelas urbanas situadas en zonas marginales que participan voluntariamente en un programa de mejora de la escuela. Los proyectos escolares elaborados por los equipos de la escuela con la participación de la comunidad compiten para obtener recursos económicos destinados a mejorar y aumentar la infraestructura educativa, el equipamiento, los materiales didácticos y todo lo necesario para la educación. Hay un seguimiento estricto de las escuelas participantes, que reciben ayuda durante el proceso y son evaluadas al final del curso para determinar si deben continuar.

La reforma del currículo de 1997 para la formación inicial del profesorado introduce un curso de gestión escolar por primera vez en la historia³. También se está impartiendo un curso a escala nacional para los directores y supervisores sobre gestión y autonomía escolar⁴.

Como puede verse, el sistema está avanzando con prudencia hacia una mayor autonomía de la escuela. No hay duda de hasta dónde nos llevará esta tendencia en el futuro próximo. La prudencia con la que está avanzando México en esta dirección se debe al temor por los riesgos que existen de que aumente la des-

igualdad debido a la incapacidad del sistema de educación para apoyar debidamente a las escuelas en el ejercicio de su autonomía.

La evaluación: la creación de la información y su utilización⁵

El Ministerio de Educación de México tiene una gran experiencia en la evaluación de los resultados de aprendizaje. Después de Chile, que fue el primer país de América Latina en evaluar sistemáticamente los resultados del aprendizaje de sus estudiantes, México es quizás el país de América Latina con mayor experiencia en la evaluación de la educación, pues lleva evaluando de forma sistemática a los alumnos desde 1970⁶. Durante estos tres decenios, han aumentado las competencias de los evaluadores mexicanos y la calidad de los instrumentos de evaluación y de análisis. Durante la administración anterior, la Dirección General de Evaluación del Ministerio llevó a cabo varios estudios importantes de evaluación de aprendizajes y participó en una serie de evaluaciones internacionales. Disponemos, por lo tanto, de abundante información relativa a los aprendizajes de los alumnos mexicanos.

Sin embargo, paradójicamente, estas iniciativas han tenido escasa repercusión a la hora de adoptar decisiones con conocimiento de causa en los diferentes niveles de la administración escolar. Las autoridades educativas, o bien ignoran la existencia de esta información o bien la consideran irrelevante para su política y actividades. Por otra parte, estos resultados no tienen una gran difusión. La sociedad en general no recibe información sobre el estado del sistema de educación, pese a que la Ley General de Educación exige la difusión de los resultados de la evaluación⁷. Pero ha habido una demanda creciente para hacer pública esta información⁸ y la nueva administración ha sido sensible a ella y ha expresado su interés en la creación de un Instituto para la Evaluación de la Educación Básica relativamente autónomo, que tenga una sección dedicada a la elaboración de indicadores del avance de la educación en general, una segunda sección dedicada a la evaluación (y autoevaluación) de los centros educativos, y una tercera para la evaluación de los resultados de los alumnos en la educación básica. Una de las principales finalidades de este instituto sería poner a disposición del público en general los resultados de la evaluación; de ahí el deseo de que fuera relativamente autónomo del Ministerio de Educación (Rangel Sostmann, 2000).

Por lo tanto, la tendencia futura también parece estar clara a la vista de los últimos avances de la educación en el país. Se dará más importancia a las evaluaciones; los resultados de éstas serán públicos; y cabe esperar que se tendrán más en cuenta para la adopción de decisiones en el terreno de la educación.

Innovaciones en la autonomía

A continuación me referiré a dos innovaciones que favorecen la autonomía de la escuela: el proyecto nacional de gestión escolar, que ya he explicado brevemente, y el proyecto en el que participé en el Estado de Coahuila.

El objetivo del proyecto nacional de gestión escolar es probar una estrategia para enseñar y fomentar el trabajo en equipo en las escuelas. Se pide a los equipos de profesores, encabezados por el director, que hagan un diagnóstico sobre la situación nacional de la educación en la escuela primaria con el fin de identificar los problemas concretos que entorpecen el logro de los objetivos, que desarrollen un proyecto escolar destinado a resolver esos problemas y que evalúen los resultados obtenidos. Para ayudar a la escuela en este proceso, un grupo técnico de nivel estatal realizó un cursillo sobre estos temas. La participación en el proyecto es voluntaria. El diagnóstico se llevó a cabo utilizando las estadísticas de la escuela, analizando los resultados de los exámenes, revisando los cuadernos de apuntes de los alumnos, revisando los horarios escolares y recogiendo y analizando la opinión de alumnos y padres. El equipo de la escuela empezó su formación con una revisión del currículo y de los materiales didácticos proporcionados por el Gobierno.

Una forma de desarrollar el trabajo en equipo, favorecida especialmente por el proyecto nacional de gestión escolar, es reforzar el Consejo Escolar, que se compone del director y de todos los profesores de la escuela. El Consejo Escolar es el encargado del planeamiento, es el lugar idóneo para debatir y llegar a un consenso y en él el personal de la escuela adquiere la formación necesaria para llevar a cabo los cambios. El proyecto descubrió serias limitaciones por parte de los profesores y del director para dirigir las reuniones del Consejo Escolar. Los profesores no estaban acostumbrados a seguir un orden del día, ni a hacer uso de la palabra de manera ordenada, ni a llegar a un consenso. Por lo tanto, se decidió que era conveniente enseñar a conducir un Consejo Escolar. Por otra parte, los Consejos Escolares se reúnen sólo una vez al mes durante dos horas y media – un tiempo a todas luces insuficiente para llegar a un consenso sobre objetivos y estrategias. El proyecto es consciente de que se necesita más tiempo en la rutina diaria escolar para realizar el trabajo en equipo.

No se ha publicado ninguna evaluación de este proyecto, aunque se ha recogido información sobre su avance de manera sistemática. No obstante, existen varias indicaciones de que el proyecto ha tenido una gran repercusión en el sistema de educación a escala nacional. Las autoridades han manifestado interés por la escuela como institución y se han acercado a las escuelas con más frecuencia y con objetivos más académicos que antes. En muchos Estados, las objeciones que se hacían al proyecto (por considerarlo exclusivamente regulador o controlador debido a la presencia del supervisor, o una carga administrativa excesiva, tanto para los directores como para los maestros) han ido cambiando gradualmente. En muchos casos, se han atendido las necesidades materiales de la escuela⁹.

Uno de los resultados más importantes es la existencia, en todos los Estados participantes, de equipos asesores con la debida formación, conscientes de los problemas que se presentan en el funcionamiento diario de las escuelas. Están muy informados de los objetivos de la escuela primaria, de los contenidos del currículo y de otros materiales y proyectos destinados a mejorar el aprendizaje de los alumnos. Han desarrollado diferentes estrategias de orientación destinadas a reforzar el trabajo del aula, la administración de la escuela, y las relaciones entre la escue-

la y la comunidad. El diagnóstico se ha revelado como el principal instrumento para inducir la reflexión entre el personal de la escuela sobre las dificultades en la organización didáctica y las relaciones con los padres, así como sobre las causas principales de estos problemas. Algo más del 90% de las escuelas han elaborado un proyecto como consecuencia de un análisis de los problemas de la escuela¹⁰.

La mayoría de los directores se ha involucrado en el debate académico sobre el trabajo escolar y en la mayor parte de las escuelas ha mejorado la relación con los padres. Los directores de las escuelas participantes han elogiado el proyecto en los consejos técnicos regionales, fomentando así su divulgación.

Se ha definido una estrategia para la generalización del proyecto a todas las escuelas primarias de los Estados que han participado en él durante tres años, excluyendo a las beneficiarias de programas especiales compensatorios. Se ha comprobado que algunas circunstancias impiden el desarrollo adecuado del proyecto:

- Se descubrió que hay muchas actividades que interrumpen el trabajo escolar.
- La falta de implicación o implicación insuficiente de los directores y supervisores. El proyecto avanza de manera más visible y firme cuando los directores e inspectores se implican.
- El trabajo administrativo y la cantidad de programas que distraen de sus actividades a los supervisores, directores y maestros.
- El tiempo dedicado al trabajo colectivo en la escuela es claramente insuficiente para la elaboración y el seguimiento de un proyecto escolar.
- La rotación de los maestros y su incorporación a la escuela cuando ya ha empezado el curso es un obstáculo para la integración de equipos eficientes y estables.
- La falta de coordinación entre las oficinas y departamentos que elaboran proyectos supuestamente dirigidos a ayudar a las escuelas da lugar a una demanda excesiva de formación, supervisión y de redacción de informes o evaluaciones.

Así pues, tanto el proyecto como las reflexiones que han acompañado a su desarrollo parecen demostrar que es posible y beneficioso introducir un mayor grado de autonomía en el sistema de educación de México. Pero también que es necesario introducir importantes transformaciones en la estructura del sistema de educación para conseguir la efectividad de la autonomía.

El proyecto de Coahuila trabaja principalmente con la noción de planeamiento escolar. El plan anual, el proyecto escolar, el propio concepto de planeamiento, son viejos conceptos que están en uso permanente en nuestro sistema escolar. La intención de este proyecto era, precisamente, ponerlos en relación con el cambio en la escuela. Desde este punto de vista, autores como Maden y Tomlinson (1991) y MacGilchrist *et al.* (1995) creen que el planeamiento escolar, si se dan determinadas condiciones, es un instrumento eficaz para mejorar la calidad.

Señalaré tres características concretas que hacen que este planeamiento sea diferente del tradicional y que están reflejadas en el proyecto al que me refiero:

- El proyecto escolar es un instrumento para transformar la escuela. En él se planea el cambio, no la rutina (en nuestras escuelas la rutina se contempla en el plan anual). Esto se basa en una premisa de sentido común: la mejora de la cali-

dad pasa por reconocer la existencia de los problemas. Si seguimos haciendo lo mismo, los problemas seguirán existiendo. Para solucionarlos, debemos cambiar lo que hacemos.

- El proyecto escolar se entiende como el producto de una acción colectiva de la comunidad escolar: del personal docente bajo la autoridad del director y tras la consulta y aprobación de la comunidad de la escuela. Por este motivo, el proyecto escolar se convierte también en un instrumento para el perfeccionamiento.
- El proyecto escolar empieza a ser útil en el mismo momento en que está elaborado. Es algo más que un documento para las autoridades educativas; es un plan para orientar las actividades diarias de la escuela en una dirección determinada.

El estudio que acompaña a este proyecto de intervención pone de manifiesto que, pese a nuestras aspiraciones, las escuelas que son capaces de planear su transformación para lograr mejorar los aprendizajes siguen siendo una excepción. Sólo aproximadamente un tercio de las escuelas abordan realmente el cambio y la mejora de la escuela. El estudio proporciona abundante información sobre los obstáculos que existen para lograr estos objetivos, que están relacionados con la cultura docente, con el funcionamiento diario de las escuelas y con la cultura y estructura de cada una de las escuelas de la muestra. Otros obstáculos se deben al funcionamiento de todo el sistema de educación. Los principales son:

- *La cultura de la simulación.* Parece ser el resultado de muchos años de trabajo inútil exigido a los maestros y directores. Una serie de escuelas trabajan para mejorar la calidad sin definir objetivos claros y compromisos evaluables. Aunque hasta ahora disponemos de poca información sobre la repercusión del Proyecto escolar en las escuelas, podemos decir que en este caso el Proyecto tiene una repercusión negativa.
- *La falta de liderazgo de los directores de las escuelas.* Muchos proyectos, aunque se presentan como si fueran colectivos, son de una sola persona. La elaboración de proyectos muestra que los maestros no cumplen con los compromisos adquiridos a principio de curso. Los directores piden que la formación para aprender a elaborar proyectos llegue directamente a los maestros, y que las visitas del grupo técnico sean más frecuentes, sin duda para respaldar la petición que ellos hacen a los maestros de que participen en la elaboración de un proyecto escolar.
- *Lagunas en la formación docente.* Incluso en los casos en los que surge un proyecto de la colectividad, éste está limitado por los conocimientos y la formación del director y de los maestros, con lo que el diagnóstico sobre las verdaderas causas de los problemas de aprendizaje y las soluciones propuestas tiene una fiabilidad también limitada. Las repercusiones de esta situación para el avance de la descentralización educativa en el plano de la escuela son importantísimas, porque indican la relevante función que el Estado debe desempeñar para asegurar que un proceso de este tipo está produciendo una mejor calidad de los aprendizajes.
- El cuarto obstáculo está relacionado con un importante aspecto de *la cultura*

docente, que hace que los maestros tiendan a buscar las causas de los problemas de aprendizaje fuera del aula y de las escuelas. Es cierto que una serie de factores externos contribuyen a explicar las dificultades de aprendizaje. Pero el hecho de que los factores que se encuentran en la escuela y en la conducta de los maestros no se tengan en cuenta puede llevar a acciones cuyo único resultado sea la frustración, aparte de obstaculizar futuros intentos de cambio en la escuela.

- El quinto obstáculo está relacionado con *el sistema educativo en general*. Se trata de un sistema que actúa verticalmente y que en general parece muy distante de la escuela. Con algunas excepciones, la supervisión no cumple debidamente su cometido y no tiene credibilidad entre el personal de la escuela: ni los maestros ni los directores esperan nada de ella. Muchas escuelas se encuentran en una situación tal de deterioro físico o de escasez de infraestructura (lo que obedece principalmente a la situación económica nacional que da preferencia a los salarios sobre la infraestructura), que la tentación de dedicar el proyecto escolar a solucionar estos problemas es enorme. La petición de más asesoramiento y formación, así como de que las visitas del grupo técnico sean más frecuentes, son indicios de un sistema de educación que actúa burocráticamente, sin tener en cuenta las necesidades de la escuela. Cuesta trabajo pensar en una mayor autonomía para las escuelas mientras el sistema de educación siga funcionando de esta manera.

Pese a todas estas dificultades, podemos terminar este apartado con una nota optimista. En un tercio de las escuelas primarias de la muestra se pueden observar algunas tendencias hacia cambios o transformaciones importantes, de las que las tres siguientes son especialmente relevantes:

- Las escuelas empiezan a pensar en términos de aprendizaje de los alumnos. Los proyectos escolares en general tratan de problemas directamente relacionados con el aprendizaje. La actividad más importante de la escuela parece ser cada vez más la enseñanza de los alumnos.
- Los maestros trabajan colectivamente y descubren el valor del trabajo en equipo y de los demás maestros. En un tercio de las escuelas se aludió a las frecuentes reuniones del Consejo Técnico Escolar durante las cuales se debatía sobre cuestiones académicas porque el proyecto escolar figura en el orden del día y en estas reuniones se hace un seguimiento del mismo. Sin embargo, lo más importante es que el descubrimiento del valor del trabajo en equipo parece ser irreversible. Una tendencia parecida se observó en algunos distritos escolares en los cuales se celebraban reuniones periódicas del Consejo Técnico de Distrito. Aquí, los directores descubrieron el valor del intercambio de experiencias, la función de otros directores como asesores de otros proyectos y la importancia de ocuparse de las cuestiones académicas. En estos casos, el inspector cambiaba su función y era más valorado por los directores.
- La escuela se acerca a la comunidad. Éste es quizá el cambio más visible producido por el proyecto. Como se recomienda a las escuelas consultar a los padres sobre el proyecto escolar, tras lo cual algunas escuelas solicitan determinados compromisos por su parte, tanto los maestros como el director des-

cubren que los padres pueden ser buenos aliados en la educación de los niños. Así, cae por tierra el mito existente en la cultura escolar mexicana según el cual los padres son apáticos y no tienen interés ni formación. La escuela se aproxima a la comunidad y la tiene más en cuenta. Éste es otro proceso que quizá sea también irreversible. La relación entre la escuela y la comunidad ha cambiado de dos maneras. La primera es la posibilidad de debatir los problemas que subyacen en los conflictos entre la escuela y la comunidad o los padres. Sirva como ejemplo el de una escuela que no tenía verja, lo que exponía a los niños al riesgo de sufrir accidentes en la calle. Pues bien, la escuela y la comunidad, trabajando en colaboración, encontraron los medios para construir la valla, y los padres la construyeron. Esto hizo que cambiaran las relaciones entre la escuela y la comunidad, lo que a su vez facilitó la colaboración en otros proyectos. La segunda es la participación de los padres en el progreso de sus hijos en la escuela. En varias escuelas, los maestros expresaron claramente lo que esperaban de los padres: que los niños tuvieran menos ausencias injustificadas, que les asignaran el tiempo y el espacio adecuados para hacer las tareas escolares, y que les dieran un desayuno nutritivo antes de ir a la escuela. Los padres se hicieron más conscientes de lo que estaba ocurriendo en la escuela y de su propia responsabilidad con respecto al progreso de sus hijos. Los cambios mencionados sólo ocurren en un tercio de las escuelas de la muestra. Sin embargo, el hecho de que se hayan producido parece demostrar que es posible un cambio que parta de la escuela. Por otra parte, indican que la transformación que pretendemos es un proceso lento que debe empezar por construir el andamiaje que permita mejorar la calidad de la escuela en el futuro. Ahora bien, esto puede hacerse a la vez que se va transformando el sistema. Un pequeño indicio de este cambio se pudo observar en dos de los distritos escolares en los que trabajamos, aunque no se estudian en este artículo. La idea es que lo más importante para el sistema sea la escuela y que ésta funcione de acuerdo con sus necesidades y sus puntos débiles, pero también de sus puntos fuertes.

Innovaciones en la evaluación¹¹

Durante la administración anterior (1994-2000)¹², se llevó a cabo una importante evaluación del éxito de los alumnos según los estándares nacionales de enseñanza primaria en lectura y matemáticas. Se elaboraron pruebas con referencia a criterio para los seis grados de enseñanza primaria en las dos áreas y se aplicaron a una muestra representativa a escala nacional de distintos tipos de escuelas: escuelas privadas urbanas, escuelas públicas urbanas, escuelas públicas rurales¹³, cursos comunitarios¹⁴, y escuelas indígenas bilingües y biculturales. A continuación, citaré las principales conclusiones de la aplicación llevada a cabo en mayo de 1998.

La mayoría de los alumnos mexicanos alcanzan los estándares nacionales o se acerca a ellos. Pero aproximadamente un tercio de los alumnos estaba lejos de alcanzarlos, proporción que aumenta a partir del cuarto grado.

Ahora bien, las escuelas no son homogéneas en el logro de los estándares nacio-

nales ni en lectura ni en matemáticas. Con algunas excepciones, hay diferencias significativas en los resultados de los diferentes tipos de escuelas, que reflejan el peso de los factores socioeconómicos y culturales en el rendimiento del alumno.

Sin embargo, las excepciones a esta conclusión son interesantes: las diferencias en lectura tienden a desaparecer después del tercer grado entre las escuelas rurales y los cursos comunitarios, y lo mismo ocurre en matemáticas entre los cursos comunitarios y las escuelas públicas, tanto rurales como urbanas.

También hay importantes diferencias en la proporción de alumnos que alcanzan los estándares según los distintos tipos de escuelas. En las escuelas urbanas, las diferencias entre las públicas y las privadas tienden a aumentar a medida que se avanza en los grados escolares. En las escuelas públicas, con las diferencias entre las urbanas y las rurales ocurre lo contrario: a medida que avanzan los grados, tienden a disminuir.

Sin embargo, un análisis por *cuartiles* y *deciles* muestra la existencia de grandes diferencias entre escuelas del mismo tipo. El análisis por *deciles* también pone de manifiesto que hay buenas escuelas en todas las poblaciones, desde las escuelas privadas urbanas a las escuelas indígenas¹⁵, y que una buena escuela es tan buena en una población como en otra. En algunos casos, las buenas escuelas indígenas tienen una proporción mayor de alumnos que alcanzan los estándares que las buenas escuelas privadas. Esto, desde luego, es un resultado muy importante porque demuestra que existen escuelas excelentes en cualquier situación y en todas las poblaciones estudiadas y, por lo tanto, son más susceptibles de desarrollo.

Esta evaluación de las escuelas primarias basada en los estándares nacionales en lectura y matemáticas se considera una innovación por dos razones. La primera en lo que respecta a cómo se hicieron las pruebas: no sólo es posible dar una idea del grado de desarrollo de las competencias básicas entre los alumnos de la escuela primaria, sino también decir algo sobre lo que los alumnos saben y lo que les falta para alcanzar los estándares. Por ejemplo, en el caso de la lectura está claro que, en general, los alumnos sabían leer frases y párrafos, pero los que no alcanzan los estándares no pueden entender el sentido de un texto completo (tres o más párrafos, según el grado). La segunda razón es el tipo de análisis realizado: uno de los objetivos principales es medir la desigualdad de los resultados de aprendizaje entre los alumnos de los distintos tipos de escuelas. También es posible identificar las escuelas excepcionales y las escuelas con graves problemas. Esta información iba acompañada de datos contextuales sobre el niño, la familia y la escuela que todavía no se han analizado, pero que posiblemente permitan la identificación de las condiciones en las que aumentan las probabilidades de que una escuela tenga buenos resultados o de que los tenga malos. Es evidente la pertinencia de este tipo de análisis para las decisiones políticas en todos los planos.

Hacia una relación fructífera¹⁶

La calidad de la enseñanza primaria en México, medida por el rendimiento del alumno, está distribuida de manera desigual entre los distintos tipos de escuela. En gene-

ral, cuanto más pobre es el contexto, los alumnos y las familias, y/o más niños pertenecen a familias de minorías culturales (étnicas y lingüísticas), más bajo es el rendimiento o éxito de los alumnos y la proporción de éstos que alcanzan los estándares nacionales.

Esto ocurre con un sistema que funciona verticalmente y que se basa en que las escuelas deben seguir las instrucciones, y no tomar las decisiones. Sin embargo, la evaluación a que nos hemos referido identifica claramente las escuelas de todas las categorías con excelentes resultados de aprendizaje entre sus alumnos. Las escuelas excelentes de las distintas categorías tienen resultados de aprendizaje equivalentes desde el punto de vista estadístico. Está claro que estas escuelas son la excepción, y no la norma. No obstante, también es evidente que estas escuelas están tomando sus propias decisiones y probablemente lo estén haciendo en equipo. Sólo esto puede explicar sus extraordinarios resultados.

Así pues, la adopción de decisiones en la escuela (o un cierto grado de autonomía de la escuela, quizá progresivo) es aconsejable sin ninguna duda.

No obstante, en un sistema en el que las desigualdades en los resultados de aprendizaje son tan acusadas como hemos dicho, la autonomía por sí sola podría ser una causa de desigualdad aún mayor. Como hemos visto en el segundo apartado de este artículo, la capacidad de las escuelas para diagnosticar sus problemas, establecer objetivos colectivos, llegar a claros compromisos con los distintos miembros de la comunidad y hacer el seguimiento y la evaluación de sus avances, también está distribuida de manera desigual.

Por lo tanto, sería un error sacar la conclusión de que el sistema se puede debilitar por hacer responsables a las escuelas de sus resultados, como se hizo en Inglaterra, donde las autoridades educativas locales prácticamente desaparecieron y el sistema fomentaba la inspección y la evaluación en lugar de la ayuda local. Por el contrario, el sistema de educación tiene que hacerse más fuerte. Gracias a los resultados de estudios de evaluación como el que hemos mencionado, el sistema tiene que ayudar a las escuelas de acuerdo con su capacidad para adoptar decisiones correctas. Por lo tanto, el sistema de educación debería emplear las evaluaciones del alumno y de la escuela para identificar las condiciones de las escuelas, tanto individuales como contextuales, que señalan situaciones en las que es necesaria una ayuda especial, ya sea pedagógica o administrativa. Una de las estrategias de ayuda podría ser la interacción entre las escuelas que han sido identificadas como de buen rendimiento y las que tienen dificultades para alcanzar los estándares.

Una relación fructífera entre la evaluación no punitiva, el fomento de la autonomía de la escuela, la ayuda diferencial a las escuelas que más lo necesitan por parte del sistema de educación, y la exigencia de responsabilidad a la escuela, podría ser el camino más sensato para un sistema de educación que se caracteriza por la desigualdad, como el de México. Esto, desde luego, requiere un salto cualitativo, tanto por parte de las escuelas como del sistema de educación. Para las escuelas, el objetivo más importante debe ser el alumno y su aprendizaje. Para el sistema, lo más importante de su actividad debe ser atender a cada escuela según su situación, sus problemas y sus posibilidades.

Notas

1. Me refiero al conocido y creciente cuerpo de literatura sobre la efectividad y mejora de la escuela.
2. La administración actual tomó posesión el 1 de diciembre de 2000. Por primera vez en setenta y un años, un partido de la oposición ganaba las elecciones. Cf. Rangel Sostmann, 2000.
3. Secretaría de Educación Pública, 1997. El curso se ofrece también en el programa para la formación inicial de maestros de enseñanza preescolar y secundaria básica
4. Secretaría de Educación Pública, 2000*b*. El curso se ofrece también para directores e inspectores.
5. Parte de este apartado se basa en Schmelkes, 2001.
6. Hay un programa para la promoción de maestros que incluye una evaluación de sus alumnos. Como parte de este programa, unos 7.000.000 de alumnos son sometidos a prueba anualmente en las escuelas primarias y secundarias. Hay un estudio longitudinal en curso para la evaluación de las escuelas primarias que ha recogido datos en las mismas escuelas durante cinco años. Se ha llevado a cabo una evaluación diagnóstica de los alumnos que ingresan en las escuelas secundarias (una prueba de aptitud) durante diez años en determinadas ciudades del país. Se ha realizado una evaluación nacional basada en los niveles escolares primarios en lectura y matemáticas con una muestra representativa nacional de escuelas durante tres años consecutivos, y por primera vez en las escuelas secundarias. México ha participado en los siguientes estudios internacionales: El TIMSS y el TIMSS-R, la evaluación internacional de alumnos de tercer curso coordinada por la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad) y, más recientemente, el proyecto PISA de la OCDE.
7. El artículo 31 de la Ley General de Educación afirma: “Las autoridades educativas pondrán en conocimiento de maestros, alumnos, padres y sociedad en general, los resultados de las evaluaciones y de toda otra información que permita medir el desarrollo y avance de la educación en cada Estado.” Secretaría de Educación Pública, 1993.
8. Cf., por ejemplo, Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999. También en: www.observatorio.org
9. En México, los libros de texto de primaria son gratuitos. Hay también libros para el maestro, tarjetas para el desarrollo de las competencias matemáticas y una biblioteca de aula. Se ha comprobado que, en muchos casos, estos materiales no se usan o no se aprovechan suficientemente.
10. El proyecto excluye a las escuelas que tienen más de un grupo por maestro. Muchas escuelas son unitarias. No es fácil disponer de una estadística fiable de estas escuelas, pero en 1988-89, el 25% de las escuelas primarias tenían sólo un maestro. Ezpeleta y Weiss, 2000.
11. Lo que sigue está basado en Schmelkes, de próxima aparición.
12. Durante el último año de administración, se llevó a cabo el mismo ejercicio también para la enseñanza secundaria elemental, pero en este artículo me refiero solamente a los resultados en la enseñanza primaria.
13. En México, prácticamente no existen escuelas rurales privadas. Las escuelas primarias privadas representan 5% del número total de escuelas del país y atienden aproximadamente a 10% de los alumnos de enseñanza primaria.

14. Los cursos comunitarios constituyen una forma de proporcionar enseñanza primaria a comunidades rurales muy pequeñas (menos de treinta niños en edad escolar). Hay un instructor (egresado de la enseñanza secundaria) para tres niveles (en vez de los seis grados) de enseñanza primaria.
15. Las escuelas indígenas imparten educación bilingüe a los alumnos de primaria de los sesenta y dos grupos étnicos y lingüísticos del país.
16. Lo siguiente está basado en Secretaría de Educación Pública, 1999.

Referencias

- Arnaut, A. 1998. *La federalización educativa en México: historia del debate entre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Ezpeleta, J.; Weiss, E. 2000. *Cambiar la escuela rural: evaluación cualitativa del programa para abatir el rezago escolar*. México, DIE.
- MacGilchrist, B. et al. 1995. *Planning matters: the impact of development planning in primary schools* [El planeamiento de las asignaturas: el efecto del planeamiento del desarrollo en las escuelas primarias]. Londres, Paul Chapman.
- Maden, M.; Tomlinson, J. 1991. *Planning for school development: a Warwickshire initiative* [Planeamiento del desarrollo de la escuela: iniciativa Warwickshire]. Stoke-on-Trent, Reino Unido, Trentham Books.
- Observatorio Ciudadano de la Educación. 1999. La evaluación educativa a debate. En: *La Jornada* (México), 14 de mayo.
- Rangel Sostmann, R. et al. 2000. *Bases para el programa sectorial de educación*. México. [Mimeo.]
- Rockwell, E., (comp.). 1995. *La escuela cotidiana*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Schmelkes, S. 1999. *Teaching and schools in México* [La enseñanza y las escuelas en México]. Artículo inédito para el Banco Mundial.
- . 2001. La evaluación de los aprendizajes en la educación básica. En: *Educación 2001* (México), pág. 70.
- . De próxima aparición. Planeación escolar: un estudio de intervención. En: *Encuentros de investigación educativa*, vol. 2. México, CINVESTAV, Departamento de Investigaciones Educativas.
- Secretaría de Educación Pública. 1992. *Acuerdo nacional para la descentralización de la educación básica y normal*. México, SEP.
- . 1993. *Artículo 3° constitucional y ley general de educación*. México, SEP.
- . 1997. *Licenciatura en educación primaria: plan y programas*. México, SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal.
- . 1999. *Primera evaluación de estándares nacionales: informe técnico*. México, SEP. [Mimeo.]
- . 2000a. *Informe de labores 1999-2000*. México, SEP.
- . 2000b. *Primer curso nacional para directivos de educación primaria*. México, SEP, Programa Nacional de Actualización Permanente.

LA EDUCACION MODERNA EN AFGANISTAN

Saif R. Samady

Antecedentes históricos

El aprendizaje y la civilización han florecido durante muchas épocas de la historia afgana. Cuna y encrucijada de antiguas civilizaciones, Afganistán ha contribuido a lo largo de su historia a enriquecer la cultura de la región en la que está situado. Durante el período islámico se establecieron numerosos centros de aprendizaje en ciudades como Balkh, Herat y Ghazni, en los que se graduaron especialistas en filosofía, literatura y ciencias para prestar servicios a la población de la región y de más allá. Los tratados médicos del siglo X escritos por Ibn-i-Seena Balkhi se utilizaron en universidades hasta finales del siglo XIX. Muchos poetas y filósofos afganos han enriquecido el pensamiento humano y la civilización. Entre éstos cabe mencionar a Abu Rayhan Biruni, siglo X, Hakim Sanai, siglo XI, Khwaja Abdulla Ansari y Maulana Jalaludin Roumi, siglo XIII y Kushal Khan Khattak y Rahman Baba, siglo XVII. El filósofo político afgano Jamaludin Afghani, del siglo XIX, que tuvo muchos discípulos, viajó por Asia, África y Europa para promover la independencia nacional y la solidaridad islámica y explicar la relación entre el Islam, la ciencia y el progreso.

Hasta comienzos del siglo XX, la tradición islámica impregnaba todos los aspectos

Versión original: inglés

Saif R. Samady (Afganistán)

Nacido en Kabul (Afganistán), se graduó en Habibia Lycée, la escuela secundaria moderna más antigua, y estudió en la Universidad de Illinois y en la Universidad de Colorado (doctorado en química). Profesor adjunto en la Facultad de Ciencias de la Universidad de Kabul; Presidente del Departamento de enseñanza técnica, profesional y pedagógica del Ministerio de Educación afgano (1962-1967); asesor de educación en la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, Bangkok (1967-1968); Primer Ministro Adjunto de Educación del Afganistán (1969-1971); Director del Departamento de Educación del OOPS/UNESCO, Beirut/Amman (1971-1976); Director de la División de Educación Científica, Técnica y Ambiental de la UNESCO, París (1977-1991); consultor de educación internacional.

tos de la sociedad afgana, entre ellos la enseñanza y la formación a todos los niveles. Los conocimientos se impartían en el hogar, en las mezquitas, en escuelas no oficiales vinculadas a las mezquitas, en centros religiosos (madrazas) y en círculos de especialistas. Estas instituciones contaban con el apoyo de los padres, las comunidades locales, los dirigentes religiosos y tribales, y con recursos privados. Las madrazas proporcionaban conocimientos generales y estudios teológicos para los jóvenes y preparaban a dirigentes religiosos y comunitarios y a profesores. Existían algunas posibilidades de estudio en materias como la escritura, la poesía y la literatura, la historia, la ciencia y la medicina tradicional por medio de tutores privados y en pequeños círculos no oficiales. Las mezquitas y las escuelas anejas actuaban como centros comunitarios básicos en los que los alumnos podían estudiar el *Corán*, aprender los valores y la ética islámicos y adquirir conocimientos elementales de escritura, lectura y cálculo. La educación tradicional contribuía también a preparar a los jóvenes (principalmente muchachos) para el trabajo por medio de aprendizajes informales en artes y oficios locales, agricultura y comercio.

La evolución de la educación durante el siglo XX reflejó el carácter religioso y tradicional de la sociedad afgana. El contexto político cambiante de Afganistán, y concretamente las políticas sociales y económicas de los regímenes sucesivos y la aspiración de la población a la educación de sus hijos, influyó en la naturaleza y forma de la educación y en su expansión. Habida cuenta de la composición multiétnica de la sociedad afgana, las políticas culturales y lingüísticas constituyeron factores importantes en el desarrollo de la educación. Los libros de texto y los materiales pedagógicos se preparaban en dos idiomas nacionales (pastún y dari).

Varios factores han obstaculizado el desarrollo educativo en Afganistán. El país no tiene salida al mar. Su economía es agrícola (el 85% de la población vive en zonas rurales) y sus recursos no se explotan. Las limitaciones económicas han resultado ser las trabas principales de su desarrollo educativo. Su PIB per cápita era de 60 dólares en 1960, 160 dólares en 1976 y una cifra estimada en alrededor de 600 dólares en 1995. Su producto interior pasó de 12.500 millones de afganis¹ en 1953 a 90.000 millones en 1976. En el decenio de 1960 las Naciones Unidas clasificaron a Afganistán como uno de los 25 países menos adelantados del mundo.

En la segunda mitad del siglo, las organizaciones internacionales desempeñaron un importante papel en el estímulo de la evolución educativa en todo el mundo, estableciendo normas y metas y aportando asistencia técnica y financiera. Esta cooperación internacional contribuyó a la expansión y al mejoramiento cualitativo de la educación moderna en Afganistán.

Evolución en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial

El comienzo de la educación moderna en Afganistán corresponde al establecimiento en 1903 de Habibia, primer establecimiento de enseñanza secundaria en Kabul. Para este centro se contrataron profesores afganos y extranjeros con el propósito de formar personal para la administración pública. Poco después se crearon

varias escuelas primarias modernas y una institución para la formación de personal docente. En 1909 el Gobierno estableció un comité de educación para supervisar la enseñanza en todo el país, incluso en las instituciones de educación tradicional. Entre las funciones de dicho comité figuraban la de aprobar los programas escolares y los libros de texto. A raíz de la independencia de Afganistán del Reino Unido en 1919, el Gobierno del Rey Ammanullah asignó una alta prioridad al desarrollo de la educación y en 1922 se nombró al primer ministro de educación. Durante el decenio de 1920 se inauguraron en Kabul varias escuelas primarias y secundarias – entre ellas una escuela para muchachas y un centro de educación de adultos para mujeres –, además de varias escuelas profesionales en sectores como la agricultura, artes y oficios, y administración pública. Por primera vez se envió a muchachos y muchachas afganos a estudiar en el extranjero. El establecimiento de relaciones diplomáticas y culturales con países extranjeros contribuyó al desarrollo de un sistema moderno de educación. Gracias a la cooperación bilateral con países como Turquía, Francia y Alemania, los afganos dispusieron de profesores y expertos extranjeros, así como de becas para estudiantes.

El desarrollo educativo experimentó un retroceso en 1929 con el cierre de las escuelas modernas durante los nueve meses de la guerra civil y la anarquía que siguieron a la abdicación del Rey Ammanullah en enero. Cuando, después de este período de conflicto, Nadir Shah pasó a ser rey de Afganistán, se reabrieron las trece escuelas primarias y secundarias del país y se volvió a prestar atención a la promoción de la educación. Una nueva Constitución, aprobada en 1951, impuso la enseñanza primaria obligatoria para todos los afganos y sometió a todas las instituciones de educación modernas al control del Estado. (Las entidades de enseñanza tradicional siguieron siendo independientes.) Se estableció la gratuidad de la enseñanza a todos los niveles, del primario al terciario, para todos los afganos. En 1933, Nadir Shah fue asesinado y su hijo Zaher Shah ocupó el trono. Bajo su reinado se prestó particular atención a la promoción del pastún como uno de los dos principales idiomas nacionales de Afganistán.

Durante los años treinta el sistema educativo afgano alcanzó una considerable expansión. Se crearon varias escuelas secundarias en las provincias y se modernizaron e incorporaron a la estructura educativa oficial algunas escuelas religiosas tradicionales. En Kabul se estableció una segunda escuela para muchachas, junto con dos escuelas secundarias profesionales – una mecánica y otra agrícola – y una escuela para la capacitación de ayudantes de medicina y farmacéuticos. Asesores médicos turcos y varios doctores afganos que se habían formado en el extranjero contribuyeron a la creación en 1932 de la Facultad de Medicina, que más tarde se transformó en la Universidad de Kabul, establecida oficialmente en 1946. La Facultad de Medicina graduó al primer grupo de ocho médicos internos y doce farmacéuticos en 1937. Con miras al desarrollo económico y social de Afganistán, en 1938 el Gobierno envió a un grupo de graduados de enseñanza secundaria de diversas formaciones académicas a universidades de Alemania, Estados Unidos y Francia.

El ritmo del desarrollo de la enseñanza en Afganistán se frenó considerablemente durante la Segunda Guerra Mundial, en la que Afganistán se mantuvo neu-

tral debido a diversas restricciones económicas y técnicas: la mayor parte de los expertos y profesores extranjeros abandonaron el país y no era posible importar el equipo y los materiales necesarios para las instituciones docentes. No obstante, al final de la Segunda Guerra Mundial, el sistema educativo afgano se había expandido espectacularmente. Durante el período de 21 años que comenzó en 1930 el número de estudiantes había pasado de 1.590 a 93.500, 4.350 de los cuales eran muchachas. El número de profesores había aumentado de 53 en 1930 a unos 3.000 en 1950, que prestaban servicios en 368 escuelas: 308 escuelas primarias, 25 escuelas secundarias de nivel inferior (escuelas intermedias), 16 escuelas secundarias superiores (liceos), cuatro escuelas profesionales, una escuela normal y siete escuelas religiosas oficiales. Había también 456 estudiantes, de los cuales 40 eran mujeres, en cinco instituciones de enseñanza superior. A mediados del siglo XX, el 6% de los niños afganos de 6 a 12 años de edad estaban matriculados en escuelas primarias, de una población estimada en 11 millones de habitantes.

La evolución en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial

Después de 1945, en el contexto de la reforma política, los comienzos de un movimiento democrático de corta duración y el regreso de cierto número de especialistas afganos del extranjero, se adoptaron varias medidas importantes para estimular el desarrollo de la educación en Afganistán. En 1947 el Ministerio de Educación se reorganizó para garantizar el nuevo impulso de la educación primaria, secundaria, técnica, profesional y del personal docente. En esa época se prestó mayor atención al mejoramiento y la producción de libros de texto, el suministro de equipo y materiales pedagógicos y a la construcción de escuelas (aspectos que correspondían a las funciones del Ministerio). Para promover la expansión de la educación, se trasladaron facultades y recursos de la oficina central a las oficinas provinciales de todo el país.

Al principio de los años cincuenta el Gobierno afgano se concentró en la expansión sistemática de la educación y en el mejoramiento de su calidad. Lanzó varios planes de desarrollo financiados con recursos internos, así como con fondos de ayuda técnica bilateral y multilateral y préstamos de la comunidad internacional, de las Naciones Unidas y de países como los Estados Unidos, la ex Unión Soviética y Alemania. En el primero de los tres planes de desarrollo quinquenales (correspondiente al período 1956-1961), el 6,5% del presupuesto nacional se dedicó a servicios sociales, con 958 millones de afganis asignados a la educación. Este plan se centró principalmente en la enseñanza primaria.

Dada la necesidad del país de disponer de una mano de obra calificada, el segundo plan quinquenal (correspondiente al período 1962-1967) dio prioridad a la enseñanza secundaria, técnica y superior. En este plan, se incrementó la parte del presupuesto nacional dedicada a servicios sociales al 11,2%, con 1.759 millones de afganis asignados para educación. El tercer plan quinquenal (correspondiente al período 1968-1973) prestó particular atención al mejoramiento cualitativo de la formación del

personal docente y reflejó el compromiso de lograr una expansión equilibrada de la educación en todos los niveles. Esta vez, se asignó a servicios sociales el 16,7% del presupuesto total de la nación, con más de 3.000 millones de afganis asignados para educación. Aunque la educación primaria se amplió como resultado de estos planes de desarrollo, fue la enseñanza secundaria la que alcanzó el crecimiento más rápido como resultado de la demanda pública, especialmente en las provincias.

A raíz del golpe de Estado de 1973, a raíz del cual Afganistán se transformó en una república y Mohammad Daoud (ex Primer Ministro y primo del Rey Zaher) pasó a ser jefe del Estado, Afganistán puso en marcha un plan de desarrollo económico y social de siete años (correspondiente al período 1976-1983). Su objetivo era acelerar el crecimiento económico mediante el desarrollo industrial y la modernización de la agricultura. Esto entrañó una concentración en el desarrollo de los recursos humanos, especialmente mediante la enseñanza técnica y profesional. Este plan, interrumpido por la revolución de 1978 y sus secuelas, preveía una inversión total de 10.500 millones de afganis en servicios sociales, con 3.500 millones de afganis asignados a la educación.

La educación femenina

Una tendencia en algunas regiones de Afganistán en favor de la educación tradicional de las muchachas impidió el aumento de la matrícula femenina en las escuelas estatales. En 1932 se estableció en Kabul la primera escuela secundaria para muchachas y en 1941 se creó en Kandahar la primera escuela provincial para muchachas. En esa época había 900 estudiantes matriculadas en escuelas públicas afganas; en 1970, esta cifra había aumentado a 92.500, 14% de los estudiantes afganos. Estos estudiantes asistían a 231 escuelas de aldea, 166 escuelas primarias urbanas, 46 escuelas intermedias y 16 escuelas secundarias. Además, 1.860 alumnos estaban matriculados en instituciones de enseñanza profesional, docente y superior.

A finales de los años cincuenta, las escuelas primarias del país pasaron a ser mixtas; las escuelas secundarias siguieron estando separadas por sexo. En 1947 se estableció en la Universidad de Kabul una facultad femenina, con departamentos tanto científicos como literarios. En 1958, como parte del proceso de modernización, el Gobierno Daoud promulgó medidas que tendían a facilitar gradualmente la participación de las mujeres en la vida social, económica y cultural afgana. Esto produjo un cambio educativo importante para la población femenina. En 1960 los diversos departamentos de esa facultad se integraron en las facultades correspondientes de la universidad y se instituyó la educación mixta en la enseñanza superior. En la década siguiente varias mujeres afganas fueron elegidas parlamentarias y pasaron a ocupar puestos gubernamentales. Un mayor número de estudiantes del sexo femenino optó por la enseñanza como profesión y contribuyó a la expansión de la educación en el país. En los dos decenios siguientes se produjo un aumento constante en la educación de las muchachas y mujeres afganas. Pero ese avance se detuvo debido a políticas conservadoras con respecto a la educación de la mujer apli-

cadadas por el gobierno de los mujahiddin (resistencia islámica) en el decenio de 1990. Estas políticas resultaron restrictivas no sólo con respecto a los progresos de los decenios anteriores, sino también en comparación con los logrados en otros países musulmanes. La escolaridad de las muchachas, particularmente en las comunidades rurales, se vio gravemente afectada. En 1995, los talibanes (estudiantes religiosos pastunes) empezaron a cerrar todas las escuelas femeninas en las zonas sometidas a su control.

Pérdidas educativas

Junto con sus agentes en el ejército, dos partidos comunistas afganos derrocaron al Gobierno en el golpe de Estado de abril de 1978 y la República de Afganistán pasó a llamarse República Democrática de Afganistán. La mayoría de la población afgana, constituida por musulmanes devotos, se opuso firmemente a la formación de un gobierno comunista que amenazaba a sus tradiciones y valores. Bajo la dirección de diversos grupos de mujahiddin, la resistencia afgana siguió luchando en los diez años siguientes al golpe de Estado. La intervención soviética directa en apoyo del Gobierno comunista comenzó en diciembre de 1979, pero diez años después, con arreglo a un acuerdo patrocinado por las Naciones Unidas, las fuerzas soviéticas se retiraron de Afganistán. El Gobierno cayó tres años más tarde.

El Gobierno comunista de Kabul consideraba la educación como un instrumento importante para promover la transformación económica y social de Afganistán. Sus políticas educativas, adoptadas en 1980 con la ayuda de asesores soviéticos, tenían por finalidad promover la alfabetización y la educación básica y desarrollar la formación profesional y la enseñanza superior. El Gobierno comunista insistió asimismo en la utilización de idiomas distintos del pastún y del dari como instrumento de instrucción para las minorías étnicas que preferían sus propios idiomas a los dominantes; la enseñanza de idiomas extranjeros se concentró especialmente en facilitar el aprendizaje del ruso. Estas medidas destinadas a promover la educación obtuvieron escaso éxito, en gran parte debido a que la mayoría de los afganos se resistían a la ideología comunista y a la dominación extranjera con las que estaban asociadas.

Paralelamente a todos los demás aspectos de la sociedad afgana, la educación se resintió enormemente durante la década plagada de conflictos que siguió a la toma del poder comunista. Unos seis millones de personas (de una población de aproximadamente 16 millones) huyó de los combates en Afganistán y se refugió en los países vecinos, principalmente en Pakistán y en la República Islámica del Irán. Más de un millón de personas murieron en la guerra y gran parte de la infraestructura social y económica básica, incluyendo casi los dos tercios de las escuelas, la mayoría de ellas situadas fuera de las zonas urbanas, quedó destruida. En 1985 la matrícula en todas las instituciones docentes de Afganistán se había reducido de más de un millón en 1979 a unos 700.000 estudiantes.

A partir de 1992 el nuevo Gobierno islámico (el Gobierno de los mujahiddin) dio una alta prioridad al establecimiento de la seguridad y a la consolidación

de las instituciones estatales. El Gobierno afrontó la enorme tarea de instituir un sistema educativo nacional con recursos muy reducidos. Los programas y las estructuras que reflejaban la ideología y las prácticas comunistas fueron desmantelados y se dio prioridad al desarrollo de una educación más tradicional, prestándose atención al mejoramiento de la enseñanza básica de los niños y jóvenes en las escuelas primarias y los centros comunitarios. No había un programa de enseñanza nacional unificado y la educación religiosa pasó a constituir una parte importante de la educación en todo el país. En las zonas rurales y en las partes conservadoras del país, las muchachas y los muchachos no disfrutaban de una igualdad de posibilidades de educación. Como resultado de las rivalidades entre los dirigentes mujahiddin y de la violencia que se extendió a todo el decenio de 1990, en la que tomaron parte los talibanes, las instituciones docentes de los centros urbanos resultaron también dañadas.

Programas y estructuras de educación moderna

LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y LA ALFABETIZACION DE ADULTOS

Estudios realizados durante el decenio de 1960 preveían que Afganistán podría alcanzar la educación primaria universal para finales de siglo. Sin embargo, la guerra que asoló al país durante las dos décadas finales del siglo XX y las restricciones técnicas, financieras y personales resultantes han hecho que esas estimaciones resultaran poco realistas.

En 1975, el 24% de la población en edad escolar obligatoria del país – 789.000 estudiantes, el 30% de los cuales eran muchachas – estaban matriculados en las escuelas primarias. Durante los años sesenta y setenta la matrícula en las escuelas primarias de Afganistán aumentó a una tasa media anual del 3%, comparable a las de otros países asiáticos. No obstante, en los diez años siguientes se produjo una considerable reducción de las tasas de matrícula en la enseñanza primaria debido a la inestable situación política. En los años noventa, si bien se produjo cierta expansión de la enseñanza básica para los muchachos, las posibilidades de escolarización de las muchachas se redujeron drásticamente.

Los esfuerzos por resolver el grave problema del analfabetismo de adultos en Afganistán se remonta a 1906, año en el que un educador afgano elaboró un programa que incluía seis libros y un manual del maestro para enseñar a los adultos a leer. En 1950 se publicó *An adult literacy course* [Un curso de alfabetización de adultos], así como una publicación periódica para los adultos recién alfabetizados. En el decenio siguiente, el Ministerio de Educación, el Departamento de Desarrollo Rural, el Ministerio de Defensa y la Organización de Mujeres Afganas organizaron cursos de alfabetización. En los años sesenta se crearon nuevas estructuras nacionales para erradicar el analfabetismo y se realizaron proyectos experimentales en cooperación con la UNESCO y la FAO. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos la tasa de alfabetización no se modificó de manera significativa, en gran

parte a causa de: a) la carencia de los recursos técnicos y financieros necesarios para organizar una campaña eficaz de alfabetización de adultos; b) el aumento del número de analfabetos debido al crecimiento de la población y a la falta de escolaridad de aproximadamente el 75% de la población en edad escolar obligatoria.

Los programas de estudio y los libros de texto de la enseñanza primaria eran básicamente uniformes en todo el país, pero se autorizaba a las escuelas a adaptar el contenido de determinados conocimientos generales y científicos propios del contexto local. La estructura del sistema educativo se reformó en varias ocasiones durante el siglo xx. En 1930 la enseñanza primaria abarcaba cuatro años; en 1944, este periodo se amplió a seis años; en 1975 otra reforma amplió el ciclo a ocho años; en el decenio de 1980, el número de años que permanecía un estudiante en las escuelas primarias se redujo a cinco; en 1990 se añadió un año a la enseñanza primaria, volviéndose a un ciclo de seis años. A finales del siglo xx la enseñanza primaria se organizó de la siguiente manera:

- a) en las zonas urbanas y en las rurales densamente pobladas se establecieron escuelas primarias normales que abarcaban todos los niveles escolares de esta enseñanza, estando los tres primeros años a cargo de maestros de una clase única y los niveles superiores a cargo de profesores por materias en idiomas, estudios sociales, aritmética, ciencias y estudios profesionales;
- b) las escuelas de aldea, que abarcaban del primer al tercer nivel, se establecieron por primera vez en 1949 en zonas escasamente pobladas. Una escuela de aldea tenía diez niños como mínimo y estaba constituida por una clase de múltiples niveles a cargo de un maestro. Los niños en esas escuelas de aldea comunitarias y orientadas hacia el trabajo estudiaban religión, la lengua y la aritmética;
- c) las escuelas de las mezquitas y los hogares escolares tradicionales con una enseñanza privada seguían siendo importantes, especialmente en zonas en las que no existía una enseñanza oficial. Un estudiante que había asistido a una escuela de mezquita o a un hogar escolar tradicional podía ingresar en una escuela primaria o en una escuela religiosa oficial después de pasar un examen;
- d) en el decenio de 1990 se establecieron centros de enseñanza básica de aldea en cooperación con la UNESCO y con organizaciones no gubernamentales. Estos centros estaban destinados a vincular la enseñanza oficial y no oficial para jóvenes y adultos. En 2000 no existían centros de educación oficial que abordaran la alfabetización y la enseñanza de diversas técnicas, en 12 de las 29 provincias de Afganistán. Después del cierre de las escuelas de muchachas por los talibanes en 1996, los padres y las comunidades crearon varios hogares escolares para dar instrucción a las muchachas, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales.

ENSEÑANZA SECUNDARIA

Antes de 1950 había unos 3.000 estudiantes matriculados en 17 establecimientos de enseñanza secundaria de Afganistán. Seis establecimientos, dos de ellos para mucha-

chas, estaban en Kabul; tres, uno de ellos para muchachas, en Kandahar; dos, uno de ellos para muchachas, en Balkh; y otro en cada una de las ciudades siguientes: Herat, Laghman, Paktia, Parwan, Baghlan y Kundoz. En 1970 la matrícula total de estudiantes en los niveles diez a doce había aumentado a 25.910. Estos estudiantes seguían sus estudios en 133 escuelas secundarias, 16 de las cuales se destinaban a las muchachas. La tasa anual de crecimiento de la enseñanza secundaria durante los años sesenta y setenta fue superior al 20%. Para garantizar un desarrollo equilibrado de la enseñanza secundaria, se crearon varios internados. El número de internados de enseñanza general llegó a ser de 13 (nueve de enseñanza secundaria y cuatro de enseñanza primaria) con una matrícula total de 5.800 estudiantes. De esas escuelas, una se encontraba en Kabul para estudiantes afganos, otra para estudiantes de la tribu pastún y dos escuelas primarias para nómadas. Muchos de estos internados fueron suprimiéndose a principios de los años setenta debido a su costo elevado y los fondos correspondientes se utilizaron para el establecimiento de escuelas diurnas regulares en las provincias.

Las escuelas secundarias se dividieron en escuelas de nivel inferior (nivel medio) y de nivel superior (liceos). Para ingresar en los dos tipos de establecimientos los estudiantes tenían que completar el ciclo educativo precedente y aprobar un examen de ingreso. Al igual que las escuelas primarias, las escuelas secundarias fueron objeto de varias reformas en el siglo XX. En 1930 la enseñanza secundaria tenía una duración de ocho años, con cuatro años de escuela intermedia y cuatro años de liceo; en 1994 la enseñanza secundaria se redujo a seis años, con tres años en el ciclo intermedio y tres en el liceo; las reformas de 1975 redujeron la enseñanza secundaria a un total de cuatro años; en el decenio de 1980 se amplió a seis años de estudio, cuatro en un establecimiento intermedio y dos en un liceo; por último, en 1990, cuando se amplió de nuevo la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria se reorganizó en tres años de escuela intermedia y tres años de liceo.

Las escuelas medias impartían una enseñanza general en idiomas, estudios sociales, ciencias, matemáticas y religión. Los graduados ingresaban en los liceos o en las escuelas de formación profesional o normales. En el contexto de un programa de estudios de las escuelas medias uniforme, durante el decenio de 1960 se realizaron algunos experimentos pedagógicos y se incorporaron innovaciones en varias de las materias. Y dos escuelas secundarias de Kabul que recibieron asistencia técnica (para instalaciones físicas, equipo y la enseñanza de idiomas extranjeros, ciencias y matemáticas) de Alemania y Francia pudieron experimentar nuevos métodos y una nueva organización de la enseñanza. Los estudiantes de las escuelas medias recibieron apoyo para contar por lo menos con instalaciones de laboratorio sencillas y estudiar un idioma extranjero. En general este idioma era el inglés, aunque también se enseñaban alemán y francés en determinadas escuelas de Kabul, y durante el período comunista se enseñó el ruso.

El programa de estudios de la escuela secundaria superior, o liceo, comprendía cursos superiores de idiomas, estudios sociales, ciencias y matemáticas, con el objetivo de preparar a los estudiantes para la enseñanza superior. Aparte de dos secciones en determinados liceos (en ciencias naturales y estudios sociales y literatura),

los estudiantes no tenían asignaturas optativas. Las normas nacionales exigían la existencia de un laboratorio en cada liceo, pese a lo cual no todos los establecimientos disponían de las instalaciones necesarias y de un personal docente capacitado. En 1970 se creó un centro de ciencias para la creación de equipo de laboratorio y la formación en el servicio de profesores de ciencias y supervisores. La única diferencia digna de mención entre el programa de estudios de los muchachos y las muchachas era la existencia de uno o dos períodos por semana de economía doméstica en las escuelas para muchachas.

Estos establecimientos de enseñanza secundaria organizaban abundantes actividades extracurriculares. Los estudiantes participaban en deportes, en reuniones literarias, en obras teatrales y practicaban la música. Tenían también la posibilidad de participar en sociedades de exploradores de ambos sexos y en otras organizadas por la Media Luna Roja. Se celebraban días de fiesta y aniversarios como el Día de la Madre, el Día del Maestro, el Día de las Naciones Unidas, la Semana de la Media Luna Roja, así como festividades religiosas y nacionales mediante la celebración de conferencias, la representación de obras teatrales y la publicación de artículos en el diario escolar. Los propios estudiantes participaban en la organización y a menudo financiación de esas actividades.

ENSEÑANZA TÉCNICA Y PROFESIONAL.

Las escuelas profesionales modernas se crearon en Afganistán después de la Segunda Guerra Mundial. La primera escuela técnica, agrícola y comercial se estableció en Kabul. La primera escuela de trabajos manuales se estableció en 1923; la escuela mecánica en 1937; la escuela agrícola en 1944; la escuela comercial en 1948; las escuelas técnicas en 1951; la escuela profesional Belqis para muchachas en 1959; la escuela de administración pública en 1959; y la escuela de administración hotelera en 1963. Las primeras escuelas profesionales provinciales se establecieron en el período 1956-1961, en el marco del primer plan quinquenal de desarrollo. Se crearon escuelas mecánicas en Kandahar y Khost y una escuela de trabajos manuales en Farah. En los decenios de 1960 y 1970, se impulsó la enseñanza técnica y profesional para capacitar a los trabajadores calificados y técnicos que se requerían para el desarrollo económico. En 1978 había 24 escuelas profesionales con una matrícula de unos 6.000 estudiantes, de los cuales 650 eran mujeres, administradas por el Ministerio de Educación. Había siete escuelas mecánicas/técnicas, siete escuelas agrícolas, cuatro escuelas de artes y oficios y seis escuelas de administración empresarial. Además, varios otros ministerios y organismos organizaban programas de capacitación para su personal técnico. El Ministerio de Educación era el encargado de aprobar los programas de estudio y la certificación de todas las escuelas y centros profesionales del país.

Varios factores influyeron en la calidad y eficiencia de la formación profesional en Afganistán. En primer lugar, el país no contaba con ninguna base industrial importante para aportar el entorno y la estructura adecuadas para el desarrollo de la formación profesional. La economía se basaba en la agricultura, que funcionaba de

forma tradicional con escasa tecnología moderna. En segundo lugar, las escuelas de formación profesional no tenían el prestigio social deseado y, en consecuencia, atraían a los estudiantes que no podían seguir sus estudios en los establecimientos de enseñanza secundaria general. En tercer lugar, los programas de capacitación técnica y profesional solían ser terminales y sólo los pocos graduados que habían completado también un nivel equivalente de la enseñanza secundaria general podían pasar a la enseñanza superior en sus esferas especializadas. Por último, el capital inicial y los gastos de funcionamiento de la formación profesional eran elevados porque la mayor parte de los materiales y del equipo se habían importado y, por lo menos al principio, se necesitaban expertos y profesores extranjeros, facilitados principalmente con cargo a programas bilaterales de asistencia técnica. Incluso después de que ciudadanos afganos capacitados sustituyeran a muchos de los profesores extranjeros, la maquinaria, el equipo y los materiales se seguían importando.

La enseñanza técnica y profesional se organizó en el nivel secundario inferior para la capacitación de trabajadores especializados y en el nivel de la enseñanza superior para la formación de técnicos. En 1970 se elevó el nivel de las escuelas profesionales para admitir a estudiantes con nueve años de enseñanza general y la capacitación de técnicos incluía uno o dos años de enseñanza postsecundaria. La mayor parte de la instrucción se llevaba a cabo en talleres de producción o en granjas experimentales relacionadas con instituciones docentes. Como la mayor parte de las escuelas técnicas y profesionales se crearon con asistencia técnica bilateral, los programas de estudios y la organización de la formación estaban influidos por la experiencia del país donante. Como resultado de ello, las escuelas mecánicas y de oficios hacían hincapié en la formación práctica, siguiendo el modelo alemán de formación profesional. El Instituto Afgano de Tecnología, establecimiento de nivel secundario, se creó fundándose en la enseñanza técnica estadounidense. La organización de la formación en las escuelas técnicas era una adaptación del programa de estudios ruso. Se procuró mantener unas normas comunes y un programa de estudios básico que incluía elementos adecuados de la enseñanza general, entre ellos un idioma extranjero. Los profesores recibían formación en un instituto de capacitación técnica del personal docente de Kabul o en las universidades. Muchos profesores afganos adquirieron una formación complementaria en el extranjero.

FORMACION DEL PERSONAL DOCENTE

La primera escuela normal se creó en Kabul en 1923 y en ella fueron admitidos unos cien jóvenes con un nivel equivalente al de la enseñanza primaria. Se graduaron cuatro años más tarde como maestros. En los años cincuenta se prestó especial atención a la formación del personal docente y en 1956 se crearon tres nuevas escuelas normales en las provincias (Herat, Kandahar y Nangarhar). El Instituto de Educación y la Facultad de Educación se crearon en cooperación con la Universidad de Columbia en 1955 y 1962, respectivamente. A mediados de los años sesenta se establecieron nuevas instituciones y programas, entre ellos la Academia de Formación de Personal Docente y el Instituto Superior del Profesorado en cooperación con la

UNESCO, el PNUD y el UNICEF. En 1967 se estableció el Departamento de Formación Docente para supervisar y promover a todas las instituciones y programas de formación del personal docente no universitario.

La enseñanza ha sido siempre una profesión respetada en la sociedad afgana. En las aldeas se espera de los maestros y profesores, que son tratados como dirigentes de la comunidad, que impongan normas morales y éticas. Las nuevas instituciones de formación del personal docente suelen atraer a estudiantes de un buen nivel de instrucción (medio o superior). Con la expansión de la educación en el decenio de 1950, el Gobierno adoptó varias medidas para promover y alentar a la profesión docente. Los profesores eran funcionarios públicos que disfrutaban de seguridad en el empleo y de otras condiciones de empleo favorables. Los sueldos del personal docente eran hasta un 25% superiores a los de otros funcionarios públicos de igual rango en otras ramas de la función pública. Seis años de enseñanza, a sueldo completo, podían sustituir uno o dos años de servicio militar obligatorio. Para honrar a la profesión docente se había designado oficialmente un día del maestro, que se celebraba todos los años. Se creó una medalla del maestro para premiar méritos y largos años de servicio que se otorgaba a profesores elegidos. Se creó un fondo especial de la profesión docente para ayudar a los maestros y profesores necesitados por medio de pequeños préstamos sin interés.

La formación del personal docente se organizó y adaptó a la situación afgana. Evolucionó con el aumento de los conocimientos especializados así como con la disponibilidad de recursos humanos y materiales. En 1975 existían 27 escuelas e instituciones de formación de personal docente, con capacidad para acoger a 6.000 estudiantes. Se contaba con ocho escuelas normales básicas, cinco institutos superiores para personal docente de nivel postsecundario, cuatro instituciones de nivel universitario, ocho escuelas de teología, una escuela de artes y oficios y una escuela de educación física. La formación del personal docente estaba estructurada como sigue:

- A los maestros de enseñanza primaria se les daba formación en escuelas normales básicas, que comprendían de diez a doce niveles. Los graduados de la enseñanza secundaria tenían asimismo la opción de un año de formación profesional para pasar a ser profesores.
- Con el fin de formar un personal docente para algunas zonas remotas que tenían escasez de profesores, en 1962 se lanzó un proyecto urgente de formación de personal docente mediante el cual graduados de las escuelas medias recibieron un año de formación docente profesional. De este modo, más de 5.000 maestros fueron formados entre 1962 y 1970.
- En 1964 se estableció en Kabul el Instituto Superior del Personal Docente, que constaba de 13 y 14 niveles para dar formación a profesores de las escuelas medias. En 1975 se habían establecido en las provincias otros cuatro de esos institutos que acogían anualmente a 400 estudiantes.
- Los profesores de la enseñanza secundaria superior recibieron formación en las facultades universitarias adecuadas, especializándose en disciplinas como los idiomas nacionales, los idiomas extranjeros, ciencias y matemáticas, o historia y geografía.

- La Facultad de Estudios Teológicos y varias escuelas teológicas secundarias de Kabul y las provincias impartían formación a profesores de religión, árabe y ética.
- En 1964 se creó la Academia de Formación del Personal Docente para proporcionar una capacitación de postgrado a profesores experimentados que se destinaba a instituciones de formación de personal docente recién establecidas.
- El Instituto de Educación impartía formación en el servicio a profesores que necesitaban desarrollar su competencia en enseñanza general o capacitación profesional. Los cursos del Instituto se organizaban durante las vacaciones escolares del verano y el invierno. Entre 1955 y 1966 más de 6.000 profesores se beneficiaron de estos cursos y obtuvieron las calificaciones necesarias. En 1967 la formación de personal docente en el servicio se encomendó a los institutos de formación de personal docente.

EDUCACION SUPERIOR

En Afganistán la educación superior moderna comenzó con el establecimiento de la Facultad de Medicina en Kabul en 1932, seguida de la Facultad de Derecho en 1938, la Facultad de Ciencias en 1942 y la Facultad de Letras en 1944. En 1946 estas facultades se agruparon en la Universidad de Kabul. La Facultad de Teología y Estudios Islámicos se estableció en 1951. Con el lanzamiento del primer plan de desarrollo económico quinquenal en 1956, se construyeron nuevas instalaciones, entre ellas una biblioteca central, un edificio para la administración universitaria e instalaciones residenciales. En 1957 se incorporó a la Universidad de Kabul la Facultad de Economía; en 1959, la Facultad de Farmacia; en 1962, la Facultad de Educación, y en 1967 el Instituto Politécnico. En 1963 se creó la Facultad de Medicina de la Universidad de Nangarhar. En los años sesenta el Ministerio de Educación estableció varias otras instituciones de enseñanza superior, con inclusión de institutos de formación de personal docente y del Instituto de Gestión Industrial, que se inauguró en 1962. Se crearon universidades en Balkh (1986), Herat (1988) y Kandahar (1991).

La Universidad de Kabul siguió estando a cargo del Ministerio de Educación, pero su administración se encomendó a un rector de la universidad, un decano para cada facultad y un claustro académico. Según la Constitución de las Universidades de Afganistán, promulgada en 1968, todos los asuntos de política general relacionados con el desarrollo de cada universidad se encomendaban a la junta directiva (presidida por el Ministro de Educación) y al claustro académico, presidido por el presidente de la universidad. En 1977 el Gobierno propuso la creación de un ministerio de educación superior.

En 1975 se habían matriculado en instituciones de enseñanza superior de Afganistán 12.260 estudiantes, de los cuales 1.680 eran mujeres. Había 1.100 funcionarios académicos, entre ellos 64 mujeres. Según una encuesta de las instituciones de enseñanza superior afganas, en 1995 en seis universidades del país había un total

de 10.700 estudiantes matriculados. Sin embargo, estas instituciones no disponían de instalaciones básicas adecuadas y carecían de personal calificado. Los problemas de seguridad constantes obstaculizaban su funcionamiento eficaz.

Para velar por la calidad de la enseñanza superior afgana, especialmente en las esferas científicas, la Universidad de Kabul estableció relaciones y unos planes de cooperación técnica con varias universidades extranjeras en los años sesenta. La Facultad de Medicina y la Facultad de Farmacia cooperaron con las facultades correspondientes de la Universidad de Lyon y la Facultad de Derecho estableció una cooperación e intercambios académicos con la Universidad de París. La Facultad de Ciencias tenía relaciones con la Universidad de Bonn y la Facultad de Economía cooperaba con la Universidad de Colonia. La Facultad de Ingeniería y la Facultad de Agricultura establecieron estrechos lazos con diversas universidades de los Estados Unidos; la Universidad de Columbia contribuyó a la creación del Instituto de Educación y de la Facultad de Educación, que más tarde, en los años setenta, obtuvo respaldo de la Universidad de Nebraska. El Instituto Politécnico, que se creó con la cooperación técnica de la ex Unión Soviética, colaboró estrechamente con instituciones competentes de enseñanza superior de ese país. Estos acuerdos proporcionaron asistencia para el establecimiento de programas y la elaboración de materiales pedagógicos, el intercambio de funcionarios académicos, la organización de proyectos de investigación conjuntos, la formación de especialistas afganos y el suministro de equipo de laboratorio y de talleres.

La elaboración de libros de texto en los idiomas afganos, especialmente en los campos científico y tecnológico, fue un importante objetivo universitario y un requisito imprescindible para la expansión de la enseñanza superior en Afganistán. En 1968, académicos afganos habían elaborado 170 libros de texto y guías del profesor para estudiantes de medicina; 44 para estudios en el campo científico; 96 para estudios de derecho y de economía; y 40 para estudios en la esfera de las artes y humanidades. Como materiales de consulta, se sacaron a la luz varias publicaciones periódicas: *Pashtani Tebi Mojala* (revista médica), *Science Journal*, *Science and Technology* (revista agrícola), *Iqtasad Sailani Mojala* (revista de educación), el *Geography Journal*, y *Mojala Adab* y *Mojala Wajma* (revistas de letras y humanidades). La Universidad de Kabul disponía de una biblioteca central moderna y bien equipada, establecida en 1963. La biblioteca central contaba con un acervo de 80.000 libros de consulta, 75% de los cuales en idiomas occidentales.

La Universidad de Kabul no contaba con programas importantes para graduados; las actividades de investigación realizadas bajo sus auspicios reflejaban las necesidades de capacitación y los intereses del personal académico. La universidad ofrecía doctorados en medicina y un grado equivalente al de licenciatura en letras o en ciencias, que se otorgaba a los estudiantes que completaban con éxito cuatro o cinco cursos de enseñanza postsecundaria. En educación y literatura existía un número reducido de opciones de postgrado. La universidad ofrecía incentivos morales y materiales para contratar a catedráticos calificados y promover las investigaciones y las publicaciones. Para estimular la investigación científica aplicada, en 1960 se estableció un laboratorio de investigación con la asistencia técni-

ca de la Fundación Asia con sede en los Estados Unidos. En 1964, la universidad creó un centro de investigación encargado de la promoción y coordinación de la investigación científica. A una junta de investigación establecida en 1967 le incumbía la función de examinar las solicitudes de apoyo financiero y técnico. A finales de los años sesenta, miembros de las diversas facultades realizaron unos veinte proyectos de investigación científica. Además de las facultades y los departamentos universitarios pertinentes, dos órganos autónomos, Pashto Tolana y la Sociedad Histórica Afgana, organizaron y promovieron investigaciones y publicaciones en la esfera de los idiomas, la literatura y la historia afganos.

Expansión de la educación

A pesar de las restricciones sociales y económicas, en la segunda mitad del siglo xx Afganistán avanzó hacia el establecimiento de un sistema educativo moderno. Entre 1950 y 1978 la matrícula total de estudiantes aumentó en más de diez veces, pasando de 96.000 a 1.037.800. Había 6.000 estudiantes en 18 escuelas técnicas y profesionales; 5.400 estudiantes en 16 instituciones de formación de personal docente; y 16.000 estudiantes en instituciones de enseñanza superior. Esta expansión resultó posible gracias a la paz y la estabilidad que imperaron dentro y fuera de Afganistán durante este período, y a la mayor sensibilidad de la población al valor de la educación moderna, que motivó un aumento de la demanda de educación. No obstante, esta expansión de la educación se debió también a las políticas nacionales concebidas para promover el desarrollo social y económico, a un clima internacional favorable a la cooperación bilateral y multilateral en proyectos de desarrollo, con inclusión de los relacionados con la educación, y a la consideración de la educación como un derecho humano por las Naciones Unidas y la UNESCO.

En los decenios de 1960 y 1970 en un número mucho mayor de emplazamientos geográficos los afganos dispusieron de servicios docentes. No es sorprendente que gran parte del desarrollo educativo anterior se produjera en Kabul y en varios otros centros urbanos. Aunque en Kabul vivían en 1960 menos del 5% de los afganos, el 21% de todos los estudiantes del país estaban matriculados en instituciones educativas de la capital; diez años más tarde, debido a la expansión de la educación en las provincias, sólo el 14% de los estudiantes estudiaban en la capital.

El idioma de instrucción (pasto o dari) y la promoción de la educación femenina fueron otras consideraciones que favorecieron el desarrollo equitativo de la educación. Según las estadísticas del Ministerio de Educación correspondientes a 1967, el 39,1% de los estudiantes estaban matriculados en escuelas primarias en las que el pasto era el idioma de instrucción y el 60,1% de los estudiantes estaban matriculados en escuelas en las que el idioma de instrucción era el dari. Las niñas representaban el 5,3% del estudiantado de las escuelas en las que el pasto era el idioma de instrucción y el 20% del alumnado de las escuelas en las que se enseñaba en dari. En el decenio de 1980 la guerra provocó la disminución del porcentaje de estudiantes de ambos sexos matriculados en las escuelas primarias y secundarias. Después de 1995, las políticas discriminatorias de la educación nacional contribu-

yeron también a una reducción de las posibilidades de educación de las muchachas y las mujeres. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas informó en febrero de 2000 que el sector de la educación en Afganistán se caracterizaba por “limitados recursos humanos y financieros, la falta de una política educativa nacional y de programas de estudio para la educación primaria y secundaria y la incapacidad de las autoridades para rehabilitar los edificios e instalaciones escolares destruidos”. Un reciente estudio de la UNESCO sobre la educación básica en Afganistán indicaba que en 1999 había 875.000 estudiantes, de los cuales 64.100 mujeres, en 3.100 escuelas y centros de educación básica no oficiales con 26.385 maestros, 2.565 de los cuales eran mujeres. La tasa media de matrícula de los niños en edad de seguir la enseñanza obligatoria (7 a 12 años) era del 29,4% (52,6% de los muchachos y 4,5% de las muchachas), de una población estimada en 25 millones de habitantes. Entre el 20% y el 30% de la población de 15 o más años de edad es analfabeta al comienzo del presente siglo y del tercer milenio. El estudio de la UNESCO llegaba a la conclusión verosímil de que una demanda fuerte y cada vez mayor de educación moderna tanto con respecto a los muchachos como a las muchachas y la voluntad de la comunidad en participar eran trascendentales para el futuro de la educación afgana.

Conclusión: dos decenios de conflicto

Durante el decenio de 1980 Afganistán sufrió grandes pérdidas humanas y materiales y experimentó una considerable modificación demográfica. En 1993, según un análisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la guerra había causado la muerte de “al menos un millón de personas, mutilado e incapacitado a muchas más, creado un ejército de huérfanos y viudas, y convertido a la mitad de la población en personas desplazadas en el interior del país, además de seis millones fuera del país”. El conflicto constante de los años noventa produjo más destrucción y desplazamientos. A finales del siglo XX seguía habiendo 2,6 millones de refugiados afganos en la República Islámica del Irán y el Pakistán; varios cientos de miles de afganos vivían en Europa, los Estados Unidos y otras partes del mundo.

Durante los dos últimos decenios del siglo, gran parte de las estructuras educativas de Afganistán quedaron destruidas y el país carecía de un plan de estudios y de un sistema educativo nacional unificados. La mayoría de los afganos instruidos, entre ellos los catedráticos universitarios, los médicos, los ingenieros y otros profesionales abandonaron el país en el decenio de 1980. En 1999, sólo alrededor del 30% de los niños afganos estaban matriculados en las escuelas primarias. El porcentaje de muchachas matriculadas en instituciones docentes afganas se vio reducido drásticamente durante el decenio de 1990. A falta de un sistema educativo nacional, las organizaciones no gubernamentales internacionales y afganas han contribuido a proporcionar cierta información básica a los niños afganos, particularmente en las zonas rurales, con el apoyo de las comunidades locales.

Aparte de la profunda repercusión sobre la evolución social, cultural y polí-

tica del país, los niños y jóvenes afganos han sufrido mucho como resultado de la violencia que ha devastado al país durante los dos últimos decenios. Los nacidos en los últimos veinte años en Afganistán y en los campos de refugiados del Pakistán y de la República Islámica del Irán – por lo menos los que han tenido suficiente suerte para sobrevivir – se han enfrentado a enormes sufrimientos y privaciones. La inmensa mayoría de esos jóvenes y niños carecían de alimentos y de vivienda adecuados, y naturalmente de acceso a la enseñanza. Algunos han asistido a escuelas organizadas por diferentes autoridades y organizaciones afganas y extranjeras. Los programas de estudio de esas escuelas eran variables en calidad y alcance, y no se han basado en una visión nacional unificada de la sociedad y la cultura afganas. Las escuelas administradas por los *mujahiddin* dentro de Afganistán y en los campamentos de refugiados imparten una educación tradicional y religiosa, como reacción a la ideología comunista. Muchos adolescentes afganos han asistido asimismo a escuelas religiosas en el Pakistán. Desde los años ochenta, la mayoría de los jóvenes afganos se han criado en un contexto de guerra y conflicto ideológico. El conflicto étnico del decenio de 1990 ha dividido aún más a la sociedad afgana. El mayor reto para el futuro es la elaboración de una política educativa nacional con programas docentes modernos que fomenten la cohesión de la sociedad afgana y promuevan una cultura de paz.

Nota

1. A título indicativo, actualmente (comienzos de 2002), 1 dólar de los Estados Unidos equivale a 4750 afganis.

Referencias

- Afganistán. Departamento de Planificación, Ministerio de Educación. 1968. *Education in Afghanistan during the last fifty years* [La enseñanza en Afganistán durante los últimos 50 años]. 2 vols. Kabul, Ministerio de Educación.
- . Ministerio de Educación. 1968. *The constitution of universities in Afghanistan* [La constitución de las universidades en Afganistán]. Kabul, Ministerio de Educación.
- . Ministerio de Planificación. *Seven-year economic and social development plan (1976-1983)* [Plan de desarrollo económico y social septenal (1976-1983)]. Kabul.
- Allen, C. J. 1991. *Education sector review for Afghanistan* [Examen del sector de la educación en Afganistán]. París, PNUD/UNESCO.
- Amitié franco-afghane. 1996. L'enseignement aujourd'hui [La enseñanza en la actualidad]. *Les nouvelles d'Afghanistan* (París), n° 71.
- Conferencia Regional Árabe sobre la Educación para Todos, El Cairo, enero de 2000. *Education for all 2000. Assessment for Afghanistan* [La educación para todos en 2000. Evaluación de Afganistán]. París, PNUD/UNESCO.
- Conferencia Regional de Ministros de Educación, quinta reunión, Bangkok, 1985. *Country report from the Democratic Republic of Afghanistan* [Informe nacional de la República Democrática de Afganistán]. Bangkok, UNESCO.
- Naciones Unidas. 2000. *United Nations statistical yearbook* [Anuario estadístico de las Naciones Unidas]. Vol. 44. Nueva York.

- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. 2000. *Situation of human rights in Afghanistan* [La situación de los derechos humanos en Afganistán]. Nueva York.
- Ness, I.; Ciment, J. 1999. *The encyclopedia of global population and demographics* [La enciclopedia de la población mundial y la demografía]. Chicago, Illinois, Fitzroy Dearborn.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1993. *Afghanistan rehabilitation strategy* [Estrategia de rehabilitación de Afganistán]. Kabul, PNUD.
- Samady, S. R. 1971. *The state of education in Afghanistan* [El estado de la educación en Afganistán]. Kabul, Ministerio de Educación.
- . 2000. *Education and Afghan society: twentieth century and beyond* [La educación y la sociedad afgana: el siglo xx y más allá]. París.
- UNESCO. 1960-1999. *UNESCO statistical yearbook* [Anuario estadístico de la UNESCO]. París, UNESCO.

LA EDUCACION,
LA ESPERANZA Y
LOS NIÑOS DE AFGANISTAN

Max Grantham

“¿Qué pinto yo en este país?” me preguntaba a mí mismo en ese momento como ya lo había hecho en muchas ocasiones en las pocas semanas que llevaba aquí, desde que llegué para vivir y trabajar con los refugiados afganos de Peshawar. Desde luego, era muy diferente de mi casa rural del norte de Devon, Inglaterra, o del paraíso caribeño de Belize, donde había pasado los tres años anteriores. Sentados frente a mí en una tienda del ACNUR había tres hombres y cinco niños afganos que habían llegado apenas cinco días antes, huyendo de los estragos y la represión del régimen talibán en su país.

Pero sus ojos lo decían todo. Unos ojos muy abiertos, sin pestañear, temerosos y a la vez orgullosos, pero sobre todo, hambrientos: hambrientos de comida, de protección, de aprender y de vivir. Lo que tenía para ofrecerles eran algunos conocimientos sobre cómo hacerles llegar una educación básica para niños afganos por medio de un programa radiofónico de la BBC. Esta tarea iba a revelarse tan apasionante como urgente y extraña, igual que la escena que se estaba desarrollando ante mí.

Ese campo de refugiados iba a experimentar una rápida expansión, a juzgar

Versión original: inglés

Max Grantham (Reino Unido)

Tras haber empezado como mecánico en la construcción aeronáutica y haber trabajado muchos años en la industria, se licenció en Pedagogía (Hons) en 1977 y ejerció la docencia en diversas escuelas primarias. Siendo director adjunto, se retiró en 1997 para dedicarse al voluntariado, primero en Belize y más tarde en Peshawar, para el Servicio Mundial de la BBC como asesor pedagógico del Programa de Educación Radiofónica para los Niños Afganos (REACH). Es un hombre con múltiples intereses que ha dedicado su vida a trabajar para la infancia, sobre todo con los escultistas más jóvenes.

por lo que yo había visto en otros campos. Las tiendas serían reemplazadas por casas más estables de adobe o ladrillos, fabricados *in situ*; un nuevo pueblo o aldea iba a surgir, literalmente, del suelo. Los afganos son trabajadores, orgullosos y amantes de la independencia. En poco tiempo, habría pozos, panaderías, una mezquita, tiendas y, por supuesto, una escuela en la que, apenas estuviera en condiciones, los niños recibirían algún tipo de educación formal de manera que, en su huida, no sólo iban a adquirir libertad, sino también formación. De vuelta a Afganistán, la mayoría de estos niños refugiados no podrían ir a la escuela.

Así pues, la verdadera preocupación, hace un año, era que los niños que permanecían en Afganistán no tenían la posibilidad de ir a estudiar a ningún sitio ni tampoco de aprender de nadie fuera de su familia inmediata o de su aldea, y casi ni esto. La vida se había vuelto muy difícil dentro del país, con los combates, la sequía, la hambruna y después las inundaciones, y todo eso con una infraestructura y una ayuda social mínimas.

El plan era que los programas radiofónicos se emitieran en todo Afganistán y en los campos de refugiados de Pakistán e Irán. Ante la falta de educación formal, no tenía ninguna importancia competir con un sistema que se pudiera implantar en el futuro, ni tenía sentido impedir o retrasar la formación de las instituciones correspondientes. El aprendizaje tenía que ser “para la vida”, activo y pertinente – unos conocimientos básicos que permitieran a los niños pensar por sí mismos, resolver problemas y realizar investigación básica en sus propios entornos.

Por fin, se elaboraron cinco programas: tres radiofónicos, *Stories for living* [Historias para vivir], *Faces and places* [Rostros y lugares], y *Curtain of secrets* [Cortina de secretos], y dos revistas – una para los mayores y otra para los más pequeños. Cada programa o segmento de programa tiene uno o varios objetivos y trata de conseguir que el oyente se involucre en actividades destinadas a favorecer esos objetivos una vez acabado el programa o el segmento del mismo, y a divertir a los oyentes y despertar su entusiasmo. Su elaboración fue, desde luego, un reto, pero yo sabía que era posible despertar el interés de los niños afganos, pues ya conocía su afán por aprender y su capacidad de concentración.

Existía también un precedente importante. Ya en 1993, se había emitido un serial radiofónico “*New home, new life*” [Casa nueva, vida nueva], para los oyentes de Afganistán. La acción transcurría en Bar Killi, una aldea imaginaria en la que la población vivía de forma muy parecida a la realidad, con problemas de minas, enfrentamientos sangrientos entre clanes, matrimonios forzosos y adicción al opio. Durante el período de guerra civil posterior a la invasión rusa y la ulterior toma del poder por los talibán, el programa tuvo un éxito enorme, debido a la privación de educación en que vivían los afganos – que ya habían demostrado estar sedientos de noticias. Gran parte de la población afgana conocía ya el Servicio Mundial de la BBC y confiaba en él, por lo que no es extraño que el nuevo programa de la BBC tuviera un éxito inmediato.

Los programas infantiles de *Our world, our future* [Nuestro mundo, nuestro futuro] eran más ambiciosos en cuanto a variedad, alcance y tipo de enseñanza, pero se tuvieron muy en cuenta las enseñanzas sacadas del serial. El contenido tenía

que ser adecuado y creativo, a la vez que estimulante, y tenía que estar relacionado directamente con la experiencia física, cultural e imaginativa.

En *Stories for living* [Historias para vivir] se plantean a los jóvenes oyentes afganos situaciones con las que se pueden identificar y formas de afrontar esas experiencias en sus propias vidas. *Faces and places* [Rostros y lugares] fomenta el entendimiento de las personas y de los recursos, tanto de los naturales como de los fabricados por el hombre, que simbolizan a Afganistán, tanto en el pasado como en la actualidad. En *Curtain of secrets* [Cortina de secretos] el objetivo es que los niños aprendan cosas de otros niños y otras competencias, las necesidades de la comunidad y el funcionamiento del mundo. *Pedlar's bag* [El saco del buhonero] es una recopilación entretenida de ideas y actividades interesantes para los niños pequeños cuya misión es fomentar el aprendizaje activo, la investigación y la implicación de los niños en sus propios ambientes. *Castle of a thousand windows* [El castillo de las mil ventanas] es lo mismo pero con un debate que fomenta la reflexión y automotivación en los adolescentes.

La puesta en marcha de estos programas era un todo un desafío. Los programas tenían que ser auténticos e interesantes al mismo tiempo. El Proyecto de Educación para Niños Afganos de la BBC se centraba en Peshawar, en la provincia fronteriza más al noroeste de Pakistán, cerca de la frontera con Afganistán. Era fácil viajar hasta Kabul o Kandahar o visitar algunas aldeas, sobre todo teniendo en cuenta que los guionistas/productores eran todos afganos y tenían familia en Afganistán. Pero después del 11 de septiembre se hizo muy difícil entrar en ese país. Había que limitarse cada vez más a los campos de refugiados para estar al corriente de lo que ocurría dentro del país.

Al mismo tiempo que trabajábamos en estos programas, hacíamos muchas visitas a los campos de refugiados. Todos tenían escuelas, por lo que no era difícil encontrar a los niños y a los ancianos del campo. El personal de la escuela se mostraba siempre colaborador y acogedor, y los niños eran realmente encantadores conmigo, un maestro del mundo occidental. Unas veces, elegíamos niños para una tarea determinada y otras, hacíamos participar a toda una clase, pero la mayoría de las veces trabajábamos con grupos reducidos. Experimentábamos directamente unas técnicas de aprendizaje que más tarde se emplearían en la radio, dábamos a conocer en una cinta un programa recién hecho y a continuación recogíamos sus opiniones o grabábamos canciones, anécdotas, chistes y cuentos, y los niños participaban en actividades cortas relacionadas con los nuevos programas. Los niños demostraban un gran interés, respondían rápidamente y estaban ansiosos por participar y aprender, lo que facilitó en gran medida la tarea de idear métodos para favorecer el aprendizaje.

Desde luego, había limitaciones de tipo cultural: en la mayoría de los casos, no se permitía que los hombres trabajaran con las muchachas púberes y se daba mucha más importancia a la educación de los muchachos que a la de las muchachas. Sin embargo, aunque la oferta educativa para éstas era susceptible de mejora, era mucho más amplia de lo que cabría esperar, y el afán de aprender que se reflejaba en sus caras era impresionante. Además, nuestro equipo podía trabajar evitando las limi-

taciones debidas al sexo, ya que entre nuestros veintiún guionistas/productores había el mismo número de hombres que de mujeres (con una excepción), por lo que no era difícil arreglárselas de manera que las mujeres trabajaran con el único grupo restringido, es decir, con el de las muchachas que habían pasado la pubertad.

Los programas de la BBC en los que participaba se producen en Pakistán, pero están dirigidos a la población afgana, por lo que las lenguas *dari* y *pachto* tienen que emplearse correctamente y por eso la mayoría de las ochenta personas que componen el equipo son afganos. Aunque el estudio para el montaje se podía encontrar fácilmente en Bush House en Londres, toda la investigación, los guiones y la mayoría del trabajo de producción lo llevan a cabo los afganos.

Resultaba sorprendente encontrar no sólo a niños con tanto entusiasmo por aprender, sino también a adultos con tanta formación y motivación y con un conocimiento de la gramática inglesa mejor que el mío. ¿Cómo han podido alcanzar ese nivel cuando su país lleva 23 años en estado de guerra? Aunque algunos de ellos habían asistido a la Universidad de Kabul y otros pocos habían tenido becas para estudiar en Rusia durante la ocupación, la mayoría eran niños cuando empezó la violencia y algunos ni siquiera habían nacido.

Se podría pensar equivocadamente, dada la situación política de Afganistán, que sus habitantes podrían no saber o no interesarse por lo que ocurre al otro lado de sus fronteras. En la práctica, me di cuenta de que tenía que esforzarme para estar a la altura de mis colegas cuando hablábamos o discutíamos sobre los acontecimientos mundiales. Y también me di cuenta de que esto era cierto no sólo cuando discutíamos con los pocos afortunados que trabajaban en este inusual proyecto, sino que esta misma curiosidad intelectual era notoria en toda la serie de personas que conocí casualmente en otros sitios.

Cuánto mejor sería el mundo si todos los pueblos compartieran la comprensión y la tolerancia que presencié viviendo y trabajando en lo que era para mí un lugar extraño y desafiante, pero que reflejaba muchos de mis ideales. Cuánto mejor sería el mundo si aprendiéramos unos de otros.

A veces era difícil recordar que todos los miembros afganos del personal eran refugiados, es decir, personas que habían experimentado la miseria y la privación. Desde luego, es imposible imaginar o apreciar debidamente lo que eso significa. Sólo de vez en cuando echaba una mirada a su realidad, por ejemplo, cuando llegaba un mensaje de que algún miembro de la familia estaba enfermo en Afganistán. Y cuando todo el equipo se reunía para mostrar su condolencia por la pérdida sufrida por un miembro, era cuando más cuenta me daba de la compasión que flotaba en todos los aspectos de sus vidas. Llegué a creer que debe ser esa fuerza de la familia y de la solidaridad lo que ha mantenido unido al pueblo afgano mientras su país ha sido desgarrado.

¿Adónde lleva todo esto? Mi interés en principio era poner al alcance de los niños las oportunidades de aprendizaje. Pero, ¿cómo afectará a estos niños todo lo que está ocurriendo? Aparte de la existencia de los programas radiofónicos de la BBC, sé muy poco de lo que ocurre con los niños dentro de Afganistán, pero sé de primera mano algo de lo que está pasando a los niños afganos nacidos y cria-

dos en los campos de Pakistán. Pese a la semejanza cultural de algunos pueblos que viven cerca de la frontera, los afganos y paquistaníes no son el mismo pueblo. Muchos de los refugiados afganos viven muy próximos a los pakistaníes, y en estos casos, inevitablemente, algunos niños afganos pierden parte de su lengua y de su cultura. Me pregunto si desean volver a Afganistán, un país en el que nunca han vivido. Me pregunto cuántas personas desearán reagruparse y construir una nueva vida cuando hayan desaparecido los estragos de la guerra.

Pero es en los niños donde uno contempla la esperanza real para todos: en su alegría de vivir, en su manera de jugar con los juguetes más sencillos hechos en casa, en su facilidad para acoger y tratar a los extraños, en su afán de aprender, en cómo valoran cualquier cosa nueva que se les da, y en su risa. Estos niños representan un suelo fértil en el que los programas siembran las semillas de la esperanza. La emisión empezó en junio. Después de los ataques del 11 de septiembre, los programas aumentaron en un 50%, pues se han añadido dos nuevos programas infantiles que tratan de la situación actual.

Sí, eran sus ojos los que decían todo. Sus ojos muy abiertos y sin pestañear, temerosos y a la vez orgullosos, pero sobre todo, hambrientos: de comida, de protección, de aprender y de vivir. Eso es lo que yo pintaba allí. Ésa era mi misión. Lo que tenía para ofrecerles era algunos conocimientos de cómo impartir un aprendizaje básico para niños afganos a través de un programa radiofónico que se iba a revelar tan apasionante – igual que muchas escenas que había presenciado antes – como maravillosamente extraño e infinitamente urgente.

PERFILES DE EDUCADORES

BASIL BERNSTEIN

(1924–2000)

Alan R. Sadovnik¹

Basil Bernstein, profesor emérito de la cátedra Karl Mannheim de Sociología de la Educación, en el Institute of Education de la Universidad de Londres, nació el 1 de noviembre de 1924 y murió el 24 de septiembre de 2000 tras una larga lucha contra el cáncer. El profesor Bernstein fue uno de los principales sociólogos del mundo, cuya obra pionera desarrollada en los últimos cuarenta años nos hizo entender la relación entre la economía política, la familia, el lenguaje y la escuela. Aunque comprometido con la equidad y la justicia social, o, según sus propias palabras, con la tarea de “evitar el desperdicio del potencial de educación de la clase trabajadora” (1961*b*, pág. 308), su obra fue a menudo mal entendida y etiquetada erróneamente como teoría del “déficit cultural”. Nada es más inexacto.

Criado en el este de Londres, en el seno de una familia de inmigrantes judíos, en su trayectoria se refleja su interés por conocer y suprimir las barreras existentes

Versión original: inglés

Alan R. Sadovnik (*Estados Unidos de América*)

Catedrático de Pedagogía y Sociología y Director del Departamento de Pedagogía en la Rutgers University, Newark. Es autor de *Equity and excellence in higher education: the decline of a liberal educational reform* [Equidad y excelencia en la educación superior: el retroceso de la reforma educativa liberal] (1994), editor de *Knowledge and pedagogy: the sociology of Basil Bernstein* [Conocimiento y pedagogía: la sociología de Basil Bernstein] (1995), coeditor de *Exploring society* [Investigar la sociedad] (1987), *International handbook of educational reform* [Manual internacional de la reforma educativa] (1992), *Implementing educational reform* [Aplicación de la reforma educativa] (1996), “Schools of tomorrow,” schools of today: what happened to progressive education [“La escuela de mañana”, la escuela de hoy: qué ha ocurrido con la educación progresista] (1999), *The encyclopedia of sociology of education* [Enciclopedia de la sociología de la educación] (2001), y *Founding mothers and others: women educational leaders during the progressive era* [Las madres de la patria y otras: los líderes femeninos de la educación durante la etapa progresista] (en imprenta, 2002), y coautor de *Exploring education* [Investigar la educación] (1994, 2000).

para alcanzar la movilidad social ascendente. Tras servir como soldado de artillería en la Segunda Guerra Mundial sin tener la edad reglamentaria, trabajó en el Centro Stepney, un centro de acogida para niños judíos necesitados. Entró en la School of Economics de Londres, donde realizó diversos trabajos humildes y obtuvo la licenciatura en sociología. Completó su formación docente en el Kingsway Day College, y desde 1954 a 1960 se dedicó a la enseñanza de toda una serie de materias variadas, desde matemáticas a educación física, en el City Day College, en Shore-ditch. En puro estilo goffmaniano, dio también clases de conducir y de reparación de motores, aunque él mismo no conducía, hecho que logró ocultar a sus alumnos.

En 1960 empezó su trabajo universitario en el University College de Londres, donde hizo un doctorado en lingüística. Se incorporó entonces al Institute of Education, donde ejerció toda su carrera profesional, pasando de conferenciante principal a profesor adjunto y a catedrático en la cátedra Mannheim. Durante su permanencia en el Institute fue también director del influyente Departamento de Investigación Sociológica en los decenios de 1960 y 1970 y Director de Investigación en el decenio de 1980. Continuó su fecunda obra como profesor emérito hasta su muerte. Junto a los muchos premios y doctorados *honoris causa* que obtuvo en vida, en agosto de 2001 recibió a título póstumo el premio Willard Waller de la Sección de Sociología de la Educación de la American Sociological Association por las aportaciones que hizo durante toda su vida a la sociología de la educación. Le sobreviven su viuda Marion, psicóloga, compañera de más de cuarenta años y sus dos hijos, Saul y Francis.

La evolución de la teoría de Bernstein

Durante más de cuarenta años, Basil Bernstein fue un sociólogo famoso y controvertido cuyas obras influyeron en una generación de sociólogos de la educación y lingüistas. Desde sus primeras obras sobre el lenguaje, los códigos de comunicación y la escuela, a sus últimas obras sobre el discurso pedagógico, la práctica y la transmisión de la educación, Bernstein fue elaborando la teoría de los códigos sociales y educativos y sus consecuencias en la reproducción social. La sociología de Bernstein, aunque estructuralista en su planteamiento, estaba próxima a las orientaciones teóricas esenciales en ese ámbito, durkheimiana, weberiana, marxista e interaccionista, y ofrecía la posibilidad de una valiosa síntesis. No obstante, según él, la influencia más decisiva fue la de Durkheim.

Karabel y Halsey (1977), en su revisión de la literatura relativa a la sociología de la educación, calificaron la obra de Bernstein de “precursora de una nueva síntesis”, opinión totalmente justificada por los acontecimientos posteriores (pág. 62). Los primeros trabajos de Bernstein sobre sociolingüística fueron muy polémicos, pues trataban de las diferencias de las clases sociales en el lenguaje, lo que algunos denominaron teoría del déficit. Sin embargo, en ellos se planteaban cuestiones primordiales sobre las relaciones entre la división social del trabajo, la familia y la escuela, y analizaba cómo influían estas relaciones en las diferencias de aprendizaje en las distintas clases sociales. En su última obra (Bernstein, 1977) acometía la

ardua tarea de poner en correspondencia las relaciones de poder y de clase con los procesos educativos de la escuela. Mientras que los teóricos de la reproducción de las clases, como Bowles y Gintis (1976), ofrecían una visión claramente determinista de las escuelas sin estudiar ni explicar lo que ocurría dentro de ellas, la obra de Bernstein ponía en relación los niveles sociales, institucionales, interaccionales e intrafísicos del análisis sociológico.

En su primera obra sobre el lenguaje (Bernstein, 1958; 1960; 1961a), estudió la relación entre el lenguaje público, la autoridad y los significados compartidos (Danzig, 1995, págs. 146-147). En 1962, empezó la elaboración de la teoría de los códigos mediante la introducción de los conceptos de código elaborado y código restringido (Bernstein, 1962a; 1962b). En el tomo I de *Class, codes and control* (1973a), su teoría sociolingüística de los códigos desembocaba en una teoría social que analizaba las relaciones entre las clases sociales, la familia y la reproducción de los sistemas de significado (el código se refiere a los principios que regulan los sistemas de significado). Según él, existían diferencias debidas a la clase social en los códigos de comunicación de los hijos de la clase trabajadora y los de la clase media; diferencias que reflejaban las relaciones de clase y de poder en la división social del trabajo, la familia y las escuelas. Bernstein, basándose en la investigación empírica, estableció las diferencias entre el código restringido de la clase trabajadora y el código elaborado de la clase media. Los códigos restringidos dependen del contexto y son particularistas, mientras que los códigos elaborados no dependen del contexto y son universalistas.

Aunque los detractores de Bernstein (ver Danzig, 1995) defendían que esta teoría sociolingüística representaba un ejemplo de la teoría del déficit, alegando que afirmaba que el lenguaje de la clase trabajadora era deficiente, Bernstein rechazó firmemente esta interpretación (ver Bernstein, 1996, págs. 147-156), sosteniendo que los códigos restringidos no son deficientes, sino que están relacionados en la práctica con la división social del trabajo en la que el lenguaje dependiente del contexto es necesario en el marco de la producción. De este modo, el código elaborado de las clases medias supone unos cambios funcionales requeridos por los cambios producidos en la división del trabajo y la nueva posición de las clases medias en la reproducción, más que en la producción. El hecho de que el éxito escolar requiera un código elaborado significa que los hijos de la clase trabajadora están en inferioridad de condiciones con respecto al código dominante de la escuela, no que su lenguaje sea deficiente. Según Bernstein, la diferencia se convierte en déficit en el contexto de las relaciones de macropoder.

En el tercer volumen de *Class, codes and control* (1977a), Bernstein desarrolló la teoría de los códigos partiendo de sus raíces sociolingüísticas para estudiar la conexión entre los códigos de comunicación y el discurso y la práctica pedagógicos. Por este motivo, la teoría de los códigos abordaba los procesos que tienen lugar en la escuela y su relación con la reproducción de las clases sociales. Bernstein, en su afán de entender estos procesos, siguió el camino fructífero de la investigación desarrollada en su artículo "Clases y pedagogías: visibles e invisibles" (Bernstein, 1977, págs. 116-156), en el que analizaba las diferencias entre dos tipos de trans-

misión de la educación y apuntaba que las diferencias en la clasificación y en las reglas de estructura de cada práctica pedagógica (visible = clasificación y estructura fuertes; invisible = clasificación y estructura débiles) están en relación con la clase social y las expectativas de las familias a las que atiende la escuela. (Para un análisis detallado de este aspecto de la obra de Bernstein, ver Atkinson, 1985; Atkinson, Davies y Delamont, 1995; Sadovnik, 1991; 1995). El artículo ponía claramente de manifiesto que los sociólogos de la educación tenían que llevar a cabo la difícil tarea empírica de observar el mundo de la escuela desde dentro y poner en relación las prácticas educativas con un contexto de factores institucionales, sociales e históricos más amplios, del que forma parte la escuela.

El concepto de clasificación es clave en la teoría del discurso y la práctica pedagógica de Bernstein. Remite a “el grado de mantenimiento de fronteras entre los contenidos” (Bernstein, 1973a, pág. 205; 1973b, pág. 88) y tiene que ver con el aislamiento o las fronteras entre las categorías del currículo (áreas de conocimiento y materias). La clasificación fuerte remite a un currículo muy diferenciado y dividido en materias tradicionales; la clasificación débil remite a un currículo integrado en el que las fronteras entre las materias son frágiles.

Empleando el concepto de clasificación, Bernstein señaló dos tipos de códigos de currículo: códigos de acumulación y códigos integrados. El primero remite a un currículo fuertemente clasificado; el segundo, a un currículo débilmente clasificado. Siguiendo con su proyecto durkheimiano, Bernstein analizó cómo el cambio del código de acumulación al código integrado representa la evolución de la solidaridad mecánica a la orgánica (o de la sociedad tradicional a la moderna), con el cambio curricular marcando el paso de lo sagrado a lo profano.

Mientras que la clasificación se refiere a la organización del conocimiento en el currículo, la estructura está en relación con la transmisión del conocimiento a través de las prácticas pedagógicas. La estructura remite a la situación de control sobre las reglas de comunicación y, según Bernstein (1990), “si la clasificación regula la voz de una categoría, la estructura regula la forma de su auténtico mensaje válido” (pág. 100). Además, “la estructura remite al grado de control que el profesor y los alumnos tienen sobre la selección, organización, velocidad y ritmo de los conocimientos transmitidos y recibidos en la relación pedagógica” (1973b, pág. 88). Por lo tanto, la estructura fuerte remite a un grado limitado de opciones entre el maestro y los discípulos; la estructura débil implica una mayor libertad.

Bernstein desarrolló este planteamiento en un análisis sistemático del discurso y la práctica pedagógica. En primer lugar, esbozó una teoría de las normas pedagógicas que estudiaba “las características intrínsecas que constituyen y distinguen la forma especializada de comunicación que tiene lugar en el discurso pedagógico de la educación” (Bernstein, 1990, pág. 165). A continuación, puso en relación su teoría del discurso pedagógico con la base de clase social y la aplicó al desarrollo de las diferentes prácticas educativas (Bernstein, 1990, págs. 63-93).

El concepto de código era clave en la sociología de Bernstein. Desde el principio de su uso en su obra sobre el lenguaje (código elaborado y código restringido), el código remite a un “principio regulador que sostiene diversos sistemas de men-

sajes, especialmente el currículo y la pedagogía” (Atkinson, 1985, pág. 136). El currículo y la pedagogía se consideran sistemas de mensajes y junto con un tercer sistema, la evaluación, constituyen la estructura y los procesos de los conocimientos, la transmisión y la práctica escolares. Como señaló Bernstein (1973b): “el currículo define lo que se considera conocimiento válido, la pedagogía define lo que se considera transmisión válida del conocimiento, y la evaluación define lo que se considera realización válida del conocimiento por parte del educando (pág. 85). Así, su teoría de la educación debe ser entendida en relación con los conceptos de clasificación, estructura y evaluación, y su relación con su proyecto sociológico.

Después de esta primera obra sobre el currículo y la práctica pedagógica hizo un análisis detallado del discurso pedagógico que ofrecía un análisis complejo de la recontextualización del conocimiento a través del modelo pedagógico (ver Bernstein, 1990). La obra de Bernstein sobre el discurso pedagógico abordaba la producción, distribución y reproducción del conocimiento oficial y cómo este conocimiento está vinculado con las relaciones de poder determinadas estructuralmente. Lo más importante es que Bernstein no se conformaba con describir los fenómenos de producción y transmisión del conocimiento; lo que le interesaba eran sus consecuencias para los diferentes grupos.

El análisis de Bernstein de la práctica pedagógica se basa en el proceso y contenido de lo que ocurre dentro de las escuelas. Su teoría de la práctica pedagógica analizaba una serie de normas, consideraba cómo éstas afectan a los contenidos que se transmiten y, quizá lo más importante, cómo “actúan de manera selectiva sobre los que logran adquirirlas”. Partiendo de un análisis de estas normas, Bernstein estudió “las expectativas de clase social y las consecuencias de las formas de la práctica pedagógica” (Bernstein, 1990, pág. 63). Por último, aplicó su teoría a las prácticas conservadoras o tradicionales frente a las progresistas, centradas en el niño. Estableció las diferencias entre la práctica pedagógica que depende del mercado económico – que hace hincapié en la formación profesional – y la que es independiente y autónoma del mercado – que está legitimada por la autonomía del conocimiento –, llegando a la conclusión de que, a pesar de afirmar lo contrario, ninguna de ellas iba a eliminar la reproducción de las desigualdades de clase. Considerando los funcionamientos internos de los tipos de práctica educativa, Bernstein contribuyó a un mejor entendimiento de cómo las escuelas reproducen las ventajas de clase social en la sociedad.

El análisis de Bernstein de las expectativas de clase social del discurso y la práctica pedagógicos fue la base para poner en relación los procesos microeducativos con los niveles macrosociológicos de la estructura social y de las relaciones de clase y de poder. Su tesis era que existen diferencias significativas en las expectativas de clase social de la pedagogía visible e invisible y que, pese a estas diferencias, puede haber en realidad resultados parecidos, sobre todo en la reproducción de poder y control simbólico.

Así, desde su primera obra sobre la teoría de los códigos a las últimas obras en *Class, codes and control*, volúmenes 4 y 5 sobre el discurso pedagógico, (1990, págs. 165-218) y sobre las prácticas pedagógicas (1990; 1996), el proyecto de Berns-

tein trataba de relacionar los microprocesos (lenguaje, transmisión y pedagogía) con las macroformas, con la manera en que los códigos cultural y educativo y el contenido y proceso de la educación están en relación con la clase social y las relaciones de poder.

Bernstein y la teoría sociológica

Karabel y Halsey afirman que uno de los problemas menos resueltos de la obra de Bernstein es cómo “las relaciones de poder impregnan la organización, distribución y evaluación del conocimiento a través del contexto social” (citado en Karabel y Halsey, 1977, pág. 71). Desde el decenio de 1970 en adelante, Bernstein siguió buscando respuestas a esta cuestión y desarrolló un modelo cada vez más complicado para entender cómo la clasificación y las normas de estructura de la educación afectan a la transmisión, la distribución y, quizás, a la transformación de la conciencia, y cómo estos procesos están relacionados indirectamente con el ámbito económico de la producción.

Bernstein reconocía que los que buscan respuestas a las difíciles cuestiones que plantea la educación suelen preferir un enfoque descendente – que empieza en las amplias cuestiones políticas y va descendiendo hacia un análisis de lo que hacen las escuelas para ofrecer soluciones o constreñir su formulación. Pero admitía que la naturaleza de su proyecto era ascendente – un enfoque que pretende escribir las reglas del proceso educativo, a continuación ponerlas en relación con las condiciones estructurales más amplias, y por último, situar este análisis en el contexto de las cuestiones educativas y políticas de los encargados de la educación (Bernstein, 1990).

Su planteamiento teórico ha sido calificado de durkheimiano, neomarxista, estructuralista e interaccionista, y también de perteneciente a la “nueva sociología”. Bernstein (1996) afirmaba que éstas han sido las etiquetas de otros y que han sido a menudo demasiado exclusivas, simplificando con frecuencia la complejidad teórica de este modelo. Reconocía que Durkheim estuvo siempre presente en su teoría, en parte para corregir la interpretación conservadora de la obra de Durkheim, sobre todo en los Estados Unidos, y en parte como consecuencia de la interpretación estructural-funcional de Durkheim que había hecho Parsons. Además, aunque admitía las interpretaciones estructuralistas que Atkinson (1985) y Sadovnik (1991) habían hecho de su propia obra, él no la consideraba exclusivamente estructuralista. Rechazaba la opinión de que formaba parte de la “nueva sociología”, pues creía que su obra era “vieja” sociología, sobre todo por tener sus raíces en la teoría sociológica clásica. Por último, señalaba que la idea de que su proyecto podría conectar teorías sociológicas dispares no era suya, sino de otros, especialmente de Karabel y Halsey (1977). Aunque calificar su obra de “precursora de una nueva síntesis” fuera un cumplido, provocaba también expectativas de un tipo de síntesis que no entraba a formar parte explícitamente de su proyecto. Más que trabajar partiendo de una teoría sociológica, o intentar sintetizar algunas otras teorías, Bernstein intentaba desarrollar y perfeccionar un modelo que fuera capaz de describir las complejas interrelaciones que se producen entre diferentes aspectos de la sociedad.

El proyecto de Bernstein, desde su primera obra sobre el lenguaje, pasando por la teoría de los códigos, hasta la obra sobre el currículo y la práctica y el discurso pedagógicos, era elaborar una teoría que ofreciera una descripción analítica de cómo el sistema educativo está en relación con la división social del trabajo. El objetivo primordial de todo su proyecto era desarrollar una teoría durkheimiana que analizara la forma en que los cambios producidos en la división del trabajo van creando diferentes sistemas de significado y códigos, que ofreciera clasificaciones analíticas de estos sistemas y que incorporara en su planteamiento estructural un modelo de conflicto de las relaciones desiguales de poder.

Atkinson (1981; 1985) afirmaba que la evolución de la sociología de Bernstein debe ser entendida como el cambio desde sus primeras raíces durkheimianas a una convergencia posterior con el pensamiento estructuralista europeo, especialmente con la teoría social francesa. Sin embargo, en los Estados Unidos, como la tradición durkheimiana fue adoptada tanto por el funcionalismo estructural parsoniano como por el positivismo, pocas veces se puso en relación la obra de Bernstein con Durkheim y el estructuralismo o se la criticó por su relación con Durkheim. Por ejemplo, Karabel y Halsey (1977) hablaron de su necesidad de relacionar la perspectiva durkheimiana más explícitamente con las categorías neomarxistas. Aunque en su obra sobre el discurso y la práctica pedagógicos confluían claramente ambas tendencias, Bernstein nunca se apartó de su postura durkheimiana; sino que más bien incorporó a su teoría general las categorías neomarxistas y weberianas de clase y relaciones de poder. Es necesario eliminar los aspectos de consenso del funcionalismo que se asocian con el funcionalismo estructural para entender la sociología de Bernstein. Aunque en su obra estudia cómo funcionan los códigos de comunicación, culturales y educativos en relación con determinadas estructuras sociales, a Bernstein le interesaba saber no de qué forma lleva al consenso este funcionamiento, sino cómo crea la base del privilegio y la dominación.

Es en este punto, con respecto al privilegio y la dominación, en el que la obra de Bernstein, aun permaneciendo coherente con una base durkheimiana, integró de manera sistemática el marxismo y las categorías weberianas, acercándose a la síntesis que reclamaban Karabel y Halsey. La obra de Bernstein siguió siendo durkheimiana porque, como señaló Atkinson (1985, pág. 36), una actividad esencial fue el análisis de los cambios de la solidaridad mecánica a la orgánica a través del estudio de la división del trabajo, del mantenimiento de fronteras, los roles sociales, el orden ritual-expresivo, las categorías culturales, el control social y los tipos de mensajes. Se trataba de estudiar las formas de transmisión cultural a través del análisis de los códigos. Además, su obra seguía relacionando la clasificación y la estructura de los códigos con la desigual distribución de los recursos en las sociedades capitalistas. Aunque la primera obra sobre la clase y la pedagogía era más claramente durkheimiana en su análisis de los cambios producidos en la solidaridad orgánica, en sus últimas obras (Bernstein, 1990; 1996) se interesaba más por las consecuencias de las diferentes prácticas pedagógicas en las distintas clases sociales y, lo que es más importante, volvía a las cuestiones de la educación y la desigualdad, que constituían la base original de su proyecto más de cuarenta años atrás.

Así, el proyecto de Bernstein, desde el decenio de 1970, consiguió muchas cosas importantes y relacionadas entre sí. En primer lugar, ofreció una teoría del conocimiento escolar y su transmisión, demostrando cómo se transmite el contenido de la educación. En segundo, puso en relación los aspectos sociolingüísticos de su obra más temprana con el análisis de los códigos de la escuela. En tercer lugar, al relacionar el proceso y contenido de la escuela con las diferencias de las clases sociales y al poner de manifiesto la necesidad de un análisis de las consecuencias de esas diferencias en el currículo y la pedagogía, Bernstein estaba aportando una integración experimental de los enfoques estructuralista y de conflicto dentro de la sociología.

Crítica de la obra de Bernstein

La mayor parte de las críticas de la primera obra de Bernstein giraban en torno a las cuestiones del déficit y la diferencia. Bernstein rechazó la opinión de que su obra se basara en un planteamiento del déficit o de la diferencia. Afirmaba que, más bien, su teoría de los códigos intentaba relacionar los macroniveles de familia con las estructuras y los procesos educativos y ofrecía una explicación para el rendimiento desigual en la educación:

La teoría de los códigos mantiene que existe una distribución desigual, regulada por la clase social, de los principios de comunicación [...] y que la clase social, indirectamente, realiza la clasificación y la estructura del código elaborado transmitido por la escuela, de manera que se facilita y perpetúa su desigual adquisición. Así pues, la teoría de los códigos no acepta una postura ni de déficit ni de diferencia, sino que llama la atención sobre la conexión entre las macrorrelaciones de poder y las microprácticas de transmisión, adquisición y evaluación y el posicionamiento o la oposición a que estas prácticas dan origen (1990, págs. 118-119).

Pese a la permanente refutación que hizo Bernstein de la etiqueta de privación cultural, estas distorsiones tuvieron consecuencias muy negativas para su obra. Por ejemplo, Hymes contaba: “una joven antropóloga me decía hace poco que cuando era estudiante vio que la exposición de Bernstein del código restringido describía a su propia familia, pero un miembro de la facultad le dijo que no lo leyera” (Hymes, 1995, pág. 5). Cuando en 1987 Bernstein fue a una universidad de los Estados Unidos, una antropóloga preguntó por qué [se había invitado] “a ese fascista de Bernstein”, si bien admitió después que nunca había leído directamente la obra de Bernstein, pero había leído obras sobre él que lo acusaban de racismo. Danzig aporta ejemplos de libros de texto escritos en los años sesenta que seguían dando de Bernstein una imagen de este tipo (Danzig, 1995, pág. 152).

La interpretación errónea de la obra de Bernstein en los decenios de 1960 y 1970 siguió afectando a la situación de Bernstein en el ámbito intelectual durante el decenio de 1990. Aunque el Simposio sobre Bernstein en la reunión anual de la American Educational Research Association (AERA), celebrado en 1991, las obras de

Atkinson y Sadovnik en 1995, y la asistencia de Bernstein a la reunión anual de la AERA de 1996 hicieron mucho para refutar estas críticas negativas, ya se había hecho un daño significativo e irreparable.

Una segunda crítica es la relativa al estilo literario de Bernstein, que muchos encuentran denso, difícil y con frecuencia incomprensible (Walford, 1995, pág. 193). Aunque la obra de Bernstein es realmente compleja y difícil, lo mismo ocurre con otros grandes teóricos de la sociología, como Pierre Bourdieu (Swartz, 1997). De hecho, es en comparación con Bourdieu como algunos críticos encuentran la obra de Bernstein deficiente.

Harker y May (1993) señalaron que, pese a los intereses comunes, el enfoque de Bourdieu del problema de la estructura/acción en la teoría social era más flexible. Comparando el concepto de código de Bernstein con el concepto de hábito de Bourdieu, los autores afirmaban que Bernstein era estructuralista, postura que según ellos Bourdieu había rechazado y que el concepto de código de Bernstein daba origen a una importancia excesiva de las “normas”. El concepto de hábito de Bourdieu, según ellos, desembocaba en una idea más flexible de “estrategia” que según los autores originaba a su vez a una visión de la estructura y la acción menos dicotomizada (1993, pág. 169). Bernstein (1996) respondió a la tesis de Harker y May diciendo que era un ejemplo más de “mala interpretación” y acusaba a los autores de tomar definiciones anticuadas de código y de malinterpretar la teoría de los códigos (págs. 182-201). Basándose en una detallada serie de citas de toda su obra, Bernstein rechazaba la crítica de Harker y May de que su estructuralismo negara la acción humana.

El artículo de Harker y May también ponía de manifiesto desacuerdos significativos entre Bernstein y Bourdieu. Por ejemplo, citaban a Bourdieu hablando de Bernstein:

Para reproducir en el discurso erudito el fetichismo del auténtico lenguaje que tiene lugar realmente en la sociedad, sólo hay que seguir el ejemplo de Basil Bernstein, que describe las características del código elaborado sin relacionar este producto social con las condiciones sociales de su producción y reproducción, ni siquiera, como cabría esperar de la sociología de la educación, con sus propias condiciones académicas (Bourdieu, 1991, pág. 53).

Bernstein, a esta cita de Bourdieu, respondió: “Este comentario, reproducido con evidente asentimiento por parte de Harker y May, no sólo es inexacto y muestra de una falsa erudición, sino que es grotesco. Si algo revela, son las actividades del ámbito intelectual, su posicionamiento, su actitud y estrategias de una forma bastante primitiva” (Bernstein, 1996, pág. 183).

También Bernstein fue muy crítico hacia Bourdieu. Hacía la siguiente distinción entre código y hábito: “El concepto de código tiene alguna relación con el concepto de hábito de Bourdieu. Pero este último es un concepto más general, más extenso y exhaustivo en su regulación. Es esencialmente una gramática cultural especializada por condición social y campos de práctica” (Bernstein, 1990, pág. 3). Y más adelante afirmaba que las teorías como las de Bourdieu tenían por objetivo

entender “cómo las relaciones de poder externas se *transmiten* por el sistema [...] sin designar al transmisor, simplemente haciendo un diagnóstico de su patología” (1990, pág. 172).

Otra crítica a la obra de Bernstein ha sido la falta de base y de pruebas empíricas (1976; 1981). King puso a prueba el primer modelo de práctica pedagógica de Bernstein, pero no encontró en su investigación pruebas sólidas que lo respaldaran; sin embargo, Tyler (1984) afirmó que los métodos estadísticos de King eran muy defectuosos. Más recientemente, la investigación (ver Sadovnik, 1995, Partes IV y V; Morais *et al.*, 2001) ha aportado pruebas empíricas que respaldan la obra de Bernstein. En el siguiente apartado se ofrece una lista más detallada.

Sean cuales fueren las críticas a su obra, es innegable que ésta representa uno de los intentos más sostenidos y valiosos de investigar cuestiones significativas de sociología de la educación. Hace cuarenta años, Bernstein empezó con una simple pero abrumadora pregunta: “cómo encontrar la manera de impedir el desperdicio de potencial educativo de la clase trabajadora” (Bernstein, 1961*b*, pág. 308). El problema de la educabilidad le llevó a la elaboración de la teoría de los códigos, que, aunque partía de un enfoque valiente y polémico sobre la desigualdad ante la educación, no contaba con un conocimiento suficiente de lo que realmente ocurre dentro de la escuela y de cómo estas prácticas pedagógicas están en relación sistemática con las ventajas y desventajas de la clase social. En un intento de relacionar más estrechamente los niveles macro y micro, a partir del decenio de 1960, la obra de Bernstein se centró en un modelo de discurso y prácticas pedagógicas, empezando con los conceptos de clasificación y estructura y siguiendo con un esbozo del “*qué*” y el “*cómo*” de la educación. La obra de Bernstein, en su conjunto, ofrece un análisis sistemático de los códigos, el discurso y las prácticas pedagógicas y su relación con el control simbólico y la identidad.

La influencia de Bernstein en la investigación pedagógica

Bernstein ha ejercido una influencia profunda en la investigación sociológica sobre la educación. Durante años, la investigación empírica del Reino Unido y de otros países ha estado dedicada a comprobar sus teorías. Los estudios realizados por sus alumnos de doctorado en el Institute of Education de la Universidad de Londres y otros, dedicados a la investigación sobre aspectos concretos de la obra de Bernstein, nos han enseñado mucho acerca de las relaciones entre la división del trabajo, la familia, y la escuela. En un capítulo detallado y exhaustivo de su último libro, *Pedagogy, symbolic control and identity* (1996), Bernstein ofrecía un debate histórico de la teoría de los códigos y compendia algunos de los trabajos empíricos para comprobarla. Como la mayor parte de la investigación realizada durante el decenio de 1960 y principios del de 1970 eran las tesis doctorales de sus alumnos, el Departamento de Investigación Sociológica del Institute of Education que él dirigía se convirtió en un primer banco de pruebas para sus teorías.

El objetivo primordial de la primera obra de Bernstein era desarrollar una teo-

ría de los códigos que analizara las interrelaciones entre la clase social, la familia y la escuela. En 1971, Bernstein había elaborado un Índice de Comunicación y Control para medir los diferentes tipos de familias y ponerlos en relación con las diferencias de clase social. Como el índice original, según Bernstein (1996, pág. 96), era tosco e indirecto, trató de elaborar una medición más directa y fiable. Partiendo de la investigación empírica, Bernstein y Jenny Cook-Gumperz elaboraron “principios complejos de descripciones de la forma de hablar de los padres y los hijos” (Bernstein y Cook-Gumperz, 1973). Cook-Gumperz, en su propia obra, ofrecía una descripción detallada de estos principios (Cook-Gumperz, 1973, págs. 48-73).

En el decenio de 1970, los conceptos de clasificación y estructura fueron objeto de diversos estudios empíricos. Neves (1991) estudió la relación entre los códigos pedagógicos de las familias y las escuelas y aportó una base empírica a la tesis de Bernstein. Ana Maria Morais y sus colegas (Morais, Peneda, Madeiros, 1991; Morais *et al.*, 1991) demostraron que era posible diseñar diferentes prácticas pedagógicas y evaluar sus resultados. Ella misma diseñó tres prácticas pedagógicas diferentes por su grado de clasificación y estructura y preparó a un maestro para enseñar la misma materia a cuatro clases diferentes empleando distintas prácticas pedagógicas. Gracias a su investigación, se han entendido mucho mejor las complejas relaciones entre el código pedagógico de la familia y de la escuela, las diferencias en las familias debidas a la clase social y el desarrollo educativo del niño, su éxito escolar y su conducta.

El análisis de Bernstein de la relación entre la clase social y la práctica pedagógica fue confirmado por la investigación de Jenkins (1990) sobre la base clasista de la educación progresista en Gran Bretaña. En un análisis de artículos del *Journal of the new education* sobre las becas entre 1920 y 1950, confirmó la tesis central de Bernstein acerca de la base de clase social de la pedagogía invisible que, según Jenkins, era precisamente aquello de lo que los progresistas estaban hablando. Semel (1995) respaldó aún más esta tesis al aplicarla a las escuelas progresistas independientes del Reino Unido desde 1914 a 1935.

La relación entre los ámbitos de control simbólico y de producción y la clasificación de género fue estudiada por Holland (1986), quien llegó a la conclusión de que los procesos de socialización difieren en clasificación y estructura en función del lugar que las familias ocupan en la división del trabajo. Las familias pertenecientes al campo del control simbólico tienen una clasificación más débil en su modelización de divisiones domésticas y económicas del trabajo que las pertenecientes al ámbito de la producción. El trabajo de Holland ofrecía importantes pruebas empíricas que respaldaban la tesis de Bernstein de que la clasificación y la estructura están relacionadas con la clase social y con los campos de producción y de control simbólico. Es más, su estudio rebasa el ámbito de la reproducción de clase para extenderse hasta el área relacionada e igualmente significativa de la reproducción del rol de género.

El trabajo de Díaz (1984; 1990) y Cox Donoso (1986) estudiaba la teoría de Bernstein del discurso pedagógico. La investigación de Díaz se centraba en la institucionalización de la enseñanza primaria como forma de discurso pedagógico.

El trabajo de Donoso sobre la educación estatal en Chile ponía en relación el modelo de discurso pedagógico con el ámbito de control simbólico y comparaba las políticas educativas del Partido Demócratacristiano con las del Partido de Unidad Popular de Allende. A través de un análisis de la relación entre los discursos pedagógicos y la relación de cada partido con los campos simbólico y económico, Cox Donoso aportó una prueba sociológica concreta e histórica de la teoría de Bernstein.

Aunque una gran parte de la investigación sobre su teoría ha sido realizada por sus propios alumnos de doctorado, también ha habido numerosos estudios sobre su obra de otras procedencias. En 1996, Bernstein informaba que había quince artículos en el *British journal of the sociology of education* basados en su teoría. Dos colecciones publicadas (Atkinson, Davies y Delamont, 1995; Sadovnik, 1995) ofrecían abundantes ejemplos de cómo la obra de Bernstein había influido en un grupo internacional de investigadores pedagógicos. Recientemente, Morais, Neves, Davies y Daniels (Morais *et al.*, 2001) han editado una colección de artículos sobre las aportaciones de Bernstein a la investigación, que fue presentada en un simposio celebrado en Lisboa en junio de 2000. Entre los trabajos de investigación basados en la obra de Bernstein, están las investigaciones del discurso pedagógico de Parlo Singh y Karen Dooley, Johann Muller, Rob Moore y Karl Maton, y Mario Díaz; sobre sociolingüística, las de Ruqaiya Hasan y Geoff Williams; y sobre tecnología, las de William Tyler y las del propio Bernstein. Además, Madeleine Arnot (2001) ha escrito sobre cómo la obra de Bernstein ha afectado a los investigadores pedagógicos y teóricos feministas y ha sido empleada por éstos.

Lo que es evidente es que durante un período de más de cuarenta años, Bernstein elaboró una teoría sistemática de los códigos, que fue constantemente depurada y desarrollada y que, gracias a sus alumnos y a otros investigadores, ha sido sometida a una investigación empírica. Además, estas investigaciones han servido de revisión y clarificación para las teorías de Bernstein. Lo que se evidencia en sus propias reflexiones sobre su proyecto sociológico es cómo la teoría y la investigación estaban crucialmente relacionadas entre sí.

Basil Bernstein, mentor y amigo

Conocí a Basil Bernstein en 1978 en la Universidad de Nueva York, siendo yo alumno de doctorado y él profesor invitado. Se interesó por un artículo que yo había escrito aplicando su obra a *Schooling in capitalist America*, de Bowles y Gintis. Durante los 22 años siguientes, fue para mí mentor, colega, y sobre todo, amigo entrañable.

Como mentor, me dedicó su ayuda y su tiempo. Aunque respondió favorablemente a mi obra sobre él, me escribía largas cartas, siempre a mano, siempre difíciles de descifrar, señalando cosas que yo había pasado por alto, con nuevas formas de ver las cosas y llenas de nuevas perspectivas. Aunque me habían advertido de que el hecho de escribir sobre él podía perjudicar a nuestra amistad, nunca fue así. Incluso cuando no estaba de acuerdo con mis interpretaciones, nunca me pidió que cambiara una sola palabra. El proceso de edición de *Knowledge and pedagogy* fue

una de las experiencias más intensas y satisfactorias de mi vida profesional. Bernstein leyó los artículos del libro y escribió respuestas a muchos de ellos; su correspondencia sobre el libro está llena de contribuciones increíbles a mi propio pensamiento, sólo una parte de las cuales se incluyeron en el epílogo. Lo más importante es que Bernstein nunca olvidó que se trataba de mi libro y no del suyo, y tras proporcionarme abundantes comentarios, me dejó la corrección final a mí. Durante los siguientes 22 años, lo que empezó con la contemplación por mi parte de cómo su increíble mente sacaba modelos del tercer volumen de *Class, codes and control* en la Universidad de Nueva York, siguió con mi cambio de alumno de doctorado a catedrático: Bernstein me ayudó a entender las complejidades de la escuela y la reproducción social. Como docente, me inculcó la idea de ayudar a mis alumnos a crecer y desarrollarse intelectualmente; como estudioso, me enseñó a pensar sociológicamente y a insistir en la investigación empírica como base de toda teoría.

Lo que siempre valoré más en Bernstein fue su amistad. Siempre recordaré los ratos maravillosos que compartí con él y con su mujer Marion (a la que él estaba entregado) en su acogedora casa de Dulwich, en el Teatro Nacional, en la Tate Gallery, de compras en Harvey Nichols, Liberty's y en Bond Street, y comiendo y bebiendo en los numerosos restaurantes próximos al Instituto en Bloomsbury. Bernstein no era un académico reducido a su ámbito, era amante del arte, estaba muy orgulloso de sus cuadros de David Hockney; de la música, por cierto que tuvo que cambiar de mala gana su valiosa colección de discos de vinilo por discos compactos; experto fotógrafo, estaba orgulloso de su foto de Susan Semel en la Hofstra University Research Magazine, con la leyenda de "foto de Basil Bernstein" como si se tratara de un artículo periodístico; elegante al estilo de Beau Brummel, le gustaban Armani y Kenzo. Y además era un conversador ameno: irónico, imaginativo, inteligente, divertido, fácil de entender, y, a veces, críptico y sardónico. Ya fuera aplicando la teoría de los códigos a la explotación de los campesinos de Sudamérica en uno de sus lugares favoritos de Bloomsbury, Isolabella, o con Eliot Freidson, entreteniéndonos con sus historias de 1968 en Berkeley, Bernstein era único.

La última vez que vi a Basil Bernstein fue en junio de 2000, al pasar por Londres de regreso de una conferencia en Lisboa organizada por Ana Morais, Isabel Neves, Harry Daniels y Brian Davies sobre sus contribuciones a la investigación pedagógica. Demasiado enfermo para asistir, como se había previsto, participó el viernes a última hora por videoconferencia desde su casa de Londres. A pesar de estar muy débil por el tratamiento, era el Basil Bernstein de siempre: ingenioso, imaginativo, y vestido para la ocasión con una de sus camisas favoritas de seda. Su breve comunicación escrita sobre la teoría de los códigos y la tecnología fue sumamente vivificadora para el pensamiento. Al terminar la conexión, todos teníamos lágrimas en los ojos. Todos sabíamos que podría ser su última aparición pública y todos sabíamos cuánto le íbamos a echar en falta.

El domingo, al terminar la conferencia, Susan Semel y yo visitamos a Basil Bernstein y a su esposa Marion en Londres. Aunque débil, habló de terminar el sexto volumen de *Class, codes and control*, aplicando la teoría de los códigos a Internet y a la tecnología, y de la política educativa del New Labour, en su opinión, como

en la de Thatcher, “un nuevo Jano pedagógico [...]” (Bernstein, 1990) reproduciendo las viejas desigualdades. Me marché deseando que no fuera la última despedida, pero sabía que muy bien podría serlo. Y lo fue. Cuando Basil Bernstein murió el 24 de septiembre de 2000, el mundo de la sociología perdía una figura colosal. Yo perdía un mentor y un amigo al que siempre estaré agradecido.

Nota

1. Algunas partes de este artículo han sido adaptadas de Sadovnik, 1991 y 1995 (ver bibliografía).

Referencias

- Arnot, M. 2001. Bernstein's sociology of pedagogy: female dialogues and feminist elaborations [La sociología de la pedagogía de Bernstein: diálogos femeninos y elaboraciones feministas]. En: Weiler, K. (comp.). *Feminist engagements: reading, resisting and revising male theorists in education and cultural studies*, cap. 6. Nueva York, Routledge.
- Atkinson, P. 1981. Bernstein's structuralism [El estructuralismo de Bernstein]. *Educational analysis*, vol. 3, n° 1, págs. 85-96.
- . 1985. *Language, structure and reproduction: an introduction to the sociology of Basil Bernstein* [Lenguaje, estructura y reproducción: introducción a la sociología de Basil Bernstein]. Londres, Methuen.
- Atkinson, P.; Davies, B.; Delamont, S. 1995. *Discourse and reproduction: essays in honor of Basil Bernstein* [Discurso y reproducción; ensayos en honor de Basil Bernstein]. Cresskill, Nueva Jersey, Hampton.
- Bernstein, B. 1958. Some sociological determinants of perception: an enquiry into sub-cultural differences [Algunos determinantes sociológicos de la percepción: estudio de las diferencias subculturales]. *British journal of sociology* (Londres), vol. 9, n° 1, págs. 159-174.
- . 1960. Language and social class: a research note [Lenguaje y clase social: apunte de investigación]. *British journal of sociology* (Londres), vol. 11, n° 3, págs. 271-276.
- . 1961a. Social structure, language and learning [Estructura social, lenguaje y aprendizaje]. *Educational research* (Londres), vol. 3, n° 3, págs. 163-176.
- . 1961b. Social class and linguistic development: a theory of social learning [La clase social y el desarrollo lingüístico: teoría del aprendizaje social]. En: Halsey, A. H.; Floud, J.; Anderson, C. A. (comps). *Education, economy and society*, págs. 288-314. Nueva York, Free Press.
- . 1962a. Linguistic codes, hesitation phenomena and intelligence [Códigos lingüísticos, fenómenos de balbuceo e inteligencia]. *Language and speech* (Teddington, Reino Unido), vol. 5, n° 1, págs. 31-46.
- . 1962b. Social class, linguistic codes and grammatical elements [Clase social, códigos lingüísticos y elementos gramaticales]. *Language and speech* (Teddington, Reino Unido), vol. 5, n° 4, págs. 221-240.
- . 1970. Education cannot compensate for society [La educación no puede igualar a la sociedad]. *New society* (Londres), vol. 15, n° 387, págs. 344-347.

- . 1973a. *Class, codes and control, vol. 1* [Clases, códigos y control]. Madrid. Akal, 1988. Londres, Routledge y Kegan Paul.
- . 1973b. *Class, codes and control, vol. 2* [Clases, códigos y control]. Madrid. Akal, 1989. Londres, Routledge y Kegan Paul.
- . 1977. *Class, codes and control, vol. 3* [Clases, códigos y control]. Londres, Routledge y Kegan Paul.
- . 1990. *Class, codes and control: the structuring of pedagogic discourse, vol. 4* [Clases, códigos y control: la estructura del discurso pedagógico]. Madrid. Morata, Fundación Paideia 1993. Londres, Routledge.
- . 1995. A response [Respuesta]. En: Sadovnik, A. R., (comp.). *Knowledge and pedagogy: the sociology of Basil Bernstein*, págs. 385-424. Norwood, Nueva Jersey, Ablex Publishing.
- . 1996. *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique* [Pedagogía, control simbólico e identidad]. Madrid, Morata, La Coruña, Fundación Paideia, 1998. Londres, Taylor y Francis.
- Bernstein, B.; Cook-Gumperz, J. 1973. The coding grid, theory and operations [La muestra de códigos, teoría y operaciones]. En: Cook-Gumperz, J., (comp.). *Social control and socialization: a study of social class differences in the language of maternal control* [El control social y la socialización: estudio de las diferencias debidas a la clase social en el lenguaje de control materno], págs. 48-72. Londres, Routledge y Kegan Paul.
- Bourdieu, P. 1991. *Language and symbolic power* [El lenguaje y el poder simbólico]. Cambridge, Polity Press.
- Bowles, S.; Gintis, H. 1976. *Schooling in capitalist America* [La instrucción escolar en la América capitalista]. Madrid, Siglo XXI, 1985. Nueva York, Basic Books.
- Cook-Gumperz, J. (comp.). 1973. *Social control and socialization: a study of social class differences in the language of maternal control* [El control social y la socialización: estudio de las diferencias debidas a la clase social en el lenguaje de control materno]. Londres, Routledge y Kegan Paul.
- Cox Donoso, C. 1986. Continuity, conflict and change in State education in Chile: a study of the pedagogic projects of the Christian Democratic and the Popular Unity governments [Continuidad, conflicto y cambio en la educación estatal de Chile: estudio de los proyectos pedagógicos de los gobiernos cristiano-demócrata y de Unidad Popular]. CORE (Londres), vol. 10, n° 2.
- Danzig, A. 1995. Applications and distortions of Basil Bernstein's code theory [Aplicaciones y distorsiones de la teoría de los códigos de Basil Bernstein]. En: Sadovnik, A. R., (comp.). *Knowledge and pedagogy: the sociology of Basil Bernstein*, págs. 145-170. Norwood, Nueva Jersey, Ablex Publishing.
- Díaz, M. 1984. *A model of pedagogic discourse with special application to Colombian primary education* [Modelo de discurso pedagógico con aplicación especial a la enseñanza primaria de Colombia]. Tesis doctoral inédita, Universidad de Londres.
- . (comp.). 1990. *La construcción social del discurso pedagógico*. Valle, Colombia, Prodic-El Griot.
- Harker, R.; May, A. 1993. Code and habitus: comparing the accounts of Bernstein and Bourdieu [Código y hábito: comparación de las exposiciones de Bernstein y Bourdieu]. *British journal of the sociology of education* (Londres), vol. 14, n° 2, págs. 169-178.
- Holland, J. 1986. Social class differences in adolescents' conception of the domestic and industrial division of labour [Diferencias de clase social en la percepción de los adolescen-

- tes de la división del trabajo doméstico e industrial]. *CORE* (Londres), vol. 10, n° 1.
- Hymes, D. 1995. Bernstein and poetics [Bernstein y la poética]. En: Atkinson, P.; Davies, B.; Delamont, S. 1995. *Discourse and reproduction: essays in honor of Basil Bernstein*, págs. 1-24. Cresskill, Nueva Jersey, Hampton Press.
- Jenkins, C. 1990. The professional middle class and the origins of progressivism: a case study of the new educational fellowship, 1920-1950 [La clase media profesional y los orígenes del progresismo: monografía de las nuevas becas para la educación 1920-1950]. *CORE* (Londres), vol. 14, n° 1.
- Karabel, J.; Halsey, A. H. 1977. *Power and ideology in education* [El poder y la ideología en la educación]. Nueva York, Oxford UP.
- King, R. 1976. Bernstein's sociology of the school: some propositions tested [La sociología de la escuela de Bernstein: algunas propuestas sometidas a prueba]. *British journal of sociology* (Londres), vol. 27, n° 4, págs. 430-443.
- . 1981. Bernstein's sociology of the school: a further testing [La sociología de la escuela de Bernstein: nuevas pruebas]. *British journal of sociology* (Londres), vol. 32, n° 2, págs. 259-265.
- Morais, A. M.; Peneda, D.; Madeiros, A. 1991. The recontextualizing of pedagogic discourse: influence of differential pedagogic practices on students' achievements as mediated by class, gender and race [La recontextualización del discurso pedagógico: influencia de las diferentes prácticas pedagógicas en los éxitos de los alumnos condicionados por la clase, el género y la raza]. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Sociología de la Educación, Universidad de Birmingham. También disponible en el Departamento de Pedagogía, Facultad de Ciencias, Universidad de Lisboa.
- Morais, A. M. *et al.* 1991. Recognition and realisation rules in acquiring school science: the contribution of pedagogy and social background of pupils [Reconocimiento y reglas de realización para la adquisición de la ciencia escolar: contribución de la pedagogía y el origen social de los alumnos]. Ponencia presentada en la reunión anual de la National Association for Researching Science Teaching, University of Wisconsin. También disponible en el departamento de Pedagogía, Facultad de Ciencias, Universidad de Lisboa.
- . 2001. *Towards a sociology of pedagogy: the contributions of Basil Bernstein to research* [Hacia una sociología de la pedagogía: las aportaciones de Basil Bernstein a la investigación]. Nueva York, Peter Lang.
- Neves, I. P. 1991. *Práticas pedagógicas diferenciais na família e suas implicações no (in)sucesso em ciências: fontes de continuidade e de descontinuidade entre os códigos da família e da escola* [Prácticas pedagógicas diferenciales en la familia y sus efectos sobre la ausencia de éxito en ciencias: orígenes de la continuidad y de la discontinuidad entre los códigos de la familia y los de la escuela]. Lisboa, Universidad de Lisbon. (Tesis doctoral no publicada)
- Persell, C. H. 1977. *Education and inequality* [Educación y desigualdad]. Nueva York, Free Press.
- Sadovnik, A. R. 1991. Basil Bernstein's theory of pedagogic practice: a structuralist approach [La teoría de Basil Bernstein de la práctica pedagógica: enfoque estructuralista]. *Sociology of education*, vol. 64, n° 1, págs. 48-63.
- . (comp.). 1995. *Knowledge and pedagogy: the sociology of Basil Bernstein* [Conocimiento y pedagogía: la sociología de Basil Bernstein]. Norwood, Nueva Jersey, Ablex Publishing.
- Semel, S. F. 1995. Basil Bernstein's theory of pedagogic practice and the history of American

- progressive education: three case studies [La teoría de Basil Bernstein de la práctica pedagógica y la historia de la educación progresista americana: tres estudios de casos]. En: Sadovnik, A. R., (comp.). *Knowledge and pedagogy: the sociology of Basil Bernstein*, págs. 337-358. Norwood, Nueva Jersey, Ablex publishing.
- Swartz, D. 1997. *Culture and power: the sociology of Pierre Bourdieu* [Cultura y poder: la sociología de Pierre Bourdieu]. Chicago, University of Chicago Press.
- Tyler, W. 1984. *Organizational structure, factors and code: a methodological inquiry into Bernstein's theory of educational transmissions* [Estructura organizativa, factores y código: estudio metodológico de la teoría de Bernstein de las transmisiones educativas]. Tesis doctoral inédita, Universidad de Kent.
- Walford, G. 1995. Classifications and framing in English public boarding schools [Clasificaciones y estructuras en los internados públicos ingleses]. En: Atkinson, P.; Davies, B.; Delamont, S. 1995. *Discourse and reproduction: essays in honor of Basil Bernstein*, págs. 191-208. Cresskill, Nueva Jersey, Hampton.
- Young, M. F. D. (comp.). 1971. *Knowledge and control: new directions for the sociology of education* [Conocimiento y control: nuevas direcciones para la sociología de la educación]. Londres, Collier-Macmillan.

ÍNDICE

Volumen XXXI, 2001

Nº 1, 2001, págs. 3-134

Nº 2, 2001, págs. 137-286

Nº 3, 2001, págs. 289-517

Nº 4, 2001, págs. 521-707

ABI-SAAB, P.; ALT, P. El dispositivo de indicadores para la gestión de los establecimientos de enseñanza secundaria (IPES) en Francia, 535

ALT, P.; ABI-SAAB, P. El dispositivo de indicadores para la gestión de los establecimientos de enseñanza secundaria (IPES) en Francia, 535

ATAL, Y. La educación en un contexto de cambio: sus nuevas funciones sociales, 7

AZEVEDO, M.J. DE. Continuidades y rupturas en la educación secundaria en Europa occidental, 93

BIDEAUD, J. Constructivismos, desarrollo cognitivo y aprendizajes numéricos, 185

BOSKER, R.J.; HENDRIKS, M.A.; DOOLAARD, S. La autoevaluación de las escuelas en los Países Bajos: desarrollo del material ZEBO, 569

BOTTANI, N.; FAVRE, B. Introducción al *Dossier*, 525

BRASLAVSKY, C. Algunos aspectos de la dinámica del cambio educativo: autonomía de la escuela, evaluación y contextualización, 521

BRASLAVSKY, C. Cambios sociales y desafíos pedagógicos en el Siglo XXI, 137

BRASLAVSKY, C. La educación básica

en el Siglo XXI y los retos para la educación secundaria, 3

BROSSARD, M. Construcción de los conocimientos y prácticas del lenguaje escrito, 209

BRUNNER, J.J. Globalización, educación, revolución tecnológica, 139

CAILLODS, F.; LEWIN, K. La financiación de la expansión de la educación secundaria en los países en desarrollo, 63

CASASSUS, J. La evaluación de las escuelas en Chile: el caso del SNED, 639

CHISHIMBA, C.P. Dos planteamientos opuestos de la formación del personal docente: uno centrado en los contenidos y otro en las competencias, 247

COOMBE, C.; KELLY, M.J. La educación como medio para combatir el VIH/SIDA, 489

DANIEL, J. Aprender a vivir juntos: un desafío prioritario en los albores del Siglo XXI, 295

DILLON, W.S. Margaret Mead (1901-1978), 501

DOOLAARD, S.; HENDRIKS, M.A.; BOSKER, R.J. La autoevaluación de las escuelas en los Países Bajos: desarrollo del material ZEBO, 569

- DUCRET, J.-J. Constructivismos: usos y perspectivas en la educación, 157
- FAVRE, B. Análisis de funcionamiento, evaluación y autoevaluación de las escuelas: el caso de las escuelas primarias de Ginebra, 587
- FAVRE, B.; BOTTANI, N. Introducción al *Dossier*, 525
- FILMUS, D. La educación secundaria latinoamericana frente a la crisis del mercado del trabajo, 49
- FISKE E.B.; LADD, H.F. Las escuelas auto-gestionadas y la contabilidad en Nueva Zelandia, 607
- FONSECA, C. Mitos y metas sobre los usos de las nuevas tecnologías en la educación, 449
- GLASERSFELD, E. VON. El constructivismo radical y la enseñanza, 171
- GRANTHAM, M. La educación, la esperanza y los niños de Afganistán, 681
- HENDRIKS, M.A.; DOOLAARD, S.; BOSKER, R.J. La autoevaluación de las escuelas en los Países Bajos: desarrollo del material ZEBO, 569
- HOLT, J. Descubriendo la democracia en Australia, 345
- HUGHES, P. Cuestiones sobre la región Asia-Pacífico, 109
- JANSEN, J.D. Política de rendimiento de la educación en Sudáfrica: autonomía, rendición de cuentas y evaluación, 625
- KARSTEN, S.; VISSCHER, A. La publicación de indicadores de rendimiento escolar: algunas lecciones, 257
- KATO, Y.; KAMIL, C. El constructivismo de Piaget y la educación infantil en Japón, 223
- KELLY, M.J.; COOMBE, C. La educación como medio para combatir el VIH/SIDA, 489
- LAAD, H.F.; FISKE, E.B. Las escuelas auto-gestionadas y la contabilidad en Nueva Zelandia, 607
- LEMMER, E.; MEIER, C. Concepciones de los futuros docentes sobre la capacidad de aprendizaje de los alumnos en las escuelas multiculturales de Sudáfrica, 377
- LEWIN, K.; CAILLODS, F. La financiación de la expansión de la educación secundaria en los países en desarrollo, 63
- LEWIN, K.; CAILLODS, F. La financiación de la expansión de la educación secundaria en los países en desarrollo, 63
- MACEDO, L. DE, La situación actual del constructivismo en el Brasil: elementos para un debate, 237
- MACLEAN, R. Una visión general: la educación secundaria en la encrucijada, 41
- MEIER, C.; LEMMER, E. Concepciones de los futuros docentes sobre la capacidad de aprendizaje de los alumnos en las escuelas multiculturales de Sudáfrica, 377
- MITTELSTRASS, J. Nuevos desafíos para la educación y la investigación en una economía mundial, 443
- MOTIVANS, A. Sociedades y economías en transición: las nuevas demandas de educación secundaria en Europa central y oriental, 72
- NAUMANN, J.; WOLF, P. Los logros de los sistemas africanos de enseñanza primaria: crítica y nuevo análisis de los datos PASEC sobre el Senegal, 421
- RAINA, V.K. La investigación pedagógica en la India: estudio analítico de una revista de investigación, 123
- RAJPUT, J.S.; WALIA, K. Formación de docentes para la cohesión social: el contexto indio, 367

- SADOVNIK, A.R. Basil Bernstein (1924-2000), 687
- SAMADY, S.R. La educación moderna en Afganistán, 663
- SAUNDERS, L. La utilización de las medidas del “valor añadido” en la evaluación escolar en Inglaterra, 551
- SCHENKER, I. Nuevos desafíos a la educación escolar sobre el SIDA ante el desarrollo de la pandemia del VIH, 465
- SCHMELKES, S. La autonomía escolar y la evaluación educativa en México, 651
- TAWIL, S. Exploración de la legislación humanitaria: conflicto armado y educación para la cohesión social, 329
- THAPAN, M. J. Krishnamurti (1895-1986), 273
- TORNEY-PURTA, J. Conocimientos cívicos, creencias sobre las instituciones democráticas y compromiso en los jóvenes de 14 años, 313
- TRAORÉ, S. La pedagogía convergente y su impacto en el sistema educativo de Mali, 399
- TRIER, U.P. Escenarios futuros de la educación: una ventana hacia lo desconocido, 303
- WALIA, K.; RAJPUT, J.S. Formación de docentes para la cohesión social: el contexto indio, 367
- WEIL-BARAIS, A. Los constructivismos y la didáctica de las ciencias, 197
- WILSON, D.N. La reforma de la formación técnica y profesional para un mundo laboral cambiante, 21
- WILTSHIRE, W. La educación para el fomento de la cohesión social y de una cultura de la no violencia, 359
- WOLF, P.; NAUMANN, J. Los logros de los sistemas africanos de enseñanza primaria: crítica y nuevo análisis de los datos PASEC sobre el Senegal, 421

CORRESPONSALES DE *PERSPECTIVAS*

ALEMANIA

Profesor Wolfgang Mitter
Deutsches Institut für internationale
pädagogische Forschung

ARGENTINA

Sr. Daniel Filmus
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO)

AUSTRALIA

Profesor Phillip Hughes
Australian National University, Canberra

AUSTRALIA

Dr. Phillip Jones
Universidad de Sydney

BOLIVIA

Sr. Luis Enrique López
Programa de Formación en Educación
Intercultural Bilingüe para la Región
Andina, Cochabamba

BOTSWANA

Sra. Lydia Nyati-Ramahobo
Universidad de Botswana

BRASIL

Sr. Jorge Werthein
Oficina de la UNESCO en Brasilia

CHILE

Sr. Ernesto Schiefelbein
Universidad Santo Tomás

CHINA

Dr. Zhou Nanzhao
Instituto Nacional Chino de Investigación
Pedagógica

COLOMBIA

Sr. Rodrigo Parra Sandoval
Fundación FES

COSTA RICA

Sra. Yolanda Rojas
Universidad de Costa Rica

ESPAÑA

Sr. Alejandro Tiana Ferrer
Facultad de Educación, Universidad de
Madrid

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Wadi Haddad
Banco Mundial

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Fernando Reimers
Banco Mundial

FRANCIA

Sr. Gérard Wormser
Centre national de documentation
pédagogique

HUNGRIA

Dr. Tamas Kozma
Instituto Húngaro de Investigación
Pedagógica

JAMAICA

Profesor Lawrence D. Carrington
University of West Indies

JAPON

Profesor Akihiro Chiba
Universidad Internacional Cristiana

MALTA

Dr. Ronald Sultana
Facultad de Educación, Universidad de
Malta

MEXICO

Dra. María de Ibarrola
Patronato del Sindicato Nacional
de Trabajadores de la Educación para
la Cultura del Maestro Mexicano A.C.

POLONIA

Profesor Andrzej Janowski
Comisión Nacional Polaca para la UNESCO

REPUBLICA CENTROAFRICANA

Sr. Abel Koulaninga
Secretario General de la Comisión Nacional
Centroafricana para la UNESCO

RUMANIA

Dr. César Birzea
Instituto de Ciencias de la Educación

SUECIA

Profesor Torsten Husén
Universidad de Estocolmo

SUIZA

Sr. Michel Carton
Institut universitaire d'études du
développement, Ginebra

TAILANDIA

Sr. Vichai Tunsiri
Comisión de Educación. Asamblea
Nacional.

EDITORIAL

Algunos aspectos de la dinámica del cambio educativo:
autonomía de la escuela,
evaluación y contextualización

Cecilia Braslavsky

DOSSIER: LA AUTONOMIA DE LA ESCUELA Y LA EVALUACION

Introducción al *dossier*

*Norberto Bottani
y Bernard Favre*

El dispositivo de indicadores para la gestión
de los establecimientos
de enseñanza secundaria (IPES) en Francia

*Philomène Abi-Saab
y Patrick Alt*

La utilización de las medidas del "valor añadido"
en la evaluación escolar en Inglaterra

Lesley Saunders

La autoevaluación de las escuelas en
los Países Bajos:
desarrollo del material ZEBO

*Maria A. Hendriks
Simone Doolaard
y Roel J. Bosker*

Análisis de funcionamiento, evaluación
y autoevaluación de las escuelas: el caso
de las escuelas primarias de Ginebra

Bernard Favre

Las escuelas autogestionadas y la contabilidad
en Nueva Zelandia

*Edward B. Fiske
y Helen F. Ladd*

Política de rendimiento de la educación en Sudáfrica:
autonomía, rendición de cuentas y evaluación

Jonathan D. Jansen

La evaluación de las escuelas en Chile:
el caso del SNED

Juan Casassus

La autonomía escolar y la evaluación educativa
en México

Sylvia Schmelkes

TENDENCIAS/CASOS

La educación moderna en Afganistán

Saif R. Samady

La educación, la esperanza y los niños de Afganistán

Max Grantham

PERFILES DE EDUCADORES

Basil Bernstein (1924-2000)

Alan R. Sadovnik

Índice del volumen XXXI, 2001

ISSN 0304-3053

Vol. XXXI, n° 4, diciembre 2001