

Participación Educativa

REVISTA DEL CONSEJO
ESCOLAR DEL ESTADO

Ministerio
de Educación, Cultura
y Deporte

Transparencia y mejora de la educación

Consejo
Escolar
del Estado

Segunda Época/Vol. **2**/N.º **3**/2013



PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

SEGUNDA ÉPOCA. NÚMERO 3. DICIEMBRE 2013

TRANSPARENCIA Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Consejo de Dirección

Presidencia

Francisco López Rupérez
Presidente del Consejo Escolar del Estado

Vicepresidencia

María Dolores Molina de Juan
Vicepresidenta del Consejo Escolar del Estado

Secretario

José Luis de la Monja Fajardo
Secretario General del Consejo Escolar del Estado

Vocales

Montserrat Milán Hernández
Consejera de la Comisión Permanente

Roberto Mur Montero
Consejero de la Comisión Permanente

Jesús Pueyo Val
Consejero de la Comisión Permanente

Consejo de Edición

María Dolores Molina de Juan
(Consejo Escolar del Estado)

José Luis de la Monja Fajardo
(Consejo Escolar del Estado)

Isabel García García
(Consejo Escolar del Estado)

Almudena Collado Martín
(Consejo Escolar del Estado)

Antonio Frías del Val
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Ramón Villar Fuentes
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Luis Cordero Ceballos
(Consejo Escolar del Estado)

Consejo Asesor

Bonifacio Alcañiz García

Francisco J. Carrascal García

Julio Delgado Agudo

José Antonio Fernández Bravo

Mariano Fernández Enguita

Alfredo Fierro Bardají

José Luis Gaviria Soto

Samuel Gento Palacios

M^a Luisa Martín Martín

José María Merino

Sara Moreno Valcárcel

Arturo de la Orden Hoz

Francesc Pedró i García

Beatriz Pont

Gonzalo Poveda Ariza

M^a Dolores de Prada Vicente

Ismael Sanz Labrador

Rosario Vega García

Fotografías:

<http://bit.ly/1bwWS45>

ISSN 1886-5097

NIPO 030-13-166-8

ntic.educacion.es/cee/revista

participacioneduca@mecd.es



Presentación

Francisco López Rupérez **3**

Entrevista

José Manuel Romay Beccaría, *Presidente del Consejo de Estado* **5**

La transparencia: el marco político y jurídico

Transparencia y calidad de la democracia. Eugenio Nasarre Goicoechea **9**

La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. M^a. Del Valle Ares González **15**

La transparencia en el marco normativo español. Oscar Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso **25**

La "Ley de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", y la responsabilidad en la acción pública. Pedro Ramón Gómez de la Serna **35**

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos. El caso de PISA. Andreas Schleicher y Pablo Zoido Lobatón **45**

El Monitor de Educación y Formación en la Unión Europea. Joaquín Martínez Muñoz **53**

Los sistemas nacionales de indicadores como instrumentos de transparencia. Limitaciones y posibilidades. Felipe Martínez Rizo **67**

Evaluación de la eficacia de las políticas educativas y transparencia: la importancia de los experimentos aleatorizados. José García Montalvo **75**

Ámbitos de transparencia de los centros educativos

La web de centro como instrumento de transparencia educativa. Ferran Ruiz i Tarragó **83**

Un sistema básico de indicadores para los centros escolares. Julio Puente Azcutia **93**

El Expediente Educativo Electrónico. Hacia un sistema digital compartido para la gestión de información académica del alumno. José Quirino Vargas Ibáñez **101**

La transparencia económica en los centros públicos. Contextos, costes y eficiencias. José Manuel Bolado Somolinos **117**

La transparencia económica en los centros privados concertados. Contextos, costes y eficiencias. Luis Centeno Caballero **131**

Buenas prácticas y experiencias educativas

Spacial Helpers, el emprendimiento desde la escuela. Alicia Larráyoiz Echarte y Andrea Etxebarria Barinagarrementeria **141**

Propuesta bilingüe para el currículo integrado en las actividades extraescolares de las Secciones Españolas en el exterior. Experiencia en Liverpool. Cristina España Pérez **151**

Otros temas

Antecedentes, selección, formación y calidad de los directores escolares. Isabel Cantón Mayo **165**

Localización de fuentes cerebrales en niños generadas por estimulación multilingüística simultánea. Tomás Ortiz Alonso, Caetana Varela Hall y José Matías Santos García **175**

Recensiones de libros

"La escuela que necesitamos" (E.D. Hirsch. 2012). Inmaculada Egido Gálvez **187**

"Neuroeducación" (Francisco Mora. 2013). Tomás Ortiz Alonso **191**

"Catálogo bibliográfico de los siglos XVI al XIX. Instituto Isabel la Católica (Madrid)" (Encarnación Martínez Alfaro y Ángeles Castilla López). Juan Leal Pérez-Chao **194**

"International Handbook of Psychology in Education" (Littleton, K., Wood, C. y Staarman, J. K. 2012). Gonzalo Vázquez Gómez **196**

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos

LA TRANSPARENCIA Y LA MEJORA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. EL CASO DE PISA

TRANSPARENCY AND IMPROVING EDUCATION SYSTEMS. THE CASE OF PISA

Andreas Schleicher

Pablo Zoido Lobatón

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)
Dirección para la Educación y las Competencias

Resumen

Las evaluaciones internacionales como PISA ayudan a fomentar un clima de transparencia que puede ayudar a mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación. Estas evaluaciones no son más que una herramienta de aprendizaje que viene a enriquecer lo que nos aportan evaluaciones nacionales y regionales. La misión principal de estas evaluaciones no es otra que la de fomentar un diálogo constructivo y positivo sobre lo que es posible hacer o conseguir. PISA permite a los países aprender de las experiencias de otros que se enfrentan a retos similares. Las comparaciones internacionales pueden ser un poderoso instrumento para la reforma y la mejora, porque los sistemas de educación pueden mirarse a sí mismos a la luz de los objetivos, prácticas y políticas puestos en marcha en otros países. Los sistemas con mejores resultados muestran lo que es posible conseguir en educación, en términos de calidad, equidad y eficiencia, y pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos abordan problemas similares.

Palabras clave: PISA, evaluación, transparencia, comparación internacional, mejora educativa.

Abstract

Large scale international evaluations, such as PISA, help create more transparency and can help improve the quality, equity and efficiency of education systems. These evaluations are a tool for shared learning that are designed to enrich national and regional efforts to evaluate the quality of education systems. The main goal of such tools is to encourage a constructive and positive dialogue about what is possible. PISA affords countries and system the opportunity to learn about the experiences and expertise of others that are confronted to similar challenges. International evaluations can also be a powerful tool for reform and improvement as education systems can look themselves in the mirror of the performance, objectives, practices and policies that other countries and systems have already put in place. Top performing systems show what is possible in terms of performance, equity and efficiency and can help foster our understanding of how different education system tackle similar challenges.

Keywords: PISA assessment, transparency, international comparison, educational improvement.

1. Introducción

En la oscuridad, todas las escuelas y los sistemas educativos parecen iguales. Todos creemos que vivimos en el mejor mundo posible —o justo lo contrario—, que nuestros alumnos, profesores, directores de escuelas centros escolares, autoridades educativas, universidades, y el sistema educativo en general es el mejor —o el peor— de todos los posibles. Inevitablemente, nuestra visión no es más que una percepción sesgada de una parte de la realidad.

El mundo se está convirtiendo rápidamente en un lugar diferente, y la globalización y la modernización imponen nuevos retos a los individuos y las sociedades. Poblaciones cada vez más diversas e interconectadas, el rápido cambio tecnológico tanto en el trabajo como en la vida cotidiana, y la disponibilidad instantánea de enormes cantidades de información son sólo algunas de estas nuevas tendencias, que nos afectan constantemente, que nos enfrentan a situaciones nuevas y que exigen nuestra atención tarde o temprano, constante o puntualmente.

En contraste con esta nueva realidad global, la educación sigue siendo una actividad principalmente local. Esto no es sólo porque en la mayor parte de los centros educativos el proceso de interacción humana es principalmente local. Se debe también a todo tipos de barreras que suelen existir entre los centros, los educadores y los propios sistemas educativos, y que los mantiene artificialmente aislados y desconectados.

Algunas de estas barreras son "naturales", creadas por el idioma y la cultura, pero otras resultan de la escasa transparencia del propio sistema, y de la falta de información pública fácilmente accesible. A menudo, la educación sigue siendo dominada por creencias, tradiciones y, a veces, por ideologías. Como resultado, los sistemas educativos pueden tener dificultades para facilitar que las escuelas y los maestros compartan y desarrollen conjuntamente conocimientos y procesos para mejorar su trabajo, satisfacción y rendimiento. Mientras que las administraciones y autoridades que manejan los sistemas de educación pueden tener acceso a algunas pruebas sobre el rendimiento escolar, los que están en la primera línea, en el día a día de la escuela, a menudo

no tienen acceso a esta información, o no tienen la capacidad de acceder a ella por falta de tiempo, y se enfrentan frecuentemente con duros obstáculos para acceder a los conocimientos disponibles sobre las mejores prácticas en el aula.

Existen muros similares entre los sistemas educativos y países. En general, hay pocas herramientas para poder trascender la experiencia propia y mirar más allá de lo que está bajo el control inmediato de las instituciones nacionales, regionales y locales. Solo existe un número muy limitado de instrumentos para que aquellos que lo deseen puedan mirar hacia fuera y aprender de las políticas y las prácticas educativas desarrolladas e implementadas más allá del entorno más inmediato. Al contrario que otras disciplinas y ciencias, como pueda ser la medicina, este es un desafío particular en el campo de la educación, ya que consideraciones éticas y prácticas limitan el uso de los métodos experimentales para explorar políticas y prácticas alternativas.



Aun así, los sistemas educativos pueden avanzar mucho en este sentido. La clave está en trabajar juntos para construir sobre la base de retos comunes y potenciar el poder del aprendizaje mutuo, compartiendo experiencias y conocimientos a partir del trabajo y la cooperación internacional, tal y como es el caso en muchos otros sectores económicos y sociales. La educación siempre ha sido una industria del conocimiento, en concreto de la transmisión de conocimientos, pero todavía está lejos de convertirse en una industria del conocimiento en el sentido de la creación del mismo, del desarrollo de iniciativas que generen y compartan nuevas ideas desde el terreno, desde la cotidianidad de la enseñanza. Pero la enseñanza y la educación pueden convertirse

en una industria, en una profesión en la que las prácticas, el conocimiento y los procesos estén siendo constantemente transformados por un mejor entendimiento sobre lo que funciona de forma eficaz en cada contexto y en cada situación. Es posible identificar las prácticas y las políticas que consistentemente están relacionadas con los mejores resultados. Como en muchos otros campos, los profesionales de la educación pueden esperar que sus tareas, procesos y comportamientos sean transformados por la evidencia y la investigación de forma continua y que la mejora se convierta en una constante, más como proceso que como objetivo.

Las comparaciones internacionales pueden mostrar lo que es posible en términos de calidad, equidad y eficiencia de los servicios educativos alcanzados por aquellos sistemas que consiguen mejores resultados. Los sistemas con mejor desempeño pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos abordan problemas similares. También pueden ayudar a establecer objetivos significativos. Los logros de aquellos países y sistemas que alcanzan ciertas metas pueden servir a otros países como guía para establecer las suyas propias, asequibles y que pueden ser evaluadas de forma objetiva, con indicadores cuantitativos susceptibles de ser comparados internacionalmente. Los líderes educativos del mundo marcan no sólo lo que es posible, sino también establecen marcas y metas medibles, objetivas y realistas para el resto de países.

Además, y siendo ello no menos importante, las comparaciones internacionales muestran que existe la capacidad para mejorar los sistemas educativos rápidamente. Las experiencias de los países muestran no sólo que algunos países logran resultados muy superiores a la media, sino también que es posible mejorar en periodos de tiempo relativamente cortos. Algunos países ven así corroborados sus esfuerzos, otros experimentan avances tanto en los niveles de calidad como en la equidad en los resultados. Ante esta evidencia, incluso los que afirman que la posición relativa de los países se debe principalmente a factores sociales y culturales han de conceder que la mejora educativa es posible. Frente a la relativa estabilidad de una cultura, un idioma o ciertos valores sociales, la calidad de la educación puede mejorar rápidamente sin que estos factores cambien radicalmente. Las instituciones y políticas educativas son lo suficientemente flexibles y susceptibles de ser reformadas como para constituir un vehículo importante de mejora en los resultados de los alumnos.

Aunque las comparaciones internacionales, por sí mismas, no pueden identificar relaciones causa-efecto entre insumos, procesos y resultados educativos, sí que pueden arrojar luz sobre los factores relacionados con un mejor desempeño. Así, es posible establecer cuáles son las claves que están asociadas con mejores resultados; por ejemplo, comparando las características de los sistemas con un mejor rendimiento y estudiando en detalle las similitudes y diferencias de aquellos factores que juegan un papel decisivo en los sistemas con mejores rendimiento. Estos estudios también pueden dar visibilidad a estos factores entre los educadores, los responsables políticos y el público en general.

Este artículo examina los méritos de las comparaciones internacionales como motores de la transparencia y el cambio educativo. Para ello, se sirve del ejemplo del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés, *Programme for International Student Assessment*), que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) puso en marcha en el año 2000 para evaluar y supervisar los resultados de la enseñanza entre los países. El ejemplo de PISA es interesante en este contexto, ya que la OCDE no tiene poderes legislativos o financieros a través de los cuales se podría ejercer una influencia directa sobre las políticas públicas. La OCDE produce indicadores estandarizados a nivel internacional de forma coordinada para

que resulten comparables. También utiliza estos mismos indicadores a fin de producir evidencias, análisis y asesoramiento para los países que participan en los diferentes programas, como PISA, en los que trabaja la organización. PISA no es más que un ejemplo simbólico de lo que ya hace la OCDE en otras materias, como puedan ser la cooperación en otra clase de políticas, tales como el crecimiento económico, la financiación pública, o la lucha contra la corrupción. A pesar de no contar con ningún tipo de competencias educativas, PISA ha impulsado, en algunos países, importantes reformas, y en algunos casos cambios significativos sin precedentes en décadas anteriores.

2. El diseño y el impacto de PISA

Para algunos, la evidencia comparativa internacional se ha convertido en el Santo Grial o la piedra filosofal de la política educativa actual. En menos de una década, parece que las evaluaciones internacionales como PISA se han convertido en indispensables. Cuando en tiempos pasados las reformas educativas solían ser concebidas como un dominio esencialmente nacional, la cooperación internacional juega hoy un papel notable en muchos sistemas educativos.

Uno de los logros más importantes de estas evaluaciones, compartido en muchos casos con esfuerzos nacionales, es el cambio en el enfoque de la política educativa. Estas evaluaciones ponen el énfasis en los resultados de la educación, en el producto, en los conocimientos y destrezas acumulados por los propios alumnos; mientras que, en muchas ocasiones, la atención, en las reformas educativas, estaba dirigida hacia los elementos que se ponen en práctica para obtener esos resultados, ya sean los recursos materiales —tales como los libros de texto, la propia infraestructura de las escuelas y las aulas—, los procesos educativos —como pueda ser el currículo, la pedagogía o el número de alumnos por clase—, o los recursos humanos —el profesorado, el liderazgo de la escuela, etc—. Evidentemente estos factores son fundamentales, pero no tienen por qué convertirse en el principal objetivo de una reforma educativa en sí misma.

Al cambiar el enfoque, y haciendo que los resultados sean visibles públicamente dentro de un marco comparativo a nivel internacional, las evaluaciones comparadas a nivel global logran que el trabajo de los sistemas de educación y de sus principales actores sea más transparente. En efecto, el ejemplo de PISA sugiere que la evidencia comparativa y esta mayor transparencia pueden ayudar a que una mejor información permita a ciertos grupos expresar mejor sus necesidades, los retos a los que se enfrentan y establecer metas para proponer reformas que mejoren su situación. Gracias a una mayor transparencia es posible que la opinión pública pueda tener un mayor impacto en el cambio educativo y en la confección de nuevas normas, reglamentos y cambios legislativos. Una mayor transparencia también puede contribuir a concienciar a la opinión pública y las familias sobre la importancia de la educación y sobre el papel crucial que todos los actores juegan, tanto en casa, como en los centros educativos. Por último, más información y más transparencia puede ayudar a construir puentes que faciliten la colaboración entre estos diferentes actores o incluso dentro de cada uno de tales grupos.

Pero también hay escépticos, que asimilan la búsqueda de datos comparativos y de evaluaciones internacionales con la piedra filosofal, que, buscada por los alquimistas medievales a fin de transmutar metales ordinarios en oro, produciría riquezas incalculables, en el supuesto, claro, de que las leyes de la oferta y la demanda dejasen de operar. Su argumento suele ser que pesar a la vaca no hace que la vaca engorde. También hay preguntas sobre hasta qué punto las lecciones en materia de políticas, derivadas de

las comparaciones internacionales, pueden ser transferidas a diferentes contextos socioeconómicos y culturales.

El Santo Grial es un objeto bien definido y descrito, y sólo había un verdadero Grial. La piedra de los alquimistas era fácilmente reconocible, solo tenía que transformar un metal ordinario en oro. Sin embargo, cuando se trata de comparar los resultados educativos, hay muchas visiones opuestas sobre cuáles son los resultados deseables para los sistemas educativos. Por lo tanto, los gobiernos que participan en evaluaciones internacionales como PISA tienen que tomar decisiones difíciles cuando se trata de establecer el alcance y la naturaleza de PISA. Dificultades similares surgen con respecto a las metodologías que se utilizan para hacer que los resultados educativos sean susceptibles de evaluación cuantitativa, y para comparar y analizar los resultados de estas evaluaciones. Los alquimistas medievales trataban de seguir los dictados de su ciencia. Pero su ciencia era incorrecta. La búsqueda del Santo Grial estaba cargada de pistas falsas y símbolos crípticos. También en este caso, los investigadores y los educadores tienen que tomar decisiones difíciles en el diseño de las metodologías de PISA, que se describen detalladamente en el informe técnico de PISA (OCDE, 2011). El trabajo técnico y metodológico en este sentido es constante, y cada edición de PISA mejora y refina lo que se mide y cómo se mide, de manera que refleje experiencias y conocimientos acumulados de una edición a la siguiente.

Los gobiernos establecieron PISA a finales de 1990 para comparar, de manera regular, la calidad, la equidad y la eficiencia de sus sistemas escolares, en función de los resultados del aprendizaje obtenidos por los alumnos al final de la educación obligatoria. En el corazón de PISA está una prueba estandarizada, con una serie de preguntas acordadas internacionalmente y que se aplica a una muestra representativa de estudiantes de las escuelas de los países participantes. La edad de 15 años fue elegida como punto de comparación, ya que representa el último punto en el que la educación sigue siendo en gran medida universal. PISA está estrechamente alineada con el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de los Adultos (PIAAC). Es este Programa la evaluación de la OCDE de las competencias para adultos que comienza a los 16 años —donde termina PISA— y se extiende hasta los 65 años de edad. Mientras que PISA mira hacia atrás, a fin de establecer el grado de eficacia de los sistemas escolares que sientan las bases para el éxito en la vida académica y profesional, PIAAC estudia cómo estas habilidades son moduladas por la formación post obligatoria y el aprendizaje que tiene lugar en el centro de trabajo.

Aquí están algunos de los principios generales acordados entre los países para orientar el desarrollo y el uso de PISA:

- PISA está orientado a las políticas. Se centra en el suministro de datos y análisis que puede ayudar a orientar las decisiones de política educativa. Mediante la vinculación de datos sobre los resultados de los estudiantes con los datos sobre factores clave que determinan el aprendizaje dentro y fuera de la escuela, PISA pone de relieve las diferencias en los patrones de desempeño e identifica las características comunes a los estudiantes de alto rendimiento, a las escuelas y a los sistemas educativos.
- PISA se realiza cada tres años para que los países puedan analizar, estudiar y evaluar su progreso en el cumplimiento de unos objetivos-clave de aprendizaje. El diseño básico de la prueba se ha mantenido constante para facilitar la comparabilidad de cada evaluación y así permitir que los países puedan estudiar la relación existente entre las reformas políticas y la mejora de los resultados educativos.

- PISA evalúa tanto el conocimiento de los estudiantes, sobre el contenido de las materias evaluadas en la prueba—lectura, matemáticas y ciencias—como la capacidad de los individuos para aplicar ese conocimiento de manera creativa, incluso en contextos novedosos.
- La prueba PISA está diseñada para proporcionar datos comparables en una amplia gama de países, que actualmente cubre unos 70 sistemas educativos que suponen más del 80% de la economía mundial. PISA dedica considerables esfuerzos a lograr que las comparaciones no sean afectadas por elementos culturales y lingüísticos específicos. La prueba asume un cierto equilibrio entre las diferentes culturas de los países y sistemas que participan, de forma que esta la amplitud cultural y lingüística pueda quedar reflejada en los materiales de evaluación desarrollados. Numerosos mecanismos han sido desarrollados y aplicados de forma estricta para garantizar la calidad en el diseño de la prueba, la traducción de la misma, el diseño de las muestras y la recogida de datos. La población estudiantil participante se basa en la edad y no el grado o curso. De esta forma se asegura que las comparaciones internacionales son válidas y representan de un modo general los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos por los alumnos durante la educación obligatoria.
- PISA es una herramienta de aprendizaje mutuo y de colaboración internacional. Las decisiones sobre el alcance y la naturaleza de las evaluaciones PISA y los antecedentes recogidos se llevan a cabo por los principales expertos de los países participantes. Los gobiernos orientan y supervisan estas decisiones basadas en intereses comunes y preocupaciones compartidas de política educativa.

3. La transparencia en la educación

El impacto de las comparaciones internacionales es naturalmente mayor cuando éstas revelan que un país obtiene un desempeño menor. El impacto de evaluaciones internacionales como PISA ha

creado en algunos países un importante impulso político. En muchos casos ha permitido que numerosos agentes educativos — incluidas las organizaciones de maestros, padres, o directores de escuelas— participen en el dialogo y en el debate previo a la elaboración de importantes reformas educativas.

Igualmente importante es el hecho de que las comparaciones internacionales hayan tenido un impacto significativo en los países que no lo hacen mal en términos absolutos, pero que se vieron sorprendidos por unos resultados que diferían de sus expectativas generales. En Alemania tras PISA 2000, el debate y los cambios en política educativa fueron intensos. Los resultados, más bajos de lo esperado, provocaron un debate público importante, llegando a ser conocido como el "shock de PISA". Por ejemplo, la equidad en las oportunidades de aprendizaje a menudo se había dado por sentada. Los esfuerzos para asegurar que las escuelas contasen con medios y recursos de manera equitativa habían sido significativos. Los resultados de PISA 2000, sin embargo, revelaron grandes disparidades socio-económicas, particularmente entre escuelas. Otros análisis relacionados con la segregación socio-económico en el sistema sugirieron que los estudiantes alemanes de estratos sociales más privilegiados se encontraban en las escuelas de mayor prestigio académico, escuelas con un rendimiento educativo más elevado; mientras que los estudiantes de entornos sociales menos privilegiados se hallaban en escuelas profesionales, de menor prestigio, y que solían obtener un rendimiento más pobre. Esto planteó la posibilidad de que los sistemas educativos potenciasen, en lugar de moderar, las desigualdades socio-económicas. Tales resultados, y el debate público que siguió inspiraron una amplia gama de iniciativas de reforma, relacionadas con la equidad, en Alemania. Algunos de estos cambios han contribuido a cambiar el modelo educativo alemán. Por ejemplo, otorgando un mayor peso de la educación pre-escolar, que hasta entonces había sido considerada, en gran medida, como una asistencia social y no como un factor fundamental para la educación temprana en destrezas sociales y cognitivas; o estableciendo estándares nacionales de educación, en un contexto donde la autonomía regional y local había sido durante mucho tiempo el paradigma dominante; y por último, pero no menos importante, dando un mayor apoyo a los estudiantes más desfavorecidos socio-económicamente y a otros como los estudiantes de origen inmigrante.

Para muchos educadores y expertos alemanes, las disparidades socio-económicas que PISA ha puesto de manifiesto no han sido necesariamente sorprendentes. Sin embargo, a menudo se daba por sentado que a los niños de entornos más desfavorecidos les iría tan bien en la escuela como al resto. Se consideraba que este era un asunto en el que las políticas públicas no tenían nada que hacer. Sin embargo, PISA reveló no solamente que los antecedentes socio-económicos tienen un impacto importante en los estudiantes y en su desempeño escolar, sino también que la relación entre aquel entorno y estos resultados varía conside-



rablemente entre los países. Mientras que en algunos países el nivel socio-económico de los alumnos determina de forma considerable su rendimiento en la prueba, en otros esta relación no es tan estrecha. Hay países que logran moderar las disparidades socio-económicas de manera mucho más efectiva. Hay sistemas que muestran que la mejora es posible y que las políticas públicas, tanto de administraciones nacionales como regionales, pueden servir de impulso para que las desigualdades sociales no se traduzcan en desigualdades en el rendimiento en la escuela. El hecho de que en muchos sistemas individuales de entornos desfavorables logren demostrar altos niveles de rendimiento sugiere que el nivel socio-económico de un alumno, de un centro escolar, de una región o de un país, no tiene porque convertirse en su destino.

Mostrar que un alto rendimiento y una mejora considerable son posibles es uno de los méritos más importantes de las comparaciones internacionales. Ya sea en Asia (como Japón, Corea, Singapur o Shanghái-China), en Europa (como Finlandia o Estonia) o en América del Norte (como Canadá) muchos países muestran un buen resultado general en pruebas como PISA que no está necesariamente asociado con mayores desigualdades sociales. En algunos países, el éxito es algo consistente y predecible. En Estonia o Finlandia, en 2009, las diferencias entre centros suponían menos del 5% de la variación en el rendimiento de los estudiantes. Por lo tanto, los padres pueden contar con que sus hijos logran alcanzar unos estándares altos y consistentes de rendimiento en cualquier escuela.

Por último, pero no menos importante, algunos países han demostrado que una mejora significativa se puede lograr en un período de tiempo relativamente limitado. Como se ha señalado antes, en Alemania se registraron mejoras significativas, tanto en la calidad y la equidad de sus sistemas escolares, entre 2000 y 2009. El rendimiento promedio de Corea ya era muy alto en el año 2000 y, sin embargo, los coreanos estaban preocupados porque sólo una pequeña elite logró niveles de excelencia en la evaluación de lectura de PISA en aquel entonces. En menos de una década Corea fue capaz de duplicar el porcentaje de estudiantes que alcanzan la excelencia. Una revisión a fondo del sistema educativo de Polonia ayudó a reducir drásticamente la variabilidad del rendimiento entre las escuelas, y a dar la vuelta a la situación en los centros de más bajo rendimiento, aumentando el rendimiento global en más del equivalente a medio curso escolar. Portugal fue capaz de consolidar un sistema educativo fragmentado y mejorar el rendimiento global y la equidad; y lo mismo hizo Hungría. Incluso los que afirman que la posición relativa de los países en PISA refleja principalmente los factores sociales y culturales han tenido que reconocer que la mejora educativa es posible.

Muchas investigaciones se han centrado en las características de estos sistemas educativos. En algunos países, los gobiernos han utilizado la información facilitada por PISA sobre su posición relativa a nivel internacional como un punto de partida para estudiar las políticas y prácticas en los países que operan en las mismas circunstancias y que logran mejores resultados. Estos estudios han dado como resultado un conjunto de recomendaciones de políticas específicas para la mejora educativa. La OCDE elabora muchos de estos estudios de forma regular, en lo que se da en llamar “revisión por pares”. Consiste en someter a una evaluación el sistema educativo propio; evaluación en la que participan diferentes países que comparten un mismo reto y en la que las recomendaciones derivadas de ella para un país en concreto están elaboradas por esos mismos países. Así, se fomenta no solamente una mayor colaboración entre países, sino también un

aprendizaje mutuo dentro de la confianza y el respeto por las diferencias y por el contexto de cada sistema.

Como resultado de todo esto, el punto de referencia para las políticas públicas en materia de educación ya no es una meta nacional, regional o local. Cada vez más el rendimiento de los sistemas educativos más exitosos se mide a nivel global e internacional. La visibilidad pública de las comparaciones internacionales a veces ha transformado lo que antes pretendía ser un debate educativo técnico y especializado en un debate público con los ciudadanos, lo que les permite reconocer que el rendimiento educativo de sus países no sólo tendrá que coincidir con el rendimiento promedio, sino que tendrá que hacerlo mejor, si sus hijos quieren optar a puestos de trabajo mejor remunerados, más gratificantes y menos vulnerables a las vicisitudes de una economía y un mercado laboral global.

4. Poner las metas nacionales en una perspectiva más amplia

Las comparaciones internacionales también pueden desempeñar un papel importante para establecer objetivos nacionales de desempeño desde una perspectiva comparada internacional. Las autoridades educativas a menudo se enfrentan a un dilema: Es posible que, si el porcentaje de estudiantes que obtienen buenos resultados aumenta, algunos digan que los estándares deben haberse reducido. Detrás de la sospecha de que mejores resultados reflejan unos estándares bajos está, a menudo, la creencia de que el rendimiento general de la educación no puede mejorar. Las comparaciones internacionales permiten situar estas creencias y percepciones en un marco de referencia más amplio. Estas comparaciones permiten que las escuelas y los sistemas educativos se miren en el espejo del desempeño de otros países; y así, algunos sistemas han adoptado una perspectiva más amplia y abierta. Para mejorar hay que saber reconocer que se puede hacer mejor y, por lo tanto, aceptar que existen oportunidades para crecer, aprender y conseguir mejores resultados. Adoptar esta actitud activamente, proponerse este punto de vista y relacionar de manera sistemática los resultados nacionales con el rendimiento internacional otorga una función muy importante a las evaluaciones internacionales, como pueda ser PISA, en lo concerniente al desarrollo de normas, estándares, prácticas y objetivos nacionales y/o regionales, a saber: la evaluación de los estándares curriculares y de los objetivos de rendimiento. Estos instrumentos de política pueden servir por lo tanto para establecer, medir y reforzar lo que el sistema educativo tiene como objetivo, lograr el rendimiento deseado y diseñar una trayectoria positiva de mejora.

Algunos países ya han decidido seguir este camino. Por ejemplo, Australia, Bélgica (Comunidades flamencas y francesas), Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Gales (Reino Unido), Irlanda, Israel, Japón, México, Países Bajos, Polonia y Turquía han establecido algún tipo de metas u objetivos de mejora utilizando el marco propuesto por PISA. Los tipos de objetivos establecidos varían mucho, algunos incluyen por ejemplo una estrategia de mejora, otros un objetivo concreto en cuanto al resultado medio en PISA, por último en otros casos se establecen unos objetivos por niveles de rendimiento. El cuadro 1 sintetiza el uso que diferentes países y regiones están haciendo de PISA a la hora de establecer objetivos nacionales —o regionales— para la mejora del rendimiento escolar con una perspectiva internacional.

Cuadro 1. El uso de PISA como instrumento para establecer objetivos nacionales de rendimiento escolar con una perspectiva internacional

Australia	En el marco de la evaluación nacional se utiliza PISA como medida clave del rendimiento. Aunque no se plantea una meta numérica, establece como referencia la proporción de estudiantes que alcanza o se encuentra por encima del Nivel 3 en PISA, en lectura, en matemáticas y en ciencias.
Bélgica (Com. flamenca)	El porcentaje de alumnos de 15 años que no alcanza el nivel básico de rendimiento (Nivel 2) en lectura se utiliza en un plan de acción (Pact2020) destinado a mejorar la calidad del sistema escolar y en el que participaron en 2009 todos los interlocutores sociales flamencos. El indicador evalúa la consecución de un objetivo general de mejora de la calidad de vida. En concreto, el indicador PISA se menciona en el contexto de la alfabetización.
Bélgica (Com. francesa)	En el <i>Contrat pour l' école</i> , que es un conjunto de objetivos para el sistema educativo elaborado sobre la base de una amplia consulta de la comunidad educativa PISA, se menciona varias veces. Algunos de los objetivos para 2013 están vinculados a PISA: <ul style="list-style-type: none"> — Los resultados de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias deben, al menos, alcanzar y preferiblemente superar la media de la OCDE. — La proporción de estudiantes vulnerables (por debajo del Nivel 2) debe disminuir. — La diferencia entre centros debe disminuir del 56 % al 40 % y el nivel de segregación socio-económica debe ser inferior al 40 %. — La varianza en los resultados en las principales materias explicadas por el programa escolar debe reducirse.
Canadá	Algunas provincias canadienses han expresado objetivos específicos de rendimiento en PISA, normalmente en términos generales, como por ejemplo "la mejora del resultado medio en PISA" o, por ejemplo, "mejorar el ranking de PISA".
Dinamarca	Una meta específica de Dinamarca es estar entre los primeros cinco puestos en PISA. El objetivo fue fijado por el Primer Ministro danés en enero de 2010.
Eslovaquia	El Ministerio de Educación establece sus objetivos de rendimiento en relación con el desempeño del país en PISA. El Ministerio establece los objetivos con la finalidad de alcanzar la media de la OCDE o de mejorar en la siguiente ronda.
Eslovenia	El Libro Blanco de 2011 sobre educación afirma que Eslovenia debe situarse en el tercio superior de países o economías desarrolladas en las evaluaciones PISA.
Finlandia	El objetivo para los resultados nacionales en cada una de las áreas evaluadas está definido como un rango o intervalo de puntuaciones medias. Dicho objetivo está establecido en el presupuesto estatal por el gobierno y es aprobado por el Parlamento.
Francia	Establece como objetivo para PISA 2012 que el porcentaje de alumnos de 15 años que no alcanza el nivel básico de rendimiento (Nivel 2) en lectura fuese menor o igual al 17 %.
Gales (Reino Unido)	La ministra ha expresado aspiraciones de mejora tanto en los resultados de PISA como en las destrezas relacionadas con el programa.
Irlanda	En la estrategia nacional de competencias se establecen objetivos sobre la base de PISA. En concreto: <ul style="list-style-type: none"> — Aumentar el porcentaje de alumnos de 15 años que alcanzan el Nivel 4 (es decir, los niveles más altos) en PISA, tanto en lectura, como en matemáticas; y alcanzar, al menos, el 5% en 2020. — Reducir a la mitad el porcentaje de alumnos de 15 años de edad cuyo rendimiento se encuentra por debajo del nivel 1 (el nivel más bajo) en la pruebas PISA de lectura y matemáticas para el 2020.
Israel	Mejorar la posición absoluta y relativa de Israel en la escala de PISA. Aumentar el porcentaje de estudiantes en la parte superior y reducir el porcentaje de alumnos en el extremo inferior de la escala.
Japón	El gobierno estableció la "Nueva Estrategia de Crecimiento" el 18 de junio de 2010 y en ella incluyó diversos objetivos que deben alcanzarse para el año 2020. PISA se menciona en uno de los objetivos de la estrategia para evaluar el rendimiento general de los estudiantes y situar a Japón en el nivel más alto entre los países participantes. El objetivo es también reducir el número de alumnos con peores resultados y aumentar la proporción de estudiantes que responden positivamente a las preguntas sobre el interés y las actitudes hacia la educación.
México	El objetivo número uno del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 establece como objetivo para el año 2012 aumentar el rendimiento en PISA hasta 435 puntos, como promedio en matemáticas y en lectura, tomando como base la puntuación media de 392 puntos alcanzada en PISA 2006. El Acuerdo para la Articulación de la Educación Básica afirma que todo el currículo debe establecer una visión para el 2021 que incluye la generalización de las competencias descritas en el Nivel 3 de PISA y la eliminación de la brecha entre los estudiantes con bajo rendimiento por debajo del Nivel 2 y los que consigan un rendimiento por encima de este nivel.
Países Bajos	El objetivo es elevar el rendimiento medio en las tres áreas evaluadas por PISA y aumentar el número de estudiantes en los niveles de competencia más altos.
Polonia	La estrategia educativa polaca busca reducir el número de alumnos con bajo rendimiento en lectura, en matemáticas y en ciencias y define como punto de referencia el año 2020.
Turquía	Los objetivos nacionales de rendimiento se determinan de acuerdo a la puntuación del país en PISA y de la media de la OCDE.

5. Evaluar el ritmo de cambio en la mejora educativa

Las comparaciones internacionales proporcionan un marco de referencia para evaluar el ritmo de los cambios en el desarrollo educativo. Mientras que un marco nacional permite evaluar el progreso en términos absolutos, una perspectiva comparativa internacional permite determinar si ese progreso coincide con el ritmo de los cambios observados en otros lugares. En efecto, mientras que todos los sistemas educativos en el área de la OCDE han experimentado un crecimiento cuantitativo en las últimas décadas, las comparaciones internacionales revelan que el ritmo de cambio en los resultados cualitativos de la enseñanza ha variado notablemente.

Por ejemplo, en términos de la proporción de individuos con títulos universitarios en edades entre 55 y 64 años los Estados Unidos están muy por delante de todos los demás países de la OCDE. Sin embargo las comparaciones internacionales muestran que esta ventaja es en gran parte resultado de lo que se suele conocer como *la ventaja del primero*. En los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, el aumento de la participación en la educación fue considerable. Pero esa ventaja se ha ido erosionando durante las últimas décadas. Numerosos países han alcanzado y superado los niveles de participación en la educación superior de los Estados Unidos en las cohortes más recientes. Hoy en día, y entre países miembros de la OCDE, sólo Nueva Zelanda, España, Turquía y México tienen tasas de finalización de la escuela secundaria más bajas que los de los Estados Unidos.

Estados Unidos ha pasado de liderar a la OCDE en la década de 1940, a ocupar el duodécimo puesto entre los nacidos en la década de los setenta que finalizó la educación secundaria. Eso no se debe a que la proporción haya disminuido en los Estados Unidos, sino a que en otros países ha aumentado mucho más rápido: Hace dos generaciones Corea del Sur tenía, a este respecto, el nivel de Afganistán; y estaba a la cola entre los países de la OCDE; hoy en día tiene el mejor desempeño en términos de la proporción de jóvenes que abandonan la escuela con un título. Un 96% de los individuos obtiene un diploma de secundaria. En la educación universitaria el ritmo de cambio ha sido aún más espectacular. En menos de una década, los Estados Unidos se han deslizado desde el primer puesto al décimo quinto en términos de la proporción de graduados universitarios. Una vez que se sitúa el progreso en una materia en una perspectiva internacional, el impacto en las políticas públicas puede resultar cada vez mayor.

6. Una herramienta para la reforma

Por último, y siendo ello no menos importante, las comparaciones internacionales pueden ayudar a implementar reformas incluso en contextos dominados por el conflicto entre intereses opuestos. Por ejemplo, en una encuesta nacional del 2007 en México, el 77% de los padres entrevistados señalaron que la calidad de la educación de sus hijos era buena o muy buena, a pesar de que en PISA 2006 aproximadamente la mitad de los alumnos 15 años en México estaban en o por debajo del nivel más bajo de competencia. Puede haber muchas razones que expliquen esta discrepancia entre la percepción de la calidad y el rendimiento en las comparaciones internacionales. Por ejemplo, en parte esto puede ser debido al hecho de que la enseñanza ha mejorado significativamente. En este sentido, puede resultar difícil justificar un mayor esfuerzo e inversión en políticas para las que no parece haber una gran demanda pública. En México, la respuesta de la administración pública fue establecer un “objetivo de rendimiento en PISA” y promover un nuevo plan de reforma. Este objetivo internacional sirve para poner de relieve la diferencia entre el rendimiento en las pruebas nacionales y en las internacionales. Brasil ha tomado un camino similar proporcionando a cada escuela secundaria la información sobre el grado de avance que se necesita obtener para elevar el rendimiento promedio del país en la prueba PISA 2021.

Japón es uno de los mejores sistemas educativos en cuanto a

las comparaciones internacionales. Sin embargo, PISA reveló que mientras que los estudiantes obtienen un buen rendimiento en tareas que requieren la reproducción de contenido de las materias, su éxito es menor en lo que respecta a tareas abiertas que requieren demostrar una capacidad para extrapolar conocimientos a partir de lo que saben, y de aplicarlos en un contexto novedoso. La respuesta política en Japón ha sido la incorporación de tareas abiertas “tipo PISA” en la evaluación nacional, con el objetivo de que estas habilidades se consideren también importantes y sean valoradas en el sistema educativo. Del mismo modo Corea ha incorporado recientemente tareas más avanzadas en sus exámenes de ingreso a la universidad, con el fin de mejorar la excelencia en la capacidad de sus estudiantes para acceder, manejar, integrar y evaluar una gran variedad de material escrito. En ambos países estas modificaciones representan también un cambio de modelo que habría sido mucho más difícil de imaginar sin la evidencia revelada en ellos por las sucesivas ediciones de PISA aplicadas en los dos países.

7. Conclusiones

En un mundo globalizado el punto de referencia para las políticas públicas en materia de educación ya no es el conjunto de metas o normas nacionales por sí solo. Cada vez más, el rendimiento de los sistemas educativos se juzga en base a los resultados obtenidos por los sistemas con mejores rendimientos a nivel global. Las comparaciones internacionales pueden ser un poderoso instrumento para la reforma y la mejora porque los sistemas de educación pueden mirarse a sí mismos a la luz de los objetivos, prácticas y políticas puestos en marcha en otros países. Los sistemas con mejores resultados muestran lo que es posible lograr en educación, en términos de calidad, equidad y eficiencia; y pueden fomentar una mejor comprensión de cómo los diferentes sistemas educativos podrían abordar problemas similares. Estas evaluaciones proporcionan una oportunidad para que los responsables políticos, los profesionales de la educación y las familias puedan mirar más allá de sus propias experiencias y reflexionar sobre algunos de los paradigmas y creencias que subyacen bajo un sistema de normas y prácticas concreto. Por último, las evaluaciones internacionales contribuyen a mantener viva la promesa de una mejora constante, entendida como un proceso y no como un objetivo en sí mismo.

Los autores

Andreas Schleicher

Desde 2012, es Vicedirector del Directorio para la Educación y las Competencias de la OCDE. Anteriormente, dirigió la División de Indicadores y Análisis, liderando el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), los Indicadores de Sistema (INES), el desarrollo de nuevos programas como la encuesta de enseñanza y aprendizaje a docentes (TALIS) y la encuesta de competencias para adultos (PIAAC), así como la estrategia de competencias de la OCDE. También ha ostentado el cargo de Vicedirector de la División de Estadísticas e Indicadores en el Directorio de Educación, Empleo y Asuntos Sociales (1997-2002) y el cargo de Gerente de proyecto en el Centro para la Investigación e Innovación Educativa (CERI) (1994-1996). Antes de unirse a la OCDE, trabajó como Director de análisis en la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) en el Instituto para la Investigación Educativa en los Países Bajos (1993-1994) y como Coordinador internacional del estudio de competencias lectoras de la IEA en la Universidad de Hamburgo en Alemania (1989-1992). Graduado en Física, estudió Matemáticas en la Universidad de Deakin en Australia, donde su tesis de Master recibió el Bruce Choppin Award. En 2003, recibió el premio "Theodor Heuss" por su labor en la divulgación de los resultados de PISA. Es profesor honorario en la Universidad de Heidelberg en Alemania.

Pablo Zoido Lobatón

Es en la actualidad Analista de la OCDE. Se unió al equipo PISA en 2008 y desde entonces trabaja en la elaboración de informes, análisis y divulgación de los resultados de esta prueba. Anteriormente, trabajó en el Banco Mundial como investigador (1997-2001) y en la Universidad de Stanford (2004-2005). En 2006, se unió a la OCDE, en el Centro de Desarrollo, donde trabajó como economista en desarrollo económico y social en América Latina. Es licenciado en Economía y ha cursado masters en la Universidad Johns Hopkins y en la Universidad de Stanford.

