

Panorámica de la educación 2005

Jesús Sanjosé del Campo

Con este mismo título se acaba de publicar un libro de gran alcance. Se trata de una traducción al español del informe que la OCDE hace acerca de la educación y que publica en sus lenguas originales, francés e inglés. Aunque nadie pueda esperar que por el tema estemos ante un «best seller», la importancia de esta publicación radica en que se pone en manos de los interesados por la educación en España, en su propia lengua y en papel, un importante instrumento de trabajo. Una lectura detenida de sus 28 indicadores, agrupados en cuatro capítulos, puede servir para que se incentive de nuevo el foro educativo.

Dentro de las publicaciones de la editorial Santillana, existen dos colecciones, la S-UNESCO y la S-OCDE, que ponen al alcance del público de lengua hispana fuentes de datos de gran valor: en la primera se han publicado textos tan valiosos como los «Informes mundiales» sobre la educación (1991, 1995, 1998...), o sobre la ciencia; en la segunda nos encontramos libros tales como el «Informe PISA 2003» o el «Panorama de la educación 2005»¹, publicación que comentamos ahora.

Aunque cada una de las series tenga sus peculiaridades, en la primera, dado el ámbito universal, ordinariamente predomina la parte des-

¹ *Panorama de la educación 2005. Indicadores de la OCDE*, Madrid, 2006, Santillana-MECD.

criptiva del informe sobre las tablas y datos; por el contrario, en la segunda, dado el ámbito más restringido y sobre todo los fines específicos de la organización, los datos y tablas predominan sobre cualquier interpretación que se deja en manos del lector.

Una y otra ofrecen al público lector la posibilidad de aventurarse en el debate educativo desde una perspectiva «ilustrada». Es decir, son fuente de datos abundantes con las que se puede ilustrar el debate educativo. Y siendo esto verdad en cualquier caso, a mi juicio, en ambas series se puede observar una carencia: falta una introducción contextualizadora y actualizada acerca de la organización que en cada caso emite el informe.

No faltará quien diga a esto que hay que ser muy ignorante para no saber qué es y qué hacen organizaciones tan potentes como la UNESCO o la OCDE; pero de lo que se trata, no es de ofrecer este material a los expertos que no lo necesitan (pueden acceder a él en inglés o francés y en cualquier caso encontrar datos y tablas en Internet), sino más bien de interesar a ese otro grupo de personas que no siendo expertos en educación están suficientemente interesados en ella, como para participar en el foro educativo. Es decir, se trata de ampliar un foro

ya existente, el educativo, con más adictos a esta causa por medio de una ilustración suficiente.

De ahí este trabajo introductorio en el que, más que glosar el *Informe*, se pretende dar pistas para que los que ya interesados por la educación no se atreven a hojear este material, se animen a entrar en él. En definitiva, se busca personas que quieran entrar en el fórum educativo, para ello se les ofrecen datos serios y todos ellos en la esperanza de que cualquier intervención que puedan hacer resultará valiosa.

La OCDE

La OCDE (en la actualidad, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) tiene, junto con otras organizaciones internacionales, una característica común: ha sido capaz de transformarse para sobrevivir en un mundo cambiante. Casi manteniendo sus siglas, ha sabido adaptar sus funciones al paso del tiempo.

La organización originaria nace bajo las siglas OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), al fin de dirigir la reconstrucción europea finalizada la Segunda Guerra Mundial. El fin en ese momento consiste en administrar el Plan Marshall en Europa, que había

sido ampliamente dotado, desde el punto de vista económico, por EE.UU., una de las potencias vencedoras. Años más adelante, superada la situación de reconstrucción europea, las potencias que integraban esta organización deciden reconvertirla tanto en sus fines como en su funcionamiento. En 1961, los integrantes de la organización, a la vista de los resultados positivos, redefinen sus siglas, amplían sus participantes y reformulan sus objetivos.

Sus siglas dejan de ser OECE y pasan a ser OCDE. Se mantienen, por tanto, tres siglas que reflejan tres ideas: O de organización, C de cooperación y E de economía. A la vez desaparece la E, que delimitaba el ámbito europeo, y se sustituye por la D que enfoca la organización hacia un nuevo ámbito, el del desarrollo.

De ser una organización regional, europea, pasa a ser una organización de vocación global (mundial). Y buena muestra de ello es su apertura a todos aquellos países cuyos gobiernos manifiesten voluntariamente su decisión de incorporarse. A la organización refundada se unen en el primer momento, 1961, 18 países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Por-

tugal, Reino Unido, Suecia, Canadá, Estados Unidos y Turquía. A este grupo se van añadiendo, a lo largo de los años sesenta, otros cuatro, hasta llegar a 22; son Italia, Japón, Finlandia y Hungría. Durante los años setenta se produce una nueva ampliación llegando a tener 24 miembros con la incorporación de

*la OCDE es uno de los
lugares de referencia más
prestigiados a los que se acude
de continuo cuando se trata
de buscar información
de rigor*

Australia y Nueva Zelanda. Más tarde pasa a 28 con la incorporación de México (1994), Polonia y Corea (1996) y Eslovaquia (2000). Incorporados a partir de entonces la República Checa y Suiza, se completan los 30 países miembros que tiene a día de hoy la organización. Además de este grupo de países miembros la organización cuenta con otro grupo de países asociados.

La actual OCDE se plantea como una organización cuyos objetivos consisten en «promover políticas teniendo en cuenta: que realizan un crecimiento duradero de la economía y del empleo y un incremento

del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial; que contribuyan a una sana expansión económica en los países miembros, así como en los otros países en vías de desarrollo económico, y que contribuyan al crecimiento

*la educación, además
de beneficiar
a los individuos
que la reciben, incide
de forma directa
en el desarrollo económico
de la sociedad*

to del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria»².

Como la mayoría de las organizaciones de este tipo, la OCDE cuenta con un Consejo, un Secretariado y tantos Comités como considere necesario para el desarrollo de sus objetivos. El Consejo está compuesto por los representantes de los países miembros, adoptando sus decisiones por consenso. El Secretariado está compuesto por 2.300 miembros,

todos ellos funcionarios internacionales, no habiendo un sistema de cuotas por país; en él se analizan las propuestas de trabajo. Los Comités, compuestos por representantes de los países miembros y observadores, se establecen en función de los temas específicos que se vayan a tratar, correspondiéndoles la decisión y puesta en práctica de los temas que abordan.

La organización trabaja teniendo en cuenta dos posibles clientes: los gobiernos de los países miembros y asociados y las diferentes organizaciones de la sociedad civil de esos países. Con respecto a los primeros, los gobiernos, se comparte la información generada en todos sus ámbitos de actividad, se elaboran planes de cooperación internacional a todos los niveles y se ayuda a los gobiernos a sacar provecho del comercio y de las relaciones internacionales. Con respecto a los segundos, las organizaciones, se responde a las consultas que puedan plantear, tanto el sector empresarial como el laboral, se trata de poner en contacto a organizaciones que se preocupan por el entorno, el comercio electrónico, etc.

Planteada la estructura y los objetivos de la organización, merece la pena avanzar sobre los contenidos de su trabajo.

² Artículo 1 de la Convención de la OCDE.

Fórum y fuente de datos

En un mundo globalizado en el que la economía tiene una importancia radical, poder acceder a bases de datos que permitan tener una información generalizada sobre todos los elementos que influyen en ese mercado global, es primordial. Y en este mismo mundo, no es menos importante tener un lugar en el que se pueda compartir dicha información. De ahí que la OCDE se entienda a sí misma como un *fórum* y como una *fuentes de datos* que permita que el comercio entre los diversos países fluya de la manera más perfecta posible.

Como se puede observar, el objetivo de la organización pretende incidir sobre uno de los objetivos básicos de la economía, contribuir a que el mercado sea cada vez *más perfecto*, tratando de portar a este objetivo el instrumento de la información. Esto ha llevado a que muchos de los detractores de la economía de mercado no vean con simpatía esta organización.

Los ámbitos de actuación son tres: el económico, el social y el medio ambiental. En el *ámbito económico*, además del trabajo positivo basado en la elaboración de políticas de mejora y en la elaboración de códigos éticos, se ha seguido un trabajo marcado intensamente por la lucha

contra la corrupción y contra el blanqueo de dinero. En el *ámbito medio ambiental* se trata de motivar a los agentes económicos con el fin de incluir en sus programas todo aquello que tenga que ver con la conservación de la naturaleza; así la OCDE es la promotora de los sistemas de «clasificación de productos químicos peligrosos» o de «identificación de cosechas genéticamente modificadas». En el *ámbito social* se han elaborado políticas relacionadas con temas tales como «el acceso a la educación para todos», a los «sistemas de sanidad eficaces», o los principios «de buen gobierno de la empresa» y «directores de empresas internacionales».

Las fuentes de datos que ha ido elaborando la OCDE a lo largo de su desarrollo cuentan, por lo general, con un gran valor. A lo largo de los años se han ido estableciendo instrumentos de medida cada vez más precisos con los que se han fijado tablas de datos fiables. De esta manera se ha logrado esto, que en la actualidad la OCDE es uno de los lugares de referencia más prestigiosos a los que se acude de continuo por parte de gobiernos y particulares cuando se trata de buscar información de rigor. El que una serie de países no estén incorporados, se hayan incorporado tardíamente o no hayan facilitado la investigación sobre sus propios datos no es culpa de

la organización como tal, sino normalmente de los intereses de los gobiernos en los que esto ocurre.

Fuente de datos sobre muchos temas

A pesar de las carencias que, como se ha dicho, también existen, las aportaciones anuales de la OCDE son de una gran riqueza. Si nos referimos a las últimas, podemos observar que hay hasta un total de diez áreas temáticas, redistribuidas posteriormente en 63 subáreas con un total de más de 180 indicadores.

Las diez áreas en las que se agrupan los indicadores son: 1) población y migraciones, 2) evolución macroeconómica, 3) mundialización económica, 4) precios, 5) mercado de trabajo, 6) ciencia y tecnología, 7) medio ambiente, 8) educación, 9) políticas públicas y 10) calidad de vida.

Resulta recomendable en cualquier caso darse un paseo por estas fuentes de datos, todas ellas disponibles en la página web de la organización³; en el presente artículo me limitaré a plantear a modo de ejemplo algunas de estas áreas que resultan especialmente interesantes debido a su contenido.

³ www.oecd.org (sic)

Una de ellas es la relativa a la población y migraciones, la primera en orden, y otra la décima relativa a la calidad de vida. Con respecto al *área de población y migraciones*, establece la OCDE siete indicadores, agrupados a su vez en cuatro subáreas. La primera subárea es la de evolución de la población en la que se incluyen los indicadores: 1) población total, 2) tasa de crecimiento y 3) tasa de natalidad. La segunda es la de envejecimiento que incluye: 4) porcentaje de la población mayor de 65 sobre la población total y 5) sobre la población activa. La tercera es la relativa a población extranjera y el único indicador 6) es la del número de residentes extranjeros. La cuarta, con un indicador único, también tiene que ver con 7) las migraciones exteriores.

Otra área que resulta interesante por lo novedosa es la de *calidad de vida*. Se establecen en ella hasta nueve subáreas. La primera incluye la esperanza de vida medida mediante tres indicadores: 1) al nacimiento, 2) para la población masculina, 3) para la población femenina. La segunda es la relativa a la mortalidad infantil 4) con un único indicador al respecto. La tercera es acerca de la obesidad, con tres indicadores: 5) para mujeres, 6) para hombres y 7) total. La cuarta tiene que ver con la economía de la sanidad, manifestando 8) gastos total,

9) gasto por habitante, 10) gasto público y 11) gasto privado. La quinta, sexta y séptima, con indicador único son, respectivamente, la 12) que mide la duración efectiva del trabajo, la 13) la llegada de turistas que se alojan en establecimientos del ramo y la 14) el número de población adulta que se encuentra encarcelada con sentencia. La octava, con los indicadores que van del 15) al 23) mide diferentes situaciones relativas a la población que ha sido víctima de la violencia en diversas circunstancias. Por fin la novena, también con varios indicadores, establece la relación de accidentes con diferentes resultados.

Fuente de datos sobre educación

Supuestos todos estos antecedentes, venimos ahora a comentar el contenido del último informe sobre educación elaborado por esta institución. Para ello comienzo recogiendo un par de cosas ya dichas con anterioridad: estamos ante una organización que aúna un fin económico, el del desarrollo, con una serie de elementos sociales como son la población, educación, sanidad, medio ambiente, etc.

La teoría económica considera la existencia de tres factores de producción: el capital, el trabajo y los recursos naturales. Dentro del fac-

tor trabajo los teóricos de la economía se han fijado durante mucho tiempo más en el trabajo-cantidad que en el trabajo-calidad, de ahí la expresión habitual *fuerza de trabajo*. Debido a esta consideración, aun-

*si cuando se habla
de educación la referencia
al material de la OCDE
es imprescindible, gracias
a esta publicación tenemos
un acceso fácil*

que siempre se entendió que la educación mejoraba el trabajo individual, hasta bien iniciados los años sesenta no se consideró la posible existencia de otro factor que aunando cualidades del capital y cualidades del trabajo explicara suficientemente el tremendo desarrollo que se produjo en determinadas economías en aquel momento.

En efecto, analizando el crecimiento de algunas economías y queriendo hacer un reparto equitativo de los beneficios de este crecimiento, Schultz lanzó la hipótesis de que la única novedad real capaz de justificar este crecimiento era precisamente una mejora en la fuerza del trabajo. Analizando esa mejora, estableció que era atribuible al incremento en educación que se había

producido en este tiempo en dichas sociedades. Coincidían en esta mejora elementos que los teóricos de la economía habían atribuido desde siempre al capital, pero la mejora se producía en la mano de obra, en los trabajadores. Esto llevó a dos cosas: la acuñación de una nueva expresión, «capital humano», y la revisión de las teorías clásicas que sobre la educación tenían los economistas. A partir de ese momento, la educación se empezó a estudiar desde la macroeconomía, ya que se dio por demostrado que, además de producir beneficios para los individuos que se educaban, incidía de forma directa en el desarrollo económico de la sociedad.

Teniendo en cuenta la coincidencia en el tiempo de la refundación de la OCDE y la elaboración de la teoría sobre el capital humano, años sesenta, no es de extrañar que una organización que se refundaba para velar por los intereses económicos ligados al desarrollo, comenzase desde su primer momento a tratar de esclarecer la relación entre estos dos campos de la actividad humana: educación y economía. En este sentido hay que tener siempre presente que el enfoque de los informes de la OCDE van ligados a la dimensión económica de la actividad educativa, es decir, tratan de responder en un mercado abierto en el que circula libremente la mano de obra, a

la pregunta sobre las posibilidades de incorporación según sea la educación de quien pretende trabajar.

Evidentemente, esta afirmación hay que matizarla ampliamente y ésta ha sido parte del trabajo que la OCDE ha venido haciendo en los últimos años. Por eso, la organización ha ido elaborando importantes instrumentos de medida y ha ido diferenciando esos instrumentos a medida que se ha ido desarrollando, y a la vez ha ido matizando este tipo de medidas cruzando cada vez indicadores más perfectos que relacionan trabajo y educación.

De ahí también que determinadas simplificaciones que se hacen a menudo ante la opinión pública, cuando se publican datos de indicadores simples de resultados de factores sueltos, tienen efectos devastadores tanto sobre la educación como sobre la sociedad. Porque un indicador es eso, un indicador; y a un indicador suelto no se le puede dar un valor absoluto como hacen a menudo personas interesadas en sembrar la confusión. Es bueno que, si nuestros alumnos tienen rendimientos bajos comparativamente con otros países en sus conocimientos de matemáticas según las pruebas elaboradas para medir este conocimiento en todos los países de la OCDE, tomemos nota de ello y veamos qué hay que corregir en nues-

tro sistema educativo. No es bueno hacer, siguiendo este único indicador, juicios apodícticos sobre la maldad de nuestro sistema educativo actual y augurar tremendos males sobre el futuro del hoy alumno como trabajador mañana.

Cantidad y complejidad en los indicadores educativos

Como ya se ha dicho, los indicadores educativos que nos ofrece la publicación de la OCDE son 28 y están agrupados en cuatro bloques. El primer bloque agrupa diez indicadores que se entienden son de «resultados de las instituciones educativas e impacto en el aprendizaje». El segundo bloque agrupa a seis que tienen que ver con los «recursos financieros y humanos invertidos en educación». El tercer bloque agrupa otros seis indicadores relacionados con el «acceso a la educación, la participación y la progresión». El último bloque reúne otros seis indicadores bajo el título de «el entorno del aprendizaje y la organización de los centros escolares».

Como se explica en la misma introducción, aunque la presentación de estos indicadores se encuentre agrupada en los cuatro bloques ya descritos, la estructura organizativa interna obedece a una tabla de doble entrada de cuatro filas y tres co-

lumnas, en la que las filas tiene que ver con las personas (I), los marcos (II) los proveedores de servicios (III) y el conjunto del sistema (IV) y, entre las columnas, la primera con el rendimiento y resultados (1), la segunda con los instrumentos políticos y circunstancias que condicionan los resultados (2) y la tercera con los antecedentes que contextualizan las decisiones políticas.

	1. Rendimiento y resultados	2. Instrumentos políticos ...	3. Antecedentes y limitaciones
I. Personas			
II. Marcos			
III. Proveedores			
IV. Conjunto			

A cualquiera puede parecerle que estamos ante un número elevado de indicadores, 28, sin embargo este número, aunque alto, no incluye todos los factores que han considerado los partidarios de la medición en la actividad pedagógica.

No olvidemos que estamos tratando de indicadores y que los indicadores no se relacionan matemáticamente entre sí, ni se suman, ni se restan, etc.; por eso, aunque muchos lo olviden, no existe una fórmula matemática capaz de relacionar ni todos ni algunos de estos factores. Por ello, con todos estos

factores no podemos aportar un número final que posicione el conjunto de resultados.

Si queremos operar sobre este conjunto, nos tenemos que limitar o bien a observar esas tablas que nos indican lugares relativos que ocupan los países en un factor determinado o a elegir determinados indicadores, no muchos si queremos tener una visión abarcable, y tratar de sacar algunas conclusiones. Procedimiento éste seguido a menudo por las organizaciones internacionales cuando tratan de plantear objetivos relacionados con la educación.

Es, por ejemplo, el procedimiento seguido por la UE cuando encarga a la *Comisión de seguimiento* la elaboración de *Informes intermedios* para seguir de una manera precisa si se estaban cumpliendo en educación los objetivos de la *Estrategia de Lisboa*⁴. En este caso, los mandatarios de los países de la UE, a la vista de las diferencias de crecimiento entre las potencias ajenas a la UE (EE.UU., Japón, Corea, etc.), en el supuesto de la relación entre la economía y educación, encargan a sus ministros de Educación la elaboración de unos objetivos educativos

que aseguren conseguir los resultados económicos.

O lo que es lo mismo, con los datos de crecimiento económico de la OCDE, la UE encarga a una comisión que se elabore un plan y un seguimiento y, utilizando la base de datos de la OCDE, se eligen seis indicadores y se hace un seguimiento mediante informes bianuales.

Las conclusiones del informe

Aunque no estemos ante un informe de tipo conclusivo, se ofrece en el libro un «resumen» denso de siete páginas en el que se hace un recorrido por el conjunto y se resaltan en tipografía un total de doce afirmaciones, que a modo de tesis se podrían calificar de conclusivas. De ninguna manera quisiera evitar al lector el trabajo de esta lectura de una gran densidad; por ello, elijo tres enunciados del «resumen» del informe que, convertidos en titulares de periódicos, causarían un tremendo impacto en el caso de que nuestra sociedad se preocupara realmente por la educación.

El primero tiene que ver con la generación de los padres y madres de alumnos: «La participación de la población activa en actividades de educación y formación continua varía notablemente entre países».

⁴ Todo esto ha sido ampliamente tratado en el editorial «¿Malos resultados en educación?», en *Razón y Fe*, tomo 253, enero de 2006, págs. 5-14.

Si acudimos a la tabla correspondiente al indicador C6, nos encontraremos que de 21 países evaluados, España ocupa el poco respetable puesto 18, sólo superada en menos esfuerzo por Grecia, Hungría e Italia.

El segundo tiene que ver con los alumnos y alumnas: «El rendimiento de los alumnos varía considerablemente entre países y en el ámbito nacional, en asignaturas contenidas en el plan de estudios como las matemáticas, por una parte, y en áreas más amplias como la solución de problemas, por otra». Si acudimos a los indicadores A4, matemáticas, y A5, solución de problemas, nos encontramos a España en el poco halagador puesto 23 de 29 evaluados.

El tercero tiene que ver con los profesores: «La retribución y el tiempo de contacto de los profesores varían notablemente de unos países a otros y el sistema retributivo está cambiando en algunos países». El indicador D3 que alude a la retribución del profesorado sitúa a España en un honroso puesto 12 sobre 30. El indicador D1 que indica el número de horas lectivas previstas en educación primaria y secundaria nos sitúa en un menos honroso puesto 15 de 27.

En resumen

Dejo a los lectores el trabajo de escoger otros indicadores, colocar estos de otra manera, etc.; me limito a establecer, por ahora, algunas conclusiones.

La primera sería sobre la importancia de esta publicación, que a mi juicio consiste en que facilita un acce-

*si los datos que nos ofrece
la OCDE sobre el lugar
que ocupa España
en la formación de los jóvenes
son francamente alarmantes,
no son menos alarmantes
los datos relativos al abandono
de una formación mínima
en el que incurren los adultos*

so fácil a una base de datos y a un material de referencia sobre el que se puede trabajar posteriormente. Es decir, si cuando se habla de educación la referencia al material de la OCDE es imprescindible, gracias a esta publicación tenemos un acceso fácil. No faltará quien diga al respecto que esta edición no aporta nada nuevo, pues todo lo que nos ofrece se encuentra accesible en internet y en papel, bien en francés, bien en inglés; siendo esto verdad, a

nadie se le ocultan las ventajas añadidas que ofrece una edición en formato papel y en la propia lengua.

La segunda sería que siendo muy importante una base de datos, no es menos importante que esta base sirva de punto de partida para hablar en el fórum educativo sobre datos y no sobre supuestos. Eso sí, sobre estos datos hay que elaborar un lenguaje medianamente científico: es decir, elaborar hipótesis, verificar, falsear, valorar...

La tercera es que si hubiera que empezar de hablar de algo en este fórum, merecería la pena insistir en la necesidad de actuar educativamente a la vez, al menos, en tres frentes: padres, alumnos y profesores, si

queremos mejorar resultados. No se consigue mejorar resultados actuando sólo desde el marco legislativo, político e institucional.

Si los datos que nos ofrece la OCDE sobre el lugar que ocupa España en la formación de los jóvenes, bajo rendimiento, fracaso escolar, etc., son francamente alarmantes y causan alarma social, no son menos alarmantes los datos relativos al abandono de una formación mínima en el que incurren los adultos. A lo mejor merece la pena trabajar durante un cierto tiempo la hipótesis de ¿hasta qué punto la postura que ante su propia formación tienen los jóvenes es heredera de la postura que ante el mismo asunto tiene la población adulta? ■