

¿Malos resultados en educación?

Durante el mes de noviembre pasado, mientras se difundía la noticia sobre la manifestación en contra de la LOE (Ley Orgánica de Educación), alguna prensa filtraba una serie de datos relativos a los malos resultados del sistema educativo español en relación con los de otros países. Algunos pensaron que se trataba de calentar más aún el ambiente con el fin de presionar sobre el Congreso, que estaba debatiendo el Proyecto de Ley. Otros se sorprendieron no por la noticia sino por el momento: estamos acostumbrados a que los malos resultados sobre nuestro sistema educativo se nos comuniquen en febrero, con ocasión de los Consejos Europeos de Educación, y no en noviembre. Tanto la manifestación como la noticia caldearon el ambiente de tal manera que hicieron llegar a toda la opinión pública que comenzaba en el Congreso la discusión de un nuevo proyecto de Ley Orgánica sobre Educación y la opinión pública comenzó a formular las mismas preguntas de siempre: ¿Se trata de nuevo de cambiar los cimientos mismos del sistema educativo? ¿Es lógico hacerlo en plazos tan cortos?...

Y es que el escenario es siempre el mismo: cada partido político, atendiendo de forma exclusiva a las instituciones que le son afines, si se encuentra en el poder con mayoría suficiente, pone en marcha su reforma; si se encuentra en la oposición, exige al partido contrario lo que no fue capaz de hacer él cuando estaba en el poder, un pacto educativo.

Ante tanta reforma y contrarreforma, los ciudadanos no pueden por menos de preguntarse acerca del sistema educativo: si es tan bueno como dicen sus partidarios, ¿por qué arroja resultados tan malos? Y si es tan malo como dicen sus detractores, ¿por qué no pactar un cambio que mejore resultados?

Con todo, algo hemos avanzado en materia educativa, ya que en los últimos años, tanto desde el interior como desde el exterior, se han ido poniendo en marcha determinados mecanismos que tratan de objetivar nuestra situación real. Es decir, la evaluación del sistema educativo como tal se va convirtiendo en algo habitual y esta evaluación, al ofrecer un diagnóstico de fuerzas y debilidades, brinda una posibilidad de objetivar los datos acerca de la situación en la que nos encontramos, no en relación con los míticos estudios de generaciones anteriores, sino con la realidad actual de las naciones de nuestro entorno. Eso sí, una cosa es avanzar en los sistemas de diagnóstico y otra muy diferente acordar un tratamiento común y eficaz que nos permita combatir las enfermedades que se evidencian de esta manera y que aquejan a nuestro sistema educativo.

Diagnóstico interno

En España se ha ido convirtiendo en normal que, cuando hablamos de educación, limitemos nuestros planteamientos al sistema escolar y, dentro de él, a su primer tramo, la educación obligatoria. La idea de formación permanente o no ha entrado en nuestra cultura o la reservamos para determinados colectivos que, por su función social y el avance que se da en el campo de la ciencia que manejan, necesitan ponerse al día. Nadie negará que los médicos, los técnicos de determinadas empresas o los profesores mantienen estructuras de formación permanente, aunque no siempre tengan una eficacia asegurada; pero nadie negará tampoco que la mayoría de la población no ha incorporado a su forma de vivir eso que llamamos formación permanente. Y éste es uno de los primeros síntomas, no citado por la prensa, que contenía el informe de referencia que citaba la prensa.

Ni que decir tiene que cuando hablamos de evaluación no nos limitamos a la que se ha hecho siempre acerca de los conocimientos de los alumnos, sino más bien, a la que aporta datos sobre el conjunto del sistema educativo, del que los alumnos y su conocimiento, aun siendo muy importantes, no lo son todo. Es decir, de lo que se trata en la evaluación del sistema es de valorar la calidad de la enseñanza en su conjunto y, por

ello, según los objetivos que marquemos al sistema educativo según el criterio de calidad de enseñanza que tengamos; así después valoraremos los datos que se nos puedan aportar sobre el sistema educativo.

La idea de que hay que someter a todo el sistema educativo a una evaluación permanente es reciente en nuestra legislación: data del año 1990, ya que hasta entonces se habían hecho sólo evaluaciones puntuales (por ejemplo la del Libro Blanco, previo a la LGE de 1970). Los primeros atisbos de una evaluación del sistema los tenemos en la LOGSE, que en 1990 y a cuenta del tema de la calidad se limita a dedicar un único artículo al tema de la evaluación. Tienen que pasar diez años para que en la LOCE en 2002 o quince para que en el proyecto de LOE del 2005 la evaluación del sistema cuente con todo un título completo.

Según la tan denostada LOGSE, la evaluación del sistema (art. 62) tiene **una orientación** «a la permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas», y **unos destinatarios**: «se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y la propia administración». La misma ley, con el fin de lograr estos objetivos, prevé la creación de una institución evaluadora, el INCE (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación). Esta nueva entidad deberá establecer sistemas de evaluación y realizar investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo.

Aunque el interés del legislador es claro al respecto, tienen que pasar tres largos años hasta que se pone en marcha este organismo evaluador mediante la publicación del Real Decreto por el que se regula su funcionamiento. Cinco años más tarde una nueva ley, la LOPEG (1995), en su título tercero, repite los mismos términos de la LOGSE sobre la evaluación del sistema educativo, a la vez que refuerza el papel del INCE como organismo de apoyo a las administraciones educativas. Hay que pensar que para entonces el desarrollo autonómico ha ido creando nuevas entidades administrativas; por ello la ley explicita que es facultad del gobierno (de la nación) hacer públicos los resultados que puedan arrojar los trabajos de este organismo.

Como se ha dicho, la LOCE de 2002 dedica un título completo a hablar de la evaluación del sistema educativo: «la evaluación se extenderá a todo el ámbito educativo regulado en esta ley, y se aplicará a los procesos de aprendizaje de los alumnos, los procesos educativos, la actividad del

profesorado, los centros docentes, la inspección de educación y la propia administración educativa».

En la misma ley, junto con otras medidas de inferior calado (tales como la del cambio de nombre del organismo evaluador) se deja abierta la puerta para que las diferentes administraciones educativas puedan establecer en su ámbito de competencia institutos similares al nacional. En su afán por ajustar todo, esta ley profundamente reglamentista, no deja para desarrollos posteriores la regulación del instituto, sino que llega a establecer el tipo de evaluaciones, las generales de diagnóstico, los cursos en los que se han de hacer, e incluso las áreas sobre las que se debe hacer, vinculando a las administraciones educativas con la obligación de intervenir en las evaluaciones que se hagan por iniciativa internacional.

Además encarga al INESCE y a los otros organismos evaluadores (art. 98) la elaboración de un Sistema Estatal de Indicadores de Educación, otorgando a este organismo evaluador la facultad de elaborar un «plan de evaluación del sistema educativo» mediante una serie de «prioridades y objetivos que el Instituto deberá desarrollar en sus evaluaciones». Por fin, siguiendo la directiva elaborada en la legislación anterior, el ministerio se compromete a hacer públicas periódicamente las conclusiones «de interés general del sistema educativo».

De todos es conocido que esta ley del PP, aunque aprobada en el Parlamento en la legislatura anterior, se encuentra en suspenso por efecto del Real Decreto que el nuevo gobierno del PSOE promulgó con el fin de paralizar la reforma que pretendía. Si sale adelante la nueva ley que se está tramitando ahora en el Parlamento, el PSOE tendrá la responsabilidad histórica de ser el único partido que ha conseguido que su legislación en materia educativa no universitaria se lleve a la práctica desde el comienzo de nuestra joven democracia.

En el proyecto de ley que se tramita actualmente en el Parlamento, el reglamentarismo del que pecan en general nuestras leyes se incrementa más aún; tal vez la principal causa de este reglamentarismo sea la necesidad de amarrar desde la legislación estatal las posibles desviaciones que las administraciones autonómicas puedan desarrollar en el ejercicio de sus competencias educativas. De los ocho artículos de los que consta el título sexto, en la redacción enviada al Parlamento, el primero está dedicado a establecer las finalidades mismas de la evaluación, que, en la actualidad, queda redactado de la siguiente manera: «contribuir a mejorar la calidad y

la equidad de la educación, aumentar la transparencia y la eficacia y valorar el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las administraciones educativas». A todo lo ya establecido en la LOCE (proceso de aprendizaje de los alumnos, procesos educativos, actividad del profesorado, centros docentes, inspección de la educación y administración educativa) añade, pues, el actual proyecto dos elementos nuevos: los resultados de los alumnos y la función directiva.

Además de cambiar de nuevo el nombre del organismo evaluador se mantienen en él determinadas funciones de las que ya estaba dotado y se concretan otras tales como la de realizar evaluaciones de diagnóstico. El proyecto añade una nueva situación a evaluar: la función directiva. En el Proyecto se reforma el procedimiento de publicidad estableciendo que el ministro hará un informe anual al Congreso de los Diputados en los que dará cuenta de los indicadores educativos. Además se deja en manos del ministro de turno la potestad de informar a la opinión pública mediante la publicación de los indicadores que considere más relevantes.

A juzgar por todo ello, parece que hay un interés generalizado por inculcar desde el poder una cierta cultura de la evaluación cada vez más precisa en la que coinciden ambos partidos, aunque haya una tendencia marcada en el caso del PP a evaluar sobre todo los resultados (de los alumnos) y en el PSOE a evaluar procesos (educativos).

Diagnósticos externos

Mientras se producía en nuestro interior todo el proceso descrito hasta ahora, el Consejo (de primeros ministros) de la UE, reunido en Lisboa en el año 2000, a la vista de los informes presentados sobre la situación de la economía europea en relación con otras economías tales como las de EE.UU., Japón, y los países emergentes asiáticos, decidió establecer «un nuevo objetivo estratégico para la UE en la próxima década: **convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social**».

Los primeros ministros, conscientes del papel que puede desempeñar la educación con el fin de conseguir este objetivo estratégico, remitieron al

Consejo (de ministros de educación) el encargo de hacer «una reflexión general sobre los futuros **objetivos precisos** de los sistemas educativos, centrada en intereses y prioridades comunes, que respete al mismo tiempo la diversidad nacional». Además del mandato les dieron un plazo urgente: el informe debía estar elaborado para la siguiente reunión, en la primavera de 2001.

Los ministros de educación se pusieron a trabajar y dentro del plazo entregaron a los primeros ministros un «**Informe sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación**». En dicho informe se establecían **tres objetivos estratégicos** a conseguir antes del 2010, **trece objetivos precisos complementarios** y **tres características** que debían cumplir los sistemas educativos europeos: calidad, accesibilidad y apertura al mundo.

Un año más tarde, en marzo de 2002, el Consejo aprueba el programa detallado bajo el título *Educación y formación 2010* (EyF 2010) y establece a la vez la creación de una Comisión de seguimiento. El objetivo de esta Comisión consiste en ofrecer un esquema común para elaborar los informes nacionales con los que posteriormente se publicarán los informes conjuntos llamados intermedios. Este esquema común deberá definir una serie de **indicadores de seguimiento** del programa EyF 2010.

La comisión cumple sus objetivos y, establecidas las bases de cooperación entre los países miembros, empieza a elaborar los informes (conjuntos) intermedios correspondientes. El gran avance en el procedimiento se da cuando se establecen los seis indicadores comunes precisos y medibles: el primero se refiere al abandono escolar prematuro; el segundo a la proporción de titulados superiores en matemáticas, ciencias y tecnología en relación con el resto de titulaciones en los estudios terciarios; el tercero sobre conclusión del ciclo superior de estudios secundarios; el cuarto sobre adquisición de competencias clave; el quinto sobre participación en el aprendizaje permanente, y el sexto sobre inversión en recursos humanos.

Hacia una cultura de la evaluación

Cruzando lo dicho sobre los datos españoles y europeos, podemos observar cómo existe una coincidencia de objetivos en ambos casos: las directrices emanadas de las reuniones de ministros de educación de la UE son reflejadas

en la legislación de cada país y los países más avanzados en materia de legislación educativa establecen en la UE los principios a los que se deben atener el resto de los países. En definitiva, en la construcción europea en materia educativa, respetando los sistemas educativos nacionales, se plantea la creación de un espacio común europeo de aprendizaje permanente, de la misma manera que antes se ha planteado la creación de un espacio común europeo de libre comercio, de libre trabajo, etc.

Cada dos años, el grupo de expertos dará cuenta a los ministros de educación mediante los llamados informes (comunes) intermedios de la variación de los seis indicadores establecidos que se consideran como variación de los objetivos comunes establecidos. En cumplimiento de estos acuerdos, hasta ahora se han elaborado dos informes (conjuntos) intermedios, el primero fue en el año 2004 y en el presente momento circula el borrador previo del que se presentará en las reuniones del primer trimestre de 2006. Los datos de los que se hacía eco la prensa proceden de éste último.

El informe intermedio 2006

Una mirada al último borrador del informe nos permite observar la evolución de los indicadores. En primer lugar llama la atención la heterogeneidad de datos nacida de las diez nuevas incorporaciones a la anterior UE de los quince. En segundo lugar destaca que la mirada de la prensa se fijara más en determinados datos en los que España no ocupa un buen lugar, que en otros que son a los que el informe quiere llegar: los relativos a la evolución del conjunto de la UE.

Para mejor interpretar los indicadores, merece la pena agruparlos en dos bloques: el primero está formado por los distintos niveles de la enseñanza, tres para la enseñanza obligatoria, uno para la enseñanza universitaria y otro para la formación permanente y el segundo tiene que ver con los recursos que se dedican a la educación.

Indicadores de la enseñanza no universitaria

El primero de ellos especifica el porcentaje de la población de entre 18 y 24 años de edad que sólo ha realizado el primer ciclo de los estudios secundarios y no prosigue sus estudios o formación. En el informe 2006 se

da cuenta de que mientras la media europea ha conseguido un avance, pues cada vez es menor el porcentaje de esta población (2000: 17,3; 2003: 16,1; 2004: 15,7), en España se ha ido incrementando este número (2000: 28,8; 2003: 30,8; 2004: 31,1). La noticia de los periódicos hacía especial hincapié en este indicador: de los 25 países miembros, sólo dos, Portugal y Malta, se encuentran peor que España; eso sí, Portugal con oscilaciones llamativas y Malta con tendencia a mejorar.

El segundo plantea el porcentaje de personas, mayores de 22, que han concluido al menos el ciclo superior de la enseñanza secundaria. De nuevo nuestra situación en este caso es tan deprimente como en el anterior. Si bien la situación del conjunto de la UE se estabiliza (2000: 76,4; 2003: 76,5; 2004: 76,7), a España le corresponde una baja alarmante de titulaciones (2000: 66,2; 2003: 62,7; 2004: 61,8). También en este caso nuestros compañeros de viaje son Portugal y Malta, aunque su tendencia sea a mejorar.

El tercero tiene que ver con las llamadas competencias clave, es decir, se trata de medir el conocimiento de la propia lengua, las matemáticas y los conceptos científicos que tienen los alumnos a una determinada edad. Para ello se utiliza el sistema de evaluación conocido como PISA de reconocido prestigio en el ámbito de la OCDE. Lo que se mide es el porcentaje de alumnos que se encuentran por debajo de unas medias estándares. Según este sistema, mientras que en el conjunto de la UE se ha mantenido este indicador (2000: 19,4; 2003: 19,8), de nuevo España ha incrementado el número de alumnos que se encuentran por debajo de este indicador (2000: 16,3; 2003: 21,1).

Si estos indicadores son indicadores de algo, nos están diciendo que el sistema educativo no universitario prepara para el futuro peor que los sistemas educativos no universitarios del resto de los países de la UE. Si estos indicadores son anticipadores de algo, nos están anticipando que los hoy alumnos convertidos mañana en mano de obra del sistema económico van a tener que competir en el mercado de trabajo con otros operarios mejor preparados que ellos.

Indicadores de enseñanza universitaria

El único indicador de enseñanza universitaria que incluye el informe es claramente positivo para nuestro país. Se trata de establecer entre todos los alumnos que obtienen títulos universitarios qué número de ellos lo hace en carreras técnicas, es decir, aquellas que tienen que ver con las

matemáticas, las ciencias y la tecnología. En este caso la medida es por mil graduados. Mientras que la UE ha incrementado sus efectivos (2000: 650,2; 2003: 754,7), España ha incrementado su importante participación en estos efectivos (2000: 65,1; 2003: 84,1).

La prensa no tuvo en cuenta este importante indicador en el que sólo nos sobrepasa Francia y el Reino Unido y en el que estamos por encima de países tales como Alemania o Italia.

Indicadores de enseñanza permanente

La prensa silenció de este informe lo que también dice acerca de lo poco que se preocupa la población ya formada por poner al día los conocimientos adquiridos. Mientras que en la UE se incrementa también el porcentaje de la población entre 25 y 64 años que tienen actividades de formación permanente (2000: 7,9; 2003: 9,3; 2004: 9,9), en España esta población oscila nada menos que cuatro puntos por debajo estableciendo números mínimos (2000: 5,0; 2003: 5,8; 2004: 5,1). Es decir, que como ya se ha dicho, fuera de determinados colectivos, la población adulta española está contenta con lo que ya sabe y encara su futuro sin querer saber más cosas.

Indicadores de recursos económicos

El informe revisa por fin un indicador de este capítulo que también nos puede sonrojar: el indicador en este caso es el porcentaje del PIB dedicado a la educación. Teniendo en cuenta que la mayoría de los países de la UE no son excesivamente generosos al respecto, la media arroja un ligero incremento (2000: 4,94; 2001: 5,1; 2002: 5,22) incremento que no consigue con la aportación española, que se mantiene por debajo con una ligera oscilación (2000: 4,42; 2001: 4,41; 2002: 4,44).

¿Qué pensar sobre la importancia de la educación?

A la vista de estos datos no parece que haya que culpar de nuestros males sólo al sistema educativo sino más bien al ambiente social y cultural en el que se desarrolla este sistema educativo. Muchos se preguntan si es posible que una generación poco culta y poco preocupada por adquirir más cultura es capaz de transmitir a sus hijos los valores culturales que, a juzgar por estos datos, no manifiesta poseer.

Nuestros hijos, hoy alumnos del sistema, son capaces de percibir que la sociedad no invierte en ellos los mínimos recursos necesarios (proporción del PIB) como para asegurar una educación medianamente digna. Nuestros hijos, hoy alumnos del sistema, ven que sus padres no acuden a formarse con el fin de poner al día esos presuntos conocimientos que poseen y que entienden adquirieron de una vez por todas. Nuestros hijos, hoy alumnos del sistema, en su formación inicial no se sienten empujados a adquirir esa mínima disciplina que supone estudiar, ya que no tienen ejemplos a su alrededor al respecto.

Todo ello se traduce en que una parte de ellos abandona el sistema antes de tiempo, otra parte aguanta un poco más porque no tiene alternativas reales de trabajo satisfactorio. De los que aguantan, unos llegan a la Universidad y reclasifican sus esfuerzos en función de las posibilidades que les quedan tras su trayectoria.

Aunque el actual sistema educativo no sea el mejor de los posibles, no parece que el tan echado en falta de épocas anteriores («en mis tiempos») tuviera efectos permanentes a juzgar por los datos... Por ello, cuando se publican los indicadores después de cada evaluación, además de rasgarnos las vestiduras y echar la culpa a terceros, no vendría mal que nos planteáramos si los parámetros en los que se mueve el debate educativo son los adecuados o no.

Más allá de la existencia de una, dos o veintisiete redes; más allá de nuestros prejuicios sobre si la religión debe estar en la escuela o en la Iglesia o en los dos sitios o en ninguno; más allá de los tópicos sobre quién, cómo y con qué recursos se debe escolarizar a los inmigrantes, hay una realidad y ésta no es buena: nuestro sistema educativo no sólo tiene peores rendimientos que otros de nuestro entorno sino que además tiende a ir a peor.

No faltará quien diga que además de los indicadores que evaluamos hay otros, pero hora es ya de hacer un llamamiento a todos para que el que tenga una solución la ponga encima de la mesa porque el tema urge, provenga esta solución de la escuela estatal, de la concertada o de la privada, sea laico o religioso, sea partidario de que haya religión en la escuela o entienda que la religión se debe enseñar sólo en la Iglesia. ¿Es posible concentrar nuestras fuerzas en torno a la consecución de unos mínimos objetivos que sean comunes con los europeos y no nos saque los colores cada informe intermedio? ■