

Las organizaciones internacionales y la evaluación de los sistemas de educación y formación: análisis crítico y comparativo

Claudia Neves

Investigadora en la Unidad de Investigación Educación y Desarrollo (UIED) –
Facultad de Ciencias y Tecnología/Universidade Nova de Lisboa

Palabras clave

Education and training policy, lifelong learning, comparative education, sustainable development, indicators, personal development, education and training evaluation

Política educativa y de formación, educación/formación permanentes, educación comparada, desarrollo sostenible, Indicadores, desarrollo personal, evaluación de la educación/formación

RESUMEN

Este artículo intenta sistematizar un trabajo de investigación que formó parte de un análisis crítico comparativo de carácter general de los documentos de referencia elaborados por organizaciones internacionales (PNUD, OCDE, UNESCO, Banco Mundial y Unión Europea) para servir de orientación a las decisiones sobre política educativa a escala mundial. La finalidad de este artículo es examinar las líneas “maestras” definidas actualmente en el ámbito de la educación/formación como grandes objetivos del milenio.

Es decir, se trata de examinar hasta qué punto los indicadores relativos a la evaluación y supervisión de las políticas de educación y formación integran el nuevo paradigma de la educación/formación permanentes, en el sentido de un modelo de desarrollo humano, y corresponden a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el contexto de la globalización.

Introducción

El trabajo de investigación que aquí se presenta parte del supuesto de que las políticas y los sistemas educativos están íntimamente relacionados con algunos ámbitos de la vida social y política, sobre la base de la consecución de objetivos relacionados con una filosofía política y la estrategia de desarrollo conexas.

Este estudio intenta desarrollar un análisis crítico comparativo de carácter general de los documentos de referencia elaborados por las organizaciones internacionales (PNUD, OCDE, UNESCO, Banco Mundial y Unión Europea) que sirven de orientación a las decisiones sobre política educativa a escala mundial. La finalidad de este artículo es examinar las líneas “maestras” definidas actualmente en el ámbito de la educación como grandes objetivos del milenio.

Es decir, se trata de examinar hasta qué punto los indicadores de evaluación y supervisión de las políticas educativas integran el nuevo paradigma de la educación permanente y el desarrollo humano y corresponden a los objetivos educativos del milenio en el contexto de la globalización.

Pertinencia del estudio y opciones metodológicas

Sobre todo a partir de la Cumbre Mundial de Río, celebrada en 2001, y la Cumbre de Johannesburgo, celebrada en 2003, sobre el tema del desarrollo sostenible, surge la necesidad de una comprensión global de un crecimiento equilibrado cuyo pilar es el desarrollo humano basado en el progreso del ser humano y sus capacidades. Se trata de un proyecto a escala mundial que debe contar con la participación, no sólo de los gobiernos, sino también de la población a través de una ciudadanía activa, de modo que cada persona tenga su parte de responsabilidad en el proceso del desarrollo (Informe sobre el desarrollo humano – PNUD, 2002). Este problema tiene aspectos filosóficos, políticos, sociológicos y educativos que superan los modelos económicos clásicos y abren la puerta a una nueva problemática entre la educación y el desarrollo. Muchos de los cambios son modificaciones conceptuales, estructurales y teóricas que sustentan una nueva reflexión sobre la educación y el desarrollo.

En este sentido, nos preguntamos por la coherencia o la incoherencia de las estrategias políticas a corto y largo plazo que se traducen en metas y objetivos y se acompañan de instrumentos de evaluación y de una nueva filosofía de la educación que tiene por objeto el desarrollo humano sostenible.

Por consiguiente, tratamos de determinar cuáles son las principales organizaciones internacionales que albergan algún tipo de preocupación en el ámbito de la educación/formación, con objeto de identificar los principales referentes, a escala mundial, de la formulación de las políticas educativas nacionales.

Las organizaciones seleccionadas fueron las siguientes: las Naciones Unidas (PNUD y UNESCO), la OCDE y el Banco Mundial. Posteriormente, ampliamos el campo de búsqueda al contexto europeo, ya que consideramos que la Unión Europea se ha convertido en una institución de referencia importante para las políticas de educación y formación de los países que forman parte de ella.

El material recogido se sistematizó y organizó posteriormente en una tabla de referencia elaborada sobre la base de un análisis de contenidos para permitir una lectura comparativa y crítica de los datos. La lectura se realizó a partir del cruce de un conjunto de cuestiones surgidas del marco teórico y los marcos ideológicos y políticos que orientaban las fuentes documentales analizadas con las cuestiones de investigación definidas previamente.

La aparición de una nueva conciencia mundial sobre el desarrollo

Las Naciones Unidas examinan y reflexionan desde la década de los 1960 sobre las asimetrías económicas del mundo. Las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales llevaron a la ONU a promover durante los 1990 la celebración de una serie de cumbres y reuniones sobre las enormes transformaciones de las sociedades. Como resultado de ello, apareció una conciencia mundial que se reflejó en la elaboración de diversos informes de expertos preocupados por el equilibrio entre los objetivos económicos y los objetivos de desarrollo social.

Hablar hoy de desarrollo significa hablar de la mejora de la calidad de vida de las personas y el medio ambiente, a través de la mejora de los sistemas de educación/formación y los sistemas de salud, en el marco de la libertad y la justicia social.

La comunidad internacional se comprometió a ampliar una visión del desarrollo basada en la idea de desarrollo humano como clave del progreso social y económico sostenible en todos los países. En este sentido se definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Para mayor información sobre el proceso de elaboración de los Objetivos Internacionales de Desarrollo, véase el sitio web www.París21.org/betterworld

como marco de referencia para medir el progreso del desarrollo en el mundo.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio defienden que los individuos deben vivir en unas condiciones dignas para poder desarrollar sus posibilidades y actuar de forma solidaria y responsable para lograr el desarrollo de las sociedades.

Tales objetivos se basan en el paradigma del desarrollo humano entendido como eje fundamental de los modelos de desarrollo de las sociedades que se suponen sostenibles a corto y largo plazo.

En la década de los 90, el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) propuso los conceptos de desarrollo humano e índice de desarrollo humano. Los gobiernos de la mayoría de los países del mundo adoptaron este concepto e instaron a la creación de estructuras de lucha contra la pobreza y a favor de la dignidad humana. Actualmente el paradigma del desarrollo humano es una estrategia de desarrollo basada en las capacidades humanas, en unos sistemas sociales caracterizados por un acceso libre y justo a las oportunidades con miras a lograr un equilibrio en el crecimiento económico de las sociedades y a repartir de forma equitativa sus beneficios y sus gastos (Informe sobre el desarrollo humano, 2003).

Para Ambrósio (2003), el desarrollo humano debe ser el fin último de todas las políticas que contribuyen a la dignidad y la formación de las capacidades humanas de conformidad con los valores de la ética global.

En este mismo sentido, el Premio Nobel de economía, Amartya Sen, defiende que la libertad individual es el fin básico y el medio más eficaz para lograr la sostenibilidad de la vida económica y para luchar contra la pobreza y la inseguridad. Para este autor existe una relación recíproca entre libertad y desarrollo. Ello es así porque para Amartya Sen la libertad es sinónimo de desarrollo y el desarrollo está en un plano de igualdad con la libertad. En este sentido, la acción libre y sostenible surge como motor principal del desarrollo (Amartya Sen, 2003, p. 31).

De conformidad con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con el paradigma del desarrollo humano, la educación y la formación se consideran un espacio social privilegiado para el perfeccionamiento de las características específicas de los individuos y la comprensión de la especificidad de los demás; por otra parte, las ventajas de la educación/formación permanentes, la flexibilidad, la diversidad y la accesibilidad en el tiempo y el espacio (UNESCO, 1996, p. 17) son elementos clave del proceso de educación/formación permanentes y la realización personal y el perfeccionamiento de conocimientos y capacidades.

Por consiguiente, asistimos a la aparición de un pensamiento educativo de naturaleza más humanizada, que intenta establecer nuevas finalidades y objetivos para la educación y la formación y que concede un carácter más central al proceso de construcción de la persona.

El problema de la evaluación de la educación/formación a escala mundial

Organizaciones como la OCDE, la UNESCO, el Banco Mundial y la Unión Europea ponen en marcha sistemáticamente proyectos estadísticos internacionales, que reúnen un conjunto de indicadores que sirven de punto de referencia a la realización de reformas, lo que permite *“determinar los cambios en la calidad y los resultados; llamar la atención hacia los aspectos que se han de mejorar; examinar las repercusiones de los esfuerzos realizados por el sistema; desarrollar labores en relación con otros países o entidades políticas y catalizar nuevas ideas”* (Amaro, 2002. p. 316).

Los indicadores de educación y formación son instrumentos de orientación política que existen, en la mayor parte de los países industrializados, desde hace cerca de veinte años. Estos indicadores empezaron a ser necesarios como forma de justificación de los costes aparejados a la educación. Actualmente se utilizan como fuente de información aplicada a la evaluación, la planificación y la administración de la enseñanza y la formación.

La finalidad de los indicadores de educación/formación es dar a conocer a los responsables de la toma de decisiones la situación de los sistemas de enseñanza y formación para facilitar su análisis y su evaluación, así como para poder cuestionar las orientaciones, antiguas y nuevas, de las actuaciones políticas (Nuttall, 1994, p. 89).

Tal como indica Gilbert Landsheere (1994): *“La conducción de un sistema educativo consiste en algo más que en la acumulación de indicadores. Un sistema educativo debe funcionar necesariamente sobre la base de tres elementos: la recogida regular de información, la evaluación de tal información y su traducción en acciones institucionales”* (p. 12).

A la luz de la constatación de la existencia de una presión cada vez mayor, tanto política como social, para la publicación de los datos relativos al desempeño de la educación y la formación en el sentido de una cierta “responsabilidad” ⁽²⁾, es necesario justificar los gastos

⁽²⁾ Entendemos por “responsabilidad” la necesidad de una verificación de la eficacia en la utilización de recursos, con vistas a la optimización y la mejora de los resultados.

en relación con los resultados creando las condiciones sociales necesarias para aplicar mecanismos de responsabilización (Afonso, 1998, p. 66).

Lo anterior se asocia a la creciente insatisfacción de la sociedad con los sistemas educativos y de formación, que no ofrecen los resultados esperados, en términos de igualdad de oportunidades de acceso y promoción social de los sectores más desfavorecidos.

En el ámbito de la investigación surge la preocupación por analizar la posible inmediatez de los objetivos educativos y cómo éstos se incorporan al proceso de desarrollo humano que supone *“no sólo el desarrollo cognitivo, sino también la integración y el desarrollo convergente e integral de las múltiples dimensiones constitutivas de la personalidad y la identidad humanas”* (Sá-Chaves, 2003, p. 63).

También en este sentido Nuttall (1994) firma que los criterios de elección, elaboración y evaluación de los indicadores de enseñanza varían en función de los intereses políticos y del contexto político en el que se enmarca el sistema de enseñanza.

Refiriéndose a esta lógica, en virtud de la cual el Estado asume una función de gestión que indujo al diseño de mecanismos de control y responsabilización que pasan por la evaluación, Almerindo Janela Afonso indica que la adopción de este tipo de políticas dio lugar a una teoría de la evaluación de tipo positivista basada en indicadores cuantificables y reflejo de una mayor preocupación por el producto que por el proceso. Para Afonso, la evaluación fue una forma de introducir la lógica de mercado en el ámbito del Estado y de la administración pública (1998, p. 75).

Es decir, las conclusiones de los estudios internacionales basados en indicadores podrían ser limitadas debido a su planteamiento general que excluye algunos detalles vinculados al contexto pero que influyen en los resultados de la educación/formación.

Desde este punto de vista, Desmond Nuttall (1992, p.14) indica que el concepto de indicador de la educación/formación nos ofrece información sobre el comportamiento de un sistema de educación y formación y puede contribuir a la visión general que los responsables de la toma de decisiones políticas deben tener de las condiciones actuales de la educación y la formación, dada la complejidad de los diversos sistemas educativos y de formación. Por otra parte, la información que ofrecen los indicadores será siempre limitada, ya que éstos han de satisfacer una serie de necesidades de naturaleza sustantiva y técnica. Para complementar el carácter unidimensional de los mismos, resulta igualmente necesario crear un conjunto de indicadores que, en conjunto, formen una representa-

ción válida de las condiciones de un sistema de educación y formación dado.

La supervisión de la educación/formación en la Unión Europea

Uno de los rasgos distintivos de la Unión Europea es la diversidad lingüística y cultural de los Estados miembros. Así, los sistemas de educación y formación mantienen un cierto aislamiento entre sí y aplican normas diferentes. Sin embargo, para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de esta diversidad es cada vez más necesario que los Estados miembros colaboren entre sí y que aumente la movilidad en relación con la educación y la formación. En los últimos veinte años, la Unión Europea ha trabajado en este sentido.

En términos organizativos, tanto los contenidos y los programas como la organización de los sistemas de educación y formación entran dentro del ámbito de competencias de los Estados miembros. El principio de “subsidiariedad” ofrece a la Unión Europea, como institución, la capacidad de respaldar y complementar la acción de los Estados miembros en determinados ámbitos de la educación y la formación ⁽³⁾.

El Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo de 2000 promovió este tipo de cooperación para establecer el marco del proceso que condujo a la adopción del programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas educativos de la Unión Europea.

La Comisión Europea elaboró en primer lugar una propuesta de informe sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos negociada por los Estados miembros. Posteriormente, el Consejo Europeo adoptó un informe final presentado en el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001, que establecía tres objetivos estratégicos (COM(2001) 59 final):

- Aumentar la eficacia de los sistemas de educación y formación en la Unión Europea;
- Facilitar el acceso universal a los sistemas de educación y formación;
- Abrir al mundo los sistemas de educación y formación en la Unión Europea.

Así, este informe fue el primer documento oficial que definió un enfoque para las políticas de educación y formación en la Unión

⁽³⁾ Tales ámbitos se recogen en los artículos 149 y 150 del Tratado.

Europea. El 14 de febrero de 2002 se aprobó el programa de trabajo detallado sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos en la Unión Europea.

Estos objetivos marcan el inicio de una nueva fase del desarrollo de la educación y la formación en la Unión Europea, sobre la base del respeto de una serie de sistemas diferentes, pero que comparten objetivos comunes que inspiran tanto las reformas en los diferentes países como las actuaciones a escala europea.

Los indicadores y los puntos de referencia son igualmente fundamentales para la aplicación del método abierto de coordinación y para el éxito de la estrategia de Lisboa, ya que para que los países puedan evaluar sus progresos en relación con los objetivos que se han de alcanzar, a más tardar, en 2010, deben disponer de datos válidos y comparables.

En marzo de 2003, el Consejo Europeo defendió en Bruselas explícitamente el uso de indicadores y puntos de referencia ⁽⁴⁾ para poder identificar buenas prácticas y garantizar una inversión eficiente en recursos humanos (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Progress Towards the Common Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks*, 2004, p. 9).

En este sentido, los indicadores se utilizan para medir los progresos realizados en relación con los objetivos fijados para los sistemas de educación y formación, y los puntos de referencia sirven para determinar los esfuerzos adicionales necesarios para mejorar dichos sistemas.

Por otra parte, la Comisión Europea subraya que los indicadores no deben servir únicamente para medir los progresos realizados, sino que han de considerarse una de las bases del diálogo e intercambio de puntos de vista entre los Estados miembros y un instrumento para comprender las razones de las diferencias en lo que respecta a los resultados, con objeto de que algunos países puedan aprender de las buenas prácticas de otros. El uso de indicadores como vehículo de intercambio de buenas prácticas y nuevos enfoques políticos en la Unión Europea es todavía más relevante cuando se considera el hecho de que muchos Estados miembros están logrando unos resultados notables, mientras que otros tienen grandes problemas para lograr los objetivos fijados.

(4) De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre los "Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa", COM(2002) 629 final, entendemos que los puntos de referencia se definen en relación con objetivos concretos sobre la base de los cuales se pueden medir los avances realizados.

Las pruebas de la práctica de evaluación de las organizaciones internacionales

Para comprobar la existencia de una coherencia entre los objetivos propuestos para la educación y formación, en términos de desarrollo humano, y los indicadores destinados a medir los progresos realizados, realizamos un análisis crítico y comparativo de un conjunto de documentos de evaluación y supervisión de las políticas educativas a escala mundial publicados por determinadas organizaciones internacionales. Así, procuramos establecer una relación entre los conceptos recogidos en los diferentes textos y las pruebas que aporta la práctica.

Las organizaciones internacionales y los correspondientes documentos analizados son los siguientes: OCDE (Informe *Education at a Glance*), UNESCO (Informe mundial sobre la educación), Banco Mundial (Informe *Education Sector Strategy*), Unión Europea (Informe *Progress towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks*), Naciones Unidas (Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (Informe sobre el desarrollo humano).

A la luz del contenido de tales documentos, establecimos una serie de categorías temáticas que permitieran comparar las prácticas de evaluación y supervisión de las políticas educativas practicadas por las diferentes organizaciones internacionales.

De conformidad con el cuadro de síntesis recogido más adelante, presentamos a continuación algunas de las conclusiones del análisis comparativo, estructurado con arreglo a las categorías temáticas establecidas a tal efecto, para poner de manifiesto la coherencia existente entre la supervisión de la educación y la formación y los objetivos fijados en materia de educación y formación en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del desarrollo humano.

Desarrollo personal y bienestar social

En lo que se refiere al *desarrollo personal y el bienestar social*, comprobamos, desde el principio, la ausencia de indicadores de supervisión en términos de *competencias para la ciudadanía* y de *responsabilización en relación con la calidad y la conservación del medio ambiente*.

En lo que respecta a la *movilidad e intercambios*, derivados de la creciente apertura de las sociedades a la comunidad mundial en el sentido de una ciudadanía ampliada, a la luz del análisis efectuado creemos que esta cuestión todavía no ha alcanzado el mismo

Tabla 1. **Cuadro comparativo del número de indicadores asignado a cada categoría de análisis, desglosado por organizaciones**

C A T E G O R Í A S Y S U B C A T E G O R Í A S		OCDE	UNESCO	BM	UE
Desarrollo personal y bienestar social	Competencias de responsabilización en relación con la calidad y la conservación del medio ambiente				
	Competencias para la ciudadanía				
	Movilidad e intercambios	1			4
	Contexto socioeconómico		8	1	1
Calidad del itinerario educativo/formativo y profesional	Competencias básicas	5	2		4
	Competencias para la sociedad del conocimiento		5	1	2
	Sensibilización en relación con los ámbitos científicos	2			4
	Profesores	5			
	Aprendizaje	4	1	2	1
	Empleabilidad y rentabilidad económica	5			
	Aprendizaje continuo de capacidades profesionales				3
	Eficacia de los centros de enseñanza	6	15	8	3
Igualdad de oportunidades	Igualdad de género	1	4	2	
	Respeto de la diversidad sociocultural y religiosa				
	Reconocimiento de competencias y aprendizaje en contextos no formales				
	Oportunidades de aprendizaje permanente para todos				4
Optimización de recursos	Financieros	4	5	1	2
	Humanos	2	3		2
	Físicos				

BM = Banco Mundial

grado de importancia para todas las organizaciones internacionales. Sólo la OCDE y la Unión Europea definen indicadores de supervisión de la movilidad e intercambio. La OCDE se centra más en la movilidad de los estudiantes de enseñanza superior, mientras que la Unión Europea evalúa la movilidad tanto de los alumnos como de los profesores. En lo que se refiere a la Unión Europea, debido a su naturaleza económica y política, la creciente preocupación por la movilidad e intercambio de estudiantes y profesores resulta manifiesta. La evaluación de tal movilidad se realiza sobre la base de los diferentes programas europeos de movilidad e intercambio. En lo que respecta a las otras organizaciones internacionales, no encontramos indicadores que señalen la evolución de las políticas educativas en relación con la cuestión de las mejores condiciones de movilidad, ni en el contexto educativo ni en el profesional.

Una forma de evaluar el acceso al bienestar social consiste en observar la distribución de la riqueza generada por la sociedad. La distribución de la riqueza se considera en general un buen indicador de la evaluación de la capacidad de financiación de bienes necesarios para garantizar la calidad de las condiciones de vida. En este sentido, la caracterización del *contexto demográfico y económico* de las sociedades, en términos de educación para el desarrollo personal y el bienestar social, resulta importante para las organizaciones internacionales. Tanto la UNESCO como la Unión Europea y el Banco Mundial recaban indicadores en relación con estos factores. La UNESCO reúne un número de indicadores que le permiten evaluar tanto las tendencias demográficas como las relaciones de dependencia económica. La Unión Europea desarrolla indicadores de naturaleza demográfica que le permiten determinar el número de jóvenes como porcentaje de la población total e identificar la población existente en edad de seguir estudios de enseñanza oficial. El Banco Mundial sólo examina el PIB per cápita para ofrecer una idea del nivel de distribución del producto interior bruto por habitante.

Calidad del itinerario educativo/formativo y profesional

En lo que respecta a la calidad del itinerario educativo/formativo, podemos subrayar para empezar aquello a lo que nos referimos como *competencias básicas* que las personas deben poseer para poder realizar sus actividades cotidianas. En el análisis realizado señalamos que todas las organizaciones, excepto el Banco Mundial, reúnen indicadores que se refieren a competencias básicas. La OCDE reúne indicadores sobre las competencias de lectura y alfabetización, así como en relación con los hábitos de lectura de los alumnos de 15 años.

Por otra parte, la alfabetización de la población sigue siendo una cuestión importante para muchos países en el mundo. En este sentido, la UNESCO, el PNUD y las Naciones Unidas abordan esta cuestión de competencias básicas evaluando los índices de alfabetización de jóvenes y adultos. La UNESCO realiza cálculos estimativos sobre el número de adultos analfabetos, mientras que el PNUD y las Naciones Unidas (a través de la supervisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) calculan los índices de alfabetización de jóvenes y adultos. La evaluación de la Unión Europea, por su parte, se basa en porcentajes y distribuciones medias de rendimiento en relación con los resultados obtenidos por los alumnos.

Por consiguiente, comprobamos que el concepto de competencias básicas, en el contexto de las organizaciones internacionales examinadas, remite a un comportamiento observable cuyo énfasis se pone en los resultados, es decir, en el producto final.

En lo que se refiere a las *competencias para la sociedad del conocimiento*, agrupamos una serie de indicadores de las organizaciones que abarcan diversos ámbitos del conocimiento.

La UNESCO se encarga de evaluar el acceso a los principales medios de información y comunicación, como los diarios, la radio y la televisión, el teléfono, los ordenadores e Internet, con objeto de supervisar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como su utilización. El Banco Mundial presenta un único indicador en relación con el índice de alfabetización estimada entre los adultos. La Unión Europea, por su parte, se destaca por el tipo de indicadores definidos. Su naturaleza política y económica le obliga a realizar una evaluación significativa de la sociedad del conocimiento. En este sentido, la UE ha elaborado una serie de indicadores en relación con el aprendizaje de lenguas extranjeras. Sin embargo, otro tipo de indicadores se encuentran ausentes de forma evidente. En lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de desarrollo humano, la evaluación de las competencias de la sociedad del conocimiento se realiza a través de un conjunto de estadísticas en relación con el número de personas que tienen acceso a medios de comunicación e información. El PNUD se limita al número de usuarios de telefonía fija y móvil, mientras que la ONU también examina el número de usuarios de PC e Internet.

Otra dimensión considerada importante para la calidad de la educación y la formación en el contexto de la sociedad del conocimiento es la relativa a la *sensibilización de los jóvenes en relación con los ámbitos científicos*, con objeto de poder responder a las competitivas necesidades de las sociedades. En lo que respecta a la evaluación de esta dimensión, comprobamos que sólo la

OCDE, la Unión Europea y el PNUD se preocupan por “medir” los progresos realizados en relación con este objetivo estratégico. La OCDE traza un cuadro de las titulaciones y los estudiantes de enseñanza superior, por ámbito de estudios, ofreciendo así una idea de los ámbitos sobre los que recae la elección de los estudiantes. Por otra parte, la Unión Europea se encarga de recabar información sobre el número de estudiantes matriculados en estudios de matemáticas, ciencias y tecnología, así como el número de titulados en estos ámbitos. El PNUD ha elaborado un indicador que permite analizar el número de alumnos matriculados en estos campos en forma de porcentaje del total de alumnos de enseñanza superior. Este análisis subraya la ausencia de indicadores de supervisión de las estrategias educativas que incluyan el uso de lenguajes científicos, a través de la interpretación de fuentes de información de diversa naturaleza, analizando y exponiendo ideas apoyadas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Existe una opinión generalizada de que la *formación de profesores* puede ser un poderoso instrumento para ofrecer una enseñanza de calidad. En este ámbito sólo se han encontrado datos en la OCDE. Esta organización dibuja un panorama general de la situación profesional de los profesores en términos de desarrollo profesional, remuneración, tiempo de trabajo, oferta y demanda y distribución por edad y por sexo de los profesores y otros profesionales de las actividades educativas. Las demás organizaciones internacionales no reúnen indicadores de supervisión de la actividad de los profesores.

El *aprendizaje* es otra cuestión importante en los debates y reflexiones internacionales en torno a las nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento. En lo que respecta al aprendizaje, comprobamos que las organizaciones internacionales subrayan de forma significativa la evaluación de la organización del entorno educativo. La OCDE reúne indicadores que “miden” el número de horas de formación prevista para la enseñanza primaria y secundaria, así como la proporción profesor/alumnos. Por otra parte, esta organización elabora indicadores muy pertinentes en lo que se refiere al control de los alumnos de 15 años en su propio aprendizaje, así como a la evaluación de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación por parte de alumnos y profesores como instrumento de aprendizaje. También la UNESCO, el Banco Mundial y la Unión Europea examinan el entorno en el que se produce el aprendizaje en términos de número de alumnos por profesor, aunque el Banco Mundial y la UE evalúan este ámbito por niveles de educación. Así, constatamos que el tipo de evaluación

realizada no contempla nuevas formas y nuevas estrategias de aprendizaje. Sólo la OCDE se destaca por la importancia que concede a la autonomía del aprendizaje, fundamental para consolidar aptitudes de aprendizaje permanente, así como a la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como instrumento de aprendizaje en la escuela.

Los *resultados de los centros de enseñanza* son objeto de atención únicamente por parte de la OCDE, que ha definido un indicador para evaluar el rendimiento de los alumnos en tales centros. Este tipo de indicadores permite a los países establecer *clasificaciones* de los diversos centros de enseñanza sobre la base de los resultados de los alumnos. En el contexto actual, este indicador parece estar desajustado, ya que evalúa la calidad de los centros de enseñanza sólo a partir de los resultados de los exámenes de los alumnos.

En la misma línea de la subcategoría anterior, la *empleabilidad y rentabilidad económica* de la educación es una de las preocupaciones de la OCDE, que ha reunido un conjunto de “mediciones” para evaluar el número de años que los jóvenes pasan en los ámbitos de la educación, el empleo y el desempleo. La OCDE también examina la situación de los jóvenes en términos de formación y empleo, así como la situación de los jóvenes con bajos niveles de formación. En términos de rendimiento, la OCDE dispone de un indicador para relacionar el nivel de formación con el de rendimiento, así como la vinculación existente entre el capital humano y el crecimiento económico.

El *aprendizaje en el contexto profesional* sólo es abordado por la Unión Europea, que evalúa el gasto de las empresas en cursos de formación profesional y las horas de los trabajadores destinadas a recibir cursos de formación profesional.

La *eficacia de los sistemas de enseñanza* es objeto de preocupación de varios gobiernos mundiales. En lo que se refiere a la evaluación, las organizaciones estudiadas revelan una preocupación por reunir indicadores sobre los índices de acceso, participación y progresión en la educación así como por el análisis de los niveles de abandono escolar temprano. La OCDE ha elaborado un indicador para evaluar las previsiones de escolarización y el porcentaje de alumnos matriculados. En relación con el acceso, participación y progresión en la educación, la OCDE examina la participación de la población activa por nivel de educación, así como los índices de acceso, participación y terminación de los estudios de enseñanza secundaria. Asimismo, prevé la evaluación del nivel educativo de la población adulta.

La UNESCO ha reunido gran número de indicadores que permiten analizar los índices de acceso a los diversos niveles de enseñanza en relación con la población en edad escolar. Asimismo, reúne indicadores que permiten evaluar el índice bruto y neto de escolarización en los diferentes niveles de enseñanza.

El Banco Mundial prevé la evaluación de los índices bruto y neto de matriculación en los diferentes niveles de enseñanza, así como la permanencia en la escuela y la progresión en la enseñanza secundaria. Por otra parte, el Banco Mundial también evalúa el número de matriculaciones en la enseñanza superior y el número de matriculaciones en el sector privado en la enseñanza primaria y secundaria.

La Unión Europea se encarga de analizar la situación de las personas de 22 años con estudios secundarios terminados. Asimismo, dispone de un indicador para supervisar el porcentaje de matriculaciones en el sector privado de la enseñanza primaria.

El PNUD, por su parte, ha establecido una serie de indicadores para medir el acceso universal a la escolarización primaria (uno de los principales objetivos en términos de desarrollo) y, en este sentido, presenta indicadores sobre el número de niños que llegan al quinto año de escuela, así como índices de escolarización netos de la enseñanza primaria y secundaria.

Para supervisar los progresos de la educación en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas también comparten el objetivo de universalidad de la enseñanza primaria y definen indicadores para este nivel de enseñanza, con objeto de evaluar la proporción de alumnos que alcanzan el quinto año y el índice neto de escolarización en la enseñanza primaria.

Igualdad de oportunidades

La primera lectura de los datos relativos a la dimensión de la igualdad de oportunidades revela que las organizaciones internacionales no disponen de indicadores para evaluar la educación/formación en lo que respecta al respeto de la diversidad sociocultural y religiosa, con objeto de evaluar el acceso de las minorías étnicas o religiosas a los sistemas de educación y formación. En segundo lugar, cabe señalar la visibilidad de la falta de indicadores sobre el reconocimiento de competencias y el aprendizaje adquiridos en contextos no formales, algo que podría indicar una fuerte tendencia a la exclusión social de aquellos que, por diversos motivos, no tienen acceso a la educación formal.

En relación con las diferencias de género, la atención de todas las organizaciones internacionales resulta notoria, si bien algunas

de ellas conceden mayor importancia que otras a esta dimensión. La OCDE evalúa las diferencias entre géneros, pero solo en relación con el rendimiento de los alumnos. La UNESCO examina el número real y el porcentaje de alumnas en cada nivel CITE. Asimismo, evalúa el porcentaje de alumnas por ámbito de estudio, así como el porcentaje de profesoras en la enseñanza infantil, primaria y secundaria. Cabe destacar que, en relación con la igualdad de género, respecto de los alumnos, la UNESCO sólo analiza la enseñanza superior. El Banco Mundial, por su parte, reúne indicadores que “miden” el porcentaje de las niñas y las jóvenes matriculadas en la enseñanza primaria y secundaria. En lo que se refiere a la evaluación del progreso en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas se encargan de examinar la desigualdad de género en la educación. Los indicadores definidos ilustran la proporción existente entre los alumnos y estudiantes de ambos géneros en la enseñanza primaria, secundaria y superior. Asimismo, indican la proporción entre la alfabetización de hombres y mujeres. La igualdad de género también es objeto de evaluación de las Naciones Unidas en otros ámbitos como la participación política en las actividades profesionales, ámbito que el presente estudio no contempla debido a su naturaleza extra-educativa. Los informes sobre el desarrollo humano revelan una enorme preocupación por la desigualdad entre los géneros y evalúan tal desigualdad en diversos ámbitos de la actividad humana. Así, el presente estudio trata únicamente las desigualdades de género en la educación. De este modo, el PNUD presenta indicadores sobre el índice de alfabetización de las mujeres adultas, el índice de alfabetización femenina entre los jóvenes, el índice de escolarización primaria y secundaria neta de las niñas y las jóvenes, así como el índice femenino de matriculación en la enseñanza superior.

También en el marco de la igualdad de oportunidades analizamos la evaluación de las organizaciones internacionales respecto de las oportunidades de acceso al aprendizaje permanente. En este sentido sólo encontramos indicadores en la Unión Europea, que se dedica a examinar el porcentaje de adultos que participa en algún tipo de actividades de educación o formación, por nivel de enseñanza. Este indicador resulta útil para “medir” el número de personas que siguen “aprendiendo” de forma permanente. Por otra parte, la Unión Europea también dispone de indicadores de supervisión de los índices de participación en la educación/formación por edades y niveles de enseñanza, y examina la parte de la población joven que sólo tiene estudios de enseñanza secundaria y no participa en el sistema de educación/formación.

Optimización de recursos

El discurso político-ideológico considera la utilización equitativa de los recursos en el ámbito de la educación una característica fundamental para garantizar un nivel aceptable de calidad. El análisis de la totalidad de los indicadores de recursos revela que la principal preocupación de las instituciones internacionales consiste en evaluar la optimización de los recursos financieros, probablemente debido a la exigencia cada vez mayor de que las sociedades “rindan cuentas” de la utilización de las dotaciones presupuestarias (responsabilidad).

Prácticamente todas las instituciones evalúan el porcentaje del gasto público destinado a los sistemas de educación/formación y establecen comparaciones entre tales gastos y el gasto público general.

La OCDE examina el porcentaje de inversión pública y privada realizada en los centros de enseñanza, así como el gasto público total en la educación. Por otra parte, también evalúa el gasto en los centros por categoría de recursos, comparando este tipo de gasto con el producto interior bruto. La preocupación de la UNESCO relativa a los recursos financieros empleados en la educación se refiere al gasto público en la enseñanza en relación con el PIB y como porcentaje del gasto público. La UNESCO ha definido un indicador para supervisar el índice de crecimiento medio anual del gasto público en la enseñanza, así como una serie de indicadores para examinar el porcentaje del gasto corriente en el total del gasto público corriente en la educación, así como el reparto del gasto corriente por niveles de enseñanza. El Banco Mundial ha definido sólo un indicador que muestra el porcentaje de gasto público en la educación en relación con el PIB. La Unión Europea no se distingue mucho de las demás organizaciones. Así, reúne indicadores que evalúan el gasto público realizado en educación como porcentaje del PIB y el gasto privado en instituciones educativas también como porcentaje del PIB. El PNUD realiza el mismo tipo de evaluación, pero distingue entre gasto público por nivel de enseñanza.

En relación con los recursos humanos se observa una disminución en el número de indicadores de supervisión. Nuevamente, la principal preocupación reside en evaluar la dotación de recursos financieros destinados a los alumnos y profesores, es decir, el componente humano de la educación. La OCDE, por su parte, ha definido un indicador de supervisión del gasto público destinado a los estudiantes y las familias. La UNESCO evalúa la remuneración de los docentes como porcentaje del gasto corriente, el gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita y el número de alumnos y

profesores en la enseñanza privada en relación con el número total de alumnos y profesores. La Unión Europea mide el gasto total por alumno y por nivel de enseñanza y compara este tipo de gasto con el PIB per cápita.

Para concluir, creemos que la mayoría de las organizaciones internacionales efectúa una evaluación de los recursos invertidos en la educación concediendo prioridad al componente financiero en detrimento del componente humano.

Conclusiones

A la luz del presente estudio empírico, centrado en la evaluación que las organizaciones internacionales realizan a través de sus grandes proyectos estadísticos, se observa la existencia de una discrepancia entre los objetivos definidos en relación con la educación/formación, en términos de Objetivos de Desarrollo del Milenio, y sus indicadores de supervisión.

La evaluación realizada en los informes de las organizaciones revela, sobre todo, una visión positivista y tecnológica de la educación, construida a partir de descriptores e indicadores mensurables. Las conclusiones de estos estudios comparativos internacionales son limitadas respecto del concepto de educación subyacente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y deseable para lograr la autonomía y el desarrollo de la ciudadanía.

Por consiguiente, se echan en falta los factores vinculados al contexto del proceso educativo, a la evolución de tal proceso y a sus interdependencias sociales, de enorme influencia en los procesos y resultados educativos.

La gran mayoría de los indicadores se centra en los resultados, en el acceso, en los medios y en los aspectos organizativos y administrativos, olvidando con ello dimensiones importantes que determinan la calidad de la educación y la formación, así como de los procesos de aprendizaje y del desarrollo personal. De este modo, tales indicadores contribuyen a la realización de una lectura lineal y reductora de los procesos de educación formales y no formales, dotados, sin embargo, de enorme complejidad (Teresa Ambrósio, 2003, pp. 23-32).

Por consiguiente, formulamos la hipótesis de que los modelos de evaluación aplicados por estas organizaciones internacionales pueden dejar de favorecer la mejora de la calidad de la educación, así como la promoción de las políticas de igualdad o de justicia económica y social, así como tampoco favorecerían la ciudadanía para

una responsabilidad democrática y conducirían incluso a una pérdida de pensamiento crítico en el marco de una cultura del rendimiento.

Así pues, creemos que resulta importante contribuir al esfuerzo que se ha estado realizando (Agnès van Zanten, 2004) para mejorar la creación de tales indicadores, así como en relación con la modelización de los procesos y los sistemas educativos (Le Moigne, 1999).

Así, no se trata de ofrecer una cultura de evaluación deseable, ni de crear puntos de referencia para la coordinación de las políticas, sino de desarrollar un marco de comprensión que permita elaborar los procedimientos de evaluación pertinentes para vincular las políticas, entendidas como marcos de referencia, metas y objetivos, a las ideas políticas, en el sentido de la ejecución de programas para el cumplimiento de determinados objetivos temporales.

Bibliografía

- Afonso, Almerindo Janela. *Políticas Educativas e Avaliação Educativa. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho, Centro de Estudos em Educação e Psicologia/Instituto de Educação e Psicologia, 1998.
- Amaro, Gertrudes. “Indicadores das Aprendizagens dos alunos: Criação e impacto nas Políticas de Avaliação dos Sistemas Educativos”. *Revista Inovação*, 1997, nº 2 y nº 3, pp. 315-325.
- Ambrósio, Teresa. *Educação e Desenvolvimento – Contribuição para uma Mudança Reflexiva na Educação*. Monte da Caparica: UIED, 2001.
- Ambrósio, Teresa. “A Complexidade da Adaptação dos Processos de Formação e Desenvolvimento humano”. En *Formação e Desenvolvimento Humano: Inteligibilidade das suas Relações Complexas*. Lisboa: MCX/APC Atelier 34, 2003.
- Banco Mundial. *Education Sector Strategy*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial. Banco Mundial, 1999.
- Bardin, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- Bottani, N.; Tuijnman, A. “Les indicateurs internationaux de l’enseignement: cadre, élaboration et interprétation”. En *Évaluer l’Enseignement. De l’utilité des indicateurs internationaux*. París: OCDE – CERi, 1994.

- Bottani, N.; Walberg, H. J. "What are international education indicators for?" En *The OCDE International Education Indicators – A framework for analysis*. París: OCDE, 1992.
- Comisión Europea. *Libro Blanco sobre la educación y la formación – Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento*. Luxemburgo: Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.
- Comisión Europea. *Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*. COM (2001) 59 final. Luxemburgo: Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea. *Educación y formación en Europa: Sistemas diferentes, objetivos comunes para 2010*. Luxemburgo: Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- Comisión Europea. *Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa*. COM (2002) 629 final. Luxemburgo: Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- Comisión Europea. *Progress Toward the Common Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*. SEC (2004) 73. Luxemburgo: Servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.
- Fasano, C. "Le savoir, l'ignorance et l'utilité épistémologique: la construction d'ensembles d'indicateurs". En: *Évaluer l'Enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*. París: OCDE – CERI., 1994.
- Landsheere, Gilbert De. *Le Pilotage des Systèmes d'Éducation*. Bruselas: Universidad De Boeck, 1994.
- Le Moigne, Jean-Louis. *La modélisation des systèmes complexes*. París: Dunod, 1999.
- Neves, Claudia. *Educação e Desenvolvimento Humano. Contributo para uma análise crítica e comparativas das Políticas Educativas à Luz do paradigma do Desenvolvimento Humano*. Tesis doctoral. Lisboa: ISCTE, 2005.
- Nuttall, Desmond. "The function and limitations of International Education Indicators". En: *The OCDE International Education Indicators – A framework for analysis*. París: OCDE, 1992.
- Nuttall, Desmond. "Le choix des indicateurs". En *Évaluer l'Enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*. París: OCDE – CERI, 1994.
- OCDE. *Education at a Glance – OCDE Indicators*. París: CERI/OCDE, 1992-2003.

- Pires, Ana Luísa de Oliveira. *Educação e Formação ao Longo da Vida: Crítica dos Sistemas e Dispositivos de Reconhecimento e Validação de Aprendizagens e de Competências*. Tesis de doctorado. Monte da Caparica: Facultad de Ciencias y Tecnología – Universidade Nova de Lisboa, 2002.
- PNUD. *Informes sobre el desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1991–2003.
- Sá-Chaves, Idália. “Educação, Aprendizagem e Sentido. Inteligência para quê?”. En *Anais UIED 2002*. Monte da Caparica: UIED – FCT/UNL, 2003.
- Schwartz, P.; Eamonn, R.; Boyer, N. “O despertar da economia global do conhecimento”. En: *O futuro da Economia Global rumo a uma expansão duradoura?* Lisboa: OCDE, 2001.
- Sen, Amartya. *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa: Trajectos, 2003.
- UNESCO. *Informe mundial sobre la educación*. París: UNESCO, 1993-2000.
- UNESCO. *La Educación encierra un tesoro: informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Porto: Edições Asa, 1996.
- UNESCO. *Global Education Digest 2003 – Comparing Education Statistics across the world*. Montréal: Institute of Statistics – UNESCO, 2003.
- Zanten, Agnes Van. “Que sais-je?”. En: *Les Politiques d'Éducation*. Puf: Coll, 2004.