

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la cooperación europea en materia de evaluación de la calidad de la educación escolar»

(2000/C 168/09)

El 29 de febrero de 2000, de conformidad con los artículos 149 y 150 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 2000 (ponente: Sr. Rupp).

En su 372º Pleno (sesión del 27 de abril de 2000) el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El proyecto piloto europeo sobre la evaluación de la calidad de la enseñanza escolar se inició a comienzos del año escolar de 1997 y terminó oficialmente con una conferencia de clausura celebrada en Viena en noviembre de 1998.

Ciento una escuelas secundarias de dieciocho países (los Estados miembros de la Unión Europea, Noruega, Islandia y Liechtenstein) participaron en el proyecto.

El número de escuelas seleccionadas en cada país fue aproximadamente proporcional a la dimensión relativa del país: los países grandes estuvieron representados por nueve escuelas, los medianos por cinco y los pequeños por dos. La selección de las escuelas corrió a cargo de un comité nacional.

La Comisión Europea (antigua Dirección General XXII: Educación, Cultura y Juventud) presentó un informe sobre la ejecución del proyecto titulado:

«Evaluación de la calidad de la enseñanza escolar», compuesto por las siguientes partes:

- Guía para los centros escolares participantes;
- Guía práctica de autoevaluación;
- Informe intermedio;
- Informe final.

1.1.1. En particular, el informe final se articula en torno a los siguientes puntos:

- presentación del proyecto;
- proceder de las escuelas;
- evaluación del trabajo de las escuelas;
- seguimiento nacional;
- condiciones para el éxito del proyecto piloto;
- perspectivas para las escuelas participantes.

2. Observaciones generales

2.1. La calidad de la educación y su importancia

La calidad de la educación es sin duda alguna un indicador importante de la madurez e independencia de cada uno de los individuos de una sociedad, e igualmente del dinamismo social y económico de ésta.

Desde el nacimiento del Estado moderno, la calidad de la educación y las competencias cognitivas y sociales son —individual y globalmente consideradas— el fundamento esencial de la vida en sociedad, el bienestar y la democracia de un Estado.

«El conocimiento es poder»: este lema, propio de una sociedad civil organizada y orientada al rendimiento, está más vigente que nunca; ahora bien, cabe observar al respecto que «educación» no es sinónimo, en este contexto, de «acumulación de conocimiento», sino de una aplicación del conocimiento reflexivo en una determinada dirección.

2.1.1. Educación y globalización

El desarrollo de la comunidad nacional y de las libertades individuales obliga a garantizar una educación de calidad que se adapte a los cambios en la economía y el mercado de trabajo; en la ciencia, la investigación y la técnica; en la política y la administración pública. La educación de calidad tiene que servir para promover y asegurar la empleabilidad (la capacidad de inserción profesional), así como para encauzar el proceso de aprendizaje permanente. No se trata de un asunto que interese únicamente al sistema educativo público (también hay que dar entrada a las familias, las instituciones educativas extraescolares y las empresas), sino que constituye ante todo una tarea de las escuelas, dado que la educación es responsabilidad nacional.

En un contexto de creciente globalización, lo anterior no vale ya para cada Estado por separado, sino que requiere un esfuerzo conjunto y —sobre todo— coordinado tendente a garantizar una educación de calidad e impulsar así decisivamente la movilidad de las personas de unos países a otros, así como la transferencia de educación.

2.1.2. Un canon educativo europeo

Para evaluar la educación y contrastar su calidad es preciso interrogarse sobre la educación misma, sobre sus contenidos, dimensiones y metas, sobre su canon. A fin de cuentas, también en la UE debe tratarse de construir —sin perjuicio de las particularidades nacionales y culturales y la soberanía de cada Estado— un canon educativo europeo, en el sentido de un plan troncal de estudios, cuya calidad o evaluación de la calidad deben garantizarse por igual en todos los Estados.

Un plan troncal de estudios, común y basado en niveles máximos de calidad educativa, no sólo es condición de movilidad y bienestar, sino que asegura la comparabilidad de resultados y, en consecuencia, la igualdad de oportunidades para los individuos. Constituye un pilar básico de la democracia y el Estado social de Derecho en Europa.

2.1.3. El rendimiento, medida de la calidad

La calidad de la educación está relacionada con el rendimiento y, consecuentemente, también con la supervisión y el control de éste. Y ello porque la calidad se mide según criterios de evaluación y normas que han experimentado una evolución cultural y se reflejan en los planes de estudios. Contrastar la calidad no es nada nuevo para las escuelas, puesto que los resultados del aprendizaje han sido y son evaluados constantemente, como también —lógicamente— los niveles de éxito de la enseñanza.

Lo que sí resulta nuevo es, por una parte, que la calidad de la educación y su evaluación se deban referir a múltiples sistemas educativos y países (condición necesaria para poder comparar la calidad globalmente) y por otra, que ello deba realizarse en el marco de una mayor autonomía de las escuelas, esto es, según las condiciones de la descentralización de la política escolar.

2.1.4. La descentralización en la organización escolar

Sirven a lo anterior medidas de evaluación tanto externa como interna. Así se crea un nuevo equilibrio entre la influencia del «poder central» y las competencias decisorias transferidas a los niveles descentralizados inferiores (en último término, las escuelas mismas). El aglutinante de toda esta estructura lo constituyen los criterios de evaluación, que deben permitir la comparabilidad y —dependiendo del curso— la uniformización de la calidad de la educación escolar y, consecuentemente, del nivel de los diplomas sancionados por las escuelas.

Para ello, las escuelas necesitan un apoyo continuado. Son precisas distintas medidas compensatorias para que las escuelas estén en condiciones de incorporarse a un programa de garantía de la calidad como el que se está considerando. Tal apoyo debe venir del departamento gubernamental responsable de la política educativa, pero sobre todo del encargado de la presupuestaria. Y es que el presupuesto básico de la calidad educativa sigue siendo una dotación suficiente de recursos. Por ello, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían insistir sobre este aspecto ante los Estados miembros.

2.1.5. Aceptación por parte de los interesados

El éxito de todas las iniciativas relativas a la evaluación de la calidad de la educación escolar depende de la aceptación de los interesados. Con esto no se alude a quienes sean en cada caso responsables políticos de las escuelas (con frecuencia en función de las particularidades culturales y de política educativa de cada Estado), sino a los propios educadores y educandos, sus representaciones de intereses y sindicatos, e igualmente las familias y las comunidades locales en las que están integradas las escuelas. Todos, en efecto, necesitan unas condiciones previas indispensables y un mayor margen de actuación para garantizar y evaluar la calidad educativa.

Un programa de evaluación y garantía de la calidad educativa fracasará si pretende alcanzar unilateralmente un mayor rendimiento —entendido como «eficiencia económica»— con los mismos recursos presupuestarios y, al mismo tiempo, impone a las escuelas la administración de unos recursos escasos so pretexto de cambios estructurales de signo descentralizador. En efecto, los centros educativos —como, por ejemplo, las escuelas— no son comparables con explotaciones económicas, como tampoco lo es el aprendizaje con los procesos productivos industriales.

La calidad de la educación en Europa es sin lugar a dudas un factor clave para la viabilidad de la comunidad; así pues, es justo que garantizarla sea una prioridad (como se señala en la exposición de motivos de la Recomendación).

Por tanto, la Recomendación merece ser apoyada, tanto en el plano de los principios como en la mayoría de sus aspectos concretos. Puesto que el principio aplicable es el de cooperación y adaptación voluntarias, corresponde a los Estados miembros decidir si quieren una igualdad de oportunidades a escala europea para sus ciudadanos más jóvenes y si asignan los medios y los recursos financieros necesarios a tal fin. Cabría afirmar que ello es un presupuesto indispensable para que Europa asuma el papel que le corresponde en el mundo.

2.2. Observaciones sobre el contexto de la propuesta de Recomendación

2.2.1. El que la calidad de la educación escolar se considere prioritaria permite colegir que la política educativa debería tener mayor importancia en toda la UE, algo con lo que se puede estar de acuerdo. La Recomendación objeto del presente documento debería servir a tal propósito.

No hay duda de que todo educador tiene un objetivo prioritario: asegurar la calidad de su enseñanza; ahora bien, es necesario también a tal fin asignar los recursos necesarios (vid. supra).

El proyecto piloto europeo sobre la evaluación de la calidad de la enseñanza escolar, mencionado en la Introducción, puede calificarse de éxito de la Comisión. La presentación, en este contexto, de propuestas de evaluación prácticas aparece como un presupuesto importante de dicho éxito. Cabe considerar, pues, que el proyecto piloto ofrece una base sólida para un proyecto más ambicioso de garantía de la calidad.

2.2.2. La contribución europea a la calidad de la educación en la Comunidad es de tipo compensatorio; con ella se trata de apoyar y completar los sistemas educativos nacionales mediante iniciativas específicas tendentes a favorecer el nacimiento de una norma educativa europea. Esto no significa uniformizar la educación, sino apoyar la igualdad de oportunidades educativas en la Comunidad.

Como también se apunta en el texto de la propuesta, la calidad de la educación no se corresponde con una norma impuesta desde arriba, sino que es una variable dinámica del desarrollo social, cuyo rumbo está marcado por otras políticas, principalmente la financiera.

Por tal motivo, sin una dotación suficiente de recursos no se puede garantizar la calidad educativa. Antes al contrario, la escasez de recursos termina sobrecargando tanto a los interesados como al propio sistema, lo cual —precisamente por la creciente descentralización— socava la aceptación del programa de evaluación de la calidad.

2.2.3. La descentralización y el aumento de la autorresponsabilización en el sistema escolar brindan a la política educativa una excelente oportunidad para aumentar la calidad de la educación y el potencial del sistema escolar.

Ello es así cuando impera el principio de que las decisiones pedagógicas y académicas se tomen, gracias a una mayor descentralización, en el nivel en el que deben ejecutarse. Naturalmente, las decisiones básicas que afectan al sistema en su conjunto siguen estando sometidas a la reserva de examen parlamentario propia de un Estado democrático. Por lo demás, la descentralización sólo surtirá efectos positivos si no lleva a imponer la gestión de unas deficiencias que no pueden ser resueltas en los niveles inferiores de la organización educativa. Esto rige principalmente para la prestación de servicios educativos, el equipamiento de las escuelas y la disponibilidad de educadores.

2.2.4. De los dos métodos principales de evaluación cualitativa —la externa y la interna— conviene dar la prioridad a la evaluación interna, no sólo en atención a la descentralización, sino también al principio democrático. Sin que esta priorización menoscabe el valor de la evaluación externa, es en la interna donde debería poner el acento un programa de la UE en este campo.

Ello quiere decir que hay que brindar a cada escuela la posibilidad efectiva de autoevaluar y elevar ella misma la calidad educativa. A tal efecto habría que establecer una serie de incentivos, en cooperación con cada Estado miembro, que crearan la aceptación necesaria para conseguir que participen todos los interesados.

2.2.5. La recopilación y archivo de indicadores y parámetros cualitativos puede coadyuvar de manera importante a la evaluación cualitativa individual de las escuelas, puesto que sirven de apoyo a la evaluación interna en las tareas de comparación y supervisión. El establecimiento, por tanto, de una base de datos específica a la que tengan acceso las escuelas («servidor educativo») debe ser un elemento integrante del

programa europeo para la garantía de la calidad de la educación.

3. Observaciones particulares

3.1. Sobre la exposición de motivos de la Recomendación

3.1.1. Aunque los recursos destinados a la educación han aumentado en los distintos países, la cuantía absoluta de los recursos no es un exponente suficientemente expresivo de la importancia relativa adquirida por la educación. Los gastos en educación deben verse en relación con el producto interior bruto. Sólo la mejora de esta relación permite concluir que los recursos han aumentado realmente.

Existe una relación directa entre educación y empleo. La mejora de la educación se traduce —entre otros efectos— en mejores posibilidades de empleo. Ello no quiere decir que con la educación se consiga automáticamente un empleo. No cabe duda de que la educación puede contribuir sustancialmente a solucionar problemas de política social y de empleo, mas no resolverlos por sí misma. No es bueno ponderar en exceso la importancia de la educación en la solución de los problemas sociales en general.

En este contexto debería especificarse el concepto de «formación permanente», en el sentido —por ejemplo— de que una fase educativa ya no es bastante para ejercer una profesión a lo largo de toda la vida, sino que cada profesión requiere, paralelamente, perfeccionamiento y formación continua. Para ello es preciso crear condiciones marco adecuadas.

3.1.2. Los minusválidos, los niños y jóvenes (potencialmente) discapacitados y socialmente desfavorecidos y también los que abandonan prematuramente la escuela necesitan una asistencia específica y particular en el marco de las medidas destinadas a garantizar la calidad de la educación. A este respecto debe tenerse en cuenta que, durante los últimos años, el número de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela se ha revelado extraordinariamente resistente a los más diversos programas de apoyo pedagógico. Por consiguiente, son necesarias otras medidas y, sobre todo, nuevas medidas de gran alcance social para ayudar a estos grupos a recibir una educación adecuada o terminar sus estudios escolares.

En un contexto marcado por el desarrollo de las tecnologías de la información y los estándares que en materia de comunicación existen ya hoy en el mundo económico, conectar las escuelas a Internet y facilitar (económicamente) el acceso de los estudiantes a la Red es efectivamente un presupuesto esencial para aumentar la calidad de la educación y de los intercambios educativos.

3.1.3. El Comité hace hincapié en que en la elevación de la calidad educativa no sólo es importante maximizar el conocimiento, sino también ampliar las competencias sociales y afectivas.

3.1.4. El éxito del proyecto piloto sobre la evaluación de la calidad de la enseñanza escolar de 1997-1998 puede servir de base para todas las medidas que se adopten como consecuencia de la Recomendación.

3.2. Sobre las medidas recomendadas

3.2.1. Se debe salvaguardar la calidad de la educación escolar y, teniendo en cuenta la dimensión europea, desarrollar un canon educativo europeo, empleando a tal fin sistemas transparentes de calidad. El objetivo no es simplemente alcanzar una determinada cualificación en la educación y la actividad profesional, sino principalmente lograr la codecisión democrática en el seno de la sociedad civil organizada y mejorar así las condiciones de vida.

3.2.2. Es preciso recurrir a un sistema específico de incentivos diversos para aumentar el número de escuelas que puedan aprovechar las enseñanzas de la evaluación interna, si se quiere evitar que las escuelas «buenas» sean cada vez mejores en relación con unas escuelas «malas» cada vez peores. Así, por ejemplo, es necesario ofrecer a los educadores incentivos en términos de promoción, carrera y perfeccionamiento; a su vez, los educadores deben incentivar el rendimiento de los educandos.

3.2.3. La evaluación externa debe ser realizada por organismos especializados según criterios específicos para las escuelas. Un esquema simplista de signo economicista, basado en los flujos de «entradas» y «salidas», no se adecúa al control de la calidad. Los indicadores educativos de la UE proporcionan una

base importante —cuando no los parámetros— para la evaluación. Esto vale también para la letra b) de la segunda de las medidas propuestas en la Recomendación objeto de examen.

3.2.4. La implicación de los interesados, entendida como codecisión y participación en el conjunto del proceso de evaluación y a todos sus niveles, constituye un presupuesto imprescindible del éxito de las iniciativas.

3.2.5. El «fomento de la formación para la gestión y utilización de la autoevaluación» debería comprender también el intercambio de educadores y docentes que hayan descollado en la autoevaluación de los procesos de educación escolar. Puede aplicarse igualmente tanto en el marco de la formación del profesorado como en el del perfeccionamiento extra e intraescolar de los educadores.

3.2.6. La cooperación entre las autoridades competentes debe realimentarse continuamente a partir de la práctica pedagógica en las escuelas y de las aportaciones de los profesores encargados de garantizar la calidad de la educación.

3.2.7. Es indispensable que las autoridades competentes faciliten a las escuelas —por ejemplo, a través de la base de datos prevista— los nuevos conocimientos especializados que en Europa se vayan adquiriendo en relación con esta materia.

Bruselas, 27 de abril de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
