

# ¿ES POSIBLE DISEÑAR UN BUEN SISTEMA EDUCATIVO EN LA ERA GLOBAL?

**Manuel Ahedo Santiesteban**

## **Resumen**

En base a una sociología del sistema educativo, y a las crecientes comparaciones internacionales sobre los sistemas nacionales de educación, se procede de forma paralela a dos análisis. En primer lugar, se seleccionan y proponen cuatro factores clave que configurarían la columna vertebral de un posible buen sistema educativo, especialmente en las etapas primaria y secundaria obligatoria: el profesionalismo abierto del colectivo del profesorado (formación e identificación colectiva), la integración de las etapas educativas (transición de primaria a secundaria), una coordinada autonomía escolar (del centro educativo y del profesorado), y un control sobre el papel de las escuelas privadas. En segundo lugar, se identifican cuatro modelos educativos de relativo buen funcionamiento: nórdico, germánico-holandés, anglosajón periférico, y asiático oriental. Se relacionan los cuatro factores clave sistémicos con los cuatro modelos educativos, y se discute cómo se relacionan con el sistema educativo de España. Se concluye que al sistema educativo español le queda todavía bastante recorrido de debate, evolución y mejora.

**Palabras clave:** sistema educativo, educación comparada, globalización, España.

## **1. Introducción**

Tras varias décadas de estudios comparados internacionales sobre los sistemas educativos podemos preguntarnos si es posible vislumbrar un sistema educativo modélico que cumpla con los tres objetivos principales de la educación moderna: formar personas capaces de ser, estar y trabajar en la sociedad actual, enseñar los conocimientos y capacidades cognitivas básicas de la cultura y civilización en que vivimos, y servir de mecanismo para una adecuada integración y cohesión social sin eliminar las dinámicas positivas de una sana meritocracia.

A pesar de las dificultades y problemas metodológicos que tienen muchos de los estudios comparados, tanto los académicos como los de organizaciones inter-nacionales (UE, OCDE, UNESCO, etc.), se considera posible discernir una serie de rasgos o aspectos que caracterizarían un buen sistema educativo. En base a diversos datos secundarios y a la literatura en educación comparada, se proponen cuatro grandes tipos o modelos educativos de relativo éxito, de donde se pueden obtener ideas y argumentos para los cuatros ámbitos que pueden constituir los pilares de un buen sistema educativo: a) el modelo nórdico: con una larga etapa de educación primaria, un carácter público, liderado por el Estado, y con un profesorado de fuerte identidad profesional; b) el modelo germano-holandés, caracterizado por su flexible transición de la primaria a la secundaria, su amplia oferta de formación secundaria, una cooperación público-privada, y un sindicalismo profesional y sectorial; c) el modelo anglosajón periférico, de países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que mantiene la tradición anglosajona de flexibilidad en la formación del profesorado de primaria, y de confianza en las dinámicas locales diferentes dentro de una estrategia política nacional; y d) el modelo asiático oriental, caracterizado por una ambiciosa inversión pública y privada en educación, dentro de una fuerte lógica meritocrática.

En una sociología de la educación deductiva desde análisis comprensivos del sistema como el de Fernández-Enguita (1995), e inductiva desde una observación de los datos y las tendencias tanto de España como europeas e internacionales, se proponen cuatro principales factores de un posible buen sistema educativo: a) el profesionalismo abierto del colectivo de profesorado: la formación recibida para ejercer su labor docente y la identidad colectiva, sin dinámicas de cierres profesionales excluyentes; b) la integración de las etapas educativas obligatorias: especialmente la transición entre la primaria y la secundaria; c) una coordinada autonomía escolar, donde una comunidad escolar amplia se implica en el buen funcionamiento de la misma y se coordina al nivel de sistema escolar para la interacción y el aprendizaje mutuo; d) el control del papel de las escuelas privadas, para que no sean mecanismos de creación o reproducción de elites y desigualdad social. ¿Cómo ha evolucionado el sistema educativo español y en qué situación se encuentra respecto a este sistema educativo que se fundamenta empíricamente en los modelos educativos analizados?. El debate y las reformas que en España se han llevado a cabo en las últimas décadas tanto a nivel central como regional han avanzado en direcciones bastante acertadas, pero todavía queda mucho por avanzar y evolucionar en la mejora del sistema educativo.

## 2. Sistema de Educación: sistemas nacionales y educación comparada

La educación comparada es un campo académico con una larga tradición desde los años 60. Este campo ha pivotado más sobre la parte nacional que sobre la parte sistémica (Postlethwaite, 1995), y la comparación entre sistemas de educación no ha sido tan desarrollada. Meyer et al., (1985, 192), y Ramirez y Boli (1987) han demostrado la expansión educativa formal a nivel mundial del modelo educativo occidental (y en muchos aspectos el anglosajón), dentro de la expansión del modelo de organización societal de la nación-estado moderno occidental. Esta expansión indica la universalización formal de los factores más importantes del sistema occidental. Este proceso hace en teoría más fácil el análisis comparado de los sistemas nacionales de educación, bajo un prisma sistémico y con la necesaria atención a las particularidades nacionales sobre todo en lo referente al contenido de los sistemas.

Los sistemas de educación son los sistemas que más carácter nacional tienen en la *politeia* moderna del estado-nación Westfaliano. No tanto por sus aspectos formales, como la organización de las etapas, o las pedagogías utilizadas, sino por su función formal e informal de socialización cultural y política, la cual se manifiesta en los *Curriculum* tanto manifiestos como ocultos. Comparado con otros ámbitos o sub-sistemas nacionales como los laborales, empresariales, e incluso los culturales, la educación y las políticas educativas han cambiado menos. La fuerte impronta nacional de los sistemas educativos se puede observar en la poca y lenta integración de los sistemas educativos en la Unión Europea: el caso de la educación superior, en el proceso de Bolonia, ha sido quizá la iniciativa más ambiciosa, pero en los niveles primarios y secundarios no ha habido una dinámica ambiciosa de armonización.

Desde estas posiciones se realiza una sociología comparada del sistema educativo. Un sistema educativo se compone de: a) actores (mayormente colectivos, directamente interesados como padres, profesores, políticos a varios niveles en la Administración Pública como gobiernos, ministerios, municipios, tecnócratas, partidos políticos, y también los expertos o investigadores científicos sobre la educación) que tienen unas funciones o roles en la toma de decisiones respecto al funcionamiento de las escuelas y de la educación, y b) unas cuestiones a debatir y decidir, como el *curriculum*, las etapas, el profesorado, la financiación, la gestión y la organización escolar, etc. Los actores del sistema comparten un lenguaje, un mínimo de información y conocimiento, y discuten el funcionamiento del sistema educativo, cuyo objetivo manifiesto o teórico es la enseñanza y el aprendizaje, pero cuyo objetivo latente y práctico más relevante es la evaluación del alumnado. La lógica sistémica es muy importante, y es la que genera los resultados desde los insumos. Hay sistemas más funcionales que otros, desde el punto de vista de la efectividad del resultado, es decir, la adquisición de conocimientos, competencias y habilidades por el alumnado, y su reflejo en una evaluación positiva del mismo. La inversión económica en educación, aunque es un factor importante, no es el factor clave para un funcionamiento efectivo de un sistema educativo.

Desde una sociología del sistema educativo se proponen cuatro factores de un posible buen sistema educativo: a) el profesorado, como agente clave del sistema (Guerrero, 2003); b) la organización de las etapas escolares, y en concreto la transición entre la escuela primaria y secundaria; c) la autonomía escolar como un elemento clave pero crítico para estimular el dinamismo de cada centro escolar (Guerrero, 2003); y d) el papel y función de las escuelas privadas (Granados, 2003; Fernández-Enguita, 2008).

1. El *colectivo de profesorado*: en concreto, la formación recibida para ejercer su labor docente y la identidad colectiva profesional, que impulse al colectivo a un ejercicio profesional y dialogante de su trabajo, sin dinámicas de cierre cognitivo. En Europa se han desarrollado dos tipos de formación inicial del profesorado: a) el modelo consecutivo que primero dota al futuro profesor de una formación académica sobre los contenidos científicos que va a transmitir y posteriormente le da una formación profesional sobre los conocimientos pedagógicos y psicológicos y las destrezas sociales y comunicativas para enseñar esos contenidos en las aulas; b) el modelo simultáneo en el que, al mismo tiempo, el futuro profesor estudia los contenidos científicos y recibe la formación específica necesaria para comunicarlos en las aulas. La experiencia europea se va decantando por los modelos simultáneos, especialmente para el profesorado de educación primaria.<sup>1</sup> Musset (2010) frente a los modelos tradicionales de la práctica escolar y el académico, identifica dos modelos emergentes: la profesionalización y las vías flexibles alternativas; y sugiere que de estos dos nuevos modelos se pueden derivar adecuados mecanismos para promover una mayor formación continua del profesorado de primaria. Respecto a la identificación y organización colectiva, encontramos tres grandes tipos de organización del interés colectivo: sindicalismo de clase, sectorial y profesional (este último suele ir relacionado con el nivel de estudios requeridos para ejercer la profesión). Se asume que un sistema que integre de manera coherente las tres lógicas de identificación e interés colectivo es más funcional, al no enfatizar conflictos entre grupos profesionales y sectores.

2. *Etapas educativas*. La organización de las etapas educativas desde infantil, primaria, secundaria y terciaria, y los años y *curriculum* a llevar a cabo en cada etapa presenta un alto nivel de variación entre países. Donde más diferencia hay es en la etapa infantil, primaria y secundaria. En concreto una de las cuestiones claves es la transición de la primaria a la secundaria, en los alumnos de los 12 a los 16 años. En esta transición se pueden encontrar dos grandes modelos: a) la educación primaria extensa, típica de los países nórdicos y en cierta medida del norte de Europa que sitúa esa edad dentro del marco común de la educación primaria (*curriculum*, profesorado, edificio, etc.); y b) la educación secundaria

<sup>1</sup> En las últimas tres décadas ha habido otras tendencias en Europa: a) el aumento de la formación requerida en tiempo y competencias para ser profesor tanto en primaria como en secundaria; b) tendencia a integrar la formación de profesores de primaria en el marco de la universidad, abandonando instituciones de formación no universitarias.

especializada temprana, desarrollado en los países del sur de Europa, anglosajones, asiáticos, etc. donde a los 12 años los alumnos inician itinerarios con *curriculum* específicos y divergentes.

3. La *autonomía escolar*. En este aspecto encontramos dos grandes modelos de organización escolar: a) la escuela del Estado, típica de los países del Sur de Europa, Asia, etc. donde la Administración estatal central o local ejerce un alto poder sobre el funcionamiento escolar; y b) la escuela de la comunidad, típica de los países del Norte de Europa (nórdicos, etc.), donde se reconoce el papel de la comunidad escolar local, y la colaboración entre el profesorado, dirección, padres, y autoridades locales o municipales. Una cuestión clave es la autonomía del profesor/a dentro de la autonomía escolar. En este respecto no hay argumentos concluyentes, pero parece haber cierto consenso sobre la importancia de la autonomía del profesor/a para que lleve a cabo con responsabilidad sus capacidades y ejercicio profesionales (Hattie, 2009).

4. El papel de las *escuelas privadas*. El Estado ha sido el gran gestor de la educación moderna, al asumir la necesidad de la alfabetización y la formación de su población, especialmente a través de las escuelas públicas. En general, en el ámbito europeo y de la OCDE lo normal es que predomine la escuela pública, especialmente en las etapas obligatorias (primaria y parte de la secundaria). En casi todos los países existen escuelas privadas, en porcentajes relativamente bajos, y por lo general suelen ser opciones derivadas de los derechos de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos. Que estos derechos se conviertan en mecanismos de cerrazón de elites y de posible desigualdad social, depende principalmente de la naturaleza de las escuelas privadas, y de su relación con el resto del sistema escolar.

### 3. Las políticas educativas en la era de los estudios comparados (UE y OCDE)

Instituciones inter-estatales como la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) han promovido la comparación de la educación entre países. La Unión Europea, a través de su agencia Eurydice, ha llevado a cabo estudios comparados mayormente descriptivos y crecientemente analíticos sobre algunos aspectos de los sistemas nacionales de los estados miembros. Estos estudios se basan en información secundaria, y en información cualitativa de cada uno de los países miembros. Tienen información muy relevante y sirven para observar las similitudes y diferencias entre los países miembros de la UE. La OCDE, de forma específica, han llevado a cabo desde el año 2000 una serie periódica cada tres años de estudios comparados (2000, 2003, 2006, 2009): son los llamados informes PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o PISA en inglés, *Program for International Student Assessment*). No hay espacio para analizar el contenido y procedimientos de estos estudios, que han sido muy discutidos desde diferentes puntos de vista y perspectivas.<sup>2</sup>

El impacto de los estudios PISA está lejos de toda duda. En el ámbito político los resultados del informe se han convertido en uno de los argumentos de legitimación más fuertes de muchos gobiernos a la hora de presentar sus proyectos de reforma. En el ámbito académico los informes PISA han generado una fuerte reacción tanto de reconocimiento como de crítica. Midiendo el uso de los informes PISA en las revistas científicas internacionales, Domínguez, et al. (2012) concluyen que PISA ha tenido un fuerte impacto en la producción científica, reflejada mayormente en autores de las ciencias educativas y sociales de base universitaria centrados en los resultados de los estudiantes, y que las publicaciones a partir del 2007 indican un crecimiento y una expansión del tema en el ámbito científico. Los informes PISA se han convertido en uno de los más poderosos instrumentos de la emergente tecnología política de gobierno del espacio educativo europeo basado en números y estadísticas, y que dentro del fuerte giro “comparativo” provocado por la OCDE, la *expertocracia* ha aunado la ciencia y las soluciones políticas universales, (Grek, 2009, y Grek, en imprenta). Tras el éxito de Finlandia en los primeros informes PISA del 2000 y 2003, Hannu (2005) critica el espectáculo internacional y el control mutuo (*mutual accountability*) que pueden llegar a provocar desviaciones erróneas a la hora de explicar el mayor o menor éxito educativo de un país.

¿Es posible importar (adoptar / adaptar) un “exitoso” sistema educativo?. La respuesta más clara es que no. Sin embargo, cuando estudios comparados indican los países que mejor resultados obtienen, la comunidad vinculada a las políticas públicas se lanzan al debate. Se han generalizado en las últimas décadas muchos conceptos relativos a las políticas públicas, como el benchmarking, aprendizaje, préstamo o copia de políticas públicas (*policy learning, borrowing, copying, etc.*), o el ambivalente concepto de modelo (como tipo y como referencia a seguir o imitar). En la Unión Europea, a finales de los años 90 se adoptó un nuevo método de toma de decisiones, que iba a complementar al tradicional método de la Comunidad: el Método Abierto de Coordinación (MAC) ó OMC en inglés. Este nuevo método aspiraba a generar un proceso de aprendizaje mutuo entre los países miembros en los diferentes ámbitos de políticas públicas. Tras acordar unos objetivos comunes a conseguir (*benchmarking*), el método establecía un proceso de monitorización, de aumento del conocimiento mutuo, identificación de buenas prácticas, que cada país debería intentar adoptar.<sup>3</sup> Melo (2010) analiza el uso del benchmarking al nivel de la UE dentro de los objetivos comunes a conseguir en la estrategia de Lisboa definidos en el 2000; lo concibe como mecanismo para crear los mejores países educativos (*best performing nations*), lo que genera una competitividad educativa entre los países, miembros, con resultados ambivalentes: por un lado, estimula la creación del espacio regional europeo, pero esas comparaciones no tienen en cuenta los contextos desiguales de cada país a la hora

<sup>2</sup> Destaca la bibliografía on-line desarrollada por Joachim Wuttke (<http://www.messen-und-deuten.de/pisa/biblio.htm>).

<sup>3</sup> Arrowsmith et al. (2004); Radaelli (2008), Lange y Alexiadou (2007), etc.

de competir, y puede conllevar que los estudiantes con más recursos económicos elijan esos buenos países para obtener su certificado educativo. En suma, que aunque la adopción o importación de un modelo educativo nacional es casi imposible, la imitación de los modelos “exitosos” se ha hecho más estratégica, consciente y formal.

#### 4. La selección de los modelos educativos.

Asumiendo que los datos de los informes PISA son científicamente aceptables, y que pueden ser tomados en cuenta para buscar un modelo de sistema educativo. Por un lado tenemos un listado de resultados, en base a una serie de medidas y datos, que pueden indicar un mejor o peor funcionamiento de un sistema (Tabla 1). Por otro lado no sabemos las causas reales que llevan a un sistema a presentar esos buenos resultados. Las relaciones sistémicas entre factores o variables y resultados o efectos no son fáciles.

**Tabla 1. Informa PISA (2009): clasificación de países, según competencia lectora.**

2009			2000	2003	2006	% PIB invertido en educación (2006-2010) (Banco Mundial y UNESCO)
1.	Corea del Sur	539	484 (21)	491 (18)	495 (14)	4,2 - 5,0
2.	Finlandia	536	546 (1)	543 (1)	547 (2)	6 - 6,8
3.	Singapur	526				2,6 - 3,3
4.	Canadá	524	534 (2)	528 (3)	527 (3)	4,9 - 4,8
5.	N. Zelanda	521				6.0 - 7,2
6.	Japón	520	487 (20)	476 (25)	469 (24)	3,5 - 3,8
7.	Australia	515			513 (6)	4,5 - 5,1
8.	Países Bajos	508		513 (8)	507 (9)	5,3 - 5,9
9.	Bélgica	506	507 (11)	507 (9)	501 (10)	6.0 - 6,4
10.	Noruega	503				6,7 - 7,3
11.	Estonia	501				4,8 - 5,7
12.	Suiza	501	494 (17)	499 (11)	499 (11)	5,2 - 5,4
13.	Polonia	500				4,9 - 5,1
14.	Islandia	500				7.4 - 7.8
15.	EUA	500		504 (15)	495 (15)	5,5 - 5,4
16.	Liechtenstein	499				1,9 - 2.1
17.	Suecia	497				6,6 - 7,3
18.	Alemania	497				4.5 - 4,6
19.	Irlanda	496				4,9 - 5,7
20.	Francia	496	505 (14)	496 (14)	488 (17)	5,6 - 5,9
30	España	481	483	525	480	4,5 - 5

En la Tabla 1 se relacionan algunos resultados de los informes PISA con el porcentaje del PIB del gasto en educación y se observa que no hay una correlación. Este argumento fortalece la idea de que un sistema educativo es muy complejo y que su mayor o menor efectividad y funcionamiento depende de variables y factores diversos, y de naturaleza sistémica (roles, funciones, actividades, contenidos, etc.). En la Tabla 2 se observa que los mejores resultados en la competencia lectora no se dan en las CCAA más ricas, como pueden ser País Vasco, Navarra y Madrid. De estos datos se puede argumentar que el buen funcionamiento y unos buenos resultados no dependen de la inversión pública en educación o del nivel de riqueza de las sociedades. La relación entre nivel de desarrollo y riqueza y desigualdad social no es simple. Según Marks (2005), las diferencias de desigualdades de clase en los sistemas educativos de los países están asociadas con el grado de modernización del país, en cuestiones como el porcentaje de graduados universitarios, y que en la medida en que las sociedades se modernizan las desigualdades socio-educativas relacionadas con la educación van disminuyendo.

**Tabla 2. PISA (2009) competencia lectora en CCAA de España**

1.	Castilla y León	503	8. Euskadi	494
2.	C. de Madrid	503	Media OCDE	493
3.	Cataluña	498	9. Asturias	490
4.	La Rioja	498	10. Cantabria	488
5.	Navarra	497	11. Galicia	486
6.	Aragón	495	Media España	481

Se proponen los siguientes modelos de grupos de países: a) Nórdico: Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca; b) Germano-Holandés: Alemania y Países Bajos; c) Anglosajón periférico: Canadá (Ontario), Nueva Zelanda y Australia; y d) Asia Oriental: Corea del Sur, Singapur y Japón. Hay otros países que tienen resultados bastante positivos, como Polonia y Francia. Sin embargo, por motivos de parsimonia analítica se ha optado por no incluirlos en el estudio.

#### 4. Los modelos o sistemas educativos de referencia

Por lo general, en las comparaciones internacionales los países que ocupan los primeros puestos suelen recibir una atención especial. Se intentan buscar las razones o factores que hacen de ese sistema educativo uno de los mejores del mundo. Cuando el debate se focaliza en esos primeros países, el debate tiende a incluir un mayor número de factores, causas y elementos particulares, y adquiere una dimensión heterogénea. El caso nacional en cuestión se convierte en un caso cultural, de un sistema enraizado en una cultura institucionalizada. Esta culturalización del estudio del caso tiene un efecto doble: hace justicia a las complementariedades institucionales que se den en todo sistema educativo en el sistema social e institucional de un país, y el modelo que un primer momento se presentó como modelo a intentar emular adquiere una dimensión compleja y difícilmente copiable o imitable.

Superando esta culturización del caso, y para hacer un análisis sistémico es recomendable integrar el caso nacional en un tipo o modelo supra-nacional regional, probablemente compuesto de países con resultados no tan diferentes y con similitudes institucionales. De esta manera se puede identificar los elementos comunes que tienen esos casos, y así construir los factores virtuosos que podrían caracterizar un buen sistema educativo. Para este análisis, buena parte de la información se ha obtenido de varias publicaciones de la OCDE (Informes PISA 2006 y 2009, PISA in Focus, que incluye perfiles educativos nacionales y comparaciones sobre temas específicos; y *Education at Glance* 2011) y de la UE y sobre todo Eurydice, la red de información y análisis sobre los sistemas nacionales de los países miembros de la UE (Eurydice-Eurostat, 2012, y Eurydicea, la enciclopedia europea sobre los sistemas educativos nacionales, creada en 2011).<sup>4</sup>

##### El modelo nórdico.

Los países nórdicos suelen figurar entre los 15 primeros en las clasificaciones de PISA. Dinamarca presenta los peores resultados, Noruega y Suecia están en el grupo de cabeza, y Finlandia ha sido el gran vencedor de los informes PISA. Finlandia, históricamente el hermano pobre de los países nórdicos, ha saltado al *podium* internacional con sus empresas de telecomunicaciones (Nokia), su sociedad de la información, y sus primeros puestos en los informes PISA. La tradicional explicación de su éxito se ha centrado en factores pedagógicos, como la buena preparación de su profesorado. En España el debate ha sido activo. Melgarejo (2006) compara los resultados de PISA de Finlandia con los de los otros países nórdicos y llega a la conclusión que la diferencia clave reside en la formación del profesorado, ya que la formación de profesorado primario adquirió en la reforma universitaria de 1979 el mismo nivel de otro estudio universitario.<sup>5</sup> En los rasgos comunes a todos los países nórdicos destacan las siguientes características: a) una etapa primaria larga e integrada de 9 años escolares (de 6 a 15 años, con la opción de hacer un año extra como preparación a la secundaria); b) una relevante autonomía escolar: la comunidad escolar colabora con las autoridades locales, y especialmente en lo que se refiere a la contratación de profesorado; y c) una fuerte identificación profesional del profesorado: siguiendo el modelo laboral nórdico de corporativismo profesional, cada colectivo de profesorado por etapas tiene su propia asociación sindical-profesional, con porcentajes de membresía que se acercan al 90% , y que negocia sus condiciones laborales y socio-económicas. Muchas de las escuelas privadas existentes en estos países son escuelas libres, nacidas a iniciativa de los padres, y por lo general suelen ser un factor de innovación en el sistema. De este modelo nórdico destaca la fuerte lógica local y profesional, y su larga etapa primaria obligatoria, como base de una igualdad común antes de la especialización en la secundaria.

##### El modelo germánico-holandés.

Como colectivo profesional, el profesorado defiende sus intereses en la federación sectorial que agrupa aproximadamente al 60% de los profesores. En la organización de las etapas educativas, la etapa secundaria es una etapa flexible con varias opciones, y a la que se entra de forma paulatina desde la primaria cuando el alumno está preparado para ello. Respecto a la autonomía escolar, según los datos de PISA in Focus (2011) sobre la autonomía en la asignación de recursos y en el currículum y la evaluación, mientras Alemania se encuentra por debajo de la media de la OCDE, los Países

<sup>4</sup> Se ha usado también información de algunas federaciones sindicales del sector educativo en Europa ([http://etuce.homestead.com/ETUCE\\_en.html](http://etuce.homestead.com/ETUCE_en.html)) e internacional (<http://www.ei-ie.org/spa/news/homepage/home>), los informes bianuales de la UE sobre Relaciones Laborales (2008, 2010, 2012), y algunas bases de datos de la Federación Europea de Sindicatos (<http://www.worker-participation.eu>).

<sup>5</sup> Argumenta que la formación del profesorado de educación primaria y secundaria (que incluye la selección previa a la universidad, la formación teórica universitaria y la formación en prácticas) es la variable crítica para explicar el excelente rendimiento de los alumnos finlandeses en competencia lectora.

Bajos presenta el mayor nivel de autonomía escolar. Este alto nivel de autonomía escolar holandés se debe quizá al alto porcentaje de escuelas privadas. En Holanda el porcentaje de escuelas privadas asciende al 60% de los alumnos, debido a la división religiosa del país entre protestantes y católicos, pero prácticamente todas son escuelas concertadas que siguen el *curriculum* oficial salvo en el tema de religión, y su comportamiento es de plena colaboración con el 30-35 % de escuelas públicas. En Alemania las escuelas privadas concertadas solo suponen el 5% del alumnado de primaria y secundaria. A pesar de las diferencias entre los dos países, cabe destacar su común tradición de flexible transición entre la primaria y las múltiples opciones de secundaria, y su fuerte identificación y defensa del sector educativo.

### El modelo anglosajón periférico.

Este modelo incluye principalmente los casos de Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Destaca en este modelo la gestión próxima y local de la política educativa, y la pronta implantación de una lógica de racionalidad económica y utilitarista dentro de las reformas neo-liberales (Marginson, 1993; Codd, 2005). En estos países la formación del profesorado sigue la tradición flexible que incluye el reconocimiento de la experiencia directa o indirecta para la acreditación profesional. Suelen haber órganos o agencias regulatorias de la formación y de la acreditación profesional. La identidad colectiva es bastante profesional y sectorial, y la afiliación en el sector pasa del 50% del total del colectivo.<sup>6</sup> En la organización de las etapas se mantienen el concepto de etapa intermedia entre la primaria y la secundaria, y aunque se ha ido enfatizando la separación entre estas dos etapas todavía existen casos de primaria extensa.<sup>7</sup> Respecto a las escuelas privadas, al nivel de primaria estos países predominan las escuelas públicas.<sup>8</sup> En Canadá las escuelas privadas son solo el 6% y cada provincia tiene plena soberanía de política educativa, generando dinámicas propias. Según Andersen y Ben Jaafar (2003), en la provincia de Ontario el gobierno ha llevado a cabo una ambiciosa política educativa para mejorar los resultados, como la creación en 1995 del *Ontario College of Teachers*, un organismo o agencia que ha impulsado la nueva profesionalización del profesorado, y ha intermediado en los acuerdos laborales con los sindicatos de secundaria y de primaria. Este modelo destaca por su flexible formación del profesorado, y su pragmatismo local que permite dinámicas virtuosas de colaboración entre gobiernos y los colectivos profesionales, como es el caso de Ontario en Canadá.

### El modelo asiático oriental.

Aquí destacan Corea del Sur, Japón y Singapur. Un elemento común a estos tres países ha sido la fuerte inversión pública y de las familias por aumentar el nivel educativo de la población, en una sociedad que en rápidos procesos de modernización e industrialización, lo que ha estimulado el esfuerzo individual y la meritocracia. Las etapas tienden a enfatizar el modelo más anglosajón de temprana y diferenciada etapa secundaria. El profesorado se forma en las universidades y tiene una débil identificación sectorial y profesional, no exenta de influencias ideológicas. Las escuelas han recibido una creciente autonomía de gestión y pedagógica como mecanismo para fomentar la competencia y la meritocracia. El éxito de Japón y recientemente el de Corea del Sur se puede explicar en parte por una cultura o ideología derivada de la aplicación del Confucionismo a una sociedad en rápido proceso de modernización e industrialización, lo que ha generado una alta prioridad al mérito individual. Sobre Japón, Ichikawa (1990) identificaba nuevas características del sistema educativo japonés,<sup>9</sup> y observaba sus ambivalencias: que el alto interés de los padres estimula competitividad entre alumnos, que la excesiva preparación para los exámenes genera también estrés y auto-disciplina, y que la conciencia igualitarista y de grupo ayuda al buen resultado colectivo pero impedía la creatividad individual. Según Nemoto (1999) el sistema educativo pivota sobre una ideología de colectivismo jerárquico, y sobre una tradición de respeto a la autoridad y a los mayores y de auto-sacrificio. Okano y Tsuchiya (1999) valoran de forma negativa la fuerte cultura competitiva en base a exámenes, y una baja capacidad de incorporar diversidad y heterogeneidad cultural y étnica en la escuela. Sobre Corea del Sur, Sorensen (1994) argumentaba que todo el esfuerzo extra-escolar de los estudiantes sur coreanos respondía a una ideología de legitimación del estatus socio-económico por el esfuerzo educativo. Las escuelas privadas son importantes: en Japón el 26 % de los alumnos de primaria y secundaria va a escuelas privadas concertadas; en Corea del Sur, el 36% atienden escuelas privadas, de los que casi el 20% van a privadas independientes. Singapur destaca por su rápido

6 En Australia el sindicato principal es sectorial aunque también trabaja a nivel de profesión y de nivel y ámbito educativo. En New Zealand junto al histórico sindicato sectorial (NZEI), han surgido sindicatos profesionales especializados, como el PPTA (que aglutina a los profesores de secundaria o post-primaria), y el NZSTA (para los profesores en puestos de dirección de centros educativos). Cabe mencionar la creación en 1989 de la agencia regulatoria en educación (el consejo de enseñanza), cuya una de sus funciones es regular y acreditar el ejercicio de la profesión. Este consejo está compuesto por 11 representantes: uno es elegido por cada una de las asociaciones o sindicatos sectoriales representativos (NZEI, PPTA y NZSTA); el Ministerio de educación elige a 4; los profesores registrados independientes eligen a otros 4 (en los sectores de educación infantil, primaria, secundaria y directores de centros educativos).

7 La *full primary school* de las zonas rurales de Nueva Zelanda.

8 En Australia, en los años 80 aproximadamente un 72% de los alumnos de primaria y secundaria atendía escuelas públicas; en el 2000, el porcentaje era del 69%, un 20% a escuelas privadas católicas, y un 11 % a escuelas independientes; en el 2010 las escuelas públicas recibían el 66% y las independientes el 14%.

9 Estos rasgos eran: la participación privada en la educación pre y post-obligatoria, y la alta contribución privada a la financiación de la educación, lo que indica el compromiso de las familias por la educación de sus hijos; la preferencias por una educación general bajo un sistema de itinerario único; promoción automática de niveles según la edad; la baja participación de alumnos no-japoneses; el alto nivel de resultado con una baja desviación entre el alumnado; la importancia de los exámenes de acceso; la práctica de gestión escolar autónoma; y financiación centralizada en el gobierno central.

desarrollo competitivo en base a programas de excelencia y de autonomía escolar entre sus escuelas públicas, llegando a una especie de *excelentocracia* (Ka-ho, 2003).<sup>10</sup> Este modelo asiático destaca por la apuesta del Estado y de las familias por la educación, generando tendencias a la privatización de la educación, y por un equilibrio entre un individualismo meritocrático y colectivismo armónico.<sup>11</sup>

### 5. Una sociología del modelo/sistema educativo en relación al sistema español.

En primer lugar, se indica la tendencia general, y los rasgos comunes identificados en los modelos educativos presentados. Posteriormente se relacionan estos rasgos con la evolución y situación del sistema educativo de España.

Profesorado: un colectivo débil y fragmentado

En general, la formación del profesorado ha tendido a hacerse más vinculada a la educación superior y a aumentar en número de créditos y de competencias. Ha ido pasando de ser una formación para una profesión media, a ser una formación para una profesión superior, con un aumento del nivel para acceder a los estudios. En lo que respecta a la identificación colectiva, integrando los cuatros sistemas educativos analizados encontramos que tiende a predominar la lógica profesional del colectivo de profesorado, acompañado de cierta lógica sectorial, y en la mayoría de los casos, como parte activa del movimiento de solidaridad de clase.

En España la formación del profesorado ha evolucionado por las tendencias europeas e internacionales, hacia una mayor exigencia y nivel en tiempo y contenido (VVAA, 2006, RASE, 2012). Sin embargo, la fuerte tradición artesanal y de oficio pesa bastante, y hace que el colectivo se perciba y auto-perciba como una semi-profesión. La tradición institucional de organización de interés colectivo es de sindicalismo de clase. Dentro de los sindicatos generalistas de clase, cada uno de ellos da un mayor o menor protagonismo a las federaciones sectoriales de educación. En las últimas décadas han aparecido organizaciones con una orientación más especializada. En el País Vasco y en Cataluña existen sindicatos sectoriales de educación, con una fuerte impronta nacionalista. A nivel de toda España, la asociación de profesionales de la educación se creó el ANPE, pero su fuerza es muy reducida.<sup>12</sup> Se podría argumentar que en España el colectivo está muy fragmentado y que no ha encontrado el mecanismo de integración de la solidaridad a nivel de clase, sector y profesión.

### Las etapas educativas: la difícil transición entre Primaria y Secundaria.

15

Se ha observado que la tendencia es hacia una buena integración y la transición entre la etapa primaria y secundaria, para que la edad de los 12 a los 16 años no sea un problema de fracaso escolar. Un cierta tendencia es a situar esta edad dentro de una etapa especial, bien dentro de una primaria extendida, o alternativamente como una primera fase de la secundaria flexible y con varias opciones de contenido, actividades y aprendizajes. En tres de los cuatro modelos analizados (salvo el asiático, que tiene una fuerte lógica evaluativa y de exámenes), se observa una transición suave y flexible, y en el caso del modelo nórdico una larga etapa primaria y una relativamente corta secundaria de 3 años.

En España la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) fue creada en 1996, y modificada por la LOE de 2008. Cursada mayormente en Institutos de Educación Secundaria queda situada de manera simbólica en el entorno de la educación secundaria. Los sucesivos datos de abandono escolar no parecen indicar un buen funcionamiento de esta etapa obligatoria. Fernández-Enguita et al., (2010) sugieren que la ESO es uno de los factores claves para explicar el alto índice de fracaso escolar en España. La escolarización obligatoria hasta los 16 años a través de la ESO parece haber sido a su vez un mecanismo de segregación y desigualdad social. Martínez (2009) argumenta la excesiva dificultad de la ESO para explicar las altas tasas de fracaso escolar.

### Escuelas públicas vs. Escuelas privadas

A nivel cuantitativo, se asume que a mayor porcentaje de escuelas privadas, tanto privadas-privadas como privadas-concertadas, mayor riesgo de desigualdad social y de oportunidades. El riesgo depende principalmente del carácter cualitativo de estas escuelas privadas, de que sean religiosas, laicas, cooperativas, alternativas como las escuelas libres de los países nórdicos y germánicos, etc. Algunas escuelas privadas, haciendo uso de su autonomía, pueden ser innovadoras, y si esa innovación se extiende al resto del sistema, se puede interpretar como un mecanismo de evolución y mejora.

España tiene un alto porcentaje de alumnado que atiende escuelas primarias. Para las etapas primarias y secundarias, la

<sup>10</sup> Algunas ciudades chinas también han empezado a aparecer en los primeros puestos de los rankings internacionales. Shangai destaca por su capacidad para adoptar e implementar algunas buenas prácticas internacionales, bajo el liderazgo del gobierno municipal (Tan, 2012).

<sup>11</sup> De hecho, Japón y Corea del Sur tienen unos niveles de igualdad social comparables a Europa.

<sup>12</sup> ANPE es un sindicato docente independiente español, fundado en 1978 como “Asociación Nacional de Profesorado Estatal”. De carácter profesional, plural y reivindicativo cuenta con más de 63.000 maestros (Enseñanza Primaria) y profesores (Enseñanza Secundaria) afiliados. Suele ser acusado de cierta ideología conservadora, y de defensa de la educación privada.

media de la OCDE de alumnos que atienden centros privados es de un 15 % (10% privadas concertadas o dependientes del gobierno, y un 5% plenamente independientes), y la media de la Unión Europea desciende a un 10 % (son solo un 3-4 % para los centros totalmente privados). Después de los Países Bajos (con un 65% de alumnos en centros privados concertados), España es el segundo país, con un 31% (27% a centros concertados y un 4% a centros privados). La mayoría del alumnado de los centros privados atiende centros religiosos, mayormente de la Iglesia Católica. Este alto porcentaje de alumnos que atienden escuelas privadas y especialmente católicas en España es una de las cuestiones claves para la mejora del sistema educativo español. Tras el auge de la red pública desde los años 70, la creciente importancia de la red privada en las clases sociales medias y altas de la población urbana supone un reto para la función cohesionadora del sistema educativo (Fernández Enguita, 2008). Asimismo, la marcada separación entre red escolar pública y privada debilita el interés sectorial común ante los actores gubernamentales e institucionales.

### **Autonomía Escolar: la escuela sin “comunidad”**

Una mínima autonomía escolar en colaboración con una gestión descentralizada de la política educativa al ámbito local (municipal, provincial, etc.) parece ser una buena práctica, que se encuentra de una u otra manera en los cuatro modelos de referencia. Según los datos de la OCDE (2012) y de Eurydice (2012) España presenta un relativamente bajo nivel de autonomía escolar, tanto en lo que se refiere a la gestión de recursos, como en lo que atañe al currículum y la evaluación.

El sistema escolar de España adolece de un alto centralismo político, el cual se extiende por otros países del Sur de Europa: a) centralismo político de contratación, en manos de los gobiernos centrales o regionales, y b) cierta coordinación entre la autoridad central y el centro en cuestiones sobre gastos de inversiones, mobiliarios, y otras decisiones de gestión material. Aunque las nuevas leyes educativas que se han aprobado en España, como la de Cataluña en el 2007, o el programa de modelo trilingüe del Gobierno Vasco (2009-2012), han buscado dar una mayor autonomía al centro educativo, también han buscado potenciar la figura de dirección del centro escolar. Si la escuela española viene del modelo de escuela del Estado debería evolucionar hacia una escuela de la comunidad, en la que la autonomía escolar sirva para estimular la colaboración sustantiva entre los colectivos implicados de profesores, padres y autoridades locales. En el sistema español un alto de autonomía escolar en cuestiones importantes podría tener un aumento de la desigualdad social. Sin embargo, si la autonomía escolar estuviera dentro de un marco común básico y una descentralización hacia el nivel local o municipal, la competencia entre escuelas públicas y privadas se compensaría con una competencia inter-localidades por tener buenas escuelas. En suma, que las “comunidades escolares” compitan no debería ser un peligro de desigualdad, si las comunidades menos dinámicas pueden realmente aprender de las más dinámicas.

16

## **6. Conclusiones**

Desde una sociología deductiva e inductiva de la educación y analizando los cada vez más estudios internacionales comparados, especialmente los llevados a cabo por organismos inter-estatales como la OCDE y la UE, se ha identificado cuatro factores que podrían suponer los pilares de un posible buen sistema educativo. Primero, el colectivo de profesorado: en base a una formación coherente y flexible, como base para una autoridad socio-comunicativa y un profesionalismo abierto, apoyado en un sindicalismo profesional integrado con la solidaridad sectorial y de clase. Segundo, la organización de las etapas educativas, y especialmente la transición de la educación primaria a la secundaria: se ha identificado la importancia de educación primaria larga e integradora como posible mecanismo de lucha contra el fracaso escolar. Tercero, una participativa autonomía escolar, en donde la comunidad escolar local pueda trabajar por mejorar su escuela de forma abierta y siempre dispuesta al intercambio y la colaboración con otras escuelas. Cuarto, el papel de las escuelas privadas: una limitación de su peso cuantitativo, con algún tipo de control de su función y relación con el resto del sistema escolar. Un sistema educativo sustentado en estos pilares podría satisfacer las expectativas y necesidades de una sociedad moderna y relativamente “justa” en la era del capitalismo global. El sistema educativo español ha evolucionado en las últimas décadas, pero si tomamos como referencia o modelo a seguir los cuatro pilares sistémicos identificados, se puede argumentar que todavía le queda mucho recorrido por hacer y por mejorar.

## **Bibliografía**

- Anderson, S. y S. Ben Jaafar (2003) “Policy trends in Ontario education: 1990-2003”. Vol. 1., ICEC Working Paper.
- Arrowsmith, J.K., K. Sisson, y P. Marginson (2004) “What can “benchmarking” offer the Open Method of Coordination?” en *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 311-328.
- Codd, John (2005) “Teachers as ‘managed professionals’ in the global education industry: The New Zealand experience”, en *Educational Review*, 57(2), 193-206.
- Comisión Europea (2012, 2010, 2008) *Industrial Relations in Europe*. Bruselas, UE.

- Domínguez, María, Maria-José Vieira, Javier Vidal (2012) “The impact of the Programme for International Student Assessment on academic journals” en *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, Vol. 19, Iss. 4, 393-409
- Eurydice-Eurostat (2012) *Key data on education*. 2012. Eurydice. Comisión Europea.
- Fernández Enguita, Mariano (1995) *La escuela a examen*. Madrid: Pirámide.
- Fernández Enguita, Mariano, Luis Mena Martínez, y Jaime Riviere Gómez (2010) “Fracaso y abandono escolar en España”, Colección Estudios Sociales Obra Social La Caixa Núm. 29.
- Fernández Enguita, Mariano (2008) “Escuela pública y privada en España: la segregación rampante” en *Revista de Curriculum y Formación del Profesorado* 12 (2)
- Grek, Sotiria (2009) “Governing by numbers: the PISA ‘effect’ in Europe” en *Journal of Education Policy* Vol. 24, Issue 1, 23-37
- Grek, Sotiria (en imprenta) “Expert moves: international comparative testing and the rise of expertocracy” en *Journal of Education Policy*.
- Granados, Antolin (2003) “Las funciones sociales de la escuela”, en Fernández Palomares, Francisco. (Coord.): *Sociología de la Educación*. Madrid: Pearson.
- Guerrero, Antonio. (2003) “El profesorado como categoría social y agente educativo: sociología del profesorado”, en Fernández Palomares, Francisco (Coord.): *Sociología de la Educación*. Madrid: Pearson.
- Guerrero, Antonio. (2003) “Sociología de la organización escolar”, en Fernández Palomares, Francisco. (Coord.): *Sociología de la Educación*. Madrid: Pearson.
- Hattie, John (2009) *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta Analyses relating to Achievement*, London, Routledge.
- Ichikawa, Shogo (1991) “Distinctive Features of Japanese Education”. NIER Occasional Paper, National Institute for Educational Research
- Ka-ho, Mok, (2003) “Decentralization and marketization of education in Singapore: A case study of the school excellence model”, en *Journal of Educational Administration*, 41 (4): 348 - 366
- Lange, Bettina y Nafsika Alexiadou (2007) “New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination” en *European Educational Research Journal*, 6 (4): 321-335.
- Marginson, Simon (1993) *Education and public policy in Australia*, Cambridge University Press.
- Marks, Gary N. (2005) “Cross-national differences and accounting for social class inequalities in education” en *International Sociology*, 20 (4), 483-505.
- Martinez, Jose Saturnino (2009) “Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO” en *Revista de la Asociación Española de Sociología de la Educación* 2 (1): 56-85.
- Melgarejo, Javier (2006) “La selección y formación del profesorado: clave para comprender el excelente nivel de competencia lectora de los alumnos finlandeses” en *Revista de Educación, extraordinario 2006*: 237-262
- Melo, Susana (2010) “Creating Best Performing nations in education. The case of the European Union’s use of benchmarking”, en Schuerkens Ulrike (ed.) *Globalization and transformation of social inequality*, London, Routledge, (76-92)
- Meyer, John, John Boli y Francisco O. Ramirez (1985) “Explaining the Origins and Expansion of Mass Education” en *Comparative Education Review* 29: 145-68.
- Meyer, John, Francisco O. Ramirez y Yasemin N. Soysal (1992) “World Expansion of Mass Education, 1870-1970” en *Sociology of Education* 65: 128-49.
- Musset, P. (2010) “Initial Teacher Education and Continuing Training Policies in a Comparative Perspective: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects”, *OECD Education Working Papers*, No. 48, OECD Publishing.
- Nemoto, Yasuhiro (1999) *The Japanese Education System*, Universal-Publishers
- OCDE (2012) *Education at Glance*. OCDE Paris.
- Okano Kaori y Motonori Tsuchiya (1999) *Education in Contemporary Japan: Inequality and Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press
- Postlethwaite, T. Neville (ed.) (1995) *International Encyclopedia of National Systems of Education*. 2nd ed. Tarrytown, NY: Pergamon.
- Radaelli, Claudio M. (2008) “Europeanization, Policy Learning and New Modes of Governance” en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10 (3): 239- 254

Ramirez, Francisco O. y John Boli (1987) "The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization" en *Sociology of education* 2-17.

**RASE (Revista de la Asociación de Sociología de la Educación) (2012) "La sociología del profesorado hoy. Debates y líneas de investigación desde una perspectiva internacional", Volumen 5, número 3, Monográfico editado por Mar Venegas y Francisco Fernández Palomares.**

Simola, Hannu (2005) "The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education" en *Comparative Education* 41 (4): 455-470

Tan, Charlene (2012) "The culture of education policy making: curriculum reform in Shanghai" en *Critical Studies in Education*, Vol. 53, Issue 2 153-167.

Tsuchiya, Motonori (1999) *Education in contemporary Japan: Inequality and diversity*. Cambridge University Press

Sorensen, Claus (1994) "Success and Education in South Korea" en *Comparative Education Review* 38 (1): 10-35.

Stack, Michelle (2006) "Testing, testing, read all about it: Canadian press coverage of the PISA results" en *Canadian Journal of Education/Revue canadienne de l'éducation* 49-69.

VV. AA. (2006) "Comentarios a los Informes EURYDICE y OCDE sobre la cuestión docente" en *Revista de Educación*, 340. Mayo-agosto 2006, pp. 19-86.