

Influencias transnacionales en las políticas educativas: los modelos de evaluación del sistema escolar en México y España

Transnational Influences on Education Policy: School System Evaluation Models in Mexico and Spain

Inmaculada Egido Gálvez

Departamento de Teoría e Historia de la Educación, Universidad Complutense de Madrid, España

Resumen. En el momento actual, existe un debate abierto acerca de las consecuencias que la globalización tiene en el terreno educativo. Algunos expertos defienden la existencia de influencias de carácter transnacional, que conducen a una armonización progresiva de las políticas educativas a nivel mundial, mientras otros consideran que el peso de los Estados nacionales sigue siendo determinante en la configuración de los sistemas educativos. El objetivo de este artículo es contribuir a dicho debate, analizando los modelos de evaluación del sistema escolar vigentes en dos países con características bien diferenciadas, como son México y España. Para ello, se lleva a cabo un estudio realizado con una metodología comparativa que permite constatar los rasgos comunes y las discrepancias existentes entre los modelos de ambos países. Los resultados apuntan a una convergencia entre México y España que, a pesar de sus distintos contextos y problemáticas educativas, han adoptado modelos de evaluación del sistema escolar prácticamente homogéneos. Aunque dichos resultados se circunscriben a los dos países estudiados y no es posible generalizarlos a otros lugares, las analogías encontradas parecen avalar la existencia de un proceso de estandarización educativa a escala global. Se refuerza, por tanto, la idea de quienes defienden la primacía de la influencia internacional sobre los niveles nacionales en las políticas educativas de nuestros días.

Palabras clave: evaluación del sistema educativo; política de la educación; globalización; educación comparada; España; México.

Abstract. Nowadays, there is an open discussion regarding the consequences of globalization in education. Some experts consider the existence of transnational influences that drive to a progressive harmonization of educational policies in a worldwide level. Other experts consider that the States continue being a key factor in the configuration of education systems. The objective of this paper is contributing to such discussion, analysing the current models of school system evaluation in two countries with characteristics very well differentiated, as are Mexico and Spain. In order to achieve this goal, it has been set up a research based on comparative method that allows to note the similarities and the differences between both models. The results indicate a convergence between Mexico and Spain that, despite their different contexts and educational problems, have adopted models of evaluation practically homogeneous. Even though these results are limited to these two countries and cannot be generalized, the analogies found seem to strengthen the existence of a process of educational standardization in a global perspective. Therefore, the streams of thought that emphasize the primacy of international influence over national levels in educational policies are reinforced.

Keywords: education system evaluation; educational Policy; Globalization; Comparative Education; Spain; Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, resulta un hecho ampliamente constatado que los planteamientos que inspiran las políticas educativas desbordan los planos nacionales y circulan cada vez más de manera global, influidos por corrientes de alcance transnacional. En realidad, ello no es sino un reflejo de los fenómenos que hemos dado en llamar “globalización” o “internacionalización”. Estos términos, con diferentes matices, describen la intensificación de las relaciones globales de interacción e intercambio, el aumento de la interconexión mundial y la armonización de modelos y estructuras sociales (Luzón y Torres, 2013).

De hecho, muchos de los análisis que profundizan en las implicaciones de la globalización en el terreno educativo coinciden en señalar que el papel que los Estados jugaban tradicionalmente en la definición e implementación de las políticas nacionales de educación se ha redefinido en nuestros días, como consecuencia de la existencia de modelos y orientaciones propagados a escala internacional (Dale, 2009; Puellas, 2012; Torres, 2009). De igual modo, en ellos se pone de manifiesto la importancia que han adquirido los Organismos Internacionales vinculados a la educación en la elaboración de las líneas orientadoras de las reformas escolares en todo el mundo y en la legitimación de la ideología que subyace a las mismas (Leibfried y Martens, 2009; Lingard, 2000; Meyer y Benavot, 2013; Ramírez, Meyer y Lerch, 2016). En la práctica, estos organismos, que pueden considerarse simultáneamente como manifestaciones de los procesos de globalización y como agentes institucionalizadores de los mismos, han cobrado en las últimas décadas un protagonismo cada vez mayor en la definición de las prioridades de cambio en la educación.

192

Así, en opinión de algunos expertos, en ningún otro ámbito de las políticas públicas se encuentra una convergencia tan clara de las reformas hacia ejes comunes a escala mundial como la que existe en las políticas educativas, lo que conlleva la estandarización creciente de los sistemas escolares (Schriewer, 2011). Se argumenta que la dinámica de alineamiento global conduce, como ya plantearon los postulados del institucionalismo sociológico, a una suerte de isomorfismo ideológico y organizativo en el terreno educativo, que se produce a través de procesos miméticos, por imitación de los modelos que se consideran exitosos (Di Maggio y Powel, 1999).

Sin embargo, el planteamiento anterior no es compartido por todos los analistas, sino que es cuestionado por quienes señalan las limitaciones de las teorías de la internacionalización para explicar las diferentes manifestaciones locales e idiosincrásicas de las tendencias globales. Así, autores como Carney, Rappleye y Silova (2012) critican estas tesis, poniendo en duda que existan evidencias de una cultura global en relación a la educación. En esta línea, se considera que el peso de los contextos nacionales sigue siendo determinante a la hora de entender los procesos políticos que tienen lugar en cada país. De hecho, se niega la existencia de elementos reales de convergencia en los sistemas escolares, dado que la aparente homogeneidad de las reformas a escala internacional queda anulada por las tradiciones políticas y las prácticas institucionales de cada país (Buisson-Fenet y Pons, 2012; Green, 1997). Para otros autores, aún reconociendo la existencia de un paradigma educativo de alcance global, las políticas educativas siguen estando fuertemente condicionadas por el peso de los Estados nacionales, si bien ahora estos trabajan en un escenario más presionado por los flujos internacionales que el que existió en el pasado (Arrove, 2011; Ozga y Lingard, 2007). Desde esta perspectiva, los contextos nacionales deben ser comprendidos en el marco de las fuerzas y tendencias globalizadoras, en una suerte de dialéctica entre lo local y lo global (Arrove y Torres, 1999). Ello supone que las tendencias de carácter transnacional no perfilan las políticas nacionales de una manera predecible ni directa, sino que interactúan con las estrategias, prácticas y prioridades existentes en cada país, dando lugar a resultados diferentes en cada caso (Varjo, Simola y Rinne, 2013).

Con el fin de contribuir a este debate, cabe plantearse hasta qué punto los modelos de evaluación del sistema escolar constituyen un exponente de ese proceso de estandarización educativa a escala global que defienden los postulados de la internacionalización a los que se ha hecho referencia. Para ello, puede acudir a la comparación de dichos sistemas en contextos diversos y en países con circunstancias y problemáticas educativas distintas. Si quienes plantean la existencia de una convergencia hacia estructuras y discursos comunes están en lo cierto, es previsible que la comparación detecte modelos en los que primen las analogías, independientemente de los factores contextuales concretos de cada país. Si, por el contrario, son acertadas las tesis de quienes defienden la importancia del nivel nacional en el diseño y en la articulación de las políticas educativas, cabe esperar la comparación arroje contrastes entre los sistemas de evaluación de diferentes países.

De hecho, la comparación es uno de los procedimientos más ampliamente utilizados en el análisis de la formación e implementación de las políticas públicas en sus diferentes ámbitos, ya que permite la identificación de similitudes y diferencias entre modelos nacionales de organización política (Landman, 2011). En el ámbito concreto de la educación, el uso de la comparación ha sido también una estrategia de análisis comúnmente empleada desde hace tiempo para identificar la existencia de corrientes internacionales que afectan a sistemas educativos de diferentes lugares (Roselló, 2008).

Con este planteamiento, se presenta a continuación un estudio comparativo entre los modelos nacionales de evaluación del sistema escolar de México y España. La selección de estos dos países, pertenecientes ambos al ámbito iberoamericano, pero con sistemas escolares claramente distintos en cuanto a dimensión, situación y problemática, otorga a la comparación el necesario grado de heterogeneidad entre los casos de estudio para plantear las semejanzas y diferencias en relación al objeto de análisis. Obviamente, el hecho de limitar el estudio a estos dos países concretos impide la extrapolación de los resultados a otros contextos, pero puede servir al objetivo de realizar una aproximación a la posible existencia de convergencias en los sistemas educativos a escala internacional (Bieber *et al.*, 2015).

2. EL CONTEXTO DE LAS EVALUACIONES Y EL RETO DE LA CALIDAD EDUCATIVA

México y España son países que comparten una serie de lazos históricos y culturales que los unen en muchos aspectos, si bien resulta evidente que son naciones con características diferenciadas en sus diversas dimensiones, ya sean estas de carácter geográfico, demográfico, económico o social. Como no podía ser de otro modo, esas diferencias se reflejan en sus respectivos sistemas escolares, que presentan un contraste patente en cuanto a su volumen, estructura, organización y funcionamiento. Si bien en estas páginas resulta imposible abordar con detalle dichos contrastes, la Tabla 1 muestra algunos de los principales indicadores de ambos sistemas en lo que se refiere a tamaño, inversión, niveles de acceso, tasas de graduación y resultados, con el fin de proporcionar un sucinto marco a la comparación.

TABLA 1

Datos generales sobre el sistema educativo de España y México

	España	México
Cifras globales del sistema escolar (2013-14)		
Número de estudiantes	8.083.994	35.745.871
Número de profesores	670.778	1.975.731
Tasas de escolarización (2012)		
Niños de 3 años	95%	39%
Niños de 4 años	97%	87%
Niños de 5 a 14 años	100%	100%
Profesorado (2012)		
Ratio de alumnos por profesor en Educación Primaria	13	28
Ratio de alumnos por profesor en Educación Secundaria	10	30
Gasto total en instituciones educativas (2011)		
Como porcentaje del PIB	5%	6%
Como porcentaje del gasto público total	11%	20%
Tasas de graduación (2011)		
Porcentaje de población con nivel educativo inferior a la enseñanza secundaria de segunda etapa (25-64 años)	45%	63%
Porcentaje de población que ha cursado educación superior (25-64 años)	32%	18%
Resultados en PISA 2012		
Puntuación media en Comprensión lectora	488	424
Puntuación media en Matemáticas	484	413
Puntuación media en Ciencias	496	415
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas	23,6%	54,7%

Fuentes: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014); OECD (2014); Secretaría de Educación Pública (2014).

A pesar de las diferencias entre los dos sistemas que refleja la tabla, tanto México como España se enfrentan al desafío común de mejorar la calidad educativa. De hecho, sus dos sistemas escolares han vivido una historia reciente de reformas que han tratado de elevar sus niveles de logro, aún cuando en muchos aspectos dichas reformas no han alcanzado aún los resultados deseados (Civera-Cerecero, 2012; Puelles, 2012). En el caso de España, la mejora de la calidad ha sido el argumento de los sucesivos cambios legales en materia educativa establecidos desde el año 1990. En el sistema mexicano, la calidad de la educación fue también una preocupación presente durante las últimas décadas del siglo XX, si bien la misma cobró un protagonismo destacado a partir del

Programa Nacional de Educación iniciado en 2001. En la actualidad, la calidad educativa sigue siendo una prioridad política en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013).

Este desafío de mejora de la calidad educativa que México y España comparten no es, en ningún caso, exclusivo de ambos sistemas, sino que resulta generalizado a escala mundial. De hecho, se trata de un reto común a la práctica totalidad de los sistemas educativos en nuestros días, que recibe además el impulso de los Organismos Internacionales en materia de educación. Así, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estableció en el año 2000 la mejora de la calidad como uno de los objetivos principales de la Educación para Todos (EPT) (UNESCO, 2000), mientras la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial han realizado desde hace años numerosas recomendaciones a este respecto (Coraggio y Torres, 1997). En la misma dirección, la Unión Europea definió como uno de los objetivos precisos para los sistemas de educación de sus países miembros la mejora de la calidad de la educación (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), siendo también la calidad una de las metas perfiladas para el 2021 por la comunidad iberoamericana de naciones (OEI, 2010).

196

Como consecuencia de lo anterior, la calidad ha pasado a ser un término recurrente en el discurso educativo de nuestros días. Aunque en realidad la "calidad educativa" es un concepto amplio y polisémico, susceptible de ser abordado desde marcos referenciales diferentes (Egido y Haugh, 2006), en la práctica predomina una racionalidad técnica, que identifica la calidad con el logro de los resultados previamente definidos, lo que implica acudir a procedimientos de evaluación (Monarca, 2012). De este modo, se considera que conocer la calidad de un sistema educativo implica realizar medidas sobre el mismo, compararlas con los referentes establecidos y elaborar juicios de valor sobre su adecuación a dichos referentes (González-Galán, 2004). Si bien con frecuencia se cuestiona este tipo de evaluación, que en gran medida se desvincula de los procesos para atender únicamente a los resultados, lo cierto es que la misma se ha consolidado en nuestros días y es la que prevalece en la mayoría de los sistemas educativos (Monarca, 2015; Murillo y Román, 2010).

Siguiendo, por tanto, la tónica internacional, tanto México como España se han incorporado a la tendencia de evaluar los resultados de sus sistemas educativos (Bonilla, 2003; Choi y Jerrim, 2016; Lockheed, 2013). Bajo los postulados de la nueva gestión pública, la evaluación se presenta como una herramienta de

obtención de información fiable y válida, que facilita la medición de avances y que, en último término, permite optimizar la realidad evaluada (Kamens, 2013; Touron, 2009). El resultado de estos planteamientos es que se ha producido un cambio en los mecanismos tradicionales de administración y control de los sistemas educativos, que deben rendir cuentas sobre su funcionamiento. A diferencia de lo que sucedía en el pasado, los sistemas escolares ya no son ajenos a la búsqueda de la eficiencia (Meyer y Benavot, 2013; Tiana, 1996), sino que, por el contrario, se encuentran inmersos en lo que algunos autores denominan el “movimiento evaluativo” (Rios, 2001) o el “culto a la evaluación” (Kamens, 2013).

En efecto, en el momento actual las evaluaciones de los sistemas escolares han adquirido una importante centralidad en las políticas educativas en todo el mundo, hasta el punto de que pueden considerarse como una piedra angular de las mismas (Calero y Choi, 2012). La evaluación es, por tanto, una cuestión relevante, tanto por la magnitud de los recursos que consume como por el peso que alcanza en los medios de comunicación, en los espacios políticos y en la visión que las sociedades han construido sobre el estado de la educación (laies, 2003). Conviene, por tanto, analizar con algo más de detalle el concreto modelo que dicha evaluación adopta en los dos países seleccionados.

3. COMPARACIÓN DE LOS MODELOS DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR EN MÉXICO Y ESPAÑA: ANALOGÍAS Y CONTRASTES

En este apartado se presentan los principales resultados del análisis comparativo de los modelos de evaluación del sistema escolar vigentes en México y España. Dicho análisis se ha centrado en la evaluación del sistema considerado globalmente en su dimensión nacional (no se incluyen, por tanto, las evaluaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en España ni por los Estados en México). Adicionalmente, se refiere a las etapas educativas previas a la enseñanza superior, ya que este nivel cuenta con sus propios procedimientos de evaluación y acreditación en los dos países. Los criterios de comparación utilizados abarcan un total de seis aspectos que pueden considerarse relevantes para comprender los modelos establecidos en ambos países. El primero de ellos hace referencia al origen de la implantación de dichos modelos. El segundo alude brevemente al marco legal en el que se inscribe la evaluación del sistema, atendiendo especialmente a la finalidad y objetivos que le han sido asignados. En tercer lugar, se aborda quién tiene la responsabilidad en ambos países de llevar a la

práctica la evaluación. El cuarto criterio se centra en el contenido de la evaluación y el quinto en cómo se lleva a cabo la misma, atendiendo a los enfoques y a los procedimientos utilizados. Por último, el sexto criterio establecido trata de aproximarse a los mecanismos de difusión de los resultados obtenidos. En su conjunto, dichos criterios tratan de cubrir los elementos centrales de las evaluaciones en ambos países (Monarca, 2012).

La metodología de comparación utilizada se basa en la propuesta de García Garrido que actualiza los enfoques clásicos de autores como Bereday y Hilker, ampliando y flexibilizando las cuatro grandes fases o etapas que deben guiar la investigación comparativa en educación de acuerdo con sus postulados: descripción, interpretación yuxtaposición y comparación valorativa o crítica (García Garrido, García Ruiz y Gavari, 2012). En concreto, en este trabajo, tras la primera fase de recopilación sistemática, examen y clasificación de la información, se ha realizado el estudio descriptivo e interpretativo de los dos sistemas objeto de estudio. A continuación, se ha llevado a cabo la yuxtaposición o examen simultáneo de la información sobre ambos países en relación a los seis criterios de comparación perfilados. Tras la fase de yuxtaposición, se ha realizado finalmente la comparación de los sistemas de evaluación vigentes en los dos países con el fin de extraer conclusiones de carácter sintético. El estudio se ha realizado a partir del análisis de fuentes documentales, tanto de carácter primario (legislación y documentos oficiales de ambos países) como secundario (informes, monografías y publicaciones sobre el tema).

198

Es importante señalar que la comparación realizada no pretende formular juicios de valor sobre la idoneidad o validez de los modelos de evaluación adoptados en España y México, ni tampoco analizar los efectos que los mismos puedan tener sobre el sistema educativo, cuestiones que han sido ya ampliamente analizadas por diferentes expertos (Backhoff y González-Montesinos, 2012; Civera-Cerecedo, 2012; Iaies *et al.*, 2003; Jiménez Moreno, 2016; Tiana, 2010; Saura y Luengo, 2015). Como se ha mencionado, el objetivo del análisis es el de constatar la presencia de rasgos comunes y de discrepancias entre los dos modelos como indicio de la posible existencia de elementos de convergencia en las políticas de ambos países.

Por lo que se refiere al primer criterio de comparación, el origen de la evaluación del sistema, tanto México como España implementaron procesos sistemáticos de evaluación de sus resultados educativos a escala nacional a partir de la década de 1990. Aunque en ambos países podrían mencionarse algunos antecedentes

más lejanos en el tiempo (Tiana, 2014; Velázquez, 1996), en sentido estricto la evaluación del sistema escolar se estableció en España con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, iniciándose a partir de 1993 las primeras evaluaciones nacionales de rendimiento a cargo de un organismo creado específicamente para esta tarea. Dicho organismo, denominado en sus inicios como Instituto Nacional de Calidad Educativa, recibe en la actualidad el nombre de Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). En México, los precedentes de las evaluaciones nacionales de la calidad pueden encontrarse en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación (ANMEB) de 1992, al plantearse que el proceso de federalización educativa requería de un seguimiento sistemático para valorar el funcionamiento de los programas y servicios escolares en el país. Asimismo, las evaluaciones del Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), junto con las Pruebas de Estándares Nacionales, que se aplicaron anualmente entre 1998 y 2004, fueron hitos relevantes en el proceso de sistematización de la evaluación (SEP, 2011). A partir del año 2000, la política educativa mexicana confirmó un papel estratégico a la evaluación y se impulsaron los mecanismos destinados a construir un sistema nacional de evaluación educativa, creándose en el año 2002 un organismo específico al efecto, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Santiago et al., 2014).

En relación al segundo criterio, la finalidad asignada a la evaluación, los dos países explicitan la misma en su normativa legal. En España, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013 afirma que la evaluación es “una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo” (LOMCE, Preámbulo). Por su parte, el artículo 7 del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México (Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013) establece como primera finalidad de la evaluación del sistema educativo nacional la de contribuir a mejorar la calidad de la educación. Esta finalidad genérica se concreta en la legislación de los dos países en una serie de objetivos coincidentes asignados a la evaluación. Así, dicha evaluación se plantea como una herramienta destinada a formular políticas educativas adaptadas a las necesidades del sistema educativo y como un instrumento clave para el diseño e implementación de planes y programas escolares. En ambos casos se indica, además, que la evaluación permite ofrecer una información fiable a las administraciones educativas, a los centros escolares y a la sociedad en su conjunto, por lo que se trata de un mecanismo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas por parte del sistema escolar.

El tercer criterio hace referencia a quién tiene la responsabilidad de llevar a cabo la evaluación. Como se ha mencionado, en los dos países se crearon en los pasados años sendos organismos destinados específicamente a las actividades de evaluación educativa. Dichos organismos tienen, de acuerdo con la legislación, un estatus de independencia respecto de las autoridades educativas, si bien en el caso de España la estructura y funciones del INEE vienen determinadas por el gobierno de la nación, en colaboración con las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas. En México, la reforma constitucional aprobada en 2013 otorgó personalidad jurídica y patrimonio propio al INEE, con el fin declarado de hacer del instituto una entidad autónoma y fortalecer su acción. Puesto que en ambos países la evaluación conlleva una importante complejidad metodológica y exige la elaboración de procedimientos estadísticos e instrumentos cada vez más sofisticados (Murillo y Román, 2010), en los dos casos los Institutos de Evaluación son organismos de carácter técnico, en los que el peso fundamental del trabajo recae en profesionales expertos en estas cuestiones, alejados en cierto modo de la realidad cotidiana que se vive en las escuelas.

200

El contenido al que atiende la evaluación supone el cuarto criterio de comparación establecido. En relación con el mismo, puede decirse que, aunque en ambos países la actividad de los Institutos de Evaluación abarca diversas áreas, el aspecto que recibe una atención prioritaria es el que hace referencia a los logros conseguidos por los alumnos en una serie de pruebas estandarizadas de rendimiento. Dichas pruebas se han centrado especialmente en las áreas de matemáticas y lengua, si bien se han ido incorporando progresivamente otros ámbitos competenciales en cada uno de los países.

En estrecha relación con lo anterior, el quinto aspecto de la comparación hace referencia a los procedimientos utilizados para llevar a cabo la evaluación. En este punto es posible encontrar patrones de trabajo comunes en los dos países. Sin entrar en un análisis detallado de esta cuestión, en los dos casos la evaluación del logro de los estudiantes se combina con los enfoques de indicadores. Esta combinación se utiliza no solo para conocer los niveles de rendimiento del sistema educativo, sino también para tratar de explicar los resultados de los estudiantes en función de las variables que inciden en los mismos (Tiana, 2012).

En el caso mexicano las pruebas de evaluación más importantes son EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo), iniciadas en el año 2005 y ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares), implantadas un año después. Las pruebas EXCALE tienen un carácter muestral y se aplican

en el tercer grado de la educación primaria y en el último curso de cada ciclo educativo (pre-primaria, primaria, secundaria inferior y secundaria superior). Las pruebas ENLACE tienen un carácter censal y su objetivo es proporcionar información diagnóstica del nivel de logro académico de los alumnos de educación primaria, secundaria y media superior, en función de los planes y programas de estudio vigentes. En España las evaluaciones generales de diagnóstico realizadas en el cuarto curso de la educación primaria y en el segundo curso de la educación secundaria obligatoria tienen un carácter muestral y tratan de obtener datos representativos sobre las competencias básicas del alumnado. Junto a dichas evaluaciones, se han venido realizando pruebas de carácter censal, si bien el desarrollo de esas evaluaciones correspondía hasta el momento a las Comunidades Autónomas. A partir de la ley educativa aprobada en 2013, las evaluaciones censales se reforzarán en todo el país, ya que dicha norma establece como obligatoria la realización de evaluaciones externas de carácter nacional al final de las etapas de primaria, secundaria obligatoria y secundaria superior.

Tanto México como España han establecido un sistema nacional de indicadores educativos que sigue, con ligeras variaciones, el modelo CIPP (contexto-insu-mo-proceso-producto) (Stufflebeam y Webster, 1980). En España, el sistema empleado desde 2010 organiza los indicadores en tres grandes apartados, denominados escolarización y entorno educativo; financiación educativa; y resultados educativos. En México los indicadores se agrupan en cinco categorías: contexto social; agentes y recursos del sistema; acceso y trayectoria; procesos educativos y gestión escolar; y resultados educativos. Tal y como señalan los Institutos de Evaluación de ambos países, los indicadores centrales del modelo son los de resultados educativos, es decir, los niveles de logro que muestran los alumnos en las pruebas estandarizadas de rendimiento (Instituto de Evaluación, 2011; INEE, 2012).

Por último, por lo que se refiere a la difusión de las evaluaciones, los dos países utilizan mecanismos similares. Los resultados de los procesos de evaluación se comunican mediante las publicaciones impresas y electrónicas elaboradas por cada uno de los Institutos de Evaluación, así como a través de las páginas Web de los mismos y de su presencia en las redes sociales. Los destinatarios de esta información son los responsables de la administración educativa, los directivos, los docentes, los padres, así como el público en general. Mientras los informes de carácter técnico suelen dirigirse a expertos y académicos, ambos Institutos

elaboran también informaciones de carácter más divulgativo para los distintos sectores de audiencia, si bien al gran público los resultados le llegan principalmente por la vía de los medios de comunicación (Tedesco, 2003).

Sintetizando los aspectos más destacables del estudio comparativo, puede considerarse que, aunque existen peculiaridades propias de cada caso nacional, los modelos vigentes en los dos países presentan semejanzas evidentes en relación a los seis criterios de comparación definidos. Además, de ello, es posible apreciar también una coincidencia cronológica entre ambos países en lo que se refiere a los principales hitos en el establecimiento de los procesos de evaluación, como muestra la tabla 2.

TABLA 2

Cronología de los principales hitos en el establecimiento de los modelos de evaluación del sistema educativo en España y México

	España	México
Inicio de evaluaciones de alcance nacional	1993	1994
Creación de organismos nacionales especializados en evaluación educativa	Instituto Nacional de Evaluación Educativa (1993)	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2002)
Realización sistemática de pruebas nacionales de evaluación	Evaluaciones de la Educación primaria (1999) Evaluaciones de la Educación Secundaria Obligatoria (2000) Evaluaciones Generales de Diagnóstico (2009)	Pruebas Excale de educación secundaria (2005) Pruebas ENLACE de primaria, secundaria y bachillerato (2006)
Establecimiento de un sistema nacional de indicadores sobre educación	Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (2000)	Sistema Nacional de Indicadores Educativos (2003)

Fuente: elaboración propia

4. CONCLUSIONES: LA CONVERGENCIA DE LOS MODELOS DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR EN MÉXICO Y ESPAÑA

A la luz de la comparación presentada en el apartado anterior, el paralelismo entre los modelos de evaluación de la calidad educativa vigentes en México y España resulta evidente. El estudio comparativo permite constatar que la preocupación

por la calidad educativa se ha plasmado en ambos casos en el establecimiento de un modelo de evaluación que adopta un enfoque abiertamente similar, a pesar de las diferencias que existen entre los dos países.

Así, tanto la finalidad genérica asignada a la evaluación como los objetivos que la concretan son coincidentes en los dos casos. Se espera, de acuerdo con los postulados de la nueva gestión pública a los que antes se ha hecho referencia, que la evaluación sea un instrumento de utilidad para identificar necesidades y áreas de mejora en el terreno educativo y para desarrollar acciones basadas en evidencias empíricas. Para realizar la evaluación, en los dos países se han creado organismos especializados, que comparten el mismo acrónimo en su denominación (INEE) y que tienen asignadas atribuciones muy similares, si bien en el caso de México su autonomía de funcionamiento puede considerarse superior a la de España. Ambos organismos privilegian en sus acciones el conocimiento experto de los evaluadores, por lo que en buena medida los docentes y directivos escolares son considerados “receptores” de la información producida. Además, los procedimientos de evaluación desarrollados en ambos países tienen como eje fundamental las pruebas censales y muestrales de rendimiento de los estudiantes, que son el foco central de los sistemas de indicadores utilizados en los dos casos. Dichos sistemas de indicadores siguen una estructura equivalente en los dos países que, en términos generales, es la misma que utilizan la OCDE y otros organismos internacionales (OECD, 2012; Tröhler, 2013). Por otra parte, la difusión del conocimiento derivado de las evaluaciones se lleva a cabo mediante procedimientos afines en los dos países.

Sin embargo, como se ha mencionado, el objetivo de la comparación no es tanto señalar semejanzas y diferencias concretas entre los dos países como contribuir a profundizar en el debate acerca de la posible existencia de corrientes políticas de alcance supranacional en el terreno de la educación que conducen a la convergencia entre países o, por el contrario, la concepción de las políticas educativas como ámbitos en el que siguen pesando fundamentalmente las tradiciones y las dinámicas propias de cada país. A este respecto, si entendemos como convergencia el hecho de que países con características claramente diferenciadas produzcan respuestas políticas similares y similares procesos de implementación de las mismas (Bieber y Martens, 2011), es innegable que dicha convergencia existe en los modelos de evaluación adoptados en México y España. Los resultados de la comparación vendrían a reforzar, por tanto, la idea de quienes defienden la primacía de la influencia internacional sobre los niveles nacionales en las políticas educativas de nuestros días.

En este sentido, y aunque las inferencias que pueden realizarse a partir de un estudio restringido a dos países son claramente limitadas, la analogía que se ha observado en los modelos de evaluación de México y España apunta a la existencia de planteamientos compartidos y agendas de reforma comunes en la esfera internacional. Las similitudes detectadas en los dos países apoyan, por tanto, las tesis sobre los procesos de alineamiento global y la estandarización como fruto de la internacionalización y la globalización de la política educativa a escala mundial (Vega, 2013).

Se contradice, por tanto, al menos en relación con la concreta temática de la evaluación, la visión de quienes afirman que los sistemas educativos permanecen como entidades esencialmente nacionales a pesar del impacto de las fuerzas internacionales. Por el contrario, se refuerza la hipótesis de que diferentes países emprenden políticas que obedecen a un mismo dictado, adoptando los nuevos valores sociales a los que las organizaciones internacionales dan legitimidad y que alcanzan una amplia difusión en todo el mundo (Jiménez Moreno, 2016).

204

De hecho, la fuerza de la interconexión global en relación a la temática de los sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa resulta palpable no solo en la homogeneidad de las reformas adoptadas en los dos países, sino también en la coincidencia que en el plano temporal se constata entre las mismas. Como se ha comentado, en México y España las políticas de evaluación han seguido una evolución prácticamente paralela, lo que pone de manifiesto la rapidez con la que circulan las ideas educativas en el mundo actual. Esto supone una diferencia respecto a lo que sucedía en el pasado, cuando las influencias internacionales, producto del préstamo o del aprendizaje de unos países a otros (Dale, 1989; Phillips, 1989), perfilaban procesos de cambio más dilatados en el tiempo. En estos momentos, la intensidad de las relaciones entre los niveles nacionales y supranacionales y la existencia de nuevos mecanismos de influencia para los Estados hacen que los cambios se adopten de manera prácticamente simultánea en diferentes regiones del mundo.

En este sentido, el examen de los modelos de evaluación de los dos países analizados en este artículo, México y España, ilustra la existencia de un desarrollo convergente que se orienta, en lo sustancial, a las directrices propagadas por los Organismos Internacionales, especialmente la OCDE. Los responsables de la toma de decisiones en ambos sistemas, inmersos en el “poder blando” de las redes globales de intercambio de información, así como en la presión no siempre percibida que implica la diseminación de una particular visión del

desarrollo educativo (Meyer y Benavot, 2013; Schriewer, 2011), parecen haber adoptado un modelo de evaluación que ha alcanzado una amplia difusión internacional, independientemente de las diferencias que pueden encontrarse en sus contextos educativos.

Aunque el peso de las corrientes transnacionales en los sistemas educativos actuales ha sido ya objeto de reflexión tanto desde las perspectivas politológicas como sociológicas que analizan el cambio en la educación (Bieber *et al.*, 2015; Dale, 1989; Landman, 2011), lo cierto es que a partir del estudio realizado cabe enfatizar la necesidad de seguir profundizando en esta temática para comprender los procesos que guían la configuración de los sistemas educativos en nuestros días. Específicamente la Educación Comparada debe prestar una atención cada vez mayor a esta dimensión, ya que la influencia de los planos supranacionales plantea un reto de primer orden a los supuestos clásicos de esta disciplina, que tradicionalmente privilegió el Estado-nación como unidad de análisis (Carney, 2014; Cowen, 2009, Lingard y Rawolle, 2014). De hecho, la comprensión de la educación en estos momentos requiere superar la “insostenible estrechez de la visión nacional” (Dale, 2009: 124), ya que si bien la misma pudo servir en el pasado como marco de referencia para el análisis de las políticas educativas, en el momento actual ha perdido su validez. La existencia de corrientes de pensamiento, agendas políticas e incluso instrumentos de cambio orientados por los procesos de globalización, como el que se ha reflejado en estas páginas, pone de manifiesto la necesidad de integrar diferentes niveles de análisis, lo que implica tanto la necesidad de adoptar nuevos planteamientos en la investigación comparativa como la búsqueda de nuevos métodos de indagación, capaces de captar la complejidad del diseño y la implementación de las políticas educativas en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnové, R.F. (2011). La perspectiva del “Análisis del Sistema Mundial” y la Educación Comparada en la era de la Globalización. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, 51-62. Recuperado de: <http://www.saece.org.ar/relec/revistas/2/art6.pdf>.
- Arnové, R. F. y Torres, C. A. (1999). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham: Rowman and Littlefield.

- Bieber, T. y Martens, K. (2011). The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US. *European Journal of Education*, 46(1), 101-116.
- Bieber, T., Martens, K., Niemann, D. y Teltemann, J. (2015). Towards a Global Model in Education? International Student Literacy Assessments and their Impact on Policies and Institutions. En N. Hamilton, B. Maddox y C. Addey (Eds.), *Literacy as Numbers: Researching the Politics and Practices of International Literacy Assessment Regimes* (pp. 165-186). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonilla, J. (2003). Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina. En G. Iaies et al. (Eds.), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 37-66). Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Buisson-Fenet, H. y Pons, X. (2012). L'eupéanisation de l'École française en débat: le cas contrasté de l'évaluation des établissements scolaires. *Politix - Revue des sciences sociales du politique*, 25(98), 129-146.
- Calero, J. y Choi, A. (2012). La evaluación como instrumento de política educativa. *Presupuesto y Gasto Público*, 67, 29-41.
- Carney, S. (2014). La lectura de lo global. La Educación Comparada al final de una era. En M. Larsen (Ed.), *Pensamiento innovador en Educación Comparada. Homenaje a Robert Cowen* (pp. 179-202). Madrid: UNED.
- Carney, S., Rappleye, J. y Silova, Y. (2012). Between Faith and Science: World Culture Theory and Comparative Education. *Comparative Education Review*, 56(3), 366-393.
- Choi, A. y Jerrim, J. (2016). The use (and misuse) of PISA in guiding policy reform: the case of Spain. *Comparative Education*, 52(2). Recuperado de: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050068.2016.1142739>
- Civera-Cerecedo, A. (2012). La escuela en el centro de la transformación social: una propuesta desde las políticas públicas. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 19(60), 299-307.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Informe de la Comisión: futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas [COM (2001) 59 final].
- Coraggio, J.L. y Torres, R.M. (1997). *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cowen, R. (2009). The National, International and the Global. En R. Cowen y A.M. Kazamias (Eds.), *International Handbook of Comparative Education* (pp. 337-340). Dordrecht: Springer.
- Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dale, R. (2009). Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. En R. Dale y S. Robertson

- (Eds.), *Globalization and Europeanisation in Education* (pp. 23-44). Oxford: Symposium.
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, publicado el 11 de septiembre de 2013. Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1999). Introducción. En W. Powell y P. Di Maggio (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 33-75). México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Egido, I. y Haug, G. (2006). La acreditación como mecanismo de garantía de la calidad: tendencias en el Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista Española de Educación Comparada*, 12, pp. 81-112.
- García Garrido, J.L., García Ruiz, M. J. y Gavari, E. (2012). *La Educación Comparada en tiempos de globalización*. Madrid: UNED.
- Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>
- González-Galán, A. (2004). *Evaluación del clima escolar como factor de calidad*. Madrid: La Muralla.
- Green, A. (1997). Education and globalization in Europe and East Asia: convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy*, 14(1), 55-71.
- laies, G. (2003). Evaluar las evaluaciones. En G. laies et al. (Eds.), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 15-36). Buenos Aires: IIPE-UNESCO,
- laies, G., Bonilla, J., Brunner, J.J., Halpern, P., Granovsky, M., Tiana, A., Martínez, R., Navarro, J. y Tenti, E. (Eds.) (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- INEE (2012). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Instituto de Evaluación (2011). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe Español*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Jiménez Moreno, J. A. (2016). El papel de la evaluación a gran escala como política de rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 9(1), 109-126.
- Kamens, D. H. (2013). Globalization and the emergence of an Audit Culture: PISA and the search for best practices and magic bullets. En H.D. Meyer y A. Benavot (Eds.), *PISA, Power and Policy: the emergence of global educational governance* (pp. 117-140). Oxford: Symposium.

- Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.
- Leibfried, S. y Martens, K. (2009). PISA: internacionalización de la política educativa o ¿cómo se llega de la política nacional a la OCDE? *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 13(2), 1-11.
- Lingard, B. (2000). It is and it isn't: Vernacular globalization, educational policy, and restructuring. En N.C. Burbules y C.A. Torres (Eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 79-108). Nueva York: Routledge.
- Lingard, B. y Rawolle, S. (2014). La globalización y el reajuste de las políticas y la política educativa: implicaciones para la Educación Comparada. En M. Larsen (Ed.), *Pensamiento innovador en Educación Comparada. Homenaje a Robert Cowen* (pp. 63-89). Madrid: UNED.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, (Boletín Oficial del Estado de 9 de diciembre de 2013).
- Lockheed, M. (2013). Causes and consequences of International Assessments in Developing Countries. En H.D. Meyer y Benavot, A. (Eds.), *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (pp. 163-182). Oxford: Symposium.
- Luzón, A. y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 53-66.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014). *Datos y cifras. Curso escolar 2014-2015*. Madrid: MECD.
- Meyer, H.D. y Benavot, A. (Eds.) (2013). *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium.
- Monarca, H.A. (2012). La racionalidad de las políticas de evaluación de la calidad de la educación, *Revista Iberoamericana de Educación*, 59(1). Recuperado de: <http://www.rieoei.org/deloslectores/5218Monarca.pdf>
- Monarca, H. (Coord.) (2015). *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Murillo, F.J. y Román, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97-120. <http://rieoei.org/rie53a05.pdf>
- OECD (2012). *OECD Indicators of Education Systems*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- OEI (2010). *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Ozga, J. y Lingard, J. (Eds.) (2007). *Globalisation, Education Policy and Politics*. Nueva York: Routledge.
- Phillips, D. (1989). Neither a borrower nor a lender be? The problems of cross-national attraction in education. *Comparative Education*, 25(3), 267-274.
- Puelles, M. De (2012). *Política, legislación y educación*. Madrid: UNED.
- Ramírez, O., Meyer, J. W. y Lerch, J. (2016). World Society and the Globalization of Educational Policy. En K. Mundi, A. Green, B. Lingard y A. Verger (Eds.). *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 43-63). Malden: John Wiley and Sons.
- Ríos, C. (2001). Procesos de acreditación y evaluación en los EU y México: un estudio comparativo. *Revista de la Educación Superior*, 30(119). Recuperado de: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista119_S2A4ES.pdf
- Roselló, P. (2008). *La teoría de las corrientes educativas y otros ensayos*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P. y Toledo, D (2014). *Revisión de la OCDE sobre la Evaluación en Educación: México 2012*. México D.F.: INEE.
- Saura, G. y Luengo, J. (2015). Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OECD). *Bordón*, 67(1), 135-148. Recuperado de: doi:10.13042/bordon.2015.67109
- Schriewer, J. (2011). Sistemas mundiales y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En M. Caruso y H.E. Tenorth (Comps.). *Internacionalización, políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp. 41-106). Buenos Aires: Granica.
- Secretaría de Educación Pública (2014). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2013-2014*. México D.F.: SEP.
- Stufflebeam, D.L. y Webster, W.J. (1980). An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2(3), 5-20.
- Tedesco, J.C. (2003). Prólogo. En G. Iaies et al. (Eds.), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 11-14). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Tiana, A. (1996). La evaluación de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 10, 37-61. <http://rieoei.org/oeivirt/rie10a01.pdf>
- Tiana, A. (2003). ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación? En G. Iaies et al. (Eds.), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 111-132). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Tiana, A. (2012). Analizar el contexto para obtener el máximo beneficio de la evaluación. *Bordón*, 64(2), 15-28.
- Tiana, A. (2014). Veinte años de políticas de evaluación general del sistema educativo en España. *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*, 2, 1-21.
- Torres, C.A. (2009). *Globalizations and Education: Collected Essays on Class, Race, Gender, and the State*. Nueva York: Teachers College Press.
- Touron, J. (2009). El establecimiento de estándares de rendimiento en el sistema educativo. *Estudios sobre Educación*, 16, 127-140.
- Tröhler, D. (2013). The OECD and the Cold War Culture; thinking historically about PISA. En H.D. Meyer y A. Benavot (Eds.), *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (pp. 141-161). Oxford: Symposium Books.
- UNESCO (2000), *Marco de acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Varjo, J., Simola, H. y Rinne, R. (2013). Finland's PISA Results: an analysis of dynamics in education. En H.D. Meyer y A. Benavot (Eds.), *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (pp. 51-76). Oxford: Symposium.
- Vega, L. (2013). Políticas globales y sistemas educativos nacionales. ¿Hacia el mercado de la educación? *New approaches in educational research*, 2(2), 100-106.
- Velázquez, V.M. (1996). La evaluación como recurso para elevar la calidad de la educación en México. *Revista Iberoamericana de Educación*, 10, 197-211. Recuperado de: <http://rieoei.org/oeivirt/rie10a09.pdf>