

M O N O G R Á F I C O

LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS Y LA EVALUACIÓN EN LA EDUCACIÓN NORUEGA

MARIT K. GRANHEIM (*)
ULF. P. LUNDGREN (**)

ANTECEDENTES

El sistema educativo noruego

El sistema educativo noruego es predominantemente público. Las escuelas y las Universidades son dirigidas por las autoridades públicas, y la educación es gratuita en todos sus niveles. Cada año, cerca de 850.000 personas reciben enseñanza en escuelas, universidades y otras instituciones educativas; de ellas, aproximadamente 550.000 son alumnos de las escuelas primarias obligatorias. El personal docente está compuesto por unos 50.000 profesores. Además de la asistencia a la escuela ordinaria, cerca de un millón de personas se beneficia de la educación para adultos.

La Asamblea Nacional determina las pautas educativas básicas estableciendo los fines, la estructura y el contenido de las disposiciones legales en materia de educación. El Ministerio de Educación actúa en asuntos profesionales y pedagógicos tras consultar a organismos de expertos, como por ejemplo el Consejo Asesor Nacional para la Educación Primaria y Secundaria de Primera Etapa.

Educación escolar básica

Los ayuntamientos son responsables de la construcción y gestión de la escuela básica, en la que la enseñanza dura nueve años. En todos ellos existe una junta escolar local, asistida por un funcionario jefe de educación. La escuela básica se divide en una primera etapa (primaria), que dura seis años, y una segunda etapa (secundaria de primera etapa) de tres años de duración. La asistencia a la es-

(*) Ministerio de Educación de Noruega.

(**) Instituto de Educación de Estocolmo y Ministerio de Educación de Suecia.

cuela básica es obligatoria para todos los alumnos desde los siete años. La escuela está completamente integrada y apenas presenta una diferenciación organizada fuera del aula.

Una norma fundamental es la integración, siempre que sea posible, de todos los niños discapacitados en las escuelas básicas ordinarias para garantizar que reciben la educación a la que tienen derecho.

La estructura de la escuela obligatoria noruega está bastante descentralizada y hay un número relativamente alto de pequeñas unidades escolares. El número de escuelas en las que no hay aulas separadas para todos los grupos de edad se acerca a un millar, y alrededor de 250 de éstas no están divididas por cursos, lo que significa que todos los alumnos se reúnan en una misma aula. Todos los alumnos de origen sami que viven en los distritos centrales sami tienen derecho a recibir enseñanza en su lengua materna en todas las asignaturas.

Educación Secundaria de Segunda Etapa

Los condados se encargan de construir y dirigir las escuelas secundarias de segunda etapa. La Educación Secundaria de Segunda Etapa, que también está relativamente descentralizada, incluye casi todos los servicios educativos que se encuentran entre la escuela obligatoria y la educación universitaria. Comprende la educación para los alumnos de los cursos décimo a duodécimo, es decir, principalmente los que tienen entre dieciséis y diecinueve años.

La Educación Secundaria de Segunda Etapa se rige por una ley específica que trata de coordinar toda la formación en materias generales y profesionales en un sistema integrado de escuela secundaria de segunda etapa. Uno de los objetivos básicos de esta ley es otorgar el mismo rango a la educación práctica que a la teórica. En consecuencia, los estudios generales y profesionales coexisten en la misma escuela e incluso pueden combinarse dentro de un mismo curso.

En la admisión de alumnos a la Educación Secundaria de Segunda Etapa se concede prioridad a los alumnos discapacitados, ya que en Noruega éstos tienen el derecho a recibir una formación adaptada a sus destrezas y calificaciones.

Educación para todos

Una idea fundamental de la política educativa noruega es que la educación es para todos. Durante todo este siglo se ha mantenido el objetivo de aumentar el nivel educativo:

- ampliando la duración de la escolarización;
- proporcionando a todos las mismas oportunidades;
- proporcionando a cada persona una formación adaptada.

Actualmente, cerca de una cuarta parte de la población trabaja en el sector educativo, ya sea como alumnos o como profesores. Se dedica a la educación una porción importante del gasto público. La idea de un aprendizaje que dure toda la vida es un principio rector. La educación ha sido fundamental para la transformación de Noruega en una sociedad moderna y dinámica. El aumento de los conocimientos y la mejora de la competencia son directrices de la planificación educativa en todos los niveles en la década de 1990.

En este proceso, los esfuerzos para estimular la mejora de la libertad, la igualdad, la tolerancia y el desarrollo personal han tenido una importancia decisiva. Este conjunto de valores son parte integral de un concepto más general de la educación. Recientemente se ha centrado la atención en la toma de conciencia sobre la ecología.

También se han concentrado los esfuerzos en la mejora de la formación del profesorado y de los recursos educativos. En los últimos años se han adoptado iniciativas especiales para erradicar los estereotipos relativos a los papeles en función del sexo y para estimular a los jóvenes y a las mujeres a elegir carreras que anteriormente no estudiaban.

Actualmente, más del 90 por 100 de los alumnos pasan al nivel secundario de segunda etapa, el destinado a los alumnos de entre dieciséis y diecinueve años. Además, se ha producido un sustancial aumento de las instituciones de enseñanza universitaria. Esto es especialmente cierto en el caso de las escuelas universitarias regionales, y ha aumentado considerablemente el alumnado de este nivel.

La educación pública es gratuita. Los alumnos de las escuelas obligatorias que vivan a más de cuatro kilómetros de la escuela más cercana tienen derecho a transporte gratuito. Los que no pueden vivir en su domicilio disfrutan de alojamiento gratuito. Los alumnos de la enseñanza secundaria de segunda etapa y de la enseñanza universitaria pueden obtener becas y préstamos estatales.

El sistema escolar actual es el resultado de varias reformas de gran alcance realizadas en el período de la posguerra. Hasta mediados de la década de 1960, la tarea principal consistió en ampliar el sistema con el fin de garantizar una educación para todos. A continuación se produjo un período de nueva expansión y de reformas estructurales del sistema educativo. En la última década, se ha insistido principalmente en los contenidos educativos, en los que en cierto modo subyace la cuestión de quién controla la educación.

Tendencias actuales

El número de alumnos de las escuelas obligatorias está disminuyendo. Sin embargo, no se espera que la reducción sea tan acusada como en otros muchos países occidentales. Hasta ahora, el aumento del tiempo dedicado a la formación y la mejora de los estándares han impedido reducir el número de profesores. Por

el contrario, el número de puestos docentes ha aumentado significativamente durante los últimos años.

Actualmente, la atención se centra en el contenido y en la calidad de la educación. Todos los programas y las actividades son reflejo de la necesidad de que la educación sea sensible a las necesidades y las demandas de la sociedad. Se supone que la escuela debe introducir a los jóvenes en la vida adulta, con todos los problemas y desafíos que ello comporta. Esto incluye la paz y la solidaridad internacional, las cuestiones ambientales y la lucha contra las drogas, el racismo, el alcohol y el tabaco, el comportamiento sexual, la higiene, el código de la circulación, etc. Asimismo, se está concediendo una importancia especial a la preparación de los jóvenes para la sociedad informática y las nuevas tecnologías.

Para proporcionar posibilidades de un aprendizaje de por vida se pone a disposición de los adultos un amplio espectro de posibilidades de formación y de estudio. Asimismo, se concede prioridad a la investigación, la contratación de trabajadores en investigación y estudios postsecundarios de larga duración. Esto se considera necesario para mejorar la calidad y mantener una base sólida de conocimientos.

A este respecto es especialmente interesante reforzar el sector universitario. Además de los estudios tecnológicos, se consideran áreas prioritarias los estudios económicos y administrativos, la educación sanitaria, el trabajo social y la formación inicial del profesorado.

La educación ambiental está creciendo rápidamente y será un área de interés primordial en la década de 1990. La cuestión del «desarrollo sostenible» es un nuevo reto de capital importancia de interés para todos los niveles de la educación. La tecnología informática está entre las áreas de especial prioridad en los últimos años. La demanda de personal calificado en este sector aumenta año tras año.

En nuestra sociedad de orientación internacional, caracterizada por los cambios rápidos y el masivo flujo de información procedente de toda clase de fuentes, algunas de las funciones básicas de la educación serán:

- el desarrollo de la aptitud de los alumnos para pensar y valorar de una manera constructiva y creativa;
- la enseñanza de hábitos de trabajo eficaces y de la propia disciplina;
- el desarrollo de la curiosidad intelectual y el deseo de un aprendizaje de por vida;
- el desarrollo de la conciencia de las relaciones con el resto de la comunidad mundial, y
- la promoción de la solidaridad internacional.

En un período de internacionalización y de circulación más libre de personas, es esencial el conocimiento de lenguas y culturas extranjeras. Existe un acuerdo general en que debemos reforzar los aspectos internacionales del currículo. En

consecuencia, por ejemplo, ha sido importante reforzar las dotaciones para la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras, algo que se considera necesario para un país pequeño en un mundo cada vez más integrado. No obstante, un país pequeño necesita luchar por su propia identidad cultural. En consecuencia, también deben reforzarse la lengua noruega y la transmisión de nuestro legado cultural.

En muchos aspectos, el sistema educativo ha sido dominado por los profesores. Sus ideas profesionales han configurado en gran medida las perspectivas de los alumnos en el ámbito del aula. Las modificaciones de los últimos años han tendido a reforzar la posición de la escuela y del profesor individuales. Se ha centrado la atención en la administración escolar y el liderazgo educativo. La mejora del liderazgo escolar es una de las tareas importantes de la investigación educativa y del desarrollo escolar. Se están realizando programas de formación en este ámbito en los diversos sectores educativos. Su finalidad es que el trabajo de desarrollo y de innovación se inicie principalmente en el ámbito local, por lo que existe un sistema de apoyo funcional para las escuelas que actúa en los ámbitos regional y local.

Al mismo tiempo, los intereses externos a la escuela han demostrado una preocupación más acusada por los asuntos escolares. Las organizaciones económicas están adoptando criterios sobre las políticas educativas, lo mismo que los grupos profesionales de presión y las organizaciones ideológicas. También los padres participan ahora más activamente en los asuntos escolares, y los alumnos desean tener una mayor influencia. Los políticos locales quieren actuar de intermediarios entre la administración central y las escuelas, y los partidos políticos parecen menos inclinados a dejar los asuntos educativos a los profesionales de la educación.

Las iniciativas para descentralizar el sistema han aumentado la autonomía profesional de las escuelas e instituciones individuales. En 1985 se dió un paso importante en este sentido al sustituir el sistema de subvenciones minuciosas destinadas a fines especiales por una subvención global que cubría todas las transferencias de la administración central a las autoridades locales.

La finalidad es conceder mayor autonomía a las autoridades locales y regionales y establecer prioridades locales sobre la utilización de los recursos en diversos sectores. Queda por ver si el nuevo sistema afectará a la calidad de la educación y al principio de igualdad de oportunidades para todos. El antiguo sistema estaba basado en una fuerte «discriminación positiva» que permitía transferir fondos muy superiores a zonas rurales y periféricas. En consecuencia, se han evitado las diferencias en la calidad de la oferta de escolarización.

El número de alumnos por clase, la duración del año escolar, el número mínimo de clases y las obligaciones de los docentes se determinan desde el centro. El tamaño y el emplazamiento de las escuelas, la contratación de profesores y la administración diaria de las escuelas son de competencia local. Los salarios de los profesores de todos los niveles se negocian de manera centralizada en el

marco de las disposiciones salariales generales para los funcionarios públicos. Actualmente se está examinando la posibilidad de descentralizar este aspecto a los niveles inferiores.

Los planes curriculares para la Educación Primaria y Secundaria se desarrollan desde el centro. Los planes suelen definir un núcleo curricular, pero ofrecen un margen considerable a las adaptaciones locales. La tendencia principal es favorable a una mayor autonomía local en el desarrollo curricular.

Por lo que respecta a la evaluación, se han realizado pocos estudios hasta ahora, pero existe un acuerdo generalizado en que debe desarrollarse un modelo para ella. Se espera que en el sistema escolar noruego la evaluación pueda ser un proceso constructivo que conduzca a un mayor profesionalismo y aporte conocimientos al debate público sobre la educación y haga realidad la formulación de las políticas, mostrando al mismo tiempo cómo se pueden utilizar recursos escasos para producir los mejores resultados posibles.

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo pasado y a comienzos de éste, la educación dio en considerarse un instrumento de cambio, e incluso un instrumento que podía utilizarse de un modo racional. La «teoría del modernismo» anterior, en descripción de una figura prominente de la teoría educativa moderna, John Dewey, afirma que la socialización y la educación desempeñan un papel importante en relación con las reformas sociales. Aunque la palabra «paradigma» puede emplearse fácilmente de una manera incorrecta, podemos hablar, en este contexto, de pensamiento paradigmático en los ámbitos de la educación, la planificación y la política educativas. Algunas personas comenzaron a considerar que la educación podía someterse a una planificación orientada por objetivos. Este método se denomina «el paradigma racional» (ordenar los objetivos, comparar las alternativas, elegir lo primordial)(1). House escribe en su libro «Evaluating with Validity» (2), aludiendo a Berger (3), que la modernidad consiste, en parte, en disponer de libertad de elección, de la posibilidad de elegir. La educación ya no es algo destinado a recrear lo que ya es real, sino algo que debe crear el futuro y, en consecuencia, algo que requiere una elección consciente de fines, medios y métodos.

La creación del futuro no concierne únicamente a la persona: significa, asimismo, la creación de la sociedad futura. Como resultado de la relación cada vez más notoria entre la educación, el entorno laboral y el mercado de trabajo, la educación se ha convertido en un instrumento tanto para que la sociedad cum-

(1) Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown and Company, 1976, 8.

(2) House, E. R., *Evaluating with Validity*. London, Sage, 1980, 16.

(3) Berger, P. L., «Policy and the Calculus of Meaning». *I Pyramid of Sacrifice*. New York, Basic Books, 1974.

pla objetivos políticos como para que la persona satisfaga sus metas personales. La educación daba a la persona un valor en el mercado de trabajo, y se consideraba una fuerza de desarrollo de la sociedad y de la vida laboral. En consecuencia, la elección de la educación no era sólo para la persona, sino también para el Estado y la sociedad. De este modo la teoría educativa y el sistema educativo actual implican un problema de elección.

Dos códigos educativos

En palabras sencillas, es posible citar dos modelos principales para resolver el problema de la elección de educación, tanto en relación con la educación que elige la persona como con la educación que la sociedad decide impartir.

Por una parte podemos imaginar un modelo en el que el Estado acepte la responsabilidad de establecer un sistema educativo que sea común para todos. En este caso el principio fundamental es la igualdad de oportunidades educativas para todos. El Estado acepta la responsabilidad de construir un sistema educativo en el que se garantice a todos los habitantes del país el derecho a la educación. Los organismos políticos definen los objetivos fundamentales y destacan con firmeza el desarrollo racional de la educación, basado en el trabajo de investigación y desarrollo (eligen los métodos más eficaces, y el contenido se elige y organiza sistemáticamente en función de los objetivos, la necesidad de conocimientos y la organización de los mismos).

En este caso, la evaluación es importante, en parte para garantizar que los objetivos fijados se cumplen, y en parte para garantizar la eficacia. Y la evaluación debe llevarse a cabo mediante métodos objetivos. Debe excluir las consideraciones irrelevantes. Debe ser imparcial. Teniendo en cuenta esta argumentación, las pruebas son importantes como medio de describir los resultados obtenidos y su utilización se basa en la psicometría como subdivisión de las ciencias del comportamiento.

La elección individual de la educación se convierte en una opción dentro de un sistema educativo dado que garantiza la igualdad de oportunidades y la calidad educativa.

En este caso, el sistema de dirección podría calificarse como de dirección por normas. La educación se rige por objetivos, reglamentos y evaluaciones.

Por otra parte, podemos imaginar un modelo en el que la elección individual de la educación prevalezca sobre el derecho del Estado a decidir los objetivos y los métodos educativos. La educación compite en un mercado libre, y su eficacia está garantizada por la demanda. En otras palabras, la responsabilidad del Estado de fijar los objetivos de la educación y la elección de su contenido y métodos se subordina a la responsabilidad del individuo para hacer una elección racional basada en sus propias necesidades y metas.

En este caso, la evaluación es importante, en parte para desarrollar la productividad y la eficacia, y en parte para comercializar la educación.

La elección individual de la educación se convierte en una opción entre diferentes sistemas educativos, que a su vez pueden presentar métodos y niveles de calidad distintos.

En este marco de referencia, el sistema de dirección puede describirse como de dirección en función de los impulsos del mercado.

Evidentemente, *estos modelos están enormemente simplificados*. Casi podría decirse que sólo el primero es útil como modelo teórico, en el sentido de que es útil como ideología para la planificación y dirección de la educación. Por otra parte, queda por saber en qué medida es útil como modelo que pueda aplicarse en la práctica. Es posible que los países de la Europa del Este puedan señalar distintas variedades de dicha práctica.

El segundo modelo sólo se utiliza en la práctica de modo parcial, y por lo general en el sector de la educación superior. Se encuentra en forma modificada en todo el sistema educativo. Según la legislación, la *educación obligatoria* siempre es competencia del Estado, que fija ciertos objetivos fundamentales y se encarga, hasta cierto punto, de garantizar la calidad de la enseñanza. Paralelamente a esta responsabilidad, se han creado diversas organizaciones y autoridades para garantizar una planificación racional, que en la práctica ha resultado extremadamente difícil. La existencia o no de una dirección sistemática de la educación puede ser y es motivo de discusión, especialmente cuando se trata de la dirección política de la educación (4).

No obstante, es útil distinguir entre estos dos métodos. La finalidad principal es establecer dos modelos teóricos para poder distinguir entre las distintas finalidades que deben cumplir la dirección y la evaluación educativas. El debate sobre la educación y los esfuerzos por formular e implantar la política educativa (dentro y fuera de Noruega) que han tenido una importancia cada vez mayor en las últimas décadas, y que en los últimos años se han convertido en un elemento de orientación para el trabajo de la reforma, pueden describirse como una transición del primero al segundo modelo. Al mismo tiempo, estas afirmaciones tienen sus limitaciones. Los cambios nunca son armónicos ni unívocos. No obstante, estos modelos o códigos fundamentales para las ideologías educativas modernas contienen ciertos elementos estructurales que deben destacarse para crear un todo en el que puedan incluirse los conceptos de dirección y evaluación.

*De un sistema de dirección por normas
a otro de dirección por objetivos*

Desde la Segunda Guerra Mundial se ha producido una expansión generalizada de la educación, que ha hecho que un número cada vez mayor de personas

(4) Véase, por ejemplo, Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power. The art and craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown and Company, 1976.

OCDE: *The welfare State in Crisis*. París, OCDE, 1981.

se hayan beneficiado de ella durante un período de tiempo cada vez mayor. En casi todos los países occidentales la mayoría de la población tiene más de diez años de educación, y muchas personas llegan hasta los quince. Esta expansión ha implicado una mayor responsabilidad del Estado y unos costes superiores. Asimismo, las reformas se han basado en la legislación y en una dirección mediante reglamentos. Esto quiere decir que la expansión de la educación y su demanda, combinadas con la utilización de la educación como instrumento para crear y desarrollar el estado del bienestar, han hecho que el primer modelo (5) (aunque no en su forma más prístina) haya sido la norma y se haya identificado en gran medida con lo que son o pueden ser las reformas dentro de la política educativa.

Una de las consecuencias de la expansión del período de posguerra y de las reformas es la difusión de los conocimientos y, en consecuencia, una mayor capacidad para evaluar y juzgar la calidad de la educación. Como resultado de este aumento de los conocimientos, también han crecido las demandas educativas individuales. En consecuencia, se ha puesto a prueba la capacidad del Estado para satisfacer de manera continuada demandas más diversas. De este modo, las reformas basadas en el primer modelo han desembocado en demandas inherentes al segundo modelo, es decir, demandas de que la libertad de elección individual y el ajuste de la educación a las necesidades de cada persona deben primar sobre los planes globales. Pero no sólo han cambiado las demandas de las personas y grupos de personas de una educación adaptada a sus necesidades. La educación planificada y regulada por el Estado no es fácil de adaptar, rápida y eficazmente, a las demandas de una sociedad en continuo cambio. Las nuevas demandas sobre la producción y sus condiciones y el cambio de las economías nacionales han impuesto nuevas exigencias de flexibilidad educativa, y este proceso ha impuesto nuevas y conflictivas demandas relativas al control de la educación y, en consecuencia, a la evaluación.

En el debate sobre la educación, esta cuestión ha tendido a difuminarse a causa de las diferentes interpretaciones terminológicas. Una palabra como «evaluación» tiene distintos significados según quién la utilice y en qué sentido. Esta diversidad de opinión sobre el modo en que debe organizarse y motivarse la educación ha generado palabras y conceptos nuevos. A veces la evaluación es sinónimo de medición exacta de los conocimientos. Y a veces se utiliza para describir un proceso difícil y complejo de valoración en el que indicadores delicados e inciertos deben relacionarse con complicados criterios. Se introducen nuevas palabras o se dan nuevos significados a palabras antiguas. Se introducen, sin definir las con precisión, expresiones como gestión por reglamentos, gestión por objetivos, garantía de calidad y control de calidad. Y a veces suelen utilizarse expresiones como gestión por objetivos y evaluación más como fórmulas mágicas que como descripciones de algo que existe realmente o es posible. En este ámbito

(5) En los casos en que la demanda de educación por parte de diferentes grupos de interés se satisface mediante la diferenciación dentro del sistema educativo, por ejemplo, por división en grupos en la escuela secundaria de segunda etapa.

terminológico, se intentan utilizar soluciones extraídas de contextos enormemente distintos como, por ejemplo, del sector de la economía privada o del ejército. Los argumentos se combinan y aunque los puntos de partida sean diferentes se acaba en las mismas soluciones. Por ejemplo, los argumentos favorables a una educación adaptada al mercado a menudo se aducen realmente como si fueran argumentos en pro de la descentralización educativa.

La tendencia hacia un sistema de dirección por objetivos en el sector público

Durante la última década se han intensificado las demandas de una mejor documentación de los resultados conseguidos con la utilización de los fondos públicos. Las reformas presupuestarias, el «Nuevo Estado», el programa a largo plazo del Gobierno y las recomendaciones de la Comisión Hermansen apuntan en esta dirección. La exigencia de preparar «planes de actividad», que tratan de describir los resultados previstos y la utilización de los recursos en relación con los resultados, son expresiones concretas de esta demanda. En consecuencia, se puede afirmar con razón que una de las principales características de la gestión y la organización en todas las ramas del sector público en este momento es una tendencia hacia la gestión por objetivos (un sistema de gestión regido por objetivos) y la evaluación de resultados.

En este marco debe considerarse asimismo el proyecto EMIL que, en consecuencia, adquiere una importancia capital para el sector escolar con vistas a desarrollar un sistema de dirección por objetivos y una evaluación de resultados que satisfaga asimismo las premisas de la propia escuela.

EL PROYECTO EMIL

El proyecto EMIL debe examinarse a la luz de los cambios de enfoque a los que nos hemos referido anteriormente. Sin embargo, la tarea no consiste en clarificar detalladamente los diversos paradigmas ni en analizar el lenguaje utilizado en relación con la educación.

El objetivo del proyecto EMIL

La tarea más importante del proyecto ha sido analizar qué evaluación de la educación abarca o puede abarcar en relación con los problemas concretos que afronta el sistema educativo noruego, y en relación con la competencia que existe en Noruega en el ámbito de la evaluación educativa. No obstante, esta tarea debe situarse en un contexto más amplio, y no puede realizarse con éxito sin definir previamente este contexto.

El modelo desarrollado a lo largo del proyecto para la dirección y la evaluación educativas no debe considerarse una propuesta para la dirección y evalua-

ción de la educación noruega. Es un modelo que señala las relaciones fundamentales que existen entre la dirección y la evaluación; un modelo que puede ser útil como punto de partida para el debate, la investigación y la innovación y, en consecuencia, para el desarrollo ulterior. Aunque ésta pueda parecer una ambición moderada, creemos que el modelo es necesario.

*Antecedentes – la evaluación de la educación noruega
por la OCDE*

En 1988, un grupo de expertos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) presentaron un informe sobre las políticas educativas noruegas.

El informe ponía en duda la capacidad de las autoridades educativas centrales, en un sistema educativo tan descentralizado como el noruego, para obtener una imagen satisfactoria de la situación de la educación como base para la formulación de la política educativa. Asimismo, el informe señaló que existe una necesidad perentoria de desarrollar un modelo de evaluación para la educación noruega que defina claramente las funciones y la responsabilidad de los distintos niveles directivos.

Esta es la razón directa por la que el Ministerio de Educación de entonces inició un proyecto para desarrollar dicho modelo. El proyecto se denomina EMIL y se encargó al Consejo de Investigación Noruego para las Ciencias Sociales Aplicadas (NORAS).

El proyecto forma parte del área prioritaria de investigación, LOS (Ledelse, organisasjon og styringssystemer –Sistemas de gestión, organización y administración–). Asimismo, representa un intento de probar un modelo de aplicación sistemática de la investigación social aplicada en relación con una tarea o problema específico de la sociedad.

La evaluación puede emprenderse desde perspectivas muy distintas. Puede comprender el control del trabajo de la escuela y las limitaciones al mismo. En muchos países, la descentralización ha provocado una demanda de evaluación, que a su vez ha desembocado en un aumento del control central (6). Pero la evaluación es también un instrumento activo en los trabajos de desarrollo. Sugerimos que se debe utilizar como herramienta clave en los esfuerzos por mejorar la educación noruega, para que quienes trabajan en diferentes niveles del sistema escolar puedan lograr una relación consciente y atenta al desarrollo y la utilización de los sistemas de evaluación.

La evaluación puede ser un proceso constructivo conducente a un mayor grado de profesionalidad, pero sólo si se dan a los profesores oportunidades de par-

(6) Véase también Skilbeck, M., *Curriculum Reforms. An Overview of Trends*. Paris, OCDE, 1990, p. 32 y ss.

participar activamente en las iniciativas de desarrollo e implantación de una evaluación más sistemática en el sector escolar.

La evaluación puede ser también un medio para adquirir conocimientos que permitan lograr más fácilmente un discurso público fructífero sobre los contenidos y la calidad de la escuela. Asimismo, aportará datos y valoraciones sistemáticas como base para formular mejores políticas educativas y lograr una mejor planificación educativa y clarificará las áreas del sector educativo que requieren mayores trabajos de investigación y desarrollo.

PROBLEMAS FUNDAMENTALES

Los problemas fundamentales del moderno sistema de educación se plantearon sumariamente en la introducción: ¿cómo se puede desarrollar un sistema educativo que preste la atención debida al bienestar del individuo y de la sociedad? O, basándonos en nuestro punto de partida: ¿cómo puede prestar la atención adecuada el sistema educativo al problema de la elección de la sociedad moderna? ¿Cómo se debe dirigir la educación? ¿Cómo puede hacerse eficaz y productiva, planificarse racionalmente y desarrollarse? Y ¿cómo puede un país prestar una educación de buena calidad que satisfaga las demandas de la sociedad y del individuo? La introducción incluye también una breve descripción de dos modelos para resolver estos problemas, que representan dos posturas extremas. En un extremo se sitúa un modelo en el que la elección individual de la educación se produce dentro de un sistema educativo dirigido por el Estado. En el otro extremo se encuentra un modelo en el que el sistema de educación y sus ofertas educativas compiten en el mercado.

Los diferentes sistemas de educación implican soluciones distintas a los problemas fundamentales relacionados con la educación y, en consecuencia, son un antecedente útil para analizar el sistema educativo noruego.

Las cuestiones relativas al modo de dirigir la educación están relacionadas con su planificación racional y su puesta en práctica. Además, sólo se puede responder a estas cuestiones sobre el modo de dirigir la educación y adaptarla a las necesidades del individuo y de la sociedad después de haber determinado el objetivo de la dirección (qué hay que dirigir).

La dirección o el gobierno políticos

En principio, puede afirmarse que la dirección política se ejerce de tres maneras:

Mediante un sistema de dirección legal a través de leyes y reglamentos.

Mediante un sistema de dirección económica, que comprenda la distribución de recursos.

Mediante un sistema de dirección ideológica, a través de fines y directrices educativas y la formación inicial y en el puesto de trabajo de los profesores.

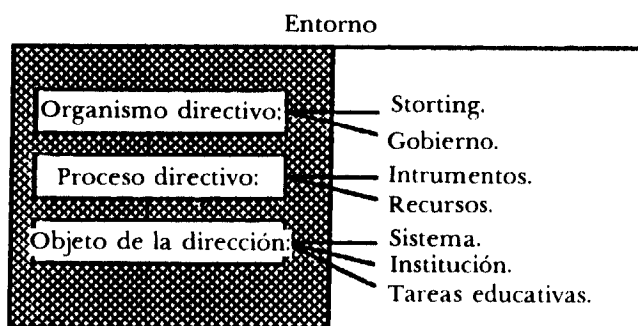
Para analizar las distintas formas de dirección es importante identificar cuál es el organismo directivo y qué se dirige. A este respecto utilizaremos las expresiones siguientes:

- el organismo directivo, que se refiere a quién ejerce la dirección (por ejemplo, el Gobierno, el Storting [parlamento noruego]);
- el proceso directivo, o proceso por el cual se ejerce la dirección o el gobierno, y los métodos y recursos utilizados;
- el objetivo de la dirección, que se refiere a lo que se dirige (por ejemplo, sistema, institución, persona o personas, fines, tareas de trabajo).

Es necesario, asimismo, examinar esta dirección en relación con:

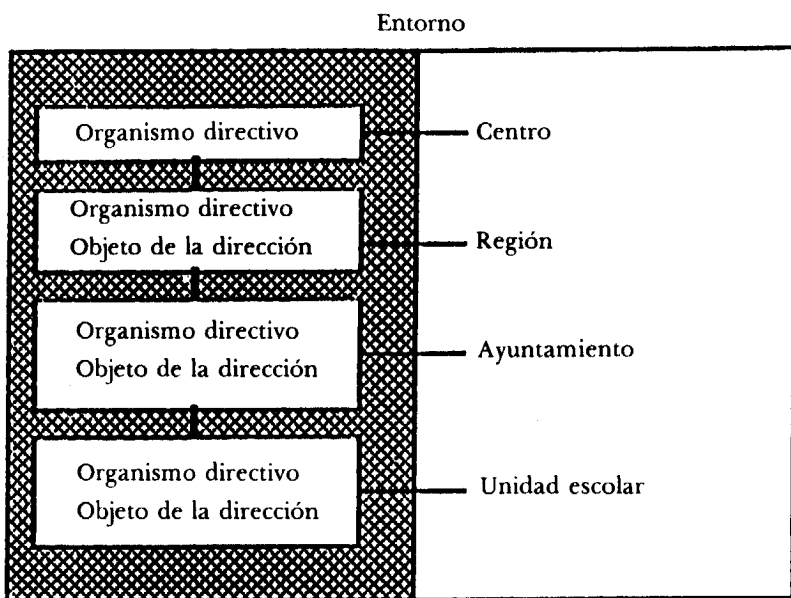
- el entorno, entendiendo por tal las condiciones (institucionales y personales) aplicables al organismo directivo. Se supone que el entorno incluye a los padres y a los alumnos, y en el caso de la escuela secundaria de segunda etapa está influido por el comercio y la industria y por las condiciones que manifiestan intereses y relaciones de poder diferentes.

La relación que existe entre las distintas partes puede describirse de forma esquemática como sigue:

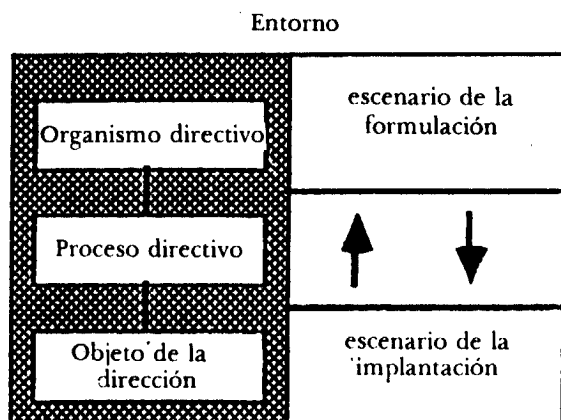


También podemos considerar la dirección como una cadena cuyo objeto puede ser el organismo directivo del siguiente eslabón. Y si consideramos la dirección como una relación entre el centro y la circunferencia, la mayoría de los sistemas educativos son cadenas de este tipo que pueden expresarse como una jerarquía entre distintos niveles directivos. Específicamente, podemos referirnos a una posible cadena desde la dirección estatal central a través de organismos regionales y municipales hasta las unidades escolares y docentes (7). Basándonos en el diagrama anterior, esta cadena puede describirse del siguiente modo:

(7) Es importante no considerar este debate una cuestión de unanimidad. La relación entre los distintos niveles directivos y entre el organismo directivo y el objetivo de la dirección está marcada asimismo por los conflictos entre intereses y percepciones diferentes.



La relación entre el organismo directivo y el objeto de la dirección puede describirse también como una relación entre diferentes ámbitos o escenarios sociales. El primer escenario (el escenario de la formulación) es el ámbito en que se deciden las políticas. En él se incluyen distintos agentes con intereses diversos, recursos políticos diferentes y, no menos importantes, diferentes concepciones sobre lo que es y lo que puede ser la dirección. El segundo ámbito es el escenario de la implantación, con condiciones específicas sobre lo que puede hacerse y distintos intereses sobre lo que debe hacerse. En consecuencia:

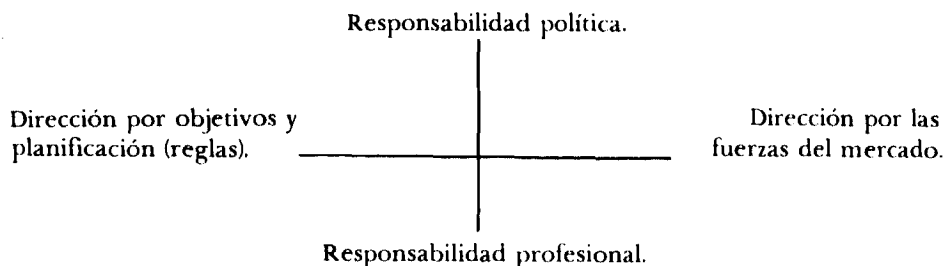


Por lo que se refiere a la responsabilidad sobre la actividad, podemos distinguir entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional. A este

respecto utilizaremos una definición amplia de la profesionalidad. Definimos el trabajo profesional como el trabajo dirigido por reglas éticas específicas a cuyo cumplimiento está obligada una educación específica. La responsabilidad política se deriva del sistema político. El programa defendido por los representantes elegidos políticamente es valorado por la población en el momento de las elecciones. En consecuencia, la responsabilidad se asigna a través de las elecciones. La responsabilidad profesional se deriva de una forma de evaluación del modo en que se aplican los principios éticos o de la manera en que la actividad utiliza los conocimientos disponibles en cada ámbito. De este modo, la responsabilidad está relacionada en ambos casos con una forma de evaluación. La responsabilidad política se evalúa a través de las elecciones políticas. La responsabilidad profesional se evalúa comparándola con los criterios establecidos dentro de la profesión (8).

El modo por el que debe dirigirse la educación está relacionado asimismo con la profesionalidad que se atribuye a los profesores. Una vocación profesional docente con procedimientos y rutinas de evaluación establecidos exige formas de dirección distintas a las que deben aplicarse en caso de que falten dichos procedimientos y rutinas. La cadena diirectiva es diferente.

Volvamos a la distinción entre los dos medios diferentes de construir un moderno sistema educativo. Describamos las soluciones basándonos en un continuo, en un extremo del cual se encontraba un modelo de influencia social a través del Estado, en el que la elección individual de la educación se producía dentro de un sistema educativo dirigido por el Estado. En el otro extremo esbozamos un modelo en el que sistemas y ofertas diferentes compiten en un mercado. El primer extremo puede describirse también como una solución conseguida mediante la planificación y el otro, como una solución conseguida mediante la adaptación al mercado. En la distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional, ambas pueden analizarse como extremos de un segundo continuo. En otras palabras, las dos dimensiones pueden ilustrarse del siguiente modo:



Los diferentes sistemas educativos pueden situarse en estas dos dimensiones. Pueden describirse en parte en función de la manera en que se diseña la direc.

(8) Por ejemplo, los médicos en ejercicio tienen un sistema en el cual el trabajo que realizan es evaluado en parte a través de procedimientos internos de la comisión ética de la Asociación Médica.

ción legal, económica e ideológica, y en parte en relación con el modo en que se estructura la cadena directiva entre sus diferentes niveles y entre el organismo directivo, el proceso directivo y el objeto de la dirección. Evidentemente, estas descripciones distintas están relacionadas.

LA EXPERIENCIA NORUEGA

Anteriormente se han descrito cuatro aspectos del modo en que puede dirigirse el sistema educativo:

- el nivel de la dirección mediante la planificación y el nivel de la dirección por las fuerzas del mercado, en relación con el grado de responsabilidad política y el grado de responsabilidad profesional;
- tres formas distintas de dirección política: dirección legal, dirección económica y dirección ideológica;
- la relación entre el centro y la circunferencia, utilizando las expresiones organismo directivo, proceso directivo y objeto de la dirección;
- por una parte, la relación entre el escenario de la formulación y el escenario de la implantación, y por otra parte entre escenarios y entornos.

A continuación examinaremos estos aspectos más detalladamente y analizaremos la educación noruega en este contexto.

En cuanto al *primer aspecto*, es decir, la relación entre la dirección mediante la planificación y la reglamentación y la dirección por las fuerzas del mercado, se puede afirmar que el sistema educativo noruego está basado, ideológicamente, en la dirección mediante planes y reglamentos. Sin embargo, esta forma de dirección es complicada y no completamente congruente. No existen suficientes estadísticas básicas que permitan afirmar que la escuela noruega se caracteriza por una dirección detallada mediante planes y reglamentos. En los últimos años se ha producido una corriente de alejamiento de este tipo de dirección. Sin embargo, esto no ha conducido a una dirección por las fuerzas del mercado, a pesar del hecho de que se han alzado algunas voces en defensa de esta tendencia. Por el contrario, muchos de los cambios que se han producido han consistido en transferir la dirección mediante reglas al ámbito local. Esto, no obstante, exige instrumentos, técnicas, modelos y experiencias, y es dudoso que todos estos elementos existan en todas partes, es decir, en todos los ayuntamientos.

En cuanto al *segundo aspecto*, cabe afirmar que el sistema educativo noruego está dirigido centralizadamente mediante el sistema de rentas, es decir, económicamente. Legal e ideológicamente los sistemas directivos se han adaptado a la dirección económica. Los cambios en los sistemas de renta han provocado la disminución de la influencia de la dirección económica, por lo que puede afirmarse que han cambiado la «ecología» del sistema directivo. Este cambio se ha concebido como un punto de partida para intensificar la dirección por objetivos, pero este tipo de dirección no existe actualmente. Tal vez los antecedentes del proyecto puedan describirse mejor desde este enfoque particular.

En cuanto al *tercer aspecto*, puede describirse el cambio en el sistema educativo noruego como un cambio de la dirección central a la dirección local. Lo que faltan son señales claras del organismo directivo nacional al objeto local de esta dirección. La misma falta de señales se encuentra asimismo en gran medida en los niveles local y escolar, cuando éstos son los organismos directivos.

Y por último, si consideramos el *cuarto aspecto*, se puede afirmar que el sistema educativo noruego se caracteriza por una situación en la que el escenario de la formulación se ha alejado más del escenario de la implantación, hasta el punto de que la política de descentralización formulada no ha precedido a un análisis de las implicaciones de esta política en el escenario en el que se implanta. Los interrogantes planteados por la evaluación de la OCDE deben entenderse en relación con esta situación.

No obstante, en un sentido que no desvela nuestra particular terminología, el sistema educativo noruego presenta algunos rasgos peculiares, centrados en la dirección mediante el desarrollo de la escuela. El trabajo de desarrollo e innovación realizado en el sistema escolar noruego, especialmente en la escuela obligatoria, es una parte importante de los fundamentos en que deben basarse la dirección por objetivos y la evaluación de resultados. En el informe al Parlamento sobre investigación e innovación, se estableció que debía descentralizarse una parte importante del trabajo de desarrollo en la escuela. Así lo confirmó claramente el cierre del Consejo Nacional para la Innovación Educativa. La redacción provisional del nuevo «Mønsterplan» (Orientaciones curriculares), preparada para su distribución a las partes interesadas a fin de que expusieran sus observaciones al mismo, destacaba claramente que se esperaba que cada escuela desarrollara «una base de trabajo común y vinculante» a través de su propio proceso de desarrollo, en el que debían participar todos los miembros del personal docente.

Este requisito no se expresa con tanta firmeza en el «Mønsterplan» de 1987, pero se afirma claramente, sin embargo, que cada escuela debe llevar a cabo un trabajo de desarrollo sistemático para promover los «objetivos escolares». Se recomienda a todas las escuelas que concedan prioridad a ciertas áreas del trabajo de desarrollo, establezcan objetivos para este trabajo y realicen un seguimiento de los resultados de sus iniciativas. Al mismo tiempo, se estableció un sistema de desarrollo escolar denominado LMS (Lokalstyrt, malrettet skoleutvikling, o desarrollo escolar dirigido localmente y orientado por objetivos), que se difundió ampliamente mediante cursos y formación de asesores en diversos condados. Durante el mismo periodo se asignaron fondos a los directores escolares de condado para el trabajo de desarrollo, a condición de que la escuela estableciera objetivos claros para el trabajo de desarrollo y el seguimiento de sus aspectos más importantes.

Un número cada vez mayor de funcionarios jefe de educación municipal ordenaron a las escuelas que elaboraran y enviaran planes de desarrollo y en algunos ayuntamientos se preparó un modelo para estos planes que se esperaba siguieran todas las escuelas municipales. Algunos funcionarios jefe de educación han realizado también un seguimiento del plan preparado por la escuela me-

diante conversaciones y revisiones de asesoría con el director de la escuela o sus principales miembros. Algunos directores escolares de condado han establecido procesos semejantes para los funcionarios jefe de educación, basados en los planes municipales para el sector educativo. Se trata de planes que el ejecutivo municipal pide que elabore el funcionario jefe de educación de conformidad con los requisitos establecidos por la Ley de Planificación y Construcción sobre la elaboración de planes para lograr objetivos y sobre la asignación de recursos para períodos de cuatro y un año, respectivamente. Algunas de estas tendencias de desarrollo tienen paralelismo en el sector de la Educación Secundaria de Segunda Etapa.

La experiencia derivada del trabajo de desarrollo de la escuela proporciona una base importante para el trabajo futuro de la dirección por objetivos y la evaluación en este sector.

Esta experiencia puede resumirse del siguiente modo:

- hacer participar al personal en debates de evaluación colectivos;
- primeras nociones sobre la evaluación escolar mediante descripciones y análisis de los puntos fuertes y débiles de la escuela y de la educación;
- el paso de una escuela caracterizada por los profesores individuales, escasa cooperación y pocos objetivos comunes, a una escuela caracterizada más por los esfuerzos comunes («nosotros») en lugar de «yo», creada mediante una mayor vinculación, objetivos comunes y una cooperación práctica acerca de los alumnos;
- experiencias de formulación de objetivos y de seguimiento de los mismos;
- algunos líderes competentes para establecer objetivos y supervisar los resultados.

En conclusión, se puede afirmar que estas actividades han proporcionado una experiencia valiosa para el trabajo de desarrollo dirigido por objetivos. Aunque esta experiencia será útil también en el desarrollo ulterior de un sistema de evaluación que consista en algo más que el trabajo de desarrollo en la escuela, es importante destacar, sin embargo, que este trabajo *no* ha conducido a una escuela dirigida por objetivos (esto es, gestionada por objetivos). Esta afirmación no puede hacerse antes de haber realizado un seguimiento sistemático, en todos los niveles escolares, de una parte sustancial del trabajo sobre los fines, o los objetivos, de la enseñanza, y de los resultados obtenidos en este ámbito.

DESCENTRALIZACIÓN

El debate sobre la educación, y hasta cierto punto también las reformas de la política educativa, se han trasladado de una manera creciente del primero al segundo modelo. Sin embargo, no podemos considerar esta tendencia, como solíamos hacer anteriormente, como un cambio de la dirección por planes y reglamentos a la dirección por los impulsos del mercado. Este cambio se ha produci-

do en algunos países (de los cuales Inglaterra es quizá el mejor ejemplo), pero no en todos. En muchos aspectos, la influencia de los individuos y de los grupos de interés se ha expresado en forma de demandas de un tipo de dirección política diferente: demandas de una mayor influencia del usuario y de una mayor influencia local. En otras palabras, durante los últimos años se ha considerado la *descentralización* como un medio de revitalización y desarrollo de la escuela. Weiler escribe que la descentralización es «la caja de resonancia de las políticas modernas» (9). En consecuencia, basándonos en las dimensiones que hemos utilizado para estructurar los problemas fundamentales de la dirección, podemos afirmar que surgen claramente dos movimientos: un movimiento (o demanda) que defiende la adaptación al mercado, y un movimiento que propugna la descentralización de la responsabilidad política.

Inglaterra está cambiando hacia un mayor grado de dirección por los impulsos del mercado y al mismo tiempo hacia la centralización. Se permite que distintos tipos de educación compitan libremente, al tiempo que se regula con mayor firmeza la adquisición de los conocimientos básicos. Noruega ha optado por una vía de descentralización de la responsabilidad política. Suecia también ha adoptado esta medida, pero en este país existe también una tendencia hacia la adaptación al mercado, ya que se permite que algunas escuelas administradas por los ayuntamientos compitan mediante la creación de sus propios perfiles.

También se han expresado firmes demandas políticas sobre «becas para los alumnos», esto es, sobre un sistema en el que las subvenciones estatales se dirijan al alumno individual (10). Se asignaría cierta cantidad de dinero al alumno, que a continuación elegiría la escuela a la que deseara asistir.

En los países con una fuerte tradición descentralizadora se puede observar también una tercera tendencia hacia una mayor responsabilidad profesional. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

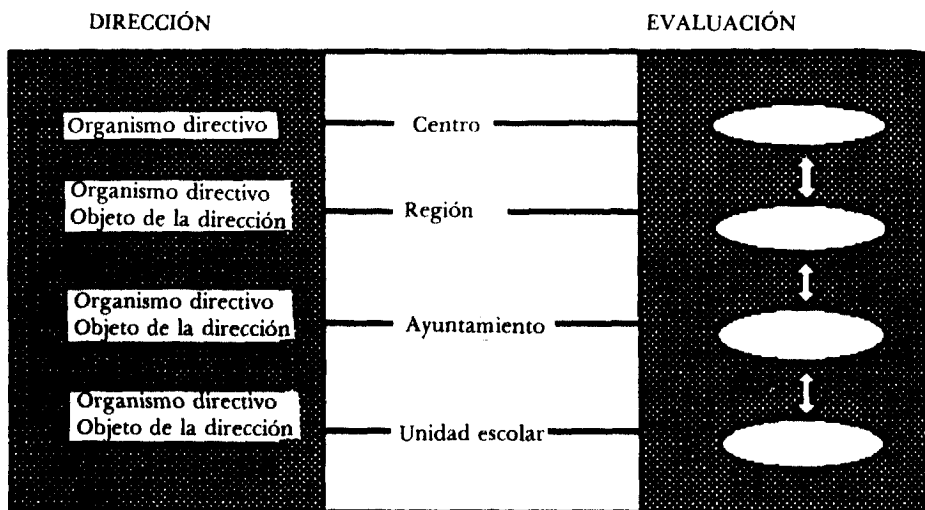
Como se ha afirmado anteriormente, uno de los motivos del proyecto EMIL fue la descentralización que ha tenido lugar en Noruega. Cuando el Estado, dentro de este sistema descentralizado, desea mantener el poder de imponer determinadas demandas al conjunto del sistema educativo, esto plantea diversas cuestiones relativas a la manera en que se debe estructurar esta dirección en los distintos niveles y, en consecuencia, sobre cuál es el objeto de la dirección (lo que debe dirigirse o regularse) en los distintos niveles. Otra cuestión importante es cómo se debe estructurar la cadena directiva.

Una cuestión primordial es cómo llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados. En esta cuestión se centró el informe de la OCDE: «Sin embargo, la descentralización genera la necesidad de una nueva valoración de los instrumentos directivos y de las nuevas estructuras de información y evaluación» (11).

(9) Véase el artículo de Hans Weiler en el Libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Education into a National Educational System*.

(10) En este aspecto se puede hacer una comparación con Dinamarca.

(11) *Reviews of National Policies for Education – Norway*. OCDE, París, 1990.



Por lo que respecta a la descentralización de la responsabilidad política, se considera la evaluación un método tanto de control como de prestación de la realimentación necesaria para mejorar la dirección. En consecuencia, la descentralización se centra en la evaluación considerada como control y base de la dirección.

Al mismo tiempo, todas las formas de evaluación proporcionan una base para el cambio educativo. Los profesionales (profesores) considerarán normalmente la evaluación, primera y principalmente, como un medio de promover el desarrollo de los conocimientos y el desarrollo personal del alumno. Pero tan pronto como se centra la atención en la evaluación, resulta evidente que la relación entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional constituye un problema. En otras palabras, la descentralización de la responsabilidad política obliga a plantear la cuestión de dónde se encuentra el límite real entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional. Varios artículos del libro «Evaluation in Policy Making. Introducing Education into a National Education System» analizan detalladamente esta cuestión (12).

Responsabilidad política y profesional

Como señala Kjell Eide (13) en su contribución al primer informe, el estado del bienestar se basa en relaciones claras entre la dirección política y la responsabilidad profesional de la actividad de que se trate. El rápido crecimiento de la educación en los años de la posguerra ha implicado también que, en conjun-

(12) Véanse los artículos de Hans Weiler, Gary Sykes y Tom Popkewitz en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

(13) Véase el artículo de Kjell Eide en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

to, el desarrollo profesional de la profesión docente ha sido escaso. Hasta cierto punto, las profesiones son grupos exclusivos. Los conocimientos que poseen y salvaguardan son únicos para la actividad que realizan. Cuando el desarrollo de una profesión es rápido en términos puramente cuantitativos, el desarrollo profesional se resiente. La expansión también hizo que los profesores no fueran capaces de salvaguardar su propia profesión. Se admitieron en la vocación docente profesores sustitutos carentes de formación profesional. En estas condiciones es difícil mantener que la formación profesional tenga una importancia crucial para la manera de realizar el trabajo. Y los decididos objetivos políticos del sistema educativo han privado a los profesores de la posibilidad de elegir los valores morales de su trabajo. Éstos se han vinculado al sistema escolar y no al trabajo de los profesores. Con la expansión de la educación se ha deteriorado el estatus social de los profesores, cuya voz ya no se oye tanto en el debate público. En los países nórdicos, los profesores han sido asociados tan estrechamente al sistema estatal que su trabajo se ha asimilado al de los funcionarios civiles. En el más amplio sentido, los profesores han sido funcionarios civiles y no profesionales de una vocación específica (a diferencia, por ejemplo, de médicos, psicólogos y abogados).

Al mismo tiempo, se ha obligado a los profesores a realizar una serie cada vez más amplia de tareas difíciles. Se han ampliado los objetivos de la escuela y ha aumentado la demanda de medios, fines y métodos de enseñanza desarrollados en el ámbito local. Debemos considerar las demandas de evaluación a la luz de esta situación. El aumento de la demanda de desarrollo e innovación tiende a crear, en cierto modo, un nuevo tipo de profesionalismo, que se está desarrollando al mismo tiempo que las nuevas demandas de control.

Nuestra conclusión es que el problema esencial, en primer lugar, es la manera en que debe realizarse en la práctica la evaluación. El problema fundamental se centra en el modo en que la descentralización de la responsabilidad política afecta a la evaluación y al seguimiento de los resultados. Esto plantea inmediatamente la cuestión de los límites entre la responsabilidad política y la responsabilidad profesional. Hasta que no se resuelva esta cuestión es imposible dar una respuesta exacta a la pregunta de cómo estructurar la evaluación y el seguimiento de los resultados (14).

UN MODELO DE DIRECCIÓN NACIONAL EN UN SISTEMA EDUCATIVO DESCENTRALIZADO

Una descripción sumaria desde el punto de vista rector es que la dirección nacional está desapareciendo, ya que se basaba en un sistema de normas que regulaban cómo debían utilizarse los recursos. El «Mønsterplan» debe entenderse en este contexto. Ha proporcionado una justificación y una base para la dirección. La descentralización ha conducido a la desaparición del sistema de direc-

(14) Véase el artículo de House, E. R., en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.

ción económica y, en consecuencia, no existe una dirección global de objetivos tal como se expresan en el «Mønsterplan». En este caso el problema es que el «Mønsterplan» no se ajusta al papel de un mayor grado de dirección central, ni política ni profesionalmente.

Problemas fundamentales relacionados con la estructura de objetivos

Desarrollar un sistema de dirección por objetivos basado en los documentos de gestión actuales para la escuela obligatoria y la secundaria de segunda etapa («Mønsterplan», presupuestos, etc.) sería enormemente difícil, si no imposible. Muchos de los objetivos actualmente vigentes han sido establecidos dentro del marco definido por el sistema directivo anterior basado en directivas, que por su propia estructura no se presta a la evaluación.

A este respecto existen dos tipos de problemas relacionados con los objetivos.

Por una parte tenemos objetivos en los que no se distingue entre los principios, los objetivos educativos y los objetivos de desarrollo.

Por otra parte tenemos objetivos que nadie concibió que se evaluarían y que, en consecuencia, no se prestan, evidentemente, a la evaluación.

Para poder desarrollar un modelo rector de un sistema educativo descentralizado es importante aclarar cuáles son los objetivos, qué regula cada uno de ellos y la relación entre la responsabilidad política y la profesional. En otras palabras ¿a quién corresponde garantizar que se realizan los objetivos, y cuáles son éstos?

El «Mønsterplan» no establece una distinción clara entre los valores y los principios fundamentales, los objetivos educativos y los objetivos de desarrollo.

Muchos de los objetivos en los que se basaba la política educativa cuando comenzaron las reformas educativas no son tales objetivos, en el sentido de que se espera que haya que luchar por conseguirlos y se puede valorar el grado de consecución de los mismos. Más bien suelen ser principios fundamentales de las actividades educativas. Algunos de estos objetivos ni siquiera se declaran, sino que son inherentes al sistema.

Si se desea que la dirección por objetivos tenga alguna fuerza, estos objetivos deben convertirse en la base de la legislación. Ellos son los principios orientadores de las actividades y la base del trabajo profesional. Los objetivos deben expresarse mediante leyes educativas y reglamentos.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exigirá:

- hacer operativos los objetivos, por ejemplo, dando ejemplos de cómo se puede lograr esta operatividad;

- analizar cuáles son los principios fundamentales de la escuela noruega y las actitudes hacia ella, para proporcionar una base para la legislación;

- analizar cuáles son los objetivos de la educación, con el fin de sentar las bases para el establecimiento de objetivos;
- analizar y desarrollar trabajos relacionados con la manera de especificar, concretar y evaluar los objetivos mediante el plan de trabajo de cada escuela. En particular, se debe estudiar y concretar por medio de objetivos la noción de destrezas básicas;
- analizar cuáles son los principales objetivos de desarrollo, con ejemplos de trabajos de desarrollo en el ámbito escolar.

Los objetivos de la escuela incluyen también varios objetivos del sistema, u objetivos de desarrollo, que se aplican a la escuela considerada como un todo. Lo exclusivo de la educación noruega han sido los esfuerzos para desarrollar y mejorar la escuela a través de dichos objetivos de desarrollo. Sin embargo, es importante destacar que estos objetivos han sido realmente de desarrollo, y rara vez objetivos para la enseñanza cotidiana. La evaluación noruega se ha dirigido precisamente hacia esta área (el área de la mejora y la innovación). Es absolutamente esencial distinguir entre los objetivos de desarrollo (objetivos de mejora e innovación), esto es, objetivos de los que surgen actividades que mejorarán la escuela y pueden incorporarse paulatinamente al trabajo cotidiano, y objetivos educativos, que son los objetivos aplicables al trabajo cotidiano de la enseñanza.

Aclaración de los principios de la estructura de objetivos

En consecuencia, *un primer principio esencial* del modelo es la distinción entre:

- Principios fundamentales del trabajo, que deben incorporarse a la legislación.
- Objetivos educativos, que deben expresarse en un «Mønsterplan» (u orientaciones curriculares) que comprenda la base del trabajo de cada escuela y el desarrollo de los «currículos escolares» (el plan de trabajo preparado por cada escuela).
- Objetivos de desarrollo, que deben definirse en planes de desarrollo nacional y municipal y deben formar la base del trabajo de desarrollo e innovación de cada escuela. Además de estos objetivos, cada escuela *puede* realizar un trabajo de desarrollo (realizar mejoras e innovaciones) en áreas a las que conceda prioridad en función de sus propias necesidades. Los objetivos de desarrollo se concretan en el plan de trabajo preparado por cada escuela.

LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS

Nuestro modelo de sistema educativo se basa en la concepción de que la dirección por objetivos (15) *puede* utilizarse como principio de gestión en el sector

(15) Hay distintas definiciones de la expresión gestión o dirección por objetivos. Pensamos que la

educativo, siempre que se preste la atención suficiente a las características peculiares de los objetivos del sector educativo en relación con otros sectores y se insista especialmente en el proceso real de este desarrollo.

¿Qué implicaciones tiene para el sistema escolar la transición de una dirección por normas a otra en el que los objetivos tengan una mayor presencia?

Una de las tareas más importantes en un proceso de este tipo es definir con mayor exactitud y explicar con mayor detalle la palabra «objetivos» y, en consecuencia, la palabra «resultados» en el ámbito de la escuela.

Los objetivos de la escuela son numerosos y están diversificados. Se pretende que la escuela proporcione conocimientos a los alumnos y desarrolle sus destrezas en diversas áreas, como los métodos creativos de trabajo y el aprendizaje social. Asimismo, ayudará a los alumnos a desarrollar una imagen positiva y realista de sí mismos y la capacidad para adquirir más conocimientos.

Una evaluación de los resultados escolares debe tener en cuenta en lo posible este conjunto de objetivos. En caso contrario, sólo se evaluarán algunos objetivos, lo que desembocará en un énfasis ilógico sobre los objetivos que se han evaluado en detrimento de otros que son también importantes. Algunas aportaciones extranjeras se ocupan de este problema y desaconsejan a Noruega el desarrollo de un sistema de evaluación unilateral como el que suele encontrarse a veces en otros países (16).

Rasgos exclusivos de un sistema de dirección por objetivos como forma de gestión

El rasgo peculiar de la dirección por objetivos es su insistencia en el papel y la responsabilidad de los diferentes niveles directivos al establecer los objetivos y evaluar los resultados. El nivel directivo superior se encarga de establecer los objetivos globales y de identificar las áreas en las que la organización debe establecerlos y supervisar su cumplimiento. En este proceso es importante disponer de información y participación de los distintos niveles. Sin embargo, la responsabilidad final de aclarar los objetivos, sus áreas y la evaluación y el seguimiento de los resultados corresponde al nivel directivo superior.

definición utilizada en el Informe n.º 4 (1988-1989) al Storting sobre el Programa de larga duración describe en esencia la expresión: «La gestión por objetivos significa que una autoridad superior (por ejemplo, un ministerio) dirige sus instituciones subordinadas mediante la determinación de objetivos y el establecimiento de prioridades para cada institución. Dentro del marco determinado por los recursos asignados, cada institución puede decidir por sí misma el modo específico de alcanzar los objetivos. No obstante, las instituciones están obligadas a informar a la autoridad superior de los resultados de sus iniciativas. A este respecto, se insiste en el desarrollo de exigencias propias en lo referente a los resultados. Basándose en los informes de las instituciones, los ministerios controlarán el cumplimiento de los objetivos y la desviación respecto de los mismos y ayudarán a implantar la acción correctiva necesaria.

(16) Véanse los artículos de Gary Sykes y Sigbrit-Frank Wikberg en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational Policy*.

Respecto a la concreción de los objetivos, es importante que quienes tienen la responsabilidad de cumplir los objetivos tengan alguna influencia en el momento de establecerlos. También es importante que quienes hayan aceptado esta responsabilidad tengan un mayor grado de libertad para elegir cuáles son, en su opinión, los métodos más eficaces para cumplirlos dentro de los marcos convenidos.

Frecuentemente se analiza la dirección por objetivos en relación con la dirección mediante actividades, métodos y normas. Ninguna de estas formas de dirección se producen aisladamente. Siempre existirá una amalgama en la que estén representadas las tres formas de dirección. La cuestión estriba, más bien, en encontrar la mezcla adecuada o el énfasis relativo que se conceda a las distintas formas.

En el caso de la dirección por objetivos, el énfasis se pone en los procesos por los que se establecen los objetivos y se evalúan los resultados. A este respecto, las reglas proporcionan los marcos en los que se realiza la tarea de determinar los objetivos, y sólo son relevantes cuando alguien ha contravenido o ignorado las normas y a la autoridad delegada. En esto difiere la dirección por objetivos de la dirección por reglas en el sentido general de la expresión, por lo que el seguimiento de las reglas es el elemento principal, y a menudo el único, del proceso directivo.

La gestión por actividades o métodos implica que el organismo directivo realiza un seguimiento de las actividades en curso y garantiza que se realicen en el momento oportuno. La gestión se ocupa asimismo de los métodos y los medios, no en lo referente a si son eficaces para lograr los objetivos, sino a menudo basándose en la idea escasamente fundada de que el método A es mejor que el método B y, en consecuencia, *es el que debe utilizarse*. Pueden darse casos en los que un método sea parte del objetivo real. Pero en el caso de la dirección por objetivos, la elección del método será una cuestión que decidirá el profesional de acuerdo con su competencia profesional, y el organismo directivo sólo estará interesado en valorar la conveniencia del método cuando se deban evaluar los objetivos establecidos. Esta es una cuestión crucial para la relación entre un organismo directivo que actúa en virtud de un mandato impuesto desde arriba y la autonomía y la responsabilidad profesionales.

Algunas formas de evaluación, que se encuentran especialmente en otros países, tienen un fuerte componente de dirección por actividades y métodos. Aunque dichas formas pueden ser utilizadas adecuadamente en sistemas educativos en los que los profesores no sean tan competentes como los nuestros, si se introdujeran en Noruega serían un obstáculo para mejorar la profesionalidad tanto de los profesores como de los gestores escolares.

La práctica adecuada de la dirección por objetivos garantizaría dos cosas:

Una distribución más clara de la responsabilidad entre los niveles político y profesional, y entre el nivel directivo superior y el de los practicantes. En otras palabras, los profesionales tendrán una influencia importante en lo que es y

debe ser su dominio: la búsqueda infatigable de métodos mejores, desarrollados mediante la comprobación y la reflexión profesionales.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exige:

- El desarrollo de la «gestión», a fin de producir en los distintos niveles un liderazgo capaz de llevar a cabo los procesos de determinación de los objetivos y evaluación de los resultados.

Otro elemento importante es, evidentemente, la información dentro del sistema. Un modelo de evaluación escolar debe registrar el flujo de información dentro del sistema, qué se comunica y cuáles son el papel y la responsabilidad de los distintos niveles directivos en este ámbito. En resumen, las cuestiones clave son: ¿quién debe informar a quién, sobre qué, cómo y, no menos importante, por qué?

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa de la escuela basado en este modelo exige:

- El desarrollo de sistemas de información;
 - el desarrollo de sistemas de elaboración de estadísticas y de seguimiento económico (calidad y economía);
 - el desarrollo de modelos y técnicas de recogida y análisis de información.

Si se desea que el desarrollo de una escuela más orientada mediante objetivos sea un proceso constructivo para el sector educativo y para sus usuarios y trabajadores, este proceso debe adoptar la forma del desarrollo controlado, en el que los empleados y gestores de los distintos niveles participen en el proceso y desempeñen un papel importante en la decisión de cómo implantar gradualmente y en la práctica el sistema de dirección por objetivos.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exige:

- Mejorar la competencia profesional de los profesores para idear y aplicar formas distintas de valoración de su propia docencia y para valorar a sus colegas, dependiendo del nivel de la escuela de que se trate.

Factores principales del proceso de dirección por objetivos

El modelo de dirección por objetivos comprende dos partes, cada una de las cuales es un proceso importante desde la perspectiva de la dirección:

- 1) la determinación de los objetivos, y
- 2) la evaluación de los resultados.

Son cuestiones importantes la clasificación por orden de prioridad de los distintos objetivos, el modo de concretar/hacer operativos los objetivos, la persona que debe realizar el seguimiento de los mismos, la manera de realizar este seguimiento y de evaluar los resultados y las herramientas que deben utilizarse en esta tarea. El modelo da por sentado que el trabajo de desarrollo proporciona una base para la determinación de nuevos objetivos.

Otra cuestión importante es informar a otras personas distintas al profesor o grupo de profesores encargados de trabajar con los alumnos, y el equilibrio entre la evaluación como herramienta de desarrollo personal y como sistema de control por parte de una autoridad superior en el sistema directivo, que es responsable de los resultados en los ámbitos escolar, municipal, regional y nacional.

Este proceso tendrá consecuencias evidentes: se modificará el papel de cada nivel y surgirá, lógicamente, la necesidad de aclarar los papeles entre niveles afines. Además, esto impondrá, asimismo, una demanda de mayor profesionalización, tanto de la tarea docente como de la función directiva, en los distintos niveles del sistema.

Determinación de los objetivos

El modelo se basa en el principio fundamental de que se debe determinar claramente en cada nivel cuál es la responsabilidad política y cuál es la responsabilidad profesional.

En la situación actual, los objetivos reales son difusos y no está completamente claro dónde radica la responsabilidad de lograr los objetivos. Las autoridades central nunca pueden definir los objetivos educativos con exactitud. Tendrá que haber compromisos, y por tanto, hay que recurrir a formulaciones abstractas y generales de objetivos que pueden interpretarse de maneras muy distintas. No obstante, las autoridades centrales pueden definir ciertos objetivos con mayor precisión y establecer principios para las actividades educativas.

El proceso de determinación de objetivos supone que los niveles políticos central y local aclaran los objetivos políticos. Como hemos mencionado anteriormente, esto implica la determinación de objetivos nacionales y locales, junto a principios legales fundamentales. En el nivel central, el área de la responsabilidad profesional se ocupa de sentar las bases para la realización de las actividades, es decir, de determinar los contenidos y los métodos (desarrollo de un «Mønsterplan»), u orientaciones curriculares en el nivel central).

Sin embargo, los objetivos nacionales deben concretarse y constituir la base de las actividades. El problema es dónde y cómo se concretan los objetivos. En consecuencia, el área de la responsabilidad profesional local implica la concreción de los objetivos globales, la elección de métodos, el desarrollo de planes de trabajo y la implantación y evaluación de los mismos.

La determinación de los objetivos implica que cada nivel debe aclarar qué orientaciones son los puntos de referencia para concretar los objetivos y quién es el responsable de llevar a cabo esta concreción.

Evaluación de los resultados

La segunda parte del modelo comprende el proceso de evaluar los resultados. A este respecto, los principios fundamentales son los siguientes:

– En ningún nivel se deben recoger más datos que los que se utilicen para el seguimiento. Esto significa garantizar que los datos suministrados por los niveles inferiores para su utilización en el proceso directivo se incorporan en el proceso de dirección y seguimiento.

– Equilibrar la legítima necesidad que tienen las autoridades superiores de información y percepciones para sus fines de seguimiento y control con la necesidad que tiene la institución individual de información y percepciones sobre su propia actividad como base de autodesarrollo.

– Todas las formas de evaluación deben incluir un análisis. No es suficiente una evaluación que establezca únicamente el grado de cumplimiento o incumplimiento de los objetivos. La evaluación debe poder señalar también los motivos. Distinguiremos entre tres expresiones:

La evaluación de resultados proporciona una valoración global del modo en que se han logrado los objetivos y del esfuerzo que han exigido. A su vez, esta evaluación puede dividirse en:

- el seguimiento, que implica una valoración continuada de las actividades con la finalidad de registrar desviaciones y problemas (una forma de «evaluación formativa»), para iniciar posibles medidas correctivas;
- la evaluación, que analiza el modo en que se han logrado los objetivos, o el modo en que las actividades cumplen ciertas series de criterios o normas comunes (una forma de «evaluación sumativa»).

La evaluación de los resultados tiene cuatro funciones:

- controlar la calidad de la educación;
- proporcionar la base para las decisiones y los cambios;
- visualizar la educación;
- proporcionar motivación.

El desarrollo futuro de un sistema de dirección educativa basado en este modelo exige:

- El desarrollo de criterios y métodos de evaluación para distintos tipos de objetivos:

- el desarrollo de modelos de evaluación, tanto de los resultados como del proceso. En particular,
- el desarrollo de instrumentos para evaluar las actitudes y los principios;
- un mayor desarrollo de los modelos actuales de evaluación educativa;
- el desarrollo de pruebas de diagnóstico;
- el desarrollo de pruebas para determinar las destrezas básicas.

LA DIRECCIÓN LEGAL

Los objetivos globales definidos por el sistema educativo sentarán las bases de la orientación de la política educativa. Debe existir un amplio acuerdo sobre esta cuestión. Sin embargo, los objetivos globales no son objetivos en el sentido exacto de la palabra. Son más bien principios éticos que pueden considerarse los fundamentos de la educación. Por esta razón, los principios se establecen en leyes educativas.

Las leyes educativas tienen dos áreas de aplicación:

- los marcos o las condiciones para las actividades educativas, y
- el contenido de las actividades.

La primera área se dirige en primer lugar y principalmente a los ayuntamientos, y la segunda a las mismas escuelas (profesores).

LEYES EDUCATIVAS

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES		
El Storting	Marcos	Contenido
El Gobierno	Reglamentos Calendarios	Objetivos de socialización Programas de asignaturas Objetivos de desarrollo

El objetivo más importante de la política educativa nacional ha sido la creación de una escuela que proporcione las mismas oportunidades para todos. Este es un objetivo político. Sin embargo, cuando una institución trabaja para lograr un objetivo de este tipo, como es el de promover una actitud por la que todas

las personas se consideran igualmente válidas, deja de ser un objetivo para convertirse en un principio. Un objetivo político se transforma en una ley o en un principio. En consecuencia, deja de ser un objetivo en el sentido habitual de la palabra, para convertirse en una orientación. La parte general de los planes de enseñanza, que también describe los principios del trabajo, incluye varios objetivos políticos universalmente consensuados que tratan de orientar el trabajo en la dirección adecuada. Sin embargo, desde el momento en que estos objetivos globales sirven para dirigir la actividad, deben considerarse principios y valores fundamentales en lugar de objetivos. Hasta cierto punto, estas partes de los planes de enseñanza son también parte de las diversas leyes educativas.

Vamos a estudiar a continuación la cláusula relativa a los objetivos de la Educación Primaria y Secundaria de Primera Etapa (la escuela obligatoria):

«La finalidad de la Educación Primaria y Secundaria de Primera Etapa será, con el acuerdo y la cooperación de la familia, contribuir a proporcionar a los alumnos una educación cristiana y moral, desarrollar sus aptitudes mentales y físicas y proporcionarles unos conocimientos generales adecuados para que puedan ser seres humanos útiles e independientes en la familia y en la sociedad. La escuela promoverá la libertad intelectual y la tolerancia y se esforzará por establecer formas adecuadas de cooperación entre los profesores y los alumnos y entre la escuela y la familia.»

La promoción en la escuela de la libertad intelectual y la tolerancia es un principio fundamental del que sólo puede realizarse un seguimiento mediante la evaluación.

La promoción en la escuela del desarrollo de los alumnos como seres humanos útiles e independientes es un objetivo de socialización (un objetivo relacionado con la educación), que no puede asociarse a una estructura específica de conocimientos. Estos objetivos están relacionados con el tipo de competencia que la educación debe proporcionar a los alumnos en tanto que ciudadanos, y en parte también con el proceso real de socialización y educación. Estos objetivos no pueden medirse con facilidad, pero se puede supervisar el grado de consecución de los mismos. Esto se puede realizar utilizando distintos métodos que van desde evaluaciones sencillas de la enseñanza (por ejemplo, mediante la evaluación mutua de los propios compañeros), hasta los análisis avanzados de índices y datos longitudinales.

La adquisición por los alumnos en la escuela de unos conocimientos generales adecuados es un objetivo relacionado con los conocimientos y, en consecuencia, debe asociarse a estructuras específicas de conocimiento, es decir, los conocimientos que deben incluirse y la manera en que deben organizarse. En el nivel general, ésta es una cuestión relacionada en parte con los planes de enseñanza, y en el nivel específico es una cuestión relativa a la competencia de los profesores. La mayoría de estos objetivos pueden evaluarse mediante pruebas y exámenes.

En consecuencia, los objetivos educativos comprenden objetivos relacionados con los conocimientos y objetivos de socialización.

Si analizamos los objetivos nacionales a la luz de lo que puede ser evaluado y sometido a seguimiento, encontramos que debemos distinguir entre tres grupos de objetivos:

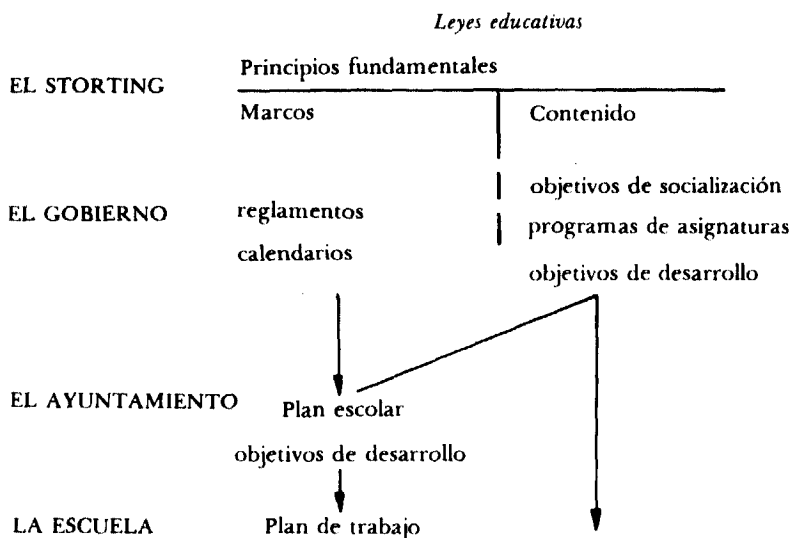
- principios éticos (por ejemplo, libertad intelectual y tolerancia, considerados al mismo tiempo como posibilidad y como proceso);
- objetivos de socialización (por ejemplo, seres humanos útiles e independientes);
- objetivos relacionados con los conocimientos (que se asocian con bloques específicos de conocimientos).

Estos distintos tipos de objetivos requieren diferentes tipos de evaluación y, en consecuencia, deben estructurarse de distinta manera. Examinada en el contexto de la dirección por objetivos, esta diferencia estructural obliga a distinguir entre la responsabilidad política en el nivel nacional, que debe ser dirigida, por tanto, desde el centro, y la responsabilidad profesional durante la implantación de los objetivos.

En primer lugar es necesario aclarar:

- cuáles son los principios fundamentales;
- cuáles son los objetivos de socialización;
- cuáles son los objetivos relacionados con los conocimientos.

Si se quiere que este modelo de dirección educativa funcione, una de las condiciones es que las escuelas concreten los principios y los objetivos definidos en el nivel nacional y decidan cómo prevén trabajar para lograrlos mediante los planes de trabajo de la escuela y de los profesores.



El plan de trabajo de cada escuela adquiere una especial importancia a este respecto. Se trata de un plan en el que cada escuela define y concreta los objetivos educativos nacionales de acuerdo con su situación peculiar (necesidades, condiciones materiales y aptitudes). En consecuencia, es aquí donde pueden evaluarse los objetivos.

Los reglamentos educativos deben incluir la obligación de cumplir los objetivos, las orientaciones y los planes sobre las materias al preparar los planes escolares municipales. Y cuando cada escuela prepara su propio plan de trabajo debe estar obligada a cumplir los objetivos, las orientaciones, los programas de las asignaturas y el plan escolar municipal.

LA DIRECCIÓN ECONÓMICA

Nuestro modelo está basado en el sistema actual de transferencia de renta a los ayuntamientos y a los condados, por el cual el dinero se transfiere en forma de subvención global. La dirección nacional se ha limitado para conceder oportunidades reales de establecer prioridades locales. Los límites de estas prioridades se establecen mediante la determinación de los requisitos mínimos del sector, por ejemplo, el número mínimo de horas lectivas a las que tienen derecho los alumnos.

EL «MØNSTERPLAN» COMO DOCUMENTO DIRECTIVO

El «Mønsterplan» actual

Como se ha señalado anteriormente, nuestro modelo parte de la distinción entre la dirección política y la dirección profesional. Se deben definir con la mayor claridad posible los dos tipos de objetivos anteriormente descritos y quién es el responsable de cada cual. Los profesores y los dirigentes escolares deben definir los objetivos en lo referente al contenido. Hasta cierto punto, deben aceptar también la responsabilidad de elegir y organizar el contenido. Esto exige una organización del «Mønsterplan» distinta de la actual, para que pueda funcionar mejor de lo que funciona ahora como documento global y orientador para la dirección educativa.

El «Mønsterplan» actual comprende objetivos y orientaciones, programas de asignaturas y calendarios. Es una mezcla de reglamentos, recomendaciones y expectativas.

Si examinamos la estructura de los programas, encontramos, por una parte, que no existen enunciados claros de los objetivos que la sociedad puede utilizar como base para la dirección. Por otra parte, tampoco encontramos enunciados claros de qué objetivos y qué materias exigen conocimientos profesionales para la interpretación, elección y organización de las mismas.

El modo en que se formulan y organizan los objetivos y los programas determina directamente el modelo para realizar el seguimiento de los resultados y la evaluación.

*El «Monsterplan» como documento directivo:
la necesidad de cambios*

Debemos preparar un esbozo preliminar sobre el modo en que pueden organizarse los programas de las asignaturas. Este esbozo debe tener en cuenta que debe ser posible la evaluación de los programas.

En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, es necesario determinar los principios éticos fundamentales y establecerlos mediante la legislación. *En segundo lugar*, es necesario distinguir entre objetivos educativos y objetivos de enseñanza.

Los objetivos educativos son aquéllos que se aplican a todo el sistema.

Los objetivos de enseñanza son aquéllos que establece cada profesor o equipo de profesores para la unidad docente individual (por ejemplo, el aula).

El plan de trabajo de cada escuela debe determinar los objetivos de enseñanza para ajustarse a los objetivos educativos.

Los objetivos educativos, a su vez, deben relacionarse con un grado de obligación. Es posible imaginar objetivos educativos definidos en el ámbito nacional en forma de actitudes fundamentales, destrezas básicas (limitadas a la lectura, la escritura y la aritmética de nivel funcional) y objetivos definidos en el ámbito nacional relacionados con los conocimientos (los conocimientos que se consideran necesarios para que una persona pueda actuar en la sociedad moderna y mantenerla, o los conocimientos que se consideran necesarios para mantener el legado cultural común noruego, sobre todo a la luz del previsible proceso de internacionalización).

Estas actitudes fundamentales, destrezas básicas y objetivos definidos en el ámbito nacional para la adquisición de conocimientos deben definirse como derechos mínimos. Esto significa que corresponde al organismo directivo la responsabilidad de garantizar que se concede prioridad central y local a estos objetivos, y que se garantizan los derechos de todos los alumnos concediendo a estos objetivos la importancia capital que tienen, que se asignan suficientes recursos para lograrlos, y que se realiza un seguimiento y una evaluación de los mismos en los ámbitos escolar, municipal y nacional. Si parece que un alumno no logrará los objetivos implícitos en estos derechos mínimos, se deberán iniciar procedimientos definidos más específicamente y se deberán elaborar, aplicar y evaluar programas individuales de aprendizaje. En caso contrario, se podrán exigir responsabilidades a las autoridades. Este es el significado de la palabra derechos en este contexto. El enfoque de los derechos implica que esta palabra es esencialmente distinta de la expresión derechos mínimos, utilizada anteriormente en el sentido

de demandas mínimas, que todavía resurge de vez en cuando en el discurso sobre la educación noruega.

Una ventaja evidente de este sistema es que los objetivos educativos están definidos claramente. Sin embargo, la definición precisa de los objetivos es sólo uno de los requisitos previos de la educación dirigida por objetivos. Otro requisito previo es que los objetivos sean legítimos (se crea en ellos) para quienes tienen que implantarlos en la práctica. Si se quiere que la responsabilidad profesional tenga sentido, el «Mønsterplan» debe incluir también un comentario experto (o profesional). Más adelante volveremos a las implicaciones de esta afirmación. El contorno del «Mønsterplan», tal como nosotros lo contemplamos, es el siguiente:

CENTRALIZADAMENTE

Responsabilidad política	Responsabilidad profesional
objetivos y orientaciones	<i>Comentarios:</i> antecedentes
programas de asignaturas	finalidad
● objetivos de conocimientos definidos en el ámbito nacional	selección y ordenación de temas
● actitudes fundamentales	combinación de temas
● destrezas básicas	integración de la materia
	métodos
	seguimiento
Planificación y evaluación	evaluación

Comentarios profesionales al «Mønsterplan»

Si se desea que el «Mønsterplan» adquiera credibilidad como documento para el sistema de dirección por objetivos que hemos descrito brevemente, la dirección política debe someterse a un comentario profesional. Además de la definición política de los objetivos, los comentarios son necesarios para examinar la elección de la materia. Los comentarios deben ser elaborados por una persona ajena al escenario político y administrativo, y deben formularse como comentarios profesionales, en los que se analicen y discutan los objetivos y los distintos métodos de selección de los materiales docentes y de la organización de éstos en la enseñanza. En consecuencia, los comentarios no son vinculantes. Son comentarios de expertos.

Hasta ahora, nuestro esbozo establece una clara distinción entre un área de responsabilidad política y otro de responsabilidad profesional.

En nuestro modelo, el «Mønsterplan» se convierte en un plan breve, claro y vinculante. Obliga a analizar los objetivos de modo que se determine realmente

en qué consiste cada uno de ellos. Actualmente, el «Mønsterplan» contiene varios objetivos que tienen más bien un carácter de principios éticos. El Storting debe determinar estos principios éticos, que deben tener el rango de fundamentos del trabajo profesional de los profesores.

Resumen final

En pocas palabras, se puede simplificar el modelo definiéndolo en parte como una estructura y en parte como un principio fundamental.

La estructura implica que la dirección tiene lugar en tres áreas, por medio de los siguientes documentos directivos:

ÁREAS	DOCUMENTOS DIRECTIVOS
Principios y actitudes fundamentales	Leyes educativas
Objetivos educativos	Plan de enseñanza
Objetivos de enseñanza	El plan de trabajo de cada escuela
Objetivos de desarrollo	Plan de desarrollo Plan educativo municipal El plan de trabajo de cada escuela

Principios fundamentales

La responsabilidad o dirección política se ocupa de definir los objetivos globales y los principios legales fundamentales para las actividades educativas. Se ocupa, asimismo, de la distribución de recursos (recursos económicos y de personal) y del desarrollo y la promoción de la competencia profesional mediante el servicio de formación del profesorado.

La responsabilidad o dirección profesional se ocupa de cómo concretar los objetivos nacionales y municipales en las actividades educativas, y del contenido de los trabajos y los métodos utilizados para cumplir los objetivos. Tanto la dirección política como la dirección profesional tienen lugar en varios niveles e incluyen también una división del trabajo (o grado de especialización).

Conclusión

Volvamos a nuestro punto de partida, los dos códigos educativos. La dirección por objetivos, que hemos descrito en este estudio como una dirección que se sirve de los objetivos y la evaluación, facilitará un provechoso debate público sobre el contenido y la calidad de la educación que la escuela proporciona. Esto no significa que la educación esté dirigida por los impulsos del mercado, pero sí

que está más abierta a la sociedad. Una escuela más abierta es también más sensible a las expectativas individuales y a las demandas sociales. En este sentido, la dirección por objetivos provocará un cambio en la orientación educativa. Por una parte, el modelo está basado en la dirección nacional y garantiza que los derechos y los objetivos fundamentales no se subordinan a intereses específicos. Implica, asimismo, que el modelo aportará datos y evaluaciones sistemáticas como antecedentes para organizar una mejor política educativa e iluminará áreas del sector educativo en que se deben realizar más trabajos de investigación y desarrollo. La insistencia en que la dirección es un proceso (un trabajo orientado a lograr un mejor desarrollo de la escuela) concede un papel crucial a la responsabilidad y a los conocimientos profesionales. Así pues, para completar el círculo, concluimos con un tercer código educativo para el sistema educativo de la posmodernidad.

Como se señala en el libro «*Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*» (17), todos los sectores de la administración pública participan, en distintos grados de intensidad, en el proceso de verificación y nuevo desarrollo de sus sistemas de dirección y evaluación. Ahora que el sector educativo comienza a participar más sistemáticamente, creemos que el proyecto EMIL será un punto de partida valioso para sus iniciativas.

(17) Véase el artículo de Marit Granheim en el libro *Evaluation in Policy Making. Introducing Evaluation into a National Educational System*.