

SUDÁFRICA: ACCESO ANTES QUE CALIDAD, Y ¿QUÉ HACER AHORA? ¹

South Africa: Access before quality, and what to do now?

Luis Crouch

Research VicePresident, RTI, North Carolina, USA

Penny Vinjevoold

Deputy Director General, Department of Education, Pretoria, South Africa.

Resumen

Este texto argumentará que, aunque la tensión entre acceso masivo y calidad media en la Educación Secundaria existe en potencia o como tendencia, la evidencia parece indicar que la mayoría de países, en realidad, afrontan la responsabilidad de esta elección de modo razonablemente satisfactorio. La reconciliación del acceso (o equidad) con la calidad es un asunto de una política guiadas con propósitos, y es algo que ha sido logrado cuando los países ponen en práctica políticas donde el debate y la experimentación dan como resultado mejoras conjuntas en el acceso y la calidad. Este desequilibrio resalta el hecho de que la tensión entre acceso y calidad es real y que solo puede ser superado con unos cambios de política conscientes y trabajados y con esfuerzos en la implementación. La región en cuestión es el sur de África. Sin embargo en esa región, Sudáfrica parece paradigmático. El texto investigará el típico desequilibrio en el sur de África (y sudafricano especialmente) entre acceso y calidad, se sugerirá que este desequilibrio pueda ser un ejemplo cautelar para otros países que se adentran en la masificación secundaria, explicando lo que está haciendo Sudáfrica actualmente para solventar el desequilibrio entre acceso y calidad.

Palabras clave: Sudáfrica, masificación, acceso y calidad, Educación Secundaria

Abstract

This paper will argue that, even if this tradeoff between mass access and average quality exists as a potential, or as a tendency, the evidence seems to indicate that most countries actually deal with the tradeoff reasonably successfully. The reconciliation of access (or equity) and quality is a matter of purposive policy, and is something that has been achieved when countries take policy courses where debate and experimentation result in improvements in both access and quality. But some countries (in fact, one particular set of countries) are an interesting and important exception—they show an important imbalance between access and quality. This imbalance illustrates the fact that the tension is between access and quality is real, and can only be overcome with conscious and hard-fought policy changes and implementation efforts. The region in question is Southern Africa. Within that region, South Africa seems paradigmatic. The paper will explore the typically Southern African (and South African specifically) imbalance between access and quality, will suggest

that this imbalance may be a cautionary tale for other countries embarking on the massification of secondary education, and will explain what South Africa is doing at present to consciously attempt to redress the imbalance between access and quality.

Key Words: South Africa, massification, access and quality, secondary education.

* * * * *

1. INTRODUCCIÓN

Incluso en las regiones más pobres del mundo, y a pesar de la reciente fijación de las agencias internacionales en la educación primaria como objetivo internacional, el acceso a la Educación Secundaria se está incrementando mucho más rápido que el acceso a la Educación Primaria (World Bank, 2005: 127). El rápido incremento de las matriculaciones se ve acompañado por una preocupación sobre la calidad de la educación recibida por aquellos que asisten. Bien sea porque los sistemas educativos están llegando cada vez más a grupos sociales con menor tradición familiar a la escolarización, o bien por la falta de recursos, nos plantea la incógnita sobre si el incremento del acceso (o "equidad") reducirá el rendimiento cognitivo medio de los matriculados. Mientras este asunto es más atendido normalmente por los objetivos de la EFA sobre educación primaria (ver World Bank, 2006, y también el sumario en Internet de este libro² o, por ejemplo, Duraisamy, James, Lane y Tan, 1997), la lógica aparente se aplicaría a la Educación Secundaria. Todo esto tiene lugar en un contexto intelectual donde los asuntos de equidad e igualdad se han convertido en importantes (ver Carnoy, 2005; Bolívar, 2005).

Este texto argumentará que, aunque esta tensión entre acceso masivo y calidad media existe en potencia o como tendencia, la evidencia parece indicar que la mayoría de países, en realidad, afrontan la responsabilidad de esta elección de modo razonablemente satisfactorio —como observado por el World Bank en su reportaje sobre Educación Secundaria (World Bank, 2005: 60) en un capítulo escrito por uno de los autores de este artículo. UNESCO (2005: 107) observa que esta elección puede no ser tan severa como podría pensarse si la política económica "lo soluciona". Pero nuestra posición aquí es más fuerte—nuestra posición es que frecuentemente se ha solucionado, históricamente, en la mayoría de los países—aunque aportaremos pruebas de que no se debe contar con ello. Usando datos similares a los del reportaje del World Bank anteriormente mencionado, mostraremos que si se miran diferentes países en cualquier momento, aquellos con mayor acceso tienden también a ser aquellos con mayor rendimiento. Aunque esto no quiera decir que la tensión no exista, simplemente se refiere a que los países tienden a reconocer implícita o explícitamente la tensión, y sobrellevarla, a base de mejorar la profesionalidad del profesorado, poniendo en marcha programas que compensen por la pobre situación de alumnos procedentes de estratos socio-económicos inferiores y a base de otras medidas. En otras palabras la reconciliación del acceso (o

² <http://www.worldbank.org/ieg/education/findings.html> [acceso: 21/08/2006].

equidad) con la calidad es producto de una política guiada por propósitos, y es algo que ha sido logrado cuando los países ponen en práctica políticas donde debate y experimentación dan como resultado mejoras en el acceso y la calidad. Pero algunos países (un grupo particular de países) son una interesante e importante excepción—presentan un importante desequilibrio entre acceso y calidad. Este desequilibrio resalta el hecho de que la tensión entre acceso y calidad es real y que solo puede ser superado con unos cambios de política conscientes y trabajados y mediante esfuerzos en la implementación. La región en cuestión es el sur de África. Sin embargo, en esa región, Sudáfrica parece paradigmático. El texto investigará el típico desequilibrio en el sur de África (y sudafricano especialmente) entre acceso y calidad, se sugerirá que este desequilibrio pueda ser un ejemplo cautelar para otros países que se adentran en la masificación secundaria, explicando lo que está haciendo Sudáfrica actualmente para solventar el desequilibrio entre acceso y calidad.

Sudáfrica es también un caso interesante porque ha pasado por dos olas sucesivas de masificación de educación secundaria. Los segmentos blancos de la sociedad pasaron por una masificación de Educación Secundaria mas o menos al mismo tiempo que la mayoría de países del Oeste: generalmente en el segundo tercio del siglo XX³. Es apreciable que esta masificación vino acompañada de tensiones entre calidad y acceso. Este artículo desvelará que una segunda masificación del acceso tuvo lugar, particularmente para los segmentos africanos de la población, empezando en los 80 (o quizás un poco antes). Esta masificación, en términos de acceso, se encuentra en estos momentos casi completada. El nuevo gobierno democrático que llegó en 1994, debe dirigirse más concienzudamente hacia una mejora de los resultados del aprendizaje para la mayoría de la población.

2. RELACIONANDO ACCESO Y CALIDAD: EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LOS PRINCIPALES PATRONES

Hasta hace poco, los analistas políticos solo tenían evidencias comparables internacionales sobre el acceso, particularmente en países en vías de desarrollo. La existencia de bases de datos de resultados de la enseñanza, que son comparables entre países, y eso incluye a países en vías de desarrollo,

³ El uso continuado de categorías raciales en el análisis social de Sudáfrica puede parecer raro al lector internacional. Sin embargo, los analistas y las instituciones sudafricanas aún utilizan las categorías raciales como una manera de monitorizar el progreso o los problemas persistentes de la desigualdad racial. Para un debate interesante sobre estos temas, ver un artículo de opinión escrito por el Director General de Estadísticas Sudafricano en http://www.statssa.gov.za/news_archive/05may2005_1.asp [acceso: 29/08/2006]. El convencionalismo actual en Sudáfrica se basa en la autoclasificación de cinco grupos (africano negro, de color, indio o asiático, blanco, y otro), ver: <http://www.statssa.gov.za/census01/html/concepts%20&%20definitions.pdf> [acceso: 27/08/2006]. “Negro” se usa muchas veces para referirse a cualquier persona no blanca. Hemos adoptado un convencionalismo bastante común el de utilizar “africano” para “africano negro”

es un fenómeno relativamente nuevo, datado desde los años 90. Además, la situación ha mejorado mucho en los primeros años del siglo XXI. Desde 1990 ha habido alrededor de una docena (TIMSS 1995, 1999 y 2003, PISA 2000 y 2003, IALS, PIRLS, PASEC, SACMEQ, MLA, LLECE, y probablemente otros) de intentos de evaluar el nivel educativo comparativo en términos de rendimiento cognitivo. Sin embargo, solo dos de estos tienen lugar en un escenario lo suficientemente avanzado en los ciclos educativos de los países que podrían ser pertenecientes a Educación Secundaria: PISA, el cual tiene lugar a los 15 años y en el octavo curso TIMSS. Curiosamente, bastantes países han participado en los dos, TIMSS y PISA. Solamente 9 países han participado en todas las versiones del TIMSS y todas las versiones de PISA. Sin embargo, muchos más han participado en varios pares de subconjuntos de estas evaluaciones. La siguiente tabla muestra la correlación según países entre las puntuaciones media en matemáticas TIMSS y ciencias TIMSS, así como las puntuaciones medias PISA en lectura, en las escalas de lectura, matemáticas y ciencias para cada posible subconjunto. La tabla también indica el número de países solapados en cada par de evaluaciones. En total 72 países han participado en al menos una de estas pruebas, y 27 de ellos pueden ser considerados países en vías de desarrollo (claro está que el número de países en vías de desarrollo depende de su definición—la utilizada aquí es simplemente la usada por el autor).

Tabla 1. *Inter-correlaciones por países entre varias evaluaciones de aprendizaje al nivel de Secundaria (o casi secundaria)*

	PISA 2000	PISA 2003	TIMSS 1995	TIMSS 1999	TIMSS 2003
PISA 2000	1 41				
PISA 2003	0.94 33	1 40			
TIMSS 1995	0.45 27	0.62 26	1 38		
TIMSS 1999	0.85 21	0.89 20	0.92 24	1 38	
TIMSS 2003	0.86 20	0.90 20	0.90 23	0.97 33	1 46

Mientras PISA y TIMSS se dedican a medir cosas bastante diferentes (TIMSS no contempla la habilidad de lectura, y está basado en el currículum), la realidad parece ser que el desarrollo cognitivo de la juventud es “todo de una pieza” y, entonces, las evaluaciones de alta calidad aplicadas a más o menos el mismo tiempo del ciclo de escolarización, tenderían a clasificar los países de manera similar— más o menos se mide lo mismo en realidad.⁴ En tal caso, la

⁴ Naturalmente los proveedores de estas evaluaciones probablemente estarían en desacuerdo. Uno supone, y simpatiza con el hecho, de que todo el mundo tiene que participar en la diferenciación entre productos.

correlación entre las puntuaciones PISA y TIMSS a través de los países es realmente bastante buena (y lineal), con la excepción de TIMSS 1995. Usando un análisis por regresión simple, hemos creado una base común usando TIMSS 2003, porque estas valoraciones tuvieron el mayor número de países participantes (46), como también el mayor número de participaciones de países en desarrollo (18, según nuestra definición). Esto nos permitió crear una medida sintética "TIMSS 2003-equivalente".

Esta medida puede ser comparada, entonces, con medidas de acceso a nivel secundario, para ver si un mayor acceso, medido por la ratio de matriculación neto⁵, generalmente acompaña niveles más altos de rendimiento. Esto está en la *figura 1*⁶. Esta figura demuestra que generalmente los países con un nivel más alto de acceso también tienden a obtener niveles de rendimiento más altos. La relación es similar si cogemos el índice de matriculación bruto como medida de acceso. Otra vez, ninguna causalidad es sugerida; la mejora del acceso no conduce a la mejora de rendimiento en el aprendizaje al nivel de Secundaria. Tampoco se sugiere que los dos mejoran con el "piloto automático". En lugar de eso, lo que probablemente ocurre es que, aun antes de la información creada por evaluaciones internacionales, las sociedades se han preocupado por el aprendizaje en el aula. La mayoría de sociedades se han inclinado por llevar a cabo debates internos sobre el aprendizaje, como sistemas masificados, estos debates desembocan normalmente en cambios de política que tienden a resolver la tensión entre el acceso y la media de logros académicos. Es posible que cierta presión poco usual que tiende a encauzar el acceso más rápidamente de lo que los debates internos y políticas de calidad pueden asumir, puedan desembocar en un desequilibrio entre los dos, en ciertos países. Lo único que muestra la gráfica es que en circunstancias normales la mayoría de sociedades han atendido los dos imperativos bastante bien. Sin embargo, claramente existen excepciones en las dos direcciones. Nuestro caso elegido, Sudáfrica, es una excepción en el sentido de un desequilibrio en favor del acceso frente a la calidad.

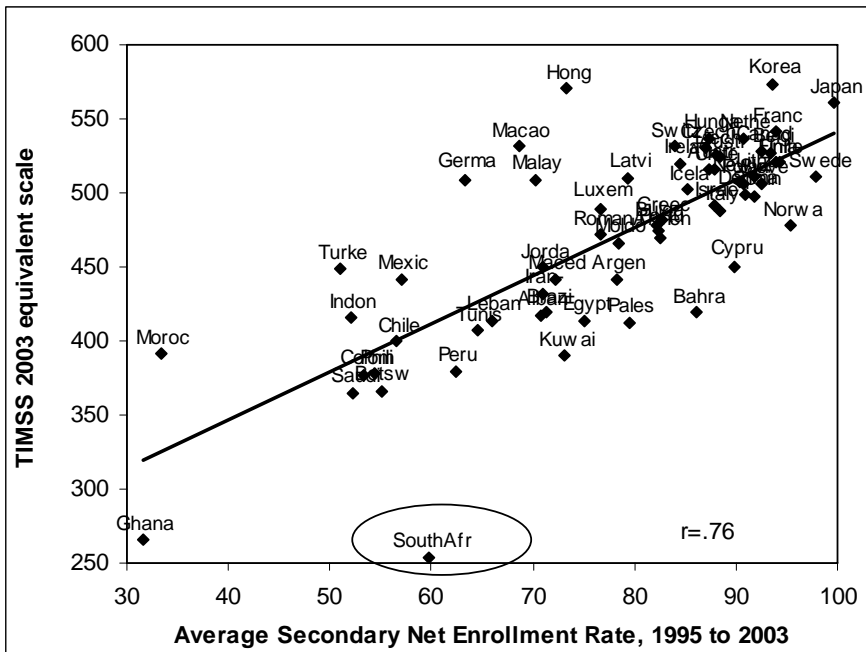
Puede ser cierto que no es el estado final lo que de verdad importa; puede ser cierto que las sociedades eventualmente lleguen a un punto de equilibrio y absorban los incrementos del acceso y, por lo tanto, lo que produce el estrés añadido no es el alto acceso en sí, sino la velocidad de aproximación

⁵ Escogemos el ratio de matriculación neta en lugar de bruta, porque muchos países europeos tienen un ratio de matriculación bruto inusualmente alto en el nivel secundario, lo que probablemente refleja la matriculación en edades superiores debido a los compromisos de aprendizaje de por vida y la clasificación de algunas de estas opciones como "secundarias". En cualquier caso, como se puede percibir en el texto principal, los resultados son muy parecidos usando cualquiera de los dos conceptos, neto o bruto.

⁶ Nótese que los ejes en las figuras están truncados. Esto hace posible leer las etiquetas en los puntos de datos más fácilmente, pero tiene el peligro de exagerar las diferencias entre países individuales y la tendencia central. En cualquier caso, el verdadero origen particularmente en el eje vertical, no es un concepto claro, porque estas evaluaciones no tienen un claro y definido punto cero.

hacia el elevado acceso o alto nivel de igualdad. Este parece ser superficialmente el caso. Si uno se fija en la correlación entre nuestro TIMSS 2003-escala de equivalencia, y tasa de crecimiento en el ratio de matriculación bruta en el periodo de tiempo en cuestión (1990-2004),⁷ uno percibe una relación negativa significativamente alta, como muestra la *figura 2*. Otra vez Sudáfrica parece ser una excepción: su bajo nivel no se puede explicar en términos de una expansión demasiado rápida de escolarización secundaria.

Figura 1. *Cross-sectional correlation between access and learning, secondary level*



Fuentes: Calculado por los autores a partir de las fuentes citadas

Sin embargo hay que considerar dos factores. Primero, la correlación en la segunda figura es mucho más baja: $-0,34$ en lugar de $0,76$ en la primera. Más importante, uno tiene que preguntar si esta correlación es un artefacto de la relación. Si los países con una baja matriculación en algún momento suelen ser los que incrementan su matriculación más rápidamente (como es lógico suponer), y si los países con una baja matriculación típicamente también tienen problemas con la calidad, entonces la segunda figura realmente es más o menos un producto de la primera. Si tenemos en cuenta los dos factores simultáneamente en intentar “predecir” la escala de equivalencia TIMSS 2003, entonces el factor de crecimiento se desvanece en una insignificancia estadística y sustantiva. La matriculación en sí está asociada con un ‘tamaño de efecto’ de $0,71$ en el rendimiento en la escala (y $p < 0.001$), y el crecimiento en la

⁷ En este caso la ratio de matriculación bruta es una mejor medida del aumento del acceso, porque mide el crecimiento total del sistema.

matriculación solo está asociada con un tamaño de efecto del -0.11 en rendimiento (con $p > 0.1$).⁸ En este análisis, Sudáfrica aún es la gran excepción: Sudáfrica no tiene la excusa de que ha aumentado el acceso demasiado rápido.

Figura 2. La relación entre el crecimiento de la matrícula y los resultados del aprendizaje

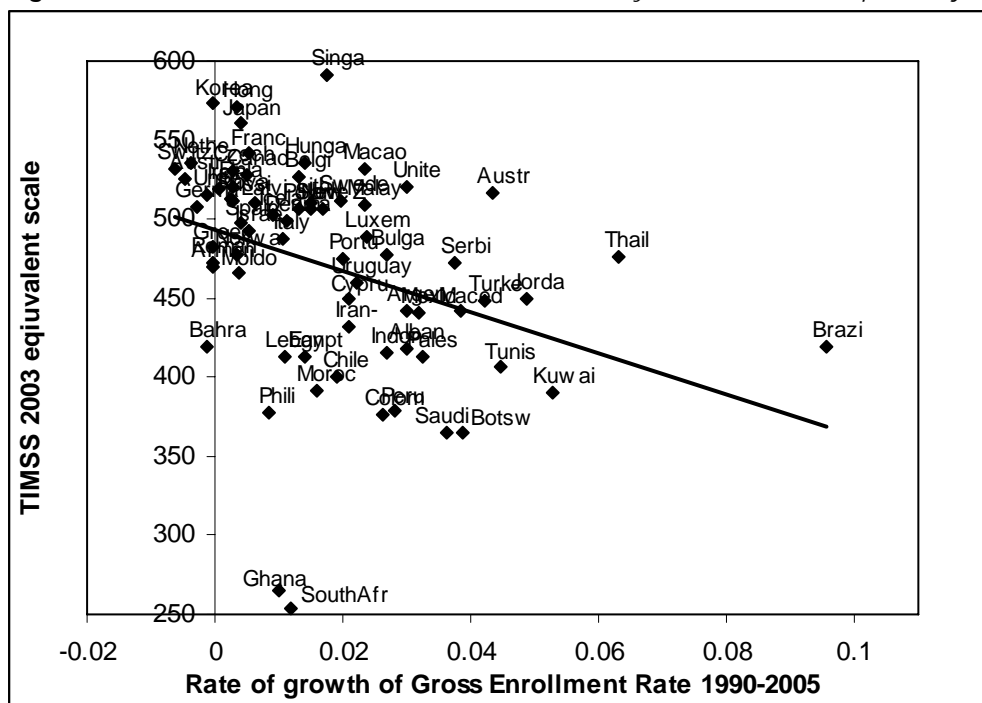
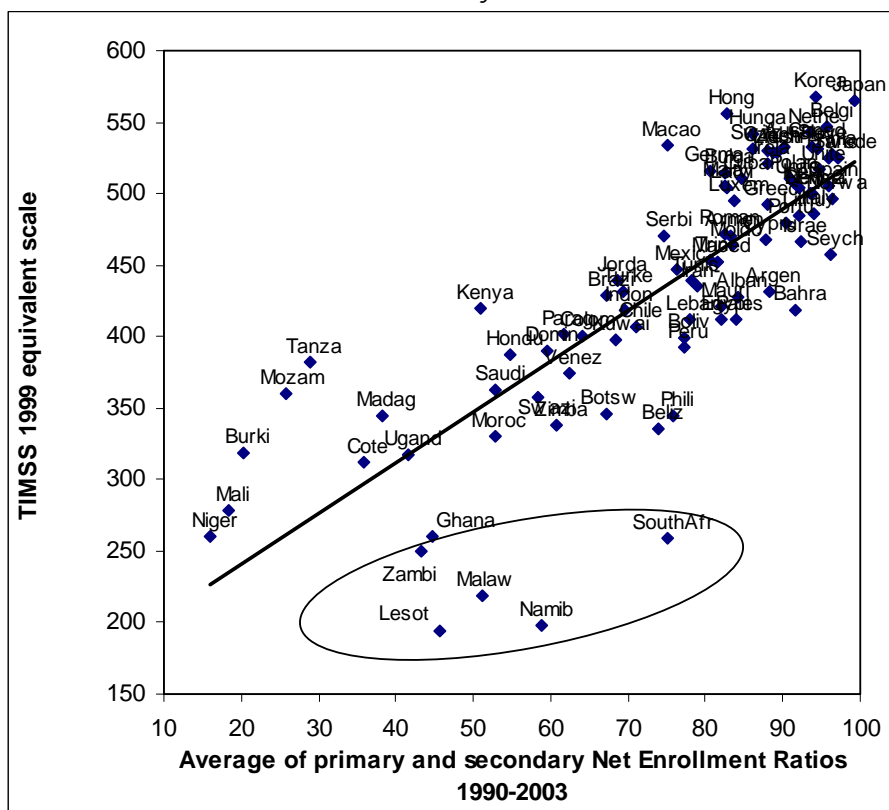


Figura 3. Correlación entre resultados de aprendizaje y ratios de matriculación, primaria y secundaria juntas



Fuentes: Calculado por los autores a partir de las fuentes citadas

Teniendo en cuenta todas estas otras evaluaciones, los resultados están presentados en la *figura 3*. Esta figura coge el promedio de los ratios de matriculación neta en Primaria y Secundaria, durante los años 90 y principios de 2000, como el índice de acceso, y utiliza una escala equivalente a TIMSS 1999 en el eje vertical que tiene en cuenta todas las pruebas internacionales hechas desde 1990 y a las cuales teníamos acceso.⁹

Parece que la asociación general entre acceso y rendimiento de aprendizaje se mantiene. De hecho, esta relación es algo más fuerte si tenemos en cuenta toda la educación pre-terciaria junta que si consideramos solo la Educación Secundaria. Sudáfrica está confirmada otra vez como una excepción (de hecho Sudáfrica y Namibia son las excepciones más grandes-lo cual probablemente no es una coincidencia, dado que son los dos países *apartheid*). Sin embargo, curiosamente esta vez podemos observar que hay un patrón regional. Los países en el Sur de África en general, formaran o no parte del

⁹ Para una descripción de como se construyó esta escala contacta lcrouch@rti.org.

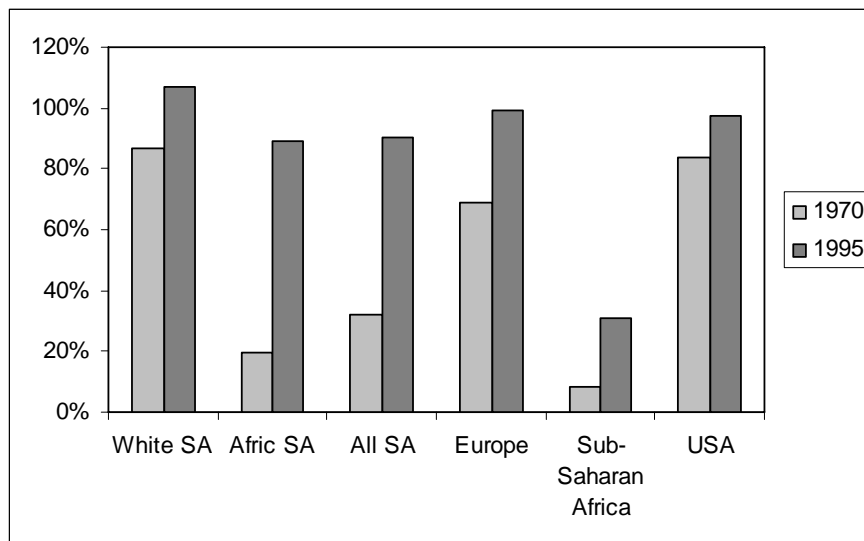
sistema *apartheid*, parecen tener un enfoque no equilibrado, donde el acceso no se compagina muy bien con el rendimiento en el aprendizaje. El hecho de que estos países han sido evaluados mayoritariamente a través del SACMEQ, y todos están debajo de la tendencia principal, puede generar esta sospecha. Tomamos muchas molestias para asegurar que este no es el producto de un proceso de comparación imperfecto a través de las pruebas, mirando cuidadosamente a otras pruebas en común entre los países, tal como TIMSS, PASEC, MLA, y IEALS, y pensamos que los datos reflejan bastante bien, por lo menos de una manera general (bastante para denotar tendencias generales), cuanto aprendizaje está ocurriendo en estos países. Además, nótese que Kenya, Mozambique, y Tanzania están evaluados solo con SACMEQ y, sin embargo, están encima de la línea.

Finalmente, parece interesante que hay menos excepciones encima de la línea, y no hay regiones enteras que son excepciones. En ese sentido, uno podría concluir que algunos países cometen el error de favorecer demasiado el acceso en perjuicio del aprendizaje, pero ninguno actúa en sentido contrario favoreciendo el aprendizaje en perjuicio del acceso; en algún sentido, el populismo parece más común, y más peligroso, empíricamente, que el elitismo - aunque Tasmania y Mozambique parecen cerca de estar en el lado elitista.

3. LA MASIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN SUDÁFRICA

El modelo de desarrollo del acceso masivo a la Educación Secundaria ha seguido un patrón de dos mundos. Para los blancos, el desarrollo del acceso masivo siguió un patrón más rápido que el de Europa. Europa en general fue más lento que EE.UU. y la Unión Soviética en desarrollar el acceso masivo a la Educación Secundaria. El perfil de acceso en Sudáfrica para blancos estaba en más o menos el mismo nivel que el de EE.UU. en 1970, y EE.UU. era uno de los primeros y más rápidos en desarrollar la Educación Secundaria para las masas. (Un punto de comparación útil aparece en Goldin, 2001. Para un análisis histórico breve y útil de las tendencias principales en la expansión de la Educación Secundaria en el mundo, ver World Bank (2005), especialmente el capítulo 1.) Para la población africana lo mismo es verdad. Mientras las poblaciones en las partes del mundo en desarrollo han expandido la Educación Secundaria a niveles mucho más altos de lo que es típico de los países desarrollados en fases similares de desarrollo, esto también es verdad, pero aún más, para la población africana dentro de Sudáfrica. Como muestra la *figura 4*, la Educación Secundaria cambió de ser algo muy restringido a ser un sistema de acceso masivo para la población africana de Sudáfrica dentro de un periodo de 25 años como mucho, y fue, ya en 1995, casi un 200 % más alto que para el resto del África Sub-sahariana. Pero como se observa en la *figura 4*, la calidad de esa educación fue mucho más baja de la que aportaron países muchos más pobres en África.

Figura 4. Comparaciones de la expansión del acceso a la educación secundaria: ratios de matriculaciones brutas en la educación secundaria



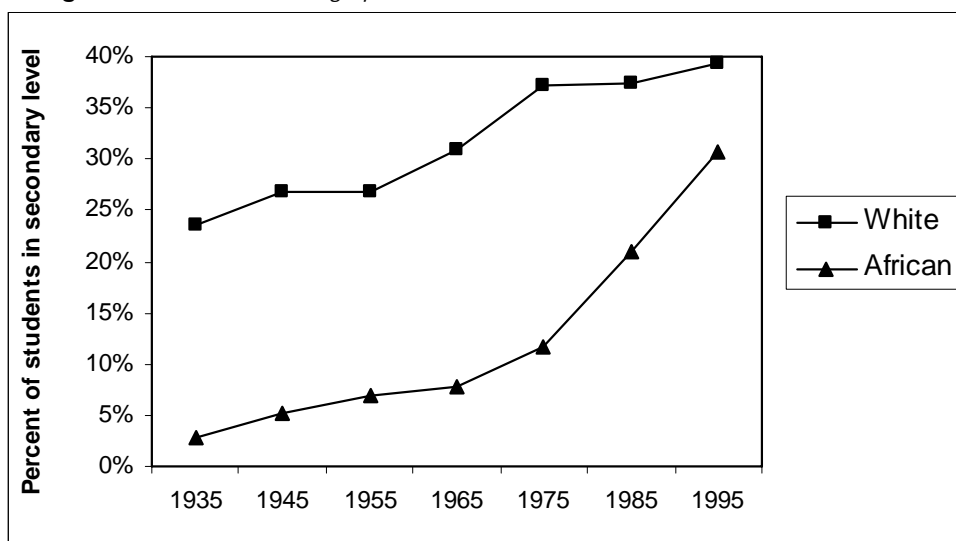
Fuentes: Para 1970 SA, Malherbe (1977), extraído de datos en p. 720. Para 1995 SA, basado en datos de matriculación de la base de datos SANEX y datos sobre la población de la edad apropiada sacados de extrapolaciones de los censos de población de 1996 y 2001. Para 1970 y 1995 para otras regiones, la base de datos online de UNESCO¹⁰

Este proceso histórico de larga duración en Sudáfrica muestra que, naturalmente, los blancos accedieron a la Educación Secundaria masiva bastante pronto, pero que el segmento africano de la población les alcanzó muy rápidamente. Esto está bien documentado en Louw, van der Berg y Yu (2006). Desafortunadamente, no existen ratios de matriculaciones brutas para un período de tiempo histórico muy largo. Un sustituto para esto es la proporción de matriculación total pre-terciaria a nivel de Secundaria, definida en este caso como los grados 8 a 12 en un sistema de 12 grados. En un sistema de 12 grados, el máximo teórico para la proporción matriculada en el segmento de 8 a 12 es del 40 %, o algo más bajo (dado que hay muertes, y que la población de edad escolar crecía durante la mayoría de este período, y entonces los primeros grados tenderán a tener una matriculación más alta). Quizás un 30 % sería un nivel aceptable para la "masificación". Naturalmente, este sustituto funciona bien si la Educación Primaria en sí es de acceso masivo, y lo ha sido desde 1990 para toda la población de Sudáfrica. Se muestran estos datos en la figura 5. Esta figura muestra que la población blanca había llegado a la "masificación" al principio de los años 60, y la población africana la alcanzó 30 años más tarde. También muestra que, como se ha mencionado anteriormente, la población blanca en Sudáfrica había alcanzado un acceso casi masivo tan pronto como el año 1935. La parte más interesante de esta gráfica es, quizás, observar que la

¹⁰ Disponible en <http://www.uis.unesco.org/en/stats/centre.htm>, fecha de acceso el 27 de Agosto de 2006.

diferencia entre la población blanca y la africana era de 20 puntos porcentuales, y que en realidad creció hasta 1975 (a 25 puntos porcentuales) y después bajó 20 puntos porcentuales en solo 20 años, hasta el punto que en 1995 la diferencia fue de solo 8 puntos. Este incremento realmente no tiene precedente internacionalmente. Utilizando la base de datos de UNESCO, calculamos que ningún país en el mundo expandió su acceso a la Educación Secundaria más rápido de lo que lo hizo la población africana en Sudáfrica durante el periodo de 1970 a 1995. (El promedio de todos los países para los cuales encontramos datos para 1970 y 1995 era una expansión de 27 puntos porcentuales en la ratio de matriculación bruta al nivel de Secundaria). Entonces, la expansión en Sudáfrica fue realmente masiva.¹¹

Figura 5. Tendencias a largo plazo en acceso a la Educación Secundaria, Sudáfrica



Fuentes: Desde 1935 a 1973, Malherbe (1977, p. 714); 1975 se extrapola linealmente de los datos de Malherbe 1963 a 1973; 1995 se estima por los autores de los datos de matriculación de los datos de SANEX (el sistema EMIS en Sudáfrica en ese momento) de 1995 y los censos de población de 1996 y 2001. 1985 es interpolado de ajustes cuadráticos de los datos desde 1935 a 1995 (R^2 era 0.94 y 0.98 para blancos y africano respectivamente).

La calidad, sin embargo, es otro asunto. Nosotros ya hemos visto en la sección 2 como los números de rendimiento en aprendizaje en Sudáfrica son más bajos que los de otros países más pobres en África, basados en comparaciones internacionales. Pero dentro de Sudáfrica, para bien o para mal, el tan importante barómetro de calidad es el llamado "tasa de aprobado para la matriculación", o la tasa de aprobado en el Senior Certificate Examination, el

¹¹ Base de datos de UNESCO para datos históricos ubicada en <http://www.uis.unesco.org/en/stats/statistics/indicators/indic0.htm>. fecha de acceso el 25 de Agosto de 2006.

cual es un certificado de final de escolaridad para los que aprueban un conjunto de exámenes al final del 12º grado. Lo interesante de este barómetro es que para todo el proceso de masificación de la Educación Secundaria, al principio con la población blanca y ahora con la población africana, ha habido una denuncia constante de que los estándares estaban bajando. Los debates más recientes suelen echar la culpa al nuevo gobierno democrático por bajar los estándares necesarios para aprobar (ver Reddy, 2006, para un resumen de algunos de estos debates). Así, por ejemplo, las puntuaciones en clase de los alumnos cuentan para la tasa de aprobados; los alumnos que hacen los exámenes en un idioma que no sea el suyo automáticamente reciben algunos puntos más, etc. También es conocido que los colegios, bajo presión para mejorar las notas, han retenido a alumnos, creando atascos de repetidores en los grados anteriores al 12º. Lo que no es tan conocido es cuando empezaron estas tácticas, y hasta que punto tácticas y presiones parecidas estaban presentes en, y resultaron de, la masificación del acceso para la población blanca durante el segundo tercio del siglo XX. Por ejemplo, durante un periodo de gran incremento en el acceso masivo en el sistema blanco, las proporciones de los alumnos estudiando matemáticas, en lugar de nuevas asignaturas diseñadas para el sistema masivo, cambió como muestra la *tabla 2*. El sistema del examen de "matriculación" también sirve como filtro hacia las universidades (el aspecto "exención"), e incluso este aspecto fue suavizado. De una manera parecida, en 1971 se introdujo un cambio donde un alumno podría obtener una "exención" sin haber aprobado las matemáticas (Malherbe 1977, p. 448). De modo parecido, la táctica de utilizar notas del colegio para combinar con las del examen externo en decidir si un alumno "aprobaba" fue instituida tan pronto como 1922 (Malherbe, 1977: 245). Malherbe nota con humor que mientras las notas pobres de muchos alumnos en el examen externo fueran ayudadas por las notas escolares, nunca habían casos donde las buenas notas externas de un alumno se bajarán hasta un fracaso debido a notas pobres en el colegio (p. 246). Este tipo de táctica llevó a un incremento de hasta un 20 % en la tasa de aprobados. Ciertamente, hubo algún retroceso ocasional, y en varios momentos existieron intentos de reestablecer los estándares más exigentes, pero en general la tendencia parece haber sido hacia un descenso significativo en los estándares para el sistema blanco durante su periodo de expansión masiva.

Tabla 2. *Proporciones de alumnos estudiando asignaturas para exámenes de matriculación y senior certificate*

	1924	1930	1946
Mathematics	100%	87%	65%
Commercial subjects	1%	1%	52%

Fuente: Malherbe (1977, p. 249).

Fedderke, de Kadt, y Luiz (2000), en una contribución valiosa, documentan que durante todo el siglo XX, la proporción de alumnos blancos estudiando matemáticas como una asignatura evaluable declinó *progresivamente* del 100 % a principios del siglo XX, a alrededor del 40 % en los años 90, y que esto fue mayormente responsable de un progresivo, pero algo artificial, incremento en las tasas de aprobado para los blancos durante todo el siglo XX. (Muestran que si se aísla la tendencia de reducir la proporción

de alumnos estudiando matemáticas, la tasa de aprobados para los blancos fue constante durante el siglo XX). A la vez la tasa de aprobados para africanos fue constante (desde que empezaron a tomar medidas independientes a mediados de los años 50), pero la proporción de africanos que estudiaban matemáticas realmente subió durante la segunda mitad del siglo XX (pero bajó al final de los años 80).

Entonces, la tendencia en Sudáfrica de enfatizar el acceso masivo de una manera muy comprensiva cuando se trata de calidad no es nada nueva, y no se puede atribuir al nuevo gobierno democrático; es en realidad una tradición venerable y muy arraigada. Se ha asociado la masificación con cambios en lo que se espera de los alumnos, primero con los blancos, durante todo el siglo XX, y ahora (y probablemente en menor grado, dadas las presiones de la globalización) con toda la población (y mayoría africana por definición). Esto probablemente explica, al menos en gran medida, el hecho de que Sudáfrica es una excepción tan significativa cuando el acceso se compara con los resultados en el aprendizaje, como se explicó en la sección 2.

4. LAS INTERVENCIONES DISEÑADAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, CENTRÁNDOSE EN LA CALIDAD

Como ya se ha descrito, Sudáfrica tiene resultados pobres en las comparaciones internacionales de evaluaciones de aprendizaje al nivel de Secundaria o casi-secundaria. Este país tiene, sin embargo, muy altos niveles de acceso a la Educación Secundaria. De hecho, es difícil creer que podrían ser, o deberían ser, más altos. A la vez (aunque no se ha hablado de esto), el acceso al nivel terciario (en parte porque la calidad de la Educación Secundaria es baja) es probablemente demasiado bajo para sostener una economía globalizada. Las evaluaciones internas del rendimiento en el aprendizaje también producen constantes preocupaciones. Se ha demostrado que una tendencia de ser permisivo en el cumplimiento de los estándares de aprendizaje al nivel de Secundaria no es nada nuevo. Es un fenómeno con mucha inercia histórica. Parece lógico preguntarse, entonces, como se puede cambiar estas tendencias y lo que el nuevo gobierno democrático ha intentado, y está intentando, hacer para dar la vuelta a la situación.

Antes de 1995, existían Departamentos de Educación que estaban determinados racialmente con sus diferentes exámenes de graduación (Senior Certificate Examinations). En 1996 el establecimiento de un Departamento Nacional y nueve provinciales (con una descentralización geográfica en lugar de racial) llevó a exámenes de graduación provinciales (Senior Certificate Examinations). Esto cambió profundamente la calidad o exigencia cognitiva de los exámenes llevados a cabo por los alumnos africanos en el grado 12, y produjo un descenso importante en los números de aprobados desde 279.000 en 1996 hasta 249.000 en 1999. Más significativo es el descenso en el número de aprobados con los indicadores de calidad de "aprobado de exención" y

matemáticas y ciencias de alto nivel¹². Lo más preocupante fue que el número de alumnos que aprobaron matemáticas de alto nivel bajó en 10.000, desde 29.000 hasta 19.000.

En el periodo inmediatamente posterior al apartheid (1996 a 1999), se pusieron en marcha varias estrategias para mejorar la calidad de la Educación Secundaria en Sudáfrica. La primera fue la Cultura de Aprendizaje, Enseñanza y Servicio (COLTS), la cual intentó tratar el tema de la erosión del tiempo y la interrupción en la enseñanza y el aprendizaje que había llegado a formar parte de la cultura escolar al final de los años 80 y principios de los 90, durante el periodo de la lucha contra el apartheid. Esto fue un comienzo necesario para la campaña de calidad, dada la participación de las escuelas secundarias en la lucha de liberación, durante la cual eslóganes tales como "liberación antes de educación" eran frecuentes. Sin embargo, los departamentos provinciales de educación de reciente implantación no tenían el profesorado o los recursos para impulsar esa campaña.

En 2001 el nuevo Ministro de Educación empezó una nueva campaña para tratar el tema de las altas tasas de fracaso en las escuelas. Esta campaña tenía dos aspectos: establecer objetivos nacionales para tasas de aprobado, por un lado; y mejorar la gestión del tiempo y la enseñanza y aprendizaje en las escuelas de bajo rendimiento, o sea, escuelas con menos del 20 % de aprobados.

También en este momento (2001) hubo un primer intento de mejorar el acceso de los africanos a las asignaturas de calidad en la enseñanza Secundaria. Esto era la Estrategia de la Educación en Matemáticas Ciencias y Tecnología aprobado por el Consejo, la cual pretendió incrementar las tasas de participación y éxito en estas asignaturas clave. Una parte central de esta Estrategia fue la selección de 102 colegios para impulsar los objetivos de la Estrategia.

En 2003 ya había signos de que esta campaña más directa estaba teniendo resultados y había una mejora en la eficacia de la Escuela Secundaria. Se aprobaron más alumnos, las tasas de aprobados estaban subiendo, y el número de colegios con tasas de aprobados por debajo del 20 % estaba en descenso. Sin embargo, también había un descenso constante en el acceso al examen, con menos alumnos en el grado 12 en 2003 que en 2000. La reacción de los departamentos provinciales de educación a la presión nacional para mejorar la tasa de aprobados fue la de desanimar a los alumnos a presentarse al examen, y en parte reteniéndolos.

También habían señales de que la *calidad* de los aprobados podría estar en descenso o no creciendo. La primera señal fue la reducción en la proporción que aprobaron las asignaturas de alto nivel, específicamente matemáticas y

¹² La exención se refiere a un tipo de aprobado específico que está reconocido para la admisión en la Universidad. Se ofrece todas las asignaturas a dos niveles muy distintos: alto nivel y nivel estándar.

ciencias (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Más impactante, hubo preocupaciones expresadas por académicos y profesores acerca de que la exigencia cognitiva de los exámenes estaba bajando. Esta preocupación alcanzó un nivel alto en 2003 con la subida de los resultados en todos los indicadores.

Tabla 3. Cambios de rendimiento en el Certificate Examination

Año	Total candidatos presentados	Total candidatos aprobados	Porcentaje tasa aprobados	Total aprobados con exención	Porcentaje aprobados con exención	Mates Nivel Alto	Mates Nivel Estánd.	Ciencias Nivel Alto	Ciencias Nivel Estánd.
1995	531453	283742	53%	78821	15%	10%	19%	12%	10%
1996	518225	279487	54%	80015	15%	8%	21%	9%	11%
1997	555267	264795	48%	69007	12%	7%	25%	10%	13%
1998	552862	272488	49%	69856	13%	7%	25%	10%	16%
1999	511474	249831	49%	63725	12%	8%	29%	10%	18%
2000	489941	283294	58%	68626	14%	7%	28%	8%	19%
2001	449371	277206	62%	67707	15%	7%	26%	9%	16%
2002	443821	305774	69%	75048	17%	7%	31%	8%	19%
2003	440267	322492	73%	82010	19%	7%	31%	8%	19%
2004	467985	330717	71%	85117	18%	7%	33%	8%	22%
2005	508363	347184	68%	86531	17%	8%	32%	9%	21%

Fuente: Departamento de Educación, Sudáfrica

Umalusi, el Consejo que garantiza la calidad en los colegios secundarios, puso estas preocupaciones a prueba en un proyecto de investigación que examinó los números de aprobados del grado alto y estándar y la calidad de exámenes claves durante un periodo de 10 años (ver Umalusi, 2004). Este informe mostró que las exigencias de los exámenes seleccionados realmente habían bajado. Como consecuencia se dieron instrucciones a los examinadores con el fin de mejorar la exigencia cognitiva de los exámenes en 2004 y años sucesivos. Como se puede ver la disyuntiva entre la exigencia cognitiva (o calidad, o “estándares”) y el acceso siguió existiendo durante el periodo post-*apartheid*, con debates y tensiones paralelos a los que ocurrieron dentro del sistema mayoritariamente blanco durante mediados del siglo XX.

Desde 2004 ha habido tres nuevas iniciativas con el propósito de mejorar la calidad de la Educación Secundaria en Sudáfrica. La primera es la introducción de un nuevo currículo desde 2006 que eleva las exigencias cognitivas de las asignaturas. El nuevo currículo será introducido en los grados 10, 11 y 12 en 2006, 2007 y 2008, respectivamente. Las 29 asignaturas que componen el National Curriculum Statement, son versiones actualizadas y

ampliadas de asignaturas que actualmente se ofrece en las escuelas sudafricanas y se ofrecerán en solo un nivel. En el pasado se ofrecieron las asignaturas en dos niveles: nivel alto y nivel estándar. Esto significaba que los alumnos podían aprobar el grado 12 con currículo diferenciado. La mayoría de los alumnos africanos estaban matriculados en el nivel estándar. En el nuevo currículo, se ofrecerán todas las asignaturas en el nivel alto, lo cual quiere decir que muchos más alumnos que en el pasado estudiarán un currículo con una exigencia cognitiva más alta.

La segunda iniciativa es la Estrategia Nacional de Éxito del Alumno (National Learner Attainment Strategy) que requiere que todas las provincias desarrollen actuaciones para apoyar mayores tasas de aprobados en escuelas de bajo rendimiento donde hay una mayoría de africanos. Estas actuaciones incluyen el establecimiento de pautas, exámenes comunes en los grados 10, 11 y 12, clases adicionales y formación para profesores.

La tercera es la expansión y mayor enfoque del Proyecto Dinaledi, un proyecto que pretendía mejorar el rendimiento de los alumnos africanos en matemáticas y ciencias.¹³ El número de escuelas Dinaledi se fue incrementado a 400 en 2006. Aunque se apuntaron algunos éxitos en Dinaledi Fase 1, no había un proceso sistemático de seleccionar las escuelas, ni aporte de apoyo, ni de establecer objetivos, ni monitorización ni evaluación. En la segunda fase, en lugar de ser elegidas, las escuelas ahora deben estar cualificadas a través de indicadores de su potencial para producir graduados africanos del nivel alto. Además, el Departamento de Educación ha preparado un paquete sistemático de apoyo, incentivos para la formación de los profesores e incentivos para mayores números de aprobados en matemáticas y ciencias en los niveles altos de rendimiento. También ha establecido objetivos para todos los colegios Dinaledi de doblar sus resultados antes de 2008.

Como Sudáfrica reconoce cada vez más que ha favorecido el acceso más que el desarrollo cognitivo en el pasado, y que esta tendencia está extendida en todo el sistema, está intentando reajustar este desequilibrio, especialmente a favor de la mayoría africana. Es probable que continúen las tensiones, pero la tarea ha comenzado.

Referencias

- Bolívar, Antonio (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2). Available at: <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.htm>
- Carnoy, Martin (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2). Available at: <http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art1.htm>

¹³ Se puede encontrar una descripción del Proyecto Dinaledi en: <http://www.education.gov.za/bulletinonline/page21.htm#dinaledi>, último acceso el 27 de agosto de 2006.

- Duraisamy, P., Estelle James, Julia Lanze, and Jee-Peng Tan (1997). *Is there a quantity-quality tradeoff as enrollments increase?* Policy Research Working Paper 1768. The World Bank Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division and Human Development Department, Education Division.
- Fedderke, J.W., and Luiz, J. (2002). Production of Educational Output: time series evidence from socio-economically heterogenous populations - the case of South Africa 1927-93. *Economic Development and Cultural Change*, 51 (1), 161-187.
- Fedderke, J.W., De Kadt, R.H.J., and Luiz, J. (2000). Uneducating South Africa: the failure to address the need for human capital - a 1910-93 legacy. *International Review of Education*, 46 (3-4), 257-281.
- Goldin, Claudia (2001). The Human-Capital Century and American Leadership: Virtues of the Past. *Journal of Economic History*, 61 (2), 263-292.
- Louw, M. S. van der Berg, and D. Yu (2006). *Educational attainment and intergenerational social mobility in South Africa*. Department of Economics. University of Stellenbosch.
- Malherbe, Ernest (1977). *Education in South Africa. Volume II: 1923-75*. Cape Town: Juta Publishers.
- Reddy, Vijay (2006). *Marking Matric: Colloquium Proceedings*. Pretoria: Human Sciences Research Council.
- Umalusi (2004). Investigation Into The Senior Certificate Examination. Summary Report On The Evaluation Of The Senior Certificate Examination. Pretoria. Available at <http://www.umalusi.org.za/ur/research/SC%20Research%20Summary.pdf#search=%22umalusi%20senior%20certificate%20examination%22> (accessed on 29 August 2006).
- UNESCO (2004). *Education for All Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative*. Paris: UNESCO Publishing.
- World Bank (2005). *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

NOTAS BIOGRÁFICAS

LUIS CROUCH es un Senior Economist y Vicepresidente de Investigación en el RTI (*Research Triangle Institute*) durante 20 años y, recientemente, a vuelto al RTI después de trabajar dos años en el Banco Mundial. Sus áreas de especialización incluyen: financiación del sector educativo, datos sobre educación, políticas de reforma y economía política. Su actual foco de interés es el sector educativo, aunque tiene experiencia en los análisis políticos de la demografía y agricultura. Ha trabajado en todas las dimensiones de la política de análisis, investigación e implementación, desde los trabajos de encuestas cuantitativas a los análisis cualitativos. Ha sido, igualmente, un asesor clave en el Gobierno de Sudáfrica en financiación de la educación y en otros aspectos durante la transición del apartheid. Tiene experiencia en todas las áreas en más de 25 países en desarrollo, especialmente en Latinoamérica, Sudáfrica y Sudeste de Asia

PENELOPE VINJEVOLD ha trabajado como profesora, formadora de formadores y en el gobierno oficial. Enseña a alumnos de dieciséis años en escuelas de Johannesburgo, Mafeking and Soweto. Después ha llegado a ser la General Manager de Evaluaciones e Investigación en el Joint Education Trust. En 2005 se incorporó al Departamento Nacional de Educación como Directora General suplente: Formación y Educación Posterior. Está interesado en el currículum en educación superior, incluyendo formación del profesorado y libros de texto, educación profesional en los Colleges, matemáticas y ciencias y e-learning.