



S  
O  
C  
I  
E  
D  
A  
D  
E  
S  
P  
A  
Ñ  
O  
L  
A  
D  
E  
P  
E  
D  
A  
G  
O  
G  
Í  
A

# BORDÓN

## Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO / SPECIAL ISSUE

Educación supranacional / *Supranational Education*

Javier Valle  
(editor invitado / *guest editor*)



**B**  
2015 ENERO-MARZO  
VOLUMEN 67 • N.º 1  
MADRID (ESPAÑA)

ISSN: 0210-5934  
e-ISSN: 2340-6577

# BORDÓN

## Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO / *SPECIAL ISSUE*

Educación supranacional / *Supranational Education*

Javier Valle  
(editor invitado / *guest editor*)



Volumen 67  
Número, 1  
2015

**SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA**

#### Tasa de rechazo de artículos:

Año 2011: 70%.  
Año 2012: 68%.

Año 2013: 72%.  
Año 2014: 61%.

Compromiso editorial en la comunicación del resultado de la revisión de artículos: 2-3 meses.

#### Indexación de Bordón

La revista *Bordón* (según se indica en DICE-CINDOC): clasificada el grupo de impacto internacional INT2 del ERIH - European Reference Index for the Humanities de la European Science Foundation, en el grupo A de la ANEP y cumple el 100% de criterios LATINDEX (33/33). Aparece en CIRC-DIALNET (categoría A), INRECS (1º cuartil), MIAR (1º cuartil) y RESH (17/18 criterios CNEAI; 21/22 criterios ANECA). Sello de calidad de la FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología). Indexada también en EBSCO, ProQuest (International Bibliography of the Social Sciences - IBSS y Periodicals Index Online - PIO), OEI, CSIC-CINDOC, IRESIE, CARHUS, 360º, DULCINEA. *Bordón. Revista de Pedagogía* es una revista colaboradora del Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

La Sociedad Española de Pedagogía (SEP), editora de *Bordón*, es miembro fundador de la European Educational Research Association (EERA) y de la World Education Research Association (WERA). Los miembros de la SEP adquieren automáticamente los beneficios de pertenencia a la EERA y a la WERA.



#### Redacción

Toda la correspondencia general sobre la revista, y especialmente la referida a las relaciones de los colaboradores sobre originales, deberá dirigirse a:

Sociedad Española de Pedagogía  
C/ Albasanz, 26-28 - Despacho 3C1. 28037 Madrid.  
Tel.: 91 561 48 39.

#### Suscripciones

Toda la correspondencia sobre suscripciones y distribución debe remitirse a:

*Bordón*. Sociedad Española de Pedagogía  
C/ Albasanz, 26-28 - Despacho 3C1. 28037 Madrid.  
Tel.: 91 561 48 39.

**Precios de suscripción institucional:** España: 70 euros; extranjero: 90 euros. Número suelto: 20 euros.

#### Periodicidad

*Bordón* es una publicación trimestral que se edita en los trimestres enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre.

© Sociedad Española de Pedagogía

C/ Albasanz, 26-28 - Despacho 3C1. 28037 Madrid

Correo electrónico: [sep@csic.es](mailto:sep@csic.es)

Internet: [www.sepedagogia.es](http://www.sepedagogia.es)

**Patrocinios institucionales:** Si una institución desea colaborar económicamente con la edición de un número de *Bordón* y figurar como patrocinador, póngase en contacto con la Secretaría de la Sociedad Española de Pedagogía.

**Impresión:** Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Depósito legal: M. 519-1958

ISSN: 0210-5934

e-ISSN: 2340-6577

*Bordón* es una revista de orientación pedagógica que publica la **Sociedad Española de Pedagogía**. Se distribuye entre los miembros de la Sociedad, pero puede también realizarse la suscripción y compra de ejemplares directamente.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD**

### **EDITOR JEFE/DIRECTOR / EDITOR-IN-CHIEF**

Arturo Galán. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

### **EDITORES ASOCIADOS / ASSOCIATE EDITORS**

Ángeles Blanco Blanco. Universidad Complutense de Madrid

Inmaculada Egido Gálvez. Universidad Complutense de Madrid

Swapna Kumar. University of Florida

Elida V. Laski. Boston College

Asunción Manzanares Moya. Universidad de Castilla-La Mancha

### **EDITOR DE RECENSIONES / BOOK REVIEW EDITOR**

Francisco Esteban Bara. Universidad de Barcelona

### **CONSEJO EDITORIAL / EDITORIAL ADVISORY BOARD**

Francisco Aliaga. Universidad de Valencia

Rosa Bruno-Jofre. Queen's University (Ontario, Canadá)

Randall Curren. University of Rochester (Nueva York, EE UU)

Charles Glenn. Boston University (EE UU)

Enrico Gori. Università degli Studi di Udine (Italia)

Lars Loevlie. Universidad de Oslo (Noruega)

Ramón Pérez Juste. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Paul Standish. Institute of Education. University of London (Reino Unido)

### **CONSEJO TÉCNICO DE TRADUCCIÓN / TRANSLATION TECHNICAL BOARD**

Alicia García Fernández

Jessica Hernández de Pablos

José Luis Romero

Elena Piñana

## **SECRETARIA ADMINISTRATIVA / ADMINISTRATIVE SECRETARY**

Valeria Aragone

## **SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA**

José Luis Gaviria Soto. Presidente

Arturo de la Orden Hoz. Presidente Honorífico

Luis Lizasoain Hernández. Vicepresidente primero

Gonzalo Jover Olmeda. Vicepresidente segundo

Joaquín A. Paredes Labra. Secretario general

María Jesús Mohedano Fuentes. Vicesecretaria

David Reyero García. Tesorero

Elea Giménez Toledo. Vocal por el CCHS (CSIC)

Arturo Galán González. Vocal como Editor Jefe  
de *Bordón. Revista de Pedagogía*

## COMITÉ CIENTÍFICO / SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

- Víctor Álvarez Rojo. Universidad de Sevilla  
Juan Ansión. Pontificia Universidad Católica del Perú  
Javier Argos González. Universidad de Cantabria  
Alfredo J. Artiles. Arizona State University  
Ángela E. Arzubiaga Scheuch. Arizona State University  
Pilar Aznar Minguet. Universidad de Valencia  
Eduardo Backhoff. Universidad Autónoma Baja California  
María Remedios Belando Montoro. Universidad Complutense de Madrid  
Jesús Beltrán Llera. Universidad Complutense de Madrid  
Antonio Bernal Guerrero. Universidad de Sevilla  
Leonor Buendía Eisman. Universidad de Granada  
Flor A. Cabrera Rodríguez. Universidad de Barcelona  
Isabel Cantón Mayo. Universidad de León  
Julio Carabaña Morales. Universidad Complutense de Madrid  
Rafael Carballo Santaolalla. Universidad Complutense de Madrid  
María Carretero Rodríguez. Universidad Autónoma de Madrid  
María Castro Morera. Universidad Complutense de Madrid  
Antoni Colom Cañellas. Universidad de las Islas Baleares  
Ricardo Cuenca. Sociedad de Investigación Educativa Peruana  
Santiago Cueto. Sociedad de Investigación Educativa Peruana  
Mº José Díaz-Aguado Jalón. Universidad Complutense de Madrid  
Dimiter Dimitrov. George Mason University  
Juan Escámez Sánchez. Universidad de Valencia  
Araceli Estebaranz García. Universidad de Sevilla  
Mº José Fernández Díaz. Universidad Complutense de Madrid  
Mariló Fernández Pérez. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Joaquín Gairín Sallant. Universidad Autónoma de Barcelona  
María García Amilburu. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Lorenzo García Aretio. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Joaquín García Carrasco. Universidad de Salamanca  
Eduardo García Jiménez. Universidad de Sevilla  
Narciso García Nieto. Universidad Complutense de Madrid  
José Manuel García Ramos. Universidad Complutense de Madrid  
María José García Ruiz. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Jesús Nicasio García Sánchez. Universidad de León  
Belen García Torres. Universidad Complutense de Madrid  
Bernardo Gargallo López. Universidad de Valencia  
Samuel Gento Palacios. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Petronilha B. Gonçalves e Silva. Asociación Brasileña de Investigación Educativa  
Mº Ángeles González Galán. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Ángel-Pío González Soto. Universidad Rovira i Virgili  
Begoña Gros Salvat. UOC  
Fuensanta Hernández Pina. Universidad de Murcia  
Alfredo Jiménez Eguizábal. Universidad de Burgos  
Carmen Jiménez Fernández. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Jesús M. Jornet Meliá. Universidad de Valencia  
Ángel de Juanas Oliva. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Luis Lizasoán Hernández. Universidad del País Vasco  
Manuel Lorenzo Delgado. Universidad de Granada  
Félix López Sánchez. Universidad de Salamanca  
Joan Mallart i Navarra. Universidad de Barcelona  
Carlos Marcelo García. Universidad de Sevilla  
Miquel Martínez Martín. Universidad de Barcelona  
Óscar Maureira. Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez. Chile  
Mario de Miguel Díaz. Universidad de Oviedo  
Ramón Mínguez Vallejos. Universidad de Murcia  
Isabel Muñoz San Roque. Universidad Pontificia Comillas  
Mº Ángeles Murga Menoyo. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Marisa Musaio. Università Cattolica del Sacro Cuore  
Concepción Naval Durán. Universidad de Navarra  
María José Navarro García. Universidad de Castilla-La Mancha  
María del Carmen Palmero Cámara. Universidad de Burgos  
Ascensión Palomares Ruiz. Universidad de Castilla-La Mancha  
María Jesús Perales. Universidad de Valencia  
Cruz Pérez Pérez. Universidad de Valencia  
Juan de Pablo Pons. Universidad de Sevilla  
Ángel Serafín Porto Ucha. Universidad de Santiago de Compostela  
Mº Mar del Pozo Andrés. Universidad de Alcalá  
Josep María Puig Rovira. Universidad de Barcelona  
Marta Ruiz Corbella. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
María Auxiliadora Sales Ciges. Universidad Jaume I  
Jesús M. Salinas Ibáñez. Universidad de las Islas Baleares  
Mº Carmen Sanchidrián Blanco. Universidad de Málaga  
Juana María Sancho Gil. Universidad de Barcelona  
Mº Luisa Sevillano García. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
Luis Sobrado Fernández. Universidad de Santiago de Compostela  
Jesús Modesto Suárez Rodríguez. Universidad de Valencia  
Francisco Javier Tejedor Tejedor. Universidad de Salamanca  
José Manuel Touriñán López. Universidad de Santiago de Compostela  
Javier Tourón Figueroa. Universidad de Navarra  
Jaume Trilla Bermet. Universidad de Barcelona  
Javier M. Valle. Universidad Autónoma de Madrid  
Gonzalo Vázquez Gómez. Universidad Complutense de Madrid  
Julio Vera Vila. Universidad de Málaga  
Verónica Villarán Bedoya. Universidad Peruana Cayetano Heredia  
Antonio Viñao Frago. Universidad de Murcia  
Miguel Ángel Zabalza Beraza. Universidad de Santiago de Compostela

## **LISTADO DE REVISORES EXTERNOS DE BORDÓN DURANTE EL AÑO 2014 / EXTERNAL REFEREES DURING 2014**

Además del trabajo de revisión realizado por los miembros del comité científico de Bordón, para evaluar cada uno de los trabajos recibidos mediante el procedimiento de doble ciego, durante el año 2014 el consejo editorial ha contado con la inestimable colaboración de los siguientes investigadores:

Tania Ariza Castilla, Universidad de Granada  
Santiago Atrio, Universidad Autónoma de Madrid  
M. Teresa Bermúdez Rey, Universidad de Oviedo  
Mari Paz Bermúdez Sánchez, Universidad de Granada  
Antonio Bolívar, Universidad de Granada  
Ángela Caballero Cortés, Universidad de Málaga  
Francisco Canes Garrido, Universidad Complutense de Madrid  
Elvira Carpintero Molina, Universidad Complutense de Madrid  
Miryam Carreño, Universidad Complutense de Madrid  
Hugo Casanoba, Universidad Nacional Autónoma de México  
Fuensanta Cerezo Ramírez, Universidad de Murcia  
Mercedes Cuevas López, Universidad de Granada  
Marcos Cupani, Universidad Nacional de Córdoba  
Paulí Dávila Balsera, Universidad del País Vasco  
Alfonso Diestro Fernández, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
M<sup>a</sup> Concepción Domínguez Garrido, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Trinidad Donoso Vázquez, Universidad de Barcelona  
Gerardo Echeita Sarriónandia, Universidad Autónoma de Madrid  
Juan Manuel Fernández Soria, Universidad de Valencia  
Victoria A. Ferrer Pérez, Universidad Islas Baleares  
Javier Gil Flores, Universidad de Sevilla  
Mercedes García García, Universidad Complutense de Madrid  
Ana García-Valcarcel, Universidad de Salamanca  
Melchor Gómez García, Universidad Autónoma de Madrid  
Ángela Gómez López, Universidad de Valencia  
Coral González Barbera, Universidad Complutense de Madrid  
Francisca González Gil, Universidad de Salamanca  
Montserrat Grañeras Pastrana, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte  
Virginia Guichot Reina, Universidad de Sevilla  
Suzy Harris, University of Roehampton London  
Vicente Hernández Franco, Universidad Pontificia de Comillas  
Juan Carlos Hernández Beltrán, Universidad de Salamanca  
Miriam Ruth Hume Figueroa, Universidad Castilla-La Mancha  
Rafael Jódar Anchía, Universidad Pontificia de Comillas  
Mari Paz Lebrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
M<sup>a</sup> Teresa Llamazares Prieto, Universidad de León  
Emelina López González, Universidad de Valencia  
Esther López Martín, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Manuel Lorite, Universidad Autónoma de Madrid  
Antonio Luzón Trujillo, Universidad de Granada  
Joseph Mafokozi, Universidad Complutense de Madrid  
Jesús Manso, Universidad Antonio Nebrija

Elena Martín Monge, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Alexander Maz Machado, Universidad de Córdoba  
Antonio Medina Rivilla, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Juan Morales Lozano, Universidad de Sevilla  
Esther Morales Muñoz, Universidad Antonio de Nebrija  
Juan Manuel Moreno Olmedilla, Banco Mundial  
Juan Morón Marchena, Universidad Pablo de Olavide  
M<sup>a</sup> José Mudarra Sánchez, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Jesús Miguel Muñoz Cantero, Universidad de la Coruña  
Cristina Nunes, Universidad del Algarve  
Xavier Ordoñez Camacho, Universidad Complutense de Madrid  
Mario Pena Garrido, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Miguel A. Pereyra, Universidad de Granada  
Juan Carlos Pérez González, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Pilar Pineda Herreno, Universidad Autónoma de Barcelona  
Enric Prats, Universidad de Barcelona  
Esther Prieto Jiménez, Universidad Pablo de Olavide  
Raúl Quevedo Blasco, Universidad de Granada  
Teresa Rabazas Romero, Universidad Complutense de Madrid  
M<sup>a</sup> Teresa Ramiro, Universidad de Granada  
Francesc Raventós, Universidad de Barcelona  
Mary Risner, University of Florida  
María José Rodríguez Conde, Universidad de Salamanca  
Francisco Javier Rodríguez Díaz, Universidad de Oviedo  
María Angustias Roldán Franco, Universidad Pontificia Comillas  
Sonia Janeth Romero Martínez, Universidad a Distancia de Madrid  
Roberto Ruiz Barquín, Universidad Autónoma de Madrid  
Covadonga Ruíz de Miguel, Universidad Complutense de Madrid  
Álvaro Salinas, Universidad Católica de Chile  
Rafael Sánchez Barea, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Josefa Sánchez Casado, Universidad de Extremadura  
Encarnación Sánchez Lissen, Universidad de Sevilla  
Diego Sevilla Merino, Universidad de Granada  
Inmaculada Teva Alvarez, Universidad de Granada  
Alejandro Tiana Ferrer, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Mónica Torres Sánchez, Universidad de Granada  
Miguel Ángel Verdugo Alonso, Universidad de Salamanca



# Contenido

## NÚMERO MONOGRÁFICO / SPECIAL ISSUE: EDUCACIÓN SUPRANACIONAL / SUPRANATIONAL EDUCATION

### PRESENTACIÓN EDITORIAL / INTRODUCTION TO THE SPECIAL ISSUE

- 11 Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional  
*Educational policies in times of globalization: the supranational education*  
Javier M. Valle

### ARTÍCULOS / ARTICLES

- 25 Las políticas supranacionales de UNICEF, infancia y educación  
*The supranational policies of UNICEF, childhood and the education*  
Paulí Dávila Balsera, Luis M. Naya Garmendia y Jon Altuna Urdin
- 39 Las políticas de investigación e innovación en educación: una perspectiva supranacional  
*Research and innovation policies in education: a supranational perspective*  
Francesc Pedró
- 57 Equidad de género en las agendas supranacionales. Evidencias educativas desde una lectura comparada  
*Gender equity in supranational agendas. Educational evidence gained from comparative readings*  
María Jesús Martínez Usarralde
- 71 El liderazgo escolar como ámbito de la política educativa supranacional  
*School leadership as a field of supranational education policy*  
Inmaculada Egido
- 85 La competencia emprendedora como tendencia educativa supranacional en la Unión Europea  
*Entrepreneurial competence as a supranational educational trend in the European Union*  
Jesús Manso y Bianca Thoilliez
- 101 Towards a european supranational policy of education based on the European Dimension on Education  
*Hacia una política educativa supranacional europea basada en la Dimensión Europea de la Educación*  
Alfonso Diestro Fernández y Javier M. Valle López

- 117 Movilidad de estudiantes: microanálisis del Programa Erasmus (2009-2014).  
Estudio de caso  
*Students mobility: microanalysis of the Erasmus Programme (2009-2014). A case study*  
Joan Maria Senent Sánchez
- 135 Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OECD)  
*Global policy beyond the national. Educational reform (LOMCE) and the standardisation regime (OECD)*  
Geo Saura y Julián Luengo Navas
- 149 Education and training governance through learning outcomes: possibilities and constraints in Italy  
*Gobernanza de la educación y formación a través de los resultados de aprendizaje: posibilidades y limitaciones en Italia*  
Sara Frontini e Irene Psifidou
- 165 Pisa como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE  
*Pisa as an instrument of legitimation in LOMCE reform*  
Noelia Fernández-González
- 179 International Baccalaureate: a supranational curriculum for global citizens  
*Bachillerato Internacional: un currículo supranacional para ciudadanos globales*  
Maripé Menéndez

#### **RECENSIONES / BOOK REVIEW**

- 195 Kohan, W. O. (2013). *El maestro inventor. Simón Rodríguez*  
Alberto Sánchez Rojo
- 196 López Justicia, M. D. y Polo Sánchez, M. T. (coords.) (2014). *Trastornos del desarrollo infantil*  
Pilar Ibáñez-Cubillas
- 197 Hansen, D. (2014). *El profesor cosmopolita en un mundo global. Buscando el equilibrio entre la apertura a lo nuevo y la lealtad a lo conocido*  
Jhon Feisal Cárdenas Gómez
- 199 Gairín, J. (coord.) (2014). *Colectivos vulnerables en la Universidad. Reflexiones y propuestas para la intervención*  
José Luís Muñoz Moreno

#### **203 POLÍTICA EDITORIAL DE LA REVISTA BORDÓN**

#### **205 NORMAS PARA LA REDACCIÓN, PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE COLABORACIONES**

**PRESENTACIÓN EDITORIAL /  
*INTRODUCTION TO THE SPECIAL ISSUE***



# **LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN: LA EDUCACIÓN SUPRANACIONAL**

## ***Educational policies in times of globalization: the supranational education***

**JAVIER M. VALLE**

*Universidad Autónoma de Madrid*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67101

Debemos agradecer a los miembros del Consejo de Redacción de *Bordón* que hayan elegido “la educación supranacional” como eje temático de este número monográfico. Aunque cada vez es más frecuente que desde las Ciencias de la Educación se aborden las cuestiones educativas desde ámbitos que trascienden lo meramente nacional, todavía no son muy numerosas las publicaciones al respecto, y menos aún en la literatura académica y científica de habla no inglesa. Por ello, su valentía merece el reconocimiento de todos los que creemos que se hace imprescindible en tiempos de globalización una mirada supranacional de los problemas y, especialmente, de lo que atañe a la política de la educación y a las reformas en los sistemas educativos.

Porque, efectivamente, desde nuestro punto de vista, la educación contemporánea no puede sustraerse del impacto que tienen en ella tanto la globalización como los procesos de internacionalización a que da lugar en todos los órdenes de la vida social<sup>1</sup>. El incremento de la movilidad de estudiantes y profesores, la implantación de algunas instituciones (y sus planes de estudio) que pertenecen a un determinado país en otros que están muy distantes, o la generalización de algunos principios que se extienden como “cuasiuniversales” en el discurso

pedagógico y político que atañe lo educativo, son solo ejemplos someros de ese impacto.

En la extensión de esos fenómenos han jugado un papel fundamental los Organismos Internacionales. Con independencia de algunos que surgen en el periodo de entreguerras como la Sociedad de Naciones (de escasa huella temporal), los más significativos que perviven hoy en día tienen su origen en el nuevo orden geopolítico que surge tras la II Guerra Mundial, en gran medida para buscar nuevas fórmulas de cooperación intergubernamental y de arbitraje entre las naciones. Es evidente que la mayoría de ellas no nacen con objetivos de naturaleza educativa, salvo contadas excepciones, entre las que hay que destacar la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO<sup>2</sup>) o, posteriormente, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI<sup>3</sup>). Sin embargo, tarde o temprano, todas, incluso aquellas cuyo ámbito de cooperación era inicialmente de corte más económico, como el Banco Mundial<sup>4</sup>, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD<sup>5</sup>) o la Unión Europea<sup>6</sup>, se hicieron conscientes de que cualquier modelo de cooperación internacional requería necesariamente atender cuestiones en materia educativa, dada

la estrecha relación que esta guarda con cualquier otro aspecto de las realidades de la sociedad de hoy (economía, empleo, política...). Así, las acciones de carácter educativo entraron pronto a formar parte de las agendas de estos organismos internacionales.

El papel de estas organizaciones en esa esfera de la educación puede interpretarse desde diversas categorías. Algunas de ellas son: (1) el liderazgo reflexivo, (2) el impulso de grandes proyectos de cooperación internacional en materia de educación, (3) el establecimiento de marcos de interpretación de la realidad educativa o, incluso, (4) el intento de armonizar algunos elementos o estructuras de los sistemas educativos.

(1) Por un lado, en el plano de la reflexión, los Organismos Internacionales han dado lugar a numerosos documentos, algunos muy determinantes, que han marcado tendencias educativas globales. No se trata de leyes educativas... No establecen normativas vinculantes... No es *política* en sentido estricto de la expresión... Pero constituyen, claramente, marcos reflexivos universales que permiten orientar el debate sobre las cuestiones educativas y alinear las políticas al respecto con una perspectiva universalista. Es lo que podemos considerar *política blanda*, adaptando el concepto de *softpower* (Nye, 2004) que lleva ya tiempo en la literatura anglófona. Sin intención impositiva, estos documentos marcan la tendencia a seguir y ofrecen pistas para el camino que debe recorrerse hacia unos objetivos educativos que debieran compartirse por todos los países con independencia de sus diferencias culturales, ideológicas o situación económica. Pudieran entenderse, también, como líneas estratégicas de un *poder implícito*.

En este ámbito reflexivo, a nadie se le escapa, por ejemplo, que el denominado *Informe Delors*, auspiciado por la UNESCO, puso en pie los cuatro pilares que marcaron el discurso pedagógico supranacional de principios de este siglo

XXI (Delors, 1997). Con un impacto no tan global, sino circunscrito a Europa, la Unión Europea publicaba, prácticamente al mismo tiempo, su informe *Construir Europa a través de la educación y la formación* (European Commission, 1997), ofreciendo un diagnóstico esencial sobre los retos que debieran enfrentarse en el continente para acercar a la realidad, con el apoyo de la educación, el sueño de una integración europea. Más recientemente, ha puesto en marcha toda una corriente basada en las *Competencias Clave* que se ha hecho muy presente en el discurso pedagógico contemporáneo (European Parliament and Council, 2006; Valle y Manso, 2013).

(2) Por otra parte, las entidades supranacionales han impulsado numerosos proyectos y programas de cooperación internacional que han permitido en países de todas las latitudes del mundo, especialmente aquellos con menos recursos, desarrollar acciones tales como la alfabetización de adultos, la escolarización de niños y niñas, la atención socioeducativa temprana o la movilidad de estudiantes y profesores. De todos ellos, son mundialmente conocidos el proyecto *Education for All* (UNESCO, 2000; 2014)<sup>7</sup> o el *Programa ERASMUS*<sup>8</sup> de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 1987; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2013). Pero hay otros que si bien tienen menos eco mediático, no son por ello menos importantes, como el programa de la OEI denominado *Metas Educativas 2021* (OEI, 2010)<sup>9</sup> o las estrategias de trabajo de la Unión Europea en materia de Educación y Formación que se han diseñado para el decenio 2000-2010<sup>10</sup> y 2010-2020<sup>11</sup> (Consejo de la Unión Europea, 2002; Consejo de la Unión Europea, 2009).

(3) Y también desde un amplio consenso, cuyo carácter cuasiuniversal solo puede proceder de instituciones con tan alta representatividad internacional como estas, se han diseñado instrumentos que permiten obtener una información rigurosa y fiable sobre determinados

aspectos de la educación en el mundo, estableciendo así herramientas para interpretar la realidad educativa en diferentes momentos y en diferentes lugares. La homogeneización en la recogida de datos educativos con estas herramientas presenta numerosos ejemplos. Tres muy conocidos se reflejan en publicaciones de la UNESCO, la OECD y la Unión Europea respectivamente: el *Compendio Mundial de Educación* (UNESCO, 2012), el *Education at a Glance* (OECD, 2014) y el *Key Data12* (Comisión Europea, 2012). Su aparición periódica aporta, además, la posibilidad de un seguimiento evolutivo en el tiempo de esa realidad educativa, de enorme valor para cualquier estudioso de las Ciencias de la Educación, especialmente para los dedicados al ámbito de la Educación Comparada e Internacional o al de la Política Educativa; y puede orientar, incluso, la toma de decisiones en materia de reformas en la enseñanza.

Otro de estos instrumentos de recogida de información homogénea sobre los sistemas educativos, quizás el de mayor repercusión política y mediática, por referirse al rendimiento de los alumnos de 15 años en tres aspectos determinantes de su formación (comprensión lectora, matemáticas y ciencias) es el popular programa de la OECD conocido por las siglas de su denominación inglesa, *Programme for International Student Assessment*, esto es, PISA<sup>13</sup> (OECD, 2013). El enorme alcance de su impacto puede calibrarse tanto por la numerosa divulgación periodística que recibe, como por la abultada literatura académica y científica a que da lugar y, por supuesto, por sus alusiones reiteradas en diferentes leyes de reforma educativa<sup>14</sup>. Es, a nuestro entender, una de las *soft-policies* de la educación supranacional de mayor alcance.

Otro ejemplo de esta tercera categoría en el rol de los Organismos Internacionales es el establecimiento de marcos de referencia que faciliten la comprensión de los resultados de formación de los ciudadanos, con independencia del país donde hayan obtenido el título que certifica

esos resultados. Así, desde hace ya algún tiempo, está asumido en Europa que el nivel de competencia en un idioma extranjero debe expresarse en relación con el *Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas*<sup>15</sup>, que categoriza dicha competencia en seis niveles (de A1 a C2) cuyos grados de logro están perfectamente definidos (Council of Europe, 2002); o que la cualificación de cualquier ciudadano de la Unión debiera indicarse en relación con el *Marco Común Europeo de Cualificaciones*, que establece ocho niveles diferentes de cualificación, desde la más básica hasta la más especializada (Comisión Europea, 2009).

(4) Por último, en la categoría relativa a los esfuerzos de armonización hay que destacar dos procesos de enorme significado para la educación en Europa. Uno es el denominado *Proceso de Bolonia*<sup>16</sup> y otro es la irrupción en los niveles de la enseñanza obligatoria de los sistemas educativos de los países de la Unión Europea de las denominadas *Competencias Clave*<sup>17</sup>.

Mediante el primero (Ministros Europeos de Educación, 1999)<sup>18</sup>, las instituciones de Educación Superior de casi toda Europa (hasta la fecha hay involucrados 47 países) han armonizado sus estructuras en ese nivel educativo de forma que en todas ellas las titulaciones se configuran en Grados, Másteres y Doctorado y el tiempo de dedicación a esas titulaciones por parte de los estudiantes se estima de forma homogénea mediante unas unidades del denominado *European Credit Transfer System*, lo que se conoce popularmente por "Créditos ECTS". Además, en el mismo marco del *Proceso de Bolonia*, se han adoptado otras medidas complementarias a estas tales como, por ejemplo, establecer un *Suplemento Europeo al Título* (un documento que describe el perfil competencial profesional de los egresados más allá del nombre de su titulación). Todo ello facilitará, sin duda, la movilidad de los titulados en todo el territorio europeo y potenciará, por ende, la empleabilidad de sus ciudadanos mejorando la competitividad global europea.

En relación con las *Competencias Clave* hay que señalar que desde hace más de una década (EURYDICE, 2002), la Unión Europea viene trabajando en la definición de aquellos desempeños que debieran ser los fundamentos para, en el marco de una sociedad del conocimiento, poder estar adquiriendo, constantemente y de manera autónoma, nuevos aprendizajes. Se ha llegado a establecer, incluso, un marco de referencia para esas *Competencias Clave* dentro del cual todos los sistemas educativos de los Estados Miembros de la Unión debieran estar trabajando (European Commission, 2004) que derivó, poco tiempo después, en una normativa del Parlamento y el Consejo europeos instando de manera más ejecutiva a su puesta en práctica (European Parliament and Council, 2006). Estas *Competencias Clave* representan uno de los más claros exponentes de esa política educativa supranacional en el contexto de la Unión Europea (Valle y Manso, 2013).

Al estudio —descriptivo, interpretativo y comparativo— de todas estas iniciativas que en materia de educación surgen desde las entidades supranacionales se dedica lo que hemos denominado en un principio *Política Educativa Supranacional* (Valle, 2012) y, posteriormente, *Educación Supranacional* (Valle, 2013)<sup>19</sup>. Sus diversas áreas de interés pueden sintetizarse en las cuatro que aparecen resumidas en la figura 1.

Los artículos que se presentan en este monográfico procuran abarcar esas cuatro áreas desde posiciones de análisis críticas y rigurosas. La mayoría de sus autores son consagrados comparatistas de prestigio internacional de los que algunos, incluso, son personas con consolidada trayectoria en los Organismos Internacionales de los que escriben. Otros han sido escritos por investigadores más novedes, pero que cuentan ya con una trayectoria suficiente y que avala la calidad de sus trabajos. Su presencia en este monográfico es reflejo del atractivo que entre

**FIGURA 1. Propuesta para un contraste delimitador de los objetos de estudio de la Política Educativa, la Educación Comparada, la Educación Internacional y la Política Educativa Supranacional**



Fuente: Valle, 2012: 119.

los investigadores jóvenes está teniendo esta temática emergente. En cualquier caso, con todas esas aportaciones, el monográfico se ha constituido en una muestra significativa, a nuestro modo de ver, de contenidos claramente relacionados con la educación supranacional y de formas diferentes de abordarlos con el rigor metodológico que siempre ha exigido esta revista.

El artículo con que abre el número es un ejemplo del área referida al estudio de las políticas de los organismos internacionales. Ha sido elaborado por Luis María Naya, Paulí Dávila y Jon Altuna, del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, de la Universidad del País Vasco, y autores todos ellos que han dedicado décadas al estudio del derecho a la educación. El artículo se centra en las políticas de infancia y educación desarrolladas por el UNICEF basándose en las categorías de análisis que propusiera Katarina Tomasëvski de las 4 Aes: asequibilidad/disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Desde una argumentación crítica de gran solidez, basada, entre otras fuentes, en la revisión crítica de los *Informes Mundiales de la Infancia* emitidos por ese Organismo Internacional, los autores perciben en esa política un discurso protecciónista de la infancia, poco acorde con la consideración de los niños como sujeto de derecho y queda manifiesto que en ella el derecho a la educación prevalece en mayor medida que los derechos en la educación.

El número presenta a continuación una serie de artículos relacionados con el área referida al estudio de las “corrientes educativas” globales que surgen cuando desde diferentes Organismos Internacionales emanan discursos sobre la misma temática. En el primero de estos artículos, Francesc Pedró, reconocido comparatista de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), con amplia experiencia en diversos Organismos Internacionales y que actualmente ejerce liderando el servicio de asesoramiento en políticas educativas de la

UNESCO, hace un recorrido por las políticas transnacionales de investigación e innovación educativas. Su análisis concluye que todavía es necesario un mayor grado de consenso en el escenario internacional sobre cómo mejorar la relación entre la innovación e investigación educativas y la calidad de la educación.

Seguidamente, María Jesús Martínez Usarralde, de la Universidad de Valencia, analiza desde una perspectiva sociocrítica el discurso que en materia de política educativa establecen en torno al género dos Organismos Supranacionales: la UNESCO y el Banco Mundial. Con su aportación, la autora clarifica dos grandes modelos a la hora de estudiar esta cuestión. Uno es el enfoque MED (Mujer en Desarrollo), centrado en el trabajo exclusivamente con colectivos femeninos y más propio de organismos de corte economicista como el Banco Mundial. El otro es el enfoque GED (Género en Desarrollo) que propugna la necesidad de trabajar a la vez con hombres y mujeres y que está más presente en organismos con un carácter más educativo y cultural como la UNESCO.

Inmaculada Egido, de la Universidad Autónoma, se dedica en el siguiente artículo a otra interesante corriente educativa global que está muy presente en el discurso supranacional contemporáneo: el liderazgo escolar, temática sobre la que ella es una reconocida especialista. Para algunos Organismos Internacionales, especialmente la OECD o la Unión Europea, el liderazgo escolar es un factor clave para la calidad educativa. La autora contribuye con sus reflexiones a clarificar si en esa cuestión caben encontrarse políticas convergentes a nivel supranacional o si, por el contrario, predominan en ella factores de carácter nacional. Sus conclusiones apuntan a una evidente interacción entre, por una lado, las corrientes globales postuladas por los Organismos Internacionales y que pueden definir unas líneas supranacionales comunes que se perciben con cierta claridad; y, por otro, el peso de los Estados nacionales a la hora de definir sus propios modelos de

liderazgo escolar en sus respectivos sistemas educativos. De estilo claro y con el rigor al que nos tiene acostumbrados esta autora, su artículo será, con toda seguridad, un referente en el análisis supranacional del liderazgo escolar.

Para terminar con este bloque de artículos, Jesús Manso y Bianca Thoilliez, del Grupo de Investigación sobre “Políticas Educativas Supranacionales” (GIPES), de la Universidad Autónoma de Madrid, se detienen en el análisis de otra corriente educativa global que emerge con gran fuerza, impulsada a instancias de los Organismos Internacionales, en la agenda de las reformas educativas: la competencia emprendedora. Encuadrada en el marco europeo de las *Competencias Clave*, estos autores abordan, por un lado, la génesis de la competencia emprendedora y definen su significado tanto desde una perspectiva política como pedagógica. Por otra parte, realizan un interesante recorrido por el currículo de 15 países europeos para valorar el modo en que dicha competencia está siendo implementada en diferentes sistemas educativos. Los autores dejan claro que esta competencia, que no dudan de calificar como una “tendencia educativa supranacional”, se confunde a menudo con la creación de empresas, si bien la competencia emprendedora, tal y como se define desde los ámbitos supranacionales, debe entenderse como un desempeño orientado a tener iniciativa, introducir cambios positivos en la vida de las personas, gestionar con actitud positiva los cambios sobrevenidos y adaptarse a ellos de manera constructiva, etc.

También del GIPES, Alfonso Diestro y Javier M. Valle presentan el siguiente de los artículos del número, cuyo enfoque conecta con el área que aborda la comparación de políticas educativas de diferentes Organismos Internacionales. En este caso, se compara al Consejo de Europa y a la Unión Europea en lo que se refiere a la Dimensión Europea de la Educación (DEE). La conclusión es clara para los autores: a pesar de matices entre ambas entidades supranacionales, dado el grado de cooperación que existe

entre ellas desde sus orígenes y a la luz de los planteamientos que ambas postulan, la DEE podría suponer el eje más evidente de una política educativa supranacional única en el continente; esto es, no solo en el seno de la Unión Europea, sino en todo el ámbito de Europa como concepto geopolítico. Esta DEE habría, para ello, que desarrollarla en toda su amplitud; esto es, en cualquier nivel escolar (de la Enseñanza Primaria a la Educación Superior) y en todos los ámbitos educativos (formales y no formales). Su objetivo sería constituir una educación para la ciudadanía europea, lo cual implica, al menos, tres facetas. Una de ellas se refiere a dotar a los ciudadanos de las herramientas para aprovechar todo lo que ofrece hoy la ciudadanía europea tanto en términos de derechos como de oportunidades. La otra, más instrumental, incluiría dotarles de lo necesario para que su empleabilidad mejorara en el nuevo contexto laboral globalizado. La tercera faceta, de corte más existencial, tendría que ver con ayudar a los ciudadanos a adoptar una actitud activa, desde la crítica constructiva, respecto a lo que significa ser europeo y a la dirección que debe seguir el proceso de integración política del continente.

Posteriormente, el siguiente grupo de artículos conectan con el área de la educación supranacional referida al estudio del impacto que tienen las políticas educativas supranacionales en aspectos concretos de la educación estudiando el caso en diferentes países. Se inicia este bloque con la participación de Joan María Senent, que se centra en uno de los programas más emblemáticos de la política educativa supranacional de la Unión Europea: el ERASMUS. Para hacerlo, analiza el caso de los estudiantes del área de educación de la Universidad de Valencia que participan en ese programa. La coyuntura económica y su exigencia de recortes en las medidas de apoyo financiero con las que contaba el programa ha supuesto, a tenor del análisis de Senent, cambios sutiles cuantitativamente, pero muy significativos en términos cualitativos, en algunas cuestiones relacionadas

con el programa tales como participación, equidad, flujos de destino, etc. El nuevo programa ERASMUS +, que ha agrupado de manera sinérgica toda la acción educativa de la Unión, representa para el autor una gran oportunidad que no está exenta de retos. Las responsabilidades de Senent en el programa dentro de la Facultad de Educación de la Universidad de Valencia le permiten aportar un interesante artículo cuyas reflexiones vienen avaladas por su gran experiencia.

Por su parte, Geo Saura y Julián Luengo se centran en el impacto que otra política supranacional de gran alcance, la que ellos denominan como “régimen de la estandarización”, ha tenido en nuestra reciente reforma educativa de la LOMCE. Los autores revisan desde un enfoque crítico cómo la OECD asume un potente papel en el modo de gobernanza educativa global, legitimando relaciones de poder y control como forma de gobierno. Con una revisión muy exhaustiva de la literatura y desde el Análisis Crítico del Discurso ponen en relación la LOMCE con los imperativos de ese modelo de gobernanza propuesto por la OECD.

A continuación, Sara Frontini e Irene Psifidou, con experiencia en el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) de la Unión Europea, abordan el desarrollo de políticas educativas basadas en los resultados de aprendizaje que en los últimos años se han extendido, especialmente en el escenario europeo, fruto de una tendencia educativa supranacional cada vez más intensa. Se detienen en el caso de Italia, analizando las luces y las sombras a las que ese proceso ha dado lugar allí. Para las autoras, este enfoque de la política educativa basada en los resultados de aprendizaje ha tenido impacto tanto en el currículo como en los sistemas de cualificación y certificación. Sin embargo, no ha estado exento de dificultades. Por un lado, las derivadas de tener que ajustarse a problemáticas estructurales y metodológicas previas. Por otro, las que surgen de los diversos grados de desarrollo de los sistemas regionales. Para las

autoras, el caso italiano puede aportar un aprendizaje significativo para otros países a la hora de abordar estas políticas educativas basadas en los resultados de aprendizaje.

Cierra este bloque otro artículo dedicado al impacto de PISA en la reforma española de la LOMCE. Por la trascendencia de esta reforma de nuestro país, en la que actualmente estamos inmersos, las diferentes visiones sobre esta cuestión son siempre iluminadoras de un debate cuyos ecos aún permanecen. A partir de unas categorías de análisis del discurso muy bien definidas, Noelia Fernández-González, su autora, concluye que PISA constituye claramente un elemento del entramado ideológico-discursivo neoliberal dentro del capitalismo global. Desde su perspectiva, las influencias de ese entramado sobre nuestra reforma educativa reciente son incontestables y, además, ponen incluso en cuestión su carácter democrático al haber sido asumidas sin un debate amplio y con una gran falta de consenso social.

Se ha optado para cerrar el número por un artículo cuyo contenido es una política supranacional de carácter no gubernamental. Se suele ceñir la conceptualización de “supranacionalidad” a Organismos Internacionales, entendidos estos como los intergubernamentales. No obstante, conviene distinguir entidades supranacionales de Organismos Internacionales, porque muchas instancias supranacionales no son intergubernamentales, ni se inscriben, siquiera, en un marco de la Administración pública de los actuales Estados-nación. Es el caso del Bachillerato Internacional, desarrollado hoy en día en más de 147 países con un currículo supranacional cuyo reconocimiento ha traspasado fronteras hasta adquirir una dimensión global. Y ese es el objeto del artículo con el que Maripé Menéndez cierra este número. Nadie más pertinente para hacerlo, ya que después de muchos años desarrollando proyectos de investigación en el seno del Bachillerato Internacional, es desde 2009 su actual directora regional

para España. Desde su posición, la autora describe cómo el Bachillerato Internacional puede ser un buen ejemplo de una comunidad de aprendizaje basada en la ciudadanía global. Una ciudadanía global que se edifica sobre los pilares sólidos de unas determinadas competencias, con un significativo énfasis en la comunicación abierta y a partir de la compresión y el respeto por la diversidad cultural.

Todos los que hemos trabajado en este número lo hemos hecho con una gran ilusión. Y convencidos, además, de la pertinencia e interés de esta temática. Nos parece que en estos momentos se precisa una profunda reflexión interpretativa sobre la mutua interacción entre educación y globalización. Y creemos que el análisis sobre las políticas educativas de las entidades supranacionales puede

arrojar elementos rigurosos de juicio a esa reflexión. Sobre eso investiga la educación supranacional y los artículos que aquí se incluyen intentan ser una muestra representativa de esa investigación.

Se iniciaban estas páginas introductorias con un agradecimiento y van a terminar con otro. El que se quiere expresar de manera sincera y profunda a todos aquellos que han remitido artículos a la convocatoria de este monográfico. Han sido muchos y de muy buena calidad. La imprescindible selección ha hecho que solo estén aquí 11 para ser publicados... Pero hay que poner de manifiesto que el número de los presentados nos confirma que la elección de esta temática, si bien a algunos hubiera podido parecerle arriesgada, no lo ha sido.

---

## Notas

<sup>1</sup> Nos hacemos eco aquí de las brillantes reflexiones que al respecto de las relaciones entre globalización y educación han señalado Frances Raventós, Enric Prats y María José García en sus respectivas aportaciones al monográfico que la REEC dedicó en su número 20 al tema “Educación Comparada, Globalización y posmodernismo” (Raventós y García, 2012).

<sup>2</sup> Toda la información relativa a este Organismo Internacional se puede localizar en su página web oficial: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/> Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>3</sup> Si se desea ampliar la información referida a esta Organización se recomienda recurrir al siguiente enlace: <http://www.oei.es/index.php> Consultado el 27 de octubre de 2014.

<sup>4</sup> Los datos referidos a esta entidad se pueden documentar en su ubicación virtual: <http://www.bancomundial.org/> Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>5</sup> La OECD ofrece información sobre su historia y actividades en: <http://www.oecd.org/> Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>6</sup> La página web oficial de la Unión Europea nos proporciona gran cantidad de datos a los que podemos acceder en: [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm) Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>7</sup> Al margen de publicaciones concretas, toda la información actualizada de este proyecto de alcance mundial y su seguimiento en tiempo real puede hacerse a través de la página web específica que la UNESCO tiene al respecto: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/> Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>8</sup> Recientemente, en enero de 2014, la Unión Europea ha presentado el nuevo Programa de Educación, Formación, Juventud y Deporte – Erasmus+. Toda la información relativa a este proyecto se puede visualizar en la página web oficial: [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_es.htm) Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>9</sup> A través de la página oficial de la Organización de Estados Iberoamericanos podemos acceder a los informes que se han ido publicando a lo largo de los años bajo la colección “Metas Educativas 2021”: <http://www.oei.es/metas2021/index.php> Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>10</sup> De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa del 23 y 24 de marzo de 2000, se establecieron una serie de objetivos relativos a los sistemas educativos y de formación, a los cuales podemos acceder en: <http://europa.eu>.

eu/legislation\_summaries/education\_training\_youth/general\_framework/c11049\_es.htm Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>11</sup> En el Consejo Europeo del 12 de mayo de 2009 se reconoce que tras el programa “Educación y Formación 2010” se realizaron importantes avances pero todavía quedan retos pendientes. Así se potencia la estrategia “Educación y Formación 2020”. Se puede visualizar en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/ef0016\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm). Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>12</sup> En la página web de la Comisión Europea, concretamente en la sección de Eurydice, podemos obtener los diferentes Key Data que se han ido publicando a lo largo de los años desde 2004: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/key\\_data\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/key_data_en.php) Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>13</sup> La OECD en su página web hace una mención especial a las evaluaciones PISA. Ofrece un apartado específico donde podemos consultar todas las dudas relativas a estas pruebas: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/> Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>14</sup> Un ejemplo cercano es Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), instrumento jurídico de la última reforma del sistema educativo en España, con constantes alusiones a PISA en su preámbulo (*Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013).

<sup>15</sup> El Consejo de Europa (COE), en su página web oficial, dispone de una sección en la cual se puede obtener senda documentación y referencias acerca del Marco Común de Referencia para las Lenguas: [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre1_en.asp) Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>16</sup> En la página web de la Unión Europea se detalla minuciosamente cómo surgió la creación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior y cómo, partiendo de la Declaración firmada en Bolonia en 1999, ha ido evolucionando a lo largo de los años: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_es.htm) Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>17</sup> Las *Competencias Clave* para el aprendizaje permanente constituyen una de las tendencias educativas más importantes del momento. En la página web de la Unión Europea podemos consultar su definición, contexto y marco de referencia: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11090\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_es.htm) Consultada el 27 de octubre de 2014.

<sup>18</sup> Todo el proceso está prolídicamente documentado en la página digital que al respecto tiene disponible la Unión Europea: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_es.htm)

<sup>19</sup> Desde hace más de dos años se ha creado en la Universidad Autónoma de Madrid un Grupo de Investigación Reconocido cuya línea principal de trabajo es precisamente esa. Se trata del GIPES: *Grupo de Investigación Reconocido sobre “Políticas Educativas Supranacionales”* (UAM/PR-20). Toda la información al respecto de sus miembros y actividades está disponible en su página web: <http://www.gipes-uam.com>

Además de sus actividades propias de investigación, el GIPES edita la *Journal of Supranational Policies of Education* (<http://www.jospoe-gipes.com/index.htm>), una revista especializada exclusivamente en temáticas de *Educación Supranacional* y que se encarga de mantener la *Supranational Education Library* (<http://www.sel-gipes.com>), un repositorio digital que agrupa en una sola página web, ordenados por categorías temáticas, los principales documentos que en materia de educación emanan desde los diferentes organismos internacionales; con esta herramienta, la localización y el acceso a esos documentos se produce de forma rápida, sencilla e intuitiva.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (2009). *El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2012). *Key Data on Education in Europe*, 2012. Brussels: EURYDICE.
- Council of Europe (2002). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Consejo de la Unión Europea (1987). *Decisión del Consejo (87/327/CEE), de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)*. Luxemburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:166:FULL&from=ES>
- Consejo de la Unión Europea (2002). *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- Consejo de la Unión Europea (2009). *Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (“ET 2020”)*. Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- Delors, J. (1997). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana-UNESCO.
- European Commission (1997). *Study Group on Education and Training. Report: Accomplishing Europe through Education and Training*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2004). *Key Competences for Life long Learning. A European reference Framework*. Brussels: European Commission.
- European Parliament and Council (2006). *Recommendation of the European Parliament and of the Council, of 18<sup>th</sup> December 2006, on key competences for lifelong learning (2006/962/EC)*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:en:PDF>
- EURYDICE (2002). *Key Competences. A developing concept in compulsory education*. Brussels: EURYDICE-European Unit.
- Ministros Europeos de Educación (1999). *El Espacio Europeo de la Enseñanza Superior*. Declaración conjunta de los ministros europeos de Educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999. Recuperada de <http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionBolonia.pdf>
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- OECD (2013). *PISA 2012. Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Recuperado de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OEI (2010). *2021 Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2013). *Reglamento (UE) 1288/2013 de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el programa “Erasmus+”, de educación, formación, juventud y deporte de la Unión y por el que se derogan las Decisiones nº 1719/2006/CE, 1720/2006/CE y 1298/2008/CE*. Estrasburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0050:0073:ES:PDF>
- Raventós, F. y García Ruiz, M. J. (coords.) (2012). *Educación Comparada, Globalización y Posmodernismo*. Número Monográfico. *Revista Española de Educación Comparada*, 20. Madrid: UNED/SEEC.
- UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. París: UNESCO.
- UNESCO (2012). *Compendio mundial de educación. Oportunidades perdidas: el impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela*. Montreal: Instituto de estadística de la UNESCO.
- UNESCO (2014). *EFA Monitoring Report 2013/14. Teaching and Learning: Achieving quality for All*. París: UNESCO.
- Valle, J. M. (2012). La Política Educativa Supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144.

- Valle, J. M. (2013). Supranational Education: A New Field of Knowledge to Address Educational Policies in a Global World. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 7-30.
- Valle, J. M., y Manso, J. (2013). Competencias clave como tendencia de la política educativa supranacional de la Unión Europea. *Revista de Educación*, nº extraordinario de 2013, 12-33. DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2013-EXT-255.

## **Perfil profesional del autor**

### **Javier M. Valle**

Profesor titular en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Premio Extraordinario de Doctorado. I Premio Nacional de Tesis Doctorales en Educación Comparada “Pedro Rosello”. Director del Grupo de Investigación Reconocido de la UAM sobre “Políticas Educativas Supranacionales” (GIPES). Asesor externo de la Unidad Española de EURYDICE. Miembro del TEAM-EEUROPE, grupo de conferenciantes expertos sobre Unión Europea designados por la Comisión. Director de la *Journal of Supranational Policies of Education*. Codirector de la *Revista Española de Educación Comparada*.



**ARTÍCULOS /**  
*ARTICLES*



# LAS POLÍTICAS SUPRANACIONALES DE UNICEF, INFANCIA Y EDUCACIÓN

*The supranational policies of UNICEF, childhood and the education*

PAULÍ DÁVILA BALSERA

LUIS M. NAYA GARMENDIA

JON ALTUNA URDIN

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU\**

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67102

Fecha de recepción: 02/05/2014 • Fecha de aceptación: 17/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Luis M. Naya Garmendia. Email: [luisma.naya@ehu.es](mailto:luisma.naya@ehu.es)

---

**INTRODUCCIÓN.** Desde el surgimiento de UNICEF hasta la actualidad, su actividad más importante ha sido la protección a la infancia a escala supranacional. UNICEF es un organismo internacional cuyo campo de actuación se ha ido extendiendo a la educación, complementando la actividad de otros organismos supranacionales. El objetivo de este trabajo es analizar la visión de la infancia de UNICEF y sus implicaciones en relación con el derecho a la educación. **MÉTODO.** Hemos analizado, con un enfoque cualitativo, los 33 informes producidos por UNICEF desde 1980 hasta la actualidad. Las categorías de análisis proceden del esquema de las 4 Aes de Katarina Tomaševski sobre el derecho a la educación (asequibilidad/disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), además de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). **RESULTADOS.** Los informes analizados trazan un perfil donde prevalece la visión tradicional en la actividad de UNICEF (atención a la salud, supervivencia y protección), quedando en un segundo plano otros aspectos sustantivos presentes en la CDN, como son la participación, los derechos civiles, etc. Con respecto a la educación, que es un tema transversal, se aprecia una prevalencia sustantiva del *derecho a la educación* y, en menor medida, de los *derechos en educación*. **DISCUSIÓN.** Los resultados obtenidos en este análisis muestran una imagen poco acorde con la consideración de los niños como sujeto de derecho, elemento básico de la CDN, poniéndose de manifiesto la prioridad de un discurso protecciónista de la infancia y una concepción sobre la educación que atraviesa todo el discurso de UNICEF.

---

**Palabras clave:** UNICEF, Derechos de los niños, Derecho a la educación, Organismos Internacionales.

## **Introducción: UNICEF y las políticas supranacionales**

Para los expertos en Educación Comparada e Internacional, los trabajos de los organismos supranacionales que actúan en el campo de la educación (OCDE, UNESCO, OEI, Banco Mundial, etc.) son suficientemente conocidos (Payá, 2009). No obstante, son escasos los trabajos que analicen la relación de UNICEF con la educación (Klees y Qargha, 2014). Asimismo es poco conocido su discurso sobre la infancia y su relación con la educación. Estas carencias se suplen con multitud de informes sobre los programas que realiza UNICEF y su compromiso con los grupos vulnerables o los países en desarrollo. La mayoría de estos informes han sido elaborados por expertos de la propia institución. Con ello se ha logrado que el discurso de UNICEF sea comúnmente compartido y circule más allá de los ámbitos de los expertos en la infancia. Dentro del sistema de Naciones Unidas, la educación es un ámbito que ha ido adquiriendo una relevancia creciente, como se puede constatar por el reconocimiento del derecho a la educación en todos los tratados internacionales sobre derechos humanos desde 1948. Históricamente, los objetivos de UNICEF han estado centrados en la atención a la infancia y ha incorporado la educación a su discurso de una manera progresiva.

Como es conocido, el surgimiento de UNICEF está íntimamente ligado a programas de ayuda a la infancia en caso de desastres (Black, 1986). De esta manera, la percepción que se tiene de UNICEF suele limitarse a los programas y actividades de ayuda a los niños y niñas en países en desarrollo. No obstante, a lo largo de su historia, este organismo internacional ha ido ampliando sus perspectivas de acción a campos no limitados únicamente a la protección y supervivencia infantil (Pate, 1965; UNICEF, 1996 y 2010). En este sentido, se aprecia que UNICEF ha ido proyectando su actividad de una manera más evidente hacia el campo de la educación, especialmente en los últimos 25 años (Dávila, 2001). No obstante, esta cuestión no ha sido objeto de estudio, aunque

sea pertinente que situemos el análisis de estas prácticas educativas en el marco de las políticas educativas desarrolladas por organismos internacionales, pues entendemos que cumple los requisitos que caracterizan este tipo de acción y sigue los parámetros interpretativos de este tipo de política supranacional (Valle, 2012: 117-118).

Las prioridades que tiene UNICEF en sus programas, y que se desarrollan en más de 150 países en el mundo, son: supervivencia y desarrollo infantil, educación básica, VIH/SIDA e infancia, protección infantil y promoción de políticas y alianzas (Dávila, 2001; Jolly y Soler-Leal, 2002). Como puede observarse, con la excepción del ámbito de la educación, se trata de campos de acción ligados a la protección y supervivencia infantil. Los programas sobre educación que desarrolla UNICEF están relacionados con la igualdad de género, calidad de la educación, educación durante emergencias, educación práctica para la vida o Educación Para Todos (EPT). En un estudio pormenorizado de estos programas en diversos países en desarrollo se aprecia que esta política supranacional obedece a criterios globalizadores aunque, de hecho, se plasman en políticas de intervención local, como se puede ver en su página web ([www.unicef.org](http://www.unicef.org)). En este sentido, entendemos que la actuación de UNICEF juega un doble papel: uno como organismo dentro del sistema de Naciones Unidas y, otro, como Organización No Gubernamental, vinculada a la puesta en práctica y coordinación de programas locales desde una perspectiva supranacional.

Esta evolución ha supuesto para UNICEF la reorientación de su discurso, que tomará una fuerza mayor con su vinculación con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) desde su gestación (Dávila, 2001). Esta evolución se puede apreciar más claramente en el decenio de los 90, cuando comienza a jugar un papel hegemónico en las políticas supranacionales en el campo de la educación. En la propia CDN, UNICEF tiene un reconocimiento explícito en su artículo 45 y, como consecuencia, presencia

directa en las sesiones del Comité de los Derechos del Niño, que es el instrumento encargado de su seguimiento (Cardona, 2012). Por lo tanto, en el decenio de los 90, con la asunción por parte de UNICEF de la CDN como su misión en 1996, se abre un nuevo campo a dos vías de actuación en sus actividades, al redescubrir a la infancia como un campo social: una centrada en el papel tradicional de UNICEF, como es la protección y supervivencia, y otra en los derechos del niño. De esta manera, hay que entender que los programas desarrollados por UNICEF obedecen, desde entonces, a esta doble perspectiva.

En esa misma época se desarrollaron importantes actividades como la Cumbre Mundial por la Infancia de 1990, el Plan de Acción para el año 2000 y los Objetivos del Milenio o la Sesión Especial a favor de la Infancia de Naciones Unidas (2002). Se trata de hitos que ponen de manifiesto la preocupación de Naciones Unidas por la situación de la infancia en el mundo. Sin duda, en toda esta última evolución hay que reconocer la figura de Jim Grant (1922-1995), director ejecutivo de UNICEF, que fue un gran luchador y que, en los últimos años de su vida, logró dar un giro radical a este organismo (Jolly y Soler-Leal, 2002). Desde este momento hasta la actualidad, se puede afirmar que UNICEF continúa con estas dos líneas maestras que fundamentan sus objetivos, actividades y proyectos.

Al margen del reconocimiento como organismo supranacional y de las políticas concretas desarrolladas por UNICEF, interesa resaltar el discurso sobre la infancia que ha mantenido este organismo, ya que las representaciones sociales son el elemento básico para entender las actuaciones, tanto de grupos sociales como de instituciones (Casas, 2010; Sánchez, 2010). En este sentido, el análisis de los informes *Estado Mundial de la Infancia*, elaborados anualmente por UNICEF pone en evidencia que tanto el discurso sobre la infancia como las acciones para mejorar la situación de los niños y niñas en el mundo obedecen a una representación protecciónista de la infancia.

## 2. Metodología

En este trabajo, hemos analizado los 33 informes denominados *Estado Mundial de la Infancia* (EMI), publicados anualmente por UNICEF desde 1980 hasta la actualidad (la mayoría de ellos están disponibles en [www.unicef.org/sowc](http://www.unicef.org/sowc)). Desde 1996 los EMI tratan anualmente en profundidad un tema monográfico, cuyos títulos figuran en la tabla 1, rompiendo con la tradición anterior, ya que eran informes generalistas sobre la situación de la infancia en el mundo.

**TABLA 1. Estados Mundiales de la Infancia desde 1996 y temas monográficos**

Año	Monográfico
1996	Los niños en la guerra
1997	Trabajo infantil
1998	La desnutrición
1999	Educación
2000	Liderazgo
2001	Primera infancia
2002	Capacidad de liderazgo
2003	Participación infantil. Hay que escuchar a la niñez
2004	Las niñas, la educación y el desarrollo
2005	La infancia amenazada
2006	Excluidos e invisibles
2007	La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género
2008	Supervivencia infantil
2009	Salud materna y neonatal
2010	Conmemoración de los 20 años de la Convención
2011	La adolescencia, una época de oportunidades
2012	Niñas y niños en un mundo urbano
2013	Niñas y niños con discapacidad

Desde el punto de vista formal se aprecia que, desde sus inicios hasta 1993, se repite una misma

estructura e incluso portada. A partir de 1994 se inicia un diseño más atractivo, comenzando a utilizar una imagen, que ahora nos parece tradicional, de rostros de niños o niñas, generalmente en situaciones de vulnerabilidad. En ninguna de las portadas aparece una representación que muestre a un niño o niña de un país desarrollado, con lo cual, ya solo en la iconografía que, frecuentemente, utiliza UNICEF la infancia representada siempre suele ser una infancia en situación de desprotección o con necesidades. En la estructura interna de los informes se aprecian también diferencias importantes. Desde el primer EMI se mantiene un apartado estadístico relevante donde se ofrecen datos cuantitativos sobre diferentes cuestiones relacionadas con la infancia (mortalidad materna e infantil, tasas de escolarización, analfabetismo, etc.) que se han ido incrementando con datos más elaborados procedentes de otros organismos supranacionales.

Hasta 1994 se aprecia que los informes siguen un esquema que Grant había diseñado, iniciándose con una síntesis “entre la propia experiencia vivida por la Organización en más de un centenar de países y las opiniones de diversos expertos internacionales de primera fila” (UNICEF, 1983: vii). En los primeros informes, los textos aportan reflexiones sobre la concepción de la infancia, firmados por Grant. No obstante, hay que señalar que el redactor de dichos informes era el periodista Peter Adamson (Jolly y Soler-Leal, 2002: 6).

Con la llegada a la Dirección de UNICEF de Carol Bellamy, en 1995, se comienzan a observar algunos cambios y también la incorporación de técnicos de UNICEF en la redacción de estos informes, situación que es más evidente a partir de 2003. Aparece, por primera vez, la colaboración del Centro Innocenti, creado por UNICEF en 1988 para mejorar la comprensión internacional de las cuestiones relativas a los derechos de los niños y para ayudar a facilitar la plena aplicación y la promoción de la CDN ([www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)). A partir de 2006, todos los informes vienen firmados por una serie de

autores, entre los que destacamos a Patricia Moccia, Chris Brazier, David Anthony o Christine Mills, como director, redactores principales o colaboradores. Estos autores son personas relacionadas con los derechos del niño y la comunicación. Por lo tanto, una primera evidencia es que la confección de los EMI ha ido evolucionando, pasando de redacciones donde los técnicos de UNICEF tenían un papel predominante, a otras en las que diversos autores coordinaban la información procedente de las distintas sedes de UNICEF en el mundo. Este proceso significa que la comunicación de las actividades de UNICEF y, por tanto, la construcción de la representación de la infancia quedan en manos de unos expertos y profesionales del campo del derecho y la comunicación que construyen un discurso cuya circulación va más allá del propio organismo.

Los monográficos responden a un ámbito de preocupaciones dentro de UNICEF y, a la vez, nos ofrecen un perfil en construcción de lo que entiende como “infancia”. Puede afirmarse que, con este material, podemos elaborar una determinada forma de entender las diferentes infancias posibles. Los monográficos realizan una elección de un tema entre el universo posible que, muchas veces, viene sugerido por el contexto internacional que se estaba viviendo.

El análisis que hemos realizado se ha centrado en el ámbito de la infancia y en el de la educación. Con respecto a este último, las categorías de análisis se han confeccionado teniendo en cuenta los dos artículos relativos al derecho a la educación de la CDN (28 y 29) que son paradigmáticos para elaborar unas categorías de análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados con relación a la creación de un sistema educativo y la trasmisión de valores y contenidos que todo sistema educativo conlleva. En este sentido, las dimensiones de análisis se centran en el *derecho a la educación*, con dos conceptos fundamentales, como son asequibilidad/disponibilidad y accesibilidad y los *derechos en educación*, aceptabilidad y adaptabilidad (Tomaševski,

2006, y Beiter, 2006). Estas categorías han demostrado su utilidad en análisis de casos particulares, Europa y América Latina (Dávila y Naya, 2009 y 2011; Klees y Qargha, 2014). Asimismo, son los conceptos asumidos y utilizados tanto por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, como por Verner Muñoz, sucesor de Tomaševski como relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (Muñoz, 2006).

## **La infancia en el discurso de UNICEF**

Con respecto a la concepción que ofrecen los EMI sobre la infancia hay dos dimensiones a destacar, por una parte, una donde se presenta a la infancia como objeto de protección y otra en la que comienza a sustentarse la infancia como sujeto de derecho. La primera de ellas es prácticamente permanente a lo largo de todos los informes, mientras que la segunda comienza a tomar fuerza a partir de 1996.

### **La visión protecciónista de la infancia**

El discurso sobre la infancia sustentado por UNICEF se basa en su larga tradición protecciónista. Esta visión se mantiene en los EMI desde el comienzo, con mayor o menor intensidad, según el momento y la temática que se aborde. En este sentido, los temas que han sido más frecuentemente desarrollados son: salud y supervivencia (1981-82, 1982-83, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1993, 1994, 1998, 2008 y 2009) y pobreza/exclusión (1992, 2005, 2006 y 2012). Algunos de estos temas están relacionados con la atención y educación de la primera infancia (2001), la adolescencia (2011) o los niños en el medio urbano (2012). Por lo tanto, la alta frecuencia de estas temáticas sirve de fundamento para una concepción de la infancia desde una óptica más protecciónista.

Otros temas han sido tratados de manera puntual, como es el caso de la participación de los

niños en conflictos armados (1995 y 1996), trabajo infantil (1997), interés superior del niño (2000), participación infantil (2003) y los niños y niñas con discapacidad (2013). Además de todas estas cuestiones, que están directamente relacionadas con los derechos de los niños, existe otro conjunto de informes en los que se analizan las políticas y evolución de UNICEF y de los organismos supranacionales: el dedicado a los Objetivos del Milenio (2005) y los informes conmemorativos (1996 y 2010). También hay otro conjunto de informes muy reveladores, como son los correspondientes a la primera etapa (1980-1987), en la que Grant pone los cimientos ideológicos sobre los cuales tendría que girar UNICEF: inversión en la infancia, nueva ética por la infancia y revolución a favor de la infancia (Dávila, 2001; Jolly y Soler-Leal, 2002).

Por lo que respecta a los EMI de la primera etapa (1980-1995), se aprecian dos cuestiones: la prevalencia de temáticas relacionadas con la salud, la pobreza y la supervivencia, y el empeño de Grant por afianzar una visión diferente de UNICEF (Jolly y Soler-Leal, 2002). Por lo que respecta a la salud, hay una preocupación por la desnutrición y la mortalidad infantil, que podrían reducirse aplicando los descubrimientos científicos (Terapia de Rehidratación Oral-TRO, que previene la muerte causada por diarrea); el papel de la mujer para la disminución de las tasas de mortalidad; la necesidad de una “revolución sanitaria”; la lactancia materna o la inmunización universal. Para explicar todo ello, en 1987, se insiste en dos tipos de emergencias, una “silenciosa” (millones de niños que mueren por enfermedades evitables) y otra “sonada”, que es la debida a la sequía y al hambre (UNICEF, 1987). Este discurso se sustenta sobre la concepción de “Inversión en capital humano”, teniendo en cuenta que la inversión en infancia significa atender a la justicia social. Esta cuestión aparece reiteradamente en los EMI de 1980, 1981 y 1986. Resulta ilustrador el hecho de que se mencione, por primera vez, que la causa de la situación de la infancia en el mundo sea la situación

de desigualdad social (1986), la recesión (1987) o la deuda externa (1989), afirmando que el desarrollo físico y mental de los niños está unido íntimamente al desarrollo económico y social de las naciones. Desde esta concepción se entiende la postura ética defendida por UNICEF que aboga por la reivindicación de un orden nuevo (EMI, 1992); la atención a las necesidades básicas de todos los niños (EMI, 1994) o la creación de una “Gran alianza a favor de la infancia” (EMI, 1998). Esta concepción inversionista supone, asimismo, implicaciones en el ámbito educativo, aunque sea de forma transversal.

### La infancia, ¿sujeto de derecho?

Con respecto a la dimensión sobre los derechos del niño, hemos tomado como corpus documental los 18 informes redactados desde 1996 hasta 2013 (ambos inclusive), ya que la CDN comienza a implementarse a partir de este momento. La primera cuestión que hemos constatado es que hay un conjunto de derechos sobre los cuales UNICEF no ha realizado ningún número monográfico o no ha dedicado una parte sustancial de ninguno de ellos, nos referimos a los derechos de:

- identidad;
- libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión;
- libertad de asociación y de reunión pacífica;
- protección de su privacidad, hogar, familia y correspondencia;
- acceso a una información adecuada;
- protección frente al abuso y al trato negligente;
- descanso y esparcimiento, juego y actividades recreativas, cultura y artes;
- protección frente a la trata, la explotación sexual y de otro tipo, y el abuso de drogas; y
- protección frente a la tortura y la privación de libertad y la dignidad y el valor, incluso cuando el niño haya infringido la ley.

La ausencia de temáticas relacionadas con los derechos civiles en los EMI muestra el régimen de preocupaciones de este organismo y el tratamiento asimétrico que reciben ciertos derechos. Resulta ilustradora la ausencia de los derechos políticos y civiles, excepto la participación. También el tema de la identidad recibe escasa atención, quedando diluido cuando se refiere a poblaciones indígenas o minorías étnicas. Ello nos aporta un perfil que excluye una parte sustancial de lo que se entiende por infancia en un sentido universal, cuando, según la CDN, estos derechos sustentan una concepción del niño como sujeto de derecho. Por otra parte, existe alguna temática que ha sido abordada por UNICEF pero tratada de una manera menos profunda o que no afecta en exclusiva a los derechos del niño, nos estamos refiriendo a las relaciones familiares y orientación paterna o al papel de la mujer en el desarrollo de la igualdad de género (2007).

En los EMI se aprecia claramente el interés por los siguientes derechos: protección y asistencia especiales si carecen de un entorno familiar; protección frente a los conflictos armados; cuidados especiales en caso de discapacidad; salud y acceso a servicios de atención de la salud; acceso a las prestaciones de la seguridad social; nivel de vida adecuado; y educación y trabajo infantil. Así, continúa presente la temática referente a salud y supervivencia, al tratar temas como la desnutrición (1998), la supervivencia infantil (2008) o la salud materna y neonatal (2009). También existe otro núcleo de temas, que podríamos denominar transversales, pues aborda diversos derechos de la infancia, como el trabajo infantil (1997), la primera infancia (2001), la adolescencia (2011), la situación de niñas y niños en el mundo urbano (2012) o los niños con discapacidad (2013). Otros temas se centran en situaciones de vulnerabilidad, como la participación en los conflictos armados (1996), la infancia amenazada (2005) o “Excluidos e invisibles” (2006). Finalmente, hay que resaltar dos números con especial atención a la

educación (1999 y 2004). Por otra parte, y a la luz de los principios básicos que sustentan la CDN (no discriminación, interés superior del niño, participación y supervivencia), se ve que la no discriminación aparece frecuentemente, tanto de forma transversal o centrada en la que sufren las niñas (2004).

## **UNICEF y la educación**

UNICEF entra tardíamente en el campo de la educación, sobre todo porque, dentro del sistema de Naciones Unidas, UNESCO es el organismo que tiene asignado este ámbito como de actuación preferente. Desde las Conferencias de Jomtien (1990) y Dakar (2000), UNICEF y UNESCO colaboran en el ámbito educativo, si bien UNESCO es quien debe “coordinar las actividades de los que cooperan en la EPT y mantener el dinamismo de su colaboración” (UNESCO, 2000: 10). A pesar de ello, UNICEF va a ir aumentando su poder de influencia en el campo educativo mundial, sobre todo por su estilo de trabajo sobre el terreno. Mientras UNESCO trabaja más directamente con los gestores, planificadores y administradores de los sistemas educativos, UNICEF está más en contacto con organizaciones que trabajan con la comunidad.

El planteamiento de UNICEF (1999) sobre educación se asienta sobre tres pilares: 1) hacer valer la calidad de la educación; 2) no discriminación en materia de género y 3) cuidado a los niños de corta edad. Como señala UNICEF (1999: 18), “estas iniciativas marcan el comienzo de una revolución en la educación orientada por la Convención sobre los Derechos del Niño. Está compuesta de cinco elementos clave, muchos de los cuales se relacionan y refuerzan entre sí”:

1. Aprendizaje para toda la vida.
2. Acceso, calidad y flexibilidad: escuelas en los linderos del sistema educativo, con flexibilidad de horario y métodos.

3. Sensibilidad en materia de género y educación de niñas.
4. El Estado como aliado fundamental: función normativa pero también delegada en las comunidades.
5. Cuidado de los niños de corta edad.

Es decir, valora aspectos prioritarios del derecho a la educación (calidad, aprendizaje a lo largo de la vida, accesibilidad, no discriminación) y recuerda el papel fundamental del Estado y la necesidad de atender a la primera infancia. Por lo tanto, defiende una concepción del derecho a la educación, básicamente centrada en aspectos de disponibilidad y accesibilidad, incorporando la atención a la primera infancia que, en general, suele quedar al margen de los tratados internacionales sobre el derecho a la educación.

En 2004 se puede apreciar nuevamente la colaboración entre UNESCO y UNICEF, dando lugar al documento “Un enfoque de la Educación Para Todos basada en los Derechos Humanos” (UNICEF, 2008), propuesto inicialmente por UNICEF. Su eje principal era analizar el derecho a la educación de calidad siguiendo los pronunciamientos de ambos organismos alrededor de la EPT. En este sentido, se parte del marco conceptual del enfoque de la educación basada en derechos humanos, resaltando tres dimensiones: el derecho al acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el derecho al respeto de un entorno de aprendizaje. Es decir, se trata de tres dimensiones características del derecho a la educación, tal y como ha sido definido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 hasta la CDN de 1989. Es decir, que todos los niños y niñas tienen derecho a acceder a la educación en igualdad de oportunidades y sin discriminación, que esta debe permitir el acceso al empleo y adquirir competencias para la vida activa y, finalmente, que se respeten la dignidad innata y los derechos universales en el sistema educativo. Asimismo, se hace hincapié en las obligaciones de los Estados y en las medidas que se

precisan para el desarrollo de políticas fundamentadas en derechos humanos y la participación de los progenitores, comunidades y otros actores que contribuyen a hacer realidad el derecho a la educación (UNICEF, 2008). En esta misma línea, en 2013 ambos organismos realizaron una encuesta mundial con el objetivo de dar prioridad a la educación después de 2015. En la misma se detectan que los obstáculos para una educación de buena calidad son: contexto social de pobreza, enfoque restringido de la enseñanza primaria universal, desigualdad, deficiencias en infraestructura, gobernanza y procesos educativos inadecuados (UNICEF/UNESCO, 2013: 24).

### La educación, un tema transversal

En el discurso de UNICEF, a través de los EMI, podemos apreciar que la educación actúa de manera transversal y como un trasfondo permanente. En este trabajo vamos a analizar la concepción del *derecho a la educación*, los *derechos en educación* y la presencia de la CDN en los EMI publicados a partir de 1996. Desde la perspectiva del derecho a la educación, seguiremos el esquema de las 4 Aes de Tomaševski (2006), como hemos indicado previamente. Hay que considerar que las políticas supranacionales desarrolladas por UNICEF centran su atención en la disponibilidad y la accesibilidad a la educación. A pesar de ello, el discurso de UNICEF no deja de mantener que el enfoque de los derechos del niño es fundamental para poder desarrollar sus programas, al asumir la CDN como misión en 1996.

En el EMI de 1999 se plasma, de manera más elaborada, los cinco principios que son los fundamentos sobre los cuales entiende UNICEF que debe producirse la revolución en materia de educación, partiendo de que la CDN “nos orienta hacia un modelo de enseñanza y aprendizaje más centrado en el niño, en que los estudiantes participan activamente, piensan y resuelven problemas por sí mismos” (UNICEF,

1999: 21). Es decir, se trata de convertir las escuelas en espacios de creatividad, seguridad y estimulación dotados de una infraestructura sanitaria adecuada y con un profesorado motivado; con planes de estudio pertinentes y abiertos a la participación.

El derecho a la educación y dentro de él, la disponibilidad y la accesibilidad, tienen en los EMI una presencia notable, como puede observar en la tabla 2. En este sentido, el EMI de 1999 es el que resulta más ilustrativo sobre la posición de UNICEF, al intentar convertir el programa de EPT en una realidad (Ferrer, 2012) y ser la base sobre la que se promueve la revolución en materia de educación: “las escuelas deben ofrecer una base sólida para un aprendizaje que dure toda la vida; tienen que ser de fácil acceso, de alta calidad y flexibles; deben tener en cuenta los aspectos relacionados con el género y hacer hincapié en la educación de las niñas; el Estado debe desempeñar un papel de aliado clave; y deben comenzar por una atención del niño de corta edad” (UNICEF, 1999: 2). De esta manera se sintetiza la concepción del derecho a la educación, que se amplía a la temática de la primera infancia, que conlleva “un enfoque integral de las políticas y los programas para los niños, desde el nacimiento hasta los ocho años de edad” (UNICEF, 2001: 32). Está claro que para UNICEF la accesibilidad a la enseñanza primaria supone, como mínimo, un ciclo completo, además de aspectos sanitarios y de infraestructura (UNICEF, 2006: 6). Asimismo, el papel multiplicador de la educación de las niñas es un trasfondo sobre el cual se insiste: “cuanta más educación reciban las niñas, más probable es que retrasen el matrimonio y la maternidad, y que sus hijos gocen de mejor salud y educación” (UNICEF, 2011: iii). Finalmente, otro aspecto a destacar es que el abandono escolar es una lacra muy importante para que la accesibilidad sea alcanzable, incluso en contextos urbanos, ya que “las desigualdades urbanas socavan profundamente el derecho a la educación” (UNICEF, 2012: 49). Por lo tanto, la dimensión del derecho a la educación incluye una serie de aspectos sobre las obligaciones por

**TABLA 2. El derecho a la educación en los Estados Mundiales de la Infancia (1996-2013)**

Año	Derecho a la educación Disponibilidad/Accesibilidad	Derechos en educación Aceptabilidad/Adaptabilidad	Presencia de la CDN
1997	Niños en riesgo y dificultad de acceso		La CDN es la misión de UNICEF
1998	La educación es una aliada para luchar contra la desnutrición		
1999	Las escuelas tienen que ser para todos/as	Inversión en DDHH Aptitudes y valores tan importantes como los contenidos	La educación como un derecho humano
2000	El Estado debe rendir cuentas de la vigencia del derecho a la educación Enseñanza primaria de buena calidad y gratuita	Educación de calidad, que tenga en cuenta el interés superior del niño	Interés superior del niño
2001	Madres como promotoras de la accesibilidad		
2002	Invertir en educación		
2003		Participación infantil como vehículo de desarrollo	Participación y respeto a la opinión
2004	No discriminación de las niñas		No discriminación
2005			Consenso mundial sobre los atributos de la infancia
2006	La falta de recursos impide que el derecho a la educación sea una realidad Estas situaciones impiden la finalización del ciclo completo de enseñanza primaria	Derechos de los niños en situaciones conflictivas	
2007	La igualdad entre géneros produce beneficios en la educación de los hijos		No discriminación
2011			No discriminación
2012	Trabajo infantil y abandono escolar		
2013		Educación inclusiva	

parte del Estado y las dificultades de acceso a la enseñanza primaria.

La aceptabilidad y la adaptabilidad, que caracterizan los derechos en educación, es decir, la consecución de una educación de calidad, respetuosa con los DDHH y adaptada al interés

superior del niño, tienen una presencia menor en los EMI. Como ejemplo de incorporación de estas dimensiones, en el EMI de 2000, dedicado al liderazgo, se remarca la importancia de la educación, insistiendo en que “es preciso diseñar los sistemas y programas de educación, teniendo presentes, en primer término, los

intereses superiores del niño y del adolescente” (UNICEF, 2000: 48). La participación, como un principio de configuración de la ciudadanía, también es un elemento conformador de los derechos en educación. No obstante, en el EMI de 2003, la referencia a la educación es muy difusa, centrándose más en el aprendizaje activo y en otros espacios de participación. Donde sí están más presentes estas dimensiones es al referirse a los niños y niñas con discapacidad y, sobre todo, a la propuesta de una educación inclusiva: “lo idóneo es que se permita que los niños y niñas con y sin discapacidad asistan a las mismas clases del grado que corresponde a su edad, en una escuela local, con un apoyo individual pertinente, según las necesidades” (UNICEF, 2013: 28-29).

Finalmente, en relación con la presencia de los principios rectores de la CDN, y si bien podría considerarse que es una constante en la mayoría de los EMI, los dos principios que adquieren una mayor importancia son el de supervivencia y el de no discriminación, mientras que el interés superior del niño y la participación, tienen una presencia menor. De todas maneras, la aceptación por parte de UNICEF de la CDN como misión queda patente en el EMI de 1997. Asimismo, UNICEF defiende la CDN ya que representa “un consenso mundial sobre los atributos de la infancia” (UNICEF, 2004: 1), pues, aunque no exista un acuerdo absoluto en la interpretación de la misma, “existe una amplia base común sobre cuáles deben ser los parámetros de la infancia” (UNICEF, 2004: 1).

Al margen de este discurso, un estudio más profundo sobre las políticas locales en materia de ayuda al desarrollo, llevadas a cabo como consecuencia de la acción supranacional de UNICEF, nos daría cuenta de que hay países de África, América Latina y Asia que están implementando programas con esta visión. Para ello resulta ilustrador analizar el trabajo de cada uno de los Comités Nacionales de UNICEF y los programas de ayuda que desarrollan en el ámbito educativo. A modo de ejemplo, puede

citarse el caso de España que, en la actualidad, tiene dos programas en marcha, uno en Mali para mejorar las condiciones de salud y crear un entorno escolar sano que favorezca el pleno desarrollo de 65.000 niños y niñas y sus familias en 130 escuelas y otro en México para incrementar la calidad de la educación indígena intercultural y la inclusión educativa, creando un entorno protector que responda de manera integral a las causas de la exclusión (UNICEF ESPAÑA, 2014).

## Conclusiones

La trayectoria de UNICEF, desde su fundación, se ha centrado en la atención y protección a la infancia. En los últimos 25 años, además, desde una perspectiva de política supranacional, se ha implicado de manera creciente en el ámbito de la educación, mostrando un modelo de derecho a la educación que se sostiene, sobre todo, en los principios de la CDN. No obstante, el discurso que sustenta y, por lo tanto, la representación institucional de este organismo, a partir de los EMI, nos ayudan a comprender también las directrices de UNICEF y las prácticas llevadas a cabo sobre el terreno. En este sentido, la representación institucional de la infancia necesitada de ayuda y protección continúa siendo el eje prioritario del discurso de UNICEF, quedando el discurso sobre los derechos del niño, en sus aspectos más conformantes de los niños y niñas como sujetos de derecho, diluido ya que la actividad prioritaria de UNICEF es atender a la infancia en casos emergencias.

El perfil de la infancia de UNICEF nos muestra una representación institucional centrada en los derechos de protección, no discriminación y salud y supervivencia. En cambio el tratamiento que se hace de las libertades y derechos civiles es mucho menor. Se aprecia que promueve un discurso proteccionista, que es, en parte, su marca de identidad tradicional. En este discurso, la CDN viene a jugar un papel

retórico, del mismo modo que lo mantienen otras instituciones y organismos supranacionales, con un discurso políticamente correcto en relación con los derechos del niño. La diversidad de situaciones en las que viven las diferentes infancias en el mundo debería contribuir a matizar muchos de los postulados de la CDN, empoderando de una manera más decidida a los niños, niñas y adolescentes, como marca la propia CDN. En este sentido, la visión universalista de la CDN se ve complementada por una visión protecciónista por parte de UNICEF.

Con respecto a la educación, UNICEF, en los EMI, realiza una fuerte apuesta por el derecho a la educación y su visión resulta transversal al resto de derechos, sobre todo al relacionarlo con la supervivencia, la protección y la salud. El perfil de UNICEF con respecto a la infancia y la educación tiene tonalidades fuertes cuando está implicado en proyectos de ayuda a la infancia

desprotegida y con necesidades y, en cambio, tonalidades más débiles cuando se refiere a los derechos civiles o de participación que son, justamente, los que marcan la diferencia en el nuevo paradigma de la infancia reflejado en la CDN. En este sentido, el discurso de UNICEF sobre el *derecho a la educación*, en aspectos que tienen que ver con la disponibilidad y accesibilidad, es firme, en tanto que demanda continuamente la necesidad de hacer las escuelas accesibles a los niños y niñas, y reclama a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones. En cambio, se aprecia que, en relación a los *derechos en educación* y a la presencia de la CDN, el discurso es más tenue. El derecho a la educación debe entenderse de una manera integral, incorporando todas las dimensiones. En este sentido parece recomendable, como hacen Klees y Qargh (2014), considerar esta forma de abordar el derecho a la educación a fin de favorecer la equidad en educación.

---

## Nota

\* Los autores son miembros del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación - Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT603-13 y de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea UPV/EHU.

## Referencias bibliográficas

- Beiter, K. D. (2006). *The Protection of the Right to Education by International Law*. Lieden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Black, M. (1986). *The Children and the Nations. The story of UNICEF*. Sindey: UNICEF.
- Cardona, J. (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos, *Educatio Siglo XXI*, 30 (2), 47-68.
- Casas, F. (2010). Representaciones sociales que influyen en las políticas sociales de infancia y adolescencia en Europa. *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, 17, 15-28.
- Dávila, P. (2001). Los derechos de la infancia, UNICEF y la educación. En L. M. Naya (coord.), *La educación a lo largo de la vida, una visión internacional* (pp. 61-118). Donostia, Erein.
- Dávila, P., y Naya, L. M. (2009). El derecho a la educación en Europa: una lectura desde los derechos del niño. *Bordón*, 61 (1), 61-76.
- Dávila, P., y Naya, L. M. (2011). *Derechos de la Infancia y Educación inclusiva en América Latina*. Buenos Aires: Granica.

- Ferrer, F. (2012). Los informes de seguimiento de la Educación para Todos en el contexto de América Latina. Una mirada crítica. En Rambla, X. *La Educación para todos en América Latina* (pp. 85-102). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Jolly, R., y Soler-Leal, V. (ed.) (2002). *Jim Grant. El visionario del UNICEF*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Klees, S. J., y Qargha, O. (2014). Equity in education: The case of UNICEF and the need for participative debate. *Prospects*, 44, 321-333.
- Muñoz, V. (2006). *El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Comisión de derechos humanos 62º periodo de sesiones. Naciones Unidas. E/CN.4/2006/45.
- Payá, A. (2009). Organismos internacionales y políticas educativas. En M. J. Martínez (coord): *Educación Internacional* (pp. 341-374). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Pate, M. (1965). *Los niños de los países en desarrollo. Informe del UNICEF*. México: FCE.
- Sánchez, J. (2010). Puerilizado y adulterado: representaciones institucionales de la infancia. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 13, 95-130.
- Tomaševski, K. (2006). *Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- UNESCO (2000). *Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000*. París: UNESCO
- UNICEF (1983). *Estado Mundial de la Infancia 1982-83*. Madrid: Siglo XXI.
- UNICEF (1987). *Estado Mundial de la Infancia 1987*. Madrid: Siglo XXI.
- UNICEF (1996). *Estado Mundial de la Infancia. 1996*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (1999). *Estado Mundial de la Infancia, 1999. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2000). *Estado Mundial de la Infancia, 2000*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2001). *Estado Mundial de la Infancia, 2001*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2005). *Estado Mundial de la Infancia, 2006*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2008). *Un enfoque de la Educación Para Todos basada en los Derechos Humanos*. Nueva York/París: UNICEF/UNESCO.
- UNICEF (2009). *Estado Mundial de la Infancia, 2010. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2010). *Estado Mundial de la Infancia, 2011. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2011). *Estado Mundial de la Infancia, 2012. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2013). *Estado Mundial de la Infancia, 2013. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF ESPAÑA (2014). ¿Qué hacemos? Educación para todos los niños, recuperado el 9 de mayo de 2014, de: <http://www.unicef.es/infancia/educacion-para-todos-los-ninos>
- UNICEF/UNESCO (2013). *Dar prioridad a la educación en la agenda para el desarrollo después de 2015*. Nueva York/París: UNICEF/UNESCO, recuperado el 14 de octubre de 2014, de: [http://www.unicef.org/education/files/Education\\_Thematic\\_Report\\_FINAL\\_SP.pdf](http://www.unicef.org/education/files/Education_Thematic_Report_FINAL_SP.pdf)
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar Las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144.

## Abstract

*The supranational policies of UNICEF, childhood and the education*

**INTRODUCTION.** Since the creation of UNICEF up to the present times, its main activity has been the development of child protection programs at a supranational scale. UNICEF is an international

organization whose field of activity has been extended to the local and educational field, complementing the activity of other organizations and international programs such as UNESCO. The aim of this work is to analyze the discourse of UNICEF with regard to the childhood and its implications for the right to the education. **METHOD.** Analysis based on a qualitative approach of the 33 reports produced by UNICEF from 1980 up to the present times. The categories of analysis derive from both: the 4-A scheme of Katarina Tomaševski on the right to education (availability, accessibility, acceptability, and adaptability) and the Convention on the Rights of the Child (CRC) of 1989. **RESULTS.** The analyzed reports outlines a profile more related to one of the traditional paths in the activity of UNICEF (attention to the health, survival and protection), while other substantive aspects such as participation or civil rights have been left in a second place. Taking into account that education is a transversal theme, it is appreciated a relevant prevalence of the *right to education* and, to a lesser extent, of the *rights in education*. **DISCUSSION.** The obtained results show an image not in keep with the consideration of children as a subject of right, which is a basic element of the CRC, but they show the need for a protectionist discourse to safeguard the childhood and for a conception of education that goes through all the discourse of UNICEF.

**Keywords:** UNICEF, Children's Rights, Right to Education, International Organizations.

## Résumé

### *Les politiques supranationales de l'UNICEF, l'enfance et l'éducation*

**INTRODUCTION.** Depuis sa création jusqu'à nos jours, l'activité la plus importante de l'UNICEF a porté sur la protection de l'enfance à l'échelle supranationale. L'UNICEF est un organisme international dont le terrain d'action s'est étendu à l'éducation pour venir compléter l'activité exercée par d'autres organismes supranationaux. L'objectif de ce travail consiste à analyser la vision de l'enfance au sein de l'UNICEF mais aussi comment cet organisme s'implique autour du droit à l'éducation.

**MÉTHODE.** Nous avons analysé, sous un angle qualitatif, les 33 rapports produits par l'UNICEF dès 1980 à nos jours. Les catégories d'analyses sont issues du schéma des '4A' élaboré par Katarina Tomaševski quant au droit à l'éducation (disponibilité, accesibilité, acceptabilité et adaptabilité), ainsi que les principes de la Convention Internationales des Droits de l'Enfant (CIDE). **RÉSULTATS.** Les rapports analysés dessinent un profil dans lequel prévaut la trajectoire traditionnelle dans l'activité de l'UNICEF (prise en charge de la santé, survie et protection), d'autres aspects substantifs présents dans la CIDE étant relégués à un second plan, comme la participation, les droits civils, etc. Concernant l'éducation, sujet transversal, on aperçoit une prévalence substantielle du droit à l'éducation et, dans une moindre mesure, des droits en matière d'éducation. **DISCUSSION.** Les résultats obtenus après analyse montrent une image éloignée de la prise en considération des enfants en tant que sujets de droit, élément essentiel de la CIDE, les résultats mettent en évidence la priorité qui est donnée à un discours protecteur de l'enfance et à une conception de l'éducation qui traverse l'ensemble du discours de l'UNICEF.

**Mots clés:** UNICEF, Droits de l'enfant, Droit à l'éducation, Organisations internationales.

## Perfil profesional de los autores

---

### **Paulí Dávila Balsera**

Catedrático de Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea. Su línea de investigación está centrada en la historia de la educación en el País Vasco sobre la cual ha publicado diversos libros y artículos científicos relativos a la formación profesional, a los procesos de alfabetización, la política educativa, el magisterio, el currículum vasco, etc. En los últimos años ha dedicado su atención al estudio de los derechos de los niños y niñas desde la perspectiva histórica y comparada, resaltando el valor educativo de dichos derechos. Investigador principal del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT603-13.

Correo electrónico de contacto: pauli.davila@ehu.es

### **Luis M<sup>a</sup> Naya Garmendia (autor de contacto)**

Profesor titular del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea, donde imparte Educación Comparada. Ha sido secretario de la Sociedad Española de Educación Comparada de 2002 a 2006 y presidente del X Congreso Nacional de Educación Comparada. Coordinador de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad”. Miembro del Grupo Garaian. Ha publicado y coordinado diversos libros y artículos, entre los que destacan “La Educación y los Derechos Humanos”, “El Derecho a la Educación en un mundo globalizado”.

Correo electrónico de contacto: luisma.naya@ehu.es

Dirección para la correspondencia: Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Avda. de Tolosa, 70. 20018 Donostia-San Sebastián.

### **Jon Altuna Urdin**

Doctor en Psicopedagogía por la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea, trabaja con dedicación a tiempo completo en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Posee una trayectoria investigadora en el ámbito de la educación primaria y secundaria. Cuenta con publicaciones sobre la socialización de los menores y ha ejercido funciones investigadoras dentro del grupo Garaian que estudia la historia de la educación en el País Vasco.

Correo electrónico de contacto: jon.altuna@ehu.es

# LAS POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN: UNA PERSPECTIVA SUPRANACIONAL

*Research and innovation policies in education: a supranational perspective*

FRANCESC PEDRÓ  
UNESCO (Francia)

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67103

Fecha de recepción: 18/06/2014 • Fecha de aceptación: 02/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Francesc Pedró. Email: f.pedro@unesco.org

---

**INTRODUCCIÓN.** Esta contribución intenta clarificar cuáles son los elementos clave que internacionalmente están usándose para repensar las relaciones entre investigación, innovación y mejora de la educación desde una perspectiva transnacional. **MÉTODO.** Para hacerlo se definen, en primer lugar, investigación e innovación en educación a la luz de los debates internacionales actuales, presentando un marco analítico basado en la perspectiva de la gestión del conocimiento. En segundo lugar, sintetiza las evidencias internacionales sobre la inversión en investigación educativa y los resultados que de ella se obtienen, sin obviar la difícil cuestión de la medida de su impacto. En tercer lugar, introduce los debates internacionales a partir de los ensayos de evaluación de las políticas sobre investigación e innovación educativas. **RESULTADOS.** A pesar de la falta de datos a escala internacional, hay indicios que demuestran que IIE no está suficientemente coordinada, raramente se usa, no es evaluada sistemáticamente y tampoco está suficientemente internacionalizada. **DISCUSIÓN.** La contribución discute algunas recomendaciones para avanzar hacia un modelo abierto de investigación e innovación en educación que mejore la relevancia, aplicabilidad, sistematización y diseminación y que, por encima de todo, contribuya a desarrollar las capacidades de los usuarios finales de la investigación.

**Palabras clave:** *Investigación, Innovación, Inversión educativa, Políticas públicas, Comparaciones internacionales.*

---

## Introducción

Es un hecho que durante los últimos veinte años en los países desarrollados los debates políticos acerca de la educación se han visto influidos por la presión evaluadora. Esta presión ha tenido, entre otras muchas cosas, un efecto importante sobre la forma en que se concibe la educación como servicio público, cómo se enjuicia su calidad y, por supuesto, cómo mejorarla colocando en el epicentro de la discusión la mejora de los resultados de aprendizaje (Pedró, 2012). Tradicionalmente se ha considerado que esta última cuestión tenía que ver más con la investigación sobre la eficacia escolar que con la innovación educativa. Pero mientras la primera apunta a los factores que explican el éxito en el aprendizaje, es más bien de la segunda de la que podríamos esperar una orientación clara sobre qué cambios se traducen en una mejora fehaciente de la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, a menudo en educación el discurso sobre la innovación ha sido totalmente disociado de la evaluación de los resultados de los aprendizajes. Aún se podría decir más: la rigurosidad con la que se evalúan los aprendizajes de los alumnos, tanto a escala internacional como local, no parece presente en la evaluación de las innovaciones educativas (Vincent-Lancrin *et al.*, 2014). De igual manera, hay mucha investigación sobre la innovación en educación, singularmente sobre la capacidad de innovación de los docentes, pero lo que los profesionales del sector llaman innovación no acostumbra a tener vínculos directos con la investigación empírica en sentido estricto (Fernández-Cano, 2001: 17). En definitiva, muchos de los cambios que se proponen como innovaciones educativas acostumbran a carecer de una validación empírica apropiada.

Esta tendencia a la disociación entre innovación e investigación en educación no deja de ser paradójica. Recientemente ha emergido una tendencia internacional a replantearse sus vínculos con la mejora de la calidad de la

educación. En muchos países se plantean preguntas simples que a menudo provocan malestar en el sector: ¿se evalúan las innovaciones educativas en función de su capacidad de mejorar los aprendizajes?, ¿cuál es el rol que la evidencia empírica tiene en la promoción de la innovación educativa?, ¿cómo se generalizan al conjunto del sistema escolar las innovaciones que se traducen en mejoras efectivas de los aprendizajes?

## El marco conceptual

Para abordar estas preguntas hay que empezar por aclarar cuáles son las definiciones aceptadas internacionalmente tanto de investigación como de desarrollo y de innovación y cuál es la perspectiva de análisis que aquí se adopta.

### Definiciones

En el ámbito de la investigación y el desarrollo (I+D), la referencia internacional más utilizada es la que corresponde al Manual de Frascati<sup>1</sup> (OECD, 2002: 10). Las definiciones de I+D que allí se usan son las siguientes:

- La investigación es el proceso de creación de conocimiento de acuerdo con los estándares académicos que buscan garantizar la validez y la confiabilidad. La investigación básica se mueve por la curiosidad y un interés inherente sobre un fenómeno o problema, mientras que la práctica está diseñada conscientemente para resolver un problema en la política o en la práctica. En ambos casos, los procesos de producción del conocimiento se llevan a cabo en el marco de una teoría, que puede ser validada o desafiada por nueva investigación. Existe, en este sentido, un cierto consenso entre la comunidad científica internacional sobre las características que el estudio

científico de la educación debería revestir (Shavelson y Towne, 2002: 20), expresadas en forma de principios que deben gobernar la actividad investigadora.

- El desarrollo se define como cualquier forma de creación de conocimiento para mejorar la práctica. La finalidad del desarrollo es facilitar el progreso (es decir, un cambio que se traduce en una mejora en los procesos, las tecnologías o la organización) en un determinado ámbito. En principio, no hay razón para pensar que esta definición no pueda ser de aplicación al sector de la educación, aunque en lugar de hablar de I+D en educación se tiende más a usar la expresión de investigación e innovación educativa (IIE, de ahora en adelante).

La innovación se acostumbra a definir como el acto de crear y difundir nuevas herramientas, prácticas, sistemas de organización o tecnologías (Foray y Raffo, 2012: 11) y, en esa medida, puede ser considerada equivalente al concepto de desarrollo. Mientras las actividades de desarrollo se circunscriben a la creación de conocimiento orientado a la práctica, la innovación es el resultado de la aplicación de este nuevo conocimiento a un nuevo producto, servicio, técnica o tecnología. Así, para la OCDE (2009: 12), la innovación educativa es un cambio dinámico que añade valor a los procesos que tienen lugar en la institución educativa y que se traduce en mejoras en los resultados de los aprendizajes o en la satisfacción de los actores educativos o en ambas cosas a la vez. Esta definición contiene un componente operativo que afirma que solo los cambios en los procesos que conducen a mejoras observables, singularmente en el terreno de los aprendizajes, merecen ser llamados innovaciones educativas. Esto implica el reconocimiento de la existencia de cambios sin efectos acreditados o incluso con efectos negativos, es decir, de cambios que no conducen a verdaderas innovaciones.

### Perspectiva analítica

La mayoría de los estudios y análisis sobre I+D parten de la llamada perspectiva de la gestión del conocimiento<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, la situación ideal se da cuando se puede hablar de un verdadero sistema, es decir, cuando las actividades de I+D se pueden organizar estableciendo prioridades que gobiernan las actividades a desarrollar y cuando, al final del ciclo, una evaluación permite reconsiderar cómo se ha progresado, revisando las prioridades iniciales.

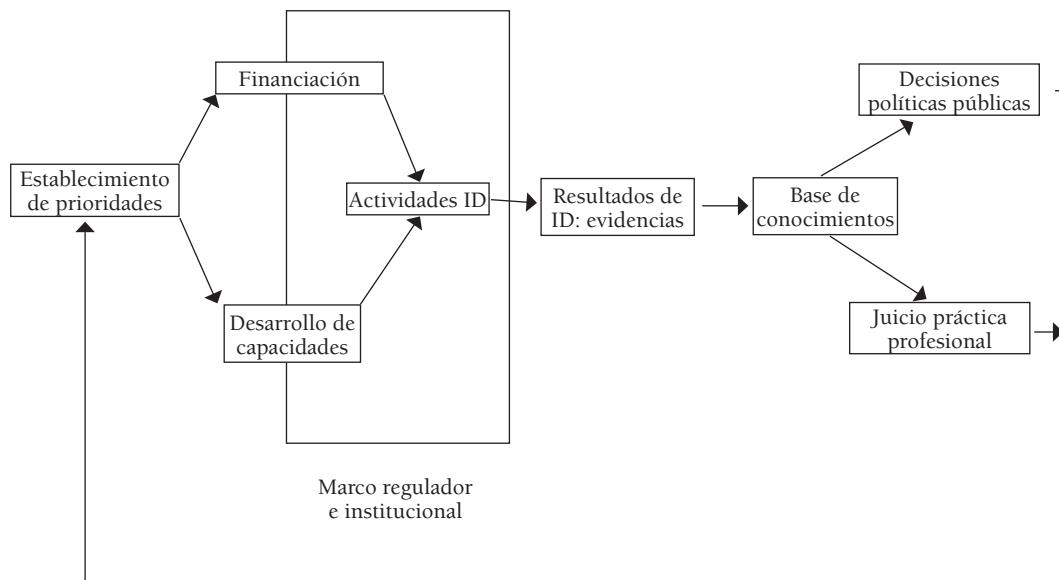
La cuestión implícita es quién fija estas prioridades y evalúa los resultados. Los tres polos en tensión son:

- *los gobiernos*, cuando actúan como finanziadores de las actividades de investigación cuando estas están vinculadas a sectores de interés público;
- *la iniciativa privada*, que invierte en investigación que se traduzca en nuevos productos, servicios, técnicas o tecnologías que puedan comercializarse;
- *la comunidad científica*, que es la que debe llevar a cabo la actividad de investigación de acuerdo con los estándares que ella misma fija.

En educación la mayor tensión se da entre los gobiernos y la comunidad científica, aunque el papel de la iniciativa privada también crece. La pregunta es: ¿quién debe decidir las prioridades de la investigación a financiar con fondos públicos? En el caso de servicios de interés público, ¿debería hacerlo el propio sector que esperaría beneficiarse de ella por medio de la innovación o la propia comunidad científica, que quisiera ver crecer el conocimiento?

Este concepto del retorno de la inversión en I+D es inherente a la perspectiva de la gestión del conocimiento. El gráfico siguiente permite ver de qué forma un sistema de IIE tendría impacto sobre las decisiones políticas y las prácticas educativas.

GRÁFICO 1. IIE desde la perspectiva de la gestión del conocimiento



Fuente: elaboración propia.

La finalidad del sistema es desarrollar, organizar y disseminar conocimiento que ilumine la comprensión del sistema educativo para contribuir así a su mejora continua a través de la provisión de evidencias que pueden informar a los procesos de decisión política y las prácticas profesionales. La ventaja de esta aproximación es que permite diseñar políticas públicas que mejoren las diferentes fases: la producción de conocimiento, su acumulación y disseminación y su uso por parte de los agentes beneficiarios.

Su funcionamiento es simple. Una vez establecidas las prioridades, estas se traducen en la financiación de actividades de IIE y en la alimentación del sistema por medio del desarrollo de capacidades (formación del personal, disseminación). El resultado es la creación de una base de conocimientos que se nutre de evidencias empíricas procedentes de la investigación. Y esta base de conocimientos permite informar tanto las decisiones políticas como las prácticas educativas.

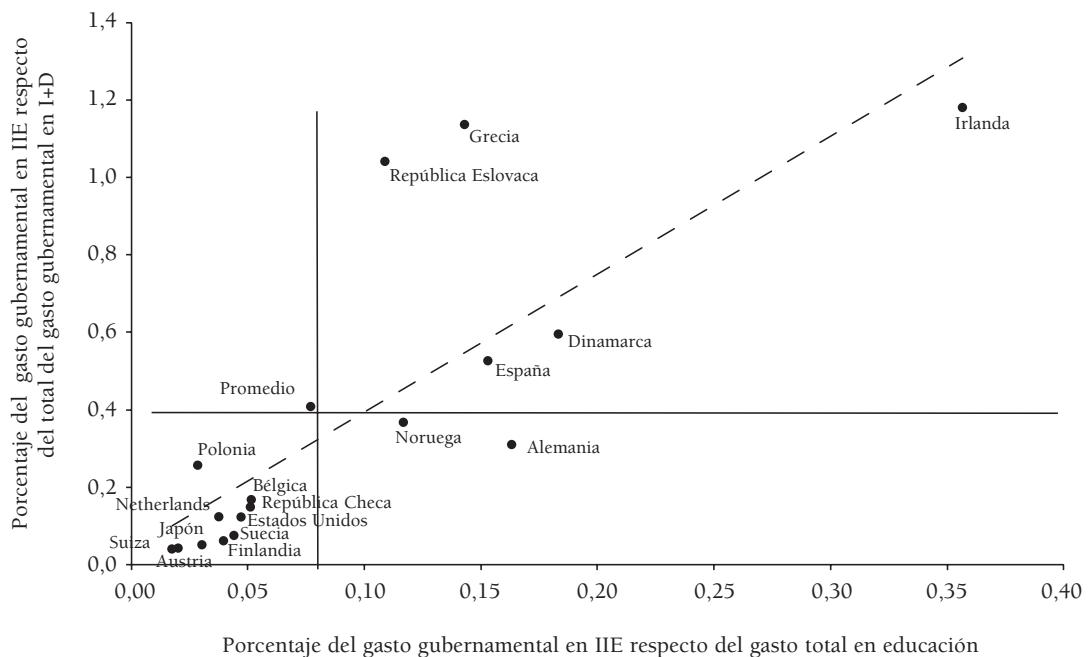
### ¿Dónde estamos ahora?

Para un debate informado sobre la contribución de IIE a la mejora de los aprendizajes es crítico contar con algunos datos básicos acerca de cuánto se invierte, quién ejecuta esa inversión (universidades, centros especialidades, escuelas, individuos) y qué resultados se obtienen (producción científica o volumen de innovaciones). Desgraciadamente, la información internacional disponible está fragmentada y no se actualiza regularmente. Esto hace imposible cualquier esfuerzo de vinculación entre IIE que se produce en un país y la mejora de los aprendizajes, pero en todo caso sí existen algunas indicaciones que hay que valorar.

#### *Las comparaciones internacionales sobre inversión*

Las primeras comparaciones internacionales sobre IIE se publicaron en 1995 (OECD, 1995: 2),

**GRÁFICO 2. Porcentaje del gasto público en IIE en relación al gasto total en educación y el gasto total en I+D (2007)**



Fuente: OCDE, 2009. Los datos corresponden al año 2007.

siguiendo un primer ensayo temprano (Nisbet, Megarry, y Nisbet, 1985: 5 ). Nueve países (Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido) aportaron datos sobre las dotaciones de recursos a la IIE. Los valores medios mostraron que solo se destina un porcentaje muy pequeño del gasto en educación a IIE: menos del 0,3% del conjunto del gasto educativo. El volumen total de gasto en IIE representaba un 1% del conjunto del gasto de esos mismos países en ID. El resultado se debe de leer teniendo en cuenta las enormes diferencias entre países. Así, por ejemplo, en Austria solo un 0,69% del personal de la enseñanza superior desarrollaba actividades de investigación en educación, frente a un 2,27% en Australia. Similarmente, el porcentaje del total de gasto en investigación destinado a IIE iba desde el 0,4% en el Reino Unido hasta el 1,5% en Australia. Se trataba de

una disparidad demasiado grande y de un número de países demasiado pequeño como para poder sacar ninguna conclusión, más allá de la disparidad reinante.

Esta colección de indicadores nunca se revisó<sup>3</sup>, pero es posible acercarse a valores más recientes a través de la base de datos NABS (*Nomenclature for the Analysis and Comparison of Scientific Programmes and Budget*). Los últimos datos disponibles permiten comparar el gasto de los gobiernos en IIE (2007) como porcentaje del total del gasto en educación ym como porcentaje del total de gasto en I+D en 18 países diferentes. El resultado se muestra en el gráfico 2.

Emerge una gran disparidad. La media del gasto en IIE en estos países es del 0,072% del conjunto de su gasto educativo, pero con una varianza muy amplia: como valores extremos,

Irlanda dedica el 0,35% y, en cambio, Suiza el 0,017%, es decir, veinte veces menos. La disparidad aparece de nuevo cuando se compara el porcentaje del conjunto del gasto en I+D que los países dedican a IIE: el valor medio es del 0,4%, pero el rango va desde el 1,18% de Irlanda hasta al 0,04% en Suiza —es decir, veinticinco veces menos—. Aunque los Estados Unidos no participaron en esta evaluación, un informe anterior cifraba en un 0,01% del gasto total del país en educación lo que se dedicaba a IIE (US House Committee on Science, 1998: 56 ).

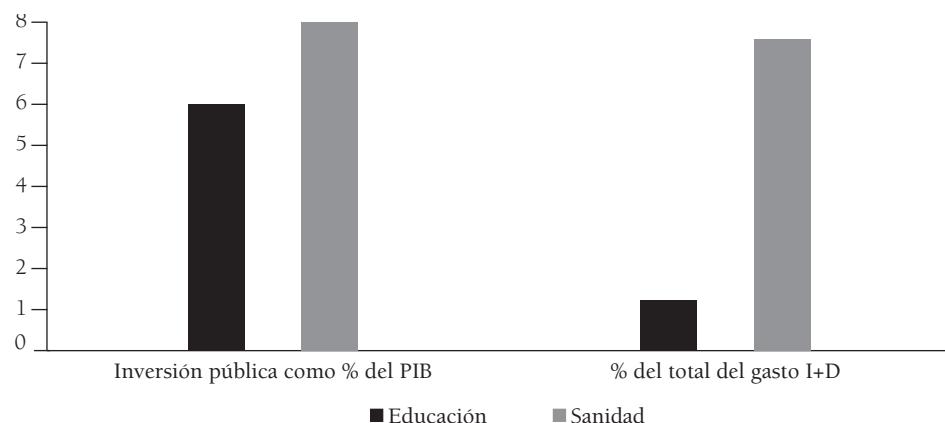
El gráfico también muestra una correlación lineal: los países que más invierten en IIE lo hacen tanto en términos relativos respecto del gasto educativo como en relación al gasto global en I+D. Esta tendencia es más clara en los países cuyos valores se encuentran por debajo de la media. El caso español es interesante por tratarse de uno de los países que más invertía en esa fecha en IIE en relación al conjunto del gasto educativo y también en relación al conjunto de la inversión global en I+D, aunque conviene recordar que se trata de valores anteriores a la crisis de 2008.

Finalmente, el sector de IIE es el que recibe menor inversión, excepcionando a Dinamarca e

Irlanda. Comparativamente, los mismos países invierten dieciséis veces más en investigación sobre salud que en educación. No obstante, el gasto total en salud representaba solo un tercio más que el destinado a la educación como porcentaje del PIB de estos países. El gráfico 3 lo demuestra.

Datos más recientes provenientes de los Estados Unidos acreditan lo mismo. Los datos sobre el gasto en I+D ejecutado por las universidades (2011) acreditan que el gasto en IIE también allí es bajo y representa el 1,67% del total de I+D (National Science Foundation, 9). La cifra es equivalente a la que se dedica a la investigación sobre psicología (1,7%) y también, agregada, al conjunto compuesto por economía, ciencias políticas y sociología (1,65%)<sup>4</sup>. Datos semejantes del Reino Unido demuestran también que ha habido una pérdida sustancial de financiación en los últimos cinco años (Donald Christie *et al.*: 36), que los analistas atribuyen a dos razones: la pérdida de confianza de los organismos financiadores en el retorno de la inversión en IIE y, al mismo tiempo, una falta de calidad de las propuestas por comparación con las que se elaboran en sectores concurrentes de las ciencias sociales que compiten con IIE para conseguir financiación pública<sup>5</sup>. No

**GRÁFICO 3. El gasto público en educación y salud comparado con el gasto en IIE y en investigación sobre salud**



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la OCDE (2007).

hay datos de otros países que permitan comprobar si se trata o no de una tendencia generalizada.

En conclusión, el volumen relativo de gasto en investigación que va a parar a la educación no es proporcional a su importancia comparativa en términos de inversión para la provisión del correspondiente servicio público. Pero, ¿debería serlo?

## **Los resultados**

Cuando se habla de los resultados de un sistema de I+D se suelen aportar dos tipos de indicadores: sobre productividad científica y sobre impacto. Aunque esta manera de medir los resultados y la calidad de I+D es extremadamente controvertida (Méndez, 2011: 15), sorprende la falta de datos que hay sobre la productividad científica en IIE (Bridges, 2009: 14), a pesar de que sería fácil realizar estudios bibliométricos que ayudaran a medirla. No hay datos desagregados sobre la localización de los equipos de investigación en IIE más influyentes a nivel internacional, ni ningún ensayo de comparación internacional. Sí hay algunos datos que indican dónde se produce la investigación más influyente y en qué lengua se publica. Según un análisis muy reciente (Vorndran y Botte, 13), las 165 revistas más influyentes internacionalmente en IIE se publican, en primer lugar, en los Estados Unidos (65% del total de revistas) y en el Reino Unido (24%). Sumando esta contribución a la de los Países Bajos (4%) y Alemania (3%), se obtiene el origen del 96% de las revistas más citadas en IIE internacionalmente. Los datos son tan abrumadores que no puede haber discusión sobre dónde está la masa crítica de IIE más importante: los Estados Unidos y el Reino Unido. Y, evidentemente, el 95% de estas revistas se publica exclusivamente en lengua inglesa.

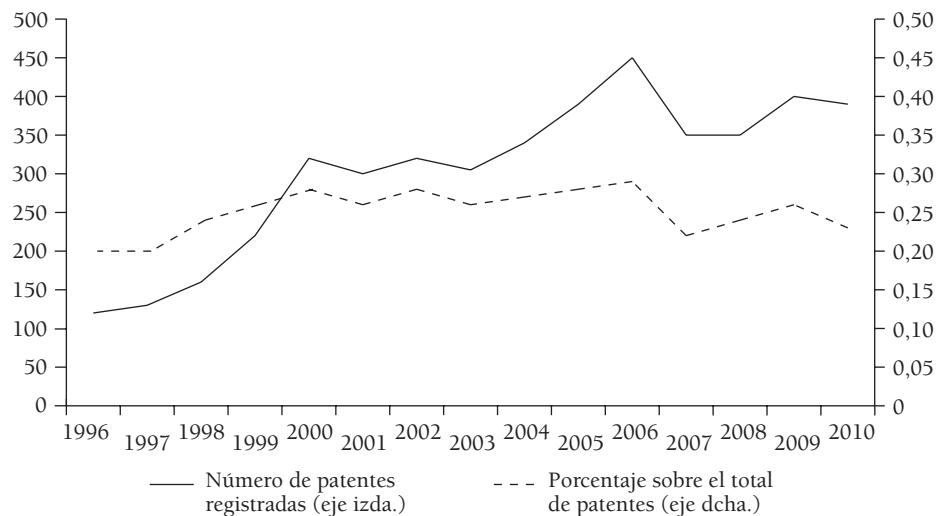
En España, los datos disponibles (Fernández-Cano, 2011: 16) demuestran, en primer lugar,

un crecimiento espectacular de la producción española en IIE, particularmente a partir del año 2003 y que probablemente sea el resultado de la adopción de criterios homogéneos para la evaluación de la investigación científica que son de obligada observación por parte de los investigadores que trabajan en IIE si quieren que su producción sea considerada a efectos de carrera académica. En segundo lugar, la preferencia de los españoles continúa siendo la publicación en revistas indexadas publicadas en España y en castellano. En tercer lugar, hay también una baja internacionalización, hasta el punto de que poco más de un 8% de los artículos publicados son el resultado de un trabajo conjunto con equipos de investigación de Estados Unidos o del Reino Unido, mientras que la colaboración con Argentina, sola, ya equivale al 10% de la producción. Finalmente, parece existir una correlación entre el tamaño de las facultades de educación y su capacidad de producción científica.

Pero, lo que sería bueno saber es el grado de influencia que IIE tiene sobre la práctica educativa: ¿acaso son los países con una mayor producción de IIE quienes tienen mayor densidad de innovaciones? Sobre esto no hay todavía ningún estudio internacional en profundidad y, más bien, cuando se publica sobre esta cuestión es para denunciar la falta de relación entre IIE y práctica educativa (Cuban, 2013: 26). Cuando los organismos financiadores de la investigación han intentado definir el concepto de impacto de la investigación educativa no han tenido éxito y la discusión sigue, por el momento, abierta (Reiss, Tough, y Whitty, 2010: 42).

Aun así, empieza a haber un cierto interés en medir el impacto de IIE a través de las patentes (Foray y Raffo, 2012: 11). Su análisis muestra, en primer lugar, que su crecimiento ha sido espectacular en los últimos veinte años, tal y como vemos en el gráfico siguiente.

**GRÁFICO 4. Evolución del número de patentes relacionadas con el sector de la educación, en cifras absolutas y como porcentaje del total de patentes registradas anualmente (1996 a 2010)**



Fuente: Foray y Raffo (2.012) a partir de la base de datos WPO.

Este crecimiento se ve más claro en números absolutos que en términos relativos al conjunto de patentes y es debido principalmente a las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, que es el territorio donde estas patentes, y, por tanto, eventuales innovaciones, crecen. También se constata que el subsector destinatario de estas patentes es el de la formación continua, allí donde las oportunidades de comercialización son mayores. Esta última constatación acredita que la oportunidad de negocio es el gran motor de la innovación patentable.

En resumen, los datos de los que se dispone para la evaluación de IIE son fragmentarios, insuficientes y, probablemente, inapropiados. Si se aplica la misma perspectiva analítica que se emplea en otros sectores se puede llegar a tener una idea aproximada de la productividad académica de la investigación educativa. En cambio, no hay datos que permitan evaluar la evolución de su calidad<sup>6</sup> ni tampoco establecer

los vínculos entre esta productividad y el impacto sobre la innovación educativa y, a todas luces, aunque el análisis de las patentes tenga un gran potencial es obviamente muy limitado en este sentido, si es que no induce a error.

### **Los debates internacionales sobre la contribución de IIE a la mejora de la educación**

Se sabe muy poco sobre cómo funciona la investigación educativa en los diferentes países y de las políticas públicas que la orientan, pero el debate entre la comunidad académica y los gobiernos es recurrente y cada vez más lejos del consenso. La cuestión de fondo es qué habría que mejorar en el sistema de IIE para favorecer su conexión con la mejora de la educación. Este debate es recurrente en los países que, como Estados Unidos y el Reino Unido, son sus principales cultivadores.

## La evaluación de las políticas públicas

Hay dos razones que pueden explicar la falta de interés por el análisis comparativo de las políticas sobre IIE. En primer lugar, el hecho de que no son muchos los países donde los investigadores en educación tienen la impresión de trabajar en el marco de un sistema nacional, como sí ocurre en sanidad. Muchos de ellos se sentirían más cómodos si se afirmara que desarrollan actividades de investigación siguiendo las prioridades dictadas por su propia percepción de lo que vale la pena investigar, de acuerdo con los criterios compartidos con otros equipos de investigación a escala nacional o internacional. Probablemente no les gustaría ser considerados piezas de un sistema unitario nacional sino, más bien, elementos interconectados de redes que operan de forma abierta. En segundo lugar, tampoco muchos gobiernos afirmarían tener la capacidad de gobernar la investigación educativa, estableciendo prioridades a escala nacional, de la misma manera que lo hacen en otros ámbitos. Lo que sí probablemente hacen todos es apoyar las actividades de investigación, financiando aquellas que la misma comunidad considera importante desarrollar y, en tiempos de crisis, reduciendo el volumen de recursos que a ellas se dedican. Por lo tanto, el interés que pueden tener en fomentar las comparaciones internacionales, no tratándose de un ámbito que gobiernan directamente, no puede ser muy alto. ¿O será, finalmente, que esto sucede porque no ven una relación clara entre IIE y la mejora de los aprendizajes?

Empujada por el interés de estas preguntas, la OCDE lanzó en 2000 una iniciativa de revisión de las políticas públicas de IIE, con la ambición de responder a la pregunta de cómo los diferentes sistemas estaban contribuyendo a la creación, acumulación y distribución de una base de conocimientos que pudiera informar las prácticas y las políticas educativas (OECD, 2003: 4). Se pasó revista a cinco países: Inglaterra, Dinamarca, México, Nueva Zelanda y Suiza.

Surgió una doble coincidencia en todas estas evaluaciones. La primera hace referencia a que la inversión en IIE es muy baja y, por tanto, “juzgada en términos de inversión de recursos, IIE es un área de baja prioridad en los países de la OCDE” (McGaw, Boud, Poole, Warry y McKenzie, 1992: 6) y, quizás, “tan baja que IIE puede carecer de la masa crítica necesaria para tener impacto”. La segunda, que el área de IIE parece caracterizarse en todos estos países por su fragmentación, politización, irrelevancia y distancia de la práctica, por no decir por su provincianismo y falta de atención a la experiencia internacional (National Academy of Education, 1991: 8). En general, el debate gira en torno a un cierto número de características específicas de IIE que dificultan su orientación política y su gestión. Estas características son (Whitty, 2006: 43): falta de rigor, incapacidad de producir evidencias acumulativas, incoherencia teórica, sesgo ideológico, irrelevancia para las escuelas, falta de implicación de los profesionales docentes, inaccesibilidad y pobre disseminación y, finalmente, escaso retorno de la inversión. Las conclusiones del Informe Prost (2001: 7), que examinó IIE en Francia, resumen perfectamente este estado de cosas: IIE no está suficientemente coordinada, raramente se usa, no es evaluada sistemáticamente y tampoco está suficientemente internacionalizada.

## ¿Qué habría que mejorar?

Las valoraciones críticas de IIE suelen tener dos fuentes (Lagemann, 2000: 27). La primera son los gobiernos, con los casos paradigmáticos de los Estados Unidos<sup>7</sup> y del Reino Unido<sup>8</sup> particularmente en momentos de gobiernos conservadores o bajo circunstancias de revisión del gasto público en educación. La segunda fuente de críticas son los propios investigadores que defienden un paradigma de IIE más cercano al de la investigación sanitaria, basado en la experimentación y la investigación cuantitativa. Estas críticas se pueden agrupar bajo tres grandes epígrafes: relevancia, sistematización y capacidades

de los usuarios finales, que se analizan seguidamente (Burkhardt y Schoenfeld, 2003: 50).

### Relevancia y aplicabilidad

Kaestle (1993: 57) ya sugirió más de veinte años atrás que “la investigación educativa tiene mala reputación”. Cuando hoy se habla de su falta de relevancia y aplicabilidad, se cuestiona que la inversión en IIE tenga un retorno en la mejora de la calidad de la educación, ya sea en el ámbito de la información de los procesos de toma de decisiones políticas o en el de las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Las razones que se aducen son, fundamentalmente, dos.

La primera tiene que ver con la financiación de IIE y, por encima de todo, con las decisiones acerca de qué recibe financiación y qué no. En momentos de reducción del gasto público no es extraño que se reconsidera a dónde van a parar los fondos de investigación y cuál es el beneficio que se obtiene de ellos. Si las decisiones sobre la financiación las toma la propia comunidad de investigadores se termina por servir a los intereses endogámicos y no necesariamente al bien común: se financia la investigación más puntera en lugar de apoyar la más relevante y aplicable. Habría que garantizar que las decisiones sobre las prioridades a financiar se tomen a partir del objetivo final de contribuir a la mejora de los aprendizajes.

La segunda razón se relaciona con una supuesta debilidad metodológica de IIE, sobre todo en comparación con el otro gran sistema de I+D que los críticos de IIE consideran paradigmático: el de la sanidad<sup>9</sup>. Esta debilidad proviene del carácter marginal que la experimentalidad tiene en IIE, es decir, el escaso volumen de IIE que adopta el modelo experimental clásico (grupo experimental y grupo de control). Esto se traduce en la imposibilidad de generalizar los resultados y convertirlos en evidencias relevantes y en innovaciones significativas, aplicables y sostenibles. En definitiva, se pide a IIE

que aporte el mismo volumen crítico de evidencias que la I+D aporta a los profesionales sanitarios, para que las decisiones y prácticas en educación estén siempre guiadas por una base sólida de conocimientos.

La primera de estas razones no admite discusión, pero la segunda es controvertida. No se trata de un enfrentamiento entre paradigmas puramente sino que, más a fondo, apunta a la capacidad de los diseños experimentales de llegar a responder a todos los interrogantes de la investigación educativa, tal y como, por ejemplo, ha señalado la *British Educational Research Association*<sup>10</sup>. Si de lo que se trata es de incrementar los estudios experimentales<sup>11</sup> para aumentar la relevancia y la aplicabilidad de IIE, nadie podrá oponerse a ello. El problema surge cuando se pretende reducir toda IIE exclusivamente a los diseños experimentales: no hay duda de que la pretensión de responder al “qué funciona<sup>12</sup>” solo puede pasar por estos diseños (Biesta, 2007: 59), pero también lo es que IIE hace mucho más que eso, empezando por poner de manifiesto los límites de la generalización de los resultados de la investigación empírica en educación, un universo caracterizado por un conjunto de fenómenos interconexos que revisten gran complejidad.

### Sistematización y diseminación

Incluso en el mejor de los escenarios posibles, aunque toda IIE se orientara a la provisión de evidencias empíricas, habría que hacer un esfuerzo para repensar quién debe tener la responsabilidad de acumular sistemáticamente el conocimiento y de diseminarlo a través los canales apropiados, y cómo hacerlo. Las evaluaciones llevadas a cabo hasta ahora en este sentido son más bien negativas (Qi y Levin, 2013: 46).

La sistematización de las evidencias se hace singularmente a través de manuales y compilaciones. Desgraciadamente, de los manuales en

educación no se puede esperar que encarnen esa perspectiva porque están escritos por los mismos investigadores a quienes se critica su incapacidad de aportar evidencias relevantes. De hecho, los manuales para docentes escritos a partir de metaanálisis son raros y, paradójicamente, muy apreciados y considerados valiosos<sup>13</sup>.

En realidad los canales existentes de diseminación son los mismos que hay en otros ámbitos, pero en educación no parecen funcionar correctamente. De hecho, la evidencia no existe hasta que no es pública y esto se hace fundamentalmente a través de las revistas especializadas. El problema es que sus lectores son los mismos productores, y no los destinatarios finales (decisores o prácticos) (Slavin, 2002: 29).

Hay, también, un problema de comunicación: el registro de lenguaje que se emplea en las revistas de IIE y que, generalmente, sigue los estándares de la investigación empírica, no es el más indicado para captar la atención de los destinatarios finales. Como probablemente habría que esperar, el registro escogido intenta facilitar el escrutinio de la contribución por parte de los pares de la comunidad científica (de ahí el énfasis en los aspectos metodológicos) y no su relevancia o aplicabilidad para los usuarios finales, quienes, de todos modos, tampoco leen estas revistas.

No es extraño, pues, que se estén ensayando nuevas fórmulas. La que más se está consolidando consiste en la creación de centros de transferencia que se transforman en agentes de mediación (*brokers*) entre los ofertantes de investigación y los demandantes de evidencias, es decir, entre los investigadores y los usuarios finales (Horne, 2008: 52). Dos buenos ejemplos de estas iniciativas son el What Works Clearinghouse en Estados Unidos y el Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordination Centre en el Reino Unido, creados ambos a finales de siglo bajo la iniciativa de los correspondientes gobiernos.

El trabajo de estos agentes de mediación no es fácil. Uno de los problemas es la falta de estudios que cumplan con los requerimientos metodológicos estrictos a aplicar cuando se quiere hacer una afirmación clara sobre lo que las evidencias acreditan<sup>14</sup>. El segundo problema es la falta de interés de los usuarios finales en las bases de conocimientos que estos agentes intentan construir y que a menudo se atribuye a la falta de capacidad de estos mismos usuarios.

#### **Capacidades de los usuarios finales: la cultura de la evidencia**

En efecto, el problema es la falta de una cultura de la evidencia entre los usuarios finales (Centre for the Use of Research and Evidence in Education, 2007: 53). Si fuera mayoritaria, los decisores y los profesionales de la educación se convertirían en grandes consumidores de las bases de evidencias y ellos mismos contribuirían a poner de manifiesto las lagunas de conocimientos en relación con sus problemas.

Con todo, el recurso a las evidencias está progresivamente más instalado en los debates sobre las políticas públicas en educación (Wainer, 2011: 28). Dos razones lo explican. La primera es que esta cultura está cada vez más presente en los debates políticos en otros sectores de la actividad pública como las políticas sanitarias o sociales e incluso los medios de comunicación contribuyen a ello, aunque no siempre con acierto. La segunda razón es que la acumulación de evidencias, en buena medida gracias a las evaluaciones internacionales y su popularización, lo hace inevitable: el crecimiento y la consolidación de la base de conocimientos en los últimos veinticinco años ha sido realmente espectacular.

Pero esta disponibilidad no se traduce automáticamente en usos apropiados: la superficialidad parece ser la norma y el nivel de capacidades de los decisores es aún muy bajo. Muchos decisores hacen lecturas apresuradas de los resultados y no van más allá de los titulares de

prensa (Slavin, 2002: 29). En realidad, habría que pedirles unas mejores competencias en la lectura, interpretación y uso de las evidencias para informar las decisiones políticas, es decir, para ejercer su labor más responsablemente.

A escala institucional, los líderes escolares parecen ser los primeros en haberse movilizado para promover la cultura de la evidencia. En Canadá (Cooper y Levin, 2010: 47) hay indicios de que los líderes escolares cada vez optan más por informarse de las lecciones que IIE puede ofrecer cuando tienen que enfrentarse a una cuestión controvertida. De igual manera, el 42% de los distritos escolares de Estados Unidos saben de la existencia de la What Works Clearinghouse y siguen sus trabajos, aunque un informe de la Auditoría Federal (United States Government Accountability Office, 2010: 48) estimó este dato como claramente insuficiente.

La situación parece peor en el caso de los profesionales docentes entre quienes esta cultura de la evidencia no parece todavía ni siquiera incipiente. Los estudios llevados a cabo hasta el momento, en diferentes países (Broekkamp y van Hout-Wolters: 21; Cooper y Levin, 2010: 47; Vanderlinde y Van Braak: 22), muestran que si bien hay mucho interés en teoría, es decir, en el discurso, el recurso real a las evidencias empíricas es prácticamente inexistente.

Los centros de formación del profesorado tienen una responsabilidad primordial en el desarrollo de estas capacidades y en la difusión de la cultura de la evidencia en la profesionalidad docente. Algunos países como Escocia (D. Christie y Menter, 2009: 38) o País de Gales (Davies y Salisbury, 2009: 39) ya hace tiempo que empezaron a moverse para hacerlo posible; otros, como Inglaterra, están repensando cómo debería ser la formación de los docentes (Department for Education, 40). Y el número de publicaciones que tratan de convencer a los maestros del interés de la cultura de la evidencia crece, por lo menos en los Estados Unidos y el Reino Unido. En ellas se hace un esfuerzo para romper los mitos pedagógicos

sustentados en falsas evidencias (Adey y Dillon, 2012: 1) o para explicar de forma clara y útil cómo discernir cuándo IIE es verdaderamente sólida y confiable (Bennett, 2013: 45) (Willingham, 2012: 44). Que los destinatarios de estas obras sean los profesionales docentes es alentador, pero hay que dar tiempo al tiempo para ver si esta cultura de la evidencia se hace popular y, en última instancia, termina prevaleciendo.

## Conclusiones

La reflexión sobre cómo mejorar la relación entre IIE y la calidad de la educación no ha llegado todavía a un consenso generalizado. El diagnóstico, a escala internacional, continúa siendo el mismo que diez años atrás (Burkhardt y Schoenfeld, 2003: 50):

1. IIE no se traduce siempre en avances prácticos, pero podría hacerlo más si su estructura y organización estuvieran más ligadas a las necesidades reales del sistema educativo.
2. El tipo de desarrollos que se traducirían en innovaciones educativas reales y generalizables, como sucede en otros sectores, se echa de menos en el sector de la educación.
3. Este tipo de investigación orientada al rediseño de las intervenciones<sup>15</sup> es esencial para establecer vínculos provechosos entre IIE y la mejora de los aprendizajes, a condición de que la cultura de la evidencia sea adoptada por los decisores y los profesionales.
4. Reformar el sistema actual de IIE, si es que se puede hablar de sistema verdaderamente, requerirá cambios muy significativos tanto en las estructuras de financiación como en las comunidades académica y profesional.

Probablemente, el problema radica en la incapacidad de generar un ecosistema para la innovación en educación (Hannon, Patton, y Temperley,

2011: 54). Algunos países han logrado incorporar esta reflexión en los debates sobre la mejora de los aprendizajes, para optimizar el esfuerzo que realizan al invertir en IIE, así como la manera en que la innovación ocurre en las escuelas. El análisis realizado en estas páginas permite extraer tres lecciones.

La primera es que, sean cuales sean los beneficios de la dinámica de las innovaciones en los centros escolares, es importante que los esfuerzos invertidos sean evaluados para evitar el riesgo de que la innovación sin norte se convierta en distracción o puro divertimento. Las organizaciones educativas deben emprender procesos de innovación que incorporen siempre mecanismos de evaluación de los resultados, particularmente en relación a los aprendizajes. Es posible que el cambio por el cambio sea bueno para romper la rutina, pero solo aquel que se traduce en mejoras observables debe ser considerado una verdadera innovación.

La segunda lección es que la evaluación de las innovaciones debe contemplar la sostenibilidad y la escalabilidad. Las innovaciones solo pueden añadir valor si son sostenibles a medio y largo plazo, es decir, si son integrables en la dinámica ordinaria de la vida del centro, lo que puede requerir ajustes importantes en la organización

del centro escolar. Además, las innovaciones deben ser escalables a otros niveles del sistema o, al menos, replicables en otras instancias de la misma organización educativa.

La última lección es que los esfuerzos de innovación, que apenas cuentan con incentivos, deben ser aprovechados al máximo, invirtiendo no solo en la evaluación sino en la diseminación del proceso, del contenido y los resultados de la innovación. Solo un sistema escolar que favorezca el intercambio en el seno de redes profesionales y también de centros ofrece suficientes mecanismos para que esta diseminación tenga impacto.

Estas tres lecciones suponen implícitamente que los profesionales cuentan con capacidades suficientes de gestión de la innovación, de investigación y, en definitiva, del conocimiento. Aquí es donde más habría que esforzarse para conseguir que los incesantes esfuerzos de cambio educativo se traduzcan en innovaciones efectivas y estas, a su vez, consigan un impacto sistémico (Pedró, 2010). Y el primer paso es dotarse de un marco de reflexión sobre IIE que permita impulsar políticas públicas comprensivas, coherentes, sistemáticas y sostenidas en el tiempo. ¿Tenemos semejante marco?

---

## Notas

<sup>1</sup> Se trata de la obra de referencia para la recolección de datos estadísticos sobre I+D.

<sup>2</sup> Según Stewart (1998: 31), la riqueza de las organizaciones radica no tanto en el capital humano, sino en el capital intelectual. Por esta razón, es vital poder gestionarlo adecuadamente. Para tener una visión de conjunto sobre la génesis de esta perspectiva véase (McInerney, 2002: 30).

<sup>3</sup> A pesar de que el Proyecto INES de la OCDE contemplaba en 1991 la recolección de los datos sobre la inversión en IIE (1991: 3), solo se hizo en 1995.

<sup>4</sup> Es interesante comprobar que en esta clasificación de la National Science Foundation se distingue entre ciencias, ingeniería y otros. La psicología, la economía, las ciencias políticas y la sociología aparecen como ciencias. Educación aparece bajo el epígrafe de otros.

<sup>5</sup> También se ha dado una concentración: la financiación de IIE se concentra cada vez más en menos instituciones (Oancea, 2010: 37).

<sup>6</sup> Los criterios de evaluación de la calidad han ido evolucionando con el tiempo, de modo que no hay consistencia en las evaluaciones diacrónicas ni en Estados Unidos (Lagemann, 2000: 27) ni en el Reino Unido (Gilroy y McNamara, 2009: 41).

<sup>7</sup> La Cámara de Representantes reabrió en 2013 el debate sobre esta cuestión, recurrente desde que el presidente Bush reformó el Instituto de Ciencias de la Educación (el organismo federal que gestiona la investigación educativa) y le dio una orientación marcadamente experimentalista.

<sup>8</sup> El Departamento de Educación comisionó en 2013 a un especialista en investigación médica, Ben Goldacre, la elaboración de unas orientaciones para hacer que la investigación educativa en el Reino Unido informe la práctica a través de evidencias empíricas. Las recomendaciones resultantes acentúan la necesidad de dar más apoyo al modelo experimental de investigación, siguiendo el ejemplo de la medicina (Goldacre, 2013: 23).

<sup>9</sup> Esto debe contextualizarse en una demanda más amplia de políticas basadas en evidencias, que lleva a una confianza creciente en las ventajas del modelo experimental también, tal y como se defiende en un informe publicado por el gabinete del gobierno del Reino Unido, con el título de “Experimentar, Aprender, Adaptar” (Haynes, Service, Goldacre y Torgerson, 2012: 35).

<sup>10</sup> Particularmente en el debate sobre la financiación de IIE en Gran Bretaña (British Educational Research Association, 2013: 34).

<sup>11</sup> Como argumenta Goldacre (2013: 23).

<sup>12</sup> El gobierno inglés lanzó en marzo de 2013 una iniciativa de creación de seis centros, uno para la educación, bajo este lema con una dotación global de 200 millones de libras.

<sup>13</sup> La excepción es la compilación de evidencias sobre la enseñanza de la lectura (Snow, Griffin y Burns, 2005: 49); otra, la constituyen las metaanálisis de John Hattie (2008: 24) quien también ha intentado transformar estas evidencias en orientaciones para la práctica docente (Hattie, 2011: 25).

<sup>14</sup> Schoenfeld describe la dificultad de encontrar estudios que cumplieran con los estándares rigurosos del What Works Clearinghouse en el caso de la didáctica de las matemáticas (2006: 33).

<sup>15</sup> Que parece ir adoptando la fórmula de la investigación basada en el diseño (*design-based research*) (Anderson y Shattuck, 2012: 58).

## Referencias bibliográficas

- Adey, P., y Dillon, J. (eds.). (2012). *Bad Education. Debunking Myths in Education*. Maidenhead: Open University Press.
- Anderson, T., y Shattuck, J. (2012). Design-based research: A decade of progress in education research? *Educational Researcher*, 41 (1), 16-25.
- Bennett, T. (2013). *Teacher Prof. Why research in education doesn't always mean what it claims, and what you can do about it*. London: Routledge.
- Biesta, G. (2007). Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. *Educational Theory*, 57 (1), 1-22.
- Bridges, D. (2009). Research Quality Assessment in Education: Impossible Science, Possible Art? *British Educational Research Journal*, 35 (4), 497-517.
- British Educational Research Association (2013). *Why Educational Research Matters. A briefing to inform future funding decisions*. London: BERA.
- Broekkamp, H., y van Hout-Wolters, B. (2007). The gap between educational research and practice: A literature review, symposium, and questionnaire. *Educational Research and Evaluation*, 13 (3), 203-220. doi: 10.1080/13803610701626127
- Burkhardt, H., y Schoenfeld, A. H. (2003). Improving Educational Research: Toward a More Useful, More Influential, and Better-Funded Enterprise. *Educational Researcher*, 32 (9), 3-14.
- Centre for the Use of Research and Evidence in Education (2007). *Harnessing knowledge to practice: accessing and using evidence from research*. Anneskey: DCSF Publications.

- Christie, D., Donoghue, M., Kirk, G., McNamara, O., Menter, I., Moss, G., y Whitty, G. (2012). *Prospects for Education Research in Education Departments in Higher Education Institutions in the UK*. London: BERA-UCET Working Group on Education Research.
- Christie, D., y Menter, I. (2009). Research capacity building in teacher education: Scottish collaborative approaches. *Journal of Education for Teaching*, 35 (4), 337-354.
- Cooper, A., y Levin, B. (2010). Using Research in Secondary Schools: Education Leaders Respond. *Education Canada* (Fall), 58-62.
- Cuban, L. (2013). *Inside the Black Box of Classroom Practice: Change without Reform in American Education*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Davies, S. M. B., y Salisbury, J. (2009). Building educational research capacity through inter-institutional collaboration: An evaluation of the first year of the Welsh Education Research Network. *The Welsh Journal of Education*, 14 (2), 78-96.
- Department for Education (2011). *Training our next generation of outstanding teachers. A discussion paper*. London: DfE.
- Fernández-Cano, A. (2001). Valoración del impacto de la investigación educativa sobre la práctica docente. *Revista de Educación*, 324, 155-170.
- Fernández-Cano, A. (2011). Producción educativa española en el Social Sciences Citation Index (1998-2009). II. *Revista Española de Pedagogía*, LXIX (250), 427-444.
- Foray, D., y Raffo, J. (2012). Business-Driven Innovation: Is it Making a Difference in Education? An Analysis of Educational Patents. *OECD Education Working Papers*, 84.
- Gilroy, P., y McNamara, O. (2009). A critical history of research assessment in the United Kingdom and its post-1992 impact on education. *Journal of Education for Teaching*, 35 (4), 321-335.
- Goldacre, B. (2013). *Building Evidence into Education*. London: Bad Science.
- Hannon, V., Patton, A., y Temperley, J. (2011). *Developing an Innovation Ecosystem for Education*. San Jose: CISCO.
- Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-Analysis Relating to Achievement*. London: Routledge.
- Hattie, J. (2011). *Visible Learning for Teachers: Maximizing Impact on Learning*. London: Routledge.
- Haynes, L., Service, O., Goldacre, B., y Torgerson, D. (2012). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. London: The Cabinet Office Behavioural Insights Team.
- Horne, M. (2008). *Honest Brokers: brokering innovation in public services*. London: The Innovation Unit.
- Kaestle, C. (1993). The awful reputation of education research. *Educational Researcher*, 22 (1), 23-31.
- Lagemann, E. C. (2000). *An Elusive Science: The Troubling History of Education Research*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McGaw, B., Boud, D., Poole, M., Warry, R., y McKenzie, P. (1992). *Educational Research in Australia. Report of the Strategic Review of Research in Education*. Canberra: National Board of Employment, Education and Training.
- McInerney, C. (2002). Knowledge Management and the Dynamic Nature of Knowledge. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 53 (12), 1009-1018.
- Méndez, E. (2011). *Evaluating Research Excellence: Main Debates*. Ottawa: International Development Research Centre.
- National Academy of Education (1991). *Research and the Renewal of Education*. Stanford: National Academy of Education.
- National Science Foundation (2012). *Higher Education Research and Development: Fiscal Year 2011*. Arlington: National Science Foundation.

- Nisbet, J., Megarry, J., y Nisbet, N. (eds.) (1985). *Research, Policy and Practice. World Yearbook of Education 1985*. London: Kogan Page.
- Oancea, A. (2010). *The BERA / UCET Review of the Impacts of RAE 2008 on Education Research in UK Higher Education Institutions. Written with advice from J. Furlong and D. Bridges*. Macclesfield: UCET/BERA.
- OECD (1991). *Handbook for the INES Project*. París: OECD Publishing.
- OECD (1995). *Education at a Glance: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.
- OECD (2002). *Frascati Manual 2002. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*. París: OECD Publishing.
- OECD (2003). *New Challenges for Educational Research*. París: OECD Publishing.
- OECD (2009). *Working Out Change. Systemic Innovation in Vocational Education and Training*. París: OECD Publishing.
- Pedró, F. (2010). La innovación sistémica en educación: implicaciones políticas y organizativas. En M. A. Manzanares Moya (ed.), *Organizar y dirigir en la complejidad: instituciones educativas en evolución* (pp. 673-688). Barcelona: Ediciones Wolters Kluwer.
- Pedró, F. (2012). Deconstruyendo los puentes de Pisa: del análisis de resultados a la prescripción política. *Revista Española de Educación Comparada*, 19 (139-172).
- Prost, A. (2001). *Pour un programme stratégique de recherche en éducation*. París: Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche.
- Qi, J., y Levin, B. (2013). Assessing Organizational Efforts to Mobilize Research Knowledge in Education. *Education Policy Analysis Archives*, 21 (2).
- Reiss, M., Tough, S., y Whitty, G. (2010). Measuring impact in education research. *Research Intelligence* (110), 14-19.
- Schoenfeld, A. H. (2006). What Doesn't Work: The Challenge and Failure of the What Works Clearinghouse to Conduct Meaningful Reviews of Studies of Mathematics Curricula. *Educational Researcher*, 35 (2), 13-21.
- Shavelson, R. J., y Towne, L. (eds.) (2002). *Scientific Research in Education*. Washington, DC: National Academy Press.
- Slavin, R. E. (2002). Evidence-Based Education Policies: Transforming Educational Practice and Research. *Educational Researcher*, 31 (7), 15-21.
- Snow, C., Griffin, P., y Burns, M. (2005). *Knowledge to support the teaching of reading: Preparing teachers for a changing world*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Stewart, T. A. (1998). *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*. London: Crown Business Publishers.
- United States Government Accountability Office (2010). *Report to Congressional Committe. Department of Education. Improved Dissemination and Timely Product Release Would Enhance the Usefulness of the What Works Clearinghouse*. Washington, DC: GAO.
- US House Committee on Science (1998). *Unlocking our future: Toward a new national science policy. A report to Congress by the House Committee on Science*. Washington, DC: House Committee on Science.
- Vanderlinde, R., y Van Braak, J. (2010). The gap between educational research and practice: Views of teachers, school leaders, intermediaries and researchers. *British Educational Research Journal*, 36 (2), 299-316. doi: 10.1080/01411920902919257
- Vincent-Lancrin, S., Kärkkäinen, K., Pfotenhauer, S., Atkinson, A., Jacotin, G., y Rimini, M. (2014). *Measuring Innovation in Education. A New Perspective*. París: OECD Publishing.
- Vorndran, A., y Botte, A. (2008). *An analysis and evaluation of existing methods and indicators for quality assessment of scientific publications*. Frankfurt: German Institute for International Educational Research.

- Wainer, H. (2011). *Uneducated Guesses: Using Evidence to Uncover Misguided Education Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Whitty, G. (2006). Education(al) research and education policy making: is conflict inevitable? *British Educational Research Journal*, 32 (2), 159-176.
- Willingham, D. T. (2012). *When Can You Trust The Experts? How to tell good science from bad in education*. San Francisco: Jossey-Bass.

## **Abstract**

*Research and innovation policies in education: a supranational perspective*

**INTRODUCTION.** This contribution seeks to identify the key elements that nurture the international debates about the contribution of educational research and innovation to the improvement of learning achievements from a transnational perspective. **METHOD.** First, research, development and innovation in education are defined in light of the current international debates. Second, the available evidences about expenditure in educational research and the return of the investment, including the issues related to how to measure it, are synthesised. As the available data are scarce and outdated, the key message emerging is that countries differ vastly in their investments. Third, the international debates related to the evaluation of public policies of research and innovation in education are discussed, showing that there is a growing worldwide trend to make efforts to better align research and innovation with the improvement of learning achievements. **RESULTS.** Despite the lack of international comparative data, there are indications that show coordination gaps, scarce use, and absence of systematic evaluations and of internationalisation. **DISCUSSION.** The contribution closes with a discussion of some recommendations that could lead to a more open model of research and innovation in education that improves in relevance, applicability, systematisation and dissemination and, overall, contributes to the development of the capacities of the end users of research.

**Keywords:** Research, Innovation, Educational expenditure, Public policies, International comparisons.

## **Résumé**

*Les politiques de recherche et innovation éducatives d'après une perspective supranationale*

**INTRODUCTION.** Cette contribution vise à identifier les éléments clés qui nourrissent les débats internationaux sur la contribution de la recherche et l'innovation en éducation à l'amélioration des acquis des élèves suivant une perspective transnationale. **MÉTHODE.** D'abord, la recherche, le développement et l'innovation dans l'éducation sont définis à la lumière des débats internationaux contemporains. Ensuite, les évidences disponibles sur les dépenses dans la recherche en éducation et le retour de l'investissement, y compris les questions liées à sa quantification, sont synthétisées. Comme les données disponibles sont rares et non pas mises à jour régulièrement, le message clé est que les pays diffèrent considérablement dans leurs investissements. Finalement, les débats internationaux relatifs à l'évaluation des politiques publiques

de recherche et d'innovation en matière d'éducation sont discutés, pour montrer qu'il existe une tendance mondiale croissante à faire des efforts pour mieux harmoniser les efforts en matière de recherche et innovation visant à l'amélioration des résultats de l'apprentissage. **RÉSULTATS.** Malgré l'absence de données comparatives internationales, il y a des indications qui montrent les lacunes de coordination, les problèmes liés à l'utilisation, l'absence d'évaluations systématiques et des efforts d'internationalisation. **DISCUSSION.** La contribution se termine par une proposition de quelques recommandations qui pourraient mener à un modèle plus ouvert de recherche et d'innovation en éducation qui s'améliore en pertinence, applicabilité, systématisation et diffusion et, dans l'ensemble, contribue au développement des capacités des utilisateurs finaux de la recherche.

**Mots clés:** *Recherche, Innovation, Dépenses d'éducation, Politiques publiques, Comparaisons internationales.*

## Perfil profesional del autor

---

### Francesc Pedró

Director de Políticas Educativas. Sector de la Educación UNESCO. En UNESCO desde el año 2010, ejerció previamente como analista político senior y administrador principal del Centro para la Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (París) desde el año 2005. Es catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Sus dos libros más recientes son *Connected Minds* (2012) y *Le numérique à l'école* (2013).

Correo electrónico de contacto: f.pedro@unesco.org

Dirección para la correspondencia: ED/PLS/EDP UNESCO. 7, place de Fontenoy. 75007 París (Francia). Telf. +33 145 681 017.

# EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS AGENDAS SUPRANACIONALES. EVIDENCIAS EDUCATIVAS DESDE UNA LECTURA COMPARADA

*Gender equity in supranational agendas. Educational evidence  
gained from comparative readings*

MARÍA JESÚS MARTÍNEZ USARRALDE

*Universitat de València*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67104

Fecha de recepción: 16/05/2014 • Fecha de aceptación: 05/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: María Jesús Martínez Usarralde. Email: m.jesus.martinez@uv.es

**INTRODUCCIÓN.** El presente artículo analiza cómo, a partir de los discursos en materia de política educativa establecidos en torno a la literatura de género y a términos como “capacitación de género” y “equidad de género”, así como la consolidación de políticas de *mainstreaming* (transversalidad de la perspectiva de género) se lleva a reconocer, a través de la Educación Comparada, interesantes hallazgos en este ámbito de estudio e investigación, con un revelador estado de la cuestión supranacional. **MÉTODO.** Desde el enfoque de los sistemas educativos actuales se legitiman, en efecto, las consecuencias de la política global de *benchmarking*, al analizar desde una perspectiva sociocrítica el papel de los organismos supranacionales y sus consecuencias sobre las políticas de externalización y adopción de patrones cada vez más homogéneos. **RESULTADOS.** Esta idea-fuerza es la que lleva a analizar las políticas de género vinculadas a la educación de dos de ellos, UNESCO y Banco Mundial, revisando para ello sus indicadores más idiosincrásicos. **DISCUSIÓN.** Todo ello permitirá reflexionar finalmente sobre la retórica establecida entre las diferentes posturas adoptadas por ambos organismos (modelo de Género en Desarrollo-GED y Mujer en Desarrollo-MED) y los hallazgos detectados a partir de estos indicadores, que rompen esa dicotomía y complejizan más el panorama, aunque advierten igualmente de los matices que los siguen dirimiendo.

**Palabras clave:** Género, Equidad de género, Capacitación de género, Educación Comparada, Género en Educación (GED), Mujer en Educación (MED).

## **Revisión a la literatura. De ‘género’ a ‘equidad de género’, pasando por su capacitación, en el escenario de mainstreaming**

La literatura sobre género existente en la actualidad no ha sido en absoluto ajena al viraje que, en los últimos años, ha requerido la construcción discursiva de una serie de “ideas-fuerza” que han ido marcando la consolidación de modelos y marcos teóricos en los que poder asentar las políticas supranacionales en torno a la misma. En cualquier caso, dichas políticas tienen en común la consideración de la mujer como protagonista de su desarrollo, en unos casos basándose en el reconocimiento de la misma, en otros, instrumentalizándola como “sector” sobre el que poder trabajar desde un punto de vista socioeducativo (Aslam, 2009).

En efecto, los últimos años han sido testigos de un estado de la cuestión candente en aspectos básicos y aplicados dirigidos a las políticas de género en el ámbito socioeducativo y las consecuencias que acarrea este análisis desde sus planteamientos hasta su impacto, tanto a nivel nacional como, quizá más interesante, a nivel supranacional (Arnot y Fennell, 2008; Occhionero y Nocenzi, 2009).

El concepto de “género” ha sido vastamente analizado como fundamento inicial sobre el que basar modelos heurísticos de esta perspectiva (Bastidas, 2008; Bajaj, 2009; Kirk y Napier, 2009; Vargas, 2011). Alejándonos ahora de planteamientos del feminismo radical o posmoderno que, aunque interesantes, al interpretar el género desde la “diferencia” y como “poder” desnortaría ahora el sentido más conceptual de este apartado, inicialmente, puede definirse “género” como una categoría analítica, socialmente adquirida, aunque obviamente se fundamente en diferencias biológicas. Nos hallamos, entonces, ante un término eminentemente relacional (Benhabib, 1992; Rodríguez, 2009), una construcción cultural de la diferencia sexual en conductas, actividades y funciones atribuidas

diacrónica y sincrónicamente a hombres y mujeres. Una primera consecuencia de tal definición es que se naturaliza el que, *de facto*, exista una distribución desigual en conocimientos, propiedad, ingresos, etc., en ambos sexos, siendo flagrante en algunos países en vías de desarrollo. En este sentido, Bastidas lo define como “un principio básico de organización de las sociedades que implica un sistema de relaciones sociales, simbólicas y psíquicas que atribuyen y distribuyen unas características, significaciones y expectativas al cuerpo sexuado, ubicando a las mujeres y lo femenino en forma desfavorable respecto a los hombres, y lo masculino, en un espacio de articulación del poder que justifica las desigualdades de género” (2008: 81). Desde esta perspectiva, entonces, “género” constituye un concepto, como sostiene Navarro (2003) que, más que un sustantivo, debiera ser un verbo, porque concierne a todas las personas: hombres, mujeres, niños, niñas y mayores, que se relacionan de determinada forma y en la cotidianidad deben asumir determinados valores y actitudes que nos lleven a convivir gozando de un reconocimiento como personas, con autonomía, con derechos e igualdad de oportunidades, logrando en definitiva la equidad como meta final a la que aspirar. Y, como indica Bastidas, de este destaca “la posibilidad de transformar sus relaciones, lo cual valida la importancia de los aspectos educativos” (2008: 80).

Este primer análisis lleva a revisar otro de los conceptos que resulta clave para avanzar en los discursos pergeñados en torno a las políticas de género supranacionales: la “equidad de género”, concepto que se desprende del más amplio, del de “equidad”, erigido en la década de los noventa como principio rector de las políticas sociales, referido este a “igualdad de oportunidades de acceso, de tratamiento y de resultados”, tal y como fue definida por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Aunque “sin la misma priorización en las agendas internacionales” (Fuentes, 2006), y acompañada de la necesidad de apostar por la

igualdad de género como principio fundamental de las sociedades democráticas, como objetivo acordado internacionalmente y como *conditio sine qua non* para lograr dicha equidad (Colclough, 2008; Afonseca, 2013, Espinosa y Gallardo, 2013), la citada equidad de género “es algo más que igualdad de oportunidades. Es igualdad real, justicia y respeto ante las decisiones, opciones, trayectorias, intereses y realizaciones de cada grupo sexual” (Jiménez, 2011: 43). En este sentido, puede definirse como la capacidad legal, social y política de mujeres y hombres para movilizar y gestionar recursos en condiciones de igualdad (Kirk y Napier, 2009; Anderson, 2009). De tal manera que podría desprenderse que la equidad de género supone (o supondría) disponer de una igualdad de posibilidades por parte de ambos sexos, lo que se derivaría, en suma, en asegurar una igualdad en las metas y en los resultados, encontrando en las políticas públicas un signo de identidad y acción reveladores de los estados y de sus prioridades de acción. Y lo anterior no puede conseguirse, como señalan Aikman y Unterhalter, sin los procesos institucionales y sociales que trabajan en esta interpretación, de manera que “la equidad de género implica contextualizar los logros sociales e institucionales que habrían de asegurar las libertades de todos los individuos, con independencia de su género o de cualquier otra marca de discriminación” (2005: 3), alineándose de este modo, además, con la teoría de Capacidades de Sen (1999): de ahí que aspectos de esta igualdad de género se identifiquen con la libertad de acudir a una escuela, de aprender y participar en entornos seguros y fiables, desarrollar identidades toleradas por otras personas, y disfrutar de las oportunidades económicas, políticas y culturales otorgadas por dichos entornos, entre otros.

Este marco posibilista de trabajar las políticas de género, con independencia del modelo bajo el que se analicen y cristalicen dichas políticas, se ha hecho efectivo bajo el parámetro de las políticas de *mainstreaming* (pudiendo ser traducido como “transversalidad de la perspectiva de

género”), definidas desde la Conferencia de la Mujer de UNESCO (Beijing, 1995) como aquellas que se diseñan desde el reconocimiento de las diferencias, *de facto*, en la participación de hombres y mujeres en el hogar, la economía y la sociedad, al tiempo que atienden a las estructuras y procesos (legislación, instituciones políticas y sociales, empleo, etc.) que perpetúan los patrones de distribución desigual de oportunidades para hombres y mujeres (Alston, 2009). Como bien sostiene Jiménez, significa “concebir cualquier programa, medio y presupuesto de manera tal que se prevea y evalúe el impacto y las consecuencias que generará su desarrollo en los hombres y las mujeres” (2008: 54). Desde que surgiera, a mediados de los noventa, las principales revistas especializadas en la materia, como *Gender and Development, Development and Change* o *World Development*, destinaron sus respectivos números monográficos (en 1997, 1999 y 1995, respectivamente) a analizar las consecuencias que habría de tener este marco político, así como los requerimientos para su funcionamiento eficaz y efectivo, con el impacto esperado en las relaciones entre hombres y mujeres (Rodríguez, 2009). Aunque tampoco faltan autores, como Rigalt (2008) y Crespi (2009) que consideren que precisamente en la estrategia de transversalización se corre el riesgo de diluir los avances conseguidos en políticas específicas para las mujeres, y que, en la misma línea, “para ser transformadora, necesita más expansión” (Stromquist, 2003), este enfoque contribuye, sin duda, con su potencial transformador, a romper las inercias enquistadas y entrar en una cultura política comprometida con el reconocimiento a partir del trabajo conjunto de ambos géneros.

## **Metodología: la Educación Comparada como aliada del ‘benchmarking’**

La elección de la metodología propia de la disciplina científica de la Educación Comparada obedece a que, a través de ella, se despliegan

amplias oportunidades de configuración del mundo sociocultural y, en el mismo contexto, demuestran cómo y de qué manera estas realizaciones han seguido la lógica de estructuraciones sistémicas, enriqueciendo así nuestro conocimiento sistemático y subrayando a la vez la idea de apertura evolutiva de la praxis social (Schriewer, 2010: 25).

Partiendo, en efecto, de los modelos teóricos de Educación Comparada que se hacen eco de esta realidad, en especial desde el enfoque de los sistemas educativos mundiales (Meyer *et al.*, 1997; Torres, 2002; Torres y Morrow, 1994, 1995; Morrow y Torres, 1999), existe un “sistema mundial” que ejerce un influjo determinante sobre las unidades nacionales, o como ellos mismos apostillan: “Nuestra perspectiva descansa sobre la base de que la educación como institución social es un fenómeno transnacional, una cultura mundial” (Meyer *et al.*, 1997: 151). Desde su análisis sociocritico de la configuración actual de los sistemas educativos actuales a escala mundial, el presente artículo pretende fundamentarse en este modelo, adoptando para ello sus premisas y, una vez asentadas, ofreciendo un ejemplo palpable de cómo esta visión se ejecuta desde la mirada procurada del enfoque a través de la comparación directa de dos organismos supranacionales sobre una temática concreta, la perspectiva de género, en los últimos años, sobre los países subdesarrollados.

Al referirnos a organismos de esta categoría, como el Banco Mundial o UNESCO, es inevitable, como señala Mundy, encontrar cómo precisamente “los informes de institucionalistas mundiales han recalcado el papel de los organismos internacionales para construir una cultura mundial caracterizada por políticas educativas nacionales homogéneas vinculadas con ‘ideales modernos’ acerca de la nación y el ciudadano” (2007: 118). La teoría encuentra, así, en dichos organismos a sus más firmes aliados, dado que, en efecto, los teóricos críticos de las relaciones internacionales se propusieron

explorar el modo en que el multilateralismo, ya en el periodo de posguerra, iba suministrando un espacio político distintivo, donde se negociaba, construía y a veces se desafiaba un orden mundial “imaginario”.

Pero a su vez, Meyer *et al.* (1997) ya apuntaban cuestiones o contradicciones fundamentales que iba suscitado el citado orden mundial, adelantando cómo algunos organismos como la OCDE y el Banco Mundial iban sugiriendo (el tiempo ha demostrado que más que eso) a los países y sus sistemas educativos nacionales medidas de política educativa alineadas a sus respectivos modelos de desarrollo. Lázaro ejemplifica cómo en la región latinoamericana la presencia intensa de algunas iniciativas supranacionales es perceptible en los años noventa, tendencia que interpreta como “perfectamente normal si, además, atendemos al hecho del cada vez mayor uso de la ‘externalización’ —la referencia y búsqueda de sentido externa al propio sistema educativo— de las reformas educativas como fuente de legitimación de los cambios educativos en el plano nacional” (2003: 197).

La citada “externacionalización” va acompañada, además, de las políticas de gobernanza, concepto con una fuerza heurística indiscutible. De hecho, fueron los escenarios supranacionales, de la mano de organismos como la OCDE y el Banco Mundial, los artífices del surgimiento y transferencia de las políticas que emanan del mismo concepto con una intencionalidad puntual: la que describe a la capacidad de los gobiernos para organizar de manera vertical la red social, relacionándose con la eficacia, el “buen gobierno” y la estabilidad buscada tanto en la representatividad como en la responsabilidad y participación. De ahí también que, de su significado primigenio, haya quienes, como Nòvoa y Yariv-Mashal (2003) y, más tarde, Nòvoa (2005), concedan, desde una perspectiva no exenta de crítica sin ambages, la construcción intencionada de una *vulgata discursiva*, como él mismo la tilda, tendente a la

uniformización de criterios con intencionalidad manifiestamente pergeñada por organismos transnacionales de naturaleza e intenciones más vinculadas al ámbito económico. Pone, para ello, el ejemplo que del uso de la gobernanza hace la propia Unión Europea, cuando revela que su política educativa ha utilizado la estrategia de trasladar la discusión desde la noción de “gobierno” (definida desde la ciudadanía) a la de “gobernanza”, más confusa, delimitada esta vez por redes, pactos... Nuevos significados consensuados que buscan las soluciones más eficientes, bajo la atenta mirada de la *Troika*. Lo anterior se reinterpreta, a su vez, dentro de su hipótesis que le lleva a reconocer cómo la educación actual tiende a ser cortada por patrones cada vez más homogéneos, legitimada por los organismos supranacionales, y que, de la mano de la generación y disseminación de estándares de evaluación (*benchmarking*) comunes, trata de implementar nuevos modelos de gobierno educativo que se uniformizan en el plano conceptual e ideológico, al tiempo que se inducen políticas comunes a nivel transnacional.

### **Discusión: políticas de género y organismos supranacionales que las avalan: ¿dualidades irremisibles desde la educación?**

Los organismos supranacionales vienen pergeñando directrices y acciones de *mainstreaming*, desde el momento en que comenzaron a centrar su atención sobre los países en desarrollo.

Es el caso de las políticas de género propiciadas, por ejemplo, por el Banco Mundial. Este organismo entiende que la mujer ha de acumular sus dotaciones (salud, educación, bienes materiales) para aprovechar las oportunidades económicas que se le pueden plantear, tal y como se desprende de sus informes que emite de manera prolífica: *Girls' Education in the 21st Century, Gender Equality, Empowerment and Economic Growth* (2008); *Equity of Gender*

*and Development* (2011); *Getting to Equal, Promoting Gender Equality through Human Development* (2011a); *Measuring the Economic Gain of Investing in Girls: the girls effect dividend* (2011b) y *World Development Report 2012: Gender Equality and Development* (2012), entre otros. De uno de estos informes de esta temática, *Equity of Gender and Development* (World Bank, 2012a) pueden extraerse frases que ratifican la ideología aquí expresada:

“La mala asignación de habilidades y talentos de las mujeres tiene un costo económico elevado que no hace sino aumentar [...]. La igualdad de género puede tener importantes efectos en la productividad [...]. Las mujeres representan ahora el 40% de la fuerza de trabajo a nivel mundial, el 43% de la mano de obra agrícola y más de la mitad de la matrícula universitaria del mundo [...]. Para que la economía aproveche todo su potencial, las habilidades y los talentos de las mujeres deben dedicarse a actividades que hagan un uso óptimo de estas capacidades [...]. Cuando hay una subutilización o mala asignación de fuerza de trabajo femenina, el resultado es una pérdida económica” (2012a: 3).

Desde esta perspectiva, el Foro Económico Mundial (WEF) en el que este organismo se integra crea el indicador de la Brecha Global de Género (*Global Gender Gap*) que examina las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el ámbito de participación económica (participación laboral, equiparación en los sueldos por trabajo similar, estimación de ingresos ganados, y número de trabajadoras técnicas, profesionales, legisladoras y mánger); logro educativo (tasa de analfabetismo, matrícula en educación primaria, matrícula en educación secundaria y matrícula en educación terciaria); salud y supervivencia (*ratio* de hombres y mujeres); esperanza de vida saludable y empoderamiento político (mujeres en el parlamento, en posiciones ministeriales y años de mandato con una mujer como cabeza de Estado en los

últimos cincuenta años). Si se analizan estos subíndices en los últimos cinco años (2009-2013), son precisamente en los primeros y los últimos constructos en los que la brecha es mayor, en las condiciones económicas y en el acceso a puestos políticos de responsabilidad: el hecho de que no existan mujeres con trabajos cualificados o tengan puestos de altos cargos desemboca en una baja participación política de esta. Sin embargo, el informe de 2012 prevé que la igualdad de género en crecimiento, la clase media emergente y las prioridades en las mujeres generarán un aumento en el ahorro de los hogares y cambios en los patrones económicos. Por su parte, en cuestiones de educación y sanidad existe, según este indicador, un importante avance, incluso llegando casi al umbral de equidad entre géneros, sobre todo en cuestiones sanitarias. De lo anterior se desprende de que cada vez más mujeres no solo acceden al sistema educativo primario, sino que lo continúan hasta alcanzar los estudios universitarios, y que la esperanza de vida de la mujer ya es equitativa a la del hombre.

Del informe ya citado, *Igualdad de Género y Desarrollo 2012 (Gender Equality and Development-GEI)* se reconocen tres indicadores para medir la desigualdad de género existente en el mundo: participación en educación, salud y empleo por actividad económica y participación política, siendo muy semejante al propuesto desde el WEF y en sintonía con el mismo. En este informe se detecta, sin embargo, un índice interesante: el Índice de Equidad de Género<sup>1</sup>. Este es el resultante de medir estas tres variables. Pongamos un ejemplo concreto: la India. A la pregunta de qué índice presenta este país, se observa que en educación es de 0,66, en actividad económica un 0,33 y en participación política (en su traducción original *Women Empowerment*) de un 0,12. El GEI del 2012, 0,37, bajo, es el resultante de la penalización de la que es objeto en el ámbito económico y, sobre todo, el político, significativamente inferior a los demás, si se compara con el más alto, Noruega, con un 0,89 y

demostrando con ello su situación crítica, aunque por otro lado, en educación se haya conseguido avanzar de manera notoria. Para superar este bajo índice de equidad queda constatado que será necesario transformar las políticas representativas de la mujer en el gobierno y concederle mayor poder económico, a la par que conseguir que alcance niveles altos de educación, lo cual le daría la oportunidad de cubrir cargos políticos o empleos de alta responsabilidad.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), por su parte, trabaja denodadamente por la mujer, desde UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), especialmente. Alcanzar la igualdad de género se erige en una de las principales finalidades de esta organización. UNIFEM, entidad de la ONU para la Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer, creada en julio de 2010, consagra su acción, entre otros aspectos, a trabajar en pro de la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas, el empoderamiento (capacitación política) de la mujer y el logro de la igualdad entre las mujeres y los hombres, en tanto que socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, las acciones humanitarias y la paz y la seguridad. En el informe de UNESCO, *Priority Gender Equality*, considera que “todas las formas de discriminación sobre la base de género son violaciones de los derechos humanos, y una barrera significativa a la paz, desarrollo sostenible y el logro de todos los objetivos reconocidos internacionalmente de desarrollo” (UNESCO, 2008: 2).

En el *Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos-EPT* de UNESCO (2014) dedicado monográficamente a la situación de los jóvenes y las competencias, se elaboró un apéndice sobre cuestiones de género en el que se hacen patentes las prioridades que persigue el organismo con respecto a la mujer en los

programas de desarrollo: continuar luchando contra el analfabetismo entre las mujeres y los hombres, incidiendo especialmente con las mujeres analfabetas, ya que de los 759 millones de personas adultas que no saben ni leer ni escribir, dos tercios son mujeres; romper la brecha de la disparidad en la matriculación entre niños y niñas en todos los niveles educativos cuyos efectos son patentes aunque hayan disminuido; la salud materna e infantil, habida cuenta de su relación intrínseca con la educación, dado que cuanta más educación tienen las mujeres, más retardan y espacian sus embarazos y además se preocupan de buscar una atención médica más adecuada; fomentar el desarrollo de políticas en determinadas regiones que intenten modificar concepciones erróneas que forman parte de sus culturas respecto a las mujeres y niñas, a través del aumento de la contratación de mujeres maestras y concienciando al profesorado de la importancia de la igualdad de oportunidades

entre sexos (Anderson, 2009; Sperandio, 2011); desarrollar la autoconfianza, la autoestima y el valor que puede tener la educación en los menos favorecidos, ya sean niñas, minorías étnicas o niños discapacitados; reconocer y actuar frente a la discriminación subyacente en el empleo y las diferencias en las remuneraciones, además de la insuficiencia de representación en los ámbitos dedicados a la toma de decisiones significativas como es la política y acabar con los maltratos de los que son víctimas las mujeres en todas las esferas de la sociedad.

Por su parte, el PNUD, a través del IDH (Índice de Desarrollo Humano), se ha preocupado por medir de manera específica cuestiones de género, como lo demuestra el Índice de la Desigualdad de Género (IDG), revelador porque recalcula el IDH en función del sumatorio de tasas que tienen que ver con las desigualdades de la mujer. Volvamos al caso de la India:

**CUADRO 1. Índice de Desigualdad de Género (2014). Caso de La India**

Clasificación según el IDH		134 India
Índice de Desigualdad de Género	Clasificación	129 (2011)
	Valor	0,167 (2011)
Tasa de Mortalidad Materna		23,0 (2008)
Tasa de Fecundidad Adolescentes		86,3 (2011)
Escaños en el Parlamento (% de mujeres)		10,7 (2011)
Población con al menos un nivel de educación secundaria (% de 25 años y mayores)	Hombres	50,4 (2010)
	Mujeres	26,6 (2010)
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%)	Hombres	81,1 (2009)
	Mujeres	32,8 (2009)
Salud reproductiva	Al menos una consulta prenatal (%)	75,0 (2005-2009)
	Partos atendidos por personal sanitario especializado (%)	53,0 (2005-2009)
	Tasa total de fecundidad	2,5 (2011)

Fuente: PNUD, 2014: 156.

India desciende del puesto 134 de su IDH al puesto 129 según su IDG, tras valorar parámetros relacionados con la tasa de mortalidad materna, fecundidad adolescente, escaños en el parlamento, porcentaje de alumnado en secundaria (mujeres y hombres), tasa de participación en la fuerza de trabajo y salud reproductiva, desde los datos que el cuadro ofrece. Cabe destacar, así, el nimio porcentaje de escaños ocupados por mujeres en el parlamento de la India, con un 10,7% que pone de manifiesto un bajo índice de empoderamiento de la mujer en la sociedad de este país, lejos de los niveles superiores al 20% de los países más desarrollados. La falta de paridad educativa en el nivel de educación secundaria se pone de manifiesto con porcentajes, en el año 2014, de 26,6% de mujeres frente a 50,4% de hombres, con al menos un nivel de estudios de educación secundaria, de la población de al menos 25 años.

Desde documentos como su *Atlas Mundial de Igualdad de Género en Educación*, en el caso de UNESCO (2012a), *Todas las niñas y los niños, en todas partes* (UNESCO, 2012) y su *Estado Mundial de las Niñas 2012. Aprender para la vida*, en el de UNICEF (2012), se manifiesta de manera patente y ampliamente documentada, a través de informes sólidos y estadísticas que complementan a los primeros, cómo la infancia femenina presenta obstáculos tanto cuantitativos como cualitativos en su empeño por acceder a una verdadera igualdad de oportunidades a través de la educación al asistir a una educación primaria (prácticamente conseguida), como, indudablemente el gran reto ahora, a los últimos cursos de educación secundaria, formación profesional y estudios superiores. De cualquier modo, alrededor de 35 millones de niñas en edad escolar correspondiente a primaria y 37 millones de niñas de secundaria no estaban matriculadas en 2009 (UNESCO, 2012a: 56).

Es en el *Compendio Mundial de la Educación* (UNESCO, 2012b) y el último *Informe de Seguimiento de la EPT* de UNESCO (2014) en los que

se halla el Índice de Paridad (IDP), haciendo este referencia a la igualdad de condiciones y acceso existente entre niños y niñas en los diferentes niveles educativos, a través de indicadores tales como la tasa bruta/netta de matrícula, el número de repetidores, el personal docente o la esperanza de vida escolar en los niveles educativos.

## **Políticas de género y rankings: resultados desde la comparación**

En los indicadores analizados se percibe por parte de Banco Mundial y de UNESCO una atención comparativa entre hombres y mujeres en aspectos relacionados con ámbitos económicos y laborales, de salud, educación y política, realizando con ello diagnósticos certeros relativos a la situación de la mujer: es el caso de “Brecha Global de Género” e “Igualdad de Género y Desarrollo” por parte del Banco Mundial y el “Índice de la Desigualdad de Género” y “Índice de Paridad” en el caso de UNESCO. De todos ellos, tan solo el último se centra de manera intensiva en cuestiones relacionadas intrínsecamente con la educación. En el resto, la variable educativa se coteja con otras variables, como se ha apuntado.

De todo lo anterior se demuestra que los organismos internacionales han uniformado, desde la lectura que posibilita la teoría de sistemas educativos mundiales en Educación Comparada, los instrumentos de medición de las cuestiones de género: la afinidad entre Banco Mundial y OCDE es evidente al proponer el mismo indicador, pero también se perciben semejanzas entre UNESCO y Banco Mundial, las dos unidades aquí objeto de comparación: el “Índice de Brecha Global de Género” y el “Índice de Desigualdad de Género”, provenientes de cada uno de los organismos, constituye un buen ejemplo de lo apuntado.

Ahora bien, un buen diagnóstico se ha de acompañar de la toma de decisiones políticas.

Así, en la actualidad, la literatura de género refleja dos grandes modelos cuya dualidad permite interpretar sendas maneras de entender las políticas llevadas a cabo en esta materia: el enfoque MED (Mujer en Desarrollo) (WID-*Women in Development*) y el enfoque GED (Género en Desarrollo) (GAD-*Gender and Development*). La diferencia fundamental que reside entre ambos enfoques es la visión que ambos tienen sobre el papel que juega la mujer en la sociedad y cómo interpreta, por tanto, la equidad de género a la que se hizo referencia en la introducción.

El enfoque MED entiende, en efecto, que las políticas de género han de centrar su atención prioritaria sobre el colectivo de mujeres, cualesquiera que sea su edad, condición, raza, situación social y económica, entendiendo con ello que están necesitadas de una inyección, sobre todo económica, para aspirar a lograr la equidad como trasfondo, aunque dicha “equidad” sea puesta en entredicho, pues más bien se aspira a una igualdad como horizonte, que nunca llega (Unterhalter, 2008).

Los organismos internacionales que de algún modo rubrican esta percepción y los *modus operandi* de plasmarla son aquellos que priorizan una visión economicista de la educación, como el Banco Mundial, aquí analizado: la educación como instrumento estratégico para conseguir un desarrollo económico. Desde este prisma, interesa que la mujer sea productiva y contribuya con su mano de obra y sus capacidades al bienestar económico del país, de tal modo que la educación se erige en herramienta privilegiada para conseguir aumentar tanto los ingresos como la productividad del colectivo de mujeres. Con miras a conseguir un desarrollo económico lo más eficaz y eficiente posible, no faltan autores, como López (1999) y Cirujano (2006), que opinan que este enfoque lo que intenta es introducir a las mujeres en una lógica de desarrollo intrínsecamente masculina, logrando que ellas acaben aspirando a detentar rasgos

que han acreditado los hombres en el devenir histórico y que, en realidad, lo que se consigue es que la mujer que quiera medirse por estos parámetros aumente ostensiblemente su carga de trabajo, puesto que en ningún momento se cuestiona el modelo de desigual poder que existe desde un género, el masculino, en relación al que ahora nos ocupa.

El enfoque GED, por su parte, no concibe que hay que trabajar con mujeres, sino con “hombres y mujeres”, esto es, con las relaciones de género que son propiciadoras de desigualdad e inequidad (Cirujano, 2006). Partiendo de este principio, defendido y trabajado desde UNESCO, la arquitectura de su propuesta difiere palmariamente del anterior modelo porque todos sus esfuerzos van a ir dirigidos a generar un desarrollo humano, social y sostenible construido entre todos, hombres y mujeres, todos con las mismas capacidades, motivaciones, necesidades y satisfacción de las mismas. Las políticas, en este caso, siempre se van a dirigir por tanto al binomio relación de género hombre-mujer y van a problematizar desde el principio las dificultades que ello engendra, en aspectos como el acceso al poder político, a los recursos naturales, a la tierra, a la propiedad, etc. En este caso, “lo importante es comprender que una perspectiva de género impacta a mujeres y a hombres y beneficia al conjunto de la sociedad, al levantar obstáculos y discriminaciones, al establecer condiciones más equitativas para la participación de la mitad de la sociedad y al relevar a los hombres de muchos supuestos de género que son también un peso y una injusticia” (Bastidas, 2008: 92).

En definitiva, ambos organismos demuestran, para concluir, cómo los aspectos económicos y políticos producen mayor inequidad de género que la educación y la salud. Las oportunidades de participación en la vida económica, en los negocios, en el mundo laboral y el bajo empoderamiento consigue que resulte muy difícil

a las mujeres acceder a puestos de responsabilidad social y política, incluso existiendo experiencias que ponen de manifiesto la mayor competencia de las mujeres para la gestión de los recursos. Desde esta perspectiva, habrá que

seguir analizando cómo se vinculan los citados modelos con los diagnósticos llevados a cabo desde sus indicadores, y al mismo tiempo, cómo unos y otros cristalizan en políticas de naturaleza diversa.

---

## Notas

<sup>1</sup> Comparte, curiosamente, la misma denominación que, el que por su parte, le otorga la OCDE, con *Gender Equality & Development*, haciendo acompañar de políticas de desarrollo de género asociadas a la Cooperación al Desarrollo (DAC-Development Aid Cooperation), y bajo el programa marco de *Gendernet* (en [www.oecd.org/dac/gender-development](http://www.oecd.org/dac/gender-development) (consultado 07-04-2014).

## Referencias bibliográficas

- Afonseca, C. (2013). Educación para la Igualdad de Género. En I. González, M. García De La Torre y C. Rodríguez (eds.), *Guía de cooperación educativa internacional y educación para el desarrollo* (pp. 163-174). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Aikman, S., y Unterhalter, E. (2005). Introduction. En S. Aikman & E. Unterhalter (eds.), *Beyond Access: transforming Policy and Practice for Gender Equality in Education* (pp. 1-76). London: Oxfam International.
- Alston, M. (2009). Drought Policy in Australia: Gender Mainstreaming or Gender Blindness? *Gender, Place, and Culture: Journal of Feminist Geography*, 16 (2), 139–154.
- Anderson, S. (2009). The Pedagogy of Difference: Understanding Teachers' Beliefs and Practice of Gender Equity in Benin. *International Perspectives on Education and Society*, 10 (1), 39-88.
- Arnot, M., y Fennell, S. (2008). (Re)visiting education and development agendas: contemporary gender research. En S. Fennell y M. Arnot (eds.): *Gender Education and equality in a Global Context* (pp. 1-16). Oxon: Routledge.
- Aslam, M. (2009). Education Gender Gaps in Pakistan: Is the Labor Market to Blame? *Economic Development and Cultural Change*, 57 (4), 747-785.
- Bajaj, M. (2009). Un/Doing Gender? A Case Study of School Policy and Practice in Zambia. *International Review of Education* 55 (4), 483-502.
- Bastidas, A. J. (2008). Género y educación para la paz: tejiendo utopías posibles. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 13 (31), 79-96.
- Benhabib, S. (1992). Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral. En C. Amorós (ed.), *Feminismo y Ética* (pp. 37-64). Barcelona: Instituto de Filosofía-Anthropos.
- Cirujano, P. (2006). Género, desarrollo y cooperación internacional. En M. Carballo (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad* (pp. 55-85). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Colclough, C. (2008). Global gender goals and the construction of equality: conceptual dilemmas and policy practice. En S. Fennell y M. Arnot (eds.), *Gender Education and equality in a Global Context* (pp. 51-66). Oxon: Routledge.
- Cook, R. (1997). *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*. Bogotá: profamilia.

- Crespi, I. (2009). Gender Differences and Equality Issues in Europe: Critical Aspects of Gender Mainstreaming Policies. *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 19 (1) 171-188.
- Espinosa, J., y Gallardo, B. (2013). *Coherencia de políticas y género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- Fuentes, L. Y. (2006). Género, Equidad y Ciudadanía: análisis de las políticas educativas. *Nómadas*, 24, 22-35.
- Jiménez, C. (2011). Educación, Género e Igualdad de Oportunidades. *Tendencias Pedagógicas*, 18, 52-85.
- Kirk, D., y Napier, D. (2009). Issues of Gender, Equality, Education, and National Development in the United Arab Emirates. *International Perspectives on Education and Society*, 10 (1), 301-331.
- Lázaro, L.M. (2003). Entre la esperanza, el desencanto y la incertidumbre: la educación en América Latina, 1960-2002. En L.M. Lázaro y M.J. Martínez Usarralde (eds.), *Estudios de Educación Comparada. Studies in Comparative Education* (pp. 161-227). Valencia. Universitat de València.
- López, I. (1999). La dimensión de género de los derechos humanos y la cooperación internacional. En I. López y A. R. Alcalde (coords.), *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación* (pp. 135-146). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Meyer, J. et al. (1997). World society and Nation State. *American Journal of Sociology*, 103 (1), 144-181.
- Meyer, J., y Ramírez, F. (2000). The world institutionalization. En J. Schriewer (ed.), *Discourse formation in Comparative Education* (pp. 189-226). Francfort: Peter Lang.
- Morrow, R. A., y Torres, C. A. (1999). The State, Social Movements and Educational Reform. En R.F. Arnove y C.A. Torres (eds.), *Comparative education. The dialectics of the global and the local* (pp. 91-114). Lanham: Rowman&Littlefield.
- Mundy, C. (2007). El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (comps.), *Globalización y educación. Textos fundamentales* (pp. 117-161). Madrid. Miño y Dávila.
- Navarro, N. (2003). Cambiar el chip. Revisión de algunos conceptos para poder impulsar cambios organizacionales en pro equidad de género. En ACSUR-Las Segovias, *Género en la Cooperación al Desarrollo: una mirada a la desigualdad* (pp. 53-89). Madrid: ACSUR-Las Segovias.
- Nòvoa, A. (2005). Imágenes de la educación obligatoria. Lecturas desde la investigación comparada. En C. García y L. Vega (coords.), *La educación obligatoria en Europa y Latinoamérica* (pp. 27-38). Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Nòvoa, A., y Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative Research in Education: a mode of governance or an historical journey? *Comparative Education*, 39 (4), 423-438.
- Occhionero, M. F., y Nocenzi, M. (2009). Gender Inequalities: The Integrated Approach to the Gender Dimension in Europe. *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 19 (1), 155-169.
- PLAN-UNICEF (2012). *Por ser niña. Estado Mundial de las Niñas 2012. Aprender para la vida*. Londres: New Internationalist Publications Ltd.
- PNUD (2014). *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.
- Rigalt, M. (2008). Gender Mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva Sociedad*, 218, 40-56.
- Rodríguez, I. (2006). Sobre el término Género. En M. Carballo (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad* (pp. 31-54). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Schriewer, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y complejidad. En J. Schriewer y H. Kaelble (comps.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas* (pp. 17-62). Barcelona: Octaedro.

- Sen, A. K. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sperandio, J. (2011). Context and the Gendered Status of Teachers: Women's Empowerment through Leadership of Non-formal Schooling in Rural Bangladesh. *Gender and Education*, 23 (2), 121-135.
- Stromquist, N. (2004). Género, Educación y la posibilidad de un conocimiento transformativo. *Nómadas*, 20, 56-65.
- Torres, C. A. (2002). The State, Privatisation and Educational Policy: a critique of neo-liberalism in Latin America and some ethical and political implications. *Comparative Education*, 38 (3), 365-386.
- Torres, C. A., y Morrow, R. A. (1994). Education and the reproduction of Class, Gender and Race: responding to Postmodern challenge. *Educational Theory*, 44 (2), 43-61.
- Torres, C. A., y Morrow, R. A. (1995). *Social Theory and Education. A critique of Theories of Social and Cultural Reproduction*. Albany: State University of New York Press.
- Torres, C. A., y Morrow, R. A. (2002). *Las Teorías de la Reproducción Social y Cultural. Manual Crítico*. Madrid: Popular.
- UNESCO (2008). *Priority Gender Equality. Action plan 2008-2013*. París: UNESCO.
- UNESCO (2012). *Todas las niñas y los niños, en todas partes*. París: UNESCO.
- UNESCO (2012a). *World Atlas Gender Equality in Education*. París: UNESCO.
- UNESCO (2012b). *Compendio Mundial de la Educación 2012*. Canadá: UIS.
- UNESCO (2014). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2013/2014. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*. París: Unesco.
- UNICEF (2009). *Estado Mundial de las Niñas. Aprender para la Vida*. Nueva York: UNICEF.
- Unterhalter, E. (2008). Global values and gender equality in education: needs, rights and capabilities. En S. Fennell y M. Arnot (eds.), *Gender Education and equality in a Global Context* (pp. 19-34). Oxon: Routledge.
- Vargas, I. (2011). Reflexiones en torno a la vinculación de la educación y el género. *Revista Electrónica Educare*, 15 (1) 1, 137-147.
- Wef-World Economic Forum (2012). *Global Gender Gap Report*. Geneva: Wef.
- World Bank (2008). *Girls' Education in the 21<sup>st</sup> Century, Gender Equality, Empowerment and Economic Growth*. Washington: World Bank.
- World Bank (2011). *Equity of Gender and Development*. Washington: World Bank.
- World Bank (2011a). *Getting to Equal, Promoting Gender Equality through Human Development*. Washington: World Bank.
- World Bank (2011b). *Measuring the Economic Gain of Investing in Girls: the girls effect dividend*. Washington: World Bank.
- World Bank (2012). *World Development Indicators 2012*. Washington: World Bank.
- World Bank (2012a). *Equity of Gender and Development*. Washington: World Bank.

## Abstract

---

*Gender equity in supranational agendas. Educational evidence gained from comparative readings*

**INTRODUCTION.** This article analyzes how, based on the discourse on educational policy established around gender-based literature and terms such as 'gender capacity building' and 'gender equity', as well as the consolidation of mainstreaming policies, interesting discoveries are made, through Comparative Education, in this area of study and research, with a revealing state of the

supranational issue. **METHOD.** The focus on contemporary educational systems indeed legitimizes the results of the global policy of benchmarking when the role of supranational organizations and their impacts on the policy of outsourcing are analyzed from a socio-critical perspective and the adoption of increasingly homogeneous standards. **RESULTS.** The main idea is to analyze the policy of gender connected to two of these organizations -the UNESCO and the World Bank- in order to revise their most distinctive indicators. **DISCUSSION.** All of this will finally enable reflection on the established rhetoric of the two different positions adopted by these organizations (Gender and Development-GAD and Women in Development-WID), as well as taking into account the findings from these indicators that break down this dichotomy, on the one hand, but also renders more complex the overall picture, on the other hand. However, they also point out the differences of responsibility both organizations are continuing to resolve.

**Keywords:** Gender, Gender equity, Gender capacity building, Comparative Education, Gender and Development (GAD), Women in Development (WID).

## Résumé

---

*L'équité de genre dans les programmes supranationaux. Des évidences éducatives à l'égard d'une lecture comparée*

**INTRODUCTION.** Le présent article analyse comment, à partir des discours en matière de politique éducative établis autour de la littérature de genre et des mots tels que 'formation de genre' et 'équité de genre', ainsi qu'à la consolidation de politiques «mainstreaming» (transversalité de la perspective de genre), on arrive à reconnaître, à l'aide de l'Éducation Comparée, des découvertes intéressantes dans ce domaine d'étude et de recherche, leen montrant un nouveau état de la question supranationale. **MÉTHODE.** Compte tenu du point de vue des systèmes éducatifs actuels, en effet, on légitime les conséquences de la politique globale de «benchmarking», en analysant d'après une perspective sociocritique le rôle des organismes supranationaux et les conséquences sur les politiques d'externalisation et l'adoption de patrons de plus en plus homogènes. **RÉSULTATS.** Cette idée - force est celle qui amène à analyser les politiques de genre liées à l'éducation de deux de ces organismes: L'UNESCO et la Banque Mondiale, en révisant pour cela leurs indicateurs les plus caractéristiques. **DISCUSSION.** Tout cela permettra finalement de réfléchir sur la rhétorique établie entre différentes positions adoptées par tous les deux organismes (le modèle de Genre dans le développement-GED et la Femme dans le développement-FED) et les découvertes détectées à partir de ces indicateurs, qui cassent cette dichotomie et compliquent encore plus la situation, bien qu'ils préviennent également des nuances qui continuent à les dirimer.

**Mots clés:** Genre, Équité de Genre, Formation en Genre, Education Comparée, Genre dans l'Éducation (GED), Femmes dans l'Education (FED).

## **Perfil profesional de la autora**

---

### **María Jesús Martínez Usarralde**

Profesora titular de la Universitat de València. Es directora del Centro de Formació i Qualitat Manuel Sanchis Guarner de la misma universidad. Ha publicado artículos nacionales e internacionales, asistido como ponente a conferencias y participado en másteres con temáticas vinculadas al análisis político supranacional en clave educativa, las políticas de cooperación al desarrollo en educación y la mediación intercultural desde una perspectiva intra e internacional. Sus últimos libros son: *Educación Internacional* (2009), *Ánalisis y práctica de la mediación intercultural desde criterios éticos* (2009) y *Sentipensar el Sur: Cooperación al Desarrollo y Educación* (2011).

Correo electrónico de contacto: m.jesus.martinez@uv.es

Dirección para la correspondencia: Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación.

Avda. Blasco Ibáñez, 30. 46010 Valencia. Teléfono contacto: 96 162 50 30.

# EL LIDERAZGO ESCOLAR COMO ÁMBITO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA SUPRANACIONAL

*School leadership as a field of supranational education policy*

INMACULADA EGIDO

*Universidad Complutense de Madrid*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67105

Fecha de recepción: 29/05/2014 • Fecha de aceptación: 01/09/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Inmaculada Egido. Email: miegido@edu.ucm.es

---

**INTRODUCCIÓN.** En los últimos años, los Organismos Internacionales, especialmente la OCDE y la UE, han prestado una atención creciente al liderazgo escolar como factor clave para la calidad educativa, estableciendo recomendaciones en torno a esta cuestión. Puesto que muchos sistemas educativos han emprendido recientemente reformas en relación al liderazgo, cabe plantearse si es posible encontrar en estos momentos aspectos convergentes en las políticas desarrolladas en la esfera internacional, basadas en las propuestas formuladas por dichos Organismos o, por el contrario, se trata de un ámbito en el que predominan fundamentalmente los factores de carácter nacional. **METODO.** Se realiza una revisión documental de las reformas realizadas en relación con el liderazgo escolar en los países miembros de la OCDE y la UE y se contrasta el contenido de esas reformas con las orientaciones emanadas desde ambos organismos, con el fin de comprobar la existencia o la ausencia de convergencias internacionales a este respecto. **RESULTADOS.** Los resultados apuntan a la existencia de líneas comunes en las políticas actuales sobre liderazgo escolar en los países analizados, si bien pueden encontrarse ciertas variaciones en el alcance de las reformas realizadas y en los aspectos concretos a los que estas hacen referencia. **DISCUSIÓN.** Se plantea la existencia de una interacción entre las corrientes globales postuladas por los Organismos Internacionales y el peso de los Estados nacionales en la definición de los modelos de liderazgo escolar. Se considera, por tanto, que existe una influencia del plano supranacional en las políticas relativas al liderazgo escolar, por lo que estas no pueden ser analizadas únicamente en clave nacional.

**Palabras clave:** Liderazgo escolar, Reforma educativa, Organizaciones Internacionales, Política educativa supranacional.

---

## Introducción

Hace tiempo que la investigación pedagógica ha señalado el liderazgo escolar como un aspecto clave para la calidad educativa. De hecho, en los años setenta del siglo pasado los estudios enmarcados en el movimiento de eficacia escolar pusieron ya de manifiesto que la existencia de un liderazgo educativo adecuado es uno de los rasgos que caracterizan a las escuelas de éxito (Hallinger y Heck, 1998; Murillo, 2007). Esta idea no ha hecho sino reforzarse en las décadas posteriores y desde distintas líneas de investigación, que coinciden en considerar el liderazgo como un factor de impacto en el rendimiento escolar de los estudiantes (Hallinger y Heck, 2010; Marzano, Waters y McNulty, 2005; Sun y Leithwood, 2012).

Generalmente, el liderazgo escolar se entiende en términos de influencia, como la capacidad que tiene el líder de la institución educativa para modificar la manera de actuar del resto de los miembros de la organización (Robinson, Hoepa y Lloyd, 2009) o para guiar a esa organización educativa hacia el logro de sus objetivos (Leithwood, Day, Sammons, Harris y Hopkins, 2006). Aunque estimar en términos precisos cuál es la influencia del liderazgo en los resultados de los estudiantes es una tarea compleja, puesto que su efecto tiene un carácter indirecto, son varias las investigaciones que sitúan este factor como el segundo más importante entre todas las variables internas del centro, solo por detrás de la enseñanza en el aula (Day *et al.*, 2009; Leithwood *et al.*, 2006). Los estudios indican, además, que los líderes escolares pueden tener una influencia positiva en el aprendizaje de los alumnos, pero también pueden tener el efecto contrario cuando no son capaces de identificar las necesidades de mejora de su escuela o cuando no ponen en práctica las estrategias de cambio adecuadas (Warters, Marzano y McNulty, 2003).

Dada la importancia de esta cuestión, cabe plantearse si el liderazgo es un tema en el que

pueden encontrarse convergencias en las políticas educativas desarrolladas en el plano internacional similares a las que han sido puestas de manifiesto en otros ámbitos, como el incremento de la autonomía escolar o la descentralización de la administración educativa (Green, 1997; Green, Leney y Wolf, 2001; Meyer y Benavot, 2013). En efecto, sabemos que las ideas que actualmente inspiran las políticas educativas circulan cada vez más de una manera global, impulsadas por las corrientes de pensamiento de alcance trascnacional y por las recomendaciones de los organismos y organizaciones transnacionales. En realidad, ello no es sino un reflejo del fenómeno que hemos dado en llamar “globalización”, que en el ámbito de la política educativa supone la aparición de nuevos mecanismos de influencia para los Estados nacionales. Entre esos mecanismos de influencia se sitúa, sin duda, el papel de los Organismos Internacionales, que ha cobrado en las últimas décadas un protagonismo cada vez mayor en la definición de las prioridades de cambio en la educación y en la elaboración de las líneas orientadoras de las reformas escolares en todo el mundo (Leibfried y Martens, 2009; Lingard, 2000). Fruto de ello es la aparición de las líneas de convergencia mencionadas, que hacen que países diferentes lleven a cabo políticas educativas similares, cuando no reformas miméticas (Bieber y Martens, 2011; Powell y Di Maggio, 1999).

Con el fin de conocer si el liderazgo escolar es una temática en la que pueden encontrarse evidencias de la existencia de una política educativa supranacional o, por el contrario, es un ámbito en el que siguen pesando en mayor medida las tradiciones y las dinámicas propias de cada país, este trabajo profundiza en las reformas realizadas en torno a esta cuestión en un conjunto de sistemas educativos occidentales durante los pasados años. Para ello, en primer lugar, se revisan las publicaciones e informes de dos de los Organismos Internacionales que han trabajado más exhaustivamente esta temática, la OCDE (Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la Unión Europea (UE) con el objetivo de identificar las propuestas y recomendaciones emanadas desde ellos en torno al liderazgo escolar. A continuación se realiza un análisis de las reformas recientes implantadas en los países miembros de estos Organismos en torno a este tema. Por último, se lleva a cabo el contraste entre las reformas emprendidas y el contenido de las recomendaciones de los Organismos Internacionales. Este contraste permite plantear la existencia o la ausencia de convergencias transnacionales en torno a la temática del liderazgo escolar y comprobar si existe una orientación de las políticas nacionales hacia las propuestas procedentes de los Organismos Internacionales.

### **La perspectiva de los Organismos Internacionales sobre el liderazgo escolar**

El trabajo de los Organismos Internacionales en torno al liderazgo educativo cuenta con una trayectoria relativamente dilatada, puesto que las iniciativas al respecto se remontan a la década de 1980. Se trata, además, de una cuestión que ha sido abordada por diferentes organizaciones, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) o el Consejo de Europa (Egidio, 2010). No obstante, entre todo este conjunto de organismos destaca especialmente la actividad desarrollada por la OCDE y la UE, que en los últimos años han llevado a cabo un amplio número de iniciativas relacionadas con el liderazgo escolar.

En concreto, la OCDE, a partir de la realización del proyecto PISA, ha otorgado una relevancia cada vez mayor al liderazgo escolar al analizar la influencia que los factores relativos a las escuelas tienen en los aprendizajes alcanzados por los estudiantes. Las sucesivas ediciones de

PISA indican que los directores escolares solo pueden tener un impacto en los resultados de los estudiantes si cuentan con la autonomía necesaria para tomar decisiones importantes. De hecho, se pone de manifiesto la existencia de una relación estadística de signo positivo entre el nivel de autonomía que encuentra el director en su centro y los resultados obtenidos en PISA (OCDE, 2006; OECD, 2005, 2013).

De manera complementaria a PISA, la OCDE llevó a cabo en 2008 la primera edición del Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS), en el que se incluyeron cuestiones orientadas a profundizar en la temática del liderazgo. Dicho estudio concluyó que para mejorar los resultados de los estudiantes no es suficiente ampliar el rango de atribuciones de los directores escolares, sino que es necesario que exista una definición precisa de sus responsabilidades, de modo que los líderes focalicen su actividad en las tareas de carácter pedagógico. En relación con ello, este trabajo perfiló dos grandes estilos de liderazgo vigentes en el panorama internacional: instruccional y administrativo. Aunque TALIS indica que no hay oposición entre los dos estilos, puesto que ambos son compatibles, los datos muestran que el liderazgo instruccional tiende a asociarse a una mayor cooperación entre el profesorado, a mejores relaciones profesor-alumno, a la implantación de innovaciones educativas y a un mayor desarrollo profesional del profesorado (OECD, 2009).

Si bien a partir de TALIS podrían ya derivarse algunas pautas de acción en torno al liderazgo, la OCDE ha profundizado de manera mucho más específica en este tema con el Programa para la Mejora del Liderazgo Escolar (*Improving School Leadership*), en el que han tomado parte 22 países. Los resultados del mismo permitieron confirmar que los líderes escolares pueden jugar un papel clave en la mejora de la calidad educativa, siempre que se defina adecuadamente su posición, su perfil profesional y sus atribuciones (Pont, Nusche y Moorman,

2008). De hecho, partiendo de la información recopilada en este trabajo, la OCDE diseñó un marco de actuación sobre el liderazgo educativo organizado en torno a cuatro ejes y destinado a los responsables políticos de sus países miembros. En concreto, las líneas de acción en las que la OCDE agrupa sus recomendaciones son las siguientes (Pont, Nusche y Hopkins, 2008):

- *(Re)definir las responsabilidades del liderazgo.* Es necesario definir con claridad las responsabilidades de los líderes escolares, fortalecer su rol y orientar su actividad hacia el aprendizaje de los alumnos.
- *Distribuir el liderazgo escolar.* Las funciones y responsabilidades de la dirección deben compartirse con otros profesionales de la escuela, como los mandos medios.
- *Desarrollar habilidades para un liderazgo escolar eficaz.* Es preciso proporcionar a los líderes la formación necesaria durante las distintas etapas de su actividad profesional.
- *Hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva.* Se deben profesionalizar los procesos de selección e incrementar los salarios de los directivos.

Para facilitar la puesta en práctica de estas recomendaciones, la OCDE publicó en el año 2009 un instrumento denominado “Mejorar el liderazgo escolar: herramientas de trabajo”. Este instrumento se dirige a los responsables de las políticas educativas de los países, así como a otros grupos interesados, y tiene como fin facilitar el diseño de las políticas sobre liderazgo y su implementación en diferentes contextos (OCDE, 2009).

Fuera del ámbito de la OCDE, pero en estrecha relación con su actividad, puesto que están basados en los datos de PISA, cabe mencionar los dos conocidos informes realizados por la consultora McKinsey en 2007 y 2012. En el

primero de ellos se constató que los países que obtienen mejores resultados en PISA son los que conceden más importancia a contar con directores escolares eficientes, por lo que el informe enfatizó la relevancia de un fuerte liderazgo educativo para lograr mejoras en la enseñanza. Con el fin de reforzar ese tipo de liderazgo, el informe McKinsey formuló también tres recomendaciones a los responsables de las políticas educativas nacionales: conseguir a los docentes apropiados para ejercer el liderazgo escolar, desarrollar habilidades de liderazgo pedagógico y concentrar el tiempo de los directores en el liderazgo educativo (Barber y Mourshed, 2007).

El segundo informe McKinsey retomó esta cuestión al analizar los 20 sistemas educativos del mundo que habían logrado en pocos años un incremento significativo de sus resultados en PISA. Entre las medidas efectivas para la mejora del sistema educativo, este informe señaló el desarrollo de las habilidades profesionales de los líderes escolares, el establecimiento de un sistema de remuneración que premie los buenos resultados, la dotación de personal administrativo a las escuelas para que los directores puedan centrarse en el liderazgo educativo y el incremento de la autonomía de los centros (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010).

Por lo que respecta a la UE, al igual que en el caso de la OCDE, puede constatarse un incremento de la atención a la temática del liderazgo escolar en los años pasados (Egido, 2010). Concretamente, el programa de trabajo *Educación y Formación 2010*, aprobado en 2005, subrayó la necesidad de destinar una mayor inversión al refuerzo de la calidad del liderazgo escolar, iniciándose acciones sobre esta cuestión en el marco de varios proyectos Tempus y Comenius. Estas acciones se reforzaron a partir del año 2009, al adoptarse el programa *Educación y Formación 2020*, entre cuyos objetivos estratégicos se incluye la mejora del liderazgo y el gobierno escolar (Consejo de la Unión Europea, 2009a). Dentro de las medidas que la UE

plantea en dicho programa, destaca la necesidad de aligerar la carga de trabajo administrativo que implica la dirección para dedicar más tiempo al liderazgo pedagógico (Consejo de la Unión Europea, 2009b).

Con el fin de trabajar específicamente esta temática, en el año 2011 se creó la Red de Política Europea sobre Liderazgo Escolar (*European Policy Network on School Leadership*), financiada por la Comisión Europea. En dicha Red se integran Academias de Liderazgo Escolar, Ministerios de Educación, investigadores y agentes diversos con la finalidad de apoyar a los países miembros de la Unión en la articulación de las políticas sobre liderazgo educativo.

Fruto del trabajo de dicha Red y tras la Conferencia sobre Liderazgo Educativo celebrada en Vilna en 2013, la UE ha publicado recientemente las *Conclusiones del Consejo sobre liderazgo educativo eficaz* (Consejo de la Unión Europea, 2014). En ellas se indica que los sistemas de educación y de formación en Europa requieren un liderazgo educativo sólido y se invita a los Estados miembros a que desarrollen acciones en tres ámbitos principales:

- *Apoyar la autonomía de los líderes escolares*, definiendo claramente sus funciones y responsabilidades.
- *Hacer más atractivo el liderazgo educativo*, garantizando una mayor profesionalización para atraer a los candidatos más competentes y desarrollando sistemas de apoyo y de formación inicial y permanente.
- *Promover planteamientos innovadores para el liderazgo educativo eficaz*, aplicando criterios de calidad en la selección de los futuros cargos directivos e impulsando el liderazgo compartido en los centros.

Como puede comprobarse, tanto el contenido como la formulación de las recomendaciones procedentes de la OCDE y la UE en relación al liderazgo escolar guardan un claro paralelismo.

En dichas recomendaciones se sintetizan las principales temáticas en las que ambos organismos han trabajado durante los pasados años y que han sido difundidas mediante publicaciones, seminarios, conferencias, reuniones de expertos y otra serie de iniciativas que contribuyen a que las mismas alcancen una amplia resonancia en el escenario internacional.

## **Reformas en torno al liderazgo escolar: análisis del panorama internacional**

El análisis del escenario internacional permite comprobar que muchos países han incorporado el liderazgo escolar a sus agendas de reforma educativa, en el convencimiento de que este juega un rol clave en la mejora de las escuelas y, por ende, en el rendimiento académico de los estudiantes. Parece confirmarse, por tanto, el diagnóstico que hace tan solo algunos años realizaba la propia OCDE, al afirmar que “el liderazgo escolar es ahora una prioridad en la política educativa mundial” (Pont, Nusche y Moorman, 2008: 3).

Este trabajo se centra en los países miembros de los dos Organismos Internacionales considerados: la OCDE y la UE. Con el fin de conocer el contenido concreto de las reformas emprendidas en ellos, se ha llevado a cabo una revisión de diversas fuentes en las que se ofrece información sobre los cambios en los modelos de dirección escolar durante los últimos años. Concretamente, las fuentes analizadas incluyen los informes sobre sistemas educativos nacionales que proporciona la red Eurydice de la UE<sup>1</sup> y los 21 informes nacionales sobre liderazgo escolar que están disponibles en la página Web del proyecto *Improving School Leadership* de la OCDE<sup>2</sup>. Además, se han revisado los contenidos relacionados con el liderazgo escolar del informe TALIS (OECD, 2009) y de los estudios TIMSS y PIRLS, desarrollados por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) (Martin y Mulis, 2013).

Adicionalmente, se ha acudido a bibliografía y normativa sobre casos nacionales y a un conjunto de estudios de carácter comparativo o internacional dedicados a esta temática (Balan-skat y Gerhard, 2005; Bolhöfer, 2011; Chapman, 2005; ETUCE, 2012; Eurydice 2013; Gairín, 2011; Mezzadra y Bilbao, 2011; Schleicher, 2012; Schratz *et al.*, 2010).

Puesto que el objetivo del trabajo es conocer en qué medida las reformas realizadas en los sistemas educativos nacionales se aproximan a las líneas de acción en las que los Organismos Internacionales han trabajado, las categorías utilizadas para llevar a cabo el análisis de las reformas coinciden con los ámbitos contemplados en las recomendaciones perfiladas por ellos. Para facilitar la exposición, se describen a continuación de manera sintética las reformas llevadas a cabo en los países analizados en torno a los cuatro ejes de actuación propuestos por la OCDE: (re)definir las responsabilidades del liderazgo, distribuir el liderazgo, desarrollar las habilidades para un liderazgo escolar eficaz y hacer del liderazgo una profesión atractiva.

#### **(Re)definir las responsabilidades del liderazgo**

La primera recomendación hace referencia a la necesidad de definir con claridad las responsabilidades de los líderes escolares y de orientar las mismas de manera precisa al aprendizaje de los alumnos. En relación con ello, la revisión de las reformas realizadas en el panorama internacional muestra que en los años pasados varios países han establecido perfiles o estándares competenciales para el liderazgo educativo. En dichos países, los estándares constituyen un marco que trata de definir lo que hace un líder escolar eficaz a partir de los ámbitos de acción que la investigación ha señalado como más relevantes para la mejora de los resultados de aprendizaje de los alumnos (Schratz *et al.*, 2010). En la mayoría de los casos, los estándares no solo sirven para orientar la acción de los

directores escolares, sino que se utilizan también para la selección y la evaluación de los directivos y para el diseño de los programas de formación inicial y continua.

Concretamente, este sistema se inició en Estados Unidos, donde los estándares de competencia para los líderes escolares se establecieron por primera vez en 1996. Casi en paralelo, en Inglaterra y Gales se comenzaron a utilizar los estándares nacionales de liderazgo escolar en 1997. Otros sistemas anglosajones, como Australia, las provincias de Alberta y Ontario, en Canadá, o Irlanda han incorporado también estándares de liderazgo en el marco de sus programas de mejora escolar (Pont, Nusche y Moorman, 2008). No obstante, el establecimiento de perfiles competenciales no se circunscribe al contexto anglosajón, sino que se ha llevado a la práctica en otros países, como Austria, Eslovaquia y Chile (Pont, Nusche y Moorman, 2008; Uribe, 2010).

Aún en el caso de los países que no han establecido perfiles competenciales, la revisión internacional deja patente que la gran mayoría de las reformas emprendidas en los pasados años tienen como objetivo reforzar el liderazgo pedagógico de los directores. Los ejemplos más claros a este respecto son los de Hungría, Irlanda, Noruega, Polonia y Suecia, que han reforzado las funciones del director en lo que se refiere a la gestión del currículum y al desarrollo profesional del profesorado (Bolhöfer, 2011; Eurydice, 2013).

#### **Distribuir el liderazgo escolar**

Las recomendaciones de los Organismos Internacionales apuntan a que son los equipos de liderazgo escolar, más que una sola persona, los que contribuyen al desarrollo de la escuela y que la distribución de roles y funciones entre distintas personas puede contribuir al logro de una mayor eficacia, especialmente en los centros más complejos y de mayor tamaño. Los miembros del personal de la escuela y los

consejos escolares participan de diferentes maneras en las responsabilidades de liderazgo, por lo que los sistemas educativos deben adoptar una noción amplia del liderazgo escolar y deben diseñar sistemas de apoyo y de reconocimiento mediante incentivos y remuneraciones para todos los implicados en esta tarea.

No obstante, la revisión de las reformas indica que a este respecto las iniciativas realizadas resultan limitadas en la mayor parte de los países. En algunos de ellos se ha incrementado el número de puestos directivos de carácter intermedio en los centros escolares y se han llevado a cabo iniciativas de formación en relación al liderazgo distribuido. Este es el caso de Inglaterra o de Australia (Bangs y Frost, 2012; Pont, Nusche, Moorman; 2008). Sin embargo, son pocos los enfoques innovadores en torno a esta cuestión y en la mayoría de los sistemas sigue siendo el director quien tiene la responsabilidad general del gobierno de la escuela. En el caso de las escuelas primarias, es incluso frecuente que el director sea la única persona del centro que ocupa un puesto de liderazgo formal. En las escuelas secundarias, aunque es habitual que existan otros cargos directivos, lo más común es que el director delegue en ellos parte de sus responsabilidades, pero sin que se trate realmente de un liderazgo colegiado (Eurydice, 2013). Una excepción a este respecto es Chile, donde el Marco para la Buena Dirección aprobado por el Ministerio establece que el liderazgo escolar debe involucrar no solo al director sino a un equipo de líderes dentro de cada unidad educativa (Ministerio de Educación de Chile, 2005). También la comunidad germanófona de Bélgica y Austria están ensayando fórmulas de dirección escolar compartida a través de diversos proyectos piloto (Eurydice, 2013).

### **Desarrollar habilidades para un liderazgo escolar eficaz**

La revisión de las reformas en torno al liderazgo escolar permite afirmar que el desarrollo de

las cualificaciones de los líderes escolares mediante la formación es la línea más ampliamente compartida en la escena internacional.

De hecho, en el entorno europeo, el incremento de la formación de los líderes escolares es una tendencia que se inició incluso antes de que esta temática fuera objeto de las recomendaciones de los Organismos Internacionales. Así, la red Eurydice constata que el incremento de la autonomía para los centros escolares que tuvo lugar a partir de los años 1980 en Europa se acompañó en muchos sistemas de una mejora de la cualificación del director mediante la formación (Unités Danoise et Portugaise du Réseau Eurydice, 1990). No obstante, en los últimos años dicha tendencia se ha consolidado en el conjunto de la UE, de manera que en el momento actual la gran mayoría de los países exige la formación específica para el cargo a los candidatos que desean ejercer puestos de dirección y considera la formación permanente como un deber para los directores en ejercicio (Eurydice, 2013). En el contexto iberoamericano las reformas a este respecto se han iniciado más recientemente, pero la formación de directivos se ha generalizado también en el sistema chileno y es actualmente objeto de diversas iniciativas en México (Gairín, 2011; Mezzadra y Bilbao, 2011; OCDE, 2010).

El repaso a los modelos nacionales muestra que cada vez es mayor el número de países que han creado en los años pasados instituciones dedicadas específicamente a la formación de directivos escolares. Por ejemplo, dentro de la UE, Eslovenia creó en 1995 el Centro Nacional para la Dirección en Educación, con el fin de desarrollar y promover la formación para el liderazgo escolar en el país, tarea similar a la que tienen el Instituto de Liderazgo Educativo de la Universidad de Jyväskylä en Finlandia, fundado en 1999. También Inglaterra creó en el año 2000 el Colegio Nacional de Liderazgo Escolar (NCSL) y Francia puso en marcha en el año 2003 la Escuela Superior de la Educación Nacional (SEN), encargada de la formación de

los administradores y directores escolares del sector público, estableciendo poco después un organismo similar para los directivos de las escuelas católicas (IFCEC). Tanto Austria como Holanda cuentan asimismo con la Academia de Liderazgo y la Academia de Líderes escolares, respectivamente (Au, 2013). En el caso de los países no europeos miembros de la OCDE, un ejemplo de este tipo de instituciones es el Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar, existiendo también iniciativas similares en diversos estados de Estados Unidos (Schleicher, 2012).

#### **Hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva**

En esta línea de acción la OCDE y la UE aluden a un conjunto de factores que se consideran estratégicos para captar y retener en los puestos de liderazgo a los mejores profesionales. Para ello, las recomendaciones de ambos organismos indican, entre otras cuestiones, la necesidad de profesionalizar los procesos de selección de los líderes escolares, recompensar adecuadamente sus responsabilidades y ofrecerles oportunidades de desarrollo profesional.

En relación con la selección, aunque el panorama internacional muestra una amplia variabilidad de sistemas, el repaso a las reformas permite constatar que en los últimos años son muchos los países que han llevado a cabo cambios en los modelos de selección utilizados para los puestos de liderazgo. En líneas generales dichos cambios se han orientado a definir con mayor precisión los criterios establecidos para el acceso, con el fin de garantizar la objetividad de los procesos selectivos. Se ha tratado también de ajustar dichos criterios a las necesidades del cargo para asegurar que la selección se ajusta a las competencias necesarias para su desempeño y no a factores ajenos a ellas. Por esta razón, criterios clásicos en los procesos selectivos, como los años de experiencia docente, tienen ahora menos peso en la

selección de líderes escolares en muchos países (ETUCE, 2012).

A modo de ejemplo, puede citarse el sistema utilizado desde hace algunos años en Inglaterra y Gales, que exige la Cualificación Profesional para la Dirección (NPQH) para optar a un puesto de dirección escolar. De forma similar, en muchos estados de Estados Unidos se requiere una licencia para ser director. A partir de 2004, Ontario (Canadá) pide también la superación de un programa de acreditación de liderazgo (OCDE, 2010). Más recientemente, Italia ha modificado los procedimientos de contratación y realiza un concurso selectivo de nivel regional para obtener la acreditación directiva (*Qualifica di Dirigente*) (Pavone, 2007).

Con la nueva ley educativa, Chile ha implantando un sistema de acceso a la dirección en el que deben utilizarse los perfiles elaborados por el Ministerio de Educación, que son diferentes para cada tipo de centro. El proceso requiere la contratación de un asesor externo experto en selección de personal (Ley 20501, de 30 de septiembre de 2011).

En el resto de los países los procesos de selección pueden ser abiertos, de modo que la selección recae en el propio centro, o pueden existir concursos en los que los líderes escolares son evaluados por parte de la administración educativa, con o sin participación del centro. Algunos de los países en los que se utiliza este segundo modelo, como Lituania o España, han llevado a cabo reformas orientadas a definir con mayor concreción los méritos que han de considerarse para la selección de los directores (Eurydice, 2013).

Por lo que se refiere a la mejora de los incentivos asociados al liderazgo escolar la revisión internacional muestra que esta cuestión no ha sido objeto de reformas generalizadas, especialmente en lo que se refiere a la competitividad de los salarios. Si bien es cierto que en algunos

países, como Inglaterra, Irlanda o Suecia, las diferencias salariales entre el profesorado y los directivos escolares son significativas, en otros países esas diferencias son todavía muy escasas (Eurydice, 2013). Además, la realidad es que los ingresos de los líderes escolares siguen siendo más bajos que los de otros puestos con responsabilidades similares prácticamente en todos los países (ETUCE, 2012).

## **Conclusiones**

La atención al liderazgo escolar por parte de los Organismos Internacionales, especialmente la OCDE y la UE, se ha reforzado en las décadas pasadas, en paralelo a la relevancia que la investigación educativa otorga a esta cuestión como factor de impacto en la calidad de la enseñanza. También en los últimos años han sido muchos los países miembros de dichos organismos que han llevado a cabo reformas encaminadas a mejorar su modelo de liderazgo escolar, lo que ha repercutido en la redefinición del rol de los líderes escolares, de sus funciones y de sus ámbitos de responsabilidad. La revisión de esas reformas permite afirmar que los cambios emprendidos se inscriben dentro de los ámbitos de acción señalados por los Organismos Internacionales y siguen las recomendaciones formuladas por ellos, por lo que en este momento existen líneas de convergencia en las políticas sobre liderazgo educativo en los países que forman parte de dichos organismos, si bien esta afirmación, de carácter general, requiere ser matizada en varios sentidos.

Así, en primer lugar, es preciso tener en cuenta que las políticas llevadas a cabo no tienen el mismo alcance en todos los sistemas educativos analizados. Algunos países no han introducido cambios en relación con el liderazgo educativo en los últimos años o solo lo han hecho en aspectos de carácter puntual. En ese sentido, es importante considerar que los modelos de liderazgo no pueden abstraerse de los contextos concretos de los sistemas educativos, de sus

tradiciones históricas y de las dinámicas y tensiones que existen en ellos (Egido, 2013).

Por otra parte, se constata también que incluso en los sistemas que han realizado reformas que coinciden con las recomendaciones de los Organismos Internacionales, las medidas adoptadas solo han contemplado parcialmente dichas recomendaciones. Los ejes de acción relativos a la definición de las responsabilidades de los líderes escolares, a su formación y, en menor medida, a la profesionalización de la selección son los que agrupan un mayor número de reformas. Sin embargo, otras líneas de actuación que también han sido propuestas por la UE y la OCDE, como la distribución del liderazgo escolar o la incentivación económica de su desempeño han sido atendidas en mucha menor medida. Las convergencias en las políticas llevadas a cabo son, por tanto, mayores en algunos ámbitos que en otros.

Adicionalmente, es necesario poner de manifiesto que las reformas realizadas no siempre proceden de las iniciativas formuladas por los Organismos Internacionales. Por el contrario, la revisión del escenario internacional muestra que muchos países iniciaron sus reformas con anterioridad a las propuestas de la UE y la OCDE. De hecho, puede plantearse que en muchos casos el papel que han desempeñado los Organismos Internacionales es el de servir como instrumento de difusión de las medidas adoptadas en determinados países, que son considerados como modelos o experiencias de éxito.

En ese sentido, la conclusión general de la revisión realizada apoya la idea de la existencia de una interacción entre lo global y lo local (Arno-ve y Torres, 1999) en las políticas educativas del momento presente en relación con el liderazgo escolar. Resulta evidente que dichas políticas, como muchas otras, no pueden analizarse actualmente desde la “insopportable estrechez de la visión nacional” (Dale, 2009: 124), ignorando la influencia de las corrientes globales.

Pero tampoco debe menospreciarse el peso de los niveles nacionales en la definición del liderazgo educativo, ya que su papel a este respecto sigue siendo importante. Esta dialéctica entre lo global y lo local podría explicarse por el hecho de que en este momento los Estados, aunque mantienen su poder, se encuentran inmersos en un sistema en el que los valores y fines políticos legitimados por los Organismos Internacionales orientan en muchas ocasiones

su acción (Ozga y Lingard, 2007). Muestra de ello son las convergencias que, aunque con los matices apuntados, se constatan en las reformas realizadas en torno al liderazgo escolar en países situados en contextos geográficos distintos y con problemáticas educativas muy diversas. Parece confirmarse, por tanto, la influencia del plano supranacional en las políticas relativas al liderazgo escolar y la necesidad de contemplar este nivel en el análisis de las mismas.

---

## Notas

<sup>1</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurypedia\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurypedia_en.php)

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/education/school/improvingschoolleadership-home.htm>

## Referencias bibliográficas

- Arnone, R., y Torres, C. A. (1999). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Balanskat, A., y Gerhard, P. (2005). *Head teachers' professional profile and roles across Europe*. Recuperado de <http://www.docstoc.com/docs/27340042/Thematic-Dossiers>
- Bangs, J., y Frost, D. (2012). *Teacher self-efficacy, voice and leadership: towards a policy framework for education international*. University of Cambridge. Recuperado de [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/teacher\\_self-efficacy\\_voice\\_leadership.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/teacher_self-efficacy_voice_leadership.pdf)
- Barber, M., y Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company. Recuperado de <https://mckinseyonsociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>
- Bieber, T., y Martens, K. (2011). The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US. *European Journal of Education*, 46 (1), 101-116.
- Bolhöfer, J. (coord.) (2011). *Leadership in Education. European Synopsis*. Hildesheim: NLQ. Recuperado de [http://www.leadership-in-education.eu/fileadmin/reports/European\\_Synopsis.pdf](http://www.leadership-in-education.eu/fileadmin/reports/European_Synopsis.pdf)
- Chapman, J. (2005). *Recruitment, retention, and development of school principals*. Paris: UNESCO-IIEP.
- Consejo de la Unión Europea (2009a). *Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación ("ET 2020")*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea 28-5-2009.
- Consejo de la Unión Europea (2009b). *Conclusiones del Consejo de 26 de noviembre de 2009 sobre el desarrollo profesional de profesores y directores de centros docentes*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea 12-12-2009.
- Consejo de la Unión Europea (2014). *Conclusiones del Consejo sobre liderazgo educativo eficaz*. Diario Oficial de la Unión Europea 30-2-2014.
- Dale, R. (2009). Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. En R. Dale y S. Robertson (eds.), *Globalization and Europeanisation in Education* (23-43). Oxford: Symposium Books.

- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., et al. (2009). *The Impact of School Leadership on Pupil Outcomes. Final Report*. Nottingham: University of Nottingham.
- Egido, I. (2010). La investigación comparativa sobre dirección y gestión escolar. En L. Vega (ed.), *El proceso de Bolonia y la Educación Comparada. Miradas críticas* (133-148). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Egido, I. (2013). La profesionalización de la dirección escolar. Tendencias internacionales. *Participación Educativa*, 2, 21-28.
- ETUCE (2012). *ETUCE School Leadership Survey*. European Trade Union Committee for Education. Recuperado de [http://etuce.homestead.com/Publications\\_2012/03.2012\\_FINAL\\_ETUCE\\_School\\_Leadership\\_survey.pdf](http://etuce.homestead.com/Publications_2012/03.2012_FINAL_ETUCE_School_Leadership_survey.pdf)
- Eurydice (2013). *Cifras clave del profesorado y la dirección de centros educativos en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Gairín, J. (coord.). (2011). *La dirección de centros educativos en Iberoamérica. Reflexiones y experiencias*. Santiago de Chile: Santillana.
- Green, A. (1997). Education and globalization in Europe and East Asia: convergent and divergent trends. *Journal of Education Policy*, 14 (1), 55-71.
- Green, A., Leney, T., y Wolf, A. (2001). *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Barcelona: Pomares.
- Hallinger, P., y Heck, R. H. (1998). Exploring the Principal's Contribution to School Effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9 (2), 157-191.
- Hallinger, P., y Heck, R. H. (2010). Collaborative leadership and school improvement: understanding the impact on school capacity and student learning. *School Leadership & Management*, 30 (2), 95-110.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership. What it is and how it influences pupil learning*. Nottingham: National College for School Leadership and Department for Education and Skills. Recuperado de <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/RR800.pdf>
- Leibfried, S., y Martens, K. (2009). PISA: internacionalización de la política educativa o ¿cómo se llega de la política nacional a la OCDE? *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 13 (2). Recuperado de <http://www.ugr.es/~recfpro/rev132ART9.pdf>
- Lingard, R. (2000). It is and it isn't: Vernacular globalization, educational policy, and restructuring. En N. C. Burbules y C. A. Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (79-108). Nueva York: Routledge.
- Martin, M. O., y Mullis, I. V. S. (eds.). (2013). *TIMSS and PIRLS 2011: relationships among reading, mathematics and science achievement at the fourth grade—implications for early learning*. Chesnut Hill: Boston College.
- Marzano, R. J., Waters, T., y Mcnulty, B. A. (2005). *School leadership that works: From research to results*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development. Recuperado de <http://www.ascd.org/publications/books/105125.aspx>
- Meyer, H., y Benavot, A. (eds.). (2013). *PISA, Power, and Policy the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books.
- Mezzadra, F., y Bilbao, R. (2011). *Los directores de escuela: debates y estrategias para su profesionalización*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Mourshed, M., Chijioke, C., y Barber, M. (2010). How the world's most improved school systems keep getting better. McKinsey & Company. Recuperado de: [http://www.mckinsey.com/client\\_service/social\\_sector/latest\\_thinking/worlds\\_most\\_improved\\_schools](http://www.mckinsey.com/client_service/social_sector/latest_thinking/worlds_most_improved_schools)

- Ministerio de Educación de Chile (2005). *Marco para la Buena Dirección. Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación de Desempeño*. Santiago de Chile: MINEDUC.
- Murillo, F. J. (2007). School Effectiveness Research in Latin America. En T. Townsend (ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (75-92). New York: Springer.
- OCDE (2006). *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. París: OCDE.
- OCDE (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Herramientas de trabajo*. París: OCDE.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. París: OCDE.
- OECD (2005). *School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000*. París: OECD.
- OECD (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*. París: OECD.
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. París: OECD.
- Ozga, J., y Lingard, R. (eds.). (2007). *Globalisation, Education Policy and Politics*, Nueva York: Routledge.
- Pavone, M. (2007). La dirección escolar en Italia. *Revista Española de Educación Comparada*, 13, 53-82.
- Pont, B., Nusche, D., y Hopkins, D. (eds.) (2008). *Improving School Leadership. Volume 2: Case Studies on System Leadership*. Paris: OECD.
- Pont, B., Nusche, D., y Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*. Paris: OECD.
- Powell, W., y Di Maggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- República de Chile. Ley 20501, de Calidad y Equidad de la educación (Diario Oficial de 30 de septiembre de 2011).
- Robinson, V., Hohepa, M., y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why*. New Zealand Ministry of Education. Recuperado de <http://www.educationcounts.govt.nz/publications/series/2515/60169/60170>
- Schleicher, A. (ed.). (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. Paris: OECD.
- Schratz, M., Hartmann, M., K ižková, E., Kirkham, G. A., Keclíková, E., Baráth, T. et al. (2010). *Improving School Leadership in Central Europe*. Budapest: Tempus Public Foundation.
- Sun, J., y Leithwood, K. (2012). Transformational School Leadership Effects on Student Achievement. *Leadership and Policy in Schools*, 11 (4), 418-451.
- Unités Danoise et Portugaise du Réseau Eurydice (1990). *Les structures de l'administration et de l'évaluation des écoles primaires et secondaires dans les 12 Etats membres de la C.E.* Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
- Uribe, M. (2010). Profesionalizar la dirección escolar potenciando el liderazgo: una clave ineludible en la mejora escolar. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3 (1). Recuperado de [http://rinace.net/riee/numeros/vol3-num1\\_e/art22.pdf](http://rinace.net/riee/numeros/vol3-num1_e/art22.pdf)
- Warters, T., Marzano, R. J., y McNulty, B. (2003). *Balanced Leadership: What 30 Years of Research Tells Us about the Effect of Leadership on Student Achievement*. Aurora, CO: Mid-Continent Research for Education and Learning.

## Abstract

---

### *School leadership as a field of supranational education policy*

**INTRODUCTION.** In recent years, International Organizations, especially OECD and EU, have paid increasing attention to school leadership as a key factor for the quality of education, establishing recommendations on this issue. Since many education systems have recently undertaken reforms in relation to leadership, the question is if it is possible to find converging aspects in the policies developed at the international level, based on the proposals made by these agencies or, on the contrary, if it is an area where the predominant factors are essentially national. **METHOD.** After a documentary review of the reforms relating to school leadership in OECD and EU member countries, the content of these reforms is compared with guidelines from both agencies, in order to verify the existence or not of international convergences in this regard. **RESULTS.** The results suggest the existence of common lines in current policies on school leadership in the countries analyzed, although some variations can be found in the scope of the reforms and the specific aspects regarding these. **DISCUSSION.** There arises the existence of an interaction between global streams postulated by international organizations and the weight of national states in defining models of school leadership. It is considered, therefore, that there is an influence of the supranational level in policies relating to school leadership, so these can not be analyzed exclusively in a national perspective.

**Keywords:** School Leadership, Educational Reform, International Organisations, Supranational Education Policy.

## Résumé

---

### *La direction des établissements scolaires dans le domaine de la politique éducative supranationale*

**INTRODUCTION.** Dans les dernières années, les Organismes Internationaux, spécialement l'OCDE et l'UE, ont accordé une attention croissante à la direction de l'école comme un facteur clé pour la qualité éducative, en établissant recommandations autour cette question. Depuis de nombreuses systèmes scolaires ont commencé récemment réformes en matière de direction, la question est s'il est possible trouver maintenant convergences des politiques élaborées dans la sphère internationale, sur la base des propositions faites par ces organismes ou, au contraire, est un domaine dans lequel prédominent les facteurs essentiellement nationaux. **METHODE.** Ont fait une revue de la littérature des réformes entreprises par rapport à la direction de l'école dans les pays membres de l'OCDE et de l'UE et il est contrasté le contenu de ces réformes avec des orientations émanant des deux agences, afin de vérifier l'existence ou l'absence de convergence dans ce domaine international. **RESULTATS.** Les résultats montrent l'existence de lignes communes dans les politiques actuelles en direction de l'école dans les pays analysés, bien qu'ils puissent avoir quelques variations dans l'ampleur des réformes et les aspects spécifiques concernant. **DISCUSSION:** Il existe une interaction entre les courants mondiaux postulés par les organisations internationales et le poids des Etats nationaux dans la définition des modèles de leadership scolaire. Il est

considéré, ainsi, qu'il y a une influence du niveau supranational dans les politiques relatives à la direction de l'école, de sorte que ceux-ci ne peuvent être analysées uniquement dans la clé national.

**Mots clés:** *Direction de l'école. Réforme de l'éducation. Organisations internationales. Politique Éducative Supranationale.*

## Perfil profesional de la autora

---

### Inmaculada Egido

Profesora titular de Teoría e Historia de la Educación en la Universidad Complutense de Madrid, acreditada como Catedrática de Universidad. Su actividad investigadora se centra en el área de la política educativa comparada. Es vicepresidenta de la Sociedad Española de Educación Comparada.

Correo electrónico de contacto: miegido@edu.ucm.es

Dirección para la correspondencia: Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid. C/ Rector Royo Villanova s/n. 28040 Madrid.

# LA COMPETENCIA EMPRENDEDORA COMO TENDENCIA EDUCATIVA SUPRANACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA\*

*Entrepreneurial competence as a supranational educational trend in the European Union*

JESÚS MANSO

*Universidad Antonio de Nebrija*

BIANCA THOILLIEZ

*Universidad Europea de Madrid*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67106

Fecha de recepción: 09/06/2014 • Fecha de aceptación: 02/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Jesús Manso. Email: [jmanso@nebrija.es](mailto:jmanso@nebrija.es)

---

**INTRODUCCIÓN.** Los organismos internacionales son cada vez más importantes en la definición de las agendas políticas en materia educativa, siendo el aprendizaje por competencias un claro ejemplo de estos procesos de globalización educativa. Del conjunto de ocho Competencias Clave definidas por la Unión Europea, la “iniciativa y el espíritu emprendedor” está despertado un gran interés. El artículo tiene como principal objetivo definir y analizar el significado preciso que se da a la competencia emprendedora, desde una doble perspectiva: político-educativa y pedagógica. **MÉTODO.** Dado el enfoque conceptual de esta investigación, la metodología seguida ha consistido fundamentalmente en el análisis de las principales políticas europeas y nacionales en materia de educación de la competencia emprendedora. **RESULTADOS.** Queda enmarcado el desarrollo del espíritu emprendedor dentro del marco europeo de las Competencias Clave, junto con una aclaración teórica sobre el sentido pedagógico de desarrollar en los centros escolares dicha competencia desde la consideración de las principales aportaciones de los *entrepreneurial studies*. Se incluye un análisis comparado sobre su articulación curricular en un total de quince países europeos (incluido España). **DISCUSIÓN.** El artículo concluye discutiendo algunos de los desafíos y oportunidades que representa incorporar esta competencia a los sistemas educativos contemporáneos.

**Palabras clave:** *Educación internacional, Políticas educativas, Aprendizaje basado en competencias, Espíritu emprendedor, Desarrollo curricular.*

---

## Introducción

Como indica Valle (2012, 2013), hoy más que nunca, el estudio de las políticas derivadas de los lineamientos de las organizaciones internacionales parece ineludible para la comprensión global de la sociedad actual. El crecimiento en número de estas entidades al que venimos asistiendo desde la segunda mitad del siglo XX parece imparable y su influencia es cada vez mayor. Actualmente, hay en el mundo más de 7.700 organizaciones intergubernamentales (Union of International Organizations, 2014). La aparición de organismos internacionales y su implicación cada vez más intensa en acciones de carácter educativo está generando una progresiva armonización en las formas de entender algunas de las grandes cuestiones que afectan a la política educativa.

Sin embargo, autores como Jönsson (2010) han señalado que el estudio de las organizaciones internacionales sufre una falta de profundidad teórica. En este sentido, y con respecto a su influencia en el ámbito educativo, es necesario elaborar nuevas formas de entender su papel y funcionamiento (Haack y Mathiason, 2010), denominándose “política educativa supranacional” el estudio del proceso por el que estas organizaciones impulsan políticas educativas globales que orientan e impactan a nivel nacional e internacional.

El modelo de aprendizaje por competencias es un claro ejemplo de estos procesos de internacionalización de políticas educativas. La Unión Europea (UE) ha propuesto ocho Competencias Clave que se espera desarrollos todos los estudiantes que finalizan la educación obligatoria en los Estados miembros. De todas ellas, el artículo se ocupa de manera específica de la séptima: “Iniciativa y Espíritu Emprendedor”. Tras enmarcar el desarrollo del espíritu emprendedor dentro del marco europeo de las Competencias Clave y de discutir el sentido pedagógico de desarrollar en los centros escolares dicha competencia, se analiza cómo se ha articulado

curricularmente tanto en nuestro contexto como en otros quince países de la UE. El trabajo concluye discutiendo, desde una doble perspectiva (político-educativa y pedagógica), algunos de los desafíos y oportunidades que representa incorporar esta competencia a los sistemas educativos.

## El desarrollo del espíritu emprendedor dentro del marco europeo de las Competencias Clave

La influencia de las políticas europeas en los Estados miembros es cada vez más relevante (Bulmer y Lequesne, 2013; Kumar y Parveen, 2013) y el modelo de aprendizaje basado en competencias es un buen ejemplo de ello. De ahí que, antes de pasar a analizar la definición que la UE propone para la competencia “Iniciativa y Espíritu Emprendedor”, consideramos necesario presentar las características y dimensiones que ha adquirido el aprendizaje basado en competencias como enfoque educativo supranacional.

### El aprendizaje basado en competencias como política educativa supranacional

Existe un amplio debate todavía hoy en torno al aprendizaje basado en competencias. Los enfoques de aprendizaje basado en competencias han sido históricamente promovidos desde instancias gubernamentales y, de hecho, se mantuvieron como una idea controvertida hasta bien entrada la década de los años noventa (Peter, 2012).

Precisamente, su adaptación a los sistemas educativos, con cierta sistematicidad e influencia internacional, se atribuye a los trabajos iniciados en 1997 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más en concreto, al Programa Definición y Selección de Competencias (DeSeCo) que tenía como objetivo proporcionar un marco

conceptual sólido para la identificación de Competencias Clave que todo ciudadano debiera adquirir en la sociedad del siglo XXI (OCDE, 2001). El informe “Competencias Clave para una vida exitosa y el buen funcionamiento de la sociedad” también ha servido para fortalecer la aceptación de este modelo (Rychen y Salganik, 2003).

Peter (2012) mantiene que la educación basada en competencias se ha vuelto menos problemática en la última década y esto puede deberse a la ambigüedad y, por tanto, adaptabilidad que ofrece el concepto de “competencia” a diferentes marcos teóricos y posicionamientos políticos. Así, desde el inicio del presente siglo las propuestas de aprendizaje por competencias han recibido múltiples “adhesiones” a nivel internacional.

Tras este desarrollo histórico, y asumiendo los puntos de acuerdo teóricos entre las organizaciones internacionales que se han ocupado de impulsar modelos de aprendizaje por competencias, entendemos las competencias como aquellos aprendizajes caracterizados por:

- Tener el desempeño como concepto central y definitorio: competencia no es solo saber o tener la capacidad de hacer algo, sino que es hacerlo.
- Ser funcional: tiene un sentido en sí mismo como finalidad del aprendizaje.
- Integrar dimensiones (y saberes): cognitiva, instrumental y actitudinal.
- Ser observables y, por tanto, evaluables.
- Suponer un aprendizaje ubicado: se aplica en un tiempo y lugar concretos.
- Incluir una manera creativa (única) de resolver el “problema”.
- Ser un aprendizaje (la adquisición de competencia) gradual: no es nulo o absoluto.

El aprendizaje por competencias no es solo un cambio terminológico más, es un planteamiento teórico nuevo y que puede suponer mejoras

en la educación. Sin embargo, estas no llegarán hasta que no se cumplan algunos requisitos previos (Tiana, 2011). No es posible poner en marcha esta iniciativa si, en primer lugar, esta se reduce a la regulación oficial, si, en segundo lugar, en ella no se incluye un plan de desarrollo práctico que atienda a los elementos esenciales y a los tiempos necesarios para su adecuado funcionamiento, y si, por último, no se cuenta con un seguimiento de su implantación y desarrollo para evaluarla y proponer cambios para su mejora. La UE ha intentado atender a estas cuestiones (Valle, 2009). A continuación se expone su aportación a la regulación del aprendizaje por competencias mediante la definición de las Competencias Clave, prestando especial atención al caso de la competencia “Iniciativa y Espíritu Emprendedor”.

### **Las Competencias Clave de la Unión Europea y el espíritu emprendedor**

Desde el año 2000, la Estrategia de Lisboa ha perseguido la realización de acciones que supusieran una cooperación más intensa de sus Estados miembros en materia de enseñanza (Consejo Europeo, 2000). De todas esas acciones, destacan algunas como fueron la definición de los objetivos precisos (Consejo Europeo, 2001), el propio proceso de Bolonia (Conferencia Europea de Ministros de Educación, 1999) o el Programa de Aprendizaje Permanente (2007-2013) (Parlamento Europeo y Consejo, 2006). El conjunto de estas acciones permiten afirmar una intensificación de su agenda educativa y que la UE desarrolla una política educativa supranacional, puesto que define estructuras de cooperación que se elevan sobre los Estados que la conforman (“supra”) y propone acciones educativas concretas que deben integrarse en los sistemas educativos correspondientes.

En este contexto de armonización continua- da e intensiva, aparecen las Competencias Clave derivadas de la Estrategia de Educación

y Formación 2010 y de los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos planteados en 2001 (Consejo Europeo, 2001). Uno de los temas concretos en que el Programa de Trabajo debía centrarse era el de las Competencias Clave. Ese trabajo tenía uno de sus hitos más destacados en la definición de un marco europeo de referencia para las Competencias Clave del aprendizaje permanente (Comisión Europea, 2004), que se concretó de forma ejecutiva en la Recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente (Parlamento Europeo y Consejo, 2006). Más recientemente, y con el objetivo de ayudar a los centros y profesores en la tarea de implementar la innovación educativa que supone trabajar por competencias, la UE ha publicado un manual práctico acerca de la cuestión (Comunidad Europea, 2007).

La definición más explícita que hace la UE a este respecto es la publicada en el primero de los documentos del grupo de trabajo B del Programa Educación y Formación 2010:

“Las Competencias Clave representan un paquete multifuncional y transferible de conocimientos, destrezas y actitudes que todos los individuos necesitan para su realización y desarrollo personal, inclusión y empleo. Éstas deberían haber sido desarrolladas para el final de la enseñanza o formación obligatoria, y deberían actuar como la base para un posterior aprendizaje como parte de un aprendizaje a lo largo de la vida” (Comisión Europea, 2004: 6).

Lo específico de las Competencias Clave, en relación con el aprendizaje general por competencias, es que son las que deben haber adquirido todos los jóvenes de la UE al término de su escolarización obligatoria. Entre las ocho que se definen finalmente, una de ellas será la de “Iniciativa y Espíritu Emprendedor”. Todas ellas se consideran igualmente importantes, ya que cada una de ellas contribuye en la vida en

una sociedad del conocimiento. Adquiridas en su conjunto, representan el entramado fundamental en la formación de cualquier ciudadano para que pueda seguir aprendiendo a lo largo de su vida en la sociedad del conocimiento contemporánea. Serían, pues, las llaves que permiten abrir nuevos caminos para vivir plenamente en el siglo XXI (Halász y Michel, 2011).

Otro aspecto importante es que estas competencias se definen en términos de contenidos, destrezas y actitudes (Valle, 2009). Así, siguiendo este modelo, puede proponerse la siguiente definición para la competencia de la Iniciativa y el Espíritu Emprendedor y que resumimos en la tabla I.

Tras enmarcar, como acabamos de hacer, la competencia emprendedora dentro del enfoque del aprendizaje basado en competencias y del marco europeo de las Competencias Clave, en los siguientes dos apartados nos ocuparemos de, por un lado, señalar el sentido pedagógico de plantear acciones educativas que fomenten el espíritu emprendedor y, por el otro, indicar la forma concreta en que la competencia emprendedora se ha articulado dentro del sistema educativo formal a nivel nacional y europeo.

## **El sentido pedagógico de la competencia emprendedora**

Hay dos razones inmediatas por las que parece razonable que el marco de referencia europeo no haya tardado en adoptar la iniciativa emprendedora como una competencia. Por un lado, la región se enfrenta a varios cambios y desafíos que solo podrán ser superados si se cuenta con una población cualificada y formada, con la capacidad de innovar y poner en marcha nuevos proyectos e ideas<sup>2</sup>. Por otro lado, se insiste en que necesitamos una economía más dinámica orientada a la innovación y la creación de empleo, sin olvidar que este debe estar basado en el conocimiento. Algo que se presenta como

**TABLA I. Propuesta de definición de la Competencia Clave “Iniciativa y Espíritu Emprendedor” y sus dimensiones**

**“Iniciativa y Espíritu Emprendedor”**

Introducción de cambios prósperos en la evolución de cada uno. Adaptación positiva y enriquecedora a los cambios y a las oportunidades que se presentan en el entorno. Tomar responsabilidad de las acciones propias positivas o negativas. Desarrollo y evaluación de estrategias para alcanzar el éxito

Dimensión cognitiva	Dimensión instrumental	Dimensión actitudinal
<ul style="list-style-type: none"> <li>Oportunidades disponibles para la mejora personal</li> <li>Posibilidades de autoempleo</li> <li>Compresión del contexto económico-laboral</li> <li>Superación de oportunidades y retos.</li> <li>Comercio legal y justo.</li> <li>Proyección social del trabajo</li> <li>Autoeficacia general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de proyectos</li> <li>Gestión de proyectos</li> <li>Planificación, organización, análisis, liderazgo, comunicación, gestión, ejecución, evaluación</li> <li>Trabajo individual y cooperativo en equipos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proactividad, iniciativa, independencia y liderazgo</li> <li>Innovación y creatividad</li> <li>Motivación y determinación para alcanzar los objetivos propios o del grupo</li> <li>Conciencia ética en el contexto institucional.</li> <li>Sostenibilidad e impacto ecológico</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Parlamento Europeo (2006) y Valle (2009).

un requisito que, al parecer, solo estaría satisfecho si se logra contar con más jóvenes decididos a emprender nuevos proyectos.

Como parte de su dimensión económica y política, la educación tiene que hacer frente a estas nuevas demandas, esperándose ahora de los sistemas educativos que jueguen un papel fundamental en la construcción de una “cultura empresarial” (Freytag y Thurik, 2010) o un “ecosistema” favorable al emprendimiento (Brush, 2014). No obstante, junto con la dimensión económica y la política, es necesario también preguntarse por el sentido pedagógico de iniciativas como la de la educación emprendedora. Por sentido pedagógico, queremos significar aquí, qué es lo que aporta (la contribución singular) esta iniciativa educativa para el desarrollo global de la persona que se está educando.

En la determinación de este sentido, la tabla I nos sirve de primera orientación. En ella se ve cómo junto con la denominada “dimensión instrumental”, el marco europeo sitúa en el

mismo nivel otras dos dimensiones complementarias: la cognitiva y la actitudinal. La educación del espíritu emprendedor, solo alcanza su pleno sentido pedagógico cuando se va más allá del conocimiento de los pasos necesarios para poner en marcha una iniciativa empresarial. Esta es una cuestión muy aceptada en la literatura internacional que viene abordando la cuestión de la educación emprendedora (Katz, 2003; Fayolle, 2007; Fayolle y Klandt, 2006; Fayolle, 2014). Identificar de manera exclusiva o prioritaria la educación emprendedora con la formación en los procedimientos (técnicos, administrativos y jurídicos) necesarios para diseñar y desarrollar un proyecto de empresa o autoempleo es, según estos estudios, equivocado y limitador.

Ya en el trabajo de “The promise of entrepreneurship as a field of research” (Shane y Venkataraman, 2000), que ha marcado la pauta a seguir dentro del campo de los estudios sobre emprendimiento, se identificaba como errónea la tendencia a reducir la definición del emprendedor como una persona que pone en marcha

un negocio y tiene éxito, olvidando, por ejemplo, cuestiones cruciales como la capacidad de identificar diferentes oportunidades. Así, los estudios sobre emprendimiento, deberían atender al estudio de “las fuentes de oportunidades; los procesos de descubrimiento, evaluación y explotación de las oportunidades; y el conjunto de individuos que los descubren, los evalúan y los explotan” (ibid., 218). No es difícil encontrar la correspondencia entre estos tres ámbitos de estudio, y las tres áreas de desarrollo de la competencia emprendedora de la tabla I: instrumental (conocimiento de las fuentes de oportunidades), sí, pero también cognitiva (procesos cognitivos implicados en el emprendimiento) y actitudinal (características personales que favorecen el desarrollo de acciones emprendedoras).

Fayolle (2011: 91-92) ha señalado que la educación emprendedora debe estar siempre conectada con las necesidades sociales, siendo el origen de estas necesidades múltiple (gobiernos, universidades, o compañías), y las expectativas sociales y los beneficios esperados igualmente múltiples, abarcando tanto la dimensión individual (desarrollo de la autonomía, el talento y la creatividad) como socioeconómica (transmisión de las mejores técnicas para tener éxito en la puesta en marcha de nuevas iniciativas). El desarrollo de programas de educación emprendedora en contextos escolares debería, según esta caracterización, dar preeminencia a la dimensión individual bajo el paradigma del desarrollo de competencias y no tanto al enfoque socioeconómico centrado en el proceso de análisis y desarrollo de oportunidades de negocio (García-Rincón y García, 2014; Díez, 2014; Bae, Qian, Miao y Fiet, 2014; Garagorri, 2009). Y es que el sentido pedagógico de la competencia emprendedora responde, como bien ha señalado Bernal:

“... a valores morales, como la perseverancia, la responsabilidad o el valor de elegir; a valores intelectuales, como la capacidad de planificar, realizar y valorar críticamente

proyectos; y a valores sociales, como la cooperación, el trabajo en equipo o la capacidad de liderazgo” (2014: 387).

De hecho, el concepto de persona educada apunta siempre hacia la idea de un sujeto que es capaz de dirigir su capacidad de actuar sobre y en la realidad. La educación en esta competencia, entendida en un sentido amplio, tendrá que ver por lo tanto con la adquisición de hábitos de conducta y tendencias de comportamiento que favorezcan la capacidad de llevar las ideas a término a través de la iniciativa, la proactividad y la superación de dificultades. La educación de la competencia emprendedora ayudaría a estar “equipados” con una voluntad formada que permite dirigirse por la vida con autonomía y capacidad de tomar iniciativas.

### **Articulación de la competencia emprendedora en la educación obligatoria**

Como ya se ha señalado, la aprobación del Marco Europeo de Competencias Clave (Parlamento Europeo, 2006) supuso que los Estados miembros tuviesen que armonizar sus sistemas educativos en dicha dirección. Un proceso que en el caso particular de la Competencia Clave “Iniciativa y Espíritu Emprendedor” ha seguido vías y concreciones nacionales diversas. A continuación, y tras trazar las líneas básicas el panorama curricular español en el tratamiento de esta competencia, presentamos una comparación internacional a nivel europeo.

#### **Panorama nacional: de la “iniciativa personal” al “espíritu emprendedor”**

Desde el punto de vista normativo en España contemplamos el emprendimiento por primera vez en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)3. En ella queda establecido como uno de los fines del sistema educativo español: “El desarrollo de la capacidad de los

alumnos para regular su propio aprendizaje, confiar en sus aptitudes y conocimientos, así como para desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor” (art. 2.1 LOE 2/2006).

Tanto para Educación Primaria como para Educación Secundaria Obligatoria, se destacaba como objetivos de etapa que el alumnado debía alcanzar hábitos de trabajo en equipo, así como actitudes de confianza en sí mismo, sentido crítico, iniciativa personal, y desarrollo el espíritu emprendedor. Desde los decretos que desarrollaron los contenidos mínimos de la LOE (2/2006), sin embargo, la alusión directa al desarrollo del espíritu emprendedor desaparece y pasa a hablarse de la competencia básica<sup>4</sup> en “autonomía e iniciativa personal”. Para ambas etapas, se define como

“La capacidad de elegir con criterio propio, de imaginar proyectos y de llevar adelante las acciones necesarias para desarrollar las opciones y planes personales —en el marco de proyectos individuales o colectivos— responsabilizándose de ellos, tanto en el ámbito personal como social y laboral” (anexo I RD 1513/2006; anexo I RD 1631/2006).

La aprobación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE 8/2013) se presenta como un refuerzo al desarrollo de la competencia emprendedora<sup>5</sup>. Tanto es así que la necesidad de dicho refuerzo se presenta como una de las principales razones que ha llevado a desarrollar la nueva Ley (preámbulo I LOMCE 8/2013), siendo uno de sus objetivos “mejorar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes” (preámbulo VI LOMCE 8/2013).

Además, el Real Decreto que desarrolla los contenidos de Educación Primaria, recupera la literalidad del marco europeo para la educación emprendedora, donde la competencia pasa de ser “autonomía e iniciativa personal” a “sentido

de iniciativa y espíritu emprendedor” (art. 2.2 RD 126/2014). Tratada como parte de los elementos transversales para los currículos de esta etapa, la Ley establece que se incorporen “elementos curriculares orientados al desarrollo y afianzamiento del espíritu emprendedor” (art. 10.4 RD 126/2014). Se hace especial hincapié en que estos contenidos se trabajen desde el área de ciencias sociales, y determina que se aborden “la vida económica de los ciudadanos, la capacidad emprendedora de los miembros de la sociedad y el estudio de la empresa, que comprenderá la función dinamizadora de la actividad empresarial en la sociedad” (anexo RD 126/2014). En lo que respecta a la etapa de Educación Secundaria (aunque los contenidos mínimos no están aún desarrollados), ya en el decreto de 2011 que modificaba los contenidos mínimos establecidos por la LOE (2/2006) para dicha etapa, se incluía como materia optativa para el cuarto curso “Orientación Profesional e Iniciativa Emprendedora” (art. 1.1 RD 1146/2011). En el mismo texto de la LOMCE se prevé ampliar la oferta de materias que abordan de manera específica la competencia emprendedora, incluyendo la asignatura de “Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial” entre las optativas específicas que pueden ofertar los centros entre los cursos primero a tercero (art. 15 LOMCE 8/2013).

El cambio operado en el tratamiento curricular del espíritu emprendedor entre la LOE (2/2006) y la LOMCE (8/2013) es evidente. Un cambio caracterizado por la mayor preeminencia que esta última le da entre los objetivos del sistema educativo, así como por una suerte de “recentralización” competencial vinculando explícitamente el desarrollo de la competencia “sentido de iniciativa y espíritu emprendedor” a un área específica en primaria y a materias concretas en secundaria. Aunque no podemos extendernos más en esta cuestión, llama la atención que esta dimensión haya pasado tan desapercibida en algunos análisis de la LOMCE (8/2013) recientemente publicados (Mozos, 2014). A pesar de que se trata de un cambio que, por un lado,

viene a reconocer la singularidad de la educación emprendedora y la reorienta armonizándola con las directrices europeas, por otro lado, pierde algunos elementos de interés pedagógico (especialmente los que vincularíamos con la dimensión actitudinal del espíritu emprendedor) incluidos en la concreción curricular inicialmente planteada en el desarrollo normativo de la LOE (2/2006).

#### Panorama europeo: armonías y disonancias en la incorporación de la competencia emprendedora

Visto el panorama nacional, ¿cómo se ha integrado la competencia emprendedora en el resto de los sistemas educativos europeos? ¿Qué valoración podemos hacer del desarrollo de esta competencia en nuestro país con respecto a la situación del resto de países de nuestro entorno?

El trabajo de Eurydice (2012) sobre la implantación de la educación emprendedora entre los Estados miembros de la UE nos ofrece la información necesaria para entender cómo se ha articulado este proceso. Hemos procedido al análisis aplicando cuatro grandes criterios de comparación que describimos a continuación y cuyos principales resultados presentamos en la tabla 2:

1. Estrategias de planificación adoptadas por los gobiernos (*específica* cuando se diseñan de programas concretos para la educación emprendedora; *integradora* cuando la educación emprendedora forma parte de una estrategia económica más amplia; *aislada* cuando las iniciativas de educación emprendedora no están sustentadas dentro de un programa).
2. Enfoque curricular empleado para integrar la competencia en la educación primaria y secundaria obligatoria (como *transversal* al currículum; como asignatura

*obligatoria* o parte de una que lo es; como asignatura *optativa* o parte de una que lo es; *sin mención explícita* en el desarrollo curricular).

3. Definición de criterios de evaluación para la competencia en la educación primaria (establecidos para *educación primaria y secundaria obligatoria*; establecidos solamente para *educación secundaria*; y *sin determinar*).
4. Orientación al profesorado (provisión o no de *directrices concretas* y de *materiales* a los docentes).

La principal conclusión extraída de este análisis es la relativa variabilidad de maneras que los diferentes Estados miembros han encontrado para incorporar el desarrollo de la competencia emprendedora en sus currículos. Las principales armonías las encontramos en el enfoque curricular: solamente dos países de los considerados (Grecia e Italia) no hacen mención expresa a esta competencia entre los contenidos que definen para la Educación Primaria o Secundaria, y en la mayoría de los casos se establecen criterios de evaluación precisos. También queda clara la tendencia a concentrar su desarrollo durante la Educación Secundaria como parte de asignaturas optativas u obligatorias, mientras que en la Educación Primaria prevalece un enfoque transversal. Además, la mayoría de los países enmarcan la inclusión de esta competencia en el sistema educativo dentro de una estrategia nacional más amplia. Desde la perspectiva comparada, puede afirmarse que España, junto con Francia, Bélgica-Valonia, Polonia y Suecia, se encuentra dentro del grupo de países con una estrategia más definida con respecto a la adopción de la competencia emprendedora como parte de los objetivos y contenidos en sus sistemas educativos. Del análisis desarrollado también queda patente cómo las directrices educativas sobre el desarrollo de esta competencia, establecidas desde las instituciones europeas, han sido adoptadas y adaptadas por sistemas educativos con tradiciones y estructuras diferentes.

**TABLA 2. Incorporación de la Competencia Clave “Iniciativa y Espíritu Emprendedor” en la UE**

Países UE	Criterios de análisis							
	Estrategia de planificación		Enfoque curricular			Definición de criterios de evaluación		_orientación al profesorado
	Primaria	Secundaria	Optativa	Obligatoria	Optativa	Obligatoria	Primaria	Secundaria
Alemania	Aislada	•	•	•	•	•	•	•
Inglaterra	•	•	•	•	•	•	•	•
Irlanda del Norte	•	•	•	•	•	•	•	•
Escocia	•	•	•	•	•	•	•	•
Gales	•	•	•	•	•	•	•	•
Francia	•	•	•	•	•	•	•	•
Italia	•	•	•	•	•	•	•	•
España	•	•	•	•	•	•	•	•
Polonia	•	•	•	•	•	•	•	•
Rumanía	•	•	•	•	•	•	•	•
Países Bajos	•	•	•	•	•	•	•	•
Bélgica	Valonia	•	•	•	•	•	•	•
	Flandes	•	•	•	•	•	•	•
Grecia	•	•	•	•	•	•	•	•
Portugal	•	•	•	•	•	•	•	•
República Checa	•	•	•	•	•	•	•	•
Hungría	•	•	•	•	•	•	•	•
Suecia	•	•	•	•	•	•	•	•

## Conclusiones

Hoy, diversas instancias (nacionales e internacionales) presentan el espíritu emprendedor como una solución viable para enfrentar las elevadas tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes. Por otra parte, se ve a la iniciativa emprendedora como una ayuda para

impulsar la innovación y la competencia en economías que, como la nuestra, se encuentra en problemas. Es dentro de este contexto desde el cual conviene comprender el creciente interés por la educación emprendedora. Es también este contexto el que permite entender algunas “confusiones” existentes sobre su sentido y posibilidades dentro de los currículos

escolares. Y es que suele confundirse ser emprendedor con la vocación de crear empresas, cuando, como hemos tratado de subrayar en este artículo, no es solo este su significado.

La “Iniciativa y el Espíritu Emprendedor” es una Competencia Clave en la estrategia de la UE que, a diferencia de lo que pueda parecer, no se define preferentemente como la capacidad de crear empresas. Ni siquiera lo hace así la literatura sobre *entrepreneurial studies* a la que también nos hemos referido. Ser emprendedor significa tener iniciativa, capacidad de innovación, actitud positiva ante el cambio y, al mismo tiempo, ser responsable de las acciones propias. El alcance pedagógico que esto tiene para el desarrollo de las personas, vayan a o no a terminar iniciando un actividad empresarial por cuenta propia, es difícil de negar. Consideramos que tener en cuenta el significado original de un modelo de aprendizaje basado en competencias como el propuesto desde la UE, tal y como se ha hecho aquí, ayuda a reorientar lo que precisamente quiere decir trabajar la competencia “iniciativa y espíritu de empresa” en las aulas.

Por otro lado, y tras analizar la situación en España y en otros quince Estados miembros de la UE, podemos confirmar el carácter de “tendencia educativa supranacional” de la educación en la competencia emprendedora, dentro de la cual se dan diferencias nacionales e

interpretaciones diversas. Tanto, que el análisis de la transición de la LOE (2/2006) a la LOM-CE (8/2013) en lo que respecta a la competencia emprendedora, pone de manifiesto cómo en pocos años en España hemos pasado de articular dicha competencia en un sentido amplio (quizá, desde cierta perspectiva, demasiado) vinculándola con el desarrollo de la autonomía personal, a hacerlo en un sentido más restringido (también, aquí, desde cierta perspectiva, demasiado), identificándola más directamente con la dimensión instrumental del diseño y desarrollo de proyectos.

La inclusión del espíritu emprendedor como elemento clave en los estándares curriculares nacionales en la UE está provocando nuevas presiones en el conjunto de los sistemas educativos. Y la educación de los futuros docentes no es ajena a las mismas: la necesidad de formación de profesionales de la educación en esta “nueva” competencia se presenta también como una de las competencias profesionales deseables de un futuro profesor (European Commission, 2011 y 2013; Jiménez, Palmero y Jiménez, 2012; Bernal y Cárdenas, 2014). Esperamos que este trabajo, que viene a cubrir la relativa falta de estudios teóricos centrados en el significado y las implicaciones pedagógicas y políticas de la competencia emprendedora, ayude a definir estrategias de formación docente que los ayude a enfrentarse a esta nueva tarea.

---

## Notas

\* Este artículo forma parte de los resultados del proyecto de investigación “Emprendimiento y desarrollo profesional docente. Definición, evaluación y propuestas de mejora” (ref. 2014-UEM-02), IP: Bianca Thoilliez.

<sup>1</sup> Muchas organizaciones internacionales dedicadas a la educación (entre otras, OEI, UNESCO, UNICEF) asumen el principio del aprendizaje por competencias como una aportación positiva a la organización de los sistemas educativos.

<sup>2</sup> Los últimos estudios que comparan la iniciativa emprendedora entre diferentes países sitúan a España con un 5,1% en el año 2009, al mismo nivel o, incluso, por encima de países europeos como Francia o Italia, pero, lejos de otros como Noruega, donde supera el 8%. Y, el conjunto de países europeos considerados, lejos de Estados Unidos, por encima del 10% (Alemany, Álvarez, Planellas y Urbano, 2011: 81).

<sup>3</sup> Quedan sin embargo fuera de este análisis las iniciativas que los diferentes gobiernos autonómicos han puesto en marcha relacionadas con la educación emprendedora. Iniciativas que van en dos direcciones. Por un lado, ampliar la oferta de optativas que atienden a estas competencias de manera más directa: “Emprendeduría” en Cataluña (Decreto 143/2007), “Investigación en ciencias sociales” en Cantabria (Decreto 74/2008), o “Fundamentos de la Dirección y la Administración” (Decreto 69/2007) y “Taller de iniciación a la actividad emprendedora y empresarial” (Decreto 123/2012) en Castilla-La Mancha. Y, por otro lado, el lanzamiento de programas educativos específicos: “EME: Empresa en Mi Escuela” en Andalucía y en Asturias, “Programa ÍCARO” en Andalucía, o “Red Extremeña de Escuelas Emprendedoras” e “Imagina tu Empresa” (también en Extremadura). Sobre el programa EME en Andalucía ver: Bernal y Cárdenas (2014).

<sup>4</sup> Sobre el problema de introducir las competencias en la educación general se recomienda consultar Orden Hoz (2011) y Monarca y Rappoport (2013). Los estudios más recientes en materia de desarrollo curricular de las competencias están abordando la cuestión de su evaluación (Rodríguez, Olmos y Martínez, 2013) y de su potencial para desarrollar valores (Aznar, Ull, Martínez y Piñero, 2014).

<sup>5</sup> Uno de los últimos documentos que elaboró el Ministerio para apoyar al desarrollo curricular de las competencias básicas (Turrado, López y Bernabeu, 2013) presentaba un análisis de la relación existente entre las ocho competencias básicas y las distintas áreas-materias (aportando porcentajes que indican el peso que cada una de las competencias tiene en las diferentes materias). En él se ponía de manifiesto un panorama curricular de cierta dispersión y donde la singularidad de la educación emprendedora queda desdibujada a favor de una concepción más amplia del desarrollo de la autonomía.

## Referencias bibliográficas

- Alemany, L., Álvarez, C., Planellas, M., y Urbano D. (2011). *Libro Blanco de la Iniciativa emprendedora en España*. Barcelona: Fundación Príncipe de Girona & ESADE.
- Aznar, P., Ull, A., Martínez, M. P., y Piñero, A. (2014). Competencias básicas para la sostenibilidad: un análisis desde el diálogo disciplinar. *Bordón*, 66 (2), 13-28.
- Bae, T. J., Qian, S., Miao, C., y Fiet, J. O. (2014). The Relationship Between Entrepreneurship Education and Entrepreneurial Intentions: A Meta-Analytic Review. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 38 (2), 217-254.
- Bernal, A. (2014). Competencia emprendedora e identidad personal. Una investigación exploratoria con estudiantes de Educación Secundaria Obligatoria. *Revista de Educación*, 363, 384-411.
- Bernal, A., y Cárdenas, J. R. (2014). La formación de emprendedores en la escuela y su repercusión en el ámbito personal. Una investigación narrativa centrada en el Programa EME. *Revista Española de Pedagogía*, 257, 125-143.
- Brush, C. G. (2014). Exploring the concept of an entrepreneurship education ecosystem. En S. Hoskinson y D. F. Kuratko (eds.) *Innovative Pathways for University Entrepreneurship in the 21st Century* (pp. 25-39). Emerald Group Publishing.
- Bulmer, S., y Lequesne, C. (2013). *The member states of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Comisión Europea (2004). *Implementation of “Education and Training 2010”. Work Programme. Working Group B: “Key Competences”*. *Key Competences for Lifelong Learning. A European Reference Framework*. (Documento publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea). Recuperado de <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/basic2004.pdf>
- Comunidad Europea (2007). *Key Competences for Lifelong Learning. European Reference Framework*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Conferencia Europea de Ministros de Educación (1999). *The Bologna Declaration: Joint Declaration of the European Ministers of Education*. Bolonia: Conferencia Europea de Ministros de Educación.
- Consejo Europeo (2000). *Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa*. Lisboa: Consejo Europeo.

- Consejo Europeo (2001). *Conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo*. Estocolmo: Consejo Europeo.
- Decreto 143/2007, de 26 de junio por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, nº 4915 de 29 de junio de 2007, pp. 21870-21946.
- Decreto 69/2007, de 29 de mayo, por el que se establece y ordena el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, nº 116 de 1 de junio de 2007, pp. 14819-15942.
- Decreto 123/2012, de 2 de agosto, por el que se modifica el Decreto 69/2007, de 29 de mayo, por el que se establece y ordena el currículo de la educación secundaria obligatoria en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, nº 154 de 7 de agosto de 2012, pp. 26018-26022.
- Decreto 74/2008, de 31 de julio, por el que se establece el Currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Cantabria. *Boletín Oficial de Cantabria*, nº 156 de 12 de agosto de 2008, pp.10943-11068.
- Díez, E. J. (coord.) (2014). Tema del mes: Escuela, SA: ¿Educar para la vida o para el empleo? *Cuadernos de Pedagogía*, 445, 44-81.
- European Commission (2011). *Entrepreneurship Education: Enabling Teachers as a Critical Success Factor. A report on Teacher Education and Training to prepare teachers for the challenge of entrepreneurship education*. Extraido de: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/files/education/teacher\\_education\\_for\\_entrepreneurship\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/files/education/teacher_education_for_entrepreneurship_final_report_en.pdf). Última consulta: 26/05/2014.
- European Commission (2013). *Entrepreneurship Education: A Guide for Educators*. Bruxelles: Entrepreneurship and Social Economy Unit.
- Eurydice (2012). *Entrepreneurship Education at School in Europe. National Strategies, Curricula and Learning Outcomes*. Brussels: EACEA.
- Fayolle, A. (2007). *Handbook of research in Entrepreneurship Education. A General Perspective*, vol. 1 and vol. 2. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fayolle, A. (2011). Entrepreneurship education. En L. P. Dana (ed.), *World Encyclopedia of Entrepreneurship* (pp. 86-100). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fayolle, A. (2014). *Handbook of Research on Entrepreneurship. What we Know and What we Need to Know*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fayolle, A., y Klandt, H. (2006). Issues and newness in the field of entrepreneurship education: new lenses for new practical and academic questions. En A. Fayolle y H. Klandt (eds.) *International Entrepreneurship Education* (pp. 1-17). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Freytag, A., y Thurik, R. (2010). Introducing Entrepreneurship and Culture. En A. Freytag y R. Thurik (eds.). *Entrepreneurship and Culture* (pp. 1-8). New York: Spreinger.
- Garagorri, X. (2009). ¿Espíritu emprendedor o empresarial? *Aula de Innovación Educativa*, 182, 8-12.
- García-Rincón, C., y García, J. (coords.) (2014). Orientación profesional y competencia de emprendimiento. *Padres y maestros*, 355, 5-26.
- Haack, K., y Mathiason, J. (2010). International Organization Studies: A New Frontier for Scholarship. *Journal of international Organizations studies* 1, 5-10
- Halász, G., y Michel, A. (2011). Key Competences in Europe: interpretation, policy formulation and implementation. *European Journal of Education*, 46, 289-306.
- Jiménez, A., Palmero, C., y Jiménez, A. (2012). El impacto de la educación secundaria y superior en la creación de empresas en la Unión Europea. *Revista Española de Pedagogía*, 70 (252), 201-220.

- Jönsson, C. (2010). Theoretical Approaches to International Organization. En Robert A. Denemark, *The International Studies Encyclopedia* (pp. 7028-7045). Blackwell Publishing.
- Katz, J. A. (2003). The chronology and intellectual trajectory of American entrepreneurship education. *Journal of Business Venturing*, 18 (3), 283-300.
- Kumar, I. A., y Parveen, S. (2013). Teacher Education in the Age of Globalization. *Research Journal of Educational Sciences*, 1 (1), 8-12.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, nº 106 de 4 de mayo, pp. 17158 a 17207.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. *Boletín Oficial del Estado*, nº 295 de 10 de diciembre, pp. 97858 a 97921.
- Monarca, H., y Rappoport, S. (2013). Investigación sobre los procesos de cambio educativo: El caso de las competencias básicas en España. *Revista de Educación, extraordinario*, 54-78.
- Mozos, M. de los (2014). La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa: una reforma contestada, pero de corto alcance. *Revista Española de Pedagogía*, 257, 23-38.
- OCDE (2001). *Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo). Background Paper*. Extraído de: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41529556.pdf> Última consulta: 20/04/2014.
- Orden Hoz, A. de la (2011). El problema de las competencias en la educación general. *Bordón*, 63 (1), 63-75.
- Parlamento Europeo (2006). Decisión 1720/2006/CE por la que se establece un programa de acción en el ámbito del Aprendizaje Permanente. *Diario Oficial de la Unión Europea, de 24 de noviembre de 2006, L*, 327, 45-68.
- Parlamento Europeo y Consejo (2006). Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las Competencias Clave para el aprendizaje permanente. *Diario Oficial L* 394 de 30.12.2006.
- Peter, L. J. (2012). Competencies. En J. Parsons y L. Beauchamp (eds.), *From Knowledge to action: Curriculum Development in Alberta* (pp. 77- 104). Alberta: Alberta Government.
- Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de Educación primaria. *Boletín Oficial del Estado*, nº 293 de 8 de diciembre, pp. 43053-43102.
- Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. *Boletín Oficial del Estado*, nº 5 de 7 de enero de 2007, pp. 677-773.
- Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, así como los Reales Decretos 1834/2008, de 8 de noviembre, y 860/2010, de 2 de julio, afectados por estas modificaciones. *Boletín Oficial del Estado*, nº 52 de 1 de marzo, pp. 86736-86765.
- Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria. *Boletín Oficial del Estado*, nº 52 de 1 de marzo, pp. 19349-19420.
- Rodríguez, M. J., Olmos, S., y Martínez, F. (2013). Autoevaluación de competencias informacionales en educación secundaria: propuesta de modelo causal desde una perspectiva de género. *Bordón*, 65 (2), 11-126.
- Rychen D.S., y Salganik L.H. (eds.) (2003). *Key competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*. Göttingen: Hogrefe & Huber Publishers.
- Shane, S., y Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *The Academy of Management Review*, 25 (1), 217-226.

- Tiana, A. (2011). Análisis de las competencias básicas como núcleo curricular en la educación obligatoria española. *Bordón*, 63 (1), 63-75.
- Turrado, A. M., López, E., y Bernabeu, N. (2013). *Reflexión sobre las competencias básicas y su relación con el currículo*. Madrid: CNIIE y MECD.
- Union of International Organizations (2014). *The Yearbook of International Organizations*. Brussels: Union of International Organizations.
- Valle, J. (2009). Política educativa de la Unión Europea: evolución e hitos contemporáneos. En M. J. Martínez-Usarralde (coord.), *Educación internacional* (pp. 197-234). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144.
- Valle, J. M. (2013). Supranational Education: a new field of knowledge to address educational policies in a global world. *Journal of supranational policies of education*, 1, 7-30.

## Abstract

*Entrepreneurial competence as a supranational educational trend in the European Union*

**INTRODUCTION.** International organizations are increasingly important in the process of defining political agendas for education, and competency-based learning is a clear example of these processes of educational globalization. Out of the eight key competences established by the European Union, “initiative and entrepreneurship” is getting a lot of attention. The primary goal of this paper is to analyze and define the precise meaning given to entrepreneurial competence from both a political and an educational perspective. **METHOD.** Given the conceptual approach of this research, the methodology consisted primarily of the analysis of the main European and national educational policies on entrepreneurship education. **RESULTS.** Entrepreneurship education is part of the European framework of key competences, together with a theoretical clarification of the educational meaning of developing this particular competence at schools. As background for this clarification, some relevant contributions within entrepreneurial studies are considered. A comparative analysis on the curricular articulation of entrepreneurship education in a total of fifteen EU countries (Spain included) is also presented. **DISCUSSION.** The paper concludes by discussing some of the challenges and opportunities that incorporating entrepreneurship education within our contemporary educational systems may imply.

**Keywords:** International Education, Educational Politics, Competency Based Education, Entrepreneurship, Curriculum Development.

## Résumé

*La compétence entrepreneuriale comme une tendance éducative supranationale dans L'union Européenne*

**INTRODUCTION.** Les organisations internationales sont de plus en plus importantes dans la définition des agendas politiques en matière d'éducation. L'apprentissage par compétences est un exemple clair de ce processus de mondialisation de l'éducation. Entre l'ensemble des huit compétences clés définies par l'Union Européenne, celle de « l'esprit d'initiative et d'entreprise »

suscite beaucoup d'intérêt ces derniers temps. L'article a comme premier but d'analyser et de définir le sens précis donné à la compétence entrepreneuriale d'après un point de vue au même temps politique et pédagogique. **MÉTHODE.** Compte tenu de l'orientation conceptuelle de cette recherche, la méthodologie suivie a consisté principalement à l'analyse des principales politiques européennes et nationales sur l'éducation de la compétence de l'esprit entrepreneurial. **RESULTATS.** L'article introduit l'esprit entrepreneurial dans le cadre européen des compétences clés, avec une clarification théorique envers le sens pédagogique de développer cette compétence dans les écoles, tout en examinant les principales contributions des *entrepreneurial studies*. Une analyse comparative sur l'articulation des curricula dans un total de quinze pays européens est offerte (dont l'Espagne en est un d'entre eux). **DISCUSSION.** L'article conclut avec une discussion autour de quelques défis et des opportunités que représente l'incorporation de cette compétence aux systèmes éducatifs contemporains.

**Mots clés:** *Éducation internationale, Politiques éducatives, Apprentissage par compétences, Esprit entrepreneurial, Développement curriculaire.*

## **Perfil profesional de los autores**

---

### **Jesús Manso (autor de contacto)**

Profesor adjunto de la Universidad Antonio de Nebrija. Doctor en Educación con Mención Europea por la Universidad Autónoma de Madrid. Premio Extraordinario de Licenciatura, beca de Excelencia de la Comunidad de Madrid y Premio Nacional del Ministerio de Educación. Programa Nacional FPU del Ministerio de Educación. Su actividad investigadora abarca el estudio de políticas educativas, educación comparada e internacional y de profesorado.

Correo electrónico de contacto: jmanso@nebrija.es

Dirección para la correspondencia: calle Pirineos 55. 28040 Madrid.

### **Bianca Thoilliez**

Profesora adjunta de la Universidad Europea de Madrid. Doctora en Educación con Mención Internacional por la Universidad Autónoma de Madrid. Premio Extraordinario de Licenciatura, beca de Excelencia de la Comunidad de Madrid y Premio Nacional del Ministerio de Educación. Programa Nacional FPU del Ministerio de Educación. Su actividad investigadora abarca el estudio de la filosofía de la educación, de políticas educativas y Desarrollo Profesional del profesorado.

Correo electrónico de contacto: bianca.thoilliez@uem.es



# **TOWARDS A EUROPEAN SUPRANATIONAL POLICY OF EDUCATION BASED ON THE EUROPEAN DIMENSION ON EDUCATION**

## ***Hacia una política educativa supranacional europea basada en la Dimensión Europea de la Educación***

**ALFONSO DIESTRO FERNÁNDEZ**

*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

**JAVIER M. VALLE LÓPEZ**

*Universidad Autónoma de Madrid*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67107

Fecha de recepción: 10/06/2014 • Fecha de aceptación: 02/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Alfonso Diestro Fernández. Email: adiestro@edu.uned.es

---

**INTRODUCTION.** The European Union (EU-28) and the Council of Europe (COE-47) are two supranational political organizations that coexist within the region of Europe. Both organizations have developed a unique cooperation policy in the area of education since their beginnings in mid-20<sup>th</sup> century. **METHOD.** More than 60 years later, based on historical-comparative research studies undertaken ad hoc, both organizations maybe considered as leading players in a novel way of the understanding the fundamentals of education policy beyond national borders. The precision of their policies based on the unique historical-political development and the existing analogies between them, make it possible to place them in a comparative perspective, as comparison units, and to be analyzed through the political-educational concept of the European Dimension in Education, developed by both of them as *tertium comparationis*. **RESULTS.** The existence of both policies, the number of relationships, their complementary divergences and their prominent convergences will make it possible to understand it as a single European supranational policy; that is, as a new field of political analysis, the core of which is located within the *European Dimension in Education* as a primary political-educational paradigm. **DISCUSSION.** However, the characteristics and idiosyncrasy inherent to the concept, the analysis of the related documents and their historical sequence enable us to understand the *European Dimension in Education*, based on Roselló's definition, as an educational movement within the European supranational educational policy, which originates at a specific period of time, is developed and becomes established within the framework of their policies and ends up disappearing just after the *European Year of Citizenship through Education* (2005). In conclusion, this article aims to discuss the importance, to reclaim the sense and to clarify the concept of the *European Dimension in Education*, as a substantive component of the European educational policies, capable of regenerating Europeanism, European identity and citizenship from the educational dimension.

**Keywords:** *Supranational Education, European History, Educational Policy, International Education, Comparative Education.*

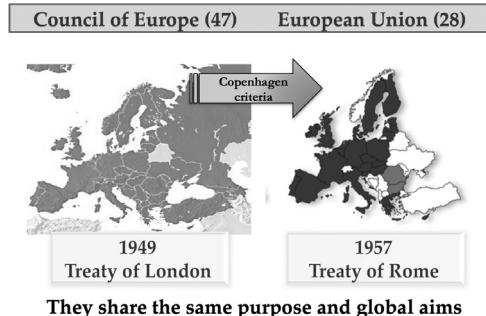
---

## The European geopolitical context. Two supranational institutions interested in matter of education

The European geopolitical space is particularly interesting as a paradigm of what we know as “supranational policy of education”. Probably, it is the geopolitical zone of the world most adequate to this politics paradigm. In the old continent there are two groups of countries whose historical-political relationship is laudable and which show great interest in the educational matter. The relationship between the educational policy of the European Union (EU, 28 States) and of the Council of Europe (COE, 47 States) is varied; in fact, there are so many ways of relationships and communicative vessels that they cannot be understood separately, but in a common theoretical context, towards a supranational policy of education. Education and politics should not be restrictive in that sense, not even in the European context. For a long time, both organizations have shown great interest and they both have worked together as far as education is concerned. It is important to clarify that our perspective is related to this broad approach to Europe, which invites us not to reduce the idea of Europe to one institution or the other, but to understand it as a whole, the former being inconceivable without the latter. Paraphrasing Foucher's words (1995:13), when he was asked how far the geopolitical borders of Europe got, he answered:

“The map of Europe, in the broadest sense of the word, gives us an essential indicator, the one of progressive diffusion of the process of democracy and supremacy of law – separation of powers, elections and freedom of the press, justice independence, respect to human rights and to minorities [...] Europe goes on being a virtual geopolitical entity, a sum of fragments, which have to be organized. But the most important idea is that it lays on a series of values, which have a common project”.

PICTURE 1. The European geopolitical context



Source: based on Diestro (2011: 109 and 180).

Valle (2006) and Pepin (2006) were pioneers on realizing that global work in the EU, since the Treaty of Rome (1957), was an explicit intention of establishing a policy of cooperation in matter of education and training by legislating aspects regarding professional education, equivalence and recognition of degrees... These first steps would be the grounds in the seventies, when the EU gathered the Ministers of Education of the Six, trying to establish a common educational policy for open cooperation among them; they would realize how important the actions of the EU in matter of education from its origins were. As for the COE (Diestro, 2011), it has been long time researching its own educational policy and the relationship between both institutions. Among its conclusions, we must point out that, with the signature of the *European Cultural Convention* (1954) and the first meeting of the European Ministers of Education in 1959, in the COE there was already an attempt to establish a specific policy in matter of education which could be useful as a preparatory context of what the Ministers of Education would be begging in the following years (Diestro, 2010). Consequently, in the supranational context, the ideas about the EU and the ones regarding the COE agree in the historical-political context.

In that way, the COE becomes the basis for the European supranational policy of education in

the *Old Continent*. However, although it is an important political process, it has not been recognized enough so far, hidden underneath by the EU since 1971 (first meeting of the Ministers of Education of the EU) and displaced by the European Union Treaty (1992) where education and training are included as part of the foundation treaties. For us, there is no doubt that the European supranational movement in political sense promotes consequently a European supranational policy of education, with the idea of facing the challenge together and also trying to give a solution to those problems they both were affected by.

### **The Supranational Policy on Education. Findings in the European Geopolitical Context**

In this extended context, this will also happen with the educational politics and policy. Despite the fact that both (politics and policy) can be determined and recognized separately in EU and COE, as Valle (2006 and 2013b) —for EU— and Diestro (2011) —for COE— founded, in this paper we stand that it can be consider as a historical process as a whole, within a process of the European integration which both institutions represent together. In the specific case of the EU (which can also be extended to the COE), Puelles says that there is a need to study its educational policy, reaffirming this supranational view:

“[...] No parece una utopía considerar que una política de la Unión de fomento y apoyo a los estados no pueda sentar las bases para una convergencia voluntaria de los sistemas educativos, al menos una convergencia que permita la existencia de un currículo europeo común, de carácter mínimo o básico, la adopción transversal en los currículos de la dimensión europea de la educación, e incluso, la adopción de un perfil docente europeo [...] Sea como fuere, estudiar este nuevo nivel de decisión (la Unión Europea) debe

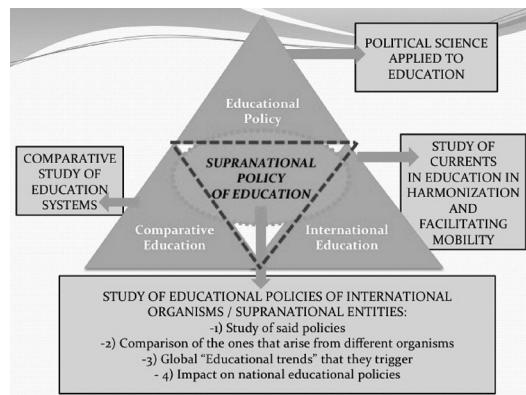
constituir, por razones hoy evidentes, un nuevo campo de conocimiento de la política de la educación” (Puelles, 2008: 57).

Puelles (2008), Martínez Usarralde (2009), Diestro (2011), Ball (2012), Valle (2013a), Keating (2014), among others, believe that it is not longer appropriate to use the nation-state as the unique level for policy analysis, particularly in the European cooperation context. Schriewer (2011: 42-43) considers that both the internationalization and globalization are processes with an enormous transcendence on a social and educational dimension. He reminds that Friedrich (1930), in his international pedagogical treaty, already foresaw a future intellectual direction towards a supranational and universal dimension that would overcome the barriers of comparative national studies. Hence, it is necessary to extend the context of study of the policy of education towards the supranational dimension:

“[...] Increasingly, on a global scale, education policy is being done in new ways, in new spaces by new actors... Policy analysts and researchers need a new toolbox of methods and concepts appropriate to the new post-national methods of policy and forms of policy relations” (Ball, 2012: 8).

As Valle (2013a: 10-14) considers, the Supranational Policy of Education is limited by other near subjects, like Comparative Education, Educational Policy and International Education. So, this Supranational Education would be in charge of analyzing the educational policy of the international institutions and this could be done from four different perspectives: to describe and interpret the specific actions in education and training taking by the institutions of the different international organizations are concerned; to analyze the policy of the different international institutions in a comparative way; to study the global tendencies from these actions; to analyze its impact in the different educational systems.

**PICTURE 2. The Supranational Policy of Education areas, objects, subjects...**



Source: Valle (2013a: 14).

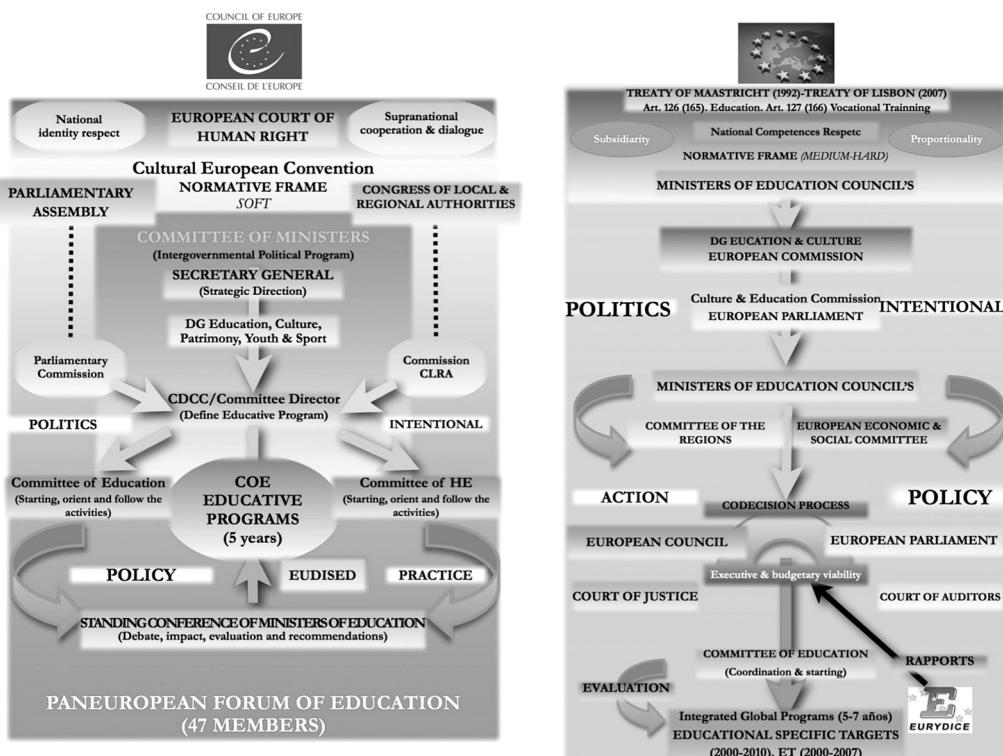
According to this, we defend that the entity of this new field of knowledge of the educational action of the international institutions is so important that it must be tackled from what can be known as Supranational Policy on Education. It is important to clarify that we are referring to a type of *soft policies*, if we compare them to national policies of education (*hard policies, traditional policies* limited to the national dimension). A special example of these possible views of the Supranational Policy of Education, mainly the second, but also the first and third views, can be found in the research by Diestro (2011), which gave rise to a doctoral thesis: *title*. The search for new hints and clarifying answers, as well as the achievement of the objectives in this dissertation, will be approached by applying a historical-comparative research methodology, which is proper for this field of study (Educational Policy, Educational History, Comparative Education and International Education).

This work analyses the historical and political background of the two organizations (COE and EU). It pays special attention to the supranational policies of education of these organizations and focuses on the concept of the *European Dimension on Education* (EDE) as a subject to

study and comparison. Consequently, EDE is converted into the *tertium comparationis* in the comparative research, which will permit us to determine its trends and tendencies in the study context and finally to compare them. In this way, it will be possible to offer a historical vision and perspective of the EDE in the two organizations. He concluded by showing two institutions springing from the same historical context, which share the same principles and values, the same heritage and culture, the same flag, the same hymn (the ninth symphony by Beethoven), and a common device motto: "*in varietate concordia*" (joined in diversity). In the same way, their global aims agree in the essential: to get a closer integration among the European countries (either through solidarity or through their common culture, heritage and wealth).

The EU as a political reality, its normative capability (with the promulgation of treaties, regulations, governing bodies...), the number of actions in matter of education that it has been designed with a convergent character for over fifty years now and, particularly, the incorporation of its perspectives into national educational policies (as in the case of Key Competences<sup>1</sup>, the programs of action such as ERASMUS+, or the *Teaching and Training Strategies 2020*) make the European Union relevant enough to become a likely case of study from the Supranational Education's point of view. As Valle (2013b) proposed, we take the elements that can be studied from the Supranational Education at the time of describing the educational policy of an international institution. Now we will assign, to the case of the EU, a group of those elements in three main concepts: 1) actors; 2) process; and 3) the axiological setting. In the case of the COE, the analyses of elements or criteria of grouping that Diestro used (2011) were similar: 1) the political-historical context of organization, 2) the political process of education, 3) the specific indicators (documentary normative analysis).

**PICTURE 3. Definition of the process of the working-out in the educational policy of the Council of Europe and the European Union**



Source: Diestro (2011: 173 and 246).

To be honest, the appearance of the educational policy in the EU gave place to a period of duality, which later turned into the reorientation of the educational policy of the COE. In fact, despite the notorious role of the COE in the embarking on a Supranational Policy of Education, its recognition so far, as far as politics is concerned, has been very scarce and briefly quoted in researches regarding educational matters (Diestro, 2010).

We can see that the political processes followed by the EU and COE are similar. In both supranational structures, the process goes from the intentional and deliberate position (politics) to the real and practical one (policy). Their procedures and developments are similar in this sense. They both share the same global aim and

purpose. Nevertheless, they use different ways to reach it (for example, regarding education, different strategies and points of view) due to their particular institutional period. But, anyway, there are moments in which their political developments agree in time, and end up with similar orientations and strategies. Now we must emphasize the idea expressed by Diestro (2011) referring to "the communicative vessels" in the undertaking of educational policy in the Community, which shows the Standing European Conference of Ministers of Education as the main channel of information and communication between both organizations. As remarkable divergence between them, we can find out that the EU pays more attention to the development of the educational policy facing the instrumental capacities of the

citizens, using economy and society as a backdrop. However, the COE pays more attention to culture, identity and sharing heritage, acting from the main elements of politics and pedagogy through the proposal of deep improvements. The political normative linking these organizations with their own countries also emphasizes the differences, as they get apart from each other in the fields of the strongest normative settings (EU) opposite to other softer ones (COE). We can mention, for example, the following convergences:

- The European Space of Knowledge.
- Authentication of degrees, certificates and competence.
- School links and exchanges.
- Teacher training and mobility.
- Exchange of information and experiences (EURYDICE, EUDISED, EURYPEDIA).
- Conferences and competitions on the day of Europe at schools (sensitizing).
- Cooperation with central and oriental countries.
- The learning of languages.
- LifeLong Learning and key competence.
- The development of material and resources.

The existence of two similar and, at the same time, complementary educational policies in the COE and the EU could constitute the theoretical body of the European supranational policy of education. Even a stronger convergence between both organizations could become the main base of action, which could allow us to follow a great European project based on education as the mainstay of the European integration (Diestro, 2011: 538-540). Is it possible to consider both policies, such as the corpus of European politics and the European policy of education? We believe it is.

“The sense of political, social and cultural belonging can no longer be exclusively national if a portion of the powers of the nation-state has become communitarian;

the extent of the territory and borders disappear, decisions are transferred to supranational bodies, jurisdictions, residence rights of foreigners, etc. All of them and many others lead us towards a common destiny, living in the diversity of European nations. So can we escape the idea that education should involve, as far as possible, a European dimension?” (Janne, 1973: 26-27).

### **The European Dimension on Education; an enigmatic and peculiar political-pedagogic concept that give sense to this European Supranational Policy on Education**

Until not long ago, the EDE was a usual concept of the supranational policy of education and of the respective national politics of the countries in the current European geopolitical space. Its presence in institutional documents and educational legislations has given rise to a large number of specific publications, particularly in the field of the educational policy of both European organizations. Its daily presence in the European supranational policy sphere has been clear evidence since it appeared in the community context forty years ago becoming an important part of the political-pedagogic heritage of education in Europe. However, after the unsuccessful attempt of the Treaty to establish a *Constitution for Europe* (2004), it has rarely appeared in comparison to previous times. And because of the latest events that have occurred in Europe (economic, political and social crisis) the consequences have been terrible for Europe and its citizens. That is why the democratic deficit and the gap between citizens and institutions grows bigger and bigger; in some countries they are even considering the possibility of giving up the project (Great Britain) or the economic union (the so called GIPSIs; Greece, Ireland, Portugal, Spain and Italy). Maybe a strong bid on EDE during the years of social and economic calm would have avoided the present situation.

We see the EDE as one of the most characteristic and typical concepts, which gives meaning and coherence to the supranational political cooperation undertaken by the European countries in matter of education, in the frame of the project of peaceful reconstruction and European integration, in the mid 20<sup>th</sup> century by the COE and the EU. Those over seventy years of political cooperation between these two organizations have had decisive consequences (more than sixty years of peace and success) as in the national dimension of education in the European countries (including Europeanism, as critical attitude, and the reinforcement of an image of Europe). Throughout the years, the educational systems and the national policy of education have gone through strict individualism to a frame of joint action, in which the European countries have found the appropriate conditions to make decisions together and to reach common aims. It is what Lawn and Grek (2012) have interpreted in their book as *Europeanizing Education*. Education policy in the earliest times of the process of convergence has changed into the supranational political pedagogic cooperation nowadays; this takes us to the building of an European Space of Education, viewed as a special and structural context which gathers the supranational, national, regional and local dimensions

Sometimes, the interpretation of the EDE in the frame of supranational politics has raised parliamentary and governmental debates full of controversy, being even able to block the whole process of cooperation undertaken by the member nations as soon as it began. This situation has led to a lack of agreement and, consequently, a dispersal of the political-pedagogic concept of specific literature. We could say that the EDE represents an enigma of the education policy in the European context. Ryba (1995: 25-26) says that the EDE is a specific concept for Europe with direct consequences on the education policy. In Ryba's words (1991), and quoting Mickel (1987), who had already spoken about how difficult the definition of the EDE was, we can read:

“Much energy has been wasted in the past trying to define the nature of the European Dimension of education suitably. However, what is clear is that the majority of those who are interested in the European Dimension of education have a clear idea of what it means; another group tend to disagree considerably. It is also true that the commentary on the fact that the proposals, related to the European Dimension of education known at that moment, were too incoherent and not solid enough to offer a true sense of a medium-dated perspective, creating a total state of confusion”<sup>2</sup> (Ryba, 1991: 6).

This situation affects to one of the main deficiencies of the concept, as we have been able to verify along this research that there are lots of definitions and interpretations of what experts understand when speaking about the EDE. This happens for different reasons: the first is because the EDE has important consequences in the national education policy; the second is because the construct has an important polysemy and etymological content which requires answers to complex questions such as: What is the European? Which are its boundaries and its influential areas? Which meaning and political implications does the European Dimension have when it is connected to education? Do the European organizations help its integration with politics? And third, because the States have been against it, in order to protect their national competence in education.

This is why a good integration of the EDE in the national education policy involves a deep analysis and a redefinition of the concept together with a bigger political confluence between the EU and the COE, since duplicity affects its theoretical and contextual approach because of the presence of a group of European countries around the influence of both organizations (28 of 47). Consequently, the claim of the EDE as an educational tendency could take this concept back to the place it belongs to, becoming

the cornerstone of the European supranational policy of education for the 21<sup>st</sup> century which allows the creation and consolidation of a qualified, rich, diverse, accessible and equally *European Space of Education*. To promote European identity among European citizenship, mainly, a project that must take root in the educational systems since the earliest ages. On the contrary, the European project is in danger of not further strengthening the economy and Common Market. To get this aim and those aspects which follow, education and European supranational policy of education are necessary so that they take root in citizens:

- Sharing identity and common roots.
- Value of culture and heritage.
- Development of the European citizenship.
- Principles and common values shared by all the European people.

## What is the European Dimension on Education?

This idea makes us wonder: What is Europe? What does it mean? Which place does it take as far as education? Which is the pedagogic task of Europe? How can it be introduced into the Educational Systems? The general aim of the pedagogic action of the European Dimension on Education should make young people become aware of the European identity to be able to assume responsibilities as **citizens** of Europe, and get to know its **culture**, heritage and common values.

Schooling in Europe has the task of making people aware of the approach among the European countries, and the reorganization of their relationship, which has led to a new context (COE: 1991a). The EDE emerges from the confluence of the educational policy of the COE and the EU at the beginning of the seventies and we have clear evidence that makes us think that, although it first emerges from the European

Community (1973), this idea is inspired by some actions started by the COE in the fifties, above all after the signing of the *Cultural European Convention* (1954) and the periodic meetings of the *Standing Conference of European Ministers of Education* (1959). We face an idea which begins and grows in two different political contexts, but which are in the same reality with an institutional architecture, a perceptive frame and a process of the working-out of their own and different policy; both organizations show conditioning factors (extrinsic and intrinsic) for the EDE.

## The documents devoted and the two different tendencies of the European Dimension on Education

Apart from making the political context more precise at the points it raises, we have defined the process of the historical-political development of the EDE through these two organizations from which it emerges. This process is based on the analysis and the interpretation of different documents dedicated to this specific question in the EU and the COE. We have distinguished between those in which are intentional and those in which are practical. Among them, we can only emphasize the real ones, which are expected to be a strategy or tool of action. We are referring to the *EDE Resolution* of the EU (1988) and the *Resolution n.1* of the *Standing Conference of European Ministers of Education*, signed in Vienna (COE, 1991b). The rest are documents referring to intentional aspects of the process of deliberation between the institutions of each organization. As we mentioned in our previous research, the documents published by the COE before 1989 refer to resolutions and recommendations which inspire a specific EDE, although without being mentioned in an explicit way (the encouragement of European conferences at History and Geography schools, the promotion of an European community spirit, the fostering of exchanges among teachers and students, the learning

of languages...). This process of juxtaposition will permit us to value convergences, divergences and complements between both currents.

The analysis of these documents has allowed us to settle two different tendencies of the EDE in the EU and in the COE. But what is really complex is fixing a specific definition, which can be assumed by the whole organization completely. After this analysis we have concluded that the definition of the EDE in the Community arises from the interpretation of what has been said in the *Resolution* (European Union, 1988), in the Maastricht EUT (1992) and in the *Green Paper* (1993). As a summary, the EDE would be a fitting factor of the educational processes of the national educational systems to the new European context defined by the *European Space of Education*, and acting as an added value of the political action of the EU to the general purposes of education.

The tendency of the EU, as for the EDE, focuses on the peripheral elements of the educational

systems and promotes a reform of the instrumental character from the outside in (skills and attitudes). The COE, however, fixes its tendency about the EDE through the resolution n. 1 of the COE (Council of Europe, 1991b). The organization considers that the EDE is a principle where the educational action of the organization lays, and which responds to a new pro-European philosophy, which is trying to obtain a total pedagogic renewal of politics and of the European educational systems. At the same time, it responds to a new system of competence and intellectual approach, which rests over the values and principles shared by all the European citizens. The tendency of the COE promotes an improvement of the main elements from the outside in, with an attitudinal character, based in the knowledge and the skills.

The main conflict between them lays on the EU instrumental character, and the precursor character as driving force of a global renewal of education given by the COE. In conclusion, the orientation of the EDE in the community

**PICTURE 4. Political normative documents devoted to the European Dimension in Education**

<b>European Union (EU)</b>	<b>Council Of Europe (COE)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Rapports of Spinelli (1972), Janne (1973) and Dahrendorf (1974)</li> <li>✓ Action Program in Education (1976)</li> <li>✓ Commission Communication's (1978)</li> <li>✓ European Parliament rapports by P. Power (1978 y 1982)</li> <li>✓ European Council Conclusions (1985)</li> <li>✓ European Parliament Raports and Resolution (1985 y 1987)</li> <li>✓ European Council and Council of European Ministers of Education (1988)</li> <li>✓ Maastricht's Treaty (EUT, 1992)</li> <li>✓ Green Book (1993)</li> <li>✓ SÓCRATES and LEONARDO's Program</li> <li>✓ European Parliament rapport (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Committee of Ministers Resolutions (1952, 1954, 1964, 1965, 1969 and 1976)</li> <li>✓ Committee of Ministers Recommendations (1983)</li> <li>✓ Committee of Ministers Resolutions (1985)</li> <li>✓ Parliamentary Assemble Resolutions (1989)</li> <li>✓ Resolution n. 1 of the <i>Standing Conference of European Ministers of Education</i> (1991)</li> <li>✓ Experts group documents (1991-1996)</li> <li>✓ Secondary Education for Europe Program (1991-1996)</li> <li>✓ Pedagogical Resources Program (1991-1996)</li> <li>✓ Education for citizens Program (1997-2000) (2001-2004)</li> </ul>

Source: own writing based on Diestro (2011).

tendency looks towards education for Europe, whereas in the COE, the EDE represents education to, for and about Europe. In exchange, if we consider this historical-political tendency as only one and we understand it as an educational tendency of the European supranational policy of education (EU + COE), we can emphasize six key factors and specifics periods:

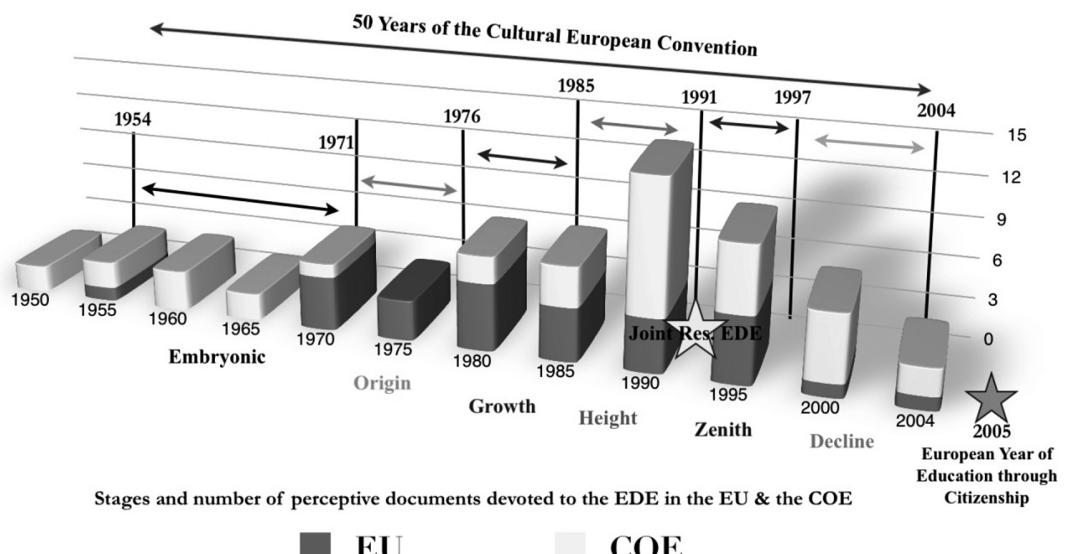
- Inspiration of the idea (COE, 1954-71).
- Genesis of the concept (EU, 1971-76).
- Blockade and reorientation (EU, 1976-85).
- Maximum height (EU-COE, 1986-91).
- Zenith (COE-EU, 1991-96).
- Decline-dispersion-reorientation-almost disappearance (COE-EU 1996-2004).
- European Year of Education through Citizenship (2005, EU-COE).

Why do we speak about decline or dispersion? During the 21<sup>st</sup> century, no documents have

been issued except for the European Parliament report in which the integration of EDE in the primary stage appears, while the integration in the second stage has not been reached yet. In fact, the access of all citizens to the EDE cannot be guaranteed, because its development in the national frame is minimal. In this same thought, Ruiz-Corbella (2002: 340-341) argues that, despite the importance given to DEE in the analyzed institutional documents, a change is gradually perceived, orienting itself with increasing strength to the inclusion of education for European citizens. We can also see how other authors such as McCann & Finn (2006) consider that the European dimension of education for European citizens can be identified, or Puig, Domene & Lozano (2010), who also view the dimension as a construct that enrich European political referents of both organizations (EU and COE).

As we have seen, EDE could be understood as a *tendency* (like European philosophy to renew

PICTURE 5. The European Dimension in Education historical-political route



Source: own writing based on Diestro (2011).

the education in Europe) of the European supranational policy of education (based on homogeneous educational events) whose importance through time and space, grows up, settles, falls and disappears. At last, we consider that we can name EDE, if we are using the terms of Roselló's theory as an *educational trend*.

"Education trends may be defined as a group of homogeneous educational phenomena whose relevance increases, settles, decreases and eventually vanishes throughout a certain time and space" (Roselló, 1978: 20).

### Areas, aims and key subjects

We consider that the EDE can never be a new subject or educational content, a passing political fashion or an attempt for establishing an excessive *Euro-nationalism/Euro-centrism*. It cannot confine itself as an unique set of documents or an exclusive concept. When speaking about EDE, we cannot simplify and we have to avoid short-term dogmatism and excessive optimism. The EDE is a key specific concept for Europe with direct consequences for the educational-pedagogic policy. It refers to the essence that soaks the supranational policy of education and arises to renew modern pedagogy in the pro-European philosophy of education and the driving force of the European supranational policy of education. Without it, a real convergence to reach a narrower union among people —which is the main aim of the EU and the COE—, is not possible. Some of these aims are:

- To strengthen the sense of European identity among young people and make them realize the value of citizenship.
- To prepare young people to take part in the economic, social and cultural development of Europe.
- To make them conscious of the advantages, disadvantages and challenge this means.

- To improve their knowledge, to favour the image of Europe, to instil the meaning of cooperation into them.
- To offer opportunities to be able to improve the quality of education.
- To help young people to achieve integration into the society and a better transition to active life.
- To favour the common principles and values, individual freedom and Democracy.

It is very important to emphasize the aspect of equal opportunities, accessibility and the presence of the EDE in the educational European system, because all European students have to take advantage of the European Dimension equally, as far as education is concerned, without taking into account where they are studying or the level they have (equality of EDE). As we can see in the following chart, the EDE can be organised in four different areas of action and in three key subjects, such as a Pro-European competence: knowledge, skills and attitude needed to be a European Citizen. As Santamaría-Sánchez (2012: 137) indicates, the introduction of the European approach of competencies in education, and especially in the educational stages of infant, primary and compulsory secondary, has important pedagogical implications (curricular, methodological and organizational). In the case of EDE the same idea is shown, although it should have further inclusion within a local school context:

- The curriculum and educational programmes (formal).
- The extracurricular activities, exchanged, linked, performance the scholar atmosphere... (Non-formal & informal).
- The initial and progressive training of teachers. Lifelong Learning.
- The way of headship, leadership and management the educational institution.

The first one refers to the curriculum and educational programmes inside the *Lifelong*

Learning paradigm; which is why it affects all the European citizens' stages of education. Production and divulgation of materials and resources, which can help the teacher in the dynamic process of introducing the EDE in the usual method, are also important. But it is also important to refer the initial and progressive training of teachers, because without their understanding and cooperation, the integration of this idea would not be possible. The third is about extra-curricular activities (out-of-school activities), which affect daily school life. In this sense, mobility, exchanges and relationship among teaching institutions are especially important. Finally, the fourth area is about different ways of headship, leadership and management in these institutions regarding the EDE. Some of the challenges, that the governing team of schools should face to adapt the institutions' lives to the EDE, are to favour its coherent integration and to encourage teachers to work in this direction.

In the same way, all the pedagogic programmes which try to introduce and favour the EDE should pay special attention to three key elements to strengthen the image and the understanding of the idea of Europe in the new generations:

1. European identity (Euro-global and opened to the world). The Europe of peoples and regions; of the countries; of the citizens...
2. Culture interaction (interculturalism) and joint in diversity, supported by social cohesion and equality among peoples and regions, unity in the diversity.
3. European citizenship (political and legal status), active democracy, Europeanism, sustainable development...

## Conclusion

The EDE refers to education *for, to, on and about* Europe. It also refers to all the elements in the curriculum and school programmes of

the European Educational Systems. Its action can be developed in all the different scenes of education (formal, non-formal and informal) and in every stage (from Primary School to Higher Education) under the *Lifelong Learning Paradigm*. The EDE represents the European citizens' education (*how to be, how to think and how to feel as Europeans*). It tries to help citizens adopt an active and critical citizenship. At last the EDE is complementary and converging. Consequently, its character is inclusive, cosmopolitan and opened to the world.

For the main conclusions, one reflection and one suggestion can be drawn. On one hand, if everything around the European people inspired a European context (social, political, economic, cultural...), the educational systems of European countries should definitely open themselves, extend their supranational cooperation project and look towards Europe. The European countries should not forget the present political context in education, but they ought to take advantage of the normative corpus available and promote a joint effort between the EU & COE towards a European Supranational Policy of Education, based in the EDE, as a key educational trend, because the European Project requires it now and will continue to need it in the near future.

On the other hand, Europe needs to strengthen its space of cooperation in matters of education and extend it, moving on from its present soft policy to a greater effort in the cooperation of the Supranational Policy of Education, beyond the European Space of Higher Education and towards a European Space of Knowledge and the Education through *Lifelong Learning* (from Elementary to Higher Education).

Finally, despite the fact we find sufficient, solid arguments that support the expressed precepts in relationship to the European supranational policy of education and the European dimension of education, it is recommended that they be taken into account from a critical, broad,

flexible and unorthodox perspective. Otherwise, it would not be possible to understand this process. If educational policy and education are understood as an eminently national question, which has nothing to do with the supranational context that surrounds it, it would not be possible to deny the importance of the European institutions in this process since the mid-twentieth century.

Perhaps the answer to the enigma of DEE and educational policies needs new answers, which cannot (and should not) be raised nor resolved in national key. Not surprisingly, questioning and locating the European construct and all its singularities, along with understanding the unity in diversity heavily depends on the vision

(open or closed) of the reality that surrounds us, the notion of Europe and Europeanism and personal conception of recent historical-political convergence in the Old Continent. While one aspect is clear, our context and object of study as well as the supranational units of comparison (EU and COE) and its current educational and political trends are the result of a singular, unique process in history that has not occurred in other geopolitical zones of the planet. In fact, as Vargas-Llosa (2005) expressed, in his prologue with the European idea of Steiner, with all the evils that trail, Europe is, in today's world, the only great international and democratic project that has been underway and that, with all the deficiencies that can be indicated, it is making progress.

---

## Notas

<sup>1</sup> The impact of the EU proposal of the eight Key Competences for Lifelong Learning into the educational systems of its Member States, for example, has been recently analysed largely (Halász & Michel, 2011).

<sup>2</sup> In this text, Michel pointed the following: *The poverty of the conceptual description of the European Dimension is incredible!* See the bibliography: Ryba (1991: 6).

---

## References

- Ball, S. J. (2012). *Global Educational Policy*. La Laguna: Servicio de Publicaciones.
- Council of Europe (1991a). *Résolution de la KMK de la RFA, sur l'Europe et son lieu dans l'éducation, révisée et ratifiée le 7 décembre 1990*, CDCC-ED (91) 5. Annexe II.
- Council of Europe (1991b). *Résolution n° 1 sur la Dimension Européenne de l'Éducation : nature, contenus et pratique de l'enseignement, de la Conférence Permanente des Ministres Européens de l'éducation. 17<sup>ème</sup> session de Vienne*. Strasbourg. CDCC. MED-17-6.
- Diestro Fernández, A. (2010). El papel de la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación en el establecimiento de una política educativa europea, *Foro de Educación*, (8) 12, 45-68.
- Diestro Fernández, A. (2011). *La Dimensión Europea en la Educación: Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*. Tesis doctoral inédita. UPSA. Salamanca.
- European Union (1988). *Resolution of the Council and the Ministers of Education meeting within the Council of 24 May 1988, on the European Dimension in Education*, Official Journal of the European Communities. C177, 6 July 1988.
- European Union (1993). *Green paper of the European Dimension on Education*. Brussels: European Commission. COM (93) 457 final. 29 September 1993.
- Foucher, M. (1995). *Las nuevas caras de Europa*. Consejo de Europa: Estrasburgo.
- Halász, G. & Michel, A. (2011). Key competencies in Europe: interpretation, policy formulation and implementation. *European Journal of Education*, 46 (3), 289-306.

- Janne, H. (1973). *Pour une politique communautaire de l'éducation*. Bulletin de la Communauté Européenne. 10/73.
- Keating, A. (2014). *Education for citizenship in Europe*. London: Palgrave-Macmillan.
- Lawn, M., & Grek, S. (2012). *Europeanizing Education: governing a new policy space*. Oxford: Symposium books.
- McCann, G. & Finn, P. (2006). Identifying the European dimension in citizenship education, *Policy & Practice: A Development Education Review*, 3, 52-63.
- Martínez Usarralde, M<sup>a</sup>. J. (coord.) (2009). *Educación Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pépin, L. (2006). *The history of European cooperation in education and training*. Luxembourg: European Commission.
- Puelles, M. de (2008). *Elementos de Política de la Educación*. 2<sup>a</sup> edición. Madrid: UNED.
- Puig, M., Domene, S., y Morales, J. (2011). Educación para la ciudadanía: referentes europeos. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 22 (2), 85-110.
- Roselló, P. (1978). *La teoría de las corrientes educativas*. Barcelona: Promoción cultural.
- Ruiz-Corbella, M. (2002). El papel de la dimensión europea de la educación en la consolidación de la ciudadanía europea. En AA.VV. *Educación, ética y ciudadanía* (329-346). Madrid: UNED.
- Ryba, R. (1991). *Atlas de la Dimension Européenne. Réunion préliminaire*. Bruxelles, 23-25 octobre 1991. Document du travail. Strasbourg. CDCC. DECS/SE/Sec (91)3.
- Ryba, R. (1995). Unity in diversity: the enigma of the European dimension in education, *Oxford Review of Education*, 21 (1), 25-36.
- Sánchez-Santamaría, J. (2012). Del concepto a las estructuras: implicaciones organizativas del enfoque de competencias en educación, *Bordón. Revista de Pedagogía*, 64 (1), 127-140. doi:10.13042/bordon.64121982
- Schriewer, J. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y la investigación comparada. En M. Caruso y H-E. Tenorth, *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (41-106). Buenos Aires: Garnica.
- Valle, J. M. (2006). *La Unión Europea y su política educativa*. Madrid: CIDE.
- Valle, J. M. (2013a). Supranational Education: a New Field of Knowledge to address educational policies in a global world. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 7-30.
- Valle, J. M. (2013b). La Unión Europea como caso de estudio para la Educación Supranacional. En *Conversaciones con un maestro* (756-790). Madrid: UNED.
- Vargas-Llosa, M. (2005). Prólogo. Una idea de Europa. En G. Steiner, *La Idea de Europa* (11-18). Madrid: Siruela.

## Resumen

---

*Hacia una política educativa supranacional europea basada en la Dimensión Europea de la Educación*

**INTRODUCCIÓN.** En la región europea coexisten dos organizaciones políticas supranacionales, la Unión Europea (UE, 28) y el Consejo de Europa (COE, 47), que han desarrollado una peculiar política de cooperación en materia de educación desde sus orígenes, a mediados del siglo XX.

**MÉTODO.** Más de 60 años después, a la luz de varias investigaciones histórico-comparadas realizadas *ad hoc*, ambas pueden considerarse como actores principales de una novedosa forma de entender los fundamentos de la política educativa, más allá de las fronteras nacionales. La concreción de sus políticas, a la luz de sus desarrollos histórico-políticos particulares, y de las analogías existentes entre ellas, permiten situarlas en una perspectiva comparada, caracterizarlas como

unidades de comparación y analizarlas mediante el concepto político-pedagógico de *Dimensión Europea de la Educación*, desarrollado por ambas, como *tertium comparationis*. **RESULTADOS.** La existencia de ambas políticas, los numerosos cauces de relación, sus divergencias complementarias y sus notables convergencias permitirían entenderla como una sola política educativa supranacional europea, es decir, como un novedoso ámbito político de análisis, cuyo elemento nuclear se sitúa en la *Dimensión Europea de la Educación*, como principal paradigma político-pedagógico. **DISCUSIÓN.** Sin embargo, las características e idiosincrasia propias del concepto, el análisis de los documentos dedicados y la secuencia histórica de los mismos, nos permite entender a la *Dimensión Europea de la Educación*, según la definición de Roselló, como una corriente educativa propia de la política educativa supranacional europea, que se origina en un periodo concreto, se desarrolla y consolida en el marco de sus políticas, y acaba por desaparecer, justo después del *Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación* (2005). En conclusión, se pretende discutir sobre la importancia, reivindicar el sentido y clarificar el concepto de *Dimensión Europea de la Educación*, como elemento sustantivo de las políticas educativas europeas, capaz de regenerar el europeísmo, la identidad y la ciudadanía europea, desde la dimensión educativa.

**Palabras clave:** *Educación Supranacional, Historia de Europa, Política Educativa, Educación Internacional, Educación Comparada.*

## Résumé

---

Vers une politique éducative supranationale européenne fondée sur la Dimension Européenne de l'Education

**INTRODUCTION.** L'Union Européenne (UE 28) et le Conseil de l'Europe (COE, 47) sont deux organisations politiques supranationales qui coexistent dans la région européenne. Ces deux organisations ont développé une politique de coopération particulière dans le domaine de l'éducation, depuis ses origines au milieu du 20<sup>e</sup> siècle. **MÉTHODE.** Plus de 60 ans après, à la lumière des diverses recherches historiques et comparées développées *ad hoc*, tous les deux peuvent-être considérées comme des actrices principales d'une nouvelle façon de comprendre les fondements de la politique de l'éducation au-delà des frontières nationales. La concrétisation de leurs politiques à la lumière de ses développements historique-politiques particuliers, et des analogies existant entre elles, nous permettent de les placer dans une perspective comparée, les caractériser comme des unités de comparaison et les analyser à travers du concept politique-pédagogique de la dimension européenne dans l'éducation, développé par les deux, comme le *tertium comparationis*. **RÉSULTATS.** L'existence de ces deux politiques, les nombreuses relations entre elles, leurs divergences complémentaires et leurs convergences remarquables, permettraient de les comprendre comme une seule politique de l'éducation supranationale européenne, c'est à dire, comme un nouveau domaine politique d'analyse, dont l'élément nucléaire se situe dans la dimension européenne de l'éducation, comme un paradigme principal de type politique et pédagogique. **DISCUSSION.** Cependant, les caractéristiques et les particularités propres du concept, l'analyse des documents consacrés et leur séquence historique, nous permettent de comprendre la dimension européenne dans l'éducation, selon la *théorie des courants éducatifs* de Roselló, comme un courant éducatif propre de la politique supranational européenne de l'éducation, lequel provient d'un certaine période, se développe et se consolide au sein de ses propres politiques et qui disparaît finalement, juste après de l'*Année européenne de la citoyenneté par l'éducation*

(2005). En conclusion, on essaie de discuter sur l'importance, de revendiquer le sens et de classifier le concept de 'dimension européenne de l'éducation', comme un élément substantif des politiques éducatives européennes, capable de régénérer l'euroéisme, l'identité et la citoyenneté européenne, d'après une dimension éducative.

**Mots clés:** *Éducation supranationale, Histoire de l'Europe, Politique éducative; Éducation internationale, Éducation comparée.*

## Perfil profesional de los autores

---

### Alfonso Diestro Fernández (autor de contacto)

PhD in Education (Salamanca, 2011), with European Mention. Winner of the Extraordinary PhD Award UPSA for Doctoral Thesis, devoted to *The European Dimension on Education: comparing analysing of its development in a supranational view*. He is Professor (since 2009) at Faculty of Education, UNED (Madrid, Spain); Co-editor of the Scientific Journal "Foro de Educación"; and Member of the research group for Supranational Policies on Education (GIPES, UAM), and also member of Group of Higher Education, On-site and Distance Education (ESPYD, UNED).

Correo electrónico de contacto: adiestro@edu.uned.es

Dirección para la correspondencia: Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social. Facultad de Educación. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Despacho 281. Calle Juan del Rosal, nº 14, CP. 28040 Madrid (España, EU).

<http://orcid.org/0000-0002-9215-0203>

### Javier Manuel Valle López

PhD in Education (UNED). He received the Extraordinary PhD Award and the I National Award for Doctoral Thesis in Comparative Education "Pedro Roselló". He is a Professor in the area of Theory and History of Education at the Teacher Education College of the Autonomous University of Madrid. Currently he leads the "Supranational Policies of Education" researching group in the Autonomous University of Madrid and he is the Director of its scientific journal, The "Journal of Supranational Policies of Education".

# MOVILIDAD DE ESTUDIANTES: MICROANÁLISIS DEL PROGRAMA ERASMUS (2009-2014). ESTUDIO DE CASO\*

*Students mobility: microanalysis of the Erasmus programme (2009-2014). A case study*

JOAN MARIA SENENT SÁNCHEZ

*Universidad de Valencia*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67108

Fecha de recepción: 30/05/2014 • Fecha de aceptación: 02/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Joan Maria Senent Sánchez. Email: [senent@uv.es](mailto:senent@uv.es)

**INTRODUCCIÓN.** El programa Erasmus, que recién cumplió 25 años y se ha constituido como el programa preferente de movilidad de estudiantes en la Unión Europea, pasa una época de cambios y de recortes en algunos países, cuyas consecuencias apenas han sido analizadas. **MÉTODO.** Partiendo de este contexto se han revisado las reflexiones aparecidas en la literatura científica sobre la movilidad de estudiantes y se ha realizado un estudio de caso de las seis últimas promociones de los estudiantes Erasmus Out del área de Educación, en la Universidad de Valencia con variables como la evolución cuantitativa, su nivel de feminización, su distribución por titulaciones y destinos, así como con sus notas medias, comparándolas al mismo tiempo con sus valores a nivel español y europeo, así como con el análisis realizado por el autor en el contexto de una investigación sobre la movilidad hace diez años. **RESULTADOS.** Se constatan varias coincidencias en las reflexiones sobre la movilidad, especialmente en temas de equidad, interculturalidad y madurez personal. Respecto al estudio de caso, sin pretender generalizar los resultados del microanálisis de un caso, el artículo señala que la línea cuantitativa de crecimiento parece haberse cortado a partir de 2011, así como parece haber un cambio significativo de destinos y algunos pequeños cambios en la relación con los expediente académicos de los estudiantes, mientras no se advierte cambio significativo respecto al tema de la feminización. **DISCUSIÓN.** El análisis de los resultados sugiere una relación entre las intervenciones ministeriales, recortes de ayudas, requisitos lingüísticos obligatorios y crisis económica con los cambios de tendencia cuantitativa, así como con los destinos ahora dominantes. Al tiempo el trabajo plantea líneas de investigación que permitirían profundizar el análisis, tales como: movilidad y excelencia académica, movilidad y equidad, movilidad y áreas científicas, movilidad y educación intercultural, movilidad y apoyo económico, tutorización de las experiencias de movilidad, y plantea finalmente algunos nuevos retos que llegan con el programa Erasmus +.

**Palabras clave:** Movilidad de estudiantes, Educación superior, Universidad, Educación Comparada, Educación Internacional, Intercambios Educativos internacionales.

## Introducción

Durante los últimos años, el programa Erasmus que cumplió el curso anterior 25 años se ha convertido sin duda en el principal instrumento para facilitar la movilidad en la educación superior europea y poder alcanza el objetivo 20/20 (que el 20% de estudiantes haya realizado al menos una experiencia de movilidad en otro país durante sus estudios superiores en el 2020), incluido entre los enunciados por el presidente Barroso en el contexto de la Estrategia Europea para el 2020 (Barroso, 2012) (<http://ec.europa.eu/europe2020>).

Possiblemente, el éxito de Erasmus radica en unos pocos puntos básicos:

1. El concepto amplio y flexible del término “universidad”, entendida como “todos los tipos de centros de enseñanza y formación postsecundaria que ofrezcan cualificaciones o títulos de dicho nivel, cualquiera que sea su denominación respectiva en los Estados miembros” (Artículo 1.2 de la Decisión).
2. Una gestión basada en la confianza en las instituciones y en los docentes-coordinadores de los programas de movilidad que aligeraba mucho la pesada carga administrativa de los programas comunitarios.
3. El compromiso de la equivalencia académica de lo realizado por el estudiante. Siendo un aspecto clave, ha sido también el que más ha costado implementar, de manera que veinticinco años después, aún encontramos dificultades y obstáculos para establecer esa equivalencia.
4. Un programa basado en la relación interpersonal de los estudiantes y los profesores universitarios. En la necesidad de vivir en común en las aulas y a menudo fuera de ellas, con otros estudiantes y en otros contextos.
5. La iniciativa de dar bastante autonomía a las universidades en la gestión, organización y desarrollo del programa, especialmente a partir de su integración en el programa

Sócrates y posteriormente en los últimos meses, en el programa Erasmus +.

6. Contar con un apoyo vocacional de muchos coordinadores en las universidades lo que ha supuesto posteriormente dificultades cuando el número de participantes en los programas y en consecuencia el trabajo se ha ido agrandando con muy escasa compensación (Senent, 2007).

En el plano de la movilidad en la educación superior, la estrategia 20/20 viene de la mano del nuevo programa “Erasmus+” (OAPEE, 2014) (<http://www.oapee.es/oapee/>) que surge de las tres estrategias desarrolladas en la actualidad por la Unión Europea:

- La estrategia “Europa 2020”, que definímos en el párrafo anterior y sucede a la aprobada en 2006 por el Parlamento Europeo, “Programa de Aprendizaje Permanente” (*Life Long Learning*) publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea como “Posición común nº 15/2006 sobre un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente” (Comisión Europea, 2006).
- La estrategia “Educación y Formación 2020” cuyo objetivo primordial es seguir apoyando el desarrollo de los sistemas de educación y formación en los Estados miembros. El marco debe abarcar la totalidad de los sistemas de educación y de formación dentro de una perspectiva de aprendizaje permanente, en todos los niveles y contextos (incluidos los aprendizajes no formal e informal) (MECD, 2013).
- Y la estrategia “Rethinking Education” que aboga por un cambio fundamental en la educación, con una mayor focalización en los “resultados de aprendizaje”, es decir, los conocimientos, las capacidades y las competencias que adquieren los estudiantes (Comisión Europea, 2012), y engloba todas las iniciativas de educación, formación, juventud y deporte.

La aparición del nuevo programa ha venido acompañada en el contexto español de diversas acciones por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que han afectado al desarrollo del programa Erasmus, que en consecuencia ha experimentado cambios en sus contenidos y modos de desarrollo, provenientes de la modificaciones introducidas por el nuevo Erasmus +, pero al mismo tiempo también ha recibido cambios en los procedimientos administrativos y en el soporte económico de las ayudas, introducidas por el gobierno español.

Estas perspectivas, tanto a nivel europeo como español, han motivado el desarrollo en los últimos diez años de diversas investigaciones y análisis sobre la movilidad de los estudiantes universitarios, y, sin duda, en la medida en que nos vayamos acercando al 2020 serán bastantes más, pues son muchas las causas y las consecuencias relacionadas con la movilidad de estudiantes y profesores en Europa. Durante los últimos años diversas investigaciones abordan o han abordado esta cuestión desde diferentes perspectivas, en especial, la dirigida por el profesor Ferrán Ferrer (2005) centrada en el análisis de la movilidad como instrumento de la creación del Espacio Europeo de Educación Superior y el proyecto de I+D+I dirigido actualmente por el profesor Valle (2012), que pone el acento en la equidad o la falta de ella en las nuevas características de la movilidad de estudiantes.

Sin duda, una de las investigaciones más relevantes por la cantidad de sus datos y la profundidad de su análisis es la realizada bajo la coordinación del profesor Bonnet desde el Centre International d'Études Pédagogiques de Sèvres (Bonnet, 2012). De los múltiples ángulos de su análisis sobre la movilidad Erasmus en Europa, quiero destacar cuatro, que en algunos casos son también desarrollados por investigaciones a las que hago mención a lo largo del artículo, especialmente porque apuntan las limitaciones de la investigación actual y la necesidad de nuevas líneas de trabajo para aclarar realmente las consecuencias de la movilidad:

- a) *Construcción de la identidad personal:* diversas investigaciones destacan el papel del programa Erasmus en la construcción de la identidad de los jóvenes europeos. Destacan los encuentros, las oportunidades de intercambio y el desarrollo de competencias interculturales, matizando los límites de estos intercambios a nivel de la destrucción de estereotipos y destacando la importancia de la formación en lo intercultural. Manifiesta la necesidad de nuevas investigaciones que vayan más allá del momento de intercambio y su regreso, para poder analizar a largo plazo los aportes de Erasmus en esos dos aspectos, identidad y competencia intercultural.
- b) *Competencia lingüística:* en Europa, tanto los estudiantes como los empleadores y los empresarios están convencidos de que el impacto de Erasmus se queda en las competencias lingüísticas de los participantes. Sin embargo, no hay cifras de esta evaluación de impacto. Los estudios realizados a escala de pequeños grupos de alumnos Erasmus que se desplazan muestran que el impacto de Erasmus se queda en las habilidades lingüísticas de los estudiantes. Si la oferta de cursos de inglés domina ampliamente las experiencias de los estudiantes Erasmus, no parecen ser igual respecto a las oportunidades para aprender las lenguas menos habladas. Los investigadores hacen hincapié en la importancia de la preparación lingüística antes y durante el programa Erasmus, para aumentar el impacto en habilidades de los estudiantes. Con todo, es un tema en el que se dan demasiadas cosas por supuesto pero faltan investigaciones claras al respecto.
- c) *Impacto sobre el territorio:* el impacto del programa Erasmus sobre los territorios no ha sido objeto de estudios respecto al tema de la contribución de la movilidad de los estudiantes en la creación de un espacio europeo integrado. El análisis del impacto de la movilidad en la economía local no ha sido objeto tampoco de estudios cualitativos o cuantitativos rigurosos que puedan

medir realmente el impacto económico del programa Erasmus. Esta es otra línea de investigación que está por desarrollar.

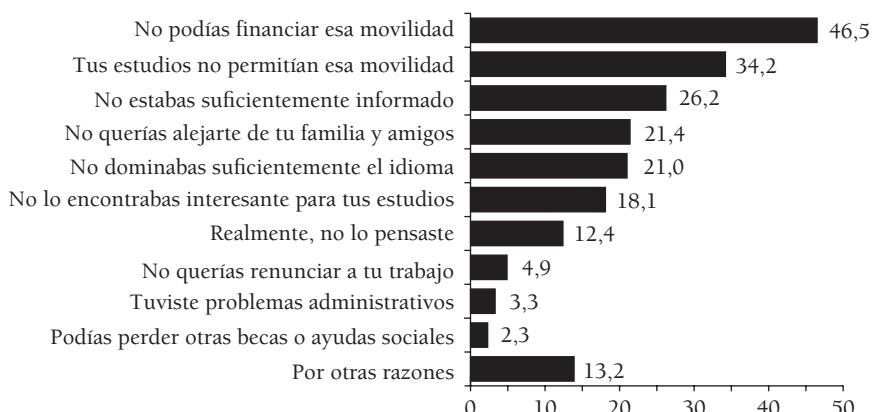
d) *Erasmus, un problema de equidad*: solo una minoría de los estudiantes se benefician del programa: a pesar de las buenas intenciones y los objetivos de la Comisión Europea, menos de un 10% de estudiantes de educación superior se benefician en Europa de un programa de movilidad, y cuando se analizan las razones de esta situación, destacan las causas económicas como aquellas que impiden más habitualmente esa movilidad. Esta afirmación coincide con alguna de las conclusiones preliminares de la investigación del profesor Valle, señalada anteriormente, viene avalada por una encuesta realizada por el OVE (Observatorio Europeo de la Vida Estudiantil) sobre una muestra de estudiantes universitarios franceses a los que se les preguntó por qué no habían realizado un periodo de movilidad durante su carrera y cuyos resultados fueron los que aparecen en el gráfico 1.

Vemos cómo claramente aparecen las razones económicas como las causantes, en casi la mitad de la muestra, de no haber realizado una movilidad, con lo que estaríamos asistiendo a un efecto perverso del programa Erasmus, favorecer a los más favorecidos.

En cuanto a investigaciones españolas, cabe asimismo indicar el estudio de las profesoras Solé y Miràngels de la Universitat de Barcelona (Solé, 2007), especialmente en cuanto a las recomendaciones que realizan y al análisis de prospectiva, puesto que aunque el estudio se limita al ámbito catalán, muchas de las cuestiones son extrapolables al contexto español y al valenciano, además de permitir, siete años después, observar en qué modo se han cumplido sus previsiones. A ese respecto, por lo que concierne a la organización de la movilidad insiste en que “se tendrá que poner énfasis en la calidad de la organización de la movilidad, en los aspectos referentes al reconocimiento de los estudios realizados, en los acuerdos para el aprendizaje, en la preparación lingüística y en los servicios a los estudiantes, entre otros” (Solé, 2006: 135). Visto con la perspectiva de estos años, parece que hemos avanzado en los aspectos organizativos, mientras que ha habido una clara involución en los económicos, especialmente en los referidos a los másteres donde la movilidad está prácticamente en su inicio.

Desde el sector de las titulaciones educativas, encontramos en los últimos años estudios que inciden en una análisis cultural del programa Erasmus más que en el análisis de su evolución.

**GRÁFICO 1. Frenos a la movilidad internacional**



Fuente: Ove – Eurostudent (2011).

Así el profesor Caride (2010) lo analiza recientemente desde la perspectiva cívica e intercultural, resaltando su utilidad en la formación de educadores sociales y pedagogos, especialmente en cuanto afecta a la madurez como persona y a la apertura hacia otras culturas y otras formas de relación social.

Justo desde el otro extremo de Europa, los profesores E. Aktan y B. Sari, de la Facultad de Educación de la Universidad de Canakkale (Turquía), llegan a conclusiones muy similares en su artículo “An inquiry on application process of EU Erasmus programme & students’ views regarding Erasmus programme of student Exchange”, donde el estudio realizado sobre setenta estudiantes de educación que habían recibido una beca Erasmus concluye que su experiencia había favorecido su futuro profesional al tiempo que había sido una contribución positiva para su profesión, les había dado más confianza en sí mismos, y especialmente había ayudado a mantener una perspectiva intercultural y abierta hacia las otras culturas y pueblos, lo que sin duda sería beneficioso para mejorar su horizonte personal y profesional (Aktan, 2010: 240).

Otros artículos ponen el énfasis en la importancia de la movilidad Erasmus para la inserción profesional de los graduados universitarios. En esa línea, Sobrado, Couce y Vázquez, de la Universidad de Santiago de Compostela, estudian la importancia del programa Erasmus sobre el acceso al mundo del trabajo sin llegar a conclusiones muy directas a nivel de causa-efecto, más allá del valor del dominio lingüístico de otros idiomas y de la propia experiencia de movilidad como matriz de una futura experiencia de movilidad profesional (Sobrado, 2010).

Algunas acciones del programa Erasmus más minoritarias han tenido menos eco en la literatura científica de estos últimos años, pero no por ello son menos interesantes. Me refiero especialmente a los programas Intensivos Erasmus, en los que la movilidad de los estudiantes

va asociada a un periodo corto pero intensivo de trabajo y a una temática muy especializada. Como indican Vieira y Martins en su artículo “Erasmus Intensive Programme Interhealth – Denmark. A story of experiences and feelings”, la especialidad temática unida a una intensa experiencia de vida compartida aunque solo sea por un periodo de dos-tres semanas, marcan la vida de los jóvenes que participan en un programa intensivo y en muchos casos les abren nuevas vías profesionales hacia perspectivas muy especializadas de sus estudios, normalmente no desarrolladas en su titulación universitaria (Vieira, 2008: 30).

En esa misma línea de los programas intensivos, la profesora Sabbatella analiza las experiencias de programas intensivos en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Cádiz, recalando su valor complementario y especializado respecto a la formación recibida, así como sus potencialidades como experiencia humana e intercultural entre un grupo de jóvenes europeos de diferentes universidades y culturas (Sabbatella, 2009: 162).

En el análisis de las experiencias Erasmus, no podemos dejar de hacer referencia a los artículos publicados por los propios estudiantes en revistas científicas y repositorios. A modo de ejemplos, indico algunos de los últimos años. Carmen Pellegrino, estudiante Erasmus italiana en la Universidad de Huelva, analiza el valor de la experiencia en su artículo “Erasmus, un viaje que te cambia” (Pellegrino, 2012), remarcando la importancia de su estancia en la superación de sus miedos y la madurez que le había proporcionado tener que resolver por sí sola las situaciones, al tiempo que hace una simpática comparación entre los planteamientos metodológicos que vivió en la Universidad de Huelva y los que conocía en la Universidad de Salerno.

Su compatriota, la estudiante Erasmus Roberta Savarese analiza su experiencia (Savarese, 2012) incidiendo en la capacidad para establecer conocimiento y relaciones con la gente y a partir

de aquí la facilidad para establecer asociaciones de estudiantes con diversos fines, lo que le había ayudado a su propia capacidad para generar experiencias cooperativas y asociativas entre jóvenes.

Otras experiencias como la de Pablo, estudiante Erasmus de Ingeniería en la Universidad de Newcastle, lo analiza en su blog desde otra perspectiva: la soledad y la dificultad del estudiante Erasmus para integrarse en su grupo-clase, marcando la diferencia de aquellos países, como le ocurría a él en Inglaterra, en los que hay muchos extranjeros en las clases, a la situación de su clase española, donde el estudiante Erasmus checo era el único entre cien españoles con fuerte dificultad para integrarse y comprender bien los diversos aspectos de la clase. Maitxo, estudiante Erasmus vasca en Alemania, recalca las dificultades académicas a las que los estudiantes han de hacer frente, especialmente por lo que respecta a la toma de apuntes y realización de exámenes en países con lenguas complicadas y no demasiado dominadas por los propios estudiantes “pedir unos apuntes de alguien que pueda entender, leer y copiar esos jeroglíficos a los que los profesores llaman letra, creo que en Alemania no llegaron a existir los cuadernos de caligrafía, y si en tu idioma es difícil muchas veces entender lo que te ponen, imaginen cuando ni siquiera conoces bien el idioma...” (Maitxo, 2014).

La segunda parte de este artículo plantea, a nivel de estudio de caso, el ejercicio de un microanálisis sobre la evolución de la movilidad de estudiantes Erasmus en la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia con la perspectiva de una comparación sobre algunos aspectos de la movilidad analizados en la investigación del profesor Ferrer hace ahora diez años y que nos permiten tener una visión sobre la evolución en este tiempo.

¿Por qué esa muestra y este estudio de caso? Son varias las razones que lo apoyan, destacando entre otras:

- La coherencia con la revisión literaria realizada, en la que la mayoría de los análisis se realizaban sobre estudiantes de educación.
- El interés de los posibles lectores del artículo, la mayoría de los cuales se mueven en contextos pedagógicos.
- La conexión con nuestra experiencia personal en la coordinación de acciones y programas de movilidad en entornos educativos tanto de profesores como de estudiantes.
- El hecho de que la mayoría de los estudiantes matriculados en la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación provienen de un nivel socioeconómico medio-bajo y el deseo de saber si la evolución de la movilidad en este sector socioeconómico es, o no, semejante a la evolución general de la movilidad.

Es evidente que desde este microanálisis no se pretende una generalización del análisis sobre la movilidad de los estudiantes de educación superior, sino más bien marcar pistas, indicar rutas para las futuras investigaciones sobre el rol que la movilidad está jugando y jugará en la formación de los jóvenes europeos y en la construcción de una identidad europea, cada vez más puesta en cuestión como demuestran las últimas elecciones y que posiblemente solo saldrá de las vivencias y experiencias de jóvenes que han conocido y se han formado en otros países a partir de los programas de movilidad.

## **Método y resultados**

Para realizar el microanálisis de la evolución de la movilidad se han tomado como muestra los estudiantes Erasmus de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia, de las titulaciones de Educación Social, Pedagogía, Psicopedagogía y Filosofía, comprendidas entre el curso 2008/2009 y el 2013/2014. Son seis promociones que dejan las muestras indicadas en la tabla 1.

**TABLA 1. Estudiantes Erasmus de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia, de diferente titulaciones, 2008/2009 a 2013/2014**

	Total	Hombres	Mujeres	Educación Social	Pedagogía	Filosofía	Psicopedagogía
2009	31	8	24	6	4	6	14
2010	42	13	29	13	15	10	5
2011	41	11	31	10	9	16	8
2012	62	11	51	30	9	15	8
2013	56	10	46	9	29	18	0
2014	40	11	29	15	14	12	0
Totales	272	64	210	83	80	77	35

Fuente: elaboración propia.

Como se observará no se ha incluido en el estudio de caso a los estudiantes de Magisterio, aunque evidentemente también son estudiantes de educación. La razón fundamental es la diferencia del tipo y perfil de movilidad entre los estudiantes de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación y los de Magisterio debido fundamentalmente a tres razones:

- En la Universidad de Valencia, los estudios de Magisterio no se cursan en la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación sino en la Facultad de Magisterio situada en otro campus y con una tradición de movilidad diferente.
- Los números de matrícula de la titulación de Magisterio y de las titulaciones de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación son muy diferentes, pues Magisterio multiplica por cuatro el número de alumnos de entrada, respecto a las otras titulaciones.
- En la Universidad de Valencia, los estudiantes de Magisterio deben realizar sus prácticas en colegios que tienen convenio con la Generalitat Valenciana lo que impide que en los dos cursos donde tienen prácticas puedan salir de movilidad.

Con todo y aunque no están integrados en el estudio de caso, presentamos los números y la evolución de los estudiantes de movilidad de Magisterio en los mismos cursos que los del estudio para que puedan constituir una referencia.

La muestra de 272 estudiantes Erasmus, que como antes indicaba no pretende ser representativa ni siquiera de los Erasmus valencianos, es suficientemente amplia como para mostrar pistas, al menos por cuanto se refiere a estudiantes de las ramas de Educación y Humanidades. Se ha limitado a estudiantes Erasmus Out, los que salen y no se ha analizado los Erasmus In, los entrantes, pues no responden a los mismos perfiles ni los estudiantes ni los contextos de origen.

Con respecto a esta muestra se han trabajado las siguientes variables:

- Evolución del número de Erasmus Out (Europa, España y Facultad de Filosofía y Ciencias Educación - UV).
- Evolución de la feminización de los Erasmus respecto a la feminización de los estudiantes del área de estudios.

- c) Evolución de la distribución de los Erasmus por las titulaciones del centro.
- d) Evolución de la distribución de los Erasmus por destinos.
- e) Evolución de las notas medias de los expedientes académicos.

### Evolución del número de estudiantes Erasmus

El dato global de partida nos permite un análisis cuantitativo de los Erasmus. La hipótesis de la que inicialmente deberíamos partir es que siendo el programa Erasmus una acción consolidada durante estos 25 años entre la población universitaria del país, su tendencia debería ser semejante a la tendencia global europea, tanto a nivel español como de la muestra de estudiantes de educación de Valencia. Esta hipótesis se reafirma cuando vemos los datos globales (Europa) del programa, como indica el gráfico 2, donde efectivamente la perspectiva europea es de una clara subida del número de estudiantes de movilidad, que con los datos del gráfico se acercarían a los

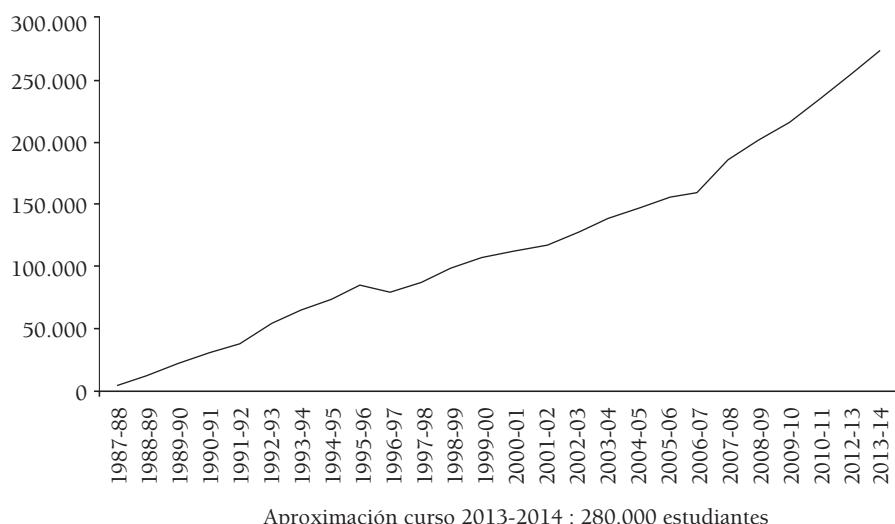
2.800.000 para este curso 2013-2014, mostrando una subida prácticamente constante desde el inicio del programa en 1987.

De forma semejante ocurre cuando vemos la evolución cuantitativa española respecto a la totalidad de los estudiantes Erasmus.

La subida es constante, según se refleja en el gráfico 3, superando ya los 36.000, aun cuando en los dos últimos curso 12-13 y 13-14 se produce una caída de más de 8.000 estudiantes que a nuestro juicio viene explicada fundamentalmente por tres razones:

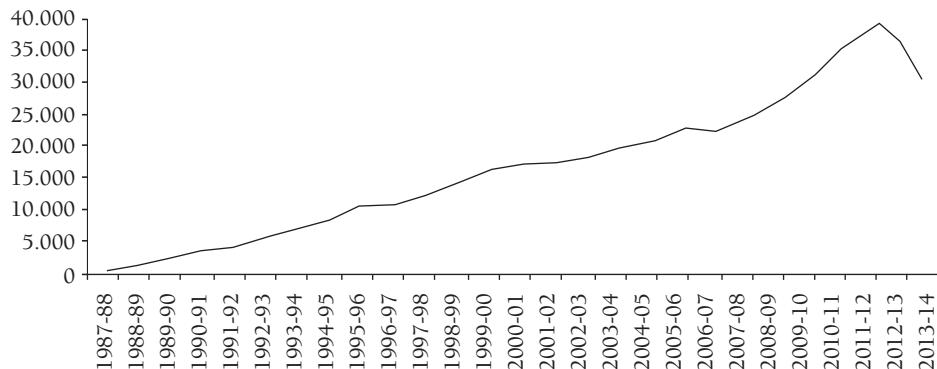
- La actual crisis económica y su especial repercusión en la clase media-baja de donde proceden la mayoría de Erasmus de esta Facultad.
- La desconfianza generada por las diversas intervenciones del ministro Wert.
- La consecuente reducción de los importes de las becas y la modificación del procedimiento de solicitud, endureciendo los requisitos.

**GRÁFICO 2. Estudiantes Erasmus totales**



Fuente: Comisión Europea 2014.

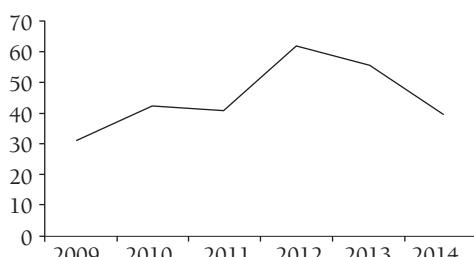
**GRÁFICO 3. Evolución del número de estudiantes Erasmus españoles, 1987/1988- 2013/2014**



Fuente: Comisión Europea 2014.

El análisis de la evolución cuantitativa en la Facultad durante estos seis años nos presenta una gráfica relativamente diferente aunque siguiendo la misma tendencia española con unos años de subida en la misma línea que los gráficos españoles y europeos, pero con un pico en el curso 11/12 a partir del cual se inicia un claro descenso.

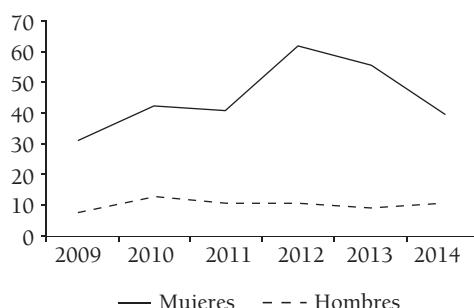
**GRÁFICO 4. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación - UV. ERASMUS OUT**



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, si profundizamos un poco y analizamos la evolución cuantitativa de los Erasmus en función del género, observamos que la línea de los chicos es claramente diferente respecto a la de las chicas, y además se aleja del gráfico respecto a la generalidad de los Erasmus, manteniéndose en unas cantidades prácticamente constantes durante los seis años que abarca el estudio.

**GRÁFICO 5. Estudiantes por género**



Fuente: elaboración propia.

#### Evolución de la feminización de los Erasmus respecto a la feminización de los estudiantes del área de estudios

El fenómeno de feminización en la universidad española ha sido una tendencia constante en los últimos veinte años, especialmente en las áreas de salud, ciencias sociales, humanidades y educación. En el censo de 2007, estaríamos en el curso que marca el inicio del estudio, señala un porcentaje de feminización global del 74% para las Ciencias Sociales, dentro de cuya área universitaria se encuentra la Facultad y las titulaciones de Educación, para las que muy probablemente el porcentaje de feminización sería bastante más alto.

**TABLA 2. Porcentajes feminización estudios universitarios en España**

	1974	1988	2000	2007
Psicología	-	82	83	80
Odontología	58	69	74	71
C. Sociales	53	65	72	74
Química	47	64	72	69
Medicina	48	58	64	69
C. Económicas	34	52	58	58
Veterinaria	30	40	47	59
Agronomía	16	25	31	27
Ingeniería	14	22	23	32

Fuentes: *Censo Universitario 2007, Censo 2000, Oficina del Censo, nov/2001: <http://www.rau.edu.uy> y IV Censo General de estudiantes universitarios, 1991.*

Si analizamos los datos obtenidos en la muestra valenciana de estudiantes de educación, se observa que son relativamente semejantes a los datos de feminización que se dan en el total de estudiantes de Ciencias Sociales de la universidad que según indica la tabla estaría sobre el 74% para el conjunto de las titulaciones del área.

**TABLA 3. Feminización estudiantes Erasmus Out Valencia**

	% Mujeres	% Varones
2009	74,2	25,8
2010	69	31
2011	73,2	26,9
2012	82,3	17,7
2013	82,2	17,8
2014	72,5	27,5
Totales	76,5	23,5

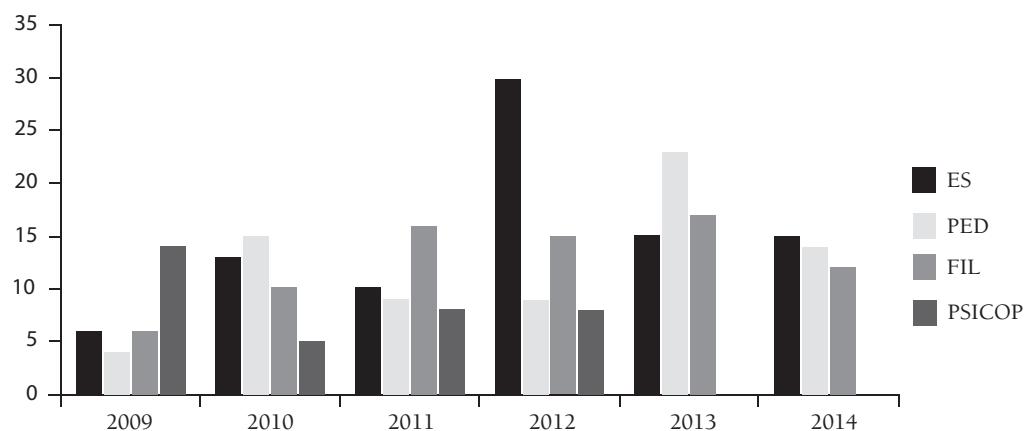
Fuente: elaboración propia.

En el caso de los estudiantes de educación, la feminización se sitúa en el 76,5%, es decir, casi la misma que la puntuación del área por lo que corresponde el número de estudiantes femeninas Erasmus con la tasa que ya existe en su titulación.

#### Evolución de la distribución de los Erasmus por las titulaciones del centro

En la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Valencia se

**GRÁFICO 6. Estudiantes por titulación**



Fuente: elaboración propia.

desarrollaban cuatro titulaciones durante esos años: Pedagogía, Educación Social, Psicopedagogía y Filosofía, siendo actualmente tres grados, pues la licenciatura de Psicopedagogía se ha transformado en un máster. El gráfico 6 muestra la evolución del número de estudiantes Erasmus en cada una de las titulaciones:

Los estudiantes de Educación Social, más receptivos hacia la movilidad, especialmente hacia América Latina cuyos flecos de movilidad no se han integrado en este estudio, tienen globalmente unos números de movilidad ligeramente más altos que los estudiantes de Pedagogía y Filosofía, aunque no se aprecian grandes diferencias.

#### Evolución de la distribución de Erasmus por destinos (tabla 4 – gráfico 7)

Es muy interesante observar el cuadro de la evolución por destinos pues explica fenómenos internos del programa asociados con factores externos que en un análisis esencialmente cuantitativo no saldrían a la luz, por lo que me ha parecido interesante presentar tanto el gráfico como la tabla de destinos de la muestra estudiada.

De cara a la interpretación de la tabla y del gráfico se han hecho dos agrupaciones para

simplificar la comprensión del mismo. Bajo el rótulo “Países del Este” se integran los países de la antigua Unión Soviética que entraron en la UE desde finales de los años noventa y por otra parte, bajo el rótulo de Escandinavia se han integrado los destinos suecos, noruegos, finlandeses y daneses.

La tabla muestra claramente que los países con más atractivo para los estudiantes de educación son Portugal e Italia, claramente por delante del Reino Unido, Escandinavia y Bélgica. Es evidente que las razones de esta preferencia obedecen mucho más a facilidad del idioma y a una economía más cercana, o inferior, a la nuestra que a otras razones de carácter científico. En la Universidad de Valencia, los estudiantes que solicitan una beca Erasmus deben pasar una prueba de idioma. Una excepción a esta norma son las universidades portuguesas, para las que no se exige un requisito de idioma. Explicado así, se entiende que la cuestión lingüística y la económica estén marcando claramente los destinos.

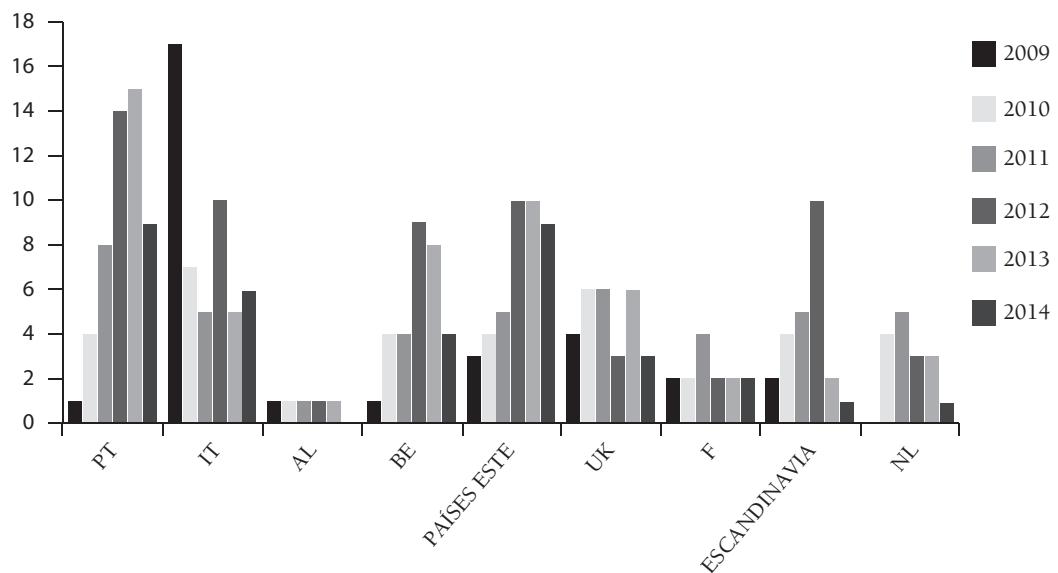
Esto resulta mucho más claro observando la gráfica a partir de 2011, momento en el que la crisis económica ya había hecho estragos en las familias españolas, lo que añadido a los recortes sobre el importe de las becas por parte

**TABLA 4. Estudiantes por destinos, 2009/2014**

	PT	IT	AL	BE	Países Este	UK	F	Escandinavia	NL
2009	1	17	1	1	3	4	2	2	0
2010	4	7	1	4	4	6	2	4	4
2011	8	5	1	4	5	6	4	5	5
2012	14	10	1	9	11	3	2	9	3
2013	15	5	1	8	10	7	2	2	3
2014	4	7	0	3	7	3	2	2	2
Totales	46	51	5	17	40	29	14	24	17

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 7. Estudiantes por destinos, 2009/2014



Fuente: elaboración propia.

del Ministerio de Educación, así como los nuevos requisitos económicos establecidos para los becarios, provocaron un fuerte crecimiento de los destinos hacia los países del Este de Europa. Tres son las razones de este crecimiento:

- a) La que más pesa, la económica pues los estudiantes sacan mucho más partido a sus menguadas becas en destinos del Este.
  - b) La buena reputación universitaria y cultural de algunos de esos países.
  - c) La implementación de bastantes asignaturas en inglés en las universidades de esos países pues nuestros estudiantes nunca hubieran podido seguir la docencia en la lengua del país.

## Evolución de las notas medias de los expedientes académicos

El análisis de las notas medias de los 272 estudiantes analizados nos ofrece datos relevantes

de cara a establecer un perfil de estudiante Erasmus. La nota media general de todos ellos, 6.956, es la propia de un estudiante medio cercano al notable bajo y lejos de la imagen que pudiéramos tener de que los estudiantes de movilidad serían los más brillantes de la promoción. De hecho, entre los estudiantes circula el dicho de que quien está muy preocupado por la media no se va de estudiante Erasmus, pues aunque la convalidación de créditos al retornar siempre está garantizada, es cierto que hay un riesgo añadido para el estudiante que ignora qué tipo de profesorado e incluso a menudo qué instrumentos de evaluación utilizarán en la universidad de destino, lo que se añade a los problemas que el dominio del idioma puede conllevar en una prueba de evaluación, tanto si es oral como si es escrita.

Otra de las cuestiones interesantes es que el intervalo de las medias en las seis promociones apenas difiere en tres décimas, lo que parece

**TABLA 5. Distribución de Erasmus Out por media de expediente académico**

Media exp.	5-5,90	6-6,90	7-7,90	8-8,90	9-9,90	Media exp.
2009	31	5	9	11	4	7,09
2010	42	6	11	18	6	6,91
2011	41	7	12	16	4	6,92
2012	62	7	21	23	7	6,8
2013	56	6	20	24	5	7,12
2014	40	6	15	14	5	6,95
Totales	272	-	-	-	-	6,956

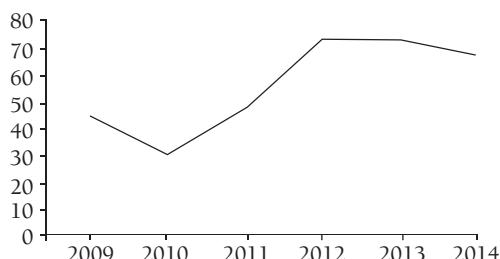
Fuente: elaboración propia.

indicar que por cuanto tiene que ver con la dedicación académica, el perfil del estudiante es el mismo: un estudiante aplicado, sin excesos, que se desenvuelve bien en su carrera, aun cuando está más cerca del aprobado que del sobresaliente.

#### Estudiantes Erasmus de Magisterio en la Universidad de Valencia

Como indicaba anteriormente, aunque fuera del estudio de caso, se presenta la evolución de los estudiantes Erasmus de Magisterio sumando el Grado de Magisterio-Educación Infantil y el de Magisterio-Educación Primaria.

**GRÁFICO 8. Evolución de estudiantes Erasmus de Magisterio-UV. Cursos 2008/09 al 2013/14**



Fuente: Oficina Relaciones Internacionales-UV.

Como se observará el gráfico es ligeramente diferente al de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, aunque sigue la misma tendencia, pues si bien el número de movilidades Erasmus es superior cuantitativamente, el gráfico también presenta un pico en el 2012 para mantenerse en el 13 y tener una caída en el curso actual, menos acentuada que la observada en las titulaciones de la Facultad.

#### Discusión e interpretación de resultados

Tanto en la muestra española como en la valenciana analizada parece evidente que el cambio de tendencia se produce por una parte cuando los efectos de la crisis más se dejan notar en las familias españolas y al mismo tiempo cuando desde el Ministerio de Educación se producen diversas actuaciones del ministro Wert, claramente en la línea de generar desconfianza y recortar la cantidad y el número de las ayudas con toda una serie de requisitos adicionales.

Por otra parte, el análisis de la distribución de los Erasmus entre las diversas titulaciones de educación muestra unos números muy igualados con un cierto dominio de la educación social cuyos alumnos se muestran bastante más

inquietos hacia la experiencia de movilidad y en el caso concreto de Valencia superarían a las demás titulaciones si se analizara globalmente la totalidad de los programas de movilidad (SICUE, Internacional, América Latina, Programas intensivos, Eurodisea...).

Por lo que respecta a la distribución por género, es evidente que sigue la pauta de la proporción porcentual de estudiantes (varones-mujeres) que hay en esa área de las ciencias sociales, por lo que no podemos afirmar que ninguno de los dos géneros esté más predispuesto hacia la movilidad dentro de los estudiantes de educación, ambos géneros se mueven en un porcentaje semejante, lo que en cualquier caso rompería viejos tabúes que señalaban una menor autonomía personal en las estudiantes de esta área.

Es interesante el cambio de flujo de destinos que se ha producido en los últimos años volcando los números hacia Portugal e Italia. La razón parece evidentemente relacionada con cuestiones idiomáticas y económicas, además de una cierta similitud de la estructura académica de las titulaciones. La excepción es el cambio de tendencia hacia los países del Este, sin duda, motivado por cuestiones económicas, pero que va a producir el conocimiento de culturas en principio lejanas y diversas de las nuestras y habrá que mantenerse al tanto de la influencia intercultural que esto puede producir. Lo que indudablemente indica esta variable es que no son las cuestiones académicas las que más pesan en la muestra a la hora de elegir destino, sino que cuestiones de facilidad de idioma y coste económico parecen pasar por delante.

De los datos se desprende que el perfil académico de los estudiantes no es el de un alumno brillante. Esto en realidad no constituye ninguna sorpresa, aunque había que verificarlo. Parece evidente que, al menos en las titulaciones educativas, el alumno de movilidad tiene el perfil de aquel que se desenvuelve bien en su titulación pero no se centra exclusivamente en ella, sino

que mantiene un rendimiento medio-alto, lo que le permite desarrollar otros intereses.

Sin duda, el microanálisis realizado, como ya he repetido sin ánimo de generalizar, deja muchos aspectos que trabajar en el análisis, la función y las consecuencias de una movilidad educativa europea que ha sido considerada como la piedra angular para la construcción de una Europa de las personas, donde la relación humana y las experiencias compartidas generan con mayor fuerza la identidad que la historia, que siempre nos separó, o las alianza políticas, y la abstención registrada en las últimas elecciones europeas es una prueba.

Creo que uno de los aspectos más interesantes de este trabajo es haber descubierto o ratificado dimensiones de la movilidad pendientes de ser trabajadas o investigadas, destacando entre otras:

- La ratificación del perfil académico encontrado y su extensión o no a otras universidades.
- La relación entre la equidad y la movilidad, tanto en tiempos previos a la partida como en las consecuencias de la estancia Erasmus. ¿Llegaremos a una movilidad solo para una clase acomodada?
- El impacto de esta relación de equidad respecto a la movilidad en las diversas áreas de la educación superior. ¿Es semejante o hay diferencias importantes?
- El impacto de la movilidad en la relación intercultural, y en ese tema, la apertura a los países del Este y la futura salida hacia movilidades extracomunitarias como elemento del conocimiento de otras culturas.
- El apoyo y la tutorización de la movilidad. ¿Estamos avanzando hacia fórmulas de movilidad autónoma donde los estudiantes deban resolver la mayoría de los obstáculos? ¿Están dispuestas las universidades y evidentemente el Ministerio que las financia a invertir en docentes que fomenten la movilidad y a su vez participen en ella?

- ¿Están realmente resueltos los procedimientos de convalidación o siguen constituyendo un temor para los futuros estudiantes de movilidad?

Estas son algunas de las dimensiones que claramente requieren ser investigadas y espero poder proseguir esas líneas de trabajo en el futuro.

---

## Nota

\* Este artículo se realiza en el contexto del programa I+D+I ref. EDU2012-36739, que bajo el título “Equidad y movilidad universitaria en el nuevo marco del Espacio Europeo de Educación Superior: análisis del índice de elegibilidad ERASMUS a la luz de factores socioeconómicos” se coordina entre 2012-2015 en la Universidad Autónoma de Madrid.

## Referencias bibliográficas

- Aktan, E., y Burku, S. (2010) . An Inquiry on application process of EU Erasmus Programme & students' views regarding Erasmus programme of student Exchange, en Exedra: *European perspectives on internationalization: sharing policies and good practices*, 1: 239-268. <http://Dialnet-AnInquiryOnApplicationProcessOfEUErasmusProgrammeS-397814.pdf>
- Agence Europe-Education-Formation France (2013). Mobilité Erasmus. European Commission. Retrieved from : <http://www.europe-education-formation.fr/docs/mobilite-Erasmus-CIEP.pdf>
- Bonnet, A. (2012). La mobilité étudiante Erasmus: Apports et limites des etudes existants. Paris: Centre International d'Etudes Pédagogiques. <http://www.europe-education-formation.fr/docs/mobilite-Erasmus-CIEP.pdf>
- Barroso, J. M. (2013). Europe2020. European Commission. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).
- Caride, J. A. (2010). O programa Erasmus como iniciativa cívica e cultural: unha lectura en chave da Educación Social. En X. Rodríguez (2010): *O programa Erasmus na construcción da ciudadanía europea: unha mirada dende Compostela*, 61-71. Santiago de Compostela: Universidade do Santiago.
- Comisión Europea (2012, noviembre 20). Replantear la Educación [comunicado de prensa]. Press Releases Database (IP/12/1233). [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1233\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1233_es.htm).
- Eurydice (2013). Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. European commission.: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic\\_reports\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_reports_en.php).
- Eurydice (2014). Towards a Mobility Scoreboard: Conditions for Learning Abroad in Europe. European Commission. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic\\_reports\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_reports_en.php).
- Eurydice (2014). Modernisation of Higher Education in Europe: Access, Retention and Employability. European Commission. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/165EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/165EN.pdf).
- Eurydice (2013). Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. European commission. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic\\_reports\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_reports_en.php).
- Ferrer, F. (2005). *Estudio sobre la movilidad de los estudiantes universitarios en España. Índice de elegibilidad, factores explicativos y propuestas. Informe de resultados*. Madrid: MECD.

- Ferrer, F, Senent, J. M. et al. (2004). Las opiniones y actitudes del profesorado universitario ante el Espacio Europeo de Educación superior. Propuestas para la implementación del sistema de créditos europeos. MEC. Programa de Estudios y análisis. [http://www.centrorecursos.com/mec/ayudas/CasaVer.asp?P=29~87~"\)](http://www.centrorecursos.com/mec/ayudas/CasaVer.asp?P=29~87~)
- Lifelong Learning Programme (2012). Statistics for all. European Commission. <http://www.statisticsforall.eu/maps-erasmus-students.php>
- Maitxo (16/6/2014). Experiencias y Consejos de estudiantes en Alemania (mensaje de blog). <http://http://internacional.universia.net/europa/cronicas/alemania.htm>
- MECD (2012). *Programa Erasmus*. [http://www.mcu.es/cooperacion/docs/MC/PCC/madrid\\_erasmus.pdf](http://www.mcu.es/cooperacion/docs/MC/PCC/madrid_erasmus.pdf)
- MECD (2013). *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2012* (Informe Español 2013). <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/informeet20202013.pdf?documentId=0901e72b81732dc8>
- OAPEE (2012). ¿Quién participa en Erasmus? Organismo autónomo de Programas Educativos Europeos. MECD. [http://www.mcu.es/cooperacion/docs/MC/PCC/madrid\\_erasmus.pdf](http://www.mcu.es/cooperacion/docs/MC/PCC/madrid_erasmus.pdf)
- OAPEE (2014). Erasmus+. Organismo Autónomo de Programas Educativos Europeos <http://www.oapee.es/oapee/inicio/ErasmusPlus.html>,
- OVE (National Observatory of student life) (2011). Eurostudent IV: A european Comparative Analysis of student living conditions, nº 26. November 2011. [http://www.ove-national.education.fr/médias/files/ove-infos/OVE\\_Info\\_26-GB.pdf](http://www.ove-national.education.fr/médias/files/ove-infos/OVE_Info_26-GB.pdf)
- Pablo (17/2/2012): Reflexiones de un Erasmus en Inglaterra (mensaje de blog). Retrieved from: <http://erasmus-en-newcastle.blogspot.com.es/2012/02/reflexiones-de-un-erasmus-en-inglaterra.html>
- Pellegrino, C. (2012). Erasmus, un viaje que te cambia. *Unirevista.es*, 1. Retrieved from: <http://Dialnet-ErasmusUnViajeQueTeCambia-4043223.pdf>
- Posición común nº 15/2006, de 17 de octubre, sobre un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente, DOCE C 251E/37. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006AG0015&from=ES>
- Sabbatella, P. (2009). El programa intensivo Erasmus: experiencias en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Cádiz. *Tavira. Revista de Ciencias de la Educación*, 25 (161-174).
- Savarese, R. (2012). ¡Erasmus por la vida! *Unirevista*.1 (106-110) Retrieved from: <http://dialnet-ErasmusPorLaVida-4043225-1.pdf>
- Sobrado, L., Couce, A. y Vázquez, S. (2010). Incidencia do Programa Erasmus na inserción e movilidade profesional. En X. Rodríguez (2010), *O programa Erasmus na construcción da ciudadanía europea: unha mirada dende Compostela*. 61-71. Santiago de Compostela: Universidade do Santiago.
- Senent, J. M. (2007). La evolución de la movilidad académica en Europa, en la perspectiva de la creación del Espacio Europeo de la Educación Superior, *Revista Española de Educación Comparada*, 13: 162-185.
- Solé San Millán, M. y Mirangels, C. (2007). La mobilitat estudiantil a Catalunya: Programa Erasmus, *Revista Coneixements i Societat*, 12: 120-135.
- UNESCO (2012). Global Flow of Tertiary-Level Students. <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>.
- Valle, J. (2012). "Equidad y Movilidad Universitaria en el nuevo marco del Espacio Europeo de Educación Superior: Análisis del Índice de Elegibilidad ERASMUS a la luz de factores socio-económicos". Proyecto I+D+I. Ministerio de Economía y Competitividad. Madrid.
- Valle, J. M. y Garrido, R. (2009). La asimetría en los flujos de movilidad de estudiantes Erasmus, *Revista Española de Educación Comparada*, 15: 93-130.

- Valle, J. M. y Garrido, R. (2009). Movilidad de Estudiantes Universitarios: ¿Es España atractivo para los estudiantes Erasmus? *Revista Fuentes*, 9: 98-117. [http://www.publius.us.es/fuentes/indice\\_contenidos/num\\_9](http://www.publius.us.es/fuentes/indice_contenidos/num_9)
- Vieira, C. y Martins, D. (2008). Erasmus Intensive Programme Interhealth – Denmark. A story of experiences and feelings, en *Journal of the Comenius Association*, 17: 29-35. [http://www.associationcomenius.org/IMG/pdf/Comenius\\_Journal\\_2008.pdf](http://www.associationcomenius.org/IMG/pdf/Comenius_Journal_2008.pdf)

## Abstract

*Students mobility: microanalysis of the Erasmus program (2009-2014). A case study*

**INTRODUCTION.** The Erasmus program, which just turned 25 and was established as the first mobility program for students in the European Union, is undergoing a period of change and reduction in some countries, the consequences of which have barely been analyzed. **METHOD.** Based on this reflections appearing in scientific literature about student mobility were reviewed, using a case study with the six most recent years of Erasmus OUT students from the area of education, at the University of Valencia, with variables such as the quantitative evolution, their level of feminization, the distribution by qualifications and destinations, as well as with their average grades, compared at the same time with the Spanish and European values and also with the analysis conducted by the author in the context of research on mobility, ten years ago. **RESULTS.** Multiple coincidences have appeared in the reflections on mobility, especially in matters of equity, intercultural and personal maturity. Regarding the case study, without generalizing the results of the microanalysis from a single case, the article points out that the quantitative growth line seems to have been cut from 2011, and there seems to be a significant change in destinations and some small changes related to the students' records, while no significant change was noted with regard to feminization. **DISCUSSION.** The analysis of the results suggests a relationship between Ministerial interventions, cuts in aid, mandatory language requirements and economic crisis with the quantitative change of trends, as well as with the now dominant destinations. The work also poses new lines of research, such as: mobility and academic excellence, mobility and equity, mobility and scientific areas, mobility and intercultural education, mobility and economic support, tutoring mobility experiences, and, finally, it poses some new challenges that come with the Erasmus + program.

**Keywords:** Student Mobility, Higher Education, Universities, Comparative Education, International Education, International Educational Exchange.

## Résumé

*Mobilité des étudiants: microanalyse du programme Erasmus (2009-2014). Une étude de cas*

**INTRODUCTION.** Le programme Erasmus, qui a récemment accompli 25 ans et s'est constitué comme le programme préférentiel de mobilité d'étudiants dans l'Union Européenne, passe par une époque de changements et de découpages dans quelques pays, dont les conséquences ont été à peine analysées. **MÉTHODE.** En partant de ce contexte on a révisé les réflexions apparues dans

la littérature scientifique sur la mobilité d'étudiants et on a réalisé une étude de cas des six dernières promotions des étudiants Erasmus Out de l'area d'Éducation, à l'Université de Valence par le biais des variables comme l'évolution quantitative, son niveau de féminisation, sa distribution par les diplômes et des destinations, ainsi que les qualifications moyennes, en les comparant au même temps avec les chiffres espagnoles et les européennes, accompagné d'une analyse faite par le propre auteur dans le contexte d'une recherche sur mobilité réalisé dix ans auparavant. **RÉSULTATS.** Quelques coïncidences sont constatées dans les réflexions sur la mobilité, spécialement dans les questions sur l'équité, l'interculturel et sur la maturité personnelle. Par rapport à l'étude de cas, sans essayer de généraliser les résultats de la microanalyse d'un cas, l'article remarque que la ligne de croissance semble s'être coupée à partir de 2011, ainsi qu'il semble avoir un changement significatif de destinations et quelques petits changements par rapport avec les dossiers administratifs et académiques des étudiants, tandis qu'on n'apprécie pas un changement significatif par rapport au sujet de la féminisation. **DISCUSSION.** L'analyse des résultats suggère un rapport entre les interventions ministérielles, les découpages d'aides, les niveaux linguistiques obligatoires et la crise économique, de changements de tendance quantitative, et les destinations maintenant dominantes. Le travail projette aussi les lignes de recherche qui permettraient d'approfondir l'analyse, telles que: mobilité et excellence académique, mobilité et équité, mobilité et domaines scientifiques, mobilité et éducation interculturelle, mobilité et appui économique, suivi et accompagnement des expériences de mobilité, et analyse finalement quelques défis qui arrivent avec le programme Erasmus +.

**Mots clés:** Mobilité des étudiants, Éducation supérieure, Université, Education Comparée, Education Internationale, Échanges internationaux en Éducation.

## Perfil profesional del autor

---

### Joan Maria Senent Sánchez

Doctor en Ciencias de la Educación y profesor titular de la Universidad de Valencia. Ha sido director adjunto de la Escuela Universitaria de Magisterio "Edetania", vicedecano de Relaciones Internacionales de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación en la que actualmente preside la Comisión de Programas Internacionales y dirige el departamento de Educación Comparada e H<sup>a</sup> de la Educación en el que imparte docencia en los ámbitos de Educación Comparada e Internacional, Educación Social e Innovación Educativa en diversos grados y másteres.

Correo electrónico de contacto: [senent@uv.es](mailto:senent@uv.es)

Dirección para la correspondencia: Facultad Filosofía y Ciencias de la Educación. Universidad de Valencia. Avda. Blasco Ibáñez, 30. 46010 Valencia.

# POLÍTICA GLOBAL MÁS ALLÁ DE LO NACIONAL. REFORMA EDUCATIVA (LOMCE) Y EL RÉGIMEN DE ESTANDARIZACIÓN (OCDE)\*

*Global policy beyond the national. Educational reform (LOMCE)  
and the standardisation regime (OECD)*

GEO SAURA Y JULIÁN LUENGO NAVAS

Universidad de Granada

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67109

Fecha de recepción: 30/05/2014 • Fecha de aceptación: 03/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Geo Saura. Email: [geosaura@ugr.es](mailto:geosaura@ugr.es)

---

**INTRODUCCIÓN.** Este artículo se focaliza en la teorización y la contextualización de los efectos del régimen de la estandarización en la política educativa. Concretamente, se estudia el rol que ocupa la OCDE en el modo de gobernanza educativa global a través del programa PISA como una de las características del Movimiento de Reformas Educativas Globales. **MÉTODO.** El proceso metodológico usa una dimensión dual. Por un lado, utilizamos datos históricos y teóricos para comprender qué es el régimen de la estandarización y cómo la OCDE legitima relaciones de poder y control como forma de gobierno. Por otro lado, mediante el Análisis Crítico del Discurso, se examinan algunas narrativas que han sido utilizadas para justificar la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). **RESULTADOS.** El régimen de la estandarización y la gobernanza de la OCDE están caracterizando los procesos reformistas de la educación pública. La reforma educativa española se fundamenta en estas características y sus discursos han utilizado el poder simbólico que ocupa actualmente la OCDE. **DISCUSIÓN.** Los países reforman sus sistemas escolares como medio para la mejora económica y competitiva entre regiones. Además, este proceso puede ser comprendido como una práctica y estrategia para que los países se gobiernan a sí mismos bajo una gobernanza global.

**Palabras clave:** Política educativa, Enfoque global, Pruebas estandarizadas, Cambio educativo, Análisis del discurso, Gobernanza.

---

## Introducción

Si hay algo que caracterice a los actuales estudios sociales mundialmente es el interés por comprender los cambios drásticos que se están originando en las nuevas formas de gobernar, al aparecer nuevos espacios de gobierno y nuevos actores políticos que se han incrustado en el diseño de las agendas políticas. Es una realidad que la mayoría de países industrializados están caracterizados por el desvanecimiento del Estado de bienestar que se extingue a pasos agigantados. La transformación que está afectando a los sistemas públicos, en cuanto a la privatización de los servicios estatales, y las nuevas formas de gobernar “lo público”, “lo que es de todos/as”, forma parte de estos procesos acentuados de cambio. Es indudable que la idea de “cosa pública” y del Estado, tal como se ha entendido desde mediados del siglo XX, está permutando. Ello es debido al auge de la globalización y a la promulgación de políticas neoliberales desde la década de los setenta del anterior siglo (Olssen, 2004), lo que ha suscitado el interés por los estudios de las “políticas globalizadas” (Bourdieu, 2001).

A raíz de estos procesos, se están originando múltiples dinámicas de cambio político en las diferentes esferas sociales. La educación es una de ellas, lo que está provocando que en la mayoría de regiones se produzcan profundas transformaciones y debates en la política educativa (Ball y Youdell, 2008; Burch, 2009; Levin; 2001; Rizvi y Lingard, 2009; Robertson, Bonal y Dale, 2002), para dar respuesta y comprender (Apple, 2007) cuáles son las políticas globales que tienen la capacidad para reestructurar los procesos educativos mediante nuevas lógicas ideológicas, quiénes son los actores que controlan la educación y quiénes se benefician de estos cambios. Todas estas transformaciones están provocando que las “políticas educativas globales” se consideren como una área de investigación específica (Verger, Novelli y Altinayken, 2012). Estas acciones políticas que traspasan las esferas nacionales, parten de una

agenda educativa global que exige reformar las políticas regionales (Levin, 2001). Debido a esta tendencia imparable, muchos países y/o regiones están inmersos en procesos de reformas y contrarreformas de sus sistemas escolares, entrando en juego nuevos actores políticos, nuevas formas de privatizar la educación y nuevas dinámicas de actuación en la escuela pública. Estas prácticas reformistas que afectan a la mayoría de sistemas educativos a nivel mundial es lo que Sahlberg (2011) denomina “Global Education Reform Movement”.

Las consecuencias de la implantación de las políticas de globalización y reestructuración del Estado en la reforma de los sistemas educativos públicos se concretan en el desarrollo de sistemas mercantilistas regidos por la cultura de la performatividad, la incorporación de prácticas de mercado y principios rectores de la Nueva Gestión Pública (Ball, 2007). De un modo categórico, estos cambios en la educación pública han sido diferenciados por “dinámicas de privatización exógena” o liberalización de los mercados, y “dinámicas de privatización endógenas” o “formas de privatización que implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa” denominadas como dinámicas de “privatización encubierta” (Ball y Youdell, 2008: 8). En el entramado de estos procesos de transformación e implementación de ideas y prácticas, las políticas de medición de estándares se erigen como el componente clave por su capacidad para aglutinar y dinamizar elementos diversos en la dirección de la privatización y la mercantilización de los sistemas educativos públicos. Este texto trata de analizar cómo el régimen de la estandarización se ha legitimado a nivel global como una nueva forma de gobernanza que caracteriza al movimiento de reformas educativas.

Para dar respuesta a esta propuesta, el artículo se ha dividido en tres apartados. El primero examina desde una analítica interpretativa, el

significado del régimen de la estandarización, apoyado por el movimiento de “*policy by number*” y la cultura auditiva. El segundo apartado realiza una exploración a través de algunos datos de carácter histórico y conceptualizaciones teóricas, para comprender el rol actual de gobernanza global que ha conquistado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que se concreta en el régimen de la estandarización. Y el tercer apartado se fundamenta en tres principios del análisis crítico del discurso (Fairclough y Wodak, 1997) para investigar, desde un caso contextualizado del movimiento de reformas educativas globales, cómo el régimen de la estandarización y el rol de gobernanza ocupada por la OCDE, son utilizados para justificar la reciente reforma escolar del gobierno español.

## El régimen de la estandarización

Las pruebas estandarizadas que comparan el rendimiento académico de los países comenzaron a implantarse en los años sesenta del siglo veinte. En 1964, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA, por sus siglas en inglés) desarrolló el primer examen de estandarización externa *First International Mathematics Study* (FIMS) para evaluar doce países (Australia, Bélgica, Escocia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Israel, Japón, República Federal Alemana y Suecia). El programa de evaluación matemática FIMS fue un punto de partida para saber qué sucedía en las escuelas y así orientar los procesos reformistas que se estaban implantando en esos momentos (Postlethwaite, 1967). En la última década, por su relevancia internacional, han destacado, el programa PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE, y los programas TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) y PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) de la IEA. Aunque la participación en estas evaluaciones es voluntaria, la mayoría de países las aceptan para no quedar excluidos en

la esfera comparativa internacional (Bonal y Tarabini-Castellani, 2013).

Los procesos de estandarización del rendimiento educativo han logrado legitimar un conjunto de prácticas de medición para certificar qué saben los estudiantes, qué enseña el profesorado y qué valor tienen los países en función del lugar que ocupen en una escala comparativa. Los programas de evaluación se aplican a contextos diferenciados y sus análisis no examinan las características históricas y culturales del contexto. Es decir, estamos ante medidas diseñadas a nivel externo que son aplicadas a nivel interno, provocando cambios sustanciales en los modos de actuación de espacios contextuales muy diferenciados. Estos procesos de control no son exclusivos de los sistemas educativos, sino que forman parte de la mayoría de las instituciones estatales. Debido a que estas dinámicas se extienden a nivel global, son identificadas como un “régimen de estandarización” porque los exámenes estandarizados y sus comparaciones son los elementos principales para reformar las políticas educativas, se han extendido por la mayoría de países y centran la atención en la reformulación de las políticas (Lingard, Martino y Rezai-Rashti, 2013). Para comprender por qué los gobiernos reformulan sus políticas educativas mediante este régimen de estandarización es necesario explorar su significado. Las políticas de estandarización se han consolidado en la escuela pública a través de la aplicación de incesantes prácticas empíricas de medición del rendimiento, como uno de los mecanismos propios de la “sociedad auditiva” (Power, 1997), que dan lugar a un aparataje o infraestructuras de “datificación” para guiar el mundo de la educación a través de grandes paquetes de datos cuantitativos y comparativos (Lingard, Martino and Rezai-Rasthi, 2013). Este régimen de estandarización se vincula, como afirma Power (2000), con el surgimiento de la nueva gestión pública, el incremento de las políticas de rendición de cuentas y el aumento de los modelos de garantía de calidad de control de las organizaciones. A su

vez, este régimen de estandarización responde a una estrategia de gobernanza, fundamentada en pruebas estandarizadas entendidas como instrumentos propios del “liberalismo avanzando” y que actúan para “gobernar desde la distancia” (Rose, O’Malley y Valverde, 2006). La estandarización es un término que permite comprender cómo la gobernanza educativa, a través de las políticas convertidas en datos o “policy by number”, se promueve en las agendas educativas (Grek, 2009; Lawn y Grek, 2012; Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm y Simola, 2011), convirtiéndose en mecanismos de vigilancia de las instituciones escolares e incluso de los países (Hursh, 2008).

Algunos elementos de la obra de Foucault (1976, 1997, 2004) sobre los diferentes ejercicios de poder y control que los gobiernos ejercen sobre la población han sido utilizados para comprender los efectos que producen las estandarizaciones escolares. Para Novoa y Yariv-Mashal (2003), las evaluaciones externas funcionan como un ojo global que controla a los gobiernos nacionales, o lo que Lingard, Martino y Rezai-Rasthi (2013) comprenden como un *control global* desde la educación. Ozga (2013) las entiende como un medio de *gobierno poblacional*, o un *biopoder* que “gobierna la sociedad mediante números” (Miller y Rose, 2008), a través de estrategias de gobierno que se conciben desde un *panopticismo global* (Lingard, Martino y Rezai-Rasthi, 2013). Estos procesos sirven para promover sistemas de clasificación relacionadas con la gobernanza neoliberal y la rendición de cuentas (Martino y Rezai-Rasthi, 2013). En definitiva, la *biopolítica* (Foucault, 1997, 2004) en el contexto educativo es comprendida como un poder sobre la vida que gobierna y regula, en este caso, conjuntos poblacionales escolares. Todos estos argumentos identifican al régimen de estandarización como una nueva forma de ingeniería social y cultural que se suma a otras ya existentes. Es la extensión de un régimen de control mediante estándares que tiene la capacidad de controlar a la población y dirigir los sistemas educativos

sin un gobierno específico (Miller y Rose, 2008).

Una problemática que surge como consecuencia de la implantación del régimen de estandarización tiene que ver con la identidad profesional del profesorado. El concepto sobre la cultura de la performatividad de Lyotard (1991) puede ser de gran utilidad para analizar estas cuestiones. Las características de la performatividad se centran en la optimización de la relación *input/output* que persigue el mantenimiento permanente de la eficiencia y la eficacia, bajo la primacía del economicismo de medios y recursos. Desde esta óptica analítica, la consolidación del régimen de estandarización está provocando que el profesorado se adhiera a un sistema de control permanente del rendimiento académico del alumnado. Ball, Maguire y Braun (2011: 76) han estudiado estas dinámicas demostrando que el profesorado está convencido de que la mejora de los centros se relaciona con la superación de los estándares externos y que su valía como docente aumenta cuando obtiene mejores resultados que sus compañeros/as, por lo que su saber y práctica profesional son redefinidos en función de los resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas. Estos procesos están provocando en el profesorado la pérdida de su estatus y autonomía profesional (Sahlberg, 2007), una “identidad desvanecida” (Ball, 2003) que, con el transcurso del tiempo, puede producir el fin del profesionalismo docente.

Para comprender por qué se ha extendido a nivel global la reformulación de las políticas nacionales enfatizadas en el régimen de estandarización, debemos atender a los trabajos que correlacionan los resultados de las estandarizaciones y la mejora económica de los países. Son prestigiosos economistas convertidos en “expertos”, *policy makers* y/o consejeros, los que fijan la dirección de los cambios que tienen que realizar las economías nacionales e internacionales para obtener mayores rendimientos. Una constante en este tipo de “informes expertos” es la

relación directa entre los resultados en las pruebas estandarizadas y las economías de los países (ver, Hanushek y Kimko, 2000; Hanushek y Woessman, 2008), dejando claro que los resultados de las pruebas son más importantes para el crecimiento económico que la extensión de la escolarización o el gasto en educación (Hanushek y Woessman, 2008). No obstante, hay investigaciones que utilizando los mismos datos de PISA demuestran altos índices de segregación y desigualdad escolar (Alegre y Ferrer, 2010), que no son tenidas en cuenta en las agendas políticas. Algunos de estos “dirigentes” economistas de la educación participan en la gestión de empresas que generan elevadas ganancias con la implementación de los programas de estandarización. Uno de los casos más relevantes es el proyecto comercial de la compañía Pearson que, a través del estudio *The Learning Curve*, compara los resultados de varios países en los tres programas de estandarización más relevantes globalmente: PIRLS, PISA y TIMSS. Pearson se ha convertido en la gran empresa educativa global que extiende sus influencias sobre las políticas educativas alrededor del mundo (Ball, 2012). Aunque el actor más influyentes en estas dinámicas de cambio es la OCDE que, a través de PISA, ha llegado a ocupar un papel de máxima relevancia mundial.

## La gobernanza educativa de la OCDE

El régimen de la estandarización ha sido consolidado a través de un proceso histórico en el que la OCDE ha ocupado un papel prioritario. La OCDE fue fundada en 1961 como sucesión de la Organización Europea para la Cooperación Económica, creada en 1948 para la administración del Plan Marshall liderado por Estados Unidos, con la pretensión de recomponer la Europa de la posguerra. Algunos de los aspectos históricos más sobresalientes para comprender la relevancia de la OCDE son: la renovación del compromiso europeo y los sistemas de pago; la resolución de la crisis del petróleo desde 1973 a 1979; el posicionamiento en las

negociaciones comerciales en la Ronda de Uruguay; y la reconstrucción de la Europa del Este (Woodward, 2009). Por su parte, Carroll y Kellow (2011) destacan como hitos históricos: los Códigos de Liberalización de 1961, el paso del Keynesianismo al Monetarismo tras la crisis del petróleo de 1973, la promoción de las políticas económicas de mercado durante la década de los años ochenta, y el periodo que se inicia en 1990 tras la Guerra Fría caracterizado por el posicionamiento respecto al comunismo y la reestructuración de la Europa del Este. Con el paso del tiempo, la OCDE ha llegado a consolidarse como el actor político principal, que asesora a los países miembros, promueve políticas que dominan mundialmente los ámbitos en economía, salud, medio ambiente y educación, y estimula el proceso de globalización en el que están inmersos la mayoría de los países.

El término gobernanza ha sido estudiado desde diferentes ópticas. Comprendemos la gobernanza como los procesos y los resultados de la reformulación de las políticas compartidos por varios actores que interactúan en una vía no jerárquica (Héritier, 2002), no necesariamente desarrollados por el Estado, que Jessop (2002) define como una “heterarquía” de múltiples actores independientes involucrados en complejas relaciones de interdependencia recíproca para reformular las políticas. En estos momentos, la gobernanza educativa está regida por una arena política compartida por el Estado, los Organismos Internacionales y el mercado (Leuze, Martens y Rusconi, 2007). La gobernanza de la OCDE ha sido analizada desde diferentes focos. Martens y Jakobi (2010) argumentan que la generación de ideas, la evaluación de las políticas y la producción de los datos son los mecanismos de gobernanza educativa de la OCDE. Para Woodward (2009), el rol de gobernanza global que está ocupando la OCDE es ejercido a través de cuatro dimensiones superpuestas que están interrelacionadas: cognitiva (valores esenciales compartidos), normativa (ámbito de investigación), legal (producción de leyes internacionales), y paliativa

(ampliación de los procesos de gobernanza global). Kehm (2012) sostiene que la OCDE, mediante PISA, genera un proceso de gobernanza “hacia arriba”, debido a la reformulación de las políticas desde un nivel nacional a un nivel supranacional.

La OCDE se distingue de otras organizaciones por su capacidad para generar un “poder guía” gestado en una comunidad epistémica, conformada por analistas políticos, burócratas y “expertos” de los países miembros, que ejerce un dominio efectivo a nivel global sobre las “buenas prácticas” que deben asumir los Estados para que sus reformas encajen bajo los parámetros de la gobernanza global (Carroll y Kellow, 2011). La legitimación del régimen de estandarización tiene su origen en el interés que muestra la OCDE por las políticas educativas en la década de los sesenta del siglo anterior. Desde el año 1986, el Centro para la Investigación Educativa e Innovación (CERI, por sus siglas en inglés) ha sido concebido como el laboratorio ideológico de la OCDE para el diseño de políticas escolares. La generalización a nivel global de sus políticas educativas, fundamentadas en la estandarización, se ha consolidado a partir del año 2000 con la implementación de PISA. El diseño de políticas tras el periodo de la Guerra Fría, los avances de la globalización y la importancia que los medios de comunicación otorgan a los datos comparativos de rendimiento internacional han incrementado la hegemonía de PISA (Sellar y Lingard, 2013), que se ha visto favorecida por la continua ampliación de las regiones agregadas al proceso de medición, que ha pasado de 32 participantes en el año 2000 (primera edición) a 65 en el 2012, a pesar de su alto coste económico.

Tras la óptima aceptación de las economías agregadas, la OCDE sigue reforzándose por medio de la reputación, los buenos argumentos y la persuasión que realiza a los Estados miembros y agregados (Martens y Jakobi, 2010), aceptando a PISA como la medida internacional comparativa del capital humano de las

regiones (Sellar y Lingard, 2013) y un indicador útil del potencial de competitividad económica mundial. Estos principios economicistas que desarrolla PISA se pueden detectar en el informe anual *Education at a Glance* (OECD, 2012), donde se promueve un discurso hegemónico que justifica la necesidad de la evaluación cuantificada, estandarizada y comparativa como medio para la mejora económica y social. La adaptación de los gobiernos nacionales y regionales a las recomendaciones de la OCDE se materializa en la extensión de reformas educativas (dimensión normativa). Todos los esfuerzos de ajuste organizativo e institucional que los gobiernos efectúan bajo las premisas de la OCDE comprendían la incorporación de nuevas estrategias que los sistemas educativos producen dentro del movimiento reformista global. Como destaca la organización (OECD, 2012), los indicadores de evaluación del rendimiento que se proponen están diseñados para apoyar y examinar los cambios que realizan los gobiernos en el seno de sus sistemas educativos para ajustarse a los cánones de mejora “global”.

En todo este movimiento reformista que tiene a la estandarización como eje principal para promover políticas educativas, la constante superación de los resultados de PISA se ha convertido en un objetivo principal para justificar las reformas educativas de los países miembros. Resultados negativos de las evaluaciones, o la esperanza de una mejora en el ranquin, son indicadores que los gobiernos utilizan para orientar sus reformas educativas en los diferentes contextos. Bonal y Tarabini-Castellani (2013) señalan que el programa PISA ha llegado a consolidarse como una “herramienta hegemónica” con efectos directos e indirectos en las reformas educativas.

## **El régimen de la estandarización en el discurso reformista español**

La contextualización y reformulación de las políticas en los diferentes contextos nos ayuda

a comprender cómo las ideas globales en educación son exportadas a los distintos espacios (Ball, 1998). Esto implica (Sassen, 2007) que la investigación sobre la globalización debe incluir estudios contextualizados para poder contrastar la diversidad de sus consecuencias. Esta es una de las razones que ha centrado nuestra atención en el reciente proceso reformista llevado a cabo por el gobierno español, para comprobar la legitimación del régimen de estandarización. El 28 de noviembre de 2013 el Congreso de los Diputados de España aprobó la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, en lo sucesivo), respaldada únicamente por el grupo parlamentario del Partido Popular (PP). La LOMCE es la nueva reforma del sistema educativo español, la séptima, desde que en el año 1970, en periodo de dictadura militar del general Franco, comenzaran a realizarse constantes reformas y contrarreformas educativas dependiendo de la orientación ideológica del gobierno de turno.

Para analizar el discurso político, nos apoyaremos en la línea de trabajo que lleva implementado Norman Fairclough durante las últimas tres décadas. Concretamente, trabajaremos mediante una versión del Análisis Crítico del Discurso fundamentada en tres de sus principios teóricos: estudiar problemas sociales; examinar relaciones de poder; y comprender la constitución de la sociedad y la cultura (Fairclough y Wodak, 1997). Usaremos dichos principios para analizar el significado que tiene el régimen de estandarización en el proceso reformista del sistema educativo español. El elemento principal para comprender la labor del análisis del discurso de las políticas educativas consiste en comprobar cómo las estrategias narrativas utilizadas constituyen un elemento sustancial de cambio cultural e ideológico. Las fuentes materiales analizadas han sido el primer borrador del proyecto de ley LOMCE (Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía, 2012), el documento final (Boletín Oficial del Estado, 2013), noticias de prensa (ver notas al final 2 y 4, discursos

extraídos del Consejo de Ministros (2012) (ver nota al final 5) y un acta de intervención parlamentaria (ver nota al final 3).

Comprender críticamente cómo los cambios discursivos producen nuevas problemáticas sociales es el primero de los tres principios teóricos (Fairclough y Wodak, 1997) que contribuye al desarrollo de una conciencia crítica de las estrategias discursivas (Fairclough y Wodak, 1997). El discurso de la LOMCE se fundamenta en un ideario que promueve acciones de cambio en las esferas social, cultural, política y económica. La política educativa del PP, como estrategia discursiva, tiene una semántica propia caracterizada por la hibridación entre lo liberal y lo conservador, que Fairclough (1993) sostiene como propio de los gobiernos conservadores desde la década de los ochenta del siglo anterior. A la aprobación de la LOMCE le han precedido tres anteproyectos de ley<sup>1</sup>, que han ido vinculando los valores del individualismo y la competitividad (neoliberalismo) con medidas prácticas para rescatar un sistema de valores tradicional y estructuras sociales estratificadas (neoconservadurismo). La herramienta principal que utiliza el partido conservador en el gobierno para estos propósitos consiste en implementar la estandarización como elemento nuclear. “Las evaluaciones externas de fin de etapa constituyen una de las principales novedades de la LOMCE con respecto al marco anterior y una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo” (Boletín Oficial del Estado, 2013: 97863). A través de las pruebas de evaluación estandarizadas se logran dos objetivos bien delimitados. En primer lugar, se garantiza un conservadurismo de Estado, en el que se asegura mayor control y orden sobre el currículum escolar. Se conservan los “valores de siempre” (Apple, 2010) que se concretan en un mayor refuerzo de las materias tradicionales: lengua, matemáticas y ciencias naturales, a la vez que le resta poder a las autonomías con idioma cooficial en el estado español. Este proceso de recentralización en la toma de decisiones ha originado protestas de los

gobiernos de Cataluña y País Vasco para derogar la ley<sup>2</sup>. En segundo lugar, la medición de estándares forma parte de los planteamientos neoliberales que garantizan la libertad de elección escolar a las familias, y, con ello, una mayor competitividad entre centros. Esta hibridación de neoliberalismo y neoconservadurismo es la esencia que caracteriza la reforma educativa dirigida por el ministro de Educación José Ignacio Wert. Aunque esto no es nuevo, la política educativa de los gobiernos conservadores, desde la década de los ochenta, se apoya en ideologías “aparentemente contrapuestas” (neoliberalismo y neoconservadurismo) que proceden del susstrato ideológico de la Nueva Derecha y del Nuevo Orden Global (Viñao, 2012), que en el caso español quedaron bien reflejadas en la política educativa de mercado de la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (Puelles, 2005).

El segundo de los tres principios se interesa por el modo en el que se ejercen y negocian las relaciones de poder en la gestación de los discursos (Fairclough y Wodak, 1997). Nos atañe dilucidar cómo los argumentos políticos utilizan a los medios, o cómo los medios utilizan a los discursos políticos, para poner de manifiesto las relaciones de poder entre la política educativa de la estandarización y los medios de comunicación para legitimar el régimen de estandarización en el contexto español. Las pruebas de evaluación PISA han sido utilizadas por la prensa española para avalar la estandarización externa defendida por la LOMCE. Como expresa de una forma muy gráfica el ministro de Educación, las evaluaciones estandarizadas podrán “[...] establecer con total transparencia una función de *benchmarking*, una función de comparación [...], tener nuestro propio PISA; es decir, tener un PISA que nos permita comparar hacia dentro lo que hasta ahora sólo podemos comparar, de forma robusta, hacia afuera” (Consejo de Ministros, 2012). En los procesos de legitimación de verdades, hay que tener en cuenta los efectos del “poder simbólico” (Bourdieu, 1994) que ejercen ciertas personalidades con un determinado

estatus social, que Rose, O’Malley y Valverde (2006) denominan “científicos grises”. El Partido Popular ha utilizado el efecto simbólico del subdirector de educación de la OCDE, y director de PISA, Andreas Schleicher, como experto internacional al invitarlo el 15 de julio de 2013 al Congreso de los Diputados para informar sobre la reforma evaluativa prevista en la LOMCE<sup>3</sup>. De este modo, el ministro Wert y los medios de comunicación han utilizado las declaraciones de Schleicher como símbolo de legitimación discursiva de PISA<sup>4</sup>. Así, las narrativas entramadas entre los procesos de estandarización que promueve la LOMCE, los datos de PISA y las verdades legitimadas por Schleicher, han ocupado un gran protagonismo en los diferentes medios de comunicación para desacreditar las acciones del gobierno anterior e imponer un nuevo ideario educativo. En este campo de disputa ideológica, se debe señalar el uso interesado de los resultados de PISA en el contexto español, en función de la ideología y de los intereses partidistas, a lo que Bolívar (2012) ha denominado “politización de los datos”. Otra manera de legitimar PISA es aceptar su coste económico, que alcanza los 565.793 euros<sup>5</sup>.

Este apartado se interesa por el tercero de los principios teóricos: la importancia que tiene el discurso en la constitución de la sociedad y la cultura. Parte del reconocimiento del carácter dialéctico del discurso en la configuración de los procesos sociales y de las relaciones de poder en las sociedades contemporáneas (Fairclough y Wodak, 1997). La distinción de tres amplios dominios de la vida social pueden constituirse en el discurso: representaciones del mundo, relaciones sociales interpersonales e identidades sociales y personales (Fairclough, 1992). El discurso de la evaluación estandarizada es la narrativa que actualmente constituye la sociedad y la cultura escolar. En esa relación dialéctica, los discursos de determinados sectores de la sociedad y de la educación contribuyen positivamente para sostener las pruebas de evaluación estandarizadas. Los medios de

comunicación ejercen gran influencia para la legitimación de PISA y la asignación de valores neoliberales, que señalan una relación biunívoca entre crecimiento económico y el conocimiento escolar, aspecto central del preámbulo del I Anteproyecto de ley LOMCE, que reafirma los principios y finalidades de la nueva reforma educativa:

“La educación es el motor que promueve el bienestar de un país. El nivel educativo de los ciudadanos determina su capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor” (Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía, 2012: 1).

Con este extracto discursivo, se puede apreciar el diseño de una sociedad que sitúa a la educación como un medio para aumentar la economía a la que deben contribuir los sujetos con su esfuerzo individual, en un mercado escolar competitivo, excluyente y temeroso, ya que solo los mejores lograrán los puestos de trabajo más cualificados, en sintonía con los enunciados neoliberales de “vencedores y vencidos”. Un discurso que aprovecha la actual situación de crisis económica y financiera para acelerar la reestructuración neoliberal (Lipman, 2013: 557), en la que la reforma educativa juega un papel fundamental. En los procesos de legitimación de los discursos políticos se apuesta por determinadas concepciones ideológicas. Por ello, cuando se encumbra la estandarización de resultados, aparece el “contradiscurso” que sienta las bases para controlar a los empleados públicos. Los discursos de legitimación tienen dos dimensiones, la oficial, la que se vende, la noble, y el “contradiscurso”, que anula, debilita o deslegitima determinadas posiciones, acciones o formas de proceder. Por ello,

cuando el ministro de Educación, José Ignacio Wert, afirma: “Tengo confianza máxima en los docentes y en su trabajo como evaluadores, pero las evaluaciones externas evaluarán a alumnos, profesores y centros” (Silió, 2013), lo que está dando a entender es la necesidad de establecer nuevas prácticas de control a los empleados públicos porque no confía en su profesionalidad.

## Conclusiones

Para concluir, nos gustaría resaltar dos breves argumentaciones para abrir el debate. Primero, queremos señalar que todo este proceso de gobernanza ha sido adoptado mundialmente al comprender la etapa escolar y su necesidad reformista como medio para la mejora económica y lucha competitiva entre regiones (Willians y Engel, 2013). Estos principios pueden ser analizados principalmente por medio de análisis contextualizados que explican cómo los procesos reformistas se están adentrando en los diferentes países. Los apuntes ofrecidos sobre el caso español pueden ser utilizados como el aporte de algunos datos que ayuden a comprender, desde contextos específicos, lo que está sucediendo en escalas más amplias. El breve análisis del discurso político de la LOMCE es solamente un examen efímero para comprender cómo el régimen de la estandarización y las nuevas relaciones de poder y control que ejerce la OCDE en esta gobernanza global están dando lugar a nuevos procesos reformistas de los sistemas escolares.

En segundo lugar, queremos destacar que la OCDE ocupa un lugar primordial como modo y forma de gobierno mundial en educación que lleva fraguándose de los años sesenta del siglo anterior. A través de PISA, la OCDE sigue legitimando sus relaciones de poder y control: diagnosticando, enjuiciando, asesorando e influyendo en la creación de nuevas políticas escolares, convirtiéndose así en el dirigente principal de la gobernanza educativa global.

Todo este proceso ha culminado en la extensión del régimen de la estandarización por la mayoría de regiones y, de este modo, los gobiernos están inmersos en procesos reformistas ejercitando

diferentes prácticas para “gobernarse a sí mismos”, modo de interpretación para comprender cómo las tecnologías de la gubernamentalidad (Foucault, 2003) se extienden a escala global.

---

## Notas

\* Los autores quieren agradecer la labor de revisión realizada por Antonio Olmedo y de la evaluación externa. Sus comentarios y sugerencias han ayudado a la mejora del texto. Los errores aquí presentes son nuestros.

<sup>1</sup> Anteproyecto LOMCE, versión 1, 25/09/2012; Anteproyecto LOMCE, versión 2, 03/12/2012; Anteproyecto LOMCE, versión 3, 14/02/2013.

<sup>2</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/02/catalunya/1372785602\\_080046.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/02/catalunya/1372785602_080046.html), [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/26/paisvasco/1369563034\\_856954.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/26/paisvasco/1369563034_856954.html)

<sup>3</sup> Acta de intervención: <http://www.mecd.gob.es/inee/Informaciones-de-interes.html>

<sup>4</sup> <http://www.abc.es/sociedad/20140203/abci-wert-pisa-educacion-201402030753.html>, [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/04/actualidad/1386152177\\_879697.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/04/actualidad/1386152177_879697.html)

<sup>5</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/3177A0D6-C03B-4965-A7F1-98BD1CC50E6E/244387/refc20130802.pdf>

## Referencias bibliográficas

- Alegre, M. À., y Ferrer, G. (2010). School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006, *British Educational Research Journal*, 36 (3), 433-461. DOI: 10.1080/01411920902989193.
- Apple, M. W. (2007). Education, markets, and an audit culture. *International Journal of Educational Policies*, 1 (1): 4-19. DOI: 10.1111/j.0011-1562.2005.00611.x.
- Apple, M. W. (2010). *Global crisis, social justice, and education*. New York: Routledge.
- Ball, S. J. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34 (2): 119-130. DOI: 10.1080/03050069828225.
- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18 (2): 215-228. DOI: 10.1080/0268093022000043065.
- Ball, S. J. (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*. New York: Routledge.
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc. New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M., y Braun, A. (2011). *How Schools do Policy. Policy enactments in secondary schools*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Boletín Oficial del Estado (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>
- Bolívar, A. (2010). PISA como Discurso: el espacio público educativo, *Revista de Organización y Gestión Educativa*, 18 (6), 18-21.
- Bonal, X., y Tarabini-Castellani, A. (2013). The Role of PISA in Shaping Hegemonic Educational Discourses, Policies and Practices: the case of Spain. *Research in Comparative and International Education*, 8 (3), 335-341. DOI: <http://dx.doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.335>.

- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. París: Éditions du Seuil.
- Bourdieu, P. (2001). *Contrafuegos 2. Por un movimiento social europeo*. Barcelona: Anagrama.
- Burch, P. (2009). *Hidden markets. The new education privatisation*. New York and London: Routledge.
- Consejo de Ministros (2012). *Conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno, y del ministro de Educación, después de la reunión del Consejo de Ministros Madrid, viernes, 21 de septiembre de 2012*. Recuperado de [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/\\_2012/cmrp20120921.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/_2012/cmrp20120921.htm)
- Carroll, P., y Kellow, A. (2011). *The OECD: A Study of Organizational Adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: the universities. *Discourse and Society*, 4 (2), 133-168. DOI: 10.1177/0957926593004002002.
- Fairclough, N., y Wodak, R. (1997). Critical Discourse Analysis. En T. A. van Dijk (ed.), *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*, vol. 2: *Discourse as Social Interaction* (pp. 258-284). London: Sage.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité 1. La volonté de savoir*. París: Editions Gallimard.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France (1976)*. París: Seuil/Gallimard.
- Foucault, M. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. París: Seuil/Gallimard.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe, *Journal of Education policy*, 24 (1), 23-37. DOI: 10.1080/02680930802412669
- Hanushek, E. A., y Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 90 (5), 1184-1208. DOI: 10.1257/aer.90.5.1184.
- Hanushek, E. A., y Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development, *Journal of Economic Literature*, 46 (3), 607-668. DOI: 10.1257/jel.46.3.607.
- Héritier, A. (2002). New Modes of Governance in Europe. En A. Héritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (pp. 185-206). New York: Roman y Littlefield.
- Hursh, D. W. (2008). *High-Stakes Testing and The Decline of Teaching and Learning: The Real Crisis in Education*. Lanham: Rowman y Littlefield Publishers.
- Jessop, B. (2002). *The future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kehm, B. M. (2012). Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante? En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (pp. 19-48). Barcelona: Octaedro.
- Lawn, M., y Grek, S. (2012). *Europeanising education: Governing a new policy space*. Oxford: Symposium.
- Leuze, K., Martens, K. y Rusconi, A. (eds.). (2007). *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*. New York: Palgrave Macmillan.
- Levin, H. M. (2001). *Privatizing Education. Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?* Colorado: Westview Press.
- Lingard, B.; Martino, W., y Rezai-Rashti, G. (2013). Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments, *Journal of Education Policy*, 28 (5), 539-556. DOI: 10.1080/02680939.2013.820042.
- Lipman, P. (2013). Economic crisis, accountability, and the state's coercive assault on public education in the USA, *Journal of Education Policy*, 28 (5), 557-573. DOI: 10.1080/02680939.2012.758816.

- Lyotard, J-F (1991). *La condición posmoderna. Informe sobre el saber*. Madrid: Cátedra.
- Martens, K., y Jakobi, A. P. (2010). Introduction: The OECD as an Actor in International Politics. En K. Martens y A.P Jakobi (eds.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Martino, W., y Rezai-Rashti, G. (2013). 'Gap talk' and the global rescaling of educational accountability in Canada, *Journal of Education Policy*, 28 (5), 589-611. DOI:10.1080/02680939.2013.767074.
- Miller, P., y Rose, N. (2008). *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Novoa, A., y Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative Research in Education: A Mode of Governance or a Historical Journey?, *Comparative Education*, 39 (4), 423-438. DOI: 10.1080/0305006032000162002.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>
- Olssen, M. (2004). Neoliberalism, globalization, democracy: challenges for education, *Globalization, Societies and Education*, 2 (2), 231-275. DOI: 10.1080/14767720410001733665.
- Ozga, J. (2013). Accountability as a policy technology: accounting for education performance in Europe, *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2), 292-309. DOI: 10.1177/0020852313477763.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C., y Simola H. (2011). *Fabricating quality in education: data and education governance*. London: Routledge.
- Postlethwaite, N. (1967). *School Organisation and Student Achievement: A study based on achievement in mathematics in twelve countries*. Almqvist y Wiksell: Stockholm.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2000). The Audit Society - Second Thoughts, *International Journal of Auditing*, 4, 111-119. DOI: 10.1111/1099-1123.00306.
- Puelles Benítez, M. de (2005). La influencia de la Nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1906-2004), *Historia de la Educación*, 24, 229-253.
- Rizvi, F., y Lingard, B. (2009). *Globalizing educational policy*. London: Routledge.
- Robertson, S. L., Bonal, X., y Dale, R. (2002). GATS and the Education Service Industry, *Comparative Education Review*, 46 (4), 472-497. DOI: 10.1086/343122.
- Rose, N., O'Malley y Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2, 83-104. DOI: 10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900
- Sahlberg, P. (2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach, *Journal of Education Policy*, 22 (2), 147-171. DOI: 10.1080/02680930601158919.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sassen, S. (2007). *A Sociology of Globalization*. New York: W.W. Norton.
- Sellar, S., y Lingard, B. (2013). PISA and the Expanding Role of the OECD in Global Educational Governance. En H-D. Meyer y A. Benavot (eds.), *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (pp. 185-206). Oxford: Symposium Books.
- Silió, E. (2013, 21 de marzo). Wert afirma que las reválidas evaluarán también a los profesores. *El País*. Recuperado de [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/21/actualidad/1363877534\\_459176.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/21/actualidad/1363877534_459176.html)
- Stobart, G. (2008). *Testing times: The uses and abuses of assessment*. New York: Routledge.
- Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía (2012). *Anteproyecto de ley orgánica para la mejora de la calidad educativa*. Recuperado de [http://www.stecyl.es/borralex/LOMCE/Anteproyecto\\_LOMCE\\_25-09-2012.pdf](http://www.stecyl.es/borralex/LOMCE/Anteproyecto_LOMCE_25-09-2012.pdf)

- Verger, A., Novelli, M., y Altinyelken, H. K. (2012). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*. London: Continuum.
- Viñao, A. (2012). El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras. *ÁREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 31, 97-107.
- Williams, J. H., y Engel, L. C. (2013). Testing to Rank, Testing to Learn, Testing to Improve: an introduction and overview. *Research in Comparative and International Education*, 8 (3), 214-235. DOI: <http://dx.doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.214>.
- Woodward, R. (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. London and New York: Routledge.

## Abstract

---

*Global policy beyond the national. Educational reform (LOMCE) and the standardisation regime (OECD)*

**INTRODUCTION.** This essay focuses on the theoretical and contextual effects of the standardisation in the education policies. Specifically, we analyse the role of the OECD in global education governance through PISA, as one of the characteristic of the Global Education Reform Movement. **METHOD.** The methodological process uses a dual dimension. On the one hand, we use historical and interpretative analyses to understand what is the standardisation and how the OECD legitimises power and control relationships as a government model. On the other hand, using Critical Discourse Analysis, we examine some discourses that have been utilised to justify the new education spanish reform (LOMCE). **RESULTS.** The standardisation system and the OECD governance are characterising the global reform of public education. The Spanish education reform act is based in these characteristics and its discourses have used the symbolic power occupied by the OECD. **DISCUSSION.** The educational systems have been reformed in order to increase their countries economies and for the competitive improve between regions. Furthermore, this process can be understood as a practice and strategy which countries govern themselves under the global governance.

**Keywords:** *Educational policy, Global Approach, Standardized Tests, Educational Change, Discourse Analysis, Governance.*

## Résumé

---

*Politique globale au-delà de le cadre national. La réforme de l'éducation (LOMCE) et le régime de normalisation (OCDE)*

**INTRODUCTION.** Cet article se concentre sur la théorisation et la contextualisation des effets du système de normalisation dans la politique éducative. Plus précisément, on analyse le rôle de l'OCDE dans la gouvernance mondiale de l'éducation par le programme PISA, comme une caractéristique du Mouvement des Réformes Globales de l'Éducation. **MÉTHODE.** Le processus méthodologique utilise une double dimension. D'un côté, on utilise des analyses historiques et interprétatives pour comprendre quel est le régime de normalisation éducative et comment l'OCDE légitime les relations de pouvoir et de contrôle en tant que forme de gouvernement. D'un

autre côté, en utilisant l'Analyse Critique du Discours, on examine certains discours qui ont été utilisés pour justifier la nouvelle loi qui réforme l'éducation espagnole (LOMCE). **RÉSULTATS.** Le régime de normalisation et de gouvernance de l'OCDE est en train de caractériser la réforme globale de l'enseignement public. La réforme de l'éducation espagnole est basée sur ces caractéristiques et ses discours ont utilisé le pouvoir symbolique qui occupe l'OCDE. **DISCUSSION.** Les systèmes éducatifs ont été réformés avec la fin d'améliorer l'économie et la compétitivité parmi les différentes régions. En plus, ce processus peut être compris comme une stratégie pratique où les pays sont gouvernés en vertu d'une gouvernance mondiale.

**Mots clés:** Politique éducative, Approche globale, Tests standardisés, Changement éducatif, Analyse du discours, Gouvernance.

## Perfil profesional de los autores

---

### **Geo Saura (autor de contacto)**

Investigador predoctoral de la Universidad de Granada. Su tesis doctoral está enmarcada dentro del Proyecto de Investigación (Plan Nacional I+D+i REF/EDU 2010/20853) "Dinámicas de privatización exógenas y endógenas en y de la educación: la implantación del modelo de cuasimercado en España". Ha desarrollado estancias de investigación en Ghent University (Gante, Bélgica) y en University of Roehampton (Londres, Reino Unido). Sus principales líneas de investigación se centran en el campo de la política educativa y la sociología de la educación, concretamente: en el análisis de las políticas neoliberales; las redes filantrópicas; los *think tanks*; las reformas globales; y las relaciones de poder y control contemporáneas.

Correo electrónico de contacto: [geosaura@ugr.es](mailto:geosaura@ugr.es)

Dirección para la correspondencia: Campus Universitario de Cartuja, s/n. C.P 18071 (Granada). Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Pedagogía. Teléfono (+34) 958 246 197.

### **Julián Luengo Navas**

Profesor titular de Política Educativa y Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Granada. Sus principales áreas de investigación incluyen el estudio de las desigualdades y la segregación social, la historia de la educación, la investigación cualitativa, el análisis de las políticas educativas y los procesos de privatización en la educación pública. Actualmente coordina el Proyecto de Investigación (Plan Nacional I+D+i REF/EDU 2010/20853) "Dinámicas de privatización exógenas y endógenas en y de la educación: la implantación del modelo de cuasimercado en España".

Correo electrónico de contacto: [jluengo@ugr.es](mailto:jluengo@ugr.es)

# EDUCATION AND TRAINING GOVERNANCE THROUGH LEARNING OUTCOMES: POSSIBILITIES AND CONSTRAINTS IN ITALY

## *Gobernanza de la educación y formación a través de los resultados de aprendizaje: posibilidades y limitaciones en Italia*

SARA FRONTINI

Noviter S.r.l. (Italy)

IRENE PSIFIDOU

Cedefop (Greece)

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67110

Fecha de recepción: 26/08/2014 • Fecha de aceptación: 03/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Irene Psifidou. Email: [rena.psifidou@cedefop.europa.eu](mailto:rena.psifidou@cedefop.europa.eu)

---

**INTRODUCTION.** In the last years, the shift to learning outcomes, within the European lifelong learning strategies has represented a policy priority for many countries in Europe. Both governments and key stakeholders agree on the importance of learning outcomes as a part of an innovative and effective approach to teaching and learning emphasizing the knowledge, skills and competences acquired at the end of a learning process. **METHOD.** The present paper discusses the development of policies on learning outcomes within the European scenario, focusing mainly on the Italian case. Specifically, it has a twofold aim: first, to provide a general overview of the European political consensus on the learning outcomes approach and to present the diverse interpretations of European policies at national level; and second, to reflect upon possibilities and constraints connected to the implementation of learning outcomes in Italy. **RESULTS.** Taking into account characteristics of the current Italian education and training system being discussed in the present paper, the introduction of a learning outcomes approach in the design of curricula, qualifications and certification system reveals its strengths and weaknesses during the implementation process. The findings show that Italy is an example of merge combinations of new ambitions and old constraints, where new positive effects derived from a learning outcomes approach have to face previous structural, methodological and political issues. The regional diversities, the complicated relation between the State and the Regions, and the different stages of development of the last are some representative examples of the drawbacks which have complicated the successful implementation of the planned goals. **DISCUSSION.** The Italian case can thus be useful to reflect upon general differences and particular issues that characterize member states in the fulfilment of common objectives and European initiatives in education and training.

**Keywords:** vocational education and training, learning outcomes, Italy, curriculum, certification, qualification.

---

## Introduction

The shift to learning outcomes, as a part of general European life long learning strategies, has represented the priority for many European countries. European governments and stakeholders share a common agreement on the importance of learning outcomes as a “part of an innovative approach to teaching and learning” (Cedefop, 2009a: 9). Two important European policy developments, endorsed with the Recommendations of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning (2006) and the European Qualifications Framework for lifelong learning (European Commission/Parliament, 2008), have influenced significantly the adoption of national education and training policies emphasizing learning outcome-oriented approaches. While the former recommendation defines eight key competences that all young people should develop at the end of their initial education to a level that equips them for further learning and working throughout their life, the latter establishes eight qualifications levels describing the knowledge, skills and competences acquired at the end of a learning process.

Since then, numerous European policy documents (within ET 2020) underlined that learning outcome-oriented approaches in lifelong learning are important means for making education and training systems more relevant to the knowledge-based Europe of the future. The Commission Communication “Europe 2020” on the European strategy for smart, sustainable and inclusive growth puts forward seven flagship initiatives, two out of which are highly interrelated with modernising qualifications and curricula on the basis of learning outcomes and stress the need for further developing the key competences approach beyond the schools sector, into adult learning and into vocational education and training (VET): the “Innovation Union” and an “Agenda for new skills and jobs”.

Evidence collected by Cedefop (2013) shows that the principle of learning outcomes has been broadly accepted across Europe and that national qualifications frameworks (NQFs) have contributed actively to this shift. In a number of countries, for example Belgium, Croatia, Iceland, Norway and Poland, NQFs have supported the implementation of learning outcomes, notably by identifying areas where learning outcomes have not been previously applied or where these have been used in an inconsistent way. Furthermore, the process of designing learning outcome-based national qualifications frameworks across Europe has been accompanied by redefinition and rewriting of VET standards and curricula; and yet this happens at varying speeds as national developments are in different stages of progress (Cedefop, 2012). However, key questions to this learning outcome approach remain open and evidence of what works and what's not still remains scarce. While intensive reforms are taken place by national authorities to redesign qualifications, standards and curricula with an outcome-orientation, the impact of these reforms to the individual learners is not always yet visible nor measurable (Psifidou, 2012).

Italy, as other European countries, copes with the challenge of introducing in its education and training system a learning outcomes approach at the national and regional level, although its subsystems have specific characteristics. Two main aspects characterize the Italian system in the sphere of learning outcomes. The first one refers to the relation between NQF and EQF. Italy indeed represents a peculiar case for its decision to directly link the national qualifications levels to the EQF, without the development of an NQF. While, in principle, this is possible, almost all European countries (with the exception of Italy) see the development of an NQF as necessary to relate national qualifications levels to the EQF in a transparent and trustful manner. The second particular aspect for the Italian case is related to the current implementation of the national Law

on Labour Market, which delineates a national index of qualifications based on learning outcomes, a national register of qualifications and a national certification system.

The present paper has a twofold aim. The first one is to provide a general overview of the European political consensus on learning outcomes through the definition of the concept in relation to several interpretations of European policies at the national level. The second aim is to reflect upon possibilities and constraints connected to the political will of implementing learning outcomes as a form of governance in Italy. In relation to the aforementioned particular aspects which characterize the current Italian system, the introduction of a leaning outcome approach has thus shown the improvements and the difficulties related to its implementation process. The Mediterranean country is indeed an example of merged combinations of new ambitions and old constraints, where new positive effects derived from a learning outcomes approach have to face previous structural, methodological and political issues.

### **Understanding learning outcomes- Interpreting European policy initiatives to national reforms**

In the recent European initiative to develop and implement a common European meta-framework for referencing national qualifications, the so called European Qualifications Framework (EQF), learning outcomes are defined as *statements of what a learner knows, understands and is able to do on completion of a learning process* (European Parliament/Council, 2008). In this definition, the form of learning is not specified and it can take place either in formal or non-formal education arrangements, or informally through experience gained in the community or at the work place.

In spite of the apparent simplicity of this definition, previous research unravelled a huge

diversity of possible use and understandings of learning outcomes (Cedefop, 2009a). Learning outcomes are defined at different levels:

- at the systemic level (e.g. in qualification frameworks);
- at the level of qualifications (e.g. qualification standards);
- at the level of curricula and learning programmes.

Furthermore, according to the level on which they are defined, they may fulfil different functions: “recognition of prior learning, award of credit, quality assurance, learning plans, key competences for life, credibility for employers as well as modernisation of the governance of education and training as systems are reformed to encompass lifelong learning” (Cedefop, 2009a). Finally, learning outcomes are formulated on the basis of different concepts of competence existing at national level. These concepts influence the form of learning outcomes specifications and can be expected to have also an impact on the relationship between learning outcomes and curricula and learning programmes (European Commission and Cedefop, 2011; Cedefop, 2012).

Learning outcomes are best understood as a collection of useful processes and tools that can be applied in diverse ways in different policy, teaching and learning settings. It follows that there is no single correct or appropriate way of approaching them. The term can have a range of connotations and denotations, precisely because it is used in different contexts. The evidence collected in Cedefop studies (2010 and 2012) strongly suggests the need to be sensitive to the particular context in which learning outcomes are brought into use. Although the concept of learning outcomes is not a new aspect in the teaching and learning context, especially for VET where its origin may be traced back to previous centuries (Cedefop, 2010), the current focus on traversal key competences and holistic learning outcomes is

discussed as a “shift of paradigm” underpinning a different mental model of valuing outcomes for all those involved in the education and training process. Increasingly, outcome approaches to qualifications and curricula seem to be more aligned to constructivist learning theories according to which the learner must play an active role in the construction of meaningful relationships between cognitive, functional, emotional and social skills to be competent in a particular situation (Cedefop, 2010). Past experiences have shown that too detailed and narrowly defined learning outcomes oriented solely on functional performance have imposed limitations to the learning process (Psifidou, 2011a). In the contrary, the way learning outcomes are understood in recent European tools is seen as a useful way of bringing education and training programmes closer to learners’ “real life” and the needs of the market (Cedefop, 2011 and Psifidou, 2011b).

Additionally to the learning outcomes approach underpinning the EQF, learning theories and social and cultural values shape the definition of the distinctive features of national qualifications and curricula; as knowledge, skills and competences are differently understood in each country and education and training subsystem, the learning outcomes approach varies accordingly. Finally, the legal framework endorsing the education and training system in each country influences the design and value of qualifications as the law defines rights, duties, and the possibilities educational institutions have in these contexts (Psifidou, 2011a).

These different factors influencing the definition and development of qualifications and curricula raise many challenges to policy-makers and practitioners. Traditional processes on the design of qualifications (specification of knowledge and skills the students need to learn) is not sufficient anymore to meet new employment needs. According to Cedefop (2013), new qualifications should:

- be in alignment with the EQF context (national developments with regard to the establishment of national qualifications frameworks and/or the introduction of the Dublin descriptors in higher education, etc.);
- define learning outcomes in such a way that allow comparability, transparency and mutual trust at sectoral, national and international level; and
- take on board the experience and views of all actors concerned, and especially these of learners.

The present paper examines in continuation how Italy has applied the concept of learning outcomes to define and describe national curricula and qualifications. With regard to the lack of a consensual and unified definition of learning outcomes across countries, the above-mentioned definition of the EQF will be used as the conceptual basis for the present paper.

### **The recognition and the validation of learning outcomes and the certification processes at the European level**

As learning outcomes based qualification systems increasingly allow qualifications to be acquired through different learning pathways, the quality assurance of learning provision cannot be the only element underpinning the award of qualifications. To safeguard the reliability, credibility and relevance of qualifications, the processes and methods involved in awarding a qualification (the certification process) need to be looked at and more specifically, to the extent they are underpinned by systematic quality assurance. The definition of qualification in the EQF recommendation draws attention to the elements of certification which determine trust. These are:

- learning outcomes;
- standards;

- assessment and validation;
- the competent body.

Standards are the result of interaction between the worlds of work (e.g. social partners, professional associations, employment services) and education and training (e.g. VET institutions/schools, teachers/trainers, awarding bodies, education ministries, etc.). They serve as a reference point for the certification process and describe what the labour market can expect from the education and training system and —eventually— the individual learner. As mentioned above, Cedefop studies (2009b and 2012) show that the majority of countries have adopted outcome-oriented standards or are in the process of doing so, defining a set of knowledge, skills and competences to be obtained by the learners. Learning outcomes-based standards play a key role in defining and describing the focus and orientation of the education and training process and can inevitably influence the resulting qualifications. However, the extent to which the formulation, improvement and renewal of learning outcome-based standards is subject to systematic quality assurance is not yet clear.

Similarly, the learning outcomes approach increasingly influences VET certification across Europe. Reforms in IVET have been/are being implemented in e.g. Czech Republic, Estonia, Malta, Slovenia, Portugal, the Netherlands, and Finland. For instance, in the Netherlands assessment includes a combination of methods: written test with open questions, presentation, assessment of products made, assessment interview, criterion-based interview, observation in a simulated situation, observation in the workplace, portfolio and proof of competence. In doing this, education and training institutions try to use the right methods to match the performance of learners against the assessment standards and to understand it in terms of learning outcomes.

Participation of different stakeholders in the different stages of a certification process - from the setting of standards to assessment of the

individual learner and awarding of qualification - forms an important part of quality assurance. These national developments are triggered by European initiatives and in particular, the EQAVET Recommendation (2009) which calls countries to devise quality assurance in IVET, defining standards and guidelines for recognition, validation and certification of competences of individuals based on learning outcomes and reflecting their national political and cultural contexts. It refers to the importance of ensuring the participation of social partners, VET providers, teachers, local and regional actors and other relevant stakeholders in setting VET goals and objectives as well as to their involvement in monitoring and evaluating processes. The systematic involvement of labour market representatives in the certification process makes it possible to judge whether there is a real value attached to the qualification. For example, in some countries tripartite committees are used; this strengthens the confidence in the awarded qualification.

As relatively little systematic evidence exists on the way different countries address these issues, the current paper explores in a more systematic way how these arrangements have been designed and implemented in Italy.

## **The Italian approach to learning outcomes**

In the latest years, Italy has introduced diverse changes in order to support the shift to a learning outcomes approach. The transformations, which have involved diverse parts of the system, have represented a challenge for an education and vocational training system traditionally based on programmes<sup>1</sup>, where formal qualifications are ruled by the principle of 'legal value of the qualification' (*valore legale del titolo di studio*) (Cedefop-ReferNet, 2012). In Italy, the designation of new qualification in the national qualification systems is controlled by the two authorities responsible for them: The

Ministry of Education, University and Research and the Regions. It thus means that any qualification has to be officially recognized as formal qualification by the public body in charge for the specific educational and vocational training section.

The progressive shift from programmes to learning outcomes in curriculum development aims to create a learner-centred system. The first step of this process took place thanks to Law 53/2003, which introduced both the expected learning outcomes in relation to knowledge, skills and competences (Cedefop, 2009a; Cedefop-ReferNet, 2012) and the “personalized study plan” for all educational levels (Cedefop, 2009a). Another important step concerns the field of IVET, which is, according to the Italian constitutional reform (National Law No 3, October 2001), under regional responsibility. The introduction of learning outcomes in IVET curricula has been indeed introduced thanks to the national index of vocational and training qualifications (*Repertorio nazionale dell'offerta di istruzione e formazione*). The national index of vocational and training qualifications includes all qualifications under regional responsibility and represents an important space of negotiation between the national and the regional administrations (Cedefop-ReferNet, 2012). This process took place in 2011, but it is important to underline how several Regions (Lombardia, Emilia-Romagna, etc.) had already created their own regional index of vocational and training qualifications, anticipating the national processes. The development of a learning outcomes approach in a lifelong learning perspective currently attempts to promote the correlation between national qualifications levels and EQF, the development of a national index of qualifications, the recognition of informal and non-formal learning and the delineation of a certification system.

Italy, as other European countries, considers the EQF an important opportunity to rethink and develop its education and training system.

In the Italian context, the main actors involved in the EQF implementation are the Ministry of Education, University and Research and the Ministry of Labour and Social Policies in line with the Regions, the autonomous provinces of Trento and Bolzano and the social partners. According to the Ministry of Education, University and Research (MIUR, 2012), the employ of EQF permits to concentrate on three main aspects: a correlation between all the qualifications and the eight EQF levels; the description of each qualification in terms of learning outcomes; a framework for quality assurance. The three elements thus represent a cultural shift in relation to the twofold necessity to define both a national framework and a national certification system for knowledge, skills and competences recognition. The most significant step for the implementation of EQF at the national level is represented by the “First Italian Report on the referencing of the national qualifications to the EQF” (*Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF*). The Report identifies three main aspects:

- a) the definition of common rules and criteria which do not threaten, on the other hand, regional autonomy and flexibility;
- b) the creation of a clear structure;
- c) general governance where responsibilities and tasks are well defined (MIUR, 2012).

The adoption of the Report through the Agreement signed by the State/Regions Conference in December 2012 represents a first significant step for the correlation between the qualifications and the EQF levels. Indeed, thanks to the Report, all the qualifications, certifications, professional qualifications and Europass documents issued in Italy, up to the highest levels of education and training will have a clear reference to the appropriate EQF level.

According to Cedefop (2013), the creation of an NQF brings several benefits reflecting particular needs, such as, the integration of diverse

systems, and especially of different regional VET systems; the necessity to reinforce the dialogue between education systems and the labour market; the promotion of geographical and professional mobility; and the recognition of individual experiences favouring social inclusion, especially for those ones who do not have regular qualifications and competences required by the labour market. Despite this positive evidence, Italy lacks a political support for developing an NQF. Unlike other European countries, which have developed an NQF as a first step for a successive link between national qualifications levels and EQF, Italy has opted for a direct connection of its qualifications levels to the EQF. The EQF recommendation allows this possibility and Italy has thus decided to refer to "the learning outcomes descriptions and definitions already in place for the most of its education and training systems" (Cedefop, 2013: 129). The country has thus applied national methodology and criteria to realize the correlation process. Notwithstanding the consistent improvements, the Advisory Group<sup>3</sup> on the 'First Italian Report on the referencing of the national qualifications to the EQF', next to positive comments, has pointed out some unclear elements. In particular, the Advisory Group has revealed concern about the correlation between qualifications and the EQF. More specifically, the Group has underlined the difficulty for external actors (other European Countries, international stakeholders, etc.) comprehending and evaluating the direct correlation between qualifications and EQF, asking how Italy intends to guarantee quality assurance in a mutual trust perspective.

## **The development of a national certification system**

In Italy, the employ of the EQF also plays an important role in the development of the national standards for a certification system, which is essential for the recognition of informal and non-formal learning. Although the

national standards for the certification process have been recently identified, Regions are officially responsible for the definition and implementation of a certification system. Moreover, since skills and competences which can be certified are the ones included in regional indexes of professional qualifications, the delineation of indexes at the regional level represents another key element for the certification process. The ambition to create a national certification system, in respect of regional responsibilities, has been central in many debates in the field of education, training and labour market at both the national and regional level. The Italian determination to introduce significant transformations finds a concrete application through two new fundamental legislations. The first one is Law 92/2012 "Provisions for Reforming the Labour Market and Fostering Growth" (*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in un'ipotesi di crescita*) delineated by the Ministry of Labour. The second one is Legislative Decree 13/2013 "Definition of general norms and essential levels of performance for the recognition and validation of informal and non formal learning and minimum standards for a national certification system" (*Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze*).

In line with a lifelong learning approach, Law 92/2012 aims to create a dynamic and flexible labour market and to develop human capital. The Law has a twofold agenda. The first one is to promote lifelong learning; while the second one is to delineate a national certification system. In accordance with European guidelines, the legislation lists diverse principles for learning recognition:

- The recognition and validation of informal and non-formal learning.
- The definition of the essential levels of performance related to the service supply.

- The recognition of informal and non-formal learning as credits for partial exemption of studies.
- The delineation of procedures for recognizing informal and non-formal learning credits.
- The possibility to compare competences certified within the national territory.
- Certifications are public acts and the concept 'competence' refers to a structured set of skills and knowledge acquired in different context.
- The delineation of a national system of competence certification based on minimum standards which are homogeneous and reflect the principle of transparency, objectivity, accessibility, confidentiality and traceability.
- The development of a national index of qualifications, as a reference for each regional index, in order to guarantee the comparability of certified competences across Regions.

Legislative Decree 13/13 instead sets both the formal introduction of national certification system and the essential levels of performance which rule the certification process. In particular, the Decree has two main goals: the first one is the delineation of a national index of qualifications as a reference index for each regional index; while the second one is the definition of minimum national standards for the certification system (process, certification, procedures). As a consequence, Regions which already have both a regional competence system and a regional index have to update them according to the national legislations; while Regions without a defined certification system and an index of professional qualifications are boosted to introduce them within their regional education and training systems.

The national index of qualifications will be composed by the index of education qualifications, the index of vocational and training qualifications (IVET), the index of professional

qualifications, and the index of apprenticeship qualifications. At the moment, the national index of qualifications is constituted by the ones of educational qualifications, vocational and training qualifications, higher technical education and training qualifications. The indexes of professional qualifications and the one of apprenticeship qualifications are under construction. Two working groups have been set up and they are simultaneously working on the same economic sectors (real estate, mechanic, tourism), and sharing a common methodological structure. At the moment, there is also an ongoing discussion on the possibility to use a same index for both professional and apprenticeship qualifications. The main issue is a disconnection between the professional qualifications included in regional indexes and the professional qualifications defined in diverse employment contracts. Indeed, professional profiles delineated in regional indexes and in employment contracts differ. In 2012, the province of Milan has, for example, started an ongoing project (Cert'App Project) to promote the certification of apprentices' competences through an effective use of the regional index of professional qualifications<sup>4</sup>. In addition, the project has also attempted to connect the professional qualifications described in several employment contracts and the ones defined in the regional index.

In order to implement the Legislative Decree, a technical working group has defined the principal phases of the implementation process. The working programme has also been approved at the political level and is focused on the national index of qualifications implementation and the definition of the standards for the certification system. In addition, it has been politically approved the possibility for Regions lacking of regional indexes of professional qualifications to adopt those ones from Regions which have already implemented them. The opportunity to borrow the indexes from other Regions is considered an advantage to optimize good practices and finance resources and to

accelerate the implementation process where standards are completely missing. The presence within the national territory of different level of developments represents the Italian paradox. If a significant number of Regions have instituted their regional index of professional qualifications, only six Regions (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) on twenty-one have a defined regional certification system. Many Regions are still defining their regional certification systems, while few Regions have not started yet.

The necessity to have both a structured certification system and an index of professional qualifications has become an essential requirement in relation to the beginning of Youth Guarantee (YG). YG, the new approach to tackling youth unemployment established by the Council Recommendation of 22 April 2013, emphasizes the importance of boosting skills and competences to reduce mismatches and address labour-demand needs. "The Italian Programme on Youth Guarantee 2014-2020" (*Il Programma Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014-2020*) underlines how the certification of competences represents a key aspect for promoting quality and transparency of qualifications in a flexible and efficient labour market. In addition, the Italian National Youth Guarantee Implementation Plan (2014) also sets as aim the realization of both an operative system of certification and indexes of qualifications within 2018, addressing € 2.300.000. The heterogeneous Italian scenario in the field of competences' certification is one of the weakest parts in connection with the Recommendation. The risk is in fact that Regions with well developed systems, which generally are also the ones with less youth unemployment, can provide their young people with more and better services and, consequently, raise youth employment; to the contrary, Regions with less developed systems, and maybe with more unemployment, could offer fewer opportunities to their youth, reproducing a vicious circle.

## **Conclusions: possibilities and constraints of the Italian case**

The complexity of the Italian case reveals several issues which can be extended to a general reflection about learning outcomes approach, NQF, EQF, etc.

National differences of education and training systems, the role of diverse actors involved in the processes, and various structures of the labour market are only some of the aspects which impact on the implementation and development processes. For example, the direct Italian correlation between qualifications and the EQF can be connected to a cultural heritage which attributes a high importance to formal qualifications and their legal values. In addition, the presence of twenty one education and training subsystems with different levels of development is surely another element which has negatively impacted on the delineation of an NQF. Each actor involved in the implementation of the EQF (Ministry of Education, Ministry of Labour Market, the Regions) tends to preserve its own sphere of control and peculiar interests rather than finding common solutions. Sometimes, the lack of both an active cooperation between the main actors and a significant political engagement can be considered one of the reasons related to unclear situations. As emphasized by Cedefop (2013), the link between national levels and EQF has been mainly a technical process without a political interest. Consequently, "real discussions on national learning outcomes based qualifications levels, how qualifications from different subsystems (VET, HE, general education) are aligned to the explicit learning outcomes based levels and how they related to each other" (p.132), the effective recognition of certifications of competences in the labour market and their availability in the education and training systems still need further debates and commitment.

The shift to learning outcomes as a form of national governance has represented a manifold occasion to improve the education and vocational training systems at the national and regional level. The introduction of the national index of qualifications, the recognition of informal and non formal learning and the creation of national standards for the certification system constitute some concrete opportunities to reform the whole system in line with both social and economic needs and European recommendations. In particular, Law 92/2012 and Legislative Decree 13/2013 represent two important milestones in the Italian change towards a learning outcome approach. Regardless of the legislations, Italy has to face some important constraints. The heterogeneity which characterizes the Italian context, the decentralization of VET systems—a high number of actors involved at different stage and sometimes too much autonomy without a significant leadership—have represented the main obstacles in the rapid definition and implementation of the reforms. In addition, Regions with more developed systems are usually averse to transform what they have already defined and implemented. Further, in diverse Regions some concepts, such as 'competence', mean different things, increasing the difficulty to agree on a common terminology at national level. The delineation of national objects through the agreement of twenty one heterogeneous Regions is certainly a challenge, representing one of the reasons related to the Italian lateness.

Furthermore, the competitiveness between the national and the regional level is another structural problem which affects the process of development and implementation in the Italian context. For example, as in the case of the national index of professional qualifications, which has a significant role in the certification process, Regions have preferred to provide general definitions of professional profiles included in the national index, leaving a significant leeway at the regional level. Consequently, although respecting the national professional

standards, the units of competence related to the same profile differ in each Region. In this perspective, European guidelines constitute fundamental tools to commonly develop a national system and share a common 'language'. The creation of a national index of qualifications and national standards for the certification system are certainly active instruments that engage both the State and the Regions in negotiation and compromise. Also the YG represents a strong motivation to accelerate the delineation and implementation processes for those Regions which have not done sufficient progresses yet. Further, it is even an opportunity to improve tools and procedures for those Regions with more developed systems.

The Italian case reveals how too high diversity can lead to structural problems. To the contrary, the shift to learning outcomes can be seen as a way to increase transparency and quality assurance in spite of a common level of standardization. Next to the necessity to create a framework for the Italian diversity, a learning outcomes approach can help to solve some other open issues connected to the relation between education and vocational training and the labour market. Indeed concepts like EQF, competences, learning outcomes, etc. are still unknown and/or unclear for many companies which do not recognize yet the importance of these tools in the selection process of employees. In addition, this disconnection from the labour market is also worsened by the gap between qualifications delineated in regional indexes of qualifications and qualifications defined in employment contracts. This problem is particularly evident in the apprenticeship training system. Although there is no doubt that a learning outcomes approach necessitates a long and significant process of reform, it can also symbolize a good occasion to both solve the weakest parts of the national system and its subsystems and contribute to their significant improvement.

To conclude, if one categorizes European countries according to the classification centre,

semi-periphery and periphery<sup>5</sup> in an educational perspective (Frontini, 2009), Italy clearly represents an example of semi-periphery. Although the Mediterranean country is principally core-oriented in its policies, some peripheral conditions constrain the ambition to reach centre standards and objectives. Indeed, regional diversities, a complicate relation

between the State and the Regions and different developments of regional systems create a gap between goals and successful implementations. The Italian case can thus be useful to reflect upon general differences and issues that characterize the whole European Union in the realization of common objectives and European initiatives.

---

## Notas

<sup>1</sup> The term 'programme' refers to "a prescriptive list of disciplinary contents to be taught to students in a specified period of time" (Cedefop-ReferNet, 2012: 39).

<sup>2</sup> The principle of 'legal value of a qualification' signifies that "any qualification —either newly established or pre-existent— should be formally recognised as official qualification by the public body responsible for the specific [educational and vocational training] segment involved" (ibidem).

<sup>3</sup> The Advisory Group on EQF is composed of all representatives from national authorities, social partners and other stakeholders to support the implementation of the framework. In particular, it aims to guarantee that there is a general coherence in, and transparency of, the process of relating qualifications systems to the EQF;

<sup>4</sup> The regional index of professional qualifications in Lombardy Region is called "Quadro Regionale degli Standard Professionali - QRSP".

<sup>5</sup> In an educational perspective, Frontini (2009) defines *centre* "those countries that are able to implement and interpret in effective ways policies promoted by the international community and to react quickly and positively to changes" (p. 6); *semi-periphery* are instead "those countries that are partially able to implement and realize those aims because of the presence of many peripheral conditions in their national realities" (ibidem); *periphery* are rather "those countries that experience difficulties in concretely actualizing the goals and directives, due to an altogether too strong focus on national issues" (ibidem).

## Bibliography

- Cedefop (2009a). *The shift to learning outcomes. Policies and practices in Europe*. Luxembourg: Cedefop Reference series, 72.
- Cedefop (2009b). *The relationship between quality assurance and VET certification in EU member states*. Cedefop Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.[http://www.cedefop.europa.eu/etv/Information\\_resources/Bookshop/publication\\_details.asp?pub\\_id=555](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Information_resources/Bookshop/publication_details.asp?pub_id=555)
- Cedefop (2010). *Learning outcomes approaches in VET curricula: A comparative analysis of nine European countries*. Research Paper n° 6. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5506\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5506_en.pdf)
- Cedefop (2011). *When defining learning outcomes in curricula, every learner matters*. Briefing Note: (9060 EN). Available at: [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9060\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9060_en.pdf)
- Cedefop (2012). *Curriculum reform in Europe: the impact of learning outcomes*. Research paper n° 29. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5529\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5529_en.pdf)

- Cedefop (2013). Analysis and overview of NQF developments in European countries, Annual report 2012, Working Paper n° 17. Available at <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/21311.aspx>
- Cedefop-ReferNet Italy (2012). *VET in Europe – Country Report*. Thessaloniki: Cedefop.
- Constitutional Law (2001). Legge n. 3/2001 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione [Law n. 3/2001 - Amendments to Title V Part II of the Constitution].
- Council Conclusions (2009). *Council Conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)* [Official Journal C 119 of 28.5.2009].
- Council of the European Union (2013). Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee, Official Journal of the European Union, C 120/1, 26 April 2013.
- European Commission (2012a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*. COM (2012)669final.
- European Commission (2012b). Commission staff working document. *Assessment of Key competences in initial education and training: Policy Guidance*. Accompanying the document: *Communication from the Commission Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*. SWD (2012) 371 final.
- European Commission and Cedefop (2011). *Using learning outcomes*. European Qualifications Framework Series: Note 4. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
- European Parliament and European Council (2006). *Recommendations of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning*. (2006/962/EC).
- European Parliament and European Council (2008). *Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning*.
- European Parliament/Council (2009). Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European quality assurance reference framework for vocational education and training, Official Journal of the European Union, C 155/01, 8.7.2009.
- Frontini, S. (2009). Global Influences and National Peculiarities in Education and Training – The Finnish Case. In H. Holmarsdottir & M. O'Dowd (eds.), *Nordic voices: Teaching and Researching Comparative and International Education in the Nordic countries* (pp. 25-38). Rotterdam: Sense Publishers.
- Ministry of Education, University and Research (2012). Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF [First Italian Report on the referencing of the national qualifications to the EQF] <http://bw5.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=18746>
- Ministry of Labour and Social Policies (2012). Law 92/2012 - Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita [Provisions for Reforming the Labour Market and Fostering Growth] [http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/Normativa/Documents/2012/20120628\\_L\\_92.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/Normativa/Documents/2012/20120628_L_92.pdf)
- Ministry of Labour and Social Policies (2014). Il Programma Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014-2020 [Italian Programme on Youth Guarantee 2014-2020].
- Ministry of Labour and Social Policies (2014). Piano di Attuazione Italiano della Garanzia Giovani [Italian Youth Guarantee Implementation Plan] <http://www.lavoro.gov.it>
- President of Republic (2013). Decreto Legislativo 13/2013 - Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze [Definition of general norms and essential levels of performance for the recognition and

- validation of informal and non formal learning and minimum standards for a national certification system]* [http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/02/15/13G00043/sg;jsessionid=QtVQDnVhW+1EjOvvz7I8GA\\_\\_.ntc-as1-guri2b](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/02/15/13G00043/sg;jsessionid=QtVQDnVhW+1EjOvvz7I8GA__.ntc-as1-guri2b)
- Psifidou, I. (2011a). "Methodological approaches to test the EQF descriptors on qualifications and curricula: experiences drawn from LdV pilot projects". In *European Journal of Qualifications*, 3: 33-42.
- Psifidou, I. (2011b). "European trends in teaching and assessing learning outcomes in VET curricula". In Conference Proceedings "Polish Presidential Conference on Effective Policies for the development of competencies of youth in Europe. 16-18 November 2011 Warsaw, Poland.
- Psifidou, I. (2012). "Empowering Teachers to Focus on the Learner: The Role of Outcome-Oriented Curricula in six European countries". In M. Ginsburg (ed.), *Preparation, Practice, and Politics of Teachers: Problems and Prospects in Comparative Perspective*. Sense Publishers, Rotterdam, Netherlands.

## **Resumen**

---

*Gobernanza de la educación y formación a través de los resultados de aprendizaje: posibilidades y limitaciones en Italia*

**INTRODUCCIÓN.** En los últimos años, el proceso de los resultados de aprendizaje, como parte de las estrategias europeas de aprendizaje permanente, ha sido una prioridad política para muchos países en Europa que han querido dar un énfasis innovador y eficaz en la enseñanza y en el aprendizaje. De hecho, dicho proceso hace hincapié en un enfoque en el conocimiento, las habilidades y las competencias adquiridas durante un proceso de aprendizaje. **MÉTODO.** El presente trabajo analiza el desarrollo de las políticas relacionadas con los resultados del aprendizaje en el escenario europeo, adoptando un enfoque específico en el caso italiano. En particular, tiene un doble objetivo: primero, proporcionar una visión general del consenso político europeo sobre el proceso de los resultados del aprendizaje y presentar las varias interpretaciones de las políticas europeas en el ámbito nacional; segundo, reflexionar sobre las posibilidades y las limitaciones relacionadas con la implementación del método de los resultados del aprendizaje en Italia. **RESULTADOS.** En el marco de las particularidades que caracterizan el sistema actual de educación y formación profesional italiano, el diseño de currícula, cualificaciones y sistema de certificación basado en resultados de aprendizaje ha mostrado sus puntos fuertes y débiles. Las conclusiones demuestran que en Italia los nuevos efectos positivos derivados de los resultados de aprendizaje tienen que afrontar problemas anteriores estructurales, metodológicos y políticos que persisten. Las diversidades regionales, la relación complicada entre el Estado y las regiones, y las diferentes etapas de desarrollo de los sistemas regionales son ejemplos representativos que han dificultado la exitosa implementación de las metas inicialmente planeadas. **DISCUSIÓN.** El caso italiano puede por lo tanto ser útil para reflexionar sobre las diferencias generales y los aspectos particulares que caracterizan a los países europeos en la realización de objetivos comunes en el ámbito de la educación y formación profesional.

**Palabras clave:** *Formación profesional, Resultados de aprendizaje, Italia, Currículum, Certificación, Cualificación.*

## Résumé

### *Gouvernance de l'Éducation et la formation autour des résultats d'apprentissage: possibilités et limitations en Italie*

**INTRODUCTION.** Tout au long de ces dernières années, le processus des résultats de l'apprentissage, faisant partie des stratégies européennes relatives à l'apprentissage permanent, a été une priorité politique pour de nombreux pays européens qui voulaient mettre l'accent sur l'enseignement et l'apprentissage innovateur et efficace. Les résultats d'apprentissage mettent en fait, l'accent sur une approche des connaissances, des aptitudes et compétences acquises tout au long du processus d'apprentissage. **MÉTHODE.** Le travail suivant analyse le développement des politiques relatives aux résultats de l'apprentissage dans le cadre européen, adoptant, dans le cas italien, une approche spécifique. En particulier, ce la poursuit deux objectifs: premièrement, offrir une vision générale du consensus politique européen sur le processus des résultats d'apprentissage et, d'un autre côté, présenter plusieurs interprétations des politiques européennes dans le cadre national; deuxièmement, réfléchir sur les possibilités et les limitations relatives à l'application de la méthode des résultats de l'apprentissage en Italie. **RÉSULTATS.** Dans le cadre des particularités qui caractérisent le système actuel de l'éducation et formation professionnelle italienne, la conception d'un programmes d'études, des qualifications et du système d'accréditation basée sur les résultats d'apprentissage, montrent ses points forts et ses limitations. Les conclusions montrent qu'en Italie les nouvelles incidences positives qui dérivent des résultats d'apprentissage doivent faire face à des difficultés structurelles, méthodologiques et politiques précédentes qui persistent encore. Les importantes diversités régionales, les rapports délicats entre l'État et les Régions, et les différentes étapes de développement des systèmes régionaux sont des exemples représentatifs qui rendent difficile une application qui réussie des objectifs prévus initialement. **DISCUSSION.** Le cas italien peut, par conséquence, être utile pour réfléchir sur les différences générales et sur les aspects particuliers qui caractérisent les pays européens, dans la mise en œuvre des objectifs communs dans le cadre de l'éducation et la formation professionnelle.

**Mots clés:** Formation professionnelle, Résultats d'apprentissage, Italie, Programmes d'études, Accréditation, Qualification.

## Perfil profesional de las autoras

### Sara Frontini

Expert in education and vocational training and works as a consultant to develop policy on education and training at the Directorate of Education, Training and Employment of Lombardy Region. She also provides assistance and technical support to Italian public and private institutions for the submission of international and national calls for tenders and projects. Since 2004, Sara has taught "Cross Cultural and Comparative Education" at the Institution of General Education at ÅboAkademi University in Vasa, Finland. She is also a PhD candidate at ÅboAkademi with a thesis focused on vocational education and training in a comparative perspective.

**Irene Psifidou (autora de contacto)**

Expert in Education and Training Policy at the *European Centre for the Development of Vocational Training* (Cedefop). Before Joining Cedefop in 2004, she was education consultant at the World Bank, in Washington DC. Irene has published in the fields of qualifications' comparability and transparency, learning outcomes, curriculum policy and practice, teaching methods, teachers and trainers, learners' assessment, inclusive education and early leaving from education and training. She holds two Master degrees and a PhD in Comparative Education Policy from the Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) in Spain.

Correo electrónico de contacto: [rena.psifidou@cedefop.europa.eu](mailto:rena.psifidou@cedefop.europa.eu)

Dirección para la correspondencia: Irene Psifidou. Europe 123, Thessaloniki. Greece 0030.



# PISA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMACIÓN DE LA REFORMA DE LA LOMCE

## *PISA as an instrument of legitimation in LOMCE reform*

NOELIA FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ

*Universidad Autónoma de Madrid*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67111

Fecha de recepción: 30/05/2014 • Fecha de aceptación: 05/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Noelia Fernández-González. Email: [nfg.fernandeznoelia@gmail.com](mailto:nfg.fernandeznoelia@gmail.com)

---

**INTRODUCCIÓN.** PISA debe ser observada como elemento propio del ideario neoliberal. Neoliberalismo y globalización son aquí comprendidos como “significantes articulados” (Díaz-Villa, 2011): la globalización, al dar acceso a un mercado sin fronteras, viene ligada a un individualismo consumista; y el neoliberalismo pretende la retirada del Estado en las áreas de servicios sociales para dar participación en ellas a agentes privados. Partiendo de esta premisa, la primera parte de este texto está dedicada a enmarcar el programa PISA en el entramado ideológico-discurso neoliberal de un capitalismo global. **MÉTODO.** A continuación se presentará una breve investigación llevada a cabo mediante estrategias de Análisis Crítico del Discurso (ACD). El ACD constituye un enfoque dentro de las múltiples líneas de análisis de discursos que se propone despertar la conciencia crítica del lector en su interpretación y empleo del lenguaje. **RESULTADOS.** En la investigación se observó el impacto de PISA en el discurso ministerial actual; y más concretamente, el modo en que la reforma se ha justificado en los resultados arrojados por la prueba internacional. Se aprecia cómo PISA es utilizada para construir una versión propia y coherente de la realidad educativa, que justifica la necesidad de los cambios educativos que la LOMCE plantea. **DISCUSIÓN.** Cabe plantear la falta de autonomía moral en el discurso observado, lo que cuestionaría su carácter democrático. A este respecto, la pregunta es si la información que PISA aporta pueda ser empleada para una reforma alternativa a los postulados neoliberales.

**Palabras clave:** *neoliberalismo, privatización, análisis del discurso, evaluación.*

---

## Introducción

En el año 2000 tuvo lugar la primera edición del programa PISA, Programme for international Student Assessment, de la OCDE. En esa ocasión, 32 países fueron participantes. En el año 2012 la cifra había ascendido a un total de 65 países y economías. Kamens explica el interés de los países en entrar a esta prueba porque constituye “una actividad que define a un Estado-nación como miembro responsable de la sociedad internacional” (Kamens, 2013: 126). Sea cual fuere la causa, su expansión es incuestionable, como también lo es su impacto sobre los diversos sistemas educativos nacionales. Numerosos países han acometido reformas educativas a raíz de conocer sus resultados en las pruebas de PISA (Pedró, 2012; Pongratz, 2013; Tröhler, 2009). El protagonismo internacional de esta prueba es tal que la OCDE ha llegado a ser catalogada como una suerte de “Ministro Mundial de Educación” (Kamens, 2013: 123). No cabe duda de que la organización ha dejado de ser un mero foro de debate intergubernamental y actualmente es un actor de derecho propio en lo que a política educativa se refiere. Esto se explica por el éxito de este organismo en “representar a PISA como la medida más legítima y exacta del rendimiento educativo comparativo internacional” (Lingard y Rizvi, 2010/2013: 171).

PISA ha formado parte ineludible del discurso de la reforma de la LOMCE. El informe es mencionado tres veces en el preámbulo de la ley y tanto el ministro como la secretaría de Estado de Educación han aludido a PISA en múltiples intervenciones públicas al hilo de la reforma. El 3 de diciembre de 2013, cinco días después de la aprobación de la ley en el Congreso, tuvo lugar la presentación de los resultados de PISA 2012, y la ocasión fue de nuevo aprovechada por la Secretaría de Estado para justificar la reforma con base en los resultados del informe.

Si la política educativa del gobierno popular en el periodo de 1995-2004 estuvo muy

influenciada por la derecha neoliberal inglesa (Puelles, 2005), la reforma de la LOMCE encaja en la misma estela de pensamiento. Esta trae consigo una serie de cambios más drásticos que los acometidos en el anterior periodo popular, a saber, un currículum nacional referido a las competencias instrumentales y la introducción de evaluaciones externas, como medidas más controvertidas. Bernal y Lorenzo (2013) consideran que el gobierno actual ha aprovechado una coyuntura económica crítica para acometer una reforma de estas características. A este respecto, el propio Andreas Schleicher dio a entender que el alto desempleo en España trae causa en una falta de excelencia en la educación: “España ha logrado una distribución razonablemente equitativa en lo que afecta a oportunidades de aprendizaje, pero está pagando un alto precio por la falta de excelencia en el sistema educativo” (2013). Siguiendo el argumentario de Schleicher, la LOMCE tiene por objeto lograr la mayor excelencia y empleabilidad de los estudiantes españoles.

PISA es observada aquí como elemento propio del ideario neoliberal. Neoliberalismo y globalización constituyen “significantes articulados” (Díaz-Villa, 2011): la globalización, al dar acceso a un mercado sin fronteras, viene ligada a un individualismo consumista; y el neoliberalismo pretende la retirada del Estado en las áreas de servicios sociales para dar participación en ellas a agentes privados. Partiendo de esta premisa, la primera parte de este texto está dedicada a enmarcar el programa PISA en el entramado ideológico-discursivo neoliberal de un capitalismo global. A continuación presentaremos una breve investigación llevada a cabo mediante estrategias de Análisis Crítico del Discurso (ACD). En ella se observó el impacto de PISA en el discurso ministerial actual; y más concretamente, el modo en que la reforma se ha justificado en los resultados arrojados por la prueba internacional.

## PISA y un discurso neoliberal de globalización

Como se ha referido previamente, globalización y neoliberalismo son aquí comprendidos como “significantes interrelacionados”. En palabras de Norman Fairclough: “un rasgo clave del discurso neoliberal consiste en representar la globalización y la economía global como hechos inevitables, inapelables y externos, a los cuales población, gobiernos y otros actores sociales han de ajustarse sin albergar expectativas de cambio” (Fairclough, 2000: 24). Lingard y Rizvi también identifican la cosificación de la globalización como característica propia de la narrativa neoliberal (2010/2013). Apórtense dos ejemplos de esta reificación en el discurso de la OCDE. El primero, del proyecto DeSeCo, cuando dice identificar “los desafíos universales de la economía global” (OCDE, 2005: 4). El segundo, en palabras del secretario general de la OCDE:

“En una economía crecientemente global, en donde la referencia del éxito educativo ya no está marcada únicamente por criterios nacionales sino por el mejor desempeño internacional de los sistemas educativos, el papel de la OCDE se ha vuelto central, proveyendo de unos indicadores de desempeño que no solo evalúan sino que además ayudan en la elaboración de políticas públicas” (Gurría, 2011: 13).

Este segundo ejemplo ilustra también cómo PISA legitima su propia razón de ser: el papel de la OCDE es “central” porque provee a los Estados de las herramientas necesarias ante los retos de la economía global.

Bourdieu (1998) cataloga al programa neoliberal como un discurso fuerte, cuyo poder para construir la realidad social supera al del resto de discursos debido a la fuerza socioeconómico de los actores que lo defienden. En este sentido, si la economía es competitiva no es a causa de una globalización inevitable, sino porque los grandes

actores económicos (como la OCDE y el FMI) actúan desde concepciones ideológicas de *laissez-faire* (que defiende las bondades de la competitividad) contribuyendo así a performar un mundo que se comporta de manera competitiva.

En 1997, Philip Cerny argüía que la globalización no era otra cosa que el paso de un Estado keynesiano a un Estado competitivo. Sin catalogarlo como “Estado competitivo” pero sí aludiendo al final de keynesianismo, Lyotard hablaba del redespliegue, en la era posmoderna, de un capitalismo liberal asociado al individualismo consumista. Esto trae consigo un llamado a la eficiencia en los decisores políticos posmodernos, que ordenarían: “sed operativos, es decir, commensurables o desapareced” (Lyotard, 1987: 4). Es así cómo se produce un cambio en el mandato educativo del Estado, haciendo primar ahora la prosecución de la eficiencia (Dale, 1989).

## PISA, una tecnología de poder en la cultura de la performatividad

Este objetivo de eficiencia instaura una cultura de la performatividad, donde la decisión legítima es la más eficiente. Sin embargo, nada es eficiente si no se constata la relación entre *input/output*, es decir, si no se administra una prueba de eficiencia. A este respecto, Lyotard confirma la ecuación riqueza-eficiencia-verdad al advertir que “no hay prueba ni verificación de enunciados, ni tampoco verdad, sin dinero” (1987: 38). Es decir, la performatividad es “esencialmente una lucha por la perceptibilidad” (Ball, 2003: 93), donde vencerá, obteniendo la legitimidad, el actor que consiga medir su eficiencia y no necesariamente quien sea más eficiente. Desde esta premisa, el poder de la OCDE en el ámbito educativo se explica primordialmente por su capacidad de medir la eficiencia, es decir, de abrir espacios commensurables a través de PISA.

En esta cultura, los sujetos (profesores, estudiantes) están llamados a alcanzar unos objetivos de desempeño o *performance* (Ball, 2013). Las

evaluaciones y comparaciones son aquí las tecnologías de poder empleadas para operar el cambio, ya que prefiguran una imagen de la calidad educativa a la que deben tender los individuos. Ball (2003) explica la estrecha relación entre la performatividad y el gerencialismo: las tecnologías de poder sirven para incluir elementos propios de la gestión empresarial en la organización educativa. A este respecto, Fairclough (2000) habla de un fenómeno de “recontextualización” en el discurso neoliberal, según el cual el empleo de un vocabulario propio de la empresa para referirse a la gestión pública acaba suponiendo una colonización de las prácticas y, consecuentemente, una transformación social en la dirección deseada.

#### **La “ideología de la privatización” en el discurso de PISA**

El neoliberalismo aplicado a políticas educativas supone “una apuesta por la libertad de elección de centro, el cheque escolar y la privatización de la educación, ‘adelgazando’ para ello, el Estado” (Puelles, 2005: 234). En esta cita, Puelles se refiere a las dinámicas exógenas de privatización: apertura del sector público a la participación de agentes privados. Frente a ellas, Ball y Youdell distinguen las dinámicas endógenas, que operan importando “ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector privado sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial” (2009: 58). Tanto unas como otras se justifican desde la creencia en la mejor funcionamiento de lo privado, núcleo de la “ideología de la privatización” (Lingard y Rizvi, 2010/2013).

La eficiencia es de suyo una máxima propia de la producción capitalista, del sector privado, que ordena minimizar los input y maximizar los output. Cuando esta se convierte en el mandato que orienta los sistemas educativos, se da el primer paso hacia las estrategias de privatización endógena. Es importante considerar los aspectos positivos de la eficiencia, que desde las concepciones que inspiran el Estado de bienestar, se

vinculan a la necesidad de hacer una gestión responsable de los recursos públicos en la provisión de los servicios sociales (Avellaneda, 2011). Sin embargo, la situación se vuelve crítica cuando el mandato de eficiencia pone en riesgo de erosión esos servicios, como ocurre en el Estado competitivo (Bonal y Tarabini, 2011).

Las dinámicas de privatización endógena encuentran su razón de ser en eso que se ha dado en llamar Tercera Vía (Giddens, 1999) o Nueva Gestión Pública (NGP), cuya propuesta es justamente hacer que el sector público sea gestionado como el sector privado. Los modos de regulación posburocráticos son una de las manifestación de la NGP en materia educativa (Bolívar, 2010). Precisamente, PISA viene a recomendar elementos propios de la regulación posburocrática, tales como mayor autonomía escolar, asociada a rendimiento de cuentas y mayor capacidad de gestión en la dirección escolar (OCDE, 2013b). Se pretende que la escuela adopte una

“... estructura piramidal en la que el papel de los profesores, alumnos, padres y madres se limita al de terminales más o menos ciegas en la ejecución del plan de la dirección que, a su vez, responde a los planes de la Administración” (Merchán, 2012: 17).

#### **PISA al servicio de la provisión de capital humano**

Pedró (2012) habla de un puente invisible de prescripción curricular para referirse a la influencia que el marco competencial de PISA ha tenido en la reformulación de los currículos nacionales. Este impacto curricular ha recibido muchas críticas, ya que parece apuntar a la “fabricación de personas para una sociedad global imaginada” (Carvalho, 2009: 1018). Explica este autor en su trabajo cómo PISA es un instrumento de “política tecnológica” que entrelaza estrategias técnicas y sociales para crear un sentido común sobre la realidad educativa, convirtiéndose en una herramienta de

regulación. Se fabrican así nuevas identidades acordes con los requerimientos de lo que se ha denominado “economía del conocimiento”.

El argumento de que los jóvenes no están lo suficientemente preparados para este mundo competitivo justifica la introducción, a través de las evaluaciones externas (PISA y los sistemas nacionales de evaluación inspirados en marcos teóricos similares), del discurso de las competencias (Luengo y Saura, 2013). En coherencia con las teorías de capital humano que inspiran a PISA (Gurría, 2011), estas competencias serán las que sirvan a la mayor riqueza nacional (Thröler, 2009) o, en cualquier caso, a los intereses empresariales en la provisión de sus empleados. Proveer al sector privado del capital humano requerido significa definitivamente poner la educación al servicio de los intereses empresariales. Este discurso competencial invita a los aprendientes a pensarse como empresarios de sí mismos, inversores que se embarcan en una tarea de “autocapitalización” durante toda su vida (Lingard, y rizvi, 2010/2013). Igualmente, profesores y académicos deben mejorar su desempeño profesional para agregarse valor a sí mismos (Ball, 2013).

## Método

Dado que “no puede haber ruptura entre material y categoría, entre hecho y sentido” (Castoriadis, 1975/1989: 25), el método no puede ser indiferente al desarrollo histórico social ni a los propósitos del investigador. Esto implica que las categorías teóricas para observar la realidad tienen que ser acordes con la estructura del objeto de estudio. En este sentido, si la sociedad posmoderna “parte menos de una antropología newtoniana (como el estructuralismo o la teoría de sistemas) y más de una pragmática de las partículas lingüísticas” (Lyotard, 1987: 4), se justifica la elección de una metodología cualitativa de análisis del discurso. Dentro del análisis de discursos, existe una pluralidad de líneas de investigación. Se opta aquí por el Análisis

Crítico del Discurso (ACD). Este enfoque rechaza la posibilidad de un conocimiento “libre de valores”, y toma explícitamente partido procurando “contribuir a la resistencia contra la desigualdad social” (Van Dijk, 1999). Justamente, el entramado discursivo neoliberal elabora una representación de la realidad que opaca “las marcadas desigualdades actuales entre países y regiones en la integración a la red global” (Fairclough, 2000: 27), lo que justifica el objetivo de resistencia de este enfoque crítico. Se pretende, en fin, “incrementar la conciencia crítica de los hablantes y proporcionarles herramientas para el análisis de discursos propios y ajenos” (Martín, 2006: 161).

Es preciso hacer dos advertencias antes de explicar los procedimientos que se han utilizado en esta investigación. Existe un fuerte debate al respecto del análisis cualitativo de discursos. Su carácter artesanal y ad hoc atento a las peculiaridades de cada investigación dificulta la formalización de sus procedimientos (Conde, 2009). Tal carácter artesanal, sin embargo, no ha impedido que la literatura venga proveyendo de herramientas y técnicas que puedan ayudar en la tarea de análisis. Dentro de esta literatura destacan las obras de Teun Van Dijk, Luisa Martín Rojo y Norman Fairclough. La segunda advertencia viene del propio Van Dijk, quien actualmente prefiere hablar de “Estudios Críticos de Discurso (ECD)” por considerar que no es “un método de análisis, sino [un estudio] que tiene dimensiones teóricas y aplicadas” y que “se ha convertido en un gran movimiento de erudición crítica en humanidades y ciencias sociales” (2009). El carácter amplio y multidisciplinar del ACD ha hecho que sea receptor de múltiples críticas. Por esto precisamente, Van Dijk apela a que el investigador sea muy explícito y riguroso en sus teorías y sus métodos. Siguiendo esta advertencia, la tabla 1 recoge la matriz de nuestro análisis.

El ACD maneja una visión tridimensional del discurso: discurso como práctica textual, discurso como práctica discursiva y discurso

como práctica social. Dado que “todo texto es una progresión continua de significados” (Halliday, 1978/1998: 160), en el primer plano —discurso como práctica textual— el objetivo es reconocer el sistema semántico que construye el texto. Se pretende analizar la cohesión interna del discurso, observando elementos como la coherencia, la argumentación o la modalidad del hablante. Estudiar el discurso como práctica discursiva significa desentrañar cómo se gestiona el poder generador de los discursos: quién los produce, controla o limita. El tercer plano, el discurso como práctica social, valora la relación dialéctica entre discurso y estructuras sociales: los discursos afectan a las representaciones sociomентales de los individuos y son parte constituyente de la sociedad y la cultura; a la inversa, los discursos también son fruto de contextos y estructuras sociales que los constriñen y modelan (Van Dijk, 1999).

TABLA 1. Matriz de análisis

DISCURSO COMO PRÁCTICA TEXTUAL	
Herramientas	
a)	Construcción de representaciones y actores
b)	Recontextualización
c)	Modalidad de los hablantes
d)	Representación de los procesos de responsabilidad
e)	Legitimación
DISCURSO COMO PRÁCTICA DISCURSIVA	
Ejes de articulación	
Producción del discurso	
Control de la neutralización del discurso	
DISCURSO COMO PRÁCTICA SOCIAL	
Conceptos teóricos para interpretar la realidad	
Performatividad	
Hegemonía	
Autonomía	

Fuente: elaboración propia a partir de: Halliday, 1978/1998; Castoriadis 1975/1989; Ball, 2003; Martín, 2006.

La tabla 1 recoge la matriz de análisis que se ha diseñado para esta investigación. Martín (2006) propone diversas herramientas para analizar la construcción discursiva. En atención a nuestra investigación, hemos seleccionado cinco: construcción de representaciones y actores, recontextualización, representación de los procesos de responsabilidad, modalidad de los hablantes y legitimación. En el análisis del discurso como práctica discursiva, Martín propone tres ejes a observar: producción, circulación y control del discurso.

La observación del discurso como práctica social supone movilizar los conceptos teóricos que el investigador maneje. Para esta tarea, Fairclough (1993) apuesta por el empleo de la teoría gramsciana de poder que gira en torno a la noción de “hegemonía”. La hegemonía sería el momento en el que la clase dominante ha conseguido controlar la organización material de la sociedad para ponerla al servicio de su propio frente ideológico, reproduciendo y desarrollando ese frente (Gramsci, 2007). En este análisis se manejarán también los conceptos teóricos de “performatividad” (Ball, 2003) y de “autonomía” (Castoriadis, 1975/1989).

## Resultados

### Análisis del discurso como práctica textual

a) **Construcción de representaciones de los actores.** En PISA la representación del mundo se hace a través de las famosas tablas de *rankings*, que ordenan y categorizan el mundo: arriba del *ranking* los mejores, abajo los peores. Tröhler (2009) advierte frente a un discurso nacionalista en estos *rankings*, que llama a la competitividad entre países. Dejando en el aire esta opinión, sí cabe afirmar cómo los *rankings* sirven para afianzar fronteras mentales entre países. Así, algunos titulares de periódico rezaban: “Asia se distancia del resto del mundo” (Aldama, 2013) o “Soria la pequeña Finlandia

del informe PISA" (*La Razón*, 2013). En este último caso dando idea de una frontera dentro del país.

**b) Recontextualización.** En el discurso neoliberal, Fairclough (2000) encuentra una recontextualización habitual de lo público en función de lo privado, como hemos referido previamente. Sumada a aquella, nos interesa también la recontextualización que hace PISA del fenómeno educativo, leído a través de la estadística. Lo educativo queda reducido a aquello que pueda ser medido cuando se afirma, a modo de ejemplo, que "el rendimiento del alumnado de España está, con un 95% de confianza, en el intervalo de 481 y 488" (OCDE y MECD, 2013: 36). La seguridad de las afirmaciones viene marcada por el margen de error matemático, obviando todo tipo de diferencias no cuantificables numéricamente. En este sentido se asume el aula como "una caja negra" a la que no se puede acceder (Pedró, 2012).

**c) Modalidad de los hablantes.** A través de estrategias de intensificación o mitigación, el hablante carga de connotaciones su propio discurso (Martín, 2006). Se aportan cuatro ejemplos en los que el discurso oficial, con base en el informe PISA, ha empleado estas estrategias para justificar la reforma de la LOMCE. Los tres primeros ejemplos han sido extraídos de la rueda de prensa celebrada el día 3 de diciembre de 2014, donde la secretaría de Estado de Educación presentó junto a Pablo Zoido, analista de la OCDE, los resultados de PISA 2012. En el primer ejemplo, para justificar la decisión de la LOMCE de concentrar el currículum en las disciplinas instrumentales, Gomendio atribuyó los resultados a una "excesiva dispersión en las asignaturas". El adjetivo "excesiva" opera sugiriendo la necesidad de concentración curricular.

El segundo ejemplo tiene que ver con el modo en que Gomendio justifica la introducción de un modelo de regulación posburocrática. Asevera: "el modelo actual es un sistema ciego que carece de evaluaciones y por lo tanto es incapaz

de detectar a tiempo los problemas que puedan tener los alumnos". Así, frente a esa ceguera, las evaluaciones se presentan como una solución. A este respecto, cabe recordar que incluir un examen nacional y publicar los resultados será tan útil para la educación como tomar la temperatura a un paciente y publicar el resultado para curarlo (Monarca, 2012).

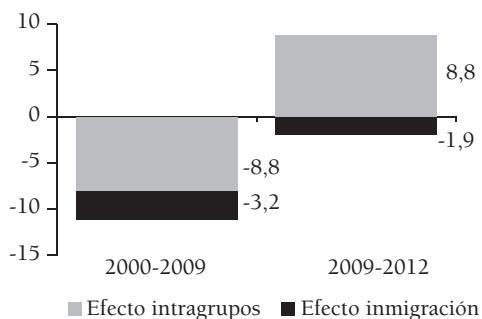
En el tercer ejemplo, Gomendio, parafraseando el preámbulo de la LOMCE, cataloga al sistema de "rígido", incapaz de atender a la "diversidad de talentos" y que no dota de suficiente autonomía a los centros. En este ejemplo, la rigidez es la cualidad negativa, frente a la que se erigen como soluciones la flexibilidad de un currículum diversificado y la autonomía escolar (este último, elemento de regulación posburocrática). Este entramado discursivo da por sentado las bonanzas de un currículum diversificado y de los modos de regulación posburocrática. No cabe olvidar los efectos de estos elementos sobre la equidad en la educación (Monarca, 2012).

El cuarto ejemplo viene del propio preámbulo de la LOMCE donde se alude a un "estancamiento" del sistema educativo. La misma expresión ha sido usada por el ministro para hablar de los resultados de PISA (Globomedia, 2014). De nuevo, la idea de "estancamiento" frente a, por ejemplo, "mantenimiento", sugiere una realidad negativa y apela a la necesidad de mejora constante en un escenario de competición internacional, sin cuestionar cómo se representa y construye ese escenario.

**d) Representación de los procesos de responsabilidad.** Todo resultado es fruto de un proceso. En función de a quién se atribuya la acción por el proceso, se atribuirá también la responsabilidad por el resultado (Martín, 2006). Aportemos dos ejemplos de cómo se configura la responsabilidad en el discurso oficial al hilo de PISA. El primer ejemplo da cuenta del tratamiento que recibe el alumnado inmigrante, bajo la locución "efecto inmigración" (véase la

figura 1). “Como se observa, la puntuación de España hubiera tenido un ascenso de 8,8 puntos si no hubiese efecto inmigración que penaliza negativamente casi 2 puntos” (OCDE y MECD, 2013: 208). En este caso, los estudiantes inmigrantes son despersonalizados y cosificados, formando una masa. La locución “efecto inmigración” opera dibujando a la inmigración como una patología, un elemento ajeno al propio sistema educativo y que afecta sobre él negativamente, como si de un patógeno se tratara. El verbo “penalizar” atribuye una acción negativa al colectivo inmigrante. Sobre este punto, habría que valorar el sentido racista de la citada locución.

**FIGURA 1. España. Efecto inmigración**



Nota: Según país de nacimiento del estudiante, excepto en 2009-2012 que también se considera de origen inmigrante a los estudiantes con padres nacidos en el extranjero.

Fuente: OCDE y MECD. (2013). PISA 2012. Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto. Madrid: Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte.

El segundo ejemplo tiene que ver con el llamado que hace el discurso de PISA al mayor esfuerzo de los individuos, empleando el concepto de resiliencia (OCDE, 2013a). Pablo Zoido utilizó este concepto durante la rueda de prensa del día 3 de diciembre y afirmó que “hay que conseguir que todo el mundo piense que puede ser mejor con más esfuerzo, con más trabajo”. La noción de resiliencia naturaliza la idea de que en entornos más difíciles, los

individuos deben esforzarse más. Al hacer esto, se oscurece el origen de las desigualdades socioeconómicas y se opaca la opción política de luchar contra esas desigualdades. Educabilidad, como “conjunto de condiciones materiales, culturales y emocionales necesarias para el aprendizaje” que debe proporcionar un sistema educativo (Bonal, 2005: 99), sería el modo opuesto de mirar la misma realidad. Desde el concepto de educabilidad, la responsabilidad está en la sociedad, y especialmente en el decisor político. Desde el concepto de resiliencia, únicamente el individuo es responsable: se trata de un “sálvese quien pueda... y unos pueden salvarse mejor que otros” (Antón, 2010: 5). Este modo de tratar los datos referidos a las diferencias socioeconómicas de los estudiantes vendría a desmentir la preocupación de PISA por la mayor equidad en la educación que Pérez y Soto sostienen (2011).

e) **Legitimación.** Una construcción semántica de la propia versión de los hechos como verdadera y fiable es una de las estrategias de legitimación de discurso que menciona Martín (2006). Analizar la legitimación supone movilizar todas las estrategias previamente observadas. En la tabla 2 se observa cómo a través de la propia versión de los hechos se construye un entramado discursivo que dota de sentido a la reforma.

En este punto es interesante observar la “pertinencia” del discurso. El emisor selecciona entre diversas opciones relativas al tema y a la información, elige qué considera pertinente y cómo organiza la información dada frente a la información nueva; dotando al contenido de una textura concreta. En este sentido, la rueda de prensa del día 3 de diciembre tuvo dos objetivos. En una primera parte se presentaron los resultados de PISA. En la segunda parte, durante el turno de preguntas, todo lo dicho previamente sirvió para apoyar la reforma de la LOMCE. La lógica discursiva se aprecia en la siguiente intervención de Gomendio:

**TABLA 2. PISA como estrategia de legitimación de la LOMCE**

Construcción semántica de los hechos	justifica	Reforma de la LOMCE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una economía competitiva global (cosificación de la globalización).</li> <li>• Estancamiento del sistema educativo.</li> <li>• Sistema rígido y ciego.</li> <li>• “Efecto inmigración”.</li> <li>• Necesidad de “atender a la diversidad de talentos”.</li> <li>• “Excesiva” dispersión de las asignaturas.</li> <li>• Pocos alumnos resilientes.</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor competitividad y excelencia.</li> <li>• Evaluaciones externas.</li> <li>• Flexibilidad: mayor autonomía de los centros.</li> <li>• Currículum diversificado.</li> <li>• Concentración del currículum en las materias.</li> <li>• Llamado al esfuerzo individual.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

“Las cuatro cuestiones que nosotros planteamos más importantes: flexibilización, autonomía, rendición de cuentas y evaluación son precisamente las medidas que se han demostrado en este estudio de PISA, y ya en los anteriores, que conducen a una mejora de los resultados. Y esas son las principales propuestas de la LOMCE”.

#### Análisis del discurso como práctica social

La producción del discurso, en este caso, queda limitada por la imposición de un uso lingüístico asociado a la estadística. Existe una creciente tecnologización del discurso de las instituciones públicas, que se explica por la dominación de sistemas de expertos (Fairclough, 1998). Esta tecnologización dificulta en gran medida la fiscalización y el control por parte de la ciudadanía. Así, por ejemplo, en la nota de prensa emitida por el Ministerio de Educación el día 3 de diciembre (MECD, 2013), a veces una diferencia de cinco puntos sí es significativa; y en otras ocasiones una diferencia de siete puntos no lo es. Ello es debido a los márgenes de error con los que se trabaja. Sin embargo, en tanto que la estadística no es uso lingüístico común, cuando se impone en el manejo del asunto educativo; deja fuera de la discusión a todos lo que no la dominan. Además, se convierte en fuente

potencial de manipulación por parte del decisor político.

Ya hemos referido previamente que no existe ninguna ciencia “libre de valores”. Esto significa que no es posible la neutralidad. Sin embargo, el discurso de la LOMCE sí apela a su propia neutralidad cuando sostiene en su preámbulo “la objetividad de los estudios comparativos internacionales...”, o dice estar basada en “evidencias”. Ambos ejemplos constituyen estrategias discursivas para presentar el discurso propio como neutral. El argumento que se sostiene es que PISA sí es neutral, en tanto no lo son las reformas fruto de debates ideológicos internos.

#### Discusión

El análisis de discurso como práctica social requiere emplear conceptos teóricos concretos desde los que pensar la realidad. Dado que desde conceptos diferentes, la interpretación sería otra; se considera oportuno incluir el análisis de este plano en este apartado.

En relación a la cultura de performatividad, cabe sostener el pleno encaje del discurso analizado en ella. En primer lugar, las estrategias de mitigación e intensificación son movilizadas para dibujar un presente negativo, como es propio en

la cultura de la performatividad (Ball, 2003). En segundo lugar, este discurso opera principalmente a través de la evaluación como tecnología de poder. En tercer lugar, existe preocupación solo por lo commensurable. Estos elementos trabajan conjuntamente como mecanismos de control pos-burocrático que trasladan la responsabilidad a los centros escolares y a los individuos. Aquí se espera que los profesores sean estimulados a pensarse como “individuos que se calculan a sí mismos, que agregan valor a sí mismos, que mejoran su productividad, que viven una existencia de cálculos” (Ball, 2013: 8), porque, en fin, “la performatividad es una lucha por la perceptibilidad” (Ball, 2003: 93), y solo importa lo commensurable. En el centro, la autonomía es meramente económica, pero no moral. En el reino de la flexibilidad que instaura el discurso neoliberal, la autonomía sirve para que el centro se autoorganice de manera flexible en atención a su características. Pero el sentido no es cuestionado: la escuela debe ser eficaz.

La hegemonía se produce cuando toda la organización material de la sociedad desarrolla y reproduce un frente cultural al servicio de los intereses de la clase dominante (Gramsci, 2007). El hecho de que el discurso neoliberal sea un discurso fuerte que confirma la ecuación riqueza-eficiencia-verdad es otra manera de referirse a esa hegemonía. En este aspecto, organizar la educación para la provisión del capital humano y hacer introyectar a los aprendientes la necesidad de competir, es otro modo de “destrucción sistemática de los colectivos” (Bourdieu, 1998). Es así cómo PISA colabora a construir la hegemonía, performando un mundo que se comporta acorde con su frente ideológico.

Especial interés merece el concepto de autonomía de Castoriadis. “El mal comienza cuando Heráclito se atrevió a decir: “Escuchando, no a mí, sino al *logos*, convenceros de que...” (Castoriadis, 1975/1989: 13). El mal persiste cuando el ministro de Educación sostiene: “Escuchando, no a mí, sino a PISA, convenceros de que...” Porque, sigue argumentando el filósofo, “jamás es el *logos* lo que escucháis; siempre es

a *alguien*, tal como es, desde donde está, que habla por su cuenta y riesgo, pero también por el vuestro”. He aquí lo grave: por su cuenta y riesgo, pero también por el vuestro. Imputar la decisión política al *logos*, a los dioses, a PISA o al mercado es imputar la decisión a fuentes ajenas a la colectividad. Es un modo por el que el político oculta la autocreación de su decisión y difumina su responsabilidad como decisor. Esta ocultación de la autocreación supone una “clausura del sentido” de la política: el sentido de las decisiones políticas ya no debe cuestionarse. Esta clausura del sentido es propia de las sociedades heterónomas. Lo contrario ocurre en las sociedades autónomas, donde la política tiene por objeto precisamente la autoinstauración de las instituciones deseables. Estas sociedades autónomas son las verdaderamente democráticas (Castoriadis, 2001). Las heterónomas son sociedades alienadas, donde los individuos que las componen están al servicio de las instituciones. La autonomía moral es la actividad de cuestionamiento de esa situación, y la puesta en práctica de una democracia sustantiva. Como hemos referido antes, en una cultura de la performatividad no se da espacio al sujeto para la autonomía moral. El sujeto simplemente ha de desempeñar las *performance*, las cuales para él son en realidad momentos de ficción, donde representa aquello que se le pide. En el momento en que el sistema educativo se pone al servicio de la eficiencia y a la mayor competencia internacional, queda alienado a tales fines.

### PISA como un test de Rorscharch

PISA ha sido catalogado como un test de Rorscharch donde los gobiernos veían sus ideas preconcebidas (Meyer y Benavot, 2013). Efectivamente, PISA es un instrumento que representa la realidad. PISA y los indicadores que anualmente elabora la OCDE constituyen un amplísimo banco de datos cuantitativos que permiten la comparación a gran escala. Bien es cierto que toda comparación debe ser muy

rigurosa y atenta con una infinitud de peculiaridades sociológicas e históricas que configuran la educación en cada país. Considerando esto, la pregunta controvertida es: ¿es posible emplear los datos de PISA separándose del entramado ideológico-discursivo neoliberal que porta? Pedró arguye que cuando un Estado accede a participar en el programa es porque considera buenos los criterios que la evaluación contempla (2012). Desde esta consideración, justificar cualquier reforma en PISA implicará siempre dirigir la educación a los intereses del frente ideológico del neoliberalismo.

El argumento opuesto significa aceptar la posibilidad de que PISA pueda ser un test de Rorscharch. Es interesante recordar que todo discurso es fruto de la interdiscursividad: confluencia de diversos discursos (Fairclough, 1993). El discurso aquí analizado es fruto de la confluencia del discurso de PISA y el discurso del actual Ministerio, quien asume —sin necesidad de PISA— postulados neoliberales, como ya hiciera el gobierno popular entre 1996 y 2004 (Puelles, 2005). A este respecto, el discurso del gobierno nacional se convierte en el asunto clave.

## Referencias bibliográficas

- Aldama, Z. (3 de diciembre de 2013). Asia se distancia del resto del mundo. *El País*. Recuperado de: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/03/actualidad/1386075842\\_634204.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/03/actualidad/1386075842_634204.html)
- Antón, A. (2010). La educación ante la crisis: una reflexión crítica. Ponencia presentada en *El foro Educativo de IU: Repensar la izquierda desde la educación*, Madrid. Recuperado de: <http://www.usanandres.es/Documentos/Ponencia%20inicial.pdf>
- Avellaneda, S. (2011). Política y evaluación de políticas públicas. El carácter político de la evaluación. *Boletín Informativo de Trabajo Social*, 16.
- Ball, S. J. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad, *Educación y Pedagogía*, 37 (15), 87-104.
- Ball, S. J. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: Rumbo a una sociedad performativa, *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Ball, S. J., y Youdell, D. (2009). Privatización encubierta de la educación pública. *Utopías*, II (220), 57-92.
- Bernal, J. L., y Lorenzo, J. (2013). La privatización de la educación pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 16 (3), 101-131.
- Bolívar, A. (2010). La autonomía de los centros educativos en España. *CEE Participación Educativa*, 13, 8-25.
- Bonal, X. (2005). La política de las omisiones: Globalización, educación y pobreza en América Latina, *Revista Colombiana de Sociología*, 25, 81-104.
- Bonal, X., y Tarabini, A. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio, *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- Bourdieu, P. (1998). The essence of neoliberalism, *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de: <http://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>
- Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: Uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação e Sociedade*, 30 (109), 1009-1036.
- Castoriadis, C. (1975/1989). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Castoriadis, C. (2001). La democracia como procedimiento y como régimen. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 83, 593-610.
- Cerny, P. (1997). Paradoxes of the competition state: The dynamics of political globalization. *Government and Opposition*, 32 (2), 251-274.

- Conde, F. (2009). *Ánalisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dale, R. (1989). *The state and education policy*. Philadelphia: Open University Press.
- Díaz-Villa, M. (2011). Los discursos sobre la flexibilidad y las competencias en la educación superior. *Pedagogía y Saberes*, 35, 9-24.
- Fairclough, N. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: the universities. *Discourse Society*, 4 (2), 133-168.
- Fairclough, N. (1998). Propuesta para un nuevo programa de investigación en el análisis crítico del discurso. En L. Martín y R. Whittaker (ed.), *Poder-decir o el poder de los discursos* (pp. 35-54). Madrid: Uam ediciones.
- Fairclough, N. (2000). Representaciones del cambio en el discurso neoliberal, *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 16, 13-35.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Globomedia (12 de enero de 2014). *El objetivo*. Madrid: La Sexta.
- Gramsci, A. (2007). *La alternativa pedagógica*. México D. F: Fontamara.
- Gurría, A. (2011). Editorial. Fifty years of change in education. *Education at a glance 2011: OECD indicators* (pp. 13-20). OCDE Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- Halliday, M. A. (1978/1998). *El lenguaje como semiótica social. La interpretación social del lenguaje y del significado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kamens, D. H. (2013). Globalization and the emergence of an audit culture: PISA and the search for "best practices" and magic bullets. En H. D. Meyer y A. Benavot, (ed.), *PISA power and policy: The emergence of global educational governance* (pp. 117-139). Oxford: Symposium Books.
- Lingard, B., y Rizvi, F. (2010/2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Luengo Navas, J. J., y Saura Casanova, G. (2013). Mecanismos endógenos de privatización encubierta en la escuela pública. Políticas educativas de gestión de resultados y rendición de cuentas en Andalucía. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 16 (3), 133-148.
- Lyotard, (1987). *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Martín, L. (2006). El análisis crítico del discurso. Fronteras y exclusión social en los discursos racistas. En L. Íñiguez (ed.), *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales* (pp. 161-196). Barcelona: UOC.
- MECD (2013). *Resultados de PISA 2012. Nota de prensa*. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/prensa-mecd/actualidad/2013/12/20131203-pisa/pisa-2012.pdf>
- Merchán, F. J. (2012). La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: el caso de Andalucía, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20 (32), 1-28.
- Meyer, H. D. y Benavot, A. (2013). PISA and the globalization of education governance: Some puzzles and problems. En H. Meyer y A. Benavot (ed.), *PISA, power and policy: The emergence of global education governance* (pp. 7-26). Oxford: Symposium Books.
- Monarca, H. (2012). La nueva ley orgánica para la mejora de la calidad educativa. La restauración del discurso conservador. *Tendencias Pedagógicas*, 20, 107-121.
- OCDE (2005). *La definición y selección de competencias clave. Resumen ejecutivo*. Recuperado de: <http://www.deseco.admin.ch/bfs/deseco/en/index/03/02.parsys.78532.downloadList.94248.DownloadFile.tmp/2005.dsceexecutesummary.sp.pdf>
- OCDE y MECD (2013). *PISA 2012. Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español. Volumen I: Resultados y contexto*. Madrid: Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte.
- OCDE (2013a). *España. Nota país. Resultados PISA 2012*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-spain-ESP.pdf>

- OCDE (2013b). *PISA 2012 results: what makes schools successful? Resources, policies and practices (volume IV)*. OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>
- Pedró, F. (2012). Deconstruyendo los puentes de PISA: del análisis de resultados a la prescripción política, *Revista Española de Educación Comparada*, 19, 139-172.
- Pérez, A., y Soto, E. (2011). Luces y sombras de PISA. Sentido educativo de las evaluaciones externas, *Cultura y Educación: Revista de Teoría, Investigación y Práctica*, 23 (2), 171-182.
- Pongratz, L. (2013). La reforma educativa como estrategia gubernamental. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17 (2), 141-152.
- Puelles, M. (2005). La influencia de la nueva derecha inglesa en la política educativa española, *Historia de La Educación: Revista Interuniversitaria*, 24, 229-253.
- Schleicher, A. (4 de diciembre de 2013). Afrontar el bajo rendimiento educativo. *El País*. Recuperado de: [http://elpais.com/elpais/2013/12/03/opinion/1386103395\\_659692.html](http://elpais.com/elpais/2013/12/03/opinion/1386103395_659692.html)
- Tröhler, D. (2009). Armonizar la el globo educativo. Política mundial, rasgos culturales y los desafíos investigación educativa, *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13 (2), 1-14.
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36.

## Abstract

---

*Pisa as an instrument of legitimation in LOMCE reform*

**INTRODUCTION.** PISA must be viewed as an element of neoliberal ideology. Neoliberalism and globalization are interpreted as “articulated signifiers” (Díaz-Villa, 2011). Globalization gives people access to an open market and is also related to a consumerist individualism. Neoliberalism seeks to eliminate the State in areas of social services, introducing participation in them to private players. Based on this premise, the first part of this text positions PISA in a neoliberal framework of discourse in global capitalism. **METHODOLOGY.** A brief investigation using Critical Discourse Analysis (CDA) strategies is detailed. CDA is one of the multiple lines of discourse analysis that seek to raise critical awareness when interpreting and using language. **RESULTS.** The research observed the impact of PISA in the current ministerial discourse; specifically, how PISA is used to justify the results of the international test. It shows how PISA is used to construct its own vision, consistent with the reality of education, which justifies the need for the educational changes posed in the Education Act (LOMCE). **DISCUSSION.** It is necessary to present the lack of moral autonomy in the observed discourse, which calls into question its democratic nature. In this respect, the question is whether the information PISA contributes can be used for an alternative reform to the neoliberal proposals.

**Keywords:** neoliberalism, privatization, discourse analysis, evaluation.

## Résumé

---

*Le rapport Pisa comme instrument légitimant de la réforme proposé par la LOMCE*

**INTRODUCTION.** Le rapport PISA doit être conçu comme un élément propre à l'idéologie néolibérale. Dans ce contexte, on comprend les concepts de néolibéralisme et mondialisation

pendant que des « signifiants articulés » (Díaz-Villa, 2011): la mondialisation, en donnant accès à un marché sans frontières, se trouve liée à un individu de consommation; et le néolibéralisme cherche le recul de l'État providence des secteurs des services sociaux pour y permettre la participation des agents privés. Après cette prémissse, la première partie de ce texte est consacrée à encadrer le programme PISA dans le réseau idéologique-discursif néolibéral du capitalisme mondial. **MÉTHODE**. Ensuite, on présente une bref recherche conduite en utilisant des stratégies de l'Analyse Critique du Discours (l'ACD). L'ACD est un des approches qui existent dans le cadre des plusieurs lignes de l'analyse des discours, qui essayera d'éveiller la conscience critique des lecteurs dans leur interprétation et emploi du langage. **RÉSULTATS**. Pendant la recherche on a constaté l'effet du PISA sur le discours ministériel actuel; et plus précisément, la façon dont la réforme éducative a été justifiée sur la base des résultats mis en évidence par cette épreuve internationale. On peut également distinguer comment PISA a été utilisé pour construire une version cohérente et propre de la réalité éducative, qui justifierait de cette façon le besoin des changements éducatifs proposés par la LOMCE. **DISCUSSION**. On peut se poser la question sur le manque d'autonomie moral dans le discours analysé, ce qui mettrait en question son caractère démocratique. À ce sujet, il faut se demander à quel point l'information fournie par PISA peut être utilisée pour mener une reforme alternative aux postulés néolibérales.

**Mots clés:** néolibéralisme, privatisation, analyse du discours, évaluation.

## Perfil profesional de la autora

---

### Noelia Fernández-González

Colaboradora del Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación y del Grupo e Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES) en la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y máster en Calidad y Mejora de la Educación en la Universidad Autónoma de Madrid. Intercambio de un semestre en la Universidad Central de Chile. Líneas de interés: teoría educativa, políticas públicas en educación y análisis de discurso.

Correo electrónico: nsg.fernandeznoelia@gmail.com

Dirección para la correspondencia: Noelia Fernández-González. Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación. UAM. Dirección: Calle Tomás y Valiente, 3. Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049, Madrid.

# INTERNATIONAL BACCALAUREATE: A SUPRANATIONAL CURRICULUM FOR GLOBAL CITIZENS

## *Bachillerato Internacional: un currículo supranacional para ciudadanos globales*

MARIPÉ MENÉNDEZ

*Regional Manager Spain International Baccalaureate  
(The Netherlands)*

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67112

Fecha de recepción: 30/05/2014 • Fecha de aceptación: 05/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Maripé Menéndez. Email: maripe.menendez@ibo.org

---

**INTRODUCTION.** The expected growth of a new profile of inhabitants in the world, the so-called “global citizens”, has created a revolution and a need of transformation of existing educational systems. In an increasingly interconnected world there is a need for supranational curriculums that enable learners to have a better understanding of the world and its challenges. As such, we will evolve to a global consciousness allowing us to successfully overcome the challenges that join us together as human beings and as co-inhabitants of the planet. **METHOD.** This article has adopted the history and documentary research approach to study the International Baccalaureate (IB) that has developed a continuum of international programmes that serve the growing community of global citizens. Teaching and learning in the IB celebrates the many ways people work together to construct meaning and make sense of the world. **RESULTS.** The International Baccalaureate offers today, four rigorous international programmes to a community of more than 3,700 schools in 147 countries in the world. A supranational curriculum which recognition has gone beyond borders. **DISCUSSION.** Promoting open communication based on understanding and respect, the IB encourages students to become active, compassionate lifelong learners and offer opportunities for students to become active and caring members of local, national and global communities; they focus attention on the values and outcomes of internationally minded learning and intercultural understanding.

**Keywords:** *International education, International Baccalaureate, International schools, Global citizenships, curriculum.*

---

## **Introduction. Global citizenship**

The responsibility of educators is no longer just to prepare good mathematicians, good biologists or good historians. The mission of schools is to prepare young people—the decision makers of tomorrow—to live in a complex multicultural society undergoing a rapid process of change and opening up a new world order (Renaud, 1991).

There has been a shift in the role of education. This shift recognizes the relevance of education and learning in understanding and resolving global issues in social, political, cultural, economic and environmental areas. The role of education is moving beyond the development of knowledge and cognitive skills to the building of values, soft skills and attitudes among learners. Education is expected to facilitate international cooperation and promote social transformation in an innovative way towards a more just, peaceful, tolerant, inclusive, secure and sustainable world. (UNESCO, 2014).

In a globalized world, education is putting more emphasis on equipping individuals from an early age, and throughout life, with the knowledge, skills, attitudes and behaviors they need to be informed, engaged and empathetic citizens.

“We must foster global citizenship Education is about more than literacy and numeracy. It is also about citizenry. Education must fully assume its essential role in helping people to forge more just, peaceful and tolerant societies” (UN Secretary-General Ban Ki Moon, 26 September 2012 at the launch of the Secretary-General’s Global Education Initiative).

Global/World citizenship education is often considered a synonym for global education (Trotta, Tuomi, Jacott & Lundgreen, 2008). The term World Citizenship Education is by some scholars distinguished from global education

—an academic field, which is education about global issues but does not necessarily involve education for global/world citizenship. Global/world citizenship acknowledges the interlinking of local, national and global aspects of citizenship. It is a political concept, an active commitment to the world, which all living beings have in common and for which all humans must take responsibility. Global/world citizenship education is based on the familiar term ‘citizenship’ that inherently includes both rights and obligations: benefits and requirements inherent in citizenship. It is a holistic approach based on the assumption that there is only one humankind and that global problems require global solutions (Trotta *et al.*, 2008 in Castro, Lundgren & Woodin, 2013).

The OECD (1997) proposed that education systems in industrialized societies need to equip their future citizens with the levels of competence and skills expected by their respective workplaces, and recommended that governments respond to this expectation. Munro (2007) highlights that the OECD saw global market success determined by the quality of education.

Globalization is influencing curriculum developers and therefore influencing those in the process of curriculum decision-making choices. To cope with the changing educational environment, schools are looking further afield than their national or state curriculum frameworks (Wylie, 2008). In addition, Toprak in Harkins & Nobes (2008) stresses that within the internationalization of programmes, cross-border programmes, multicultural, multilingualistic models that adopt educational materials according to local cultures and demands, serve as good means of meeting educational needs globally and Olson (2005) indicates that cross-border programmes ‘translate local expertise globally’ and promote economic partnerships, labor market exchange and technological progress preparing students to negotiate effective participation within the realm of global

diversity. Myers (2010) concludes that the study of globalization is essential for adolescent to understand how the world functions and can help them to tackle the challenges of making globalization and global society a more democratic, equal and inclusive process for all.

The question now is how schools implement “global citizenship” within their educational systems and how societies interpret this new concept in different contexts. Andreotti in Silova & Hobson (2014) explains that the different meanings attributed to the concept of “global citizenship”, “stem from contextually situated assumptions about globalization, citizenship, and education that prompt questions about boundaries, flows, power relations, belonging, rights and independence”. As Silova & Hobson (2014) highlights one of the most significant challenges thus is to encourage an imaginative creation of the new meanings of “education for global citizenship” across different political, economic, and cultural contexts.

Globalization has created an unprecedented process of interdependency of people and states which requires a new approach to education. It would be of interest to monitor how nations are critically examining their curriculum programmes in relation to their pedagogies towards global citizenship education and what are their plans towards such an important shift in the role their educational policies play in a globalized world.

## **Method. History and documentary research approach to the International Baccalaureate (IB)**

Historical research has been defined as the systematic and objective location, evaluation and synthesis of evidence in order to establish facts and draw conclusions about past events (Borg, 1963). Historical research in education may concern itself with an individual, a group, an

idea, or an institution like the International Baccalaureate Organization.

Adopting a history and documentary research approach to the International Baccalaureate is consistent to the values of historical research that have been categorized by Hill and Kerber in 1967. One category enables solutions to contemporary problems to be sought in the past. Hayden in Hill (2010) highlights that before the concept of globalization entered our collective consciousness, they (IB founders) sowed the seeds of a form of education encouraging young people to be internationally-minded, to think beyond their home context, to feel responsibility for the global and not just local environment—and, from a pragmatic perspective, to develop skills that would enable them to be players in the globalized world of the 21st century.

A group of talented, forward-thinking teachers at the International School of Geneva, with assistance from several other international schools, created the International Baccalaureate® (IB) in 1968. The IB was founded in Geneva, Switzerland, as a non-profit educational foundation. Another value of historical research highlighted by Hill and kerber related to the appropriateness of the research methodology to throw light on present and future trends. What started life as an offering of a single programme for internationally mobile students preparing for university, has today grown into four programmes for students aged 3 to 19 offered by state and private schools in more than 147 countries.

Carrying forward the ideals and dreams of the IB founders, the organization exists today to provide high quality education for a better world, as expressed in IB's mission statement.

“The International Baccalaureate aims to develop inquiring, knowledgeable and caring young people who help to create a better and more peaceful world through intercultural understanding and respect.

To this end the organization works with schools, governments and international organizations to develop challenging programmes of international education and rigorous assessment.

These programmes encourage students across the world to become active, compassionate and lifelong learners who *understand that other people, with their differences, can also be right*.

As the IB's mission in action, the learner profile describes the aspirations of a global community that shares the values underlying the

IB's educational philosophy. The IB learner profile describes the attributes and outcomes of education for global citizenships. As a third value of historical research Hill and kerber stresses the relative importance and the effects of the various interactions that are to be found within all cultures. The aim of all IB programmes is to develop internationally minded people who, recognizing their common humanity and share guardianship of the planet, help to create a better and more peaceful world.

While not expected to define the profile of a 'perfect global citizen', Wells (2011) reminds us that the IB Learner Profile is meant to map a

**TABLE 1. The IB Learner Profile (IBO, 2013)**

Inquirers	Nurture our curiosity, developing skills for inquiry and research. Know how to learn independently and with others. Learn with enthusiasm and sustain your love of learning throughout life.
Knowledgeable	Develop and use conceptual understanding, explore knowledge across a range of disciplines. Engage with issues and ideas that have local and global significance.
Thinkers	Use critical and creative thinking skills to analyze and take responsible action on complex problems. Exercise initiative in making reasoned, ethical decisions.
Communicators	Express yourself confidently and creatively in more than one language and in many ways. Collaborate effectively, listening carefully to the perspectives of other individuals and groups.
Principled	Act with integrity and honesty, with a strong sense of fairness and justice, and with respect for the dignity and rights of people everywhere. Take responsibility for our actions and their consequences.
Open-minded	Critically appreciate your own culture and personal histories, as well as the values and traditions of others. Seek and evaluate a range of points of view, and you are willing to grow from the experience.
Caring	Show empathy, compassion and respect. Have a commitment to service, and we act to make a positive difference in the lives of others and in the world around us.
Risk-takers	Approach uncertainty with forethought and determination; Work independently and cooperatively to explore new ideas and innovate strategies. Be resourceful and resilient in the face of challenges and change.
Balanced	Understand the importance of balancing different aspects of our lives —intellectual, physical, and emotional— to achieve well-being for ourselves and others. Recognize the interdependence with other people and with the world in which we live.
Reflective	Thoughtfully consider the world and our own ideas and experience. Work to understand your strengths and weaknesses in order to support your learning and personal development.

lifelong learning trajectory in the quest for international mindedness. Most value in IB World Schools, it helps all members at the school community to respect themselves, others and the world around them.

## **Results. From a supranational curriculum for mobile international students to a supranational curriculum for global citizens**

In 1968, the IB Diploma Programme (DP) was established to provide a challenging and comprehensive education that would enable students to understand and manage the complexities of our world and provide them with skills and attitudes for taking responsible actions for the future. Such an education was rooted in the belief that people who are equipped to make a more just and peaceful world need an education that crosses disciplinary, cultural, national and geographical boundaries (IBO, 2013).

The programme in the early days consisted of a common pre-university curriculum and a common set of external examinations for students in international schools seeking for a curriculum which allow them to transfer between educational systems around the world. Those students were the children of civil servants working at supranational organizations such as the United Nations or the World Trade Organization.

The development of programmes that have international recognition and were offered in many different schools around the world enabled those with transient, globally-mobile employment to move as a family without to worry about disruption to their children's education through frequent moves between educational systems. And not only has the development of the IB programmes been influential for those who adopt a globally-mobile lifestyle. The increasing awareness within national educational systems of the need to prepare young

citizens for a future where the lives of those who remain within the national boundaries will be influenced by factors from beyond these boundaries has come about to some extent because of ideas raised through the IB, as a demand within national schools has increased not only for more internationalized education systems but also for the IB programmes themselves (Hayden in Hill, 2010).

The increasing awareness of the IB has gone beyond the boundaries of their target population, students enrolled at international schools, to become a recognized option of curriculum in coexistence with those offered by national education systems or by other organizations. Although the first IB schools were predominantly private international schools, they included a very small number of private national institutions and schools belonging to state education departments. This has changed over the years and today over half of all IB World Schools (authorized to offer one or more of the IB programmes) are state schools. Hill, 2005 in Bunnell 2014, stated that the IBO started as niche player in the late 1960s serving a very selected group of international schools and their constituents, but has now moved towards serving a much broader and inclusive body of children and has thus become a "global player".

What makes a school international does not longer refer to a school that has an international body of students, teaches one or more 'foreign' languages or displays flags of different countries. What makes a school truly international is to offer a supranational education that will encourage students across the world to become active, compassionate and lifelong learners who understand that other people, with their differences, can also be right. As Alec Peterson, one of the architects of the International Baccalaureate, puts in: "We sought not to produce a generation of rootless 'world citizens' but one Americans, English, French, Germans, Mexicans, Russians and others, who

understood each other better, sought to co-operate with each other, and had friends across frontiers" Peterson (2003). As Anna Hahn (2014) describes in her analysis of the discourse of the International Baccalaureate Organization, the IB's notion of international education as a transcendence of the nation is demonstrated particularly in the 1972 essay "Un enseignement international est-il possible?" which questions the meaning and possibility of international education. The following passage is taken from this essay:

"Words are convenient, but in actuality , they betray reality. While international relations, international organizations exists on the one hand; on the other hand one has difficult seeing what could be an international education. The label meanwhile has met with great favor for decades. 'International' schools have been founded along the development of communities. Some owe their name to the nature of their student bodies, others to the diverse sections that they offer. But a certain number of them have truly had the goal to institute training aiming to go beyond national particularities. It would thus be more just to speak of a 'transnational' education" (IBO, 1972, p. 29, translated by A. Hahn).

### The evolution of the IB Programmes

One reason why global citizenship has entered the classroom is because "nation-states face international regimes that emphasize human rights, empowered persons, international non-governmental organizations, environmental consciousness, and sustainable development mantras" (Ramirez & Meyer, 2012).

Merryfield, Augustine, Choi, Harshman & McClimans (2012) highlights how the increase of interconnectedness of the world's peoples, economies, politics and environmental issues, educators in many countries have begun to address the goal of preparing students from

kindergarten through 12th grade (3 to 18 years old) to understand the world from a global perspective and become engaged with people and issues across the planet.

Schools, once authorized by the International Baccalaureate become an IB World School. Every IB World School is unique. The IB programmes are offered in both state and private, national and international, large and small schools. They can be offered individually, but a growing number of schools offer them as a continuum of education.

The IB Primary Years Programme (PYP) introduced in 1997 for students aged 3 to 12, focuses in the development of the child as an enquirer, both in the classroom and in the world outside. The PYP is transdisciplinary and flexible enough to accommodate the demands of most national or local curriculums.

The IB Middle Years Programme (MYP) introduced in 1994 provides a framework of learning which encourages students to become creative, critical and reflective thinkers. The MYP emphasizes intellectual challenges, encouraging students to make connections between their studies in traditional subjects and to the real world. The MYP is flexible enough to accommodate the demands of most national or local curriculums. It builds upon the knowledge, skills and attitudes developed in the PYP and prepares students to meet the academic challenges of the IB Diploma or the IB Career-related Certificate.

The IB Diploma Programme (DP) introduced in 1968 for students aged 16 to 19, is a balanced and academically challenging programme of education with rigorous assessment. The DP prepares students for success in higher education and encourages them to become active participants in an increasingly global society . The programme has gained recognition and respect from the world's leading universities.

The IB Career-related Certificate (IBCC) introduced in 2012 for students aged 16 to 19, which has recently change its name to IB Career Programme (IBCP), incorporates the educational principles, vision and learner profile of the IB into a unique programme for students who wish to engage in international career-related studies.

The International Baccalaureate currently works with 3789 schools in 147 countries.

**TABLE 2. Top 10 countries by number of IB Schools**

United States of America	1527
Canada	338
United Kingdom	155
Australia	150
India	110
Mexico	104
China	79
Spain	74
Ecuador	64
Germany	61

(IBO, 2014).

The evolution of the IB programmes has happened at a significant pace of the past 45 years. The table below shows the growth of the IB programmes in the last 5 years.

We have to bear in mind that even though the growth of the IB programmes has been very high over the years, the International Baccalaureate Organization estimates that the total number of students attending their programmes amounts 1,300,000 learners worldwide which remains a minority within the educational sector.

A key reason for many of the schools adopting the international baccalaureate programmes is to attract students for whom international mindedness is seen as integral to their future work/life trajectory. There is a belief that IB Programmes provide more meaningful learning for their students, given the focus on providing them with the linguistic tools and intercultural understandings to pursue global engagements. (Singh & Qi, 2013).

### The IB curriculum in practice

At the centre of international education in the IB are students aged 3 to 19 with their own learning style, strengths and challenges. Students of all ages come to school with combinations of

**TABLE 3. Five-year growth by IB Programme**

Programme(s)	May 2009	May 2014	Increase	CAGR
PYP	485	1142	135.46%	18.68%
MYP	580	1077	85.69%	13.18%
DP	1805	2530	40.17%	6.99%
Total Programmes	2870	4749	65.47%	10.60%

CAGR is Compound Annual Growth Rate. IBO; 2014.

unique and shared patterns of values, knowledge and experience of the world and their place in it.

The aim of the IB programmes is to develop internationally minded people who, recognizing their common humanity and shared guardianship of the planet, help to create a better and more peaceful world. Informed by this values, an IB education:

- centres on learners,
- develops effective approaches to teaching and learning,
- works with global contexts,
- explores significant content,

working together, these four characteristics define an IB education.

A curriculum for global citizens assumes a common understanding of the concepts underlying terminology. In the IB, the word *international* has been used since 1968 to describe the aims of the education programmes the IB produces, and it connotes more than *between nations*. Other words (*cosmopolitan, pluralistic, global, world, universal*) add nuance and may serve equally or better in the context of curriculum (Davy, 2011). More recently, the IB has introduced the term *global engagement*, which implies a more active stance. Global engagement represents a commitment to address humanity's greatest challenges in the classroom and beyond. IB students and teachers are encouraged to explore global and local issues, including developmentally appropriate aspects of the environment, development, conflicts, rights and cooperation and governance. Globally engaged people critically consider power and privilege, and recognize that they hold the earth and its resources in trust for future generations (IBO, 2013).

The IB pedagogy is based on a transdisciplinary approach and collaborative learning. These includes motivating students through engaging

relevant content; combining a focus on deep content knowledge with reasoning skills and analysis of multiple perspectives; using purposeful interdisciplinary inquiry and simulations to answer large questions; using primary sources from around the world; and emphasizing interaction with people in other parts of the world as part as parcel of the learning process (Stewart, 2009 in Davy, 2011).

For the IB, learning to communicate is a variety of ways and in more than one language is fundamental to the development of intercultural understanding. IB programmes, therefore, support complex, dynamic learning through wide-ranging forms of expression.

National citizenship is clearly defined as bearing distinct rights and responsibilities. It carries with it language(s) and culture(s), a sense of place and an understanding of governance (Davy, 2011). The IB recognizes the right of DP students to study their mother tongue at the same level as the other DP subjects. Apart from the 50 subjects that are automatically available, students can also make a special request for an examination in their best language for the Group 1 subject (language acquisition). In addition all IB programmes require students to learn another language.

The various roles of language are culturally dynamic. As Patrick Dodson pointed out in his keynote speech at the Global Language Convention in April 2010, its culture and its language are entwining as a unique way of knowing and relating to the world.

An IB education offers a broad and balanced, conceptual and connected curriculum. It represents a balanced approach, offering students access to a broad range of content that spans academic subjects. In the PYP, learning aims to transcend boundaries between subject areas. As students, develop in the MYP, DP and IBCC, they engage subject-specific knowledge and skills with increasing sophistication. Conceptual

learning focuses on broad and powerful broad and powerful organizing ideas that have relevance within and across subject areas. They reach beyond national and cultural boundaries. Concepts help to integrate learning, add coherence to the curriculum, deepen disciplinary understanding, build the capacity to engage with complex ideas and allow transfer of learning to new context. PYP and MYP students encounter defined sets of key concepts, and students in the DP and IBCC further develop their conceptual understanding. IB curriculum frameworks value concurrency of learning. Course aims and programme requirements offer authentic opportunities to learn about the world in ways that reach beyond the scope of individual subjects.

In the PYP, students learn about and use knowledge, concepts and skills from a variety of subjects to explore six transdisciplinary themes of global significance. In the MYP, students study a range of subjects and offer bring together two or more established areas of expertise to build interdisciplinary learning. In the Diploma programme, students must choose from each of the five groups (1 to 5) ensuring breadth of knowledge and understanding in their best language, additional language(s), the social sciences, the experimental sciences and mathematics. Students must also choose either an arts subject from group 6, or a second subject from groups 1 to 5. In addition the Diploma programme features 3 core elements which includes, the creativity, action and service (CAS) component, the Theory of Knowledge and a 4000-word extended essay (IBO; 2014).

The continuum of the IB education ends with the Diploma examination which takes the same day in all countries in the world. Assessment is criterion-related, which means student performance is measured against pre-specific assessment criteria based on aims and objectives of each subject curriculum, rather than the performance of other students taking the same examination. All students take the same

examination which are then sent for grading to the IB Assessment Centre based in Cardiff (U.K.) and are marked by more than 6.000 examiners from all around the world. The range of scores that students have attained remains statistically stable, and universities value the rigour and consistency of Diploma Programme assessment practice.

## **Discussion. Challenges of the IB curriculum as a supranational curriculum**

One of the challenges the International Baccalaureate may face in the near future relates to the growing worry of loosing national identities on behalf of a global rootless citizenship. We might be facing a world of stateless population. The right to a name and nationality is one of the most fundamental human rights. (The Convention of the Rights of a Child. The Progress on Nations. UNICEF, 1996). A teacher in Canada also reminds us of the importance of grounding global education within the personal: “Being aware of ourselves and identities (not just being swallowed up into the morass of being global) is the ideal. Cultivating the desire and interest in the other is important, I do think, as a prerequisite for global living, along with remembering who we are! I think of the motto of Quebec: Je me souviens (“I remember” or “I remember myself”) (Merryfield *et al.*, 2012).

Another challenge is to continually developing the IB curriculum focus on global contexts. The IB programmes aspire to represent the best knowledge from many countries rather than exported knowledge from one source. However Poonoosamy (2010) argues that “this educational aspiration, though noble and grandiloquent, is vague, and the best from many different countries may still be decided by the Western knowledge industry”. These questions about what might constitute the basis for a 21st century orientation to international mindedness indicate that deciding the educational

influence non-western intellectual cultures are to have on the IB's three programmes is increasingly important. It is equally of crucial importance to informing on-going professional learning throughout education systems and schools interested in internationalizing their education and the international mindedness of their students. How international mindedness might be conceptualized to further the influence of non-Western linguistic, humanistic, scientific, mathematic and artistic cultures on all three IB programmes is as important as it is challenging (Singh & Qi, 2013).

Nations states constructed education systems with a wide range of executive tools, by means of legislation, system construction, professional training programmes and specialists buildings and programmes. Most of all, they were managed through a conceptual discourse in which the purpose and structure of the system, teacher identity, and national identity were all bound together in a constant refrain that built the education service and cultural identity every day (Lawn, 2001). Maoyuan (2009) refers to educational sovereignty as to the authority possessed by any one nation to independently tackle domestic issues concerning education and to independently deal with other countries on school administration cooperation; specifically, such authorities can be divided into four types of power: legislative power,

investment (or planning) power, examination and approval power, and supervisory power. States may fear the loss of their educational sovereignty with the introduction of the IB programmes within their schools and this may limit the growth of the International Baccalaureate in certain countries.

Although the IB is recognized as being less susceptible to political interference from governments and to move away from substantial changes being made in national curriculums around the world, the IB will be challenged not just to balance the representation of knowledge from different countries but to what the new global citizens may define as being 'local', 'national' and 'global'.

A logical, and perhaps obvious, conclusion to this paper would be that there is a clear need for a supranational curriculum but its future sustainability will depend on how each of us as individuals grow towards the global citizenship. As Humes (2008) in Silova and Hobson (2014) noted, education for global citizenship "deals with the big questions of our time: wealth and poverty; equality and justice; access and exclusion; rights and democracy; freedom and 'authority'. Engagement with these big universal questions requires a collective and collaborative approach which values historicity and prioritizes reflexivity and relationality".

## References

- Borg, E. (1963). *Educational Research: An introduction*. London: Longman.
- Bunell, T. (2014). The International Baccalaureate and its "Second Era" of ambitious rhetoric. In Daphne P. Hobson and Iveta Silova (eds.), *Globalizing Minds Rethoric and Realities in International Schools* (pp.137-157). Charlotte: Information Age Publishing.
- Burris, C., Welner, K., Wiley, E., & Murphy, J. (2007). A World-Class Curriculum for All. *Educational Leadership*. Dallas: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Carber, S., & Reis S. (2004). Commonalities in IB practice and the schoolwide enrichment model. *Journal of Research in International Education*, 3, 339.
- Castro, P., Lundgren, U., & Woodin J. (2013). *Conceptualizing and assessing International Mindedness (IM): An Exploratory study* (Technical Report). International Baccalaureate Organization. Geneva: IBO.

- Davy, I. (2011). *Learners without borders: A curriculum for global citizenship*. (Technical Report), International Baccalaureate. Geneva: IBO.
- Drake, B. (2004). International Education and IB Programmes: Worldwide Expansion and Potential Cultural Dissonance. *Journal of Research in International Education*, 3, 189.
- Hahn, A. (2014). What discourse practice can reveal about “being” global. An analysis of the Discourse of the International Baccalaureate Organization. In Daphne P. Hobson and Iveta Silova (eds.), *Globalizing Minds Rethoric and Realities in International Schools* (pp. 277-304). Charlotte: Information Age Publishing.
- Harkins, M. J., Nobes, C. (2008). “A multifaceted approach to cross-border programmes: expanding educational boundaries”, *Convergence*, 41, 2-3.
- Hayden, M. & Wong, S. (1997). The International Baccalaureate: International Education and Cultural Preservation. *Educational Studies*, 23 (3), 349-361.
- Heyward, M. (2002). From international to intercultural: Redefining the international school for a globalized world. *Journal of Research in International Education*, 1, 9.
- Hill, I. (2010). “The International Baccalaureate: pioneering in education”. *The International Schools Journal Compendium*, IV, 11-14.
- Hill, J. & Kerber, A. (1967). *Models, Methods and Analytical Procedures in Educational Research*. Detroit: Wayne State University Press
- International Baccalaureate (2007). *Learning and Language in IB Programmes*. (Technical Report). Geneva: IBO. Recuperado de <http://msturnerealforum.wikispaces.com/file/view/LanguageandlearninginIBprogrammes.pdf>.
- International Baccalaureate (2008). *Towards a continuum of international education*. (Technical Report). Geneva: IBO. Recuperado de [http://occ.ibo.org/ibis/documents/general/g\\_0\\_iboxx\\_amo\\_0809\\_1\\_e.pdf](http://occ.ibo.org/ibis/documents/general/g_0_iboxx_amo_0809_1_e.pdf).
- International Baccalaureate (2012). *The IB learner profile review: Resources of reflection*. (Technical Report). Geneva: IBO. Recuperado de [http://learnerprofileinaction.wikispaces.com/file/view/Learner\\_profile\\_in\\_review\\_Resources\\_for\\_reflection%202012%20\(publication%20version\).pdf/390978338/Learner\\_profile\\_in\\_review\\_Resources\\_for\\_reflection%202012%20\(publication%20version\).pdf](http://learnerprofileinaction.wikispaces.com/file/view/Learner_profile_in_review_Resources_for_reflection%202012%20(publication%20version).pdf/390978338/Learner_profile_in_review_Resources_for_reflection%202012%20(publication%20version).pdf).
- International Baccalaureate (2013). *What is an IB Education?*. (Technical Report). Geneva: IBO. Recuperado de <http://www.ibo.org/myib/digitaltoolkit/files/brochures/whatisanbeducation-EN.pdf>.
- Lawn, M. (2001). Borderless Education: imaging a European Education space in a time of brands and networks. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 22 (2), 174.
- Li, N. (2012). *Approaches to learning: Literature Review*. (Technical Report). Geneva: International Baccalaureate Organization. IBO.
- Maoyuan, P. (2009). An Analytical Differentiation of the Relationship Between Education Sovereignty and Education Rights. *Chinese Education & Society*, 42 (4), 88-96.
- Merryfield, M., Augustine, T., Choi, M., Harschman J. & McClimans, M. (2012). *Teacher and thinking on developing informed and engaged students for a globally connected world*. (Technical Report) Geneva: International Baccalaureate Organization. IBO.
- Munro, J. (2007). Fostering internationally referenced vocational knowledge: A challenge for intercultural curricula. *Journal of Research in International Education*, 6, 67.
- Myers, J. (2010). Exploring adolescents: Thinking about Globalization in an international Education Program. *Journal of Research in International Education*, 9, 153.
- Olson, C. (2005). Comprehensive internationalization: From principles to practice. *The Journal of Public Affairs*, 8, 51-74.

- Peschar, J.L., Waslander, S. (eds.) (1997). *Prepared for life?*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Peterson, A. (2003). *Schools across Frontiers: The Story of the International Baccalaureate and the United World Colleges*. Chicago: Open Court Publishing Company.
- Poonoosamy, M. (2010). The International Baccalaureate Diploma Programme in post-colonial Mauritius: Reaffirming local identities and knowledge. *Asia Pacific Journal of International Education*, 30 (1), 15-30.
- Ramirez, F., Meyer, J. (2012). Toward post-national societies and global citizenship. *Multicultural Education Review*, 4 (1), 28.
- Renaud, G. (1991). The international schools association, historical and philosophical background. *World Yearbook of Education: International Schools and International Education*. London: Kogan Page Limited.
- Silova, I.; Hobson, D. (2014). The pedagogy and politics of global citizenship in international schools. In Daphne P. hobson and Iveta Silova (Eds),*Globalizing Minds Rethoric and Realities in International Schools* (3-14). Charlotte: Information Age Publishing.
- Silova, I.; Hobson, D. (2014). A way of conclusion. In Daphne P. hobson and Iveta Silova (eds.),*Globalizing Minds Rethoric and Realities in International Schools* (305-307). Charlotte: Information Age Publishing.
- Singh, M., Qi, J. (2013). *21st century international mindedness: An exploratory study of its conceptualization and assessment*. Centre for Educational Research Sidney: University of Western Sydney.
- Trotta, M., Jacott, L., & Lundgren U. (2008). *Education for World Citizenship: Preparing students to be agents of social change*. London: London Metropolitan University. CiCe Guidelines.
- UNESCO (2014). *Global citizenship education: preparing learner for the challenges of the twenty-first century*. (Technical Report). Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/227729e.pdf>.
- Walker, G. (2002). *To Educate the Nations: Reflections on an international education*. Woodbridge: John Catt Education Ltd.
- Wylie, M. (2008). Internationalizing Curriculum: Framing Theory and Practice in International Schools. *Journal of Research in International Education*, 7, 5.

## Resumen

---

### *Bachillerato Internacional: un currículo supranacional para ciudadanos globales*

**INTRODUCCIÓN.** El esperado crecimiento de un nuevo perfil de habitantes en el mundo, los llamados ciudadanos globales, ha creado una revolución y una necesidad de transformación de los sistemas educativos existente. En un mundo cada vez más interconectado, hay una necesidad de disponer de currículos supranacionales que permitan a los alumnos tener un entendimiento mejor del mundo que les rodea y de sus retos. De esta forma evolucionaremos hacia una conciencia global que nos permita afrontar con éxito los retos que nos unen como humanos y como cohabitantes en el planeta. **MÉTODO.** Mediante el método de investigación histórico-documental se ha estudiado el Bachillerato Internacional (IB) que ha desarrollado un continuo de programas para la creciente comunidad de ciudadanos globales. La enseñanza y aprendizaje en IB celebran las distintas formas en que las personas trabajan juntas para construir significado y comprender el mundo. **RESULTADO.** El Bachillerato Internacional ofrece hoy cuatro rigurosos programas internacionales a una comunidad de más de 3.700 colegios

en 147 países del mundo. Un currículo supranacional cuyo reconocimiento ha traspasado fronteras. **DISCUSIÓN.** Mediante la promoción de una comunicación abierta basada en la comprensión y el respeto, el Bachillerato Internacional alienta a los alumnos a adoptar una actitud activa de aprendizaje para toda la vida y ofrece a sus alumnos oportunidades para que se conviertan en miembros activos y solidarios de comunidades locales, nacionales y globales y se centra en los valores y resultados de un aprendizaje de mentalidad internacional y entendimiento intercultural.

**Palabras clave:** *Educación internacional, Bachillerato Internacional, Colegios internacionales, Ciudadanos globales, Currículo.*

## Résumé

*Baccalauréat international: un programme scolaire supranational pour les citoyens du monde*

**INTRODUCTION.** La croissance attendue d'un nouveau type d'habitants, ceux qu'on peut appeler citoyens du monde, a révolutionné et a créé une nécessité de transformation des systèmes éducatifs. Dans un monde à chaque fois plus interconnecté, il est nécessaire de dessiner de différents programmes scolaires avec un caractère supranational pour que les élèves comprennent mieux son environnement et les défis y attachés. Seulement de cette façon, on se développera une conscience globale qui nous permettra de réussir les défis que nous avons comme êtres humaines qui cohabitent dans la planète. **MÉTHODE.** En utilisant la méthode de recherche historique et documentaire on a analysé le Baccalauréat International (BI) lequel a développé des programmes pour la communauté de citoyens du monde qui grossit de plus en plus. L'enseignement et l'apprentissage en BI montrent comme les gens travaillent ensemble avec le propos donner un sens et comprendre le monde dans son ensemble. **RÉSULTATS.** Le Baccalauréat International offre aujourd'hui quatre programmes internationaux dirigés à une communauté de plus de 3.700 écoles répartis sur 147 pays du monde. Il s'agit d'un programme scolaire supranational dont la reconnaissance a dépassé frontières. **DISSCUSION.** Avec la promotion d'une communication ouverte basé sur la compréhension et le respect, le Baccalauréat International nourrit dans les élèves une attitude active vers l'apprentissage tout au long de la vie et leur offre des opportunités pour qu'ils deviennent membres actifs et solidaires dans la communauté (soit local, soit nationale soit global), au même temps qu'il mis l'accent dans les valeurs et les résultats d'un apprentissage d'après un point de vu international et une compréhension interculturelle.

**Mots clés:** *Éducation international, Baccalauréat International, écoles internationales, citoyens du monde, programme scolaire.*

## Perfil profesional de la autora

### **Maria Paz (Maripé) Menéndez Escandón**

Trabaja para el Bachillerato Internacional desde el año 2009, donde actualmente ocupa el cargo de directora regional para España, dentro del Centro Global de IB para África, Europa y Oriente Medio situado en La Haya (Holanda), y es miembro colaborador del Grupo de Investigación de Política

Educativa Supranacional (GIPES) de la Universidad Autónoma de Madrid. Dentro de la Fundación IB y en su sede en Ginebra (Suiza), ha codesarrollado proyectos de investigación relacionados con el reconocimiento del Programa del Diploma (IBDP) en el marco de países de la Unión Europea. También ha liderado estudios comparativos internacionales del programa de formación profesional del Bachillerato Internacional (IBCC) con los programas de formación profesional de sistemas educativos de países de la Unión Europea. Actualmente colabora con el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el desarrollo de distintas iniciativas conjuntas entre IB y el MECD. Con anterioridad fue directora de la Fundación Instituto de Empresa en Nueva York (Estados Unidos) creando desde sus inicios la institución, desarrollando programas de investigación aplicada a la gestión y fundando el Center for Diversity in Global Management. Previamente fue directora de Comunicación del Instituto de Empresa en Madrid. Maripé (Madrid, 1972) se licenció en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Oviedo, es MBA Internacional por el Instituto de Empresa y está pendiente de recibir su titulación de Máster en Investigación Social y Educativa por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres (Reino Unido). Además ha realizado el programa ejecutivo de Gestión Efectiva de Consejos de Administración en la Harvard Business School (Estados Unidos).

Correo electrónico de contacto: [maripe.menendez@ibo.org](mailto:maripe.menendez@ibo.org)

Dirección para la correspondencia: Maripé Menéndez, International Baccalaureate, Churchillplein, 6, 2517 JW La Haya, Holanda.

## **RECESIONES / BOOK REVIEW**



KOHAN, W. O. (2013). *El maestro inventor. Simón Rodríguez*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 143 páginas.

Se han dado numerosos casos a lo largo de la historia de individuos que, siendo en su época tomados por locos, han sido recuperados en épocas posteriores en tanto que visionarios, individuos con cierta mirada especial que hacían que sus ideas estuviesen más próximas a un futuro lejano que a su presente más inmediato. Este es el caso de Simón Rodríguez, maestro de Simón Bolívar, quien, a pesar de contar con el apoyo de su aclamado discípulo —“El Libertador”—, no consiguió nunca la fama de este, sino todo lo contrario.

Walter Omar Kohan, utilizando un estilo literario, a partir de una perspectiva filosófica y abordando cuestiones propiamente educativas, recupera magistralmente la figura de un educador del pasado cuyas ideas pueden servir para hacernos pensar en el presente. Ahora bien, no se trata propiamente de un libro de Historia de la Educación, pues el objetivo de Kohan será “entrar en complejas tramas de historiografía, no [tiene] pretensiones de historiador, [sino] apenas la de recrear una vida por la fuerza e inspiración que esa vida nos podría traer en estos días” (p. 22). Así pues, podríamos decir que se trata más bien de un ensayo pedagógico, el cual versa sobre alguien cuya vida entera podría calificarse, a su vez, de ensayo pedagógico.

Esta obra muestra, en cinco capítulos y un epílogo, cómo la cuestión educativa guió la vida personal de Simón Rodríguez, quien, por su parte, puso todo el empeño posible en cambiar unas reglas establecidas que parecían no estar ahí para regir la buena educación del pueblo, sino, más bien, para evitar el surgimiento de un pueblo verdaderamente educado que pusiese en tela de juicio la buena fe aquellos que habían creado dichas reglas. Él

quería lograr el establecimiento de una ciudad de ciudadanos que, libres e iguales, fueran capaces de debatir y opinar sobre su futuro en común, superando así una ciudad de súbditos impuesta hasta entonces por la metrópoli.

Para Rodríguez no había inteligencias inferiores ni leyes inquebrantables, sino personas mal formadas que por esta causa no lograban ejercer una libertad natural que como seres humanos les constituía. A esto llegó, según Kohan, a partir de una curiosa experiencia que tuvo en Jamaica con un niño llamado Thomas, perteneciente a la clase social más humilde pero que, contra todo pronóstico, demostró pensar de manera más aguda que cualquiera de las personas que estaban presentes en el momento en que decidió manifestar su libre opinión. La historia, relatada detalladamente en el primer capítulo, no dejará de aparecer a lo largo de todo el libro, pues esta será la base de todo el pensamiento pedagógico de Rodríguez, quien, a partir del encuentro con un niño negro que “jamás debería haber hablado” pero que, sin embargo, habló, se propondrá “generar las condiciones para [...] que todos los niños —y no solo Thomas— [pudiesen] llegar a ser lo que son” (p. 37).

Ahora bien, esto no sería nada fácil y un camino largo tendría que recorrer. Los siguientes tres capítulos del libro son buena muestra de ello, pues viéndose en la necesidad de viajar por todo el mundo con el fin de “aprender lo que hay que aprender en cada lugar” (p. 48), habría de volver a una América propicia para el cambio pero que, lamentablemente, se resistiría a la revolución educativa que él pretendía plantear. Lo cierto es que sus métodos eran bastante peculiares. En su escuela había sitio para todos, no se memorizaba, se aprendía debatiendo,

opinando, dándose uno mismo al resto y luego ya, solo posteriormente, leyendo y escribiendo. Se trataba no de transmitir un saber, sino las ganas de saber. Rodríguez era un formador de voluntades, un emancipador de conciencias y libertades. Para ello inventaba, contaba verdades a través de mentiras y mentía contando verdades, se reía y hacía reír, amenizando un aprendizaje siempre basado en la experiencia, pues estaba convencido de que transmitir no consistía tanto en contar, como en invitar a experimentar. La extravagancia era su seña de identidad, siendo precisamente esto lo que le convertía en un ser libre, en un maestro inventor del que todo podía aprenderse. Esto y más le hace estar al mismo nivel que grandes personajes del pensamiento pedagógico como Sócrates, Diógenes o Freire, con quienes será comparado en el último capítulo.

Finalmente, en el epílogo encontramos una reflexión de Kohan a partir del pensamiento de Rodríguez en torno al papel de la filosofía en la

escuela, lo cual no deja de ser fundamental, pues hacer filosofía es hacer escuela y la inversa, y nada mejor que atender a la trayectoria de alguien cuya vida no fue otra que hacer escuela para entender las relaciones, muchas veces olvidadas a pesar de necesarias, entre Filosofía y Educación, dos disciplinas, cuanto menos, hermanadas.

Como conclusión, solamente añadir que mirar al pasado puede ser un buen ejercicio para pensar en el futuro y este libro no deja de ser ejemplo de ello. Se trata de un libro de reflexión, recomendado para aquellos no solo interesados en educar, sino en pensar la educación. En él se aparecen temas actuales como la motivación, el dominio del contenido o la educación para la ciudadanía, y todo a través de la mirada de un revolucionario que, en muchos aspectos, quizás hoy seguiría siéndolo.

Alberto Sánchez Rojo  
Universidad Complutense  
de Madrid

LÓPEZ JUSTICIA, M. D y Polo Sánchez, M. T. (coords.) (2014). *Trastornos del desarrollo infantil*. Madrid, Pirámide, 176 páginas.

La relevancia de la atención temprana para el desarrollo infantil ha sido puesta de relieve reiteradamente, tanto desde las publicaciones científicas como desde las administraciones públicas, pero no es fácil encontrar en el momento presente manuales que ofrezcan una orientación teórica y pautas de detección y actuación, desde una perspectiva inclusiva. Por ello, el manual al que alude esta reseña contiene información que puede resultar valiosa, tanto para los futuros profesionales como para aquellos que ejercen en la práctica. Este libro, desarrollado por un conjunto de especialistas de la Universidad de Granada, bajo la coordinación de María Dolores López Justicia y María Tamara Polo Sánchez, hacen

de esta obra una referencia inevitable al tema.

El objetivo principal declarado por los autores es facilitar una fundamentación teórica de las actuaciones psicológicas y educativas con alumnado afectado por distintas dificultades y proporcionar una serie de actividades prácticas que acerquen a las problemáticas que presenta el alumnado de educación infantil. Así, el objetivo se aborda desde una doble vertiente, teórico y práctico, con el fin de llenar un cierto vacío existente en el área de los “trastornos o alteraciones del desarrollo en educación infantil”.

El libro consta de nueve capítulos que pueden considerarse en

tres partes: el primer y segundo capítulo presentan una revisión histórica y legislativa que permiten contrastar los cambios sufridos en la actuación con colectivos que presentan problemáticas especiales; comenzando por una introducción conceptual de los trastornos de desarrollo infantil, así como aludiendo a la contextualización y caracterización de la Atención Temprana como base en la que se sustenta el manual. Del tercer al octavo capítulo se abordan aspectos teóricos y prácticos de varias alteraciones del desarrollo en educación infantil, centrando su contenido en los distintos aspectos psicoevolutivos de los trastornos visuales, trastornos auditivos, trastornos motores y trastornos del desarrollo intelectual; así como los asociados al trastorno del espectro autista o los problemas de conducta en la infancia. Y el noveno, que atiende a las tecnologías de información y comunicación, como recursos de apoyo a los trastornos del desarrollo infantil, recursos claves al

reducir las barreras en los procesos de aprendizaje.

En definitiva, considero que este manual no solo pone de manifiesto la gran importancia de la educación y atención temprana en edad infantil, sino que trata de manifestar y cubrir ciertas carencias formativas presentes en los profesionales de la educación. Por ello, esta obra adquiere una gran relevancia, dado el contexto en el que se encuentra, pues la atención infantil temprana supone un proceso que influye decisivamente en el desarrollo de la persona y, consecuencia, en la sociedad, ya que el aprendizaje se favorece en esta etapa, en la que se asientan los conocimientos y habilidades posteriores para la vida, de ahí, la importancia de estimular y atender a este sector de la población más vulnerable. Por lo tanto, supone un excelente manual de orientación y guía para educadores, padres o profesionales que busquen pautas de actuación eficientes.

Pilar Ibáñez-Cubillas  
Universidad de Granada

Hansen, D. (2014). *El profesor cosmopolita en un mundo global. Buscando el equilibrio entre la apertura a lo nuevo y la lealtad a lo conocido*. Madrid: Ed. Narcea, 164 páginas.

Esta obra nos propone un nuevo modelo o enfoque desde el que ver la educación y en concreto la labor que desempeña el profesorado, el cosmopolitismo. Una visión que se adecua al actual mundo global, en el que surgen nuevas preguntas y conflictos de valores. Hansen ve al profesorado como parte esencial, a través de la reflexión, para formular un replanteamiento de los valores fundamentales que deben fortalecer las bases morales de nuestras sociedades, para que estas lleguen hasta el alumnado.

El enfoque cosmopolita se nos presenta como una yuxtaposición de entre el individuo y la comunidad, que debe ir evolucionando acompañada de la acción reflexiva frente a

las influencias que surgen de la cada vez más presente globalización.

Pero para llegar a este concepto de cosmopolitismo, en el primer capítulo se realiza un recorrido histórico, que nos amplía la mirada y nos permite entender cómo ha llegado al sentido que actualmente tiene el término.

El cosmopolitismo se ofrece como una herramienta reflexiva hacia los valores del individuo y de la comunidad en la que este desarrolla su vida; permitiéndole evaluar los valores propios desde la apertura a lo nuevo, que le posibilita una transformación que no rompe con su esencia inicial, sino que se lleva a cabo por un proceso de

reconfiguración reflexiva adecuada a la situación global en la que nos encontramos. La educación cosmopolita se basará entonces en una apertura reflexiva a lo nuevo y una lealtad reflexiva frente a lo conocido.

Pone énfasis en dos puntos clave: un aprendizaje de “lo nuevo” que permita interiorizarlo y convertirlo en conocido, dando a lo conocido nuevas cualidades que anteriormente no poseía, y el objetivo principal de toda educación, brindar a los individuos competencias para la vida que son compartida por todos, sin dejar de respetar la individualidad del sujeto.

A partir de aquí, en los dos siguientes capítulos, se ahonda en la tradición filosófica que se ha denominado como “arte de vivir”, centrada en abordar los valores educativos y cosmopolita, especialmente en dos ámbitos: una pregunta sobre lo que es en sí el *Ser Humano y*; su condición como *Ser Humano Social* y su responsabilidad frente a esta. El autor va recorriendo diferentes pensadores que han sido encuadrados dentro de esta escuela de pensamiento, exponiendo las reflexiones sobre los valores del cosmopolitismo, la humanidad, la moral, la justicia, la verdad y la ética, que le sirven para apuntar cómo el enfoque cosmopolita tiene un gran poder como metodología didáctica en el desempeño docente. Proponiendo al docente hacer de su trabajo un método en sí mismo de reflexión, que estaría en constante revisión pues se encontraría siempre abierto a las influencias que pueda recibir de la realidad social en la que se encuentre, sin dejar nunca de ser leal a los valores y tradiciones que son la base de su comunidad; permitiendo un desarrollo de la comunidad educativa con y en el mundo.

En el cuarto capítulo se pone el foco sobre la génesis de esta propuesta de modelo educativo, centrándose en el enfoque que debe tener la educación y en concreto el profesorado. Hansen marca las pautas, concepciones y destrezas, que son necesarias para una apertura real y reflexiva a lo nuevo, manteniendo siempre la lealtad reflexiva a lo propio. También aborda la reflexión sobre el cosmopolitismo como algo realmente realizable, la pérdida en la globalización de lo local, uno de los factores clave del enfoque cosmopolita, y de una concepción estable de “hogar”, hace difícil que se mantengan las diferencias de carácter de la cultura. La figura del docente es clave para conseguir que sus alumnos se conviertan en herederos de su bagaje cultural pero de manera flexible, haciéndola capaz de adaptarse a las novedades externas; sin cerrarse a lo externo o rechazando el cambio.

En el último capítulo presenta a la educación formal como un elemento que debe tomar un papel dinámico, dotando a los individuos de una competencia ciudadana, es decir, apoyando el desarrollo de una conciencia social que permita dirigir sus acciones teniendo siempre en cuenta las consecuencias que se derivan de ellas. Por ello, el cosmopolitismo ha de entrar en las aulas, para fomentar la reflexión y la apertura, pero no sustituyendo a los elementos de la programación sino de forma transversal, adaptándose al currículum, aportando a este el legado cultural del mundo, la herencia del *Ser Humano*, la tradición, de una forma flexible, y acogiendo la novedad desde la reflexión.

Este enfoque necesita estar interiorizado por el profesorado para que el proyecto llegue a buen puerto. Para ello, el autor propone una

serie de ejercicios que brindan al docente las herramientas necesarias para construir una ética propia a través de su desarrollo personal y su capacidad reflexiva. Insta al docente a hacerse consciente de sí, tanto como ciudadano del mundo, como en su faceta de formador de los futuros ciudadanos de un mundo global.

Esta obra es un aporte esencial a la evolución necesaria en la educación, para que esta sea capaz de adaptarse a los nuevos tiempos, en

la que los valores y concepciones que tradicionalmente la conforman dejan de ser funcionales. El cosmopolitismo posibilita una adaptación real a esta sociedad globalizada, desde la reflexión y el apego a la diversidad cultural. Da al alumnado las competencias necesarias para la vida futura, para que estén y formen parte del mundo sin dejar de ser sujetos con identidad propia.

**Jhon Feisal Cárdenas Gómez**  
Universidad Autónoma  
de Madrid

GAIRÍN, J. (coord.). (2014). *Colectivos vulnerables en la Universidad. Reflexiones y propuestas para la intervención*. Madrid: Ed. Wolters Kluwer, 380 páginas.

El acceso y la permanencia en la universidad no proporcionan, hoy por hoy, las mismas oportunidades a todos los ciudadanos que se muestran en condiciones de realizar estudios superiores. Algunas razones sociales, económicas, culturales, étnicas o de género castigan de forma importante a determinados colectivos, que ven esfumarse sus posibilidades de realización y promoción personal y social. Las universidades latinoamericanas precisan, al respecto, afrontar el reto de la incorporación de los colectivos tradicionalmente excluidos y propiciar un marco apropiado para desarrollar las competencias que permitan la participación activa y transformadora de la ciudadanía en la sociedad.

Cabe superar ciertos factores limitadores personales y contextuales, garantizando el acceso, la permanencia y el egreso de los colectivos más vulnerables en la universidad. Supone ello poner el énfasis en su dimensión social para que, desde la equidad educativa, la mayor parte de la población pueda acceder a la educación superior. Se trata de apoyar el desarrollo de una universidad cuya misión y propósitos queden orientados a la promoción de la

inclusión de todos los estudiantes. La promoción e impulso de la inclusión educativa puede ser un medio más que eficaz para combatir la exclusión, la discriminación o la marginación.

Estas son algunas de las ideas principales que aborda la obra que se reseña y que aporta reflexiones sobre la inclusión de colectivos vulnerables en la universidad, indicaciones para planificar y guiar procesos dirigidos a su atención y un conjunto de estrategias de orientación y tutoría que facilitan la intervención. El texto deriva del proyecto ACCEDES: "El acceso y éxito académico de colectivos vulnerables en entornos de riesgo en Latinoamérica" (Ref. DCI/ALA/2011-232); enmarcado en el programa ALFA de cooperación entre instituciones de educación superior de la Unión Europea y América Latina y que, con la participación activa de más de 30 universidades europeas y latinoamericanas, cuenta con la coordinación del Equipo de Desarrollo Organizacional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

La contribución más importante de la obra es el diseño y desarrollo

de un Modelo de acción que delimita fundamentos para la intervención a partir de la caracterización de colectivos vulnerables. El Modelo posibilita la identificación y la intervención desde una metodología determinada (que diagnostica el grado de vulnerabilidad de distintos colectivos, aplica estrategias de intervención y analiza sus efectos), así como su validación por la aplicación práctica y la medición de resultados.

Los capítulos primero a quinto desarrollan aportaciones teóricas de expertos participantes en el proyecto en relación al reto social y universitario de la atención a colectivos vulnerables, la identificación de colectivos vulnerables, las características políticas y educativas de los colectivos vulnerables en situaciones de conflicto, el tratamiento de la diversidad en el ámbito de las instituciones educativas y la promoción e impulso de compromisos por parte de las instituciones.

De otro lado, los capítulos sexto, séptimo y octavo proporcionan elementos de interés para planificar procesos de intervención en las universidades, impulsar el cambio y articular actuaciones y estrategias en beneficio de la inclusión. En concreto, el énfasis se pone en planes generales de intervención que toman en cuenta hasta seis etapas prioritarias: crear condiciones en una fase previa, diseñar en la planificación, actuar en la implementación, verificar en la evaluación, incorporar en la institucionalización y compartir en la difusión.

Y los capítulos nueve, diez y once se focalizan en el tratamiento de herramientas para la orientación y atención a colectivos vulnerables en la universidad, tales como: asignaturas propedéuticas, colaboración con

entidades, ferias de enseñanza, gabinetes psicopedagógicos, grupos de estudio entre iguales, jornadas de puertas abiertas, observatorios ocupacionales, planes de acción tutorial, planes de acogida y convivencia, planes de desarrollo personal, redes, comunidades de aprendizaje, servicios de atención a la discapacidad, talleres de técnicas de estudio, cooperaciones universidad-empresa o tutorías entre iguales, personalizadas, virtuales, etc., entre otras. El texto, además, culmina con un análisis de buenas prácticas de referencia.

Los autores avanzan así en el debate y la discusión alrededor de cómo mejorar la realidad inclusiva de las universidades, profundizando en las causas de las desigualdades y aplicando propuestas concretas que posibilitan modificar tendencias e instaurar una nueva cultura que pone la universidad al servicio de toda la ciudadanía. Para ello, resulta imprescindible conocer oportunamente los contextos de actuación a partir de la evaluación (*¿qué pasa?*), la investigación (*¿por qué pasa?*) y la innovación (*¿qué mejorar?*).

Progresar hacia una universidad inclusiva requiere atender a la diversidad desde una formación de calidad para todos. Esto es, adaptándose a las nuevas exigencias y necesidades desde la incorporación de principios y prácticas pedagógicas inclusivas y una mayor flexibilidad en la organización para albergar situaciones de aprendizaje con mejores niveles de diversificación. Las dinámicas organizativas quedarían de este modo ubicadas en la dinamización de planes de estudio más comprensivos y contextualizados y unas estructuras organizativas flexibles y comprometidas con la diversidad y la atención a los colectivos vulnerables. Respetando

el derecho de todos a ser diferentes pero no desiguales.

Desde esta óptica, la universidad debiera repensar sus repuestas ante las nuevas necesidades educativas, abriéndose al entorno, generando procesos de participación, evaluando y autoevaluándose, comprometiéndose con la formación de los futuros profesionales de forma responsable y potenciando

actuaciones innovadoras y ambiciosas promotoras de los valores de la inclusión educativa y, en el fondo, también de la democracia y la ética. Hacerlo puede servir para aprovechar oportunidades de mejorar la propia institución, situándola en la dirección de lo que espera la ciudadanía y al servicio de la sociedad.

**José Luís Muñoz Moreno**  
Universitat de València



# POLÍTICA EDITORIAL DE LA REVISTA BORDÓN

- 1) *Bordón* acepta trabajos científicos de temática multidisciplinar dentro del campo de la educación. Los trabajos presentados podrán utilizar cualquier método científico aceptado en nuestras ciencias. *Bordón* y la SEP protegen la investigación no empírica siempre que se destaque por su rigor científico en el tratamiento del tema en cuestión.
- 2) Todos los trabajos, con independencia de su naturaleza, deben incluir: una revisión significativa y actualizada del problema objeto de estudio que abarque el panorama internacional (como orientación y con las excepciones justificadas por el tema de estudio, al menos el 30% de las referencias serán de los cinco últimos años. Además, un porcentaje significativo de las citas provendrán de otras revistas científicas de impacto de ámbito internacional), así como una descripción precisa de la metodología adoptada. Igualmente deben incluir los hallazgos principales, discutir las limitaciones del estudio y proporcionar una interpretación general de los resultados en el contexto del área de investigación.
- 3) En el resumen debe presentarse una síntesis de los aspectos citados ajustándose al formato IMRyD<sup>1</sup> (Introducción, Método, Resultados y Discusión), tal y como se especifica en las normas de colaboración. El equipo editorial ha decidido adoptar el formato IMRyD porque permite dotar de sistematicidad a los resúmenes en todos los artículos publicados en *Bordón*, adoptando un formato internacional multidisciplinar para comunicar resultados de la investigación. Por otra parte, favorece enormemente la capacidad de citación de cada artículo particular y de la revista en general. Responde, finalmente, a las recomendaciones de la FECYT para las publicaciones con sello de calidad, como es *Bordón*.
- 4) Se aceptarán trabajos de corte histórico, comparativo o filosófico. Se considerarán igualmente estudios empíricos así como trabajos de revisión y meta análisis sobre la investigación realizada en relación con un problema o área particular:

---

1) El equipo editorial es consciente de que no todas las metodologías de estudio se ajustan, por su naturaleza y por tradición, a este formato de resúmenes, por lo que es flexible en su utilización en determinados casos. No obstante, toda investigación, más allá de su metodología y planteamientos epistemológicos, parte de un problema o unos objetivos para llegar a unos resultados que no necesariamente son cuantificables, pero sí identificables, y para ello se ha debido utilizar algún método (que no necesariamente corresponde con el método experimental ni con métodos estadísticos; por ejemplo, la Historia, la Teoría, la Filosofía, etc., tienen sus propios métodos de investigación). Así, de modo general y aplicable a cualquier área científica, la INTRODUCCIÓN busca identificar el planteamiento del tema objeto de estudio, los objetivos o preguntas que lo guían. El MÉTODO, los métodos, fuentes, instrumentos o procedimientos utilizados para responder a los objetivos. Los estudios empíricos incluirán siempre en este apartado el tamaño de la muestra, los instrumentos y las técnicas de análisis. Los RESULTADOS aportarán los hallazgos principales que puedan atraer a la lectura del artículo a un potencial investigador que esté realizando una búsqueda bibliográfica en bases de datos. La DISCUSIÓN confrontará los resultados o conclusiones a los que se ha llegado con los obtenidos por otros autores, teorías o posiciones, señalando las fortalezas y límites propios.

- Los trabajos de corte histórico, comparativo o filosófico deben mostrar que han sido conducidos con sistematicidad y rigor, conforme a la metodología propia de este tipo de estudios.
- Los trabajos de revisión deben adoptar los estándares convencionales de una revisión sistemática reproducible tanto como sea posible. En todo caso las revisiones tienen que:
  1. Justificar la revisión en el contexto de lo que ya se conoce sobre el tema.
  2. Plantear de forma explícita la/s pregunta/s que se desean contestar.
  3. Describir la metodología usada: fuentes de información (p.e. bases de datos), criterios de elegibilidad de estudios, estrategia de búsqueda, trabajos finalmente incluidos y excluidos con detalles de las razones, etc.

Serán rechazados los trabajos teóricos que propongan un mero resumen de la literatura sobre un tema sin objetivos específicos de indagación ni precisiones metodológicas.

- Los estudios empíricos (ya sean cuantitativos o cualitativos) deberán especificar con claridad la muestra utilizada y el método de selección de la misma, los instrumentos utilizados y sus características psicométricas cuando sea pertinente, así como las fuentes de recogida de información. Siempre que sea factible, se indicará el tamaño del efecto además de los datos de significación estadística. Los estudios descriptivos y correlacionales de enfoque cuantitativo basados en muestras pequeñas, sesgadas o de carácter local (por ejemplo, estudiantes universitarios de una única titulación o universidad) tienen menores probabilidades de ser considerados para su publicación. En todo caso deberán incluir una justificación suficiente sobre su aportación al conocimiento del problema estudiado; de otro modo, serán desestimados. Igualmente se desestimarán trabajos que supongan meras réplicas de trabajos existentes si no se justifica convenientemente su necesidad y el valor añadido que aportan al área de investigación.

# **NORMAS PARA LOS AUTORES**

## ***REDACCIÓN, PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN***

### ***DE COLABORACIONES***

1. Todos los artículos publicados en la revista Bordón son previamente valorados por dos revisores externos según el sistema de revisión por pares (doble ciego). En caso de discrepancia, el Editor podrá solicitar la revisión a un tercer evaluador.
2. Los trabajos deben ser originales y no deben estar siendo evaluados simultáneamente en otra publicación. El incumplimiento de esta norma se considera falta muy grave e implicará la imposibilidad de volver a publicar en Bordón en el futuro.
3. Ética de publicación: dadas las relaciones históricas de la Sociedad Española de Pedagogía y la revista Bordón con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), la Sociedad Española de Pedagogía adopta el Código de Buenas Prácticas Científicas aprobado por el CSIC en marzo de 2010. Así, los artículos publicados en Bordón deben atenerse a los principios y criterios éticos de este Código (disponible en español e inglés en <http://www.csic.es/web/guest/etica-en-la-investigacion>).
4. Idioma de publicación: Bordón acepta artículos originales en español e inglés, publicándose en el idioma de envío. Excepcionalmente se aceptarán artículos originales en portugués; los autores interesados en publicar en portugués deberán ponerse en contacto previamente con la Secretaría de la revista.
5. Los trabajos deben ser enviados exclusivamente a través de la Plataforma de Gestión de Revistas RECYT, de la Fundación de Ciencia y Tecnología: <http://recyt.fecyt.es/index.php/index/login>. Los nuevos usuarios (autores, revisores) disponen de unas orientaciones en la web de la revista que les ayudará a registrarse adecuadamente en la plataforma.
6. Todos los trabajos deberán evitar cualquier mención a los autores y eliminar los datos dentro del artículo (autorreferencias en el texto y bibliografía) y en las etiquetas de identificación del autor (etiquetas que crea por defecto el formato Word en el menú archivo — información/preparar).
7. El equipo editorial comprobará si los artículos cumplen con los criterios formales y si se ajustan a la política editorial de Bordón. En caso positivo, los artículos pasarán al proceso de evaluación por pares de acuerdo con los criterios de evaluación de la revista Bordón (ver ficha de evaluación). En caso contrario, los artículos podrán ser directamente desestimados.
8. Una vez evaluado el artículo, el Director de Bordón o persona en quien delegue informará al autor de contacto de la decisión de los revisores, pudiendo solicitarse modificaciones o correcciones tanto de forma como de contenido para proceder a su publicación. Los autores tendrán un plazo máximo de un mes para enviar las modificaciones sugeridas.
9. La extensión de los trabajos, que deberán ser enviados en formato Word, no sobrepasará las 6.500 palabras en total, exceptuando únicamente las traducciones del resumen y de las palabras clave.
10. En un documento independiente se enviará la hoja de datos que se subirá a la plataforma como fichero complementario en el que NO se accionará la orden “Mostrar fichero a los revisores”, con los siguientes datos:
  1. Título del artículo.
  2. Autores, en el orden en el que aparecerán en la publicación.
  3. Para cada autor: nombre y apellidos, filiación, categoría o puesto de trabajo, dirección postal, teléfono, e-mail y breve currículum vitae de los últimos cinco años (máximo 5 líneas).
  4. Autor con el que se establecerá la correspondencia sobre el proceso de evaluación.

11. Se enviará el artículo en un documento cuyas páginas estén numeradas consecutivamente, que debe ajustarse a la estructura siguiente.
  1. TÍTULO DEL ARTÍCULO EN ESPAÑOL
  2. TÍTULO DEL ARTÍCULO EN INGLÉS
  3. RESUMEN EN ESPAÑOL (entre 200 y 300 palabras y en formato IMRyD). Se rechazarán los artículos que no cumplan esta norma. Tanto en español como en inglés, se seguirá el formato IMRyD (Introducción, Método, Resultados y Discusión/Introduction, Method, Results, Discussion), con la flexibilidad indicada en la política editorial. Estas palabras se indicarán como apartados en MAYÚSCULAS dentro del resumen, seguidas de un punto y seguido.
  4. PALABRAS CLAVE: Las palabras clave (entre 4 y 6) serán extraídas originalmente del y se traducirán al español.
  5. RESUMEN EN INGLÉS (ABSTRACT).
  6. KEYWORDS, extraídas del Tesauro de ERIC.
  7. TEXTO DEL ARTÍCULO.
  8. NOTAS (si existen).
  9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.
  10. Las TABLAS, GRÁFICOS o CUADROS, cuando puedan ir en formato Word, deberán ir en el lugar que le correspondan dentro del artículo, con su correspondiente título y leyenda y numerados correlativamente. Cuando sea necesario utilizar otros formatos (tipo imagen jpg, tif, etc.), se enviarán en archivos aparte, indicando en el texto el lugar y número de la tabla, gráfico o cuadro que deberá insertarse en cada caso. La calidad de las ilustraciones deberá ser nítida y en escala de grises.
  11. SOLO a los artículos que resulten finalmente aceptados, se les pedirá traducción del título, resumen y palabras clave al FRANCÉS, que deberán entregar en el plazo de una semana.
12. Al RESUMEN, en su caso, podrá añadirse otro en cualquiera de las lenguas oficiales del Estado español.
13. Las NOTAS ACLARATORIAS al texto, numeradas correlativamente, se indicarán con superíndices y se incluirán al final del texto bajo el epígrafe de Notas.
14. Las referencias en el texto, las referencias bibliográficas finales, las citas textuales, etc., seguirán el formato de la última edición de las normas APA. Recuérdese la obligatoriedad de incluir el DOI siempre que exista.
15. Las pruebas de imprenta de los artículos aceptados para su publicación se enviarán al autor de contacto para su corrección. Las pruebas deberán ser devueltas en un plazo de tres días a la editora de la revista. Las correcciones no podrán significar, en ningún caso, modificaciones considerables del texto original.
16. Cada autor recibirá un ejemplar electrónico de la revista en la que haya salido publicada su colaboración, estando obligado a respetar el periodo de embargo de la revista.
17. Las RECENSIONES DE LIBROS, cuya fecha de publicación no podrá ser anterior al año previo de la fecha de envío (es decir, si se envía en 2014 no podrá haberse publicado el libro antes de 2013), también deben ser enviadas exclusivamente a través de la Plataforma de Gestión de Revistas RECYT seleccionando la sección de recensiones (no como artículo). Deberán ajustarse a la siguiente estructura:
  1. Apellidos del autor del libro, Iniciales (Año de publicación). Título del libro. Ciudad de publicación, Editorial, número de páginas del libro.
  2. TEXTO de la recensión del libro (extensión máxima de 900 palabras).
  3. NOMBRE Y APELLIDOS del autor de la recensión.
  4. Filiación del autor de la recensión.
  5. Datos del autor de la recensión (nombre, correo electrónico, dirección postal y puesto de trabajo).
18. El Consejo Editorial se reserva el derecho de introducir las modificaciones pertinentes, en cumplimiento de las normas descritas anteriormente.
19. Aceptado un artículo para su publicación, tendrán prioridad en la fecha de publicación aquellos artículos en los que todos los autores sean miembros de la Sociedad Española de Pedagogía o que se hagan miembros en el plazo de un mes una vez recibida la carta de aceptación.





- ◆ LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN: LA EDUCACIÓN SUPRANACIONAL / *EDUCATIONAL POLICIES IN TIMES OF GLOBALIZATION: THE SUPRANATIONAL EDUCATION*  
Javier M. Valle
- ◆ LAS POLÍTICAS SUPRANACIONALES DE UNICEF, INFANCIA Y EDUCACIÓN / *THE SUPRANATIONAL POLICIES OF UNICEF, CHILDHOOD AND THE EDUCATION*  
Paulí Dávila Balsara, Luis M. Naya Garmendia y Jon Altuna Urdin
- ◆ LAS POLÍTICAS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN EDUCACIÓN: UNA PERSPECTIVA SUPRANACIONAL / *RESEARCH AND INNOVATION POLICIES IN EDUCATION: A SUPRANATIONAL PERSPECTIVE*  
Francesc Pedró
- ◆ EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS AGENDAS SUPRANACIONALES. EVIDENCIAS EDUCATIVAS DESDE UNA LECTURA COMPARADA / *GENDER EQUITY IN SUPRANATIONAL AGENDAS. EDUCATIONAL EVIDENCE GAINED FROM COMPARATIVE READINGS*  
María Jesús Martínez Usarralde
- ◆ EL LIDERAZGO ESCOLAR COMO ÁMBITO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA SUPRANACIONAL / *SCHOOL LEADERSHIP AS A FIELD OF SUPRANATIONAL EDUCATION POLICY*  
Immaculada Egido
- ◆ LA COMPETENCIA EMPRENDEDORA COMO TENDENCIA EDUCATIVA SUPRANACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA / *ENTREPRENEURIAL COMPETENCE AS A SUPRANATIONAL EDUCATIONAL TREND IN THE EUROPEAN UNION*  
Jesús Manso y Bianca Thoilliez
- ◆ TOWARDS A EUROPEAN SUPRANATIONAL POLICY OF EDUCATION BASED ON THE EUROPEAN DIMENSION ON EDUCATION / *HACIA UNA POLÍTICA EDUCATIVA SUPRANACIONAL EUROPEA BASADA EN LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA EDUCACIÓN*  
Alfonso Diestro Fernández y Javier M. Valle López
- ◆ MOVILIDAD DE ESTUDIANTES: MICROANÁLISIS DEL PROGRAMA ERASMUS (2009-2014). ESTUDIO DE CASO / *STUDENTS MOBILITY: MICROANALYSIS OF THE ERASMUS PROGRAMME (2009-2014). A CASE STUDY*  
Joan Maria Senent Sánchez
- ◆ POLÍTICA GLOBAL MÁS ALLÁ DE LO NACIONAL. REFORMA EDUCATIVA (LOMCE) Y EL RÉGIMEN DE ESTANDARIZACIÓN (OCDE) / *GLOBAL POLICY BEYOND THE NATIONAL. EDUCATIONAL REFORM (LOMCE) AND THE STANDARDISATION REGIME (OECD)*  
Geo Saura y Julián Luengo Navas
- ◆ EDUCATION AND TRAINING GOVERNANCE THROUGH LEARNING OUTCOMES: POSSIBILITIES AND CONSTRAINTS IN ITALY / *GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN A TRAVÉS DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES EN ITALIA*  
Sara Frontini e Irene Psifidou
- ◆ PISA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMACIÓN DE LA REFORMA DE LA LOMCE / *PISA AS AN INSTRUMENT OF LEGITIMATION IN LOMCE REFORM*  
Noelia Fernández-González
- ◆ INTERNATIONAL BACCALAUREATE: A SUPRANATIONAL CURRICULUM FOR GLOBAL CITIZENS / *BACHILLERATO INTERNACIONAL: UN CURRÍCULO SUPRANACIONAL PARA CIUDADANOS GLOBALES*  
Maripé Menéndez