

02

CRECIMIENTO INNOVACIÓN COMPETITIVIDAD

Para promover la
cohesión en Europa
Central y del Este

Mikolaj Herbst y Anna Wojciuk



Origen común, trayectorias diferentes. Transformación de los sistemas educativos en la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia¹

Mikolaj Herbst y Anna Wojciuk

Instituto de Investigación en Educación

La investigación que condujo a estos resultados recibió fondos del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP7/2007-2013) de conformidad con el acuerdo de subsidio “Crecimiento-Innovación-Competitividad: Para fomentar la cohesión en Europa Central y del Este” (GRNCOH)

¹ Expresamos nuestro agradecimiento a Gábor Halász, Mirolava Federicova, Daniel Munich y Dóra Prekopa por sus muy útiles comentarios e información pormenorizada sobre los sistemas educativos de los cuatro países.

CIDE – PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO SOBRE POLÍTICA Y PRÁCTICAS EDUCATIVAS (PIPE)

El CIDE es un centro de investigación y educación superior especializado en ciencias sociales, regido por estándares internacionales de calidad científica y financiado con recursos públicos. El objetivo central del CIDE es contribuir al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento riguroso y relevante, así como la formación de una nueva generación de líderes capaces de desempeñarse con creatividad y responsabilidad en un mundo abierto y competitivo. El CIDE como institución independiente y plural no asume postura alguna sobre asuntos políticos. Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE.

El Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas tiene como objetivo orientar la política pública en educación a través de la promoción de debates informados, investigación empírica de frontera, programas docentes de calidad, la generación y sistematización de información confiable, así como de acciones constantes de vinculación y difusión de alto impacto.

1a. Edición, 2015

Heredia Rubio, Blanca
Franco Vivanco, Edgar

D.R. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Distrito Federal,
México

Editado e impreso en México.
ISBN -978-607-9367-21-3

Traducción: Cristina del Castillo

CONTENIDO

- 1 Introducción
- 2 Objetivos, marco conceptual y métodos
- 3 El origen y los resultados
 - 3.1 Sistemas educativos en los cuatro países en el contexto de transición
 - 3.2 Resultados de la educación: estado reciente y dinámica
- 4 Enfoques a las reformas educativas
 - 4.1 Organización de escolaridad y *tracking*: estado reciente
 - 4.2 Descentralización de la impartición de educación
 - 4.3 Financiamiento de la educación
 - 4.4 Medios de control de calidad
Programa de estudios y normas nacionales para la impartición de educación
Supervisión
Pruebas estandarizadas
 - 4.5 Los maestros como sujetos de política educativa
- 5 Resumen



RESUMEN

La meta de este trabajo es entender mejor la variación que existe en los resultados educativos entre la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia al compararse los cambios institucionales de los sistemas educativos. La motivación se deriva de los logros sumamente divergentes de estos países en las pruebas PISA en las que Polonia recientemente obtuvo mucho mejores resultados que los demás países de la región. Es nuestra intención demostrar que las reformas educativas realizadas durante el periodo de transformación introdujeron arreglos institucionales muy distintos en los cuatro países, aunque sus sistemas compartían muchas características comunes al principio de los años 1990.

Las diferencias entre perspectivas nacionales a las reformas educativas se ven reflejadas en particular en las formas de descentralización de la educación, nivel de autonomía de la escuela, medición de resultados, mecanismos de financiamiento, *tracking* de estudiantes a distintas *tracks* educativos y regulaciones relativas a los maestros.

Comparada con los otros tres países, Polonia parece contar con la división de competencias más equilibrada entre los distintos niveles de gobernanza educativa, que aparentemente hace que las tareas de las agencias centrales, los gobiernos locales y los directores de las escuelas sean más complementarios.

El *tracking* tardío y la implementación de exámenes estandarizados en las tres etapas de la escuela han mantenido al sistema educativo polaco relativamente uniforme y basado en normas comunes, aun si la mayoría de las responsabilidades administrativas se ha transferido al nivel local.

INTRODUCCIÓN

En la última década los debates sobre educación han mostrado un creciente interés por el vínculo entre espacios institucionales específicos que se adoptan en los distintos sistemas y la calidad de la educación. Este debate ha sido alimentado, entre otros, por el nuevo fenómeno de comparaciones entre países de los resultados en educación. Antes, se comparaban los sistemas en términos de resultados, pero como lo demuestran numerosos estudios, los insumos no se traducen directamente en resultados, entendidos como los conocimientos y habilidades que adquieren los estudiantes (Hanushek, 1986, 2002 y 2003, Gundlach et al. 2001; Woessmann 2002 y 2003, Leuven et al. 2007, West and Woessmann 2006, Fuchs y Woessmann, 2004). Programas internacionales de evaluación de estudiantes como PISA, TIMMS y PIRLS han permitido medir los resultados educativos, llevar un registro de las tendencias y abrir una amplia perspectiva de comparaciones entre países. Ofrecen datos para tener políticas informadas en evidencias y los diseñadores de políticas cada vez se interesan más por averiguar cuáles son las fuentes del éxito o el fracaso de sistemas en particular.

Los análisis comparativos de sistemas educativos con frecuencia tienen deficiencias metodológicas. Por ejemplo, en el informe McKinsey, ampliamente discutido (McKinsey et al. 2010) se seleccionan los casos con base en el resultado. Los autores se centran en sistemas exitosos, diferentes en todo lo demás, y derivan conclusiones de alto alcance sobre qué rasgos y reformas caracterizan a los ganadores de la carrera. Sin embargo, el valor de estos resultados es cuestionable sencillamente no sabemos si los sistemas con el peor desempeño no adoptaron arreglos semejantes (Wojciuk, 2012). Una manera más legítima de buscar las fuentes de cambios exitosos sería tomar sistemas que fueran semejantes en algún momento histórico y que luego fueron divergentes. Entonces pueden investigarse las razones de la creciente diferenciación de los resultados. Proponemos un análisis de las reformas educativas mediante el Diseño de Sistemas Más Similares en cuatro países de Europa central: la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia. Nos parece que este tipo de análisis nos permitirá identificar los cambios institucionales que probablemente están en el origen de la creciente divergencia de los resultados educativos (medidos por los resultados PISA) en un grupo de sistemas escolares parecidos en lo demás.



Este estudio es comparativo, cualitativo, de cuatro sistemas educativos seleccionados conforme a la configuración del Diseño de Sistemas Más Similares (MSSD, por sus siglas en inglés): Nuestro objetivo es comprender mejor la variación en los resultados educativos al comparar los cambios institucionales en los cuatro sistemas educativos. Tratamos de demostrar que las reformas educativas, que fueron parte de la transformación poscomunista en los cuatro países, adoptaron soluciones específicas para cada país, aun cuando el punto de partida fue muy parecido. Somos conscientes de que las diferencias en los resultados educativos entre los países no se pueden explicar por insumos dispares, y que los factores institucionales pueden haber contribuido a la diferencia que se observó en cuanto a logros de los estudiantes. Al adoptar una forma descriptiva de análisis, podremos entender mejor los temas discutidos pero no obtendremos respuestas definitivas ni probaremos relaciones causales. Sin embargo, consideramos que los estudios que analizan problemas con métodos econométricos, aunque muy valiosos, con frecuencia simplifican demasiado los procesos observados y pasan por alto su especificidad. Este documento, basado en un enfoque cualitativo, puede considerarse como complemento de estudios cuantitativos y será capaz de ofrecer una mirada diferente al funcionamiento de los sistemas de educación. Es nuestra intención contribuir al debate sobre el efecto de las reformas educativas en los

resultados del aprendizaje. Esperamos también que aporte elementos al amplio debate sobre la descentralización de los servicios públicos y sus efectos sobre los resultados del aprendizaje. En el tema de la descentralización vamos a prestar atención particular a la rendición de cuentas de las escuelas. El debate sobre la rendición de cuentas está en el centro de los intereses de la investigación contemporánea sobre educación, y el enfoque sobre la rendición de cuentas está particularmente diversificado entre los sistemas que se seleccionaron. Nuestra hipótesis es que puede tener un impacto significativo en los resultados de la educación. El otro importante tema que se discute en este trabajo es el *tracking*, pues los sistemas varían de manera considerable en cuanto a cuál es el punto inicial en que permiten la selección de los niños. Finalmente, nuestro objetivo más amplio es enriquecer la investigación sobre la transición política y por lo tanto será de interés para otros sistemas que enfrentan dilemas y desafíos semejantes.

En las sesiones siguientes, nos vamos a referir a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cómo era el sistema a principios de los años 1990, después de que terminó el comunismo, que fue un fuerte factor de convergencia de política entre los países?
2. ¿Cuáles fueron las peculiaridades generales de transición en cada uno de los países? ¿Tuvo la educación un papel significativo en la transformación? De ser así,

² Sin embargo, un análisis a nivel estatal permite agrupar a las entidades en cuatro grupos: 1) aquellas que cuyo mayor rezago es en estudiantes de competencias básicas; 2) aquellas entidades cuyo mayor rezago es en el porcentaje de alumnos en los niveles más altos de logro; 3) finalmente, aquellas que tienen rezago en ambos grupos y, finalmente, 4) aquellas cuyos resultados sugieren que no existe un rezago en particular en ninguno de los dos grupos.

³ Basado en The High Cost of Low Educational Performance: The long-run economic impact of improving PISA outcomes (2010).

¿cuál fue ese papel? (p. ej. amortiguador de la transformación)

3. ¿Cuáles fueron los cambios fundamentales institucionales y legales en la estructura de gobernanza (incluyendo la privatización, programa de estudios, rendición de cuentas y reglas respecto al financiamiento)?

¿Cuáles fueron los patrones y diferencias comunes en las reformas?

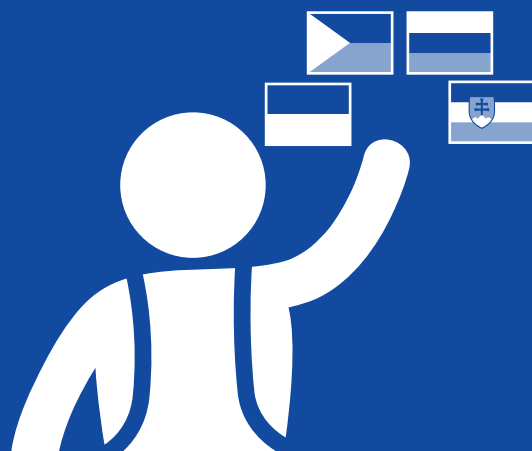
4. ¿Cuáles fueron las tendencias en los insumos?

5. ¿Cuáles fueron las tendencias en los resultados (incluyendo igualdad de acceso y resultados del aprendizaje)?

6. ¿Qué países tuvieron éxito en sus reformas educativas medido por resultados, tanto en igualdad como en habilidades?

7. ¿Cuáles son las posibles explicaciones institucionales de la mejoría de los resultados en los sistemas educativos?

El análisis comparativo de cuatro sistemas educativos se llevará a cabo en la muestra de países seleccionados conforme a la configuración MSSD. La República Checa, Hungría, Polonia, y Eslovaquia enfrentaron una situación política y económica parecida a principios de los 1990 (la República Checa y Hungría tenían un PIB relativamente mayor que Polonia y Eslovaquia). Sus sistemas educativos se basaron en el modelo socialista, común para muchos países en el antiguo bloque del Este. Los países se encuentran en la misma región de Europa, comparten muchas semejanzas en su historia y finalmente adoptaron metas estratégicas parecidas después de la caída del comunismo: transición a la democracia y una economía de mercado, y orientación institucional hacia Occidente con adhesión a la OTAN y la UE. Sin embargo, los cuatro países seleccionaron políticas particulares diferentes. La educación es un ámbito de políticas en la que las reformas, aunque compartieron el rumbo general, establecieron arreglos institucionales diferentes. Argumentamos que esto puede haber influido en los resultados de aprendizaje.



3.1

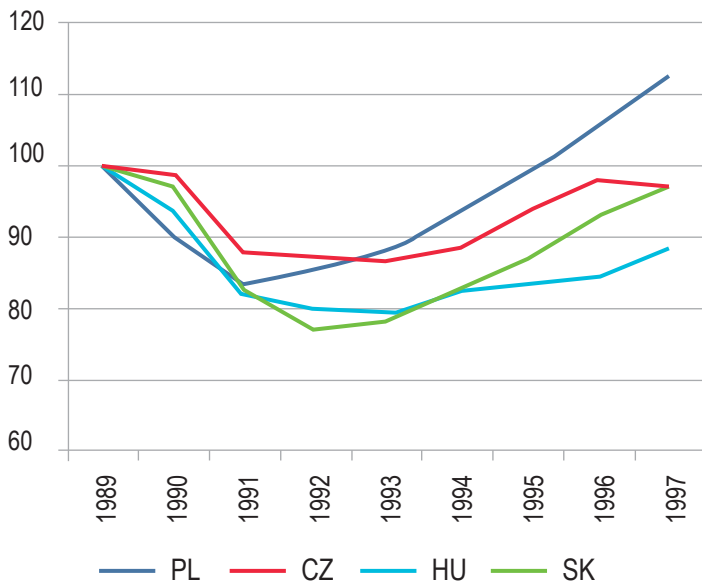
Sistemas educativos en los cuatro países en el contexto de transición

Al final del régimen comunista los tres sistemas educativos: checoslovaco, húngaro y polaco, se enfrentaban a críticas semejantes, a saber: unificación excesiva, es decir, un programa de estudios impuesto desde el centro, libros de texto unificados, rígido control burocrático, deshumanización de la práctica pedagógica y bloqueo de las iniciativas locales (Halász, 1993). De hecho, los sistemas eran muy parecidos. La escuela obligatoria consistía en dos niveles: primaria y secundaria. La escuela primaria tenía una duración de 8 o 9 años y la secundaria, de 3-5 años. La última se divide en niveles secundarios, vocacionales y básicos vocacionales, de los que los primeros dos concluían con un examen final, obligatorio para todos los que salían de la escuela con la intención de inscribirse a una educación terciaria. Hasta el final del régimen comunista, el mantenimiento y administración de todas las escuelas en los países estudiados dependía de los gobiernos centrales (con algunas competencias reservadas a agencias regionales subordinadas al gobierno). Recibían fondos de presupuestos centrales y tenían poca o ninguna autonomía en tareas administrativas o pedagógicas. La evaluación externa de las escuelas dependía de los informes de inspectores visitantes, nombrados por el estado. El único examen nacional se administraba a los estudiantes al final de la escuela secundaria. Aunque el examen era administrado por autoridades centrales, en los tres países se realizaba y calificaba dentro de las escuelas.

En todos los países estudiados, el *track* vocacional era el que

dominaba en la educación media superior general a principios de los años 1990. La estructura de la escuela media superior respondía a las necesidades de las economías socialistas: como lo percibían los planificadores del centro en los respectivos países. Sin embargo, en los años 1990 sobrevino un colapso del antiguo sistema económico y la mayoría de las compañías paraestatales se fueron a la quiebra. Las cuatro economías sufrieron por igual una profunda recesión después de 1989, seguida de un rápido crecimiento del PIB en el periodo siguiente. Aunque el colapso y la recuperación ocurrieron en momentos diferentes en cada país, la dinámica general del crecimiento económico, que describe la curva en forma de U, fue parecida (véase la figura 1).

Figura 1. PIB en la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca en 1989-1997.



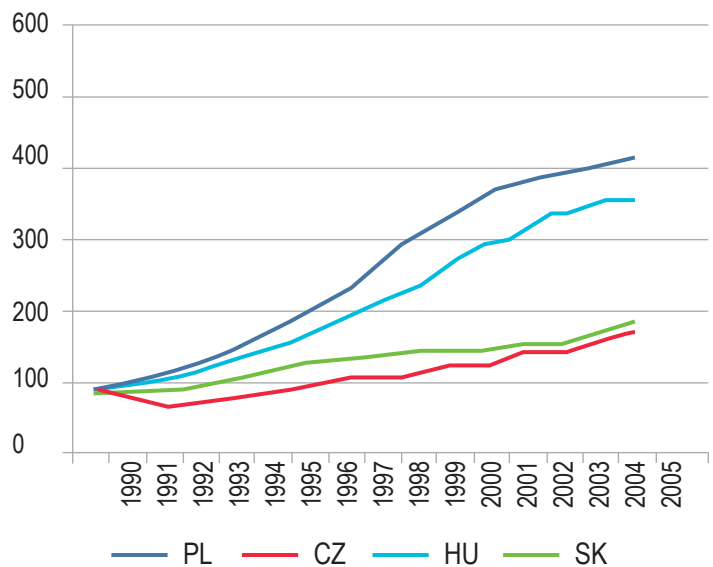
Fuente: basada en Heston, Summers et al. 2011 (The Conference Board Total Economy Database)

Uno de los efectos adversos de la transición económica en los países de Europa Central y del Este (ECE) fue un aumento del desempleo, resultado de la disminución de empleos en la industria y (sobre todo en Polonia) la agricultura. Como consecuencia natural hubo un éxodo de la escuela vocacional. Durante los años 1990 los cuatro países tuvieron una demanda máxima de educación secundaria y terciaria. La planeación central para matricularse en distintos perfiles vocacionales se suspendió y el número de candidatos para una capacitación vocacional cayó de manera dramática. Los vínculos entre la industria paraestatal y las escuelas vocacionales se colapsaron. Aunque al principio de los años 1990 la tasa de escolarización en escuelas que ofrecían capacitación vocacional llegaba al 40%, 20 años después (en 2008), la capacitación vocacional sólo atrajo al 16% de los estudiantes en el grupo etario en Hungría, 18% en Eslovaquia, 26% en la República Checa y 15% en Polonia (OCDE 2010).

Un rasgo específico de la transición en los sistemas educativos de los países de ECE ha sido el aumento dinámico en la demanda de educación superior (ES), aunque ha habido ciertas diferencias entre países. Al principio de los años 1990, los cuatro países mostraron un índice parecido de matriculación en ES. Alrededor del 10% de jóvenes en edad de

salir de la escuela optaron por estudios universitarios. En el caso de Polonia 11.1% de jóvenes de 18 a 24 años se matricularon en instituciones de educación superior (IES), en Checoslovaquia 10%, mientras que en Hungría un poco menos: 8.6% (Baldi, Khalaf et al. 2000). En años siguientes la matrícula de estudiantes en Polonia aumentó muy rápidamente, para mediados de la década ya se había duplicado en comparación con la cifra de 1990. La población estudiantil en Hungría aumentó casi tan rápidamente como en Polonia, al tiempo que la matrícula en escuelas terciarias en la República Checa y Eslovaquia aumentó a mucho menor velocidad (véase la Figura 2). Eslovaquia no duplicó el número de estudiantes hasta 2004.

Figura 2 Número de estudiantes terciarios en la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca en 1990-2005.

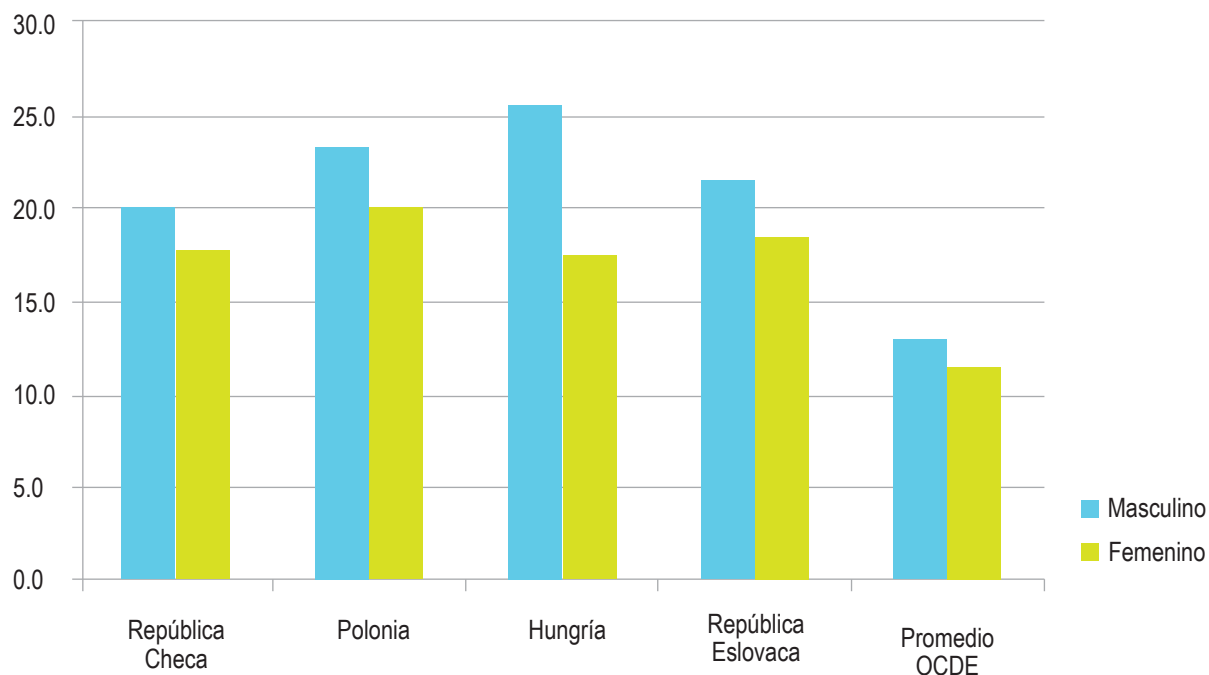


Fuente: cálculos propios basados en datos de las oficinas de estadística de Hungría, Polonia, Eslovaquia y la base de datos de la OCDE.

El cambio a escuelas generales y la creciente demanda de educación terciaria se relacionaron con el choque transicional del mercado laboral. Ante la repentina restructuración e incertidumbre respecto a las habilidades que se demandaban, la educación general presentaba mejores oportunidades de empleo y perspectivas de salarios más altos que la capacitación especializada. Los programas de capacitación vocacional empezaron a verse como inadecuados. Matricularse en ES también retrasaba el momento de entrar al mercado laboral, permitiendo esperar a que terminara el difícil periodo económico. Los análisis de la

OCDE (OCDE 2013) muestran que los retornos privados estimados a la educación superior en los cuatro países estudiados son mucho mayores que el promedio OCDE (véase la Figura 3).

Figura 3. Índice interno de retorno a educación terciaria relativo a la educación media superior en 2009 (valor neto presente)



Fuente: EatG 2013

Con respecto a la administración educativa, los gobiernos nuevos relajaron el control central burocrático y extendieron la autonomía de las escuelas y autogobiernos locales. Nuevos programas de estudios, regulaciones más liberales sobre la selección de escuela, que permitían al mercado ejercer presión sobre las escuelas, y el establecimiento de comités de padres en las escuelas, fueron todos medios para debilitar el monopolio del estado sobre la educación. Los cuatro países empezaron a extender la autonomía escolar al principio del proceso de transformación, a principios de 1990: Checoslovaquia en 1990, Polonia en 1991 y Hungría en 1993.

3.2

Resultados de la educación: estado reciente y dinámica

Las posibilidades de comparar los resultados cualitativos de educación entre los países son muy limitadas. Cada sistema educativo nacional ha formulado sus propios instrumentos para evaluar el desempeño de los estudiantes, y cualquier intento por juzgar las diferencias en calidad académica en estos instrumentos carece de sentido. Solamente se puede hacer una comparación con base en programas internacionales de evaluación que miden las habilidades de los estudiantes o graduados mediante los mismos cuestionarios, muestreo y métodos de clasificación en todos los destinos investigados. La República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia participan en dichos programas.

Recientemente, el más debatido es PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), que aplica cada tres años la OCDE. El examen se administra a una muestra representativa de estudiantes de 15 años en cada país y evalúa tres tipos de habilidades cognitivas: lectura, matemáticas y ciencias. TIMSS (Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) que administra el IEA (Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos) es una evaluación internacional de los conocimientos de matemáticas y ciencias de estudiantes de 4° y 8° grado, que se realiza cada 4 años. PIRLS (Progresos en el Estudio Internacional de Competencia Lectora) que se ha realizado en dos ocasiones (en 2006 y 2011) también por el IEA, es un estudio comparativo de los logros en lectura de estudiantes de 4° grado.

PIAAC (Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos), realizado por la OCDE por primera vez en 2012, mide las habilidades cognitivas y habilidades en el trabajo fundamentales de adultos entre 16 y 65 años, que se necesitan para que los individuos participen en la sociedad y para que prosperen las economías.

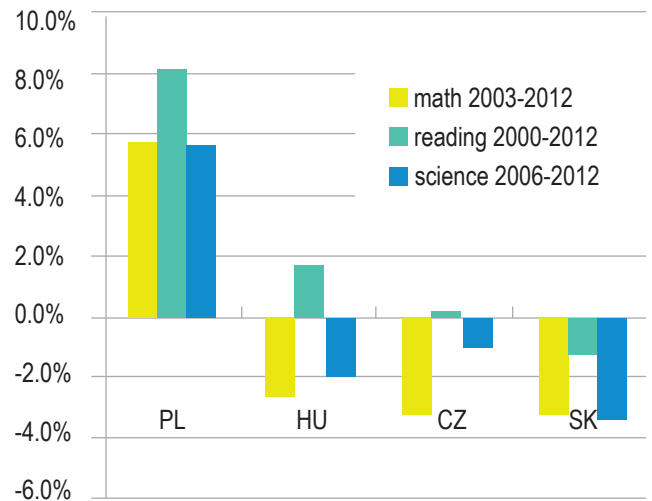
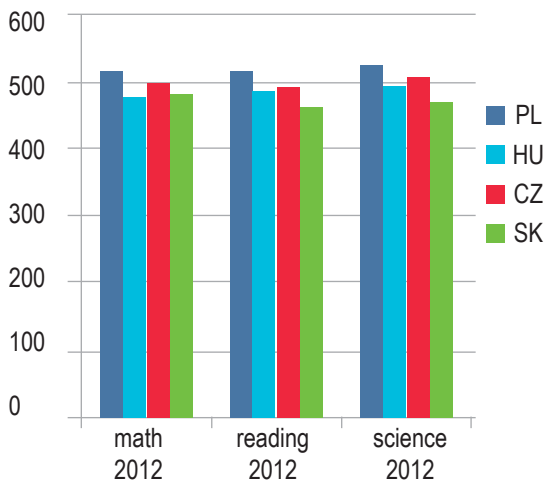
Cuadro 1. Participación de los cuatro países en los programas PISA; TIMSS y PIRLS.

Programa	Año	República Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia
PISA	2000	X	X	X	
	2003	X	X	X	X
	2006	X	X	X	X
	2009	X	X	X	X
	2012	X	X	X	X
TIMSS	1995	X	X		X
	1999	X	X		X
	2003		X		X
	2007	X	X		X
	2011	X	X	X	X
PIRLS	2001	X	X		X
	2006		X	X	X
	2011	X	X	X	X
PIACC	2012	X	X	X	X

De los cuatro programas de evaluación incluidos en el Cuadro 1, nos vamos a concentrar en PISA. Primero, porque examina estudiantes de 15 años, en tanto que PIRLS examina a alumnos en la etapa temprana de su carrera educativa (4º grado). Aunque TIMSS incluye pruebas en los grados 4º y 8º, muchos países participantes (incluyendo a la República Checa, Polonia y Eslovaquia) sólo hacen la evaluación para alumnos más jóvenes. Segundo, Polonia participó solamente en una edición de TIMSS. Tercero, en contraste con la mayoría de los demás países, que aplicaron TIMSS en el cuarto grado de las escuelas primarias, Polonia decidió medir las habilidades de alumnos en el tercer grado, por lo que una comparación de resultados entre los países se vuelve sumamente difícil.

En la Figura 4 se muestran recientes calificaciones promedio de PISA para la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia. Como se puede ver en el panel de la izquierda, Polonia es el único de los cuatro países con un resultado significativamente más alto que el promedio OCDE de 500 puntos, en las tres partes de la prueba. El desempeño de los estudiantes checos en ciencias y matemáticas es mejor que su logro en lectura, y en general cercano a la media OCDE. Tanto Hungría como Eslovaquia califican por debajo del promedio en todas las pruebas. Los estudiantes húngaros muestran resultados particularmente bajos en matemáticas (477 puntos), en tanto Eslovaquia tuvo malos resultados en lectura (463).

Fig. 4. Calificaciones promedio en PISA 2012 (panel izquierdo) y el % de cambio en calificación promedio entre 2000-2012 (lectura), 2003-2012 (matemáticas, y ciencias (2006-2012) en los cuatro países..



Fuente: basado en datos de la OCDE

Las diferencias en el cambio en las calificaciones promedio nacionales entre 2012 y el año en que la prueba determinada se administró por primera vez son incluso más sorprendentes. Como se muestra en el panel derecho de la figura 4, la calificación de Polonia en matemáticas mejoró 5.7% entre 2003 y 2012. El resultado promedio en los otros tres países disminuyó en el mismo periodo (por entre 2.7% y 3.3%). El cambio del desempeño en lectura y ciencias siguió el mismo patrón. El desempeño relativo de los estudiantes polacos mejoró (en 8.1% y 5.6%, respectivamente). La única excepción a esta regla fue el resultado húngaro en lectura que mejoró ligeramente: en 1.7% en el periodo 2000-2012.

Aunque las calificaciones promedio por país nos ofrecen una valiosa mirada del desempeño de los estudiantes en distintos sistemas, hay serias preocupaciones sobre limitar la rendición de cuentas en la educación para que consista sólo en medir el promedio de logros. Frecuentemente se argumenta que las políticas que mejoran el desempeño promedio pueden ser dañinas para los que obtienen bajos rendimientos, porque el esfuerzo didáctico se centra más en los participantes más talentosos. Para atender a esto, algunos análisis de resultados de PISA subrayan la proporción de estudiantes con bajos resultados en poblaciones de estudiantes de países en particular como

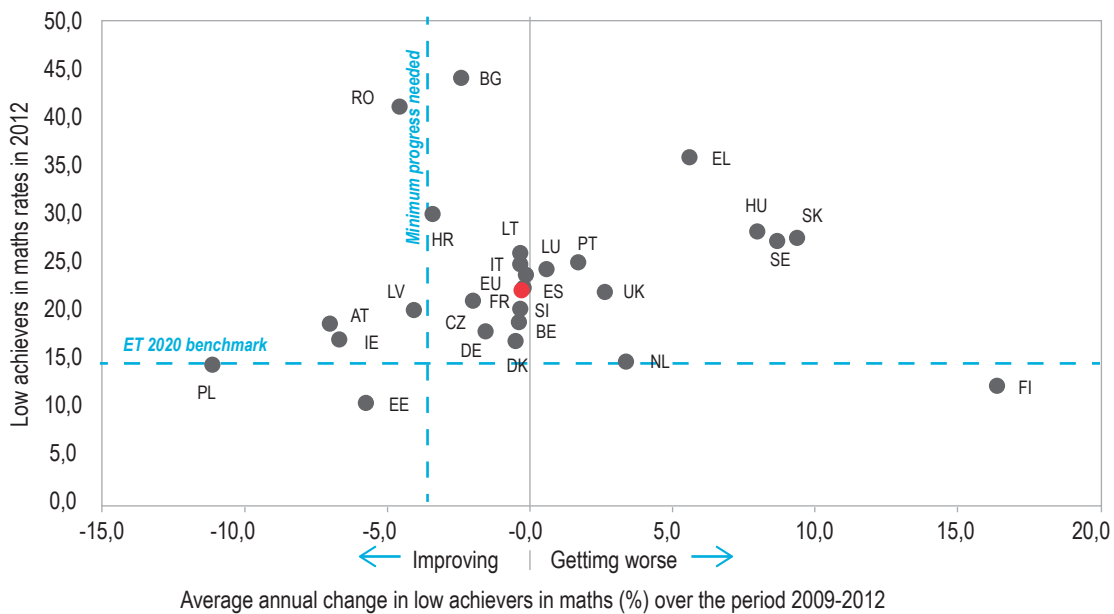
indicador importante de la calidad educativa. Por ejemplo, la Comisión Europea (2013) se concentró en la proporción de estudiantes a nivel 1 de competencia según la escala de PISA². La figura 5, resultado de este estudio, muestra la proporción de estudiantes en el nivel de competencia 1 en matemáticas y el cambio de porcentaje en las cifras de estudiantes con malos resultados entre las ediciones de PISA 2009 y 2012³. La línea vertical discontinua denota el progreso mínimo necesario para la UE en su totalidad para alcanzar el ET 2020 (Marco Estratégico para la Cooperación Europea en Educación y Capacitación) punto de referencia de “por debajo de 15%”. La línea horizontal discontinua representa la propia marca de referencia.

El resultado es que, de los cuatro países de interés, dos (la República Checa y Polonia) lograron disminuir la proporción de estudiantes con bajos resultados entre 2009 y 2012, mientras que en los otros dos (Hungría y Eslovaquia) la cifra de estudiantes con bajos resultados aumentó de manera sustantiva. Polonia es el único de los cuatro países (y uno de tres en la UE), que ya alcanzó la marca de referencia ET 2020 con respecto a reducir el número de estudiantes con bajos resultados en matemáticas. La República Checa parece estar en *tracks* de alcanzar el requisito de 15%, mientras que Hungría y Eslovaquia están lejos de ello.

Otra forma de examinar la igualdad de los sistemas educativos es centrarse en la variación en resultados entre las escuelas. Los cuatro países varían considerablemente con respecto a este tema. De acuerdo con los resultados PISA 2012 en matemáticas, Hungría tiene la 4a variación más alta entre países de la OCDE. Eslovaquia tiene la 7a, la República Checa tiene el 15º lugar, con un nivel de variación ligeramente menor que Eslovaquia. Polonia es un caso muy diferente, porque tiene una de las variaciones más bajas entre escuelas de todos los países de la OCDE, con solo 10 países donde las escuelas varían menos en el desempeño promedio de los estudiantes. Una regla semejante se puede aplicar al grado al que las diferencias entre escuelas se explican por la condición socioeconómica de los estudiantes. Según datos de PISA 2012, cuando los países participantes se ordenan por el impacto reductor de la condición socioeconómica en los logros del estudiante en matemáticas, Hungría tiene el 5º lugar y la República Checa el 15º, mientras que Polonia está significativamente por debajo del promedio de la OCDE, en el 40º lugar.

Como alternativa a la calificación PISA, la calidad de las escuelas en los distintos países se puede examinar desde la perspectiva de los resultados en el mercado laboral. Aunque el papel formativo de la escuela, especialmente en niveles

Figura 5. Porcentaje de estudiantes con resultados bajos (matemáticas): nivel y cambio anual



Fuente: CE 2013

superiores, va mucho más allá de la preparación de estudiantes para entrar al mercado laboral, la capacidad de los graduados de la escuela para encontrar empleo se sigue considerando ampliamente como uno de los posibles criterios para evaluar la efectividad del sistema educativo. Comúnmente, el índice de desempleo entre los graduados recientes de la escuela es mucho mayor que en las cohortes anteriores. Los datos que muestran Piopiunik y Ryan (2012) confirman esta regla con respecto a los países de ECE.

El índice de desempleo en el grupo etario de 15-24 ha sido muy alto recientemente en Eslovaquia (33.6%), Hungría y Polonia (26.6% y 23.7% respectivamente). La juventud checa se enfrenta a dificultades en cierto modo menores cuando busca empleo, aunque el índice de desempleo del 18% debe seguir considerándose como alto. Cuando se expresa como la relación con el índice de desempleo del grupo etario de 25-54, el desempleo entre la juventud es muy parecido en los países comparados (véase el Cuadro 2). La relación más alta se observa en la República Checa y Polonia (2.86) y la menor en Eslovaquia (2.63). Por lo tanto, aunque la situación de los graduados en los mercados laborales de los cuatro países es diferente, la diversidad se deriva de las características de los mercados laborales nacionales mismos, y no de las diferencias en la efectividad de los sistemas educativos.

Cuadro 2. Índices de desempleo por grupos etarios (2010) en la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia

	edad 15-24	edad 25-54	Desempleo relación jóvenes-adultos
República Checa	18.3	6.4	2.86
Hungría	26.6	10.4	2.56
Polonia	23.7	8.3	2.86
República Eslovaca	33.6	12.8	2.63
Promedio OCDE	16.7	7.5	2.23

Fuente: Piopiunik y Ryan 2012

² Las calificaciones de PISA se dividen en seis niveles de competencia van desde el más bajo, nivel 1, al más alto, nivel 6. En matemáticas, los alumnos que solo llegan al nivel 1 "pueden responder a preguntas que implican contextos familiares en los que está presente toda la información pertinente y las preguntas se definen con claridad. Pueden identificar la información y llevar a cabo procedimientos de rutina de acuerdo con instrucciones directas en situaciones explícitas. Pueden realizar acciones que son obvias y seguir inmediatamente a partir de los estímulos dados". Sin embargo, no son capaces de terminar tareas en niveles más altos.

³ Como se explica en el estudio, el cambio anual promedio es una aproximación artificial basada en diferencias de desempeño entre los datos de 2009 y los de 2012.

4

Enfoques a las reformas educativas



4.1

Organización de escolaridad y *tracking*: estado reciente

En la **República Checa**, la educación obligatoria empieza a la edad de 6, pero una proporción no despreciable y creciente de niños empieza a la edad de 7 años: termina a la edad de 15, y dura 9 años. La educación obligatoria se extendió a 9 años a fines de los años 1990 cuando se añadió un año de escuela secundaria. La escuela básica consiste en dos niveles: grados de primaria 1-5 (ISCED 1) en los que las materias se enseñan por maestros que se especializan usualmente en dos materias (para edades 11, 12, o 13 a 15). La educación secundaria también se puede terminar en un *gymnasium* multi-anual (escuela secundaria). El *gymnasium* multi-anual es un *track* educativo selectivo durante la escuela obligatoria. Ofrece niveles de educación tanto inferior como superior, en tanto que los *gymnasium* de cuatro años le ofrecen al estudiante exclusivamente escolaridad de media superior. Este sistema en efecto da preferencia a los estudiantes con una condición socioeconómica más alta. Después de alcanzar la escolaridad obligatoria, los estudiantes pueden también continuar su educación en escuelas secundarias técnicas y vocacionales. La red de escuelas básicas en la República Checa es homogénea y densa, consiste en cerca de 5000 escuelas, pero muchas de ellas (35%) son escuelas pequeñas con menos de 50 alumnos. Esta gran proporción de escuelas pequeñas es peculiar del sistema checo. Los estudiantes (o sus padres) pueden elegir a qué escuela ir. El tamaño de las clases va de un mínimo de 17 a hasta 30, con un promedio de

20 alumnos (en 2010/11).

En la **República Eslovaca**, a partir de 1998, la educación obligatoria empieza a la edad de 6 y dura hasta los 9 o 10 años, o hasta que los estudiantes alcancen la edad de 16. Consiste en escuela primaria organizada como estructura única, con una primera etapa (4 años) y una segunda etapa (5 años). Antes de 1998, la educación primaria duraba 8 años, como en la República Checa. Después de cinco años de escuela primaria (cuatro años antes del año escolar 2009/10), los estudiantes tienen la opción de solicitar entrar en una escolaridad académica de 8 años: *gymnasium*.

Varios tipos de escuelas ofrecen educación secundaria (usualmente con duración de 4 años). Las llamadas escuelas secundarias (*grammar schools*) ofrecen educación secundaria general (con duración de 4 a 8 años) que prepara a los estudiantes para la educación superior. Los estudiantes que eligen una educación técnica/vocacional pueden también continuar en educación superior si aprueban un examen de fin de cursos. La educación secundaria termina ya sea con un examen de fin de cursos después de 4 años (que entrega un Certificado de Fin de Cursos de Escuela Secundaria) o con un examen de aprendizaje después de 2 o 3 años. Aproximadamente una cuarta parte de todos los estudiantes

terminan la educación secundaria con un certificado de aprendiz.

En **Hungría** la educación empieza a la edad de 6-7 años y, de conformidad con la ley de Educación Pública de 2011, es obligatoria hasta la edad de 16. Después de cuatro años de escuela primaria hay cuatro años de escuela secundaria. Después del 4° grado, 6° u 8°, los estudiantes pueden solicitar entrar a programas de escuela secundaria *gymnasium*. Los programas *gymnasium* extendidos 8 y 6 años (que empiezan después del 4° o 6° grado) deberían ya de abandonarse, pero la reforma todavía no se implementa y todavía están disponibles para los estudiantes. A estos programas por lo general asisten estudiantes destacados o los que tienen una condición social más alta, cuyos padres se esfuerzan por inscribir a sus hijos en un *gymnasium* a edad temprana. Sin embargo, los programas secundarios más populares son escuelas secundarias vocacionales de 4 años, *gymnasia* de 4 años y escuelas vocacionales de 4 años.

En **Polonia** la escuela primaria empieza a la edad de 7 años, pero una reforma para reducir la edad para empezar la escuela está por implementarse. A partir de 2015, todos los niños van a empezar la escuela primaria a la edad de 6 años y será obligatorio un año de preparación (en la escuela o preescolar) para todos los niños de 5 años. La educación es obligatoria hasta la edad de 18 años. La escuela primaria es de 6 años hasta que los alumnos se matriculan en la escuela secundaria (*gymnasium*), que dura otros tres años. La ley polaca define dos obligaciones separadas para los estudiantes: escolaridad obligatoria y educación obligatoria. La regla de escolaridad obligatoria obliga a todos los niños a graduarse de la escuela primaria y de la escuela secundaria. Esto sucede usualmente a la edad de 16 años. Sin embargo, es obligatoria hasta la edad de 18 años – lo que en la práctica significa que tiene que continuarse después de terminar el tramo de la escuela secundaria en alguna forma de escuela media superior o escuela vocacional. El *track* de secundaria vocacional típicamente dura 4 años, la escuela secundaria general 3 años y la capacitación vocacional básica 2 años. Los dos *tracks* anteriores terminan con un examen final estandarizado, que da a los estudiantes la posibilidad de matricularse en una escuela terciaria.

⁴ En el caso de Polonia puede también ser reflejo del tiempo estatutario de enseñanza por maestro (véase la sección sobre maestros)

El tiempo promedio anual que los estudiantes pasan en clase en los cuatro países sigue por debajo del promedio de la OCDE. Los sistemas educativos polaco y eslovaco se caracterizan por un programa de estudios más cargado (más horas de instrucción) durante la escuela primaria (ISCED 1), comparados con la República Checa y Hungría. A su vez, los estudiantes checos y eslovacos trabajan más en la etapa ISCED 2, comparados con Hungría y Polonia (véase el Cuadro 3). Al promediar los datos para los dos tramos podemos ver que las escuelas eslovacas proveen el mayor número de horas de instrucción al año, en tanto que los estudiantes húngaros reciben el menor.

Cuadro 3. Número promedio de horas por año del tiempo de instrucción obligada (2011)

	Escolaridad primaria	Escolaridad secundaria
República Checa	597	848
Hungría	572	659
Polonia	649	746
República Eslovaca	691	821
Promedio OCDE	791	907

Fuente: OECD Education at a Glance 2013

Los cuatro países difieren de manera significativa en cuanto al número promedio de estudiantes por maestro. Las disparidades son particularmente visibles en el nivel primario. La República Checa y la República Eslovaca tienen una relación estudiante-maestro significativamente más alta en este nivel, comparadas con Hungría y Polonia, y sus indicadores están por encima del promedio de la OCDE. A su vez, en las escuelas primarias polacas y húngaras la relación estudiante-maestro es muy baja (11 y 10.7 respectivamente), que refleja el tamaño relativamente pequeño en promedio de las clases en estos dos países (véase el Cuadro 4)⁴. Las diferencias son menos pronunciadas en tramos más altos de escolaridad, aunque la relación estudiante-maestro es consistentemente alta en todos los niveles de escolaridad y corresponde a la media de la OCDE.

Cuadro 4. Relación de estudiantes a personal docente (2011)

	Primaria	Secundaria	Media superior
República Checa	18.7	11.1	11.7
Hungría	10.7	10.5	12.4
Polonia	11.0	10.0	11.1
República Eslovaca	16.9	13.3	13.9
Promedio OCDE	15.4	13.3	13.9

Fuente: OECD Education at a Glance 2013

Aunque la organización general de los sistemas educativos en los cuatro países puede parecer semejante, la postura ante el *tracking* de estudiantes en varios *tracks* de escolaridad es muy diferente, particularmente entre Polonia y los otros tres sistemas.

El **sistema checo** es muy selectivo, caracterizado por un *tracking* temprano y transmisión de estudiantes basado en capacidades académicas. Aunque en la OCDE la edad promedio de *tracking* es 14, en la República Checa ocurre a la edad de 11, cuando aproximadamente el 13% de la cohorte es atraído a los elitistas gimnasia multi-anales (8). La siguiente vez que existe el *tracking* es a la edad de 13 años, cuando otra parte de la cohorte pasa a los gimnasia multi-anales (6). La mayoría de los niños con antecedentes socioeconómicos bajos no se transfieren a *gimnasia*, en contraste con los niños de orígenes socioeconómicos más altos cuyos padres conscientemente eligen escuelas basándose en calidad y compañeros pares. Otra política, que potencialmente tiene un efecto negativo en la igualdad, confía en matricular a los niños de malos resultados (aproximadamente 5% de cada cohorte) en escuelas especiales con programas de estudios reducidos. Luego de terminar el nivel de secundaria en escuelas básicas, los estudiantes eligen ya sea un *track* académico (22% de

todos los estudiantes de secundaria ⁵), un *track* de educación técnica secundaria (45% de la cohorte etaria) o un *track* vocacional (35%). Las escuelas seleccionan a niños de acuerdo con sus propias reglas. La República Checa tiene una de las menores proporciones de estudiantes en la educación general entre los países de la OCDE. Como lo señalan Strakova et al. (2006), los estudios tanto TIMSS como PISA muestran que la República Checa es uno de los países que exhiben las mayores divergencias entre los resultados de estudiantes que asisten a diferentes *tracks* en su año final de estudios secundarios inferiores y muestran una gran variación entre escuelas. La distribución de estudiantes en *tracks* particulares de media superior se explica ampliamente por su condición socioeconómica.

El **sistema eslovaco** también está sumamente estratificado, pues los niños se asignan de manera temprana a diferentes tipos de escuelas basándose en su capacidad percibida, y luego se reparten en cinco *tracks*. La primera selección puede ocurrir incluso a la edad de 10 años y se concentra en identificar a estudiantes que pueden estar particularmente orientados académicamente. Cerca del 8% de los estudiantes pasan a los *gymnasia* a la edad de 10 o 12 después de aprobar un examen pertinente. Sin embargo, para la mayoría de los niños el *tracking* ocurre al final del 5º grado. Eslovaquia recientemente ha retrasado este momento, pasándolo al 4º grado. En general, aproximadamente 25% de cada cohorte (típicamente los mejores estudiantes) asisten a los *gymnasia* (escuela secundaria, *grammar school*) y 55% al *track* vocacional avanzado, lo que también les permite continuar su educación en el nivel terciario luego de obtener las calificaciones de media superior. Las escuelas Secundarias Vocacionales no permiten a los estudiantes entrar al nivel terciario de educación. Más aun, los estudiantes se reparten dentro de los *tracks* según su capacidad. El origen socioeconómico tiene un impacto importante en el *track* en el que entra el estudiante (OCDE, 2007:82). Zelmanova et al. (2006) encontró basándose el análisis de datos PISA 2003, que las niñas y los estudiantes de condición socioeconómica alta tienen mucho más probabilidades de ser seleccionados a los *gymnasia* que los niños y estudiantes de bajo nivel socioeconómico. Más aún, los estudiantes que van a los *gymnasia* tuvieron calificaciones de más de 100 puntos más

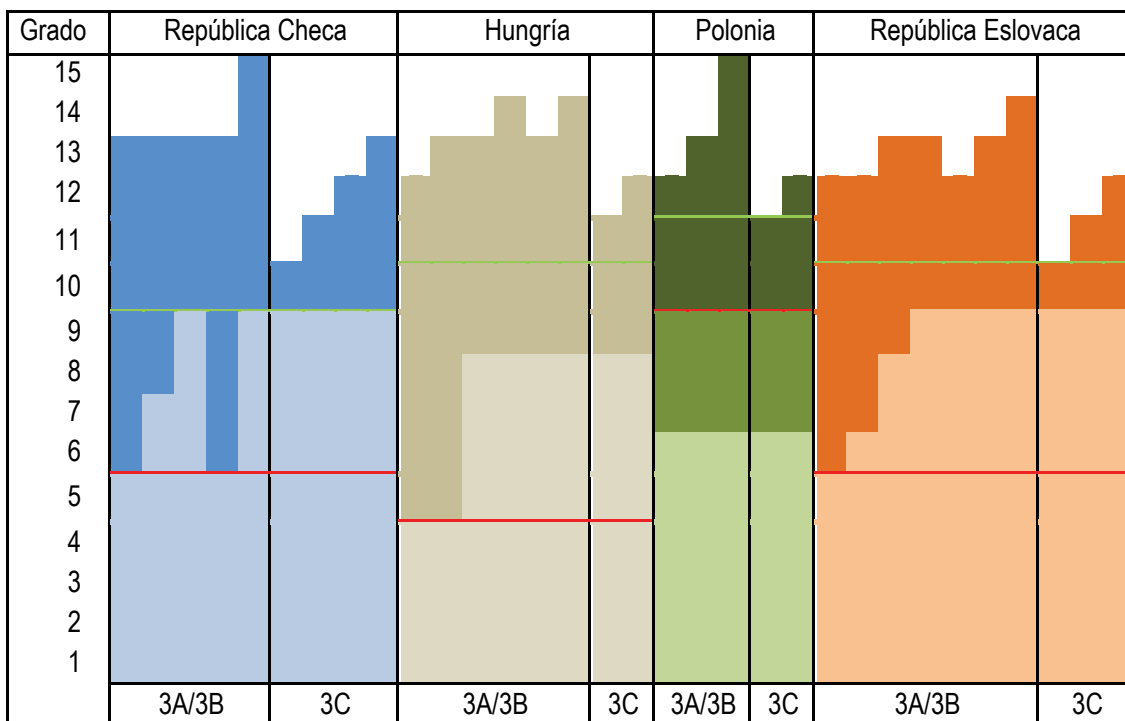
⁵ Aquí se incluye no solo a los rastreados a gimnasia de 4 años, sino también los que se habían seleccionado para entrar en gimnasia multi-anual a edades más tempranas.

que los estudiantes en otras escuelas. Las autoridades eslovacas recientemente han implementado una política cuyo objetivo es reducir la estratificación, con el fin de fomentar la integración de las Escuela Secundarias Terciarias y las Escuelas Secundarias Vocacionales.

Hungría se enfrenta a grandes dificultades en cuanto a la variación entre escuelas. Aunque la calidad general de la educación en el país ha aumentado, las reformas que se han puesto en práctica han tenido un impacto negativo en la igualdad (Halász 2002:9). Antes de 1990 la educación básica terminaba en el 8º grado, pero durante la época de transición el número creciente de escuelas secundarias empezó a matricular estudiantes incluso después del 4º y 6º grado. El gobierno húngaro consideró restaurar la duración original de la escuela primaria (hasta el 8º grado) o incluso extenderla. Actualmente, sin embargo, el *tracking* de estudiantes sigue siendo posible después del 4º grado. El sistema educativo húngaro es uno de los más desiguales entre los países que participan en el estudio PISA. Las escuelas pueden seleccionar y admitir sólo a los estudiantes que les convienen. Horn et al. (2006) basa su análisis en los datos de PISA 2003,

muestran las dramáticas disparidades en el desempeño de los estudiantes entre los tres *tracks* en Hungría: académico, vocacional secundaria y vocacional. Los autores muestran que la diferencia en logros está relacionada con diferencias en la condición socioeconómica de las familias de los estudiantes. El desempeño superior del *track* académico probablemente resulta de estudiantes de gran capacidad y alta condición que selecciona, al tiempo que la ventaja de secundaria vocacional sobre vocacional probablemente resulta de seleccionar a los estudiantes con mayores capacidades pero condición más baja. Las escuelas de capacitación vocacional se quedan con los grupos menos talentosos y de condición económica más baja. En contraste con Polonia, el estudio PISA de estudiantes de 15 años en Hungría se ocupa de estudiantes que siempre han sido seleccionados en tres *tracks* distintos. Horn et al. (2006) señalan que las enormes diferencias en desempeño de estudiantes en Hungría se deben al *tracking* temprano.

Figura 6. Organización de la escolaridad en la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca



La línea verde representa el final de la educación obligatoria. La línea roja representa la etapa cuando ocurre el tracking inicial a las escuelas de distinto perfil.

Comparado con los otros tres países, el enfoque polaco al *tracking* es bastante restrictivo. Hasta 1998 (antes de la introducción de las escuelas de secundaria) el *tracking* inicial ocurría luego de terminar la escuela primaria (por lo tanto después del 8° grado). Luego de introducir el tramo medio separado de escolaridad, la educación obligatoria común ahora dura hasta el 9° grado, y el *tracking* inicial sigue la graduación de la escuela secundaria. No es posible matricularse en la escuela media superior antes de graduarse del nivel secundario inferior, de modo que no hay oportunidad de rastrear a los estudiantes antes de que terminen el 9° grado. Naturalmente, es posible clasificar a los estudiantes en escuelas de calidad diferente. Recientemente, algunos expertos han expresado su preocupación de que haber introducido escuelas de secundaria, al contrario de las intenciones de los diseñadores de políticas, ha contribuido a la clasificación temprana de estudiantes, en particular en las grandes ciudades.

4.2

Descentralización de la provisión de educación

La primera ola de descentralización en la educación **checa y eslovaca** arribó a principios de los 1990, aun antes de que Checoslovaquia se dividiera en dos países independientes en 1993. Las reformas iniciales aumentaron las responsabilidades de las escuelas para permitir que las escuelas secundarias y, en menor medida las primarias tuvieran un estatuto jurídico independiente. También otorgó a las municipalidades autogobernadas algunas competencias limitadas transferidas desde el nivel estatal: entre otras, participación en la administración de las escuelas. En el primer año de la transición, se establecieron numerosas escuelas no estatales aunque había un debate constante sobre el *track* durante la transición, con muchas críticas de cambios orientados al mercado. Se plantearon cuestiones tales como si las escuelas privadas y las de las iglesias deberían recibir subsidios públicos, si el gobierno debería imponer una cuota de alumnos en cada escuela, si se debería restringir la matrícula transregional y, en caso contrario, quién debería cubrir el costo de la educación. Entre 1990 y 1992, se sustituyó entre el 75 y el 90% de dirigentes educativos, tanto los que tenían puestos administrativos como los directores de escuelas. Ya en 1989, el Cuerpo de Inspectores comunista de escuelas y las oficinas distritales de escolarización habían sustituido a todo su personal. De todas formas, a principios de los años 1990, los directores de escuelas seguían siendo empleados de gobierno, empleados por las oficinas de escolarización.

En los años 1990, hubo una descentralización gradual en la **República Checa**. Entre 1992 y 1998, todas las escuelas obtuvieron independencia jurídica, lo que dio como resultado la transferencia de numerosas competencias, responsabilidades y cargas al nivel escuela. Algunos directores tenían la competencia de contratar/despedir a los maestros y personal, asignar salarios y mantener las escuelas. Este cambio ocurrió principalmente a expensas de las Oficinas Distritales de Escolarización (ODE), nivel intermedio de gobernanza central que antes había estado a cargo de muchas tareas

administrativas. Como lo señala Munich (2014), la descentralización vino a reemplazar el manejo administrativo rutinario que realizaban las ODE con el esfuerzo individual de los directores de escuelas, que no tenían experiencia en este tipo de tareas. Esto se hizo a expensas de su participación en tareas pedagógicas. Las ODE gradualmente fueron despojadas de poder sobre las escuelas primarias y finalmente en 2000 fueron disueltas. Muchas competencias respecto a la educación primaria se transfirieron a las autoridades locales. Entre ellas están: la distribución de fondos recibidos del gobierno central (también se permitió a las municipalidades el uso de ganancias locales basadas en una tarifa), mantenimiento de los edificios de las escuelas, inversiones de capital, así como a nombrar y despedir a los directores de escuelas que debían elegirse en una competencia abierta. Formalmente, las municipalidades ganaron también algunas competencias con respecto a la supervisión de la calidad de la instrucción, pero la mayoría no tienen recursos para supervisar escuelas. Entre 1993 y 2003 las municipalidades se convirtieron en agencias de financiamiento para todas las escuelas primarias.

Abolir las Oficinas Distritales de Escolarización significó también la descentralización de la escolaridad secundaria. A partir de 2001, las escuelas secundarias se subordinaron a las regiones de autogobierno. Las regiones administran a las escuelas mediante comités escolares regionales, como parte de una administración regional. Según Munich, esta reforma ha expuesto a las escuelas a la política local en mayor medida que en la época de las Oficinas Distritales de Escolarización.

Siguiendo las reformas de 1995, alrededor de dos terceras partes de las decisiones relativas a las escuelas primarias ya se tomaban a nivel de la escuela (en las escuelas secundarias, en menor grado). Los municipios se encargaban de sólo el 7% de las decisiones y las ODE de aproximadamente el 20% de las decisiones en las escuelas primarias. Bacik (1995) señala que a mediados de los años 1990, la autonomía que la nueva ley daba a las escuelas en realidad no se ejercía plenamente, puesto que la mayoría de las decisiones a nivel escuela se tomaban basándose en lineamientos centrales publicados por el Ministerio con el consentimiento de las Oficinas Distritales de Escolarización. Este proceso se profundizó aun más en el curso de los

últimos años de los 1990 y en los 2000. Se introdujo una mayor descentralización de la administración cuando las 14 regiones con autogobierno empezaron a funcionar en 2001. Esta reforma añadió un nuevo nivel a la estructura de administración que ya existía, compuesta de 86 distritos y 6,200 municipios. Después de 2006, se abolieron los programas de estudios impuestos desde el centro y las escuelas ganaron mayor autonomía en las decisiones sobre instrucción. Comparados con otros países de la OCDE, el sistema checo otorga una buena parte de competencias a las escuelas y una parte considerable a los municipios, y le deja poco al gobierno central. El cambio de 2001 en la gobernanza de las escuelas tuvo grandes implicaciones para el funcionamiento del sistema. Hasta 2001, los directores de las escuelas primarias eran contratados por los municipios en una competencia abierta, luego eran evaluados cada 4 años por las Oficinas de Escolarización. Actualmente, son contratados por los municipios para un periodo de 6 años. El despido se puede hacer únicamente en las llamadas “circunstancias graves”, que están relacionadas con el no cumplimiento de reglas jurídicas, y no incluyen mala calidad de la instrucción. Por lo tanto, el proceso de descentralización consistió en tres pilares: primero, la mayor importancia del rol administrativo de los directores de escuelas; segundo, la transferencia de responsabilidades del gobierno central a los municipios locales; y tercero, la abolición de programas de estudios impuestos por el centro, lo que se debatirá en mayor detalle en este documento. Esta transformación no estuvo acompañada del adecuado monitoreo ni de herramientas de retroalimentación.

El sistema educativo de la **República Eslovaca** antes de 2003 se puede describir como parcialmente centralizado. En contraste con los otros tres países, no se transfirió ninguna responsabilidad por la educación al gobierno local, aunque muchos municipios estaban ya aportando de manera *ad hoc* a los equipos en las escuelas y a su reparación, incluso desde los años 1990. El Ministerio de Educación era el órgano central de la administración estatal para las escuelas primarias y secundarias. A este respecto, los departamentos escolares en las Oficinas Regionales y Distritales a cargo de la educación a nivel medio de gobernanza estaban sujetos al Ministerio. Desde 1996 estaban a cargo, entre otras cosas, de establecer y disolver escuelas, distribuyendo los fondos centrales entre las escuelas primarias y secundarias, y de mantener los edificios. También estaban a cargo de supervisar

el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de las escuelas. Desde la descentralización en 2003, cuando las Oficinas Regionales y Distritales se disolvieron, las autoridades regionales y municipales con autogobierno (o, en el caso de las escuelas no públicas iglesias, personas físicas, y entidades jurídicas) empezaron a administrar tanto la educación primaria como la secundaria, incluyendo el establecimiento y disolución de escuelas, nombramiento de directores de escuelas y garantía de las condiciones materiales para la operación de las escuelas. Las autoridades locales también tenían el poder de controlar los gastos de las escuelas. En cambio, el estado siguió siendo responsable de definir leyes generalmente vinculantes para el sistema. Determinaba (directamente o por medio de sus agencias, como el Instituto Nacional para la Educación o el Instituto Nacional para la Medición Certificada de la Educación: NUCEM) los principios de la supervisión pedagógica, el diseño de las políticas de educación y el programa de estudios (Mentel y Pokorny, 2012). El sistema educativo en **Hungría** se descentralizó luego de la reforma general de la estructura administrativa en 1990 (Ley de Gobiernos Locales). Los municipios con autogobierno sustituyeron a los concejos locales y se responsabilizaron de mantener las escuelas primarias. A su vez, los 19 autogobiernos de condado y las ciudades a nivel condado se responsabilizaron de las escuelas secundarias y vocacionales. El Ministerio de Educación y Cultura siguió a cargo del programa básico de estudios y de las normas fundamentales, calidad, arreglos financieros y programas de desarrollo. Las reformas de 1998 establecieron un nuevo Ministerio de Educación, que se hizo cargo de las competencias del antiguo servicio y también se hizo cargo de la capacitación vocacional, antes manejada por distintos Ministerios sectoriales.

A principios de los años 1990, entre otras responsabilidades relativas a la educación primaria, los gobiernos locales contrataban y despedían a los directores de las escuelas, definían el número de maestros y otro personal y supervisaban escuelas en lo tocante a finanzas y cumplimiento con las reglamentaciones jurídicas. Como resultado de la insuficiencia de fondos del presupuesto central y de severos problemas demográficos que ya se estaban padeciendo, los municipios cada vez más intentaban reducir la carga, por ejemplo contratando servicios educativos a proveedores externos.

Como el gobierno central no tenía las herramientas adecuadas para que las escuelas siguieran rindiendo cuentas de la implementación del programa de estudios (dado que en 1986 se abolió el sistema de inspecciones), decidió hacer a los municipios responsables de la calidad de la instrucción. La gran autonomía en la formulación de programas de estudio que se dio a las escuelas aumentó las diferencias entre las escuelas y en ocasiones produjo efectos adversos. Aunque las escuelas que no tenían capacidad para producir programas de estudios de calidad podían adoptar alguna de las opciones que ofrecía el Ministerio, algunas escuelas diseñaron e implementaron programas de enseñanza de valor cuestionable (Vágó, 2000). Por lo tanto, la variación entre escuelas, que ya existía en Hungría antes de las reformas que se discuten, aumentó incluso más. Algunos autores argumentan que la descentralización de la educación en Hungría merece críticas, ya que se concentró principalmente en abolir las estructuras que existían de control centralizado, sin introducir arreglos alternativos que garantizaran la consistencia del sistema (Halász 1993, 2002:9).

Recientemente, el gobierno de Victor Orbán ha emprendido reformas que revierten las políticas de descentralización anteriores. En 2011, se obligó a todos los directores de escuelas a renunciar y luego volver a solicitar su puesto. En este proceso, muchos perdieron su trabajo permanentemente. Como segundo paso, para el 1 de enero de 2012, todas las escuelas en municipios de menos de 3000 habitantes (4169 escuelas) fueron automáticamente tomadas por la autoridad central. Los municipios más grandes podían seguir siendo responsables del mantenimiento y bienes raíces pero la mayoría decidieron transferir de todas maneras esta responsabilidad al estado. Actualmente, casi todas las competencias están centralizadas, y el estado decide la contratación y el despido, así como el manejo de todo el proceso educativo. En 2012 el gobierno estableció el Centro de Mantenimiento de Instituciones Klebelsberg, que es un vínculo entre el Ministerio y las administraciones de las escuelas y que administra más de 4000 escuelas, con 1.2 millones de estudiantes y 120,000 maestros. El Centro tiene casi 200 oficinas distritales, una en cada *járás* (unidad administrativa restablecida de 100 años de edad). En otras palabras, todos los maestros y directores de escuelas fueron empleados directamente por autoridades estatales y el

gobierno central paga sus salarios. Los salarios son fijos y dependen solamente del puesto del maestro dentro del sistema oficial de promociones. El papel de supervisor del estado se ha visto fortalecido significativamente a expensas de los municipios. La agencia estatal (Centro de Mantenimiento de Instituciones Klebelsberg y sus oficinas distritales) administra todo el sistema de manera centralizada.

Al igual que los demás países estudiados, **Polonia** descentralizó profundamente su sistema educativo durante los años 1990. En cuanto a su cometido, escala de gastos y papel en la comunidad, la educación es ahora, sin lugar a dudas, el ámbito más importante de actividad para los gobiernos locales polacos. Este deber les fue asignado a principios de los años 1990, no mucho después de la reinstalación del gobierno local en Polonia a pesar del miedo, en particular en los círculos de educación, de que instituciones locales inexpertas resultaran incapaces de cumplir con tan compleja tarea. La decisión se derivó en parte de que el objetivo principal de la reforma de la administración pública era crear gobiernos locales fuertes e independientes. Esta reforma tenía como meta romper con el legado comunista del estado polaco centralizado y construir un sistema administrativo democrático. Tenía también la intención de aumentar la eficiencia y efectividad de los servicios públicos al pasar la responsabilidad a gobiernos locales para definir objetivos y financiarlos y administrarlos (Levitas 1999, 409).

El primer rol educativo que asumieron los gobiernos locales fue el de encargarse de las escuelas preescolares. Ello se convirtió en la tarea estatutaria de los municipios (*gminy*) a partir de 1991; así, de momento, se reinstalaron gobiernos locales en Polonia. A partir de 1993, los consejos municipales empezaron, de manera voluntaria, a asumir la administración de escuelas primarias. Antes de que se convirtiera en tarea estatutaria en 1996, los consejos municipales ya estaban a cargo de 32% de las escuelas primarias. Otra etapa en las reformas de descentralización del sistema educativo fue la de la transmisión del control de las escuelas primarias al gobierno local. Para empezar, entre 1996 y 1999, sólo las grandes ciudades aprovecharon esta oportunidad como parte de un programa piloto. Sin embargo, en 1999 se introdujeron dos reformas en administración y escolaridad.

Como parte de la primera reforma se estableció un nivel por condado (*powiat*) de gobierno local y se reorganizaron los 49 Voivodatos en 16 regiones nuevas. Ahora la tarea estatutaria de los condados era administrar las escuelas vocacionales básicas, colegios técnicos así como las escuelas secundarias generales y con perfil. Mientras tanto, la reforma educativa implicó la creación de escuelas medias (secundarias) como nivel intermedio entre la educación primaria y la media superior. La administración de escuelas medias automáticamente se volvió la tarea estatutaria de los gobiernos municipales. Las competencias actuales de los gobiernos locales en Polonia con respecto a la educación son muy amplias: planear los presupuestos para preescolares y primarias, fijar los salarios de los maestros (dentro de las reglas a nivel país), ajustar la red escolar, transporte de alumnos a la escuela, mantener y mejorar las instalaciones así como organizar y financiar actividades extracurriculares.

Dado el origen común y las motivaciones políticas comunes, el modo y ámbito de la descentralización de cada uno de los cuatro países son sorprendentemente diversos. En cada caso, la descentralización fue un proceso político inserto en la dinámica y circunstancias particulares de una transición más amplia, en lugar de una reforma diseñada dentro de círculos educativos. Los cuatro países terminaron con una división bastante diferente de responsabilidades entre instituciones y varios niveles de administración (aun si ignoramos los movimientos recientes de recentralización en Hungría). Esta diversidad está bien ilustrada en la Figura 7 que describe el porcentaje de decisiones relacionadas con la educación (con respecto a la educación secundaria) que se tomaron en cada nivel del gobierno. Resulta entonces que la República Checa avanzó mucho por el camino de la descentralización y le dejó pocas competencias (1%) a su gobierno central. El grado de descentralización checa es muy elevado no sólo en comparación con los cuatro países estudiados, sino también comparado con todos los países de la OCDE. A la vez, sigue siendo uno de los países con el mayor porcentaje de decisiones que se toman directamente a nivel escuela (68%) y tiene un ámbito de competencias notable (28%) asignado a los gobiernos locales. De manera interesante, la República Eslovaca que naturalmente tenía un sistema educativo común con la República Checa hasta 1993, a la larga siguió un camino diferente y le transfirió mucho menos responsabilidad a los municipios (7%), al tiempo que conservaba mucho más a

nivel central (33%). Como los datos de la gráfica se refieren al año 2011, la división de responsabilidades en el sistema educativo húngaro se parece mucho al sistema checo, en el que los directores de las escuelas toman dos terceras partes de las decisiones, los municipios tienen un papel importante ejercido desde el gobierno central. Sin embargo, como se describió antes, actualmente se está llevando a cabo una profunda recentralización de la educación húngara. De los cuatro países, Polonia parece tener la división de tareas más equilibrada entre distintos niveles del gobierno. Aproximadamente 50% de las decisiones quedan en manos de los directores de las escuelas, mientras que las autoridades municipales y los gobiernos centrales son ambos responsables de un 25% de las tareas. Es interesante que aunque el sistema educativo polaco está más centralizado en términos de toma de decisiones que los sistemas checo, eslovaco y el húngaro antes del 2012, sigue dando más poder a los gobiernos locales y directores de escuelas que en el país promedio de la OCDE. Esto muestra, de nuevo, que el grado de descentralización en los países de ECE es muy alto. La descentralización de la educación en estos países claramente fue parte del plan político más grande de cortar la administración central postcomunista, lo que explica tanto la dinámica como la profundidad de este proceso.

En los cuatro países han surgido preguntas sobre si los gobiernos y escuelas locales cuentan con capacidades y competencias suficientes para cumplir adecuadamente con las numerosas y complejas tareas asignadas a ellos. Entre más pequeñas fueran las unidades, más probabilidades había de que algunas de ellas carecieran de los recursos para proveer educación de buena calidad. Como los gobiernos locales de todos los países (excepto Hungría después de 2011) contribuyen financieramente al mantenimiento del sistema educativo, es también importante ver la fortaleza fiscal de municipios que gobiernan escuelas como indicador importante de sus capacidades.

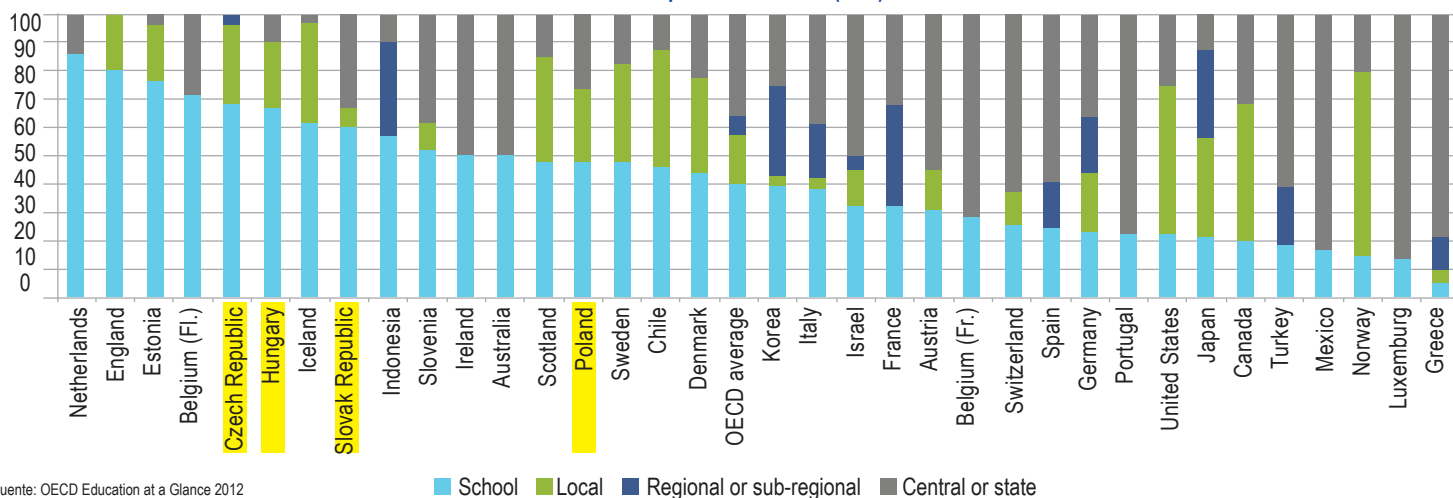
El grado de federalización fiscal en Eslovaquia es bastante bajo. Menos del 20% del gasto público se hace en el nivel subcentral. Los gobiernos locales tienen una posición un tanto más fuerte en la República Checa y Hungría donde aproximadamente una cuarta parte del gasto se hace por autogobierno territorial. La relación, sin embargo, es sustantivamente mayor para Polonia, donde los gastos

locales y regionales representan el 32% del gasto total gubernamental.

Como se muestra en el Cuadro 5, tanto la administración local como la red de escuelas primarias en la República Checa, la República Eslovaca y en un grado un tanto menor en Hungría, están muy fragmentadas. En los dos primeros países anteriores la población municipal promedio es de menos de 2,000, y la mayoría de los municipios tienen menos de 500

habitantes. Aunque no todos los municipios administran una escuela primaria, la escuela promedio es muy pequeña (entre 111 alumnos en la República Checa y 141 en Hungría). En contraste, los municipios polacos son bastante grandes (15,500 habitantes en promedio). El municipio medio en Polonia mantiene entre 4 y 5 escuelas primarias. La red de escuelas primarias está bastante dispersa, pero la escuela promedio tiene 159 estudiantes, más que en cualquiera de los tres sistemas restantes.

Figura 7. Porcentaje de decisiones que se toman en cada nivel del gobierno en la educación pública secundaria (2011).



Fuente: OECD Education at a Glance 2012

Cuadro 5. Indicadores de fragmentación y descentralización en escolaridad y administración.

	Tamaño de escuela primaria promedio	Población promedio en un municipio	Gasto del gobierno subcentral como % del gasto total del gobierno (2011)	Número promedio de escuelas primarias por municipio
República Checa	111	1682	26.32%	0.78
Hungría	141	3141	23.07%	1.14
República Eslovaca	132	1872	17.46%	0.86
Polonia	159	15 500	32.09%	4.5

*OECD Government at a Glance 2013, OECD Education at a Glance 2013, estadísticas nacionales

4.3

Fondos para la educación

En la **República Checa** las escuelas se financian directamente por los municipios, pero los salarios están garantizados enteramente por el Ministerio y se transfieren a los presupuestos locales como subvenciones específicas. La fórmula de subvenciones comprende el número de estudiantes dividido por la relación estándar maestro/estudiante y multiplicada por el salario nacional promedio para maestros en su nivel respectivo de calificación. El Ministerio también otorga una subvención por estudiante para otros gastos en las escuelas, lo que cubre aproximadamente el 20% de los costos reales no por salarios. La parte remanente se financia de presupuestos municipales (retirando principalmente de las participaciones locales de impuesto a la renta e impuesto predial). Las regiones y municipios pueden dar a las escuelas fondos adicionales según sus metas y capacidad financiera. Los directores de escuelas negocian sus presupuestos con los funcionarios municipales.

Formalmente, los directores de escuelas tienen cierta autonomía para determinar los salarios reales de los maestros que contratan, pero tienen recursos sumamente limitados para ejercer este poder. Las escuelas son elegibles para recibir subvenciones adicionales para estudiantes con necesidades especiales y estudiantes con desventajas socioeconómicas. Las escuelas privadas obtienen el reembolso de hasta el 100% de sus costos recurrentes (90% en el caso de escuelas secundarias). En la **República Eslovaca**, entre 1996 y 2002, todos los costos de operación e inversión estaban cubiertos por el Presupuesto Estatal (Ministerio de Educación). Los fondos para escuelas primarias se distribuían por las oficinas distritales y las que eran para las escuelas secundarias por oficinas regionales de administración sectorial estatal. Como resultado de las reformas de descentralización en 2003, todas las escuelas primarias y secundarias, tanto públicas como privadas, están financiadas actualmente por el estado, conforme al número de estudiantes que asisten a una escuela determinada cada año.

Reciben también fondos adicionales de los municipios y las regiones. La transferencia del presupuesto central incluye una parte para salarios y una parte para operaciones. Las escuelas públicas también pueden recibir del presupuesto central subvenciones para propósitos especiales de reconstrucción y modernización. Los directores de las escuelas preparan los presupuestos para escuelas y están bajo el control de autoridades locales (municipios y regiones de autogobierno) y luego supervisadas por la inspección estatal de escuelas, en representación del gobierno central.

En **Hungría** después de 1989, se separaron los presupuestos local y central, y los municipios tuvieron que asumir la responsabilidad parcial de financiar a las escuelas. Los recursos financieros se distribuyeron entre las escuelas vía sus órganos de mantenimiento (gobiernos locales o actores privados) que se responsabilizaban por fijar los presupuestos para las escuelas. La cantidad de financiamiento estatal se determinaba por una fórmula que toma en cuenta el número de estudiantes en los grados determinados, el programa educativo y el tipo de escuela. La fórmula no distinguía entre alumnos rurales y urbanos. A mediados de los años 1990, las subvenciones distribuidas desde el centro cubría alrededor de 50% de los gastos de la escuela, y el 50% restante debía ser provisto por órganos de mantenimiento de sus propios ingresos. El algoritmo para dividir los fondos estatales trataba a las escuelas públicas y a las que no son propiedad del estado de manera equitativa. La enmienda a la ley educativa, que se introdujo en 1996, garantizaba un financiamiento estatal por no menos del 80% del gasto local en las escuelas. Después de las reformas de 2012, el Centro de Mantenimiento de las Instituciones Klebelsberg se convirtió en el responsable de los salarios de todos los maestros y la mayoría de los gastos de infraestructura de las escuelas; por lo tanto el sistema se ha recentralizado también en términos de finanzas.

En **Polonia** la descentralización de la escolarización primaria

(en 1996) marcó la necesidad de cambiar el modelo de financiamiento. La tarea era demasiado costosa para que los municipios se financiaran de sus “propios ingresos”, incluyendo impuestos locales y tarifas, renta y venta de bienes raíces y las participaciones del gobierno local en ingresos sobre la renta (ISR), así como el impuesto corporativo (IC). Aunque entre 1996 y 2010 la participación del ISR de los municipios aumentó del 15% al 36.94%, todavía, debido a la desproporción en la base fiscal, la mayoría no tendrían la capacidad de cubrir los costos de la provisión de educación (Herbst, Herczynski et al. 2009).

Desde 1996, se introdujo un sistema de financiamiento en dos etapas para brindar educación, dentro del cual se transfieren fondos a los gobiernos locales por el Ministerio de Finanzas (basado en una fórmula diseñada por el Ministerio de Educación), y los gobiernos locales son responsables del financiamiento directo de las escuelas. Sin embargo, con el fin de fortalecer el papel de los gobiernos locales en la cadena de financiamiento, se decidió que la transferencia de fondos del presupuesto central al presupuesto local debería ser en forma de una llamada ‘parte educativa de la subvención general’. Como el ingreso general del presupuesto del gobierno local, este instrumento (a pesar de su nombre) no está destinado para un servicio definido, y las autoridades locales tienen plena autonomía respecto a cómo se distribuye entre escuelas, servicios o incluso se transfiere fuera del sistema educativo. La fórmula que determina la cantidad que se transfiere del presupuesto central a los gobiernos locales se basa en una regla por estudiante, pero incluye pesos diferentes para diferentes categorías de estudiantes en distintos niveles de educación. Hay también un componente que refleja las calificaciones formales de los maestros, como calificaciones que tienen influencia en los salarios de maestros, que son el costo más importante de la provisión de educación. Después de 1999, para mayor descentralización de la educación (incluyendo la transferencia de la responsabilidad de la educación secundaria a las autoridades locales a nivel país) se hizo necesario reformar el algoritmo utilizado para distribuir la parte educativa de la subvención general entre gobiernos locales. El nuevo algoritmo tenía que abarcar el financiamiento de tres niveles de educación⁶ primaria, secundaria y media superior, así como una serie de

servicios adicionales (llamados extracurriculares). La parte educativa de la subvención general (para abreviar, “subvención educativa”) no es suficiente para reembolsar a los gobiernos locales por todos los gastos en escuelas y otras instalaciones educativas. Tal y como lo han estimado Herbst, Herczynski y Levitas, (2009) la subvención cubre aproximadamente 70% de los costos, en tanto que el 30% restante proviene de los propios ingresos de los municipios. Los gobiernos locales (y en particular los municipios) tienen en Polonia distintas fuentes de ingresos propios, y la más importante y estable es la participación del impuesto sobre la renta e impuesto predial que se recauda en sus territorios. Todos los municipios en Polonia reciben 39.34% del ISR y 6.71% del IP (impuesto predial) que se recauda de los residentes y empresas registrados en su territorio.

⁶ Sigue sin incluirse la escuela pre-primaria en la parte educativa de la subvención general y hasta ahora se ha financiado con otros ingresos del gobierno local. Sin embargo, el Ministerio de Educación está considerando incluir financiamiento para la educación de los niños de cuatro y cinco años en la subvención.

4.4

Medios para control de la calidad

En un sistema de educación descentralizado los resultados pueden depender de las decisiones que tomen las autoridades locales responsables de impartir la educación, así como de la calidad de la administración en la escuela. Los cambios políticos en los países de Europa Central y del Este durante los años 1990 fueron muy dinámicos y ello planteó preguntas sobre si los directores de las escuelas estaban lo bastante preparados para asumir las nuevas tareas. La pregunta de cuánto control (y sobre qué funciones del sistema educativo) deberían conservar los órganos en el sistema central es uno de los temas más esenciales del debate público (y académico) sobre la administración de la educación. Por ello vale la pena examinar cómo funcionan los mecanismos de rendición de cuentas y supervisión de los cuatro países.

Programa de estudios y normas nacionales de impartición de la educación

En la **República Checa** se abandonó el programa nacional de estudios en 2006 y se reemplazó por lineamientos generales. Éstos los formula el MEYS (Ministerio de Educación, Juventud y Deporte), pero las escuelas tienen amplia autonomía para diseñar su propia enseñanza. Los lineamientos definen los objetivos de la educación básica, las competencias fundamentales que se deben adquirir y el contenido general de las materias y los resultados de la enseñanza. También ofrecen un cronograma y el número mínimo del total de horas por semana para las áreas educativas. El Ministerio aprueba los programas de estudios basándose en estas normas generales, y los directores de las escuelas conservan el poder de ajustarlos a las necesidades locales, pueden alterar los horarios (hasta el 10%) y programas de enseñanza (hasta el 30%). Los maestros checos tienen la libertad de elegir los modelos de enseñanza, manuales y ayudas para enseñanza que utilicen. La República Checa recientemente ha adoptado un Sistema Nacional de Calificaciones enlazado con el Marco Europeo de Calificación. En 2011 se estableció el Instituto

Nacional de Educación, con el objetivo de dar pruebas sobre política y práctica en educación, formular el marco para programas educativos y ayudar a las escuelas en la formulación de programas de enseñanza.

En **Eslovaquia** el Ministerio y sus agencias eran enteramente responsables del diseño del programa de estudios hasta 2007. Había por lo menos otros tres programas de estudios nacionales diseñados por el gobierno estatal y a las escuelas se les permitía elegir entre ellos. El Ministerio publicaba una lista de métodos de enseñanza y libros de texto aprobados, de la cual los maestros podían escoger. Los maestros podían modificar hasta el 30% del programa de estudios adoptado, con el objetivo de apoyar su creatividad y ajustar el contenido a las necesidades e intereses de los estudiantes. La reforma de 2008 introdujo un modelo de programa de estudios de dos niveles que comprende el componente nacional desarrollado por el Instituto Nacional para la Educación y el Instituto Nacional de Educación Vocacional) y una parte desarrollada por escuelas (Mentel y Pokorny 2012). Basándose en el programa de estudios nacional, las escuelas pueden desarrollar sus propios programas. La reforma significó un cambio radical con respecto a la forma general del programa de estudios y a la distribución de responsabilidades entre el estado y las escuelas. En cuanto al contenido del programa de estudios (en la parte estatal), los requisitos sobre conocimientos de hechos se reemplazaron por definiciones de competencias fundamentales. Las materias tradicionales de enseñanza se integraron a “áreas de educación” más generales. En 1989 el programa de estudios en **Hungría** se centralizó con normas nacionales estrictas pero de conformidad con la Ley de Educación de 1989, ya se permitía a las escuelas que aplicaran ‘soluciones curriculares particulares’ si se les autorizaba. Estas modificaciones a nivel escuela ganaron popularidad en los primeros años de los 1990. Se trataba de permitir más autonomía a las escuelas, pero también de

garantizar el nivel necesario de coherencia. Se adoptaron cambios significativos en el programa de estudios en 1993, cuando se implementó un sistema de regulación de dos niveles, para reemplazar los anteriores programas curriculares detallados. El *Programa de estudios Nacional Básico* (NCC), publicado en 1985, fue diseñado por educadores progresistas con gran influencia de las tendencias internacionales. Se prestó mucha atención a campos transcurrentes: comunicaciones, educación para la salud, tecnología de la información y de las comunicaciones, habilidades técnicas y prácticas, protección ambiental, etc. El NCC definió diez amplios campos del conocimiento (como 'El hombre y la sociedad'), sustituyendo la antigua división de materias escolares. Los requisitos en cuanto a logros se definían mediante resultados al final de los grados 4º, 6º, 8º y 10º. Estos arreglos dejaban mucho espacio para que las escuelas desarrollaran varios enfoques a los programas de estudios. Solo los límites inferior y superior de horas dedicadas a campos de conocimientos específicos se definieron a nivel nacional. Con el fin de apoyar el mecanismo descentralizado, expertos acreditados nacionalmente evaluaron los programas de estudios desarrollados a nivel de la escuela. Los programas de estudios también tenían que ser aceptados por los municipios encargados de escuelas para fines particulares. Para 1998 esta reforma estaba terminada y se había trasladado buena parte de la responsabilidad por el programa de estudios a nivel de municipios y escuelas. Sin embargo, luego de 14 años de descentralización, el proceso se moderó ligeramente. La reforma de 1998 devolvió al Ministerio un control limitado sobre la calidad, al establecer la oficina y unidades regionales de OKEV —el Centro Nacional para la Evaluación y Exámenes de la Educación Pública—, que más tarde se estableció para fungir como herramienta de administración directa para evaluación, supervisión y control de calidad. Luego, en 2000, como consecuencia de las controversias del NCC, los *Programas de Estudio Marco* (FC) se crearon para complementar al NCC. Reintrodujeron materias específicas dentro de diez campos amplios de conocimiento junto con horarios anuales. El NCC seguía existiendo, pero el FC asumió una parte mayor de la carga reguladora. Se mantuvo la estructura general de un sistema de dos niveles en el que las escuelas tenían una amplia autonomía curricular. Las escuelas que ofrecían programas de alta calidad distintos al FC los podían mantener, si obtenían una acreditación especial.

Hasta 2012 el Ministerio de Educación de Hungría administraba el Registro Nacional de Libros de Texto, incluyendo todos los libros de texto que podían elegir los maestros. Sin embargo, desde los cambios de 2012, el gobierno aprueba solamente un libro de texto por grado/materia. La autonomía de los maestros se ha reducido sustantivamente y actualmente (2014) los maestros solo pueden decidir sobre aproximadamente el 10% del programa de estudios, y el resto está regulado por el gobierno central. La experiencia húngara hasta 2012 puede entonces caracterizarse como descentralización extensa del programa de estudios, fomentando perspectivas muy diversas dentro de un marco muy general. Sin embargo, en contraste con los otros países estudiados, Hungría empezó temprano a revertir algunas de las decisiones anteriores que demostraron ser disfuncionales y empezó a reintroducir un alto grado de control central sobre el programa de estudios.

En **Polonia** se obligó a las escuelas públicas y no públicas a seguir el Programa de estudios Básico desarrollado por el Ministerio de Educación (MEN). Hasta 2009/10 el programa de estudios especificaba con precisión el contenido de la enseñanza. Después de la reforma en las escuelas primaria y secundaria y desde 2012/2013 en escuelas secundarias, el programa de estudios define los resultados del aprendizaje, el conocimiento de contenido básico y las habilidades que deben adquirir los estudiantes. Por lo tanto el contenido de la enseñanza se ha convertido en algo definido menos específicamente. El tronco común no define la secuencia de la enseñanza, ni el tiempo necesario para la enseñanza de cada fragmento del programa de estudios; tampoco especifica la jerarquía de temas particulares, dando más autonomía a los maestros. Sin embargo, además del programa de estudios básico, las escuelas están obligadas a seguir el Programa de Enseñanza Marco establecido por MEN, que especifica el número mínimo de horas de enseñanza por materia para cada etapa de educación (grados 1-3, 4-6, 7-9 y 10-12).

Supervisión

En la **República Checa** se introdujeron mecanismos de evaluación y reglamentación después de 1995, cuando el gobierno estableció la Oficina de Inspección de Escuelas. Se trata de un órgano de revisión que cuenta con oficinas en los

86 distritos, responsable de monitorear las escuelas y sus instalaciones en cuanto al cumplimiento con las reglas de seguridad, contabilidad financiera y apego a las obligaciones de presentación de reportes. Las inspecciones no cubren la calidad de la instrucción y no utilizan ninguna herramienta para examinar a los estudiantes. Los únicos medios para obtener información sobre normas de enseñanza son las visitas *ex ante* a las escuelas por parte de observadores de la Oficina de Inspección. Las escuelas son inspeccionadas en promedio cada 3-4 años. La Oficina de Inspección coopera muy de cerca con el Ministerio de Educación, Juventud y Ciencias. Las inspecciones se suman a evaluaciones realizadas por las autoridades locales, pero éstas últimas, en especial las autoridades más pequeñas, no cuentan con los recursos ni la pericia para llevar a cabo esta tarea de forma adecuada. Los resultados de las inspecciones se publican regularmente. Se espera de las escuelas que se autoevalúen, pero no existe un esquema claro para hacer esto. Las regiones, municipios y escuelas tienen autonomía para implementar evaluaciones y valoraciones.

En la **República Eslovaca**, la evaluación y valoración se efectúa en todos los niveles del sistema. Sin embargo, el sistema actual no es coherente y las actividades que realizan numerosas partes interesadas no son mutuamente compatibles (Mentel y Pokorny 2012, 6; 22). Eslovaquia heredó de Checoslovaquia la Inspección Estatal de Escuelas a cargo de la calidad de la pedagogía. La Inspección de Escuelas evaluaba la calidad de la enseñanza mediante observación en el aula. Además, los Departamentos de Educación de las Oficinas de Escuelas Regionales y Distritales podían evaluar la calidad del proceso educativo, aunque no usaban un marco común de reglas para realizar las evaluaciones. El sistema estaba sumamente centralizado pero faltaban normas de evaluación claras (Bercik et al. 2002, 282). El asunto de la evaluación de escuelas se reguló más a partir de la Ley de Escuelas de 2008, que definía los principios y metas de la educación y creaba condiciones para inspección y evaluación de la calidad dentro del sistema educativo. Desde entonces, las agencias del Ministerio (la Inspección Estatal de Escuelas y el Instituto Nacional para la Medición Certificada de la Educación NÚCEM), los órganos de administración de escuelas y las propias escuelas llevan a cabo las evaluaciones. La Inspección Estatal de Escuelas es responsable de la evaluación externa de las escuelas y

formalmente cubre asuntos tales como calidad pedagógica, manejo de instalaciones escolares y mantenimiento general. Sin embargo, en la práctica, la evaluación muy frecuentemente se centra en saber si la escuela cumple con sus obligaciones jurídicas y tiene poco que ver con la calidad de la educación.

En general, parece que en Eslovaquia la autonomía de las escuelas y de los órganos de mantenimiento prevaleció sobre las normas y estándares de escala nacional. Los mecanismos de control que existen se usan principalmente para fines estadísticos y tienen poco impacto en la manera de funcionar de las escuelas en la realidad. **Hungría** ha adoptado un modelo de evaluación interna y control de calidad que prevalece sobre el modelo externo. El Ministerio de Educación mantiene registros de profesionales (examinadores y expertos) que tienen permiso para realizar evaluaciones de escuelas y de examinar a los estudiantes. Actualmente hay tres tipos de control: pedagógico/profesional (que conducen expertos/inspectores nombrados por autoridades estatales, legal (por autoridades educativas nacionales) y supervisión de autoridad (por una autoridad del gobierno regional con propósitos generales). Los maestros, directores de escuelas y escuelas están sujetos a supervisión. El sistema para la evaluación de los maestros está actualmente siendo diseñado con apoyo de fondos de la UE. Sus principales supuestos son que va a ser un sistema externo, regular y obligatorio, que va a combinar elementos formativos y sumatorios, y que tendrá impacto en los salarios. El sistema para evaluar a los directores de escuelas está estrechamente ligado (principalmente, pero no exclusivamente, mediante las herramientas de investigación empleadas) tanto con las evaluaciones a los maestros como con las evaluaciones a las escuelas y también incluye un componente de autoevaluación.

Polonia cambió su sistema de supervisión de las escuelas en 2009. La reforma tuvo por objeto mudarse del control entonces puramente burocrático, jurídicamente centrado y rígido que ejercían las oficinas de inspección de escuelas (agencias territoriales gubernamentales) a una supervisión basada en la evaluación de la enseñanza, que ofrezca a las escuelas información útil sobre la calidad de su trabajo. El antiguo sistema de supervisión estaba en manos de agencias gubernamentales y no estaba equipado con

herramientas eficientes para valorar las normas de enseñanza en las escuelas. Los supervisores que visitaban las escuelas se concentraban en verificar que los documentos de la escuela fueran los adecuados respecto a requisitos y cumplimiento de las obligaciones de presentación de reportes. Inicialmente la reforma tuvo por objeto cerrar las oficinas de inspección de las escuelas y reemplazarlas con instituciones nuevas, sin embargo, a fin de cuentas el nuevo sistema se basa en la antigua infraestructura. En el nuevo sistema, las escuelas tienen la obligación de conducir evaluaciones internas regularmente y trabajar con los evaluadores anteriores que acuden a las escuelas para visitas de 2-3 días a realizar un amplio estudio cualitativo. Las evaluaciones externas incluyen entrevistas con todas las partes interesadas y recopilar una gran cantidad de datos sobre la labor de las escuelas. Los reportes de las evaluaciones son públicos.

Los retos más importantes del nuevo sistema son, en primer lugar, las competencias de los evaluadores que al mismo tiempo deben ser investigadores y tutores y de quienes los directores de las escuelas quisieran obtener opiniones que les ayuden a aprender. En segundo lugar, los directores de las escuelas que están acostumbrados al tipo de supervisión antigua con frecuencia no están dispuestos a colaborar con un evaluador externo. Por estas razones la implementación de la nueva supervisión es todavía un proceso largo cuyo éxito o fracaso dependerá de la calidad de las evaluaciones y de las actitudes de los directores de las escuelas. El nuevo sistema mantiene el control puramente jurídico del funcionamiento de las escuelas, que ejercen inspectores que representan a las mismas oficinas locales de inspección que realizan las evaluaciones. El desarrollo e implementación del nuevo sistema se financió con fondos de la UE.

Pruebas estandarizadas

En la **República Checa** no hay exámenes centrales, no hay un sistema nacional de pruebas, ni otras herramientas para monitorear los logros de los alumnos. Por lo tanto, los municipios encargados de la calidad de la instrucción no tienen acceso fácil a las fuentes de información sobre la enseñanza en sus escuelas. El gobierno checo está considerando la posibilidad de introducir una prueba nacional estandarizada a toda la cohorte en los grados 5° y 9° (en idioma checo, un idioma extranjero y matemáticas), pero todavía no

se fija el plazo para la prueba. En ausencia de una prueba estandarizada al término de la escuela secundaria, la aceptación a la escuela secundaria (en particular al *track* de secundaria general) depende de completar la educación obligatoria y aprobar el examen de admisión que fije la escuela elegida. El *track* de media superior, con excepción de las escuelas que sólo ofrecen capacitación vocacional básica, termina con la evaluación final de los estudiantes (examen Maturita). Sin embargo, su contenido varía en las distintas escuelas, de modo que las universidades no se basan en sus resultados y organizan sus propios exámenes de admisión.

En la **República Eslovaca** existen dos tipos básicos de evaluación de los estudiantes: una evaluación interna hecha por los maestros, que es responsabilidad de las escuelas, y una evaluación externa realizada mediante pruebas estandarizadas desarrolladas por NÚCEM. Hasta 2003, se otorgaban certificados al final de la escuela primaria con base en una evaluación continua de los maestros, sin exámenes finales. Los estudiantes eran aceptados en las escuelas secundarias de tiempo completo si aprobaban los exámenes de admisión. La escuela secundaria terminaba con un examen final obligatorio (Matura) que debía aprobarse para tener acceso a una institución de educación superior. Desde 2003, Eslovaquia empezó a experimentar con pruebas nacionales de alumnos al final de la escuela secundaria. La prueba se implementó completamente de 2009 en adelante. El país organiza una sola prueba nacional durante la educación obligatoria (9° grado) para examinar el desempeño de los alumnos en dos materias principales el idioma de la instrucción y matemáticas (Eurydice 2009). El objetivo de la prueba es obtener información acerca del desempeño de los estudiantes al final de la educación obligatoria con el fin de brindar información a las escuelas sobre el desempeño de los estudiantes. A su vez, el examen Matura (de Madurez), que concluye la etapa de media superior de a educación consiste en una parte interna y una externa (ésta última, en forma de una prueba escrita creada y evaluada por NÚCEM). La parte externa del examen Matura mide el desempeño de los estudiantes con respecto al idioma de instrucción (eslovaco, húngaro o ucraniano), matemáticas y un idioma extranjero. Las pruebas externas en ambos casos tienen un peso moderado, pero alcanzar un resultado muy bueno puede ser definitorio para matricularse

en el siguiente nivel educativo sin presentar examen de admisión. NÚCEM es responsable de administrar las pruebas del 9º grado y la parte externa de los exámenes de madurez. Eslovaquia no publica los resultados de las pruebas escolares. El gobierno tiene además la intención de introducir pruebas estandarizadas al final de la educación primaria.

Hungría tiene una larga tradición de hacer pruebas como herramientas para el monitoreo, evaluación y control de calidad en la educación pública. Las pruebas tenían una función puramente diagnóstica y se administraba a muestras representativas de alumnos. Ya desde 1986, luego de la promulgación de la Ley de Educación, Hungría empezó a experimentar con pruebas al final de los niveles ISCED 1 y 2. En la primera década de 2000, el país empezó a introducir un conjunto más amplio de pruebas nacionales con el objetivo de monitorear y evaluar las escuelas. En 2001 se introdujo una prueba nueva en las escuelas de secundaria. La evolución de la administración de pruebas en Hungría estuvo muy influida por estudios internacionales, como PISA, PIRLS y TIMSS. Los resultados promovieron debates sobre el programa de estudios y los métodos de enseñanza, y fortalecieron el interés por la calidad de la educación. Este debate llevó a Hungría a introducir nuevos tipos de pruebas nacionales con el fin de monitorear habilidades y conocimientos de cada estudiante de manera estandarizada y regular. Actualmente Hungría organiza cuatro pruebas nacionales obligatorias en los grados 4, 6, 8 y 12, abarcando matemáticas y capacidad de lectura. El sistema ofrece opiniones e información a todas las escuelas acerca de su desempeño y el identificador de estudiantes en lo individual permite a los padres tener información sobre sus hijos. Opcional en 2001, este nuevo sistema de evaluación se volvió obligatorio para todas las escuelas en 2006. A partir de 2008, todas las autoridades locales (órganos de mantenimiento) tenían que usarlo para monitorear las escuelas a su cargo. Sin embargo, en la práctica, la herramienta se utilizó muy rara vez. Actualmente, el Centro de Mantenimiento de Instituciones Klebesberg y sus oficinas distritales podrían usar esta herramienta pero está por verse qué práctica se va a establecer respecto a medición de competencias.

UE (que incluye a Dinamarca, Islandia y Suecia) que publican los resultados de las pruebas de cada escuela.

Polonia introdujo pruebas estandarizadas y, con evaluación externa después de los grados 6º y 9º en 2002 y un examen estandarizado de madurez después del grado 12º en 2005. El examen al final de la escuela primaria (6º grado) sirve solo como evaluación del desempeño de los estudiantes y no determina su futura carrera académica. En particular, no debe usarse por las escuelas de secundaria para determinar la elegibilidad de un candidato. En la práctica, sin embargo, la clasificación de estudiantes al principio de la escuela secundaria se ha convertido en un serio problema en las grandes ciudades, donde los padres pueden elegir entre distintas escuelas. A su vez, las pruebas del 9º grado tienen definitivamente mucho peso puesto que determinan qué escuela media superior será accesible para un estudiante determinado. Las escuelas de media superior aceptan candidatos basándose en su desempeño en la prueba del 9º grado, aunque se les permite presentar un examen adicional en algunos casos (p. ej. para clases bilingües). Luego de la introducción (en 2005) de un examen estandarizado de madurez en las escuelas de media superior, la mayoría de las instituciones de educación superior abolieron los exámenes de admisión y dependen de los resultados de las pruebas para determinar la admisión de los estudiantes. Sin embargo, algunos de ellos siguen llevando a cabo entrevistas adicionales de admisión.

Hungría y Polonia son dos del pequeño grupo de países de la

4.5

Los maestros como sujetos de la política educativa

En la **República Checa**, los directores de las escuelas contratan a los maestros. Son contratados por concurso, según competencias, por un periodo de 6 años. Pueden ser despedidos por el órgano jurídico fundador de la escuela (el municipio en el caso de las escuelas primarias o el gobierno regional en caso de escuelas secundarias o de media superior). Hay muchas formas para obtener la certificación para ser maestro, pero algunos de los programas de formación de maestros son de baja calidad y, más aun, toda la profesión está sujeta a una selección negativa, puesto que los graduados más talentosos evitan seguir este camino profesional. La capacitación de maestros preservicio (para primaria, generalistas y secundaria, especialistas) dura 4 o 5 años (usualmente en una facultad de educación) y debe terminar con un grado universitario de nivel Maestría. Ofrece un periodo de prácticas muy breve. Las instituciones que ofrecen la capacitación tienen autonomía para crear sus propios programas de estudio, sin embargo se requiere una acreditación del Ministerio. Graduados de estudios de Maestría específicos en una materia pueden obtener calificación para ser maestro en cursos consecutivos que ofrece IES. Se organiza una capacitación en el servicio por instituciones de educación superior, instituciones de capacitación en el servicio para personal educativo u otras instituciones que pueden ser acreditadas por el MEYS (Ministerio de Educación, Juventud y Ciencias). También existe la opción de estudios por cuenta propia para maestros. El Instituto Nacional de Educación Post-escolar (con una oficina central y 13 regionales) sigue encargado de ofrecer la mayoría de estos estudios. Los maestros no están obligados a someterse a otras evaluaciones, esto queda a discreción de los directores de las escuelas. Los reglamentos internos de las escuelas marcan criterios para evaluación de los maestros. A este respecto el sistema checo es uno de los más descentralizados de los países de la OCDE. La carga de enseñanza establecida para maestros es de 22 horas por

semana. Los salarios en este grupo han aumentado desde 2000, aunque siguen siendo bajos comparados con el promedio de la OCDE y pueden afectar negativamente el atractivo de la profesión. La plantilla de salarios que fija el Ministerio se determina principalmente por los años de experiencia. Los directores de las escuelas tienen el derecho de otorgar a los maestros bonos especiales según méritos pero, tomando en cuenta que disponen de recursos financieros muy limitados, tienen poco espacio de maniobra en este renglón. En 2011 los salarios de los maestros eran el 54% de las ganancias promedio por año completo y tiempo completo de las personas de 25-64 años con educación terciaria (OCDE, 2013).

En **Eslovaquia** las Facultades de Educación en IES se encargan de la capacitación pre-servicio de los maestros, dentro de un programa de cuatro años para la primera etapa de educación primaria y un programa de cinco años para segunda etapa de escuela primaria. Los maestros de escuela secundaria se capacitan en programas de cinco años, para materias específicas, en IES, conducentes a un examen estatal final. El director de la escuela es responsable de la evaluación de los maestros, por lo tanto cada escuela elige los métodos de evaluación y los criterios de manera independiente. Sin embargo, en contraste con la República Checa y Hungría, el gobierno eslovaco ofrece reglamentaciones nacionales sobre la promoción de los maestros, que la vinculan con planes de desarrollo personal. El sistema de la carrera se basa en la educación post-escolar de los maestros (evaluación externa) y establece niveles de calificación sucesivos (maestro principiante, maestro independiente, maestro con nivel de certificación 1º y 2º). IES y otras instituciones de formación de maestros ofrecen certificados para niveles subsecuentes. Los salarios se determinan por plantillas preparadas por el Ministerio. Se pueden complementar con bonos personales. Sin embargo,

Eslovaquia enfrenta el problema de la selección negativa de la profesión magisterial, debida principalmente a los bajos salarios.

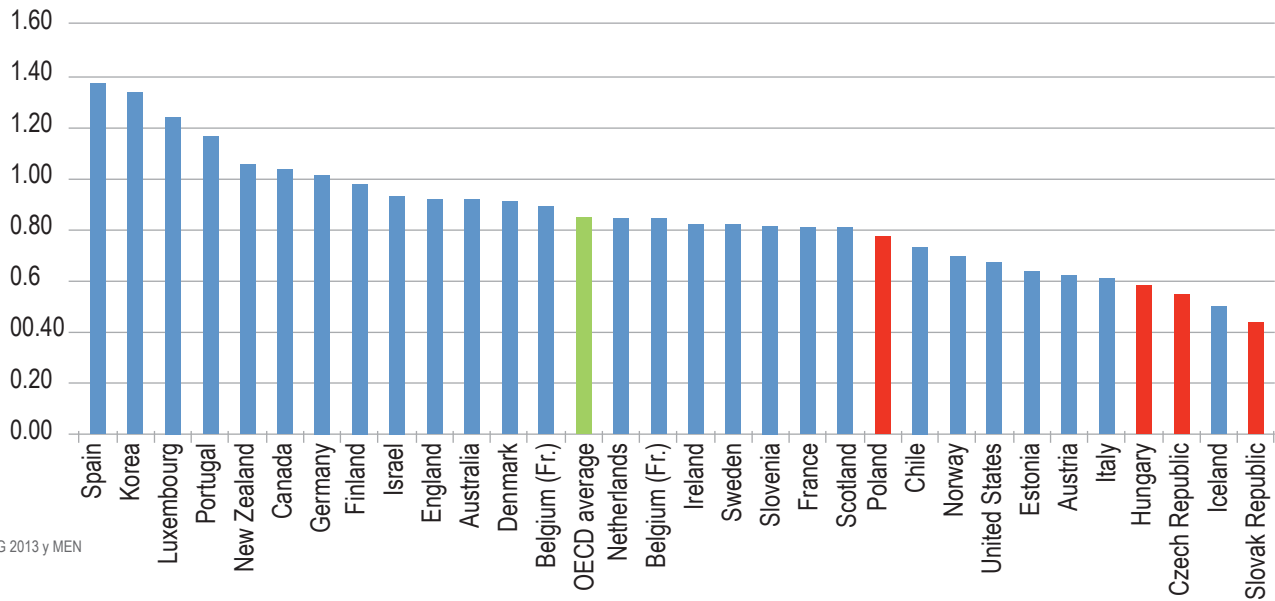
En **Hungría** el sistema de promoción de los maestros se reformó primero en 1996, cuando se introdujo la capacitación obligatoria en el servicio cada 7 años. El modelo de evaluación de los maestros se convirtió en algo decididamente descentralizado, y las regulaciones de la escuela determinaron los criterios para la evaluación. Se estableció un nuevo modelo de la carrera del magisterio en 2013. La carrera de un maestro se califica actualmente de acuerdo con un modelo de 5 etapas: Practicante (0/2-4 años), Maestro I (3-8 años), Maestro II (9-14 años), Maestro con Maestría (más de 14 años) y Maestro investigador. Los maestros deben presentar un examen de clasificación con el fin de subir de categoría en este modelo. Los salarios de los maestros están estrechamente ligados a la etapa formal de su carrera. Aunque los maestros **polacos** no están considerados servidores públicos, son distintos de otros empleados. Desde 1982 las bases jurídicas para contratar a un maestro figuran en la Ley de la Carta del Maestro. Ésta fija los requisitos mínimos de calificación para los maestros (un grado de Maestría con el suplemento de la capacitación pedagógica), el tiempo estatutario para trabajo y enseñanza, los componentes salariales y salario mínimo en cada una de las cuatro etapas de una carrera profesional. Define también el procedimiento para promoción profesional. De manera muy importante, la Carta del Maestro regula las condiciones en las que se puede despedir a un maestro y también dispone las prestaciones para ellos. En términos generales ofrece a los maestros mucha más protección que la que ofrecen las regulaciones de empleo estándar a representantes de profesiones diferentes. La Carta del Maestro es muy criticada por los gobiernos locales, que son los responsables de la administración de las escuelas, incluso la contratación y despido de los maestros. Las autoridades locales argumentan que el empleo de los maestros está excesivamente regulado y hace que sea imposible el manejo de la red escolar. También se refieren al tema del tiempo laboral de los maestros. La Carta del Maestro fija un número semanal estatutario de horas de enseñanza igual a 18 (para la mayoría de los maestros en educación primaria y secundaria), que es uno de los valores más bajos entre los países de la OCDE. Según los gobiernos locales ello hace que el costo de la escolaridad en Polonia sea

innecesariamente elevado. En respuesta a esta crítica, expertos del gobierno central señalan que, dada la descentralización de la educación polaca, las regulaciones incluidas en la Carta del Maestro son necesarias para garantizar estándares comunes y calidad de escolaridad en distintas localidades.

Una de las mayores preocupaciones sobre la condición de los maestros en Polonia durante los años 1990 era que los bajos salarios pueden provocar una selección negativa a la profesión magisterial que conduzca a efectos adversos acumulativos sobre la calidad de la educación. En esa época el salario promedio de un maestro estaba por debajo del salario promedio nacional calculado para todas las profesiones. En 2000, el gobierno adoptó un programa de aumentos salariales para los maestros. Entre 2000 y 2001 el salario promedio de un maestro en Polonia aumentó en 63% (en precios constantes).

Según datos recientes, los salarios de los maestros en Polonia (comparados con otros tres países estudiados) son más atractivos relativamente al salario esperado para trabajadores con educación terciaria en el mercado laboral nacional. El maestro promedio polaco gana 77% del salario esperado, en tanto que un maestro checo sólo 54% y el maestro eslovaco 44% (véase la figura 8).

Figura 8. Relación de los salarios de maestros con las ganancias de trabajadores todo el año y de tiempo completo con educación terciaria de edad 25-64.



Fuente: OECD EaG 2013 y MEN

Otra regulación relacionada con el magisterio que diferencia a los cuatro países se refiere al tiempo de enseñanza neto durante el año escolar. Conforme con los datos de la OCDE, los maestros checos y eslovacos tienen una carga mucho mayor de enseñanza directa que sus colegas en Hungría y Polonia. Esto se aplica particularmente a los maestros en las escuelas primarias checas y eslovacas, que completan 40% más de horas de enseñanza que sus contrapartes húngaras y 6% más que en el país promedio de la OCDE. El tiempo de enseñanza es muy bajo en Polonia, sobre todo cuando se compara con las regulaciones relativas a las etapas educativas ISCED 2 e ISCED 3 (escuelas de secundaria y superiores). La carga de trabajo típica de un maestro en la escuela secundaria polaca es 83% de la de una escuela eslovaca, y 77% del promedio de la OCDE. Un tiempo de enseñanza tan bajo es consecuencia de la Carta del Maestro que fija un número de horas de enseñanza semanal para la mayoría de los maestros empleados en las escuelas públicas en Polonia equivalente a 18 horas, lo que es uno de los valores más bajos en Europa.

Cuadro 6. Horas de trabajo de los maestros (enseñanza neta) en las instituciones públicas en un año escolar.

	Educación primaria	Educación secundaria	Educación media superior, programas generales
República Checa	840	630	602
Hungría	604	604	604
Polonia	618	547	544
República Eslovaca	846	656	627
Promedio OCDE	790	709	664

Nuestra intención ha sido destacar las diferencias institucionales de los sistemas educativos de los cuatro países de Europa Central: la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca para poder entender mejor las diferencias en los resultados de aprendizaje según las mediciones de los programas internacionales de evaluación, como PISA, en el que Polonia tiene mejores resultados que los otros tres países en términos de las calificaciones más recientes en todas las materias, el cambio entre 2000 y 2012, así como en la variación entre escuelas.

Aplicamos un enfoque cualitativo, comparativo, basado en un Diseño de los Sistemas Más Similares. Consideramos que nuestro trabajo es una valiosa aportación al debate sobre la efectividad de los sistemas educativos y que es un complemento de los análisis cuantitativos. Los estudios econométricos pueden identificar y aislar mejor las relaciones causales, pero a menudo conducen a la comparación de sistemas sumamente diferentes sin controlar para las diferencias en arreglos institucionales. En este trabajo hemos hecho un profundo análisis comparativo de cuatro sistemas educativos, que compartían muchas características a principios de los años 1990, pero que eligieron distintos caminos de desarrollo en los años siguientes.

Algunos hallazgos de nuestro análisis están resumidos en el Cuadro 7. Los más importantes de ellos son:

- Los 4 países han descentralizado profundamente sus sistemas educativos desde 1990. La República Checa, Hungría y Polonia introdujeron las reformas mayores a mediados de los años 1990, en tanto que en Eslovaquia la descentralización se retrasó y fue de alcance limitado. En

Polonia y Hungría la mayoría de las competencias se transfirieron a los gobiernos locales, en tanto que en la República Checa se dio autonomía sustantiva a las escuelas. Polonia conservó la mayoría de las competencias relacionadas con la calidad en el nivel central.

- En todos los países los gobiernos locales desempeñan un papel importante. Sin embargo, en la República Checa, Eslovaquia y Hungría la administración local está muy fragmentada. Los municipios polacos tienen mucha más capacidad administrativa y financiera para administrar las escuelas que los otros tres países.

- Los sistemas educativos de los cuatro países se diferencian con respecto al *tracking* de estudiantes. Mientras que en la República Checa, Eslovaquia y Hungría se permite un *tracking* temprano (después del 4º o 5º grado), todos los estudiantes polacos tienen la obligación de graduarse de la escuela secundaria (9º grado) antes de continuar por un *track* académico o vocacional.

- Eslovaquia, Hungría y Polonia (pero no la República Checa) llevan a cabo pruebas estandarizadas en la escuela. Eslovaquia administra una sola prueba (9º grado), en tanto que Hungría y Polonia miden las habilidades de los estudiantes varias veces durante el curso de su escolaridad. En los tres países los resultados de las pruebas tienen por objeto ser una herramienta de diagnóstico para las escuelas, pero sólo en Polonia y Hungría se pueden usar también para rendición de cuentas de la escuela. En contraste con Eslovaquia, en Hungría y Polonia los resultados promedio de todas las escuelas están disponibles, en Polonia para todo el público, en Hungría para los expertos. De todos los países,

Polonia es el único donde las pruebas estandarizadas han reemplazado efectivamente los exámenes de admisión para el siguiente nivel educativo.

- La profesión de los maestros está sujeta a reglamentaciones en todos los países (Polonia controla la capacitación de los maestros, reglamenta los salarios, define con precisión el esquema de promoción y fija horas de enseñanza estatutarias). La República Checa, Eslovaquia y Hungría parecen tener menos control sobre la promoción profesional de los maestros. Los salarios de los maestros (relativamente a otras profesiones que requieren un título universitario) son más atractivos en Polonia que en los otros tres países. A su vez, las horas de enseñanza estatutarias en Polonia (18 horas por semana) son una de las más bajas entre los miembros de la OCDE.

- En los cuatro países los gobiernos centrales definen los programas de estudios básicos de las escuelas, pero hay diferencias entre los sistemas con respecto al grado de autonomía que se asigna a ellas. El programa de estudios básico en la República Checa y en Hungría es muy general y se permite a las escuelas implementar programas de enseñanza muy diferentes. Sin embargo, en Hungría el programa de estudios empezó a recentralizarse en 2011. Polonia y Eslovaquia han conservado el mayor control del programa de estudios durante todo el periodo estudiado.

- Los cuatro países siguen formulando soluciones en términos de evaluación de las escuelas, pues no están satisfechos con los métodos que existen actualmente. Al parecer, ningún sistema cuenta todavía con un marco de evaluación de las escuelas completo/integral. Este aspecto de la modernización del sistema está financiado por la UE.

Aunque es imposible, basándonos en el material analizado, derivar conclusiones definitivas sobre los efectos causales de las soluciones institucionales en particular sobre los resultados de la educación, resulta ser que las diferencias en los arreglos son sustantivas. Tomando en cuenta que hace 30 años los cuatro sistemas estaban organizados de manera muy parecida, esto demuestra que los tomadores de decisiones han tomado distintos caminos al hacer las reformas. La característica común de la transformación fue la tarea de descentralización, que recientemente se ha revertido

en el caso de Hungría. Asimismo, en la República Checa hubo críticas de que la descentralización del sistema fue demasiado lejos en un lapso muy corto y no estuvo bien diseñado. Las facultades otorgadas a los directores de las escuelas y a las autoridades locales no se vieron acompañadas de arreglos para monitoreo y retroalimentación, lo que a la larga provocó que se deterioraran la rendición de cuentas y el desempeño educativo de los maestros, los directores de las escuelas y las escuelas. Los directores de las escuelas estaban sobrecargados de tareas administrativas a expensas de ocuparse de la calidad de la instrucción.

Polonia tiene, al parecer, la división más equilibrada de competencias entre los varios niveles de gobernanza educativa, pues combina las capacidades administrativas de las agencias centrales, los gobiernos locales y los directores de las escuelas. El retraso en el *tracking* de estudiantes (al introducir escuelas de secundaria) y la implementación de exámenes estandarizados en tres etapas de la carrera estudiantil ha mantenido al sistema educativo polaco más uniforme y basado en normas comunes, aun si la mayoría de las responsabilidades administrativas se han transferido al nivel local. Finalmente, comparado con los otros tres países, el gobierno polaco atendió el problema de la falta de atractivo de la profesión magisterial (algo en común en los cuatro sistemas) relativamente pronto. Aunque aumentar los salarios de los maestros sistemáticamente y mantener las horas estatutarias de enseñanza a un nivel bajo probablemente tuvo poco impacto en los resultados de las pruebas PISA en el periodo 2000-2012, puede ser que tenga buenos efectos en un futuro cercano.

Cuadro 7. Resumen de hallazgos

	República Checa	República Eslovaca	Hungría	Polonia
Descentralización	Profunda descentralización, principalmente a nivel escuela. Importante papel de municipios que están fragmentados y carecen de pericia.	Descentralización tardía con reforma importante en 2003. Competencias administrativas transferidas en su mayoría a nivel local y de escuela. Gobierno central conserva el control del programa de estudios.	Después de 1990 la educación se descentraliza, incluso contratación de directores y maestros, mantenimiento de escuelas y control de programa de estudios. Luego de 2011 el gobierno inicia re-centralización	Papel crucial de gobiernos locales, enteramente responsables de impartición de la educación. Competencias importantes sobre la calidad de la educación se mantienen a nivel central.
Tracking	El <i>tracking</i> temprano es posible. Estudiantes pueden ir a escuelas de élite después del 5° grado. Cerca del 13% de esa cohorte ya se transfirió a esas escuelas a la edad de 11 años	El <i>tracking</i> temprano es posible. Estudiantes pueden ir a escuelas de élite después del 4° grado. Cerca del 8% van a esas escuelas a la edad de 10-12 años.	El <i>tracking</i> temprano es posible. Estudiantes pueden ir a escuelas de élite después del 4° grado. Profunda disparidad entre desempeño de estudiantes entre un <i>track</i> y otro.	No se permite el <i>tracking</i> hasta graduación de la escuela secundaria (9° grado). Poca variación en logros entre las escuelas.
Control de programa de estudios	Programas Educativos Marco para distintos niveles y tipos de educación desarrollados por el Ministerio, pero muy generales y en la práctica las escuelas tienen autonomía sustantiva para diseñar sus propios programas educativos. El Marco define los objetivos de la educación básica, las competencias esenciales que deben adquirirse, el contenido general de las materias y los resultados del aprendizaje.	Antes de 2007 las escuelas elegían entre programas de estudios alternativos preparados por el gobierno central. Recientemente los programas de estudios locales se construyen con dos componentes: el componente básico, que fija la agencia central, y el componente local, que desarrolla la escuela.	A fines de los años 1990 una buena parte de la responsabilidad por el programa de estudios estaba efectivamente en manos de los municipios. En 2000, después de controversias sobre la autonomía programática, los Programas de estudios Marco (FC) fueron complemento del NCC. Reintrodujeron materias específicas dentro de los diez campos del conocimiento además de horarios anuales. Después de 2011 el programa de estudios se recentralizó.	El Ministerio de Educación fija programa de estudios básico detallado y mínimo de horas de enseñanza por materia. Las escuelas tienen libertad para elegir sus enfoques metodológicos, pero deben seguir el programa de estudios básico y el horario marco.

	República Checa	República Eslovaca	Hungría	Polonia
Pruebas estandarizadas	<p>En la República Checa no hay pruebas estandarizadas. El examen de madurez a nivel de media superior se administra y califica dentro de la escuela.</p>	<p>Eslovaquia organiza solo una prueba nacional durante la educación obligatoria (9º grado) en la que se examinan solo las dos materias principales: el idioma de instrucción y matemáticas. No se publican los resultados de las pruebas de escuelas particulares.</p>	<p>A partir de 2006 hay cuatro pruebas nacionales obligatorias en los grados 4, 6, 8 y 12. Esta medición obligatoria no es utilizada por los órganos de mantenimiento para fines de rendición de cuentas, sin embargo las escuelas reciben regularmente información detallada sobre su desempeño.</p>	<p>En 2002 se introdujeron pruebas estandarizadas al final del 6º y 9º. Exámenes estandarizados después del 12º grado (prueba madurez) – desde 2005. Los exámenes en grado 9 y 13 tienen mucho peso porque sus resultados determinan admisión a las escuelas del siguiente nivel educativo (media superior y universidad respectivamente).</p>
Salarios de los maestros y horas de enseñanza	<p>Salarios poco atractivos en relación con otros grupos profesionales. Número elevado de horas de enseñanza. Esquema de promoción de maestros descentralizado.</p>	<p>Salarios y alto número de horas de enseñanza muy poco atractivos. Esquema de promoción de maestros descentralizado.</p>	<p>Bajo número de horas de enseñanza relativo a otros países de la OCDE y otras profesiones que requieren título universitario en Hungría. Mecanismo de promoción y salarios de maestros plenamente centralizados.</p>	<p>Muy pocas horas estatutarias de enseñanza. Salario promedio de maestros bajo según estándares de la OCDE, pero más atractivo que en otros países de la región. Aumentos sustantivos en los últimos 15 años. Competencias respecto a maestros divididas entre escuelas, gobierno local y gobierno central.</p>



Referencias

- Bacik, Frantisek (1995) *Decision-making Processes in the Education System of the Czech Republic*, Prague: Institute of Education Research and Development.
- Berčík, Peter, Ladislav Haas, Anita Lehocká and Peter Zvara (2002) *Education Management and Finance in Slovakia*, in: Kenneth Davey (ed.) „Balancing National and Local Responsibilities”, Local Government and Public Service Initiative, Budapest.
- Eurydice (2007) *School Autonomy in Europe Policies and Measures*, European Commission.
- Eurydice (2009) *National Testing of Pupils in Europe: Objectives, Organisation and Use of Results*, European Commission.
- Fazekas, Karoly, Janos Kollo and Julia Varga (2009) *Green Book for the Renewal of Public Education in Hungary*.
- Fiszbein, Ariel ed. (2001) *Decentralizing Education in Transition Societies. Case Studies from Central and Eastern Europe*, World Bank Institute.
- IIPO (2005) *Educational System in Slovak Republik*, Institute of Information and Prognoses of Education, Bratislava
- Fullan (1991) *The New Meaning of Change*. Teacher Collage, Columbia University
- Halász, Gábor (1993) „The Policy of School Autonomy and the Reform of Educational Administration Hungarian Changes in an East European Perspective” in: *International Review of Education / Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft / Revue Internationale de l'Education*, Vol. 39, No. 6, Education, Democracy, and Development (Nov., 1993), pp. 489-497.
- Halász, Gábor (2002) *Educational Change and Social Transition in Hungary*, Budapest: National Institute of Public Education.
- Halász, Gábor (2013) *The New Governance Model of Education in Hungary and its Implications for the Evaluation of the Quality of School Leadership*, presentation for the OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes, Oslo, Norway, 11-12 April 2013.
- Herbst, M., Herczyński, J. and T. Levitas (2009), *Finasowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylemety, możliwości*, Warszawa: WN Scholar
- Horn D., I. Balazsi, Sz. Takacs and Y. Zhang (2006), *Tracking and Inequality of Learning Outcomes in Hungarian Secondary Schools*, in: *Prospects*, vol. XXXVI, No. 4
- Nagy J., Szabenyi, P (1990). *Curriculum Policy in Hungary*. Hungarian Institute of for Educational Research, Budapest
- Kreitzberg, P. (1998). *Educational transition in Estonia, 1987-1996*. In. Paul Beresford-Hill (ed.). *Education and Privatisation in Eastern Europe and the Baltic Republics*. Oxford Studies in Comparative Education.
- Mentel A., Pokorny M. eds. (2012) *OECD Review of Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. Country Background Report for the Slovak Republic*, NUCEM: Bratislava.
- Mourshed, M., Chijioke, Ch. i Barber, M. (2010) *How the world's most improved school systems keep getting better*, McKinsey & Company.
- OECD (2007) *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2007*.



Referencias

- OECD (2013) OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Czech Republic
- OECD (2013) OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment.
- OECD (2013) Education Policy Outlook: Czech Republic.
- Piopiunik, M., Ryan, P. (2012) Improving the transition between education/training and the labour market: What can we learn from various national approaches? EENEE Analytical Report No. 13
- Strakova, Jana, Vladislav Tomasek, J. Douglas Willms (2006) Educational Inequalities in the Czech Republic, in: Prospects, vol. XXXVI, No. 4.
- The Education System in the Czech Republic (2012) The Ministry of Education, Youth and Science of the Czech Republic.
- Vágó, I. (2000). Az oktatás tartalma. (The content of education). In. Jelentés a magyar közoktatásról - 2000. (Report on school education – 2000), National Institute of Public Education: Budapest.
- Vrabcova, Daniela, Pavel Vacek and Jan Lašek (2008) Educational Policies that Address Social Inequality, Country Report: Slovak Republic, Hradec Králové University.
- Wojciuk, Anna (2012) Polityka edukacyjna w perspektywie porównawczej [Education policies in comparative perspective] in: Edukacja 2012: 3 (119).
- Zelmanova, Olga, Paulina Korsnakova, Lucia Tramonte, J. Douglas Willms (2006) Education Inequality in Slovakia: The Effects of Early Selection in: Prospects, vol. XXXVI, No. 4.