

Las lecciones de Portugal en política educativa

Francisco López Rupérez

*Cátedra de Políticas Educativas
Universidad Camilo José Cela*

La evolución acelerada del contexto social y económico -experimentada particularmente a lo largo de las tres últimas décadas- ha incrementado, como nunca antes, las expectativas de los países desarrollados con respecto a sus sistemas de educación y formación. Ante la llamada “cuarta revolución industrial” –una revolución tecnológica basada en sistemas físicos, sistemas biológicos, sistemas digitales y en sus interacciones-, las sociedades modernas se hallan confrontadas a la necesidad imperiosa de mejorar sus sistemas educativos.

El futuro ya está aquí

Gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones empresariales, fundaciones y académicos del área económica vienen destacando la importancia decisiva de la mejora de la calidad de la educación y de sus resultados para el progreso individual, el desarrollo económico y la prosperidad colectiva. Quizás, el más reciente toque de atención a este respecto haya sido dado por los que pueden ser considerados los dos economistas de la educación más prestigiosos del actual panorama internacional: Eric A. Hanushek y Ludger Woessmann. En la introducción a su informe analítico preparado para la Unión Europea -y que refleja la preocupación común de los países miembros por el futuro de la educación- efectúan la siguiente reflexión preliminar: “Las condiciones en constante cambio de la economía mundial están generando preocupación entre los ciudadanos sobre su prosperidad futura y la de sus sociedades. (...) Las investigaciones muestran que el rendimiento educativo de los estudiantes proporciona la base de las habilidades de la fuerza laboral futura, y este es un determinante principal del crecimiento económico a largo plazo y del bienestar económico futuro”¹.

El autor del presente artículo ha venido insistiendo -en múltiples ocasiones a lo largo de las tres últimas décadas- sobre el panorama que, en un contexto internacional, se

¹ Hanushek E. A. y Woessmann, L. (2019). *The Economic Benefits of Improving Educational Achievement in the European Union: An Update and Extension*. Brussels: European Commission (p.13).

nos acercaba como país, y sobre la urgencia de mejorar la calidad de nuestro sistema educativo, mediante reformas orientadas hacia los resultados². La visión que, en los inicios de los 90 del pasado siglo, podía apreciar desde mi atalaya -entonces privilegiada- de la ciudad de París, hacía relativamente fácil pensar en las exigencias que, para la educación española, presentaba el porvenir. Pero la acción más sistemática, a tal fin, se produjo entre 2012 y 2016, desde la presidencia del Consejo Escolar del Estado, a través de la elaboración, con una periodicidad anual, del preceptivo *Informe sobre el Estado del Sistema Educativo*. Inspirados en la orientación sistémica de los informes de los organismos internacionales, se aportaron multitud de datos, adecuadamente estructurados, tratados y comparados, con una finalidad diagnóstica y de advertencia dirigida, en especial, a los poderes públicos.

Una visión estratégica escasa

Sin embargo, nuestros responsables políticos, en ejercicio del poder, rara vez han sido capaces de reconocer públicamente las amenazas, y han preferido atribuir los mediocres resultados educativos del sistema educativo español -en comparación con los países desarrollados- a nuestra herencia cultural y social, propia de un país retrasado, que sin embargo había dado un salto de gigante en materia educativa; como si ello no fuera algo más que una mera disculpa, tan cierta como inútil, con vistas a la preparación del futuro. El ejemplo más flagrante de lo anterior lo escuché, en un acto público, de la boca de un Ministro de Educación que, sin rubor alguno, invocó la mejora en las tasas de alfabetización experimentada por España en los últimos cuarenta años como un exponente de progreso y un motivo de autocomplaciente satisfacción.



² López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación*. Madrid: La Muralla; López Rupérez, F. (2001). *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. Madrid: La Muralla; López Rupérez, F. (2006). *El legado de la LOGSE*. Madrid: Gota a gota; López Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias*. Madrid: Narcea Ediciones.

La comparación con Portugal y su potencial utilidad

En este contexto, y como parte de una investigación mucho más amplia realizada por la Cátedra de Políticas Educativas de la Universidad Camilo José Cela, desarrollamos un análisis comparado entre España y Portugal en Educación³. Se trata de aplicar una práctica, útil para la mejora de las organizaciones (*benchmarking*), consistente en compararse con otras que, partiendo de situaciones inferiores, han conseguido avanzar de un modo sustantivo; para, posteriormente, tratar de averiguar cómo lo hicieron.

Geográfica, cultural y lingüísticamente próximo, Portugal es un país hermano de un tamaño intermedio que ha padecido como España los efectos de una dictadura militar; ha arrastrado un retraso histórico superior; dispone de un inferior nivel de riqueza medida por el PIB *per cápita*, y un índice de nivel socioeconómico y cultural más bajo. Y, a pesar de todas esas desventajas comparativas, Portugal ha conseguido evolucionar a mejor a lo largo de las últimas décadas y obtiene resultados superiores a los de España, medidos por diferentes indicadores que son considerados clave en el panorama internacional.

Partimos, para ello, de una aproximación sistémica a la educación sobre la base una estructura del tipo: contexto, *inputs*, políticas, *outputs*, y *outcomes* -o consecuencias de carácter socioeconómico-; lo que nos sirvió como marco conceptual para seleccionar un conjunto amplio de indicadores, de relevancia internacional, sobre el que efectuar una comparación suficientemente sistemática entre los dos países, en materia educativa.

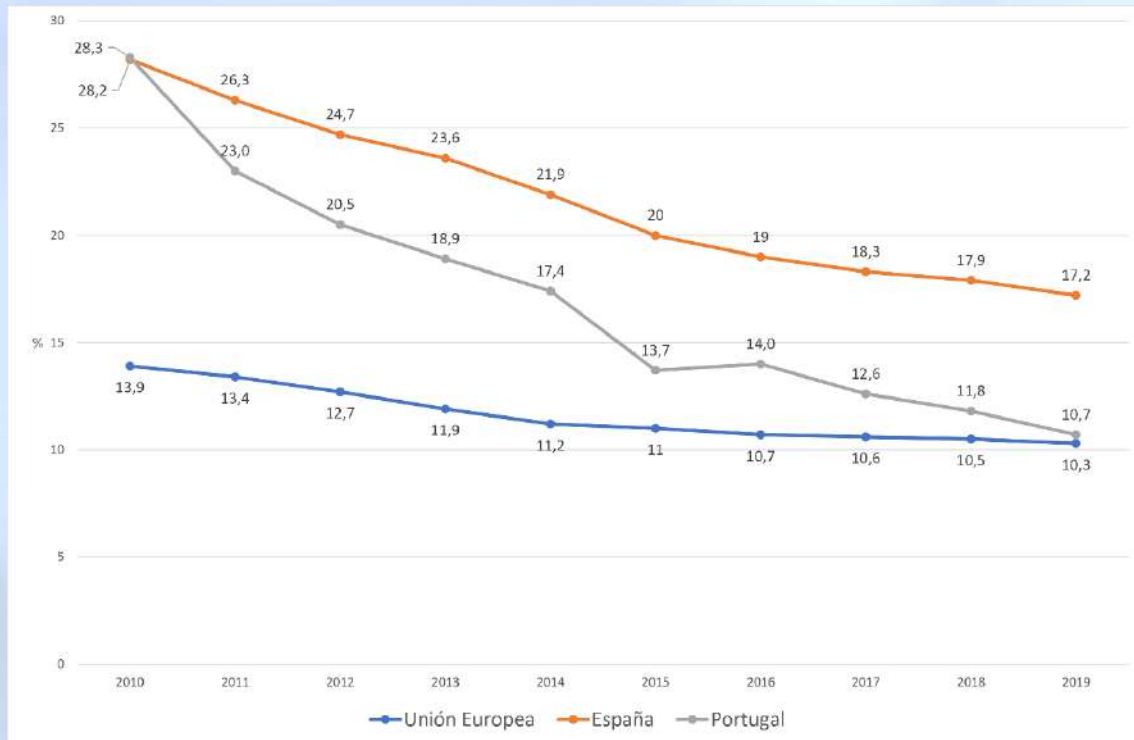
Del análisis de las diferencias emergieron las siguientes conclusiones fundamentales: En materia de variables de *contexto* -como nivel socioeconómico y cultural, y grado de riqueza- España se sitúa por encima de Portugal. En lo que se refiere a los *inputs*, Portugal supera a España en porcentaje de gasto educativo con respecto a su PIB y en gasto acumulado por alumno; y está retrasada en dotación de recursos educativos y humanos según la percepción de los directores escolares. En cuanto a *outputs* y a *outcomes*, Portugal supera a España en todos los indicadores considerados. Finalmente, en relación con las *políticas*, la posición de Portugal está claramente más adelantada que la de España y mejor alineada con las recomendaciones que se derivan del consenso internacional.

Con una intención ilustrativa, cabe traer ahora a colación los resultados de las series cronológicas para solo dos del conjunto de indicadores analizados en el citado estudio: el abandono educativo temprano y la brecha formativa de la población adulta joven. En cuanto al primero, la conclusión que se deriva, de un modo evidente, de los datos representados en la figura 1 es que Portugal, partiendo en 2010 de una posición similar a la de España, lograba, nueve años después, converger con la UE y alcanzar prácticamente el objetivo del 10 por ciento; mientras que España mantenía todavía

³ López Rupérez, F. y García García, I. (2020). *A vueltas con la equidad en educación. Una aproximación empírica en la perspectiva de las consecuencias*. Madrid: Universidad Camilo José Cela; López Rupérez, F. y García García, I. (2020). España vs. Portugal en educación. Una aproximación sistémica. *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 84 núm. 1, pp. 193-215(OEI). Disponible en <https://rieoei.org/RIE/article/view/4042>.

una brecha con la Unión de 6,9 puntos porcentuales y en 2020 no habrá alcanzado aún el objetivo adaptado del 15 por ciento.

Figura 1.- Evolución del abandono educativo en España, Portugal y Unión Europea. Años 2010 a 2019



En lo que concierne al segundo, conviene aclarar que, cuando se analiza la distribución de la población adulta joven -con edades comprendidas entre 25 y 34 años- por niveles de formación, se advierte un patrón -en forma de V-, que es anómalo con respecto a la mayor parte de los países de la Unión Europea en los que adopta la forma de V invertida. Este hecho refleja una brecha formativa evidente para dicha población y, consiguientemente, plantea a nuestro país un problema tanto de equidad como de cualificación. Las figuras 2 y 3 representan gráficamente la evolución de tal distribución para España y Portugal, respectivamente, para el decenio considerado. El análisis comparado de ambas gráficas revela la lentitud relativa con la que España tiende a corregir ese patrón anómalo, frente a la rapidez desarrollada por Portugal en el mismo intervalo de tiempo. Para darse una idea aproximada, solo hay que comparar las anchuras respectivas de las correspondientes bandas de variación. Un cálculo numérico preciso indica que mientras que Portugal ha conseguido incrementar en 37,6 puntos porcentuales el porcentaje de la población adulta joven que dispone de un nivel intermedio de formación, España solo lo ha hecho en 23,2 puntos porcentuales.

Figura 2. Evolución del nivel de educación de la población comprendida en el intervalo de edad de 25 a 34 años en España. Años 2010-2019

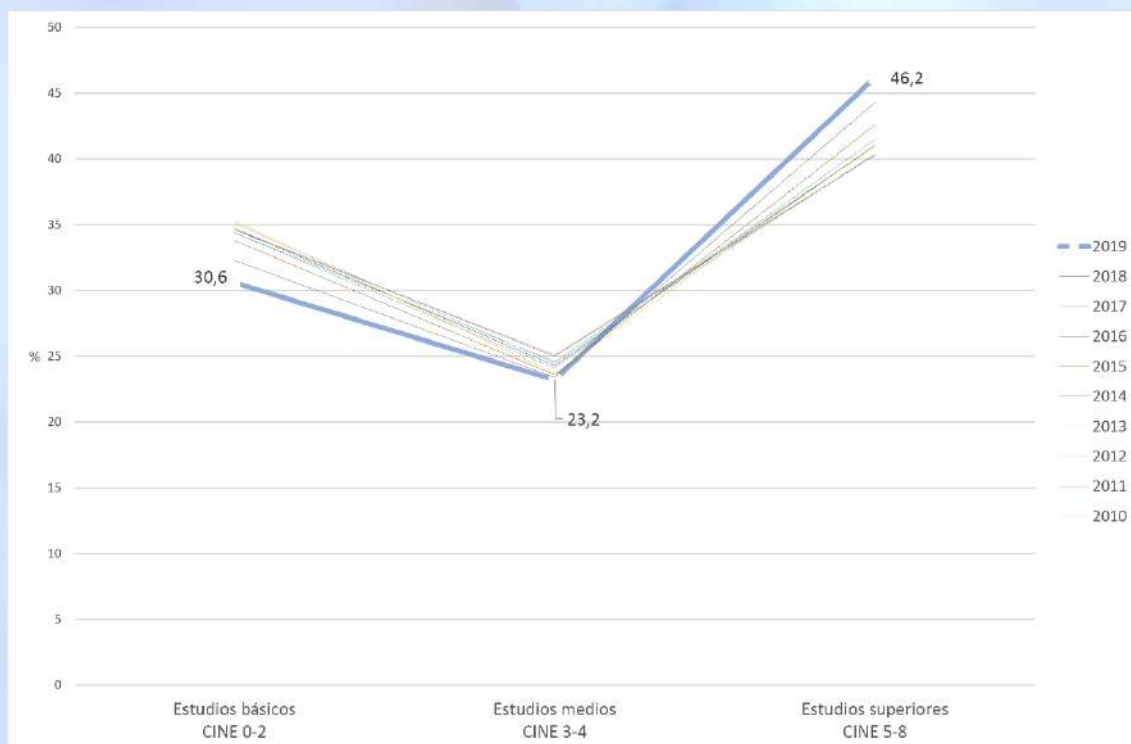
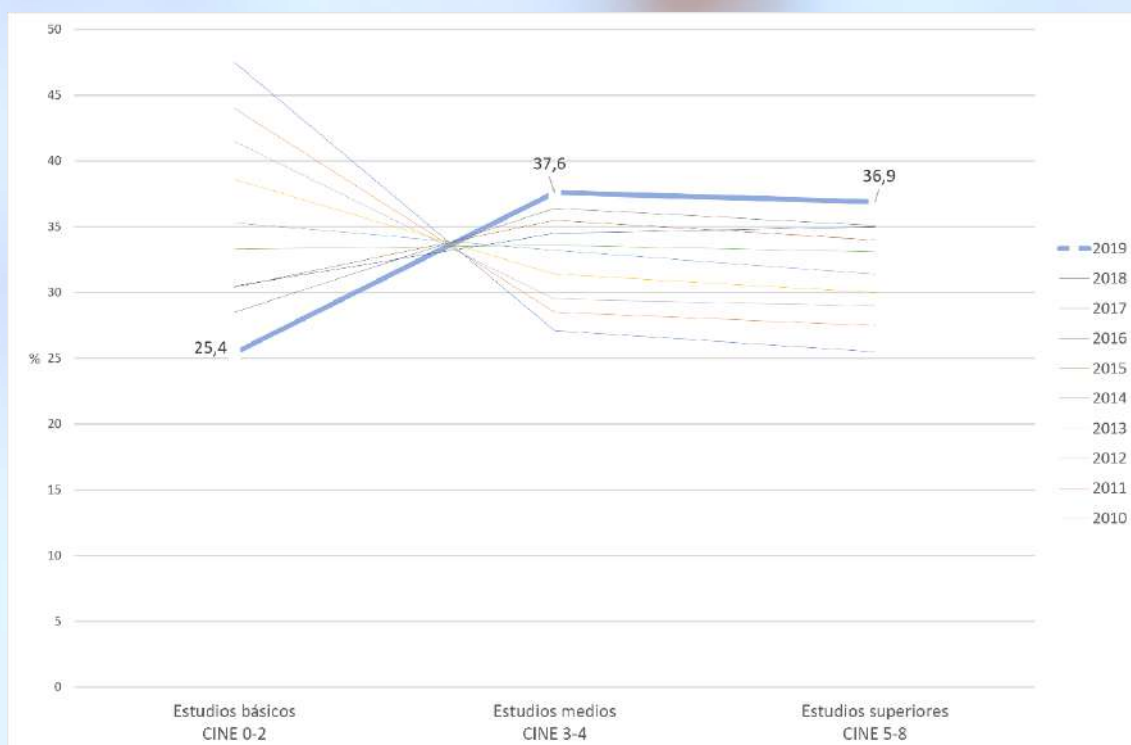


Figura 3. Evolución del nivel de educación de la población comprendida en el intervalo de edad de 25 a 34 años en Portugal. Años 2010-2019



¿Qué ha hecho Portugal que no ha hecho España?

Un análisis sistemático de las reformas educativas portuguesas emprendidas desde los inicios del presente siglo, y su comparación con las efectuadas por España en ese mismo periodo, ha puesto de manifiesto diferencias muy significativas a las que, desde una lógica sistémica, cabe atribuir, en buena medida, las diferencias observadas en cuanto a resultados. Tan solo, a modo de ejemplo, señalaremos, a continuación, algunas de las políticas educativas que han sido implementadas por Portugal pero no por España.

Portugal en 2009 extendió la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 18 años de edad, lo que España no ha hecho, a pesar de disponer de una recomendación en ese sentido del Parlamento Europeo primero, y del Consejo Escolar del Estado después⁴. Esa decisión, adoptada en medio de la crisis económica, explica la reducción de la tasa de abandono educativo y, en cierta medida, la mejora del nivel formativo de los jóvenes del país vecino un decenio después.

Portugal otorgó una importancia decisiva a los resultados. Así, convirtió los logros de los aprendizajes básicos en una prioridad, y estableció sendos planes especiales para la mejora de la lectura y las matemáticas. Operó sobre un sistema integrado de evaluación del rendimiento de los estudiantes y creó un Instituto de Evaluación Educativa autónomo e independiente del Gobierno, como instrumento para el diagnóstico y la mejora. Y, además, aseguró el fortalecimiento de la profesión docente mediante el refuerzo de los contenidos científicos en la formación inicial de los maestros y la introducción de un Máster de dos años como requisito para el acceso a la profesión docente.

Portugal hizo, de forma expresa, del conocimiento lo primero, aceptando que, sin una base robusta de conocimientos, los alumnos no podrán desarrollar competencias avanzadas, y reconociendo, a la vez, que la amplitud de los contenidos no puede lograrse a expensas de una renuncia a un conocimiento estructurado y profundo.

Portugal incrementó la financiación de su sistema educativo en plena crisis económica hasta lograr, en 2015, un gasto acumulado por alumno, entre los 6 y los 15 años de edad, un 11 por ciento superior al de España, en términos homogéneos.

Por la importancia que tiene el currículo como base de la educación escolar, procede traer a colación, en apretada síntesis, los resultados de la evaluación que hizo la OCDE -y que fue publicada en 2018⁵- sobre la reforma curricular emprendida por Portugal. A juicio de la OCDE, la reforma portuguesa:

- Inició el proceso correspondiente con una fase preliminar de recopilación de evidencia sobre las exigencias del contexto del siglo XXI.
- Elaboró un Plan estratégico detallado y coherente.

⁴ Para una descripción de los beneficios y costes de una medida de este tipo para España véase la monografía: López Rupérez, F., García García, I. y Sanz Labrador, I. (2015). *La extensión de la enseñanza básica hasta los 18 años. Beneficios y costes*. Madrid: Fundación para los análisis y los estudios sociales. Disponible en <https://bit.ly/34bYfXPf>

⁵ OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal. An OECD review*. Disponible en <https://bit.ly/33cX2jr>

- Buscó el asesoramiento de expertos y las aportaciones de los actores educativos a través de consultas, debates y comunicaciones cuidadosas.
- Logró un acuerdo general y, con ello, la estabilidad de la reforma.
- Y está abierta al *feedback* asociado con la evaluación como medio para corregir los errores y aprender de la experiencia.

Cuando se analiza la actuación de Portugal en materia de política educativa, se aprecian, en lo esencial, los rasgos de una buena gobernanza que explicarían todo lo demás. Por el contrario, una evaluación de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, efectuada en 2017 mediante un estudio Delphi de consulta a expertos, arrojó resultados por lo general mediocres y para algunas dimensiones francamente insuficientes⁶.

No obstante lo anterior, la reorientación de la reforma curricular emprendida por el actual gobierno portugués ha suscitado ciertas críticas recientes. Algunos autores atribuyen a ella el descenso en las cifras de rendimiento producido en las últimas evaluaciones internacionales, como PISA y TIMMS⁷. Aun cuando dicha orientación parece dirigirse en un sentido opuesto a la anterior y sería probable, por ello, que generara resultados negativos, la inercia propia de los sistemas masivos hace necesario esperar algún tiempo para comprobar si esa tendencia se confirma.

Algunas recomendaciones para España

Las evidencias empíricas más arriba descritas, aportan un conjunto no menor de lecciones que pueden traducirse en un puñado de recomendaciones, inspiradas en el consenso internacional y validadas por el éxito del caso portugués. Las principales exigencias de una política educativa efectiva para España serían las siguientes:

- a) Un planteamiento estratégico adecuado que garantizara un programa consensuado de reformas, extendido sobre una década.
- b) Un apoyo claro de dicho programa en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación.
- c) Una priorización de aquellas políticas que más impacto tienen sobre los resultados de los alumnos.
- d) Un enfoque integrado, entendido como aquél que toma en consideración esos factores críticos junto con sus interrelaciones.

⁶ López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2017). La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico. Madrid: Universidad Camilo José Cela. Disponible en <https://bit.ly/30ihP3l>

⁷ Crato, N. (2020). Setting up the Scene: Lessons Learned from PISA 2018 Statistics and Other International Student Assessments. En Crato (Ed.). *Improving a Country's Education*. Springer. Disponible en: [Improving a Country's Education | SpringerLink](#).

- e) Una aportación de recursos adicionales al sistema con criterios de eficacia, eficiencia y equidad.
- f) Una implicación efectiva de los actores principales a fin de contribuir al éxito de las reformas.

A modo de reflexión final, cabe traer a colación la advertencia que el escritor franco-holandés, de finales del siglo XIX, Joris-Karl Huysmans (1884-1907) dejó plasmada en la siguiente sentencia:

“La realidad no perdona que se la desprecie; se venga derrumbando los sueños, pisoteándolos y arrojándolos en pedazos sobre un montón de fango” (Là-bas, 1891).

