

Políticas y reformas educativas

Felipe Martínez Rizo

Reformas fáciles y difíciles

Un análisis de 63 políticas innovadoras o reformas educativas de 17 países de América Latina en las tres últimas décadas del siglo xx distingue aquéllas de las dos primeras de esas décadas, enfocadas a aumentar el acceso de los niños a la educación básica, y las de la década de 1990 que, una vez mejorado el acceso, buscaban elevar la calidad, consiguiendo que los alumnos alcanzaran mejores niveles de aprendizaje (Grindle, 2004).

Según este análisis, las reformas de los años 70 y 80 del siglo pasado, en su intento por aumentar la cobertura, priorizaban cuestiones como la construcción de escuelas y la creación de nuevas plazas para maestros, aspectos en los que los intereses de las autoridades educativas y los sindicatos eran similares. Los resultados de esos esfuerzos, además, podían verse en plazos bastante cortos, lo que convenía a los políticos, ya que

contribuía a que los padres de los niños y jóvenes beneficiados se inclinaran a votar por ellos. Por estas razones, la autora califica esas reformas de “fáciles de implementar”.

Las reformas de la década siguiente, por el contrario, son calificadas como “difíciles de implementar”. Estas políticas centraban la atención en lo que llamaban “mejora de la calidad”, que se identificaba con la obtención de mejores puntajes de los alumnos en pruebas estandarizadas, por lo que incluían la promoción de evaluaciones de alto impacto, tanto del rendimiento de los estudiantes, como del desempeño de los docentes, en una perspectiva de rendición de cuentas. Por ello, en las reformas de la década de 1990 los intereses de las autoridades no coincidían con los del sector gremial y daban lugar a tensiones y conflictos abiertos. Otra diferencia de estas nuevas reformas, en comparación con las anteriores, es que sus resultados no son visibles en plazos cortos. Por todo ello, los políticos se ven inclinados a no promoverlas (Grindle, 2004: 6-8).

La investigadora advierte que no pretende valorar si las reformas estudiadas lograron o no las mejoras que buscaban, sino sólo el grado en que consiguieron implementarse. En su opinión, de las 63 políticas o reformas estudiadas, 13 tuvieron alta implementación, en tanto que en otras 32 la implementación fue moderada.

La relativa facilidad de implementación de las primeras reformas se debía también a que, si bien podían suponer inversiones importantes de recursos, no requerían que los actores educativos hicieran cosas diferentes a las habituales. Las reformas de segunda generación, en cambio:

[...] implicaban largas cadenas de decisiones y acciones para su implementación. En última instancia los cambios debían ser adoptados en el nivel de aula, para mejorar el grado en que los niños aprenden herramientas y habilidades críticas; esto significa que debían tenerse presentes múltiples niveles de implementadores para que las iniciativas tuvieran éxito. En cualquier punto de la cadena de responsabilidades de toma de decisión las reformas podían ser víctimas de pereza, disputas políticas, juicios equivocados, celos organizacionales y enredos logísticos (Grindle, 2004: 7).

La reforma más difícil

En sentido similar, un investigador que ha estudiado durante décadas reformas educativas que centran la atención en cambios curriculares, y ha constatado el reducido impacto de muchas de ellas (Cuban, 2013), distingue cuatro niveles en el currículo: el oficial o prescrito, contenido en los planes y programas de estudio aprobados por la autoridad; el enseñado o implementado en el aula por los docentes; el aprendido por los estudiantes; y el evaluado mediante pruebas estandarizadas.

Ahora bien: es sabido que el currículo implementado por los docentes difiere más o menos marcadamente del prescrito, porque cada maestro lo interpreta y aplica en función de su propio manejo de los contenidos, de las circunstancias de sus alumnos, entre otros aspectos. El currículo aprendido, por su parte, tampoco coincide con el implementado por los docentes, porque los alumnos no aprenden todo lo que se les enseña y aprenden también otras cosas. En cuanto al currículo evaluado, y en particular mediante pruebas estandarizadas, suele distar mucho del prescrito, del enseñado, y seguramente del aprendido, dadas las limitaciones de las pruebas.

Por ello, el especialista citado reflexiona sobre la decepción que experimentan responsables bien intencionados al advertir que lo que buscaba una reforma curricular impulsada por ellos no llega al aula:

Cuando cambian la capa exterior de la estructura curricular, los tomadores de decisiones confían en haber mejorado –incluso reformado– totalmente el currículo. Creen que los maestros enseñarán más y mejor, que los estudiantes aprenderán, y que los puntajes de las pruebas reflejarán esas mejoras. Y cuando los resultados esperados no se concretan en las clases impartidas en el aula y en los resultados de los alumnos, sobreviene la confusión, la incomodidad y la desilusión, tanto entre los reformadores como entre los actores involucrados y entre el público (Cuban, 2013: 53).

La dificultad de modificar los factores

Sabemos que hay muchos factores que inciden en el aprendizaje de los alumnos, y que es relativamente fácil modificar algunos de ellos –como los que

tienen que ver con recursos materiales de las escuelas, instalaciones y equipamiento, e incluso con el currículo y los libros de texto–, pero que otros, como las prácticas docentes, son mucho más difíciles de cambiar.

Esto tiene que ver con la dificultad de una enseñanza que no se limite a promover aprendizaje memorístico o la aplicación mecánica de procedimientos rutinarios. Para eso basta un docente no profesional, con conocimientos básicos y un mínimo de regularidad y orden. Pero la tarea reviste una complejidad extraordinaria si lo que se espera del docente es que todos sus alumnos, en especial los menos favorecidos, tengan razonamiento complejo, infieran, analicen y sintetizen, sean críticos y creativos, etcétera (Martínez Rizo, 2016: 68-69).

Transformar las prácticas tradicionales de los maestros en las que son necesarias para promover el desarrollo de las competencias necesarias para la sociedad del siglo XXI es también complejo, y para ello no bastan actividades de desarrollo profesional de corta duración y escasa consistencia, como las que abundan en muchos sistemas educativos:

Si bien la inversión en actividades de actualización profesional para maestros ha sido durante muchos años un rasgo del panorama educativo, la evidencia de que producen alguna diferencia en el desempeño de los alumnos es deprimentemente escasa. Nada ha prometido tanto y ha sido un desperdicio tan frustrante como los miles de talleres y conferencias que no trajeron cambio significativo en la práctica cuando los maestros regresaron a sus aulas (Fullan, 1991, según Wiliam, 2007: 187).

Las decisiones de política basadas en las evaluaciones

Las autoridades educativas de algunos países usan resultados de evaluaciones como las pruebas PISA de la OCDE para orientar sus políticas educativas. Muchas veces, sin embargo, parecen hacerlo imitando simplemente las políticas aplicadas en los países que ocupan los primeros lugares en los ordenamientos, basados en el puntaje promedio de los alumnos en dichas pruebas, con la esperanza de que eso sea suficiente para mejorar los niveles de aprendizaje de sus estudiantes, y sin tener en cuenta las circunstancias particulares de su propio sistema educativo y la dificultad que implica modificar ciertos factores.

Para que ese uso de los *rankings* basados en los puntajes de PISA tuviera sustento, sería necesario tener bases para afirmar que los mejores resultados de unos países se deben precisamente a ciertas políticas, y para ello no es suficiente mostrar que están presentes en esos lugares, sino que debería establecerse la relación causal entre políticas y resultados. Eso, en principio, implicaría el uso de diseños experimentales con asignación aleatoria, prácticamente imposibles de llevar a cabo. A falta de ello sería necesario, al menos, mostrar que en todos los países en que se aplican las políticas en cuestión, y sólo en ellos, se obtienen altos resultados. Éste no es el caso, y las decisiones de política basadas en los *rankings* derivados de PISA parecen más bien hacer un uso selectivo de la evidencia disponible, entre otras debilidades que se mencionan enseguida.

Al respecto, Robin Alexander, destacado estudioso de educación comparada, señala que no es absurda la idea de que los países cuyos jóvenes tienen bajos resultados en las pruebas PISA podrían aprender de la experiencia de naciones que suelen ocupar los primeros lugares en esos ordenamientos, como Singapur, Corea del Sur o Shanghái. Sin embargo, la manera en que se estudian otros sistemas educativos, y en que los supuestos hallazgos se traducen a políticas, presenta serios problemas:

Las reacciones de política suelen presentar uno o más de estos tres rasgos: (i) extrema selectividad en la evidencia citada; (ii) una fe que parece fuera de lugar en la capacidad de las intervenciones de alcance nacional para transformar las prácticas de aula y, por ende, para elevar los estándares; (iii) una preferencia por intervenciones draconianas, de alto impacto [...] con base en la idea de que una vez que se identifica públicamente un problema [...] solamente las medidas más firmes del gobierno conseguirán impresionar al electorado (Alexander, 2012: 4).

Alexander (2012: 5) recuerda que en educación hay que tener cuidado al hacer atribuciones causales, pero que los gobiernos parecen “creer ingenuamente que subir puntajes en pruebas hará mejorar la economía, y que copiar las políticas educativas de las naciones exitosas conseguirá a la vez subir los puntajes y sacarnos de la recesión”.

Estas limitaciones caracterizan al conocido informe McKinsey, que es utilizado por los dirigentes educativos de diversos países, y también por la OCDE, junto con los resultados de PISA, para sustentar políticas.

El informe McKinsey parte de la idea de que el desempeño de muchos sistemas educativos casi no ha mejorado en décadas, pese a que los recursos invertidos han aumentado mucho, y pese a esfuerzos de reforma bien intencionados, pero que algunos sistemas muestran “un desempeño cada vez mejor y alcanzan las mejoras más rápido que otros”. Para indagar por qué pasa esto, el informe analizó “25 sistemas educativos de todo el mundo, incluyendo a 10 de los de mejor desempeño”, según sus resultados en las pruebas PISA (Barber y Mourshed, 2007: 8-9)

El puntaje de cada país en PISA sería un criterio suficiente para identificar los mejores sistemas educativos y las lecciones de estos sistemas para los que tienen resultados menos buenos. Siempre, según el informe, se resumirían en tres puntos, cuya obviedad es clara para quien tiene experiencia en el aula, o quien conoce lo que dice al respecto la investigación:

1. Conseguir que opten por la carrera de maestro los mejores candidatos, ya que “la calidad de un sistema educativo tiene como techo la de sus docentes”;
2. darles una formación que los prepare para ser docentes efectivos, porque “la única manera de mejorar los resultados es mejorando la instrucción”; y
3. conseguir que en cada escuela haya maestros con esos antecedentes, para que todos los niños reciban una enseñanza de muy buena calidad, pues “la única manera de que el sistema logre el mayor desempeño consiste en elevar el estándar de todos los estudiantes” (Barber y Mourshed, 2007: 17).

Alexander señala que, además de problemas por la calidad de la información usada y la selectividad con que se maneja, la limitación más seria del informe McKinsey radica en que ignora la complejidad de las prácticas docentes y la especificidad del contexto cultural de cada sistema educativo. Precisa también que para que las comparaciones internacionales sirvan para diseñar políticas en un país distinto al de origen, se debe tener presente la especificidad del contexto cultural y la dificultad de simplemente transferir políticas.

Observando que los análisis sobre la educación en países del Asia oriental suelen hacer referencia a la tradición confuciana, el autor que seguimos recuerda lo que hace más de un siglo decía Sadler (1900): “toda buena educación es la expresión de la vida y el carácter de una nación”, añadiendo que la consecuencia de ello debería ser que “importe la cultura, no las políticas”. Nuestro autor recuerda también una distinción de Hargreaves (2011) entre “réplica, adaptación, injerto y rediseño de políticas”, y sugiere “que solamente el rediseño tiene posibilidades reales de éxito, aunque es también bastante más difícil de hacer que las otras tres” (Alexander, 2012: 15).

Conclusión

Los señalamientos de Cuban sobre las limitaciones de muchas reformas educativas se aplican claramente a la experiencia de las reformas educativas impulsadas por las autoridades del sector educativo mexicano a lo largo de las tres últimas décadas del siglo xx y lo que va del XXI. Esas reformas fueron esencialmente curriculares, en el sentido limitado del currículo oficial, y no fueron acompañadas por esfuerzos paralelos de la envergadura necesaria para modificar significativamente factores clave del rendimiento escolar, y en especial las prácticas docentes.

A diferencia del considerable éxito de los esfuerzos por incrementar la cobertura de la educación básica, y en parte por ello mismo, las sucesivas reformas curriculares no han conseguido elevar significativamente los niveles promedio de aprendizaje que se alcanzan en el sistema educativo. Por lo dicho hasta ahora, sin embargo, eso no debería resultar sorprendente ni decepcionante.

El nuevo Modelo Educativo y la Propuesta Curricular propuestos recientemente por la SEP, además de reconocer las limitaciones del currículo vigente, señalan expresamente varias condiciones necesarias para una implementación exitosa de las propuestas, los “cómos” de la reforma (SEP, 2016). Estas condiciones muestran conciencia de la dificultad que implica llevar al aula las ideas del currículo oficial. Incluyen prerequisites (infraestructura y equipamiento), pero también fortalecer escuelas; reconocer diversidad de contextos y realidades; flexibilidad curricular; relación escuela-familia; dar apoyo a la escuela (Servicio de Asistencia Técnica); liderazgo directivo; acceso a materia-

les pertinentes; evaluación de aprendizajes; y, señaladamente, transformar las prácticas pedagógicas.

Ojalá que estos planteamientos se materialicen en una manera de llevar la nueva reforma educativa a cada escuela, ya que seguir haciendo lo mismo que en el pasado solamente producirá los mismos decepcionantes resultados.

Referencias

- Alexander, Robin. (2012). Moral panic, miracle cures and educational policy: what can we really learn from international comparison? *Scottish Educational Review*, 44(1), 4-21.
- Barber, Michael y Mourshed, Mona. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. McKinsey & Co. (Traducción al español en *PREAL*, (41), julio de 2008).
- Cuban, Larry. (2013). Why So Many Structural Changes in Schools and So Little Reform in Teaching Practice? *Inside the Black Box of Classroom Practice* (pp. 155-187). Cambridge: Harvard Education Press.
- Fullan, Michael. (1991). *The New Meaning of Educational Change*. London: Cassell.
- Grindle, Merilee Serrill. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton: Princeton University Press.
- Hargreaves, David H. (2011). *A Self-Improving School System in International Context*. Nottingham: National College for School Leadership.
- Martínez Rizo, Felipe. (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Sadler, Michael. (1900). How can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education? En J. H. Higginson (Ed.), *Selections from Michael Sadler: studies in world citizenship*. Liverpool: DeJall & Meyorre.
- Secretaría de Educación Pública. (2016). *Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016*. México: Autor.
- Wiliam, Dylan. (2007). Content Then Process: Teacher Learning Communities in the Service of Formative Assessment. En D. Reeves (Ed.), *Ahead of the Curve: The Power of Assessment to Transform Teaching and Learning* (pp. 183-204). Bloomington: Solution Tree Press.