

MEJORAR LOS APRENDIZAJES EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

POLÍTICAS Y ACTORES

Margarita Poggi
(coordinadora)

Graciela Almirón
Manuel Area Moreira
Moritz Bilagher
Gabriel Brener
Laura Fumagalli
Pedro Hepp
Pedro Ravela
Alejandro Tiana Ferrer



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

**MEJORAR LOS APRENDIZAJES
EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA**

POLÍTICAS Y ACTORES

MEJORAR LOS APRENDIZAJES EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

POLÍTICAS Y ACTORES

Margarita Poggi
(coordinadora)

Graciela Almirón
Manuel Area Moreira
Moritz Bilagher
Gabriel Brener
Laura Fumagalli
Pedro Hepp
Pedro Ravela
Alejandro Tiana Ferrer



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

Mejorar los aprendizajes en la educación obligatoria : políticas y actores /
Margarita Poggi ... [et.al.] ; coordinación general de Margarita Poggi. -
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Internacional
de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2015.
216 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-1875-35-1

1. Aprendizaje. 2. Gestión Educativa. I. Poggi, Margarita.
II. Poggi, Margarita, coord.
CDD 370

Tapa: Miguel Ángel Vidal, "7000 ARMSA Número 08" (acrílico sobre tela).

Edición a cargo de Publicaciones, IIPE-UNESCO Buenos Aires.

© IIPE - UNESCO Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

www.iipe-buenosaires.org.ar

info@iipe-buenosaires.org.ar

Impreso en Argentina.

Primera edición 2015.

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor.

Los autores

Graciela Almirón (Uruguay)

Maestra, con especialización en dirección y supervisión de centros de Educación Primaria. En los últimos años ha profundizado su formación para la gestión de políticas educativas de todos los subsistemas de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Entre los años 2005 y 2011 coordinó la implementación y el desarrollo del Programa de Maestros Comunitarios y de la Universalización de la Educación Física. Desde 2012 se desempeña como Directora Sectorial de Planificación Educativa de la ANEP, asistiendo al Consejo Directivo Central en la formulación y la evaluación de las políticas educativas acordes con los objetivos estratégicos de la Administración.

Manuel Area Moreira (España)

Doctor en Pedagogía y titular de la cátedra de “Tecnología Educativa” en la Facultad de Educación de la Universidad de La Laguna (España). Dirige al grupo de investigación “Laboratorio de Educación y Nuevas Tecnologías (EDULLAB)”. Es Director Académico del Máster oficial online Educación y TICD (MeduTIC). Es Coordinador del “Programa de Doctorado en Educación” de la Universidad de La Laguna. Fue Presidente de la Asociación Científica “Red Universitaria de Tecnología Educativa” (RUTE). Colabora en la docencia en distintas universidades del ámbito iberoamericano.

Moritz Bilagher (Holanda)

Magíster en Metodología de la Investigación Educativa de la Universidad de Oxford; posee un master en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de Ámsterdam y se encuentra realizando un doctorado en evaluación de la educación para la paz en King’s College, Londres. Es Coordinador Regional en el Área de Evaluación y Análisis de Tendencias OREALC/UNESCO Santiago, donde coordina el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y está a cargo del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Ha trabajado como experto de

monitoreo y evaluación educativa en Naciones Unidas desde el año 2003, con base en Jordania, Líbano y Kenia, y con British Educational Communications and Technology Agency (BECTA).

Gabriel E. Brener (Argentina)

Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Es Especialista en Gestión y Conducción de Sistema Educativo en FLACSO, y Profesor de Enseñanza Primaria en la Escuela Normal N° 4, en la Ciudad de Buenos Aires. Es Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Se desempeña como docente de la Cátedra Educación II en Ciencias de la Educación de la UBA, y forma parte del equipo docente del Diploma y de la Especialización de Postgrados en “Currículum y prácticas escolares en contexto” de FLACSO.

[6]

Laura Fumagalli (Argentina)

Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Educación y Sociedad por FLACSO Argentina. Es Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Profesora de Enseñanza Primaria y de Educación Infantil. Ha sido profesora en aulas del Nivel Primario, Universitario y Posgrado. Se ha especializado en “Didáctica de las Ciencias Naturales” y en Estudios del Currículum. Ha integrado el equipo de investigadores del área de Educación de FLACSO Argentina y de la Dirección de Investigación Educativa de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Trabajó en el Ministerio de Educación de la Nación Argentina en el área de Investigación y Desarrollo Curricular como coordinadora de equipos técnicos y luego en el Área de Gestión Curricular y Formación Docente como coordinadora nacional de Formación Docente Continua. Desde el año 2000 integra el staff del IIPE-UNESCO Buenos Aires como coordinadora de programas de asistencia técnica, formación e investigación desarrollados en la Argentina, Panamá, Brasil, Ecuador, Chile, México y Uruguay.

Pedro Hepp (Chile)

Ingeniero Civil por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Ciencias de la Computación por la Universidad de Edimburgo, Escocia. Sus principales áreas de interés e investigación son el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en educación, la integración de estas tecnologías en la Formación Inicial Docente y los contenidos digitales interactivos, su diseño y desarrollo. Se ha desempeñado como Director del Instituto de Informática Educativa de la Universidad de La Frontera, en Chile, y como Coordinador Nacional del Programa Enlaces de Informática Educativa del Ministerio de Educación en ese país (1990 - 2000). Actualmente es académico de la Facultad de Educación Pontificia Universidad Católica de Chile, Presidente de la Fundación Educacional Araucaní Aprende de la IX Región de La Araucanía, Director de la Fundación Educacional Educa Araucanía, Director Proyecto de Innovación “Young Maker’s Kit” de la Pontificia Universidad Católica y Director Alterno del Proyecto de Investigación FONDEF sobre Riesgos Naturales de la Universidad Católica de Temuco.

Pedro Ravela (Uruguay)

Profesor de Enseñanza Media en Filosofía, recibido en el Instituto de Profesores Artigas de Montevideo y Magister en Ciencias Sociales y Educación por FLACSO Buenos Aires. Su trayectoria profesional ha estado enfocada en temas vinculados a la evaluación educativa en sus diferentes facetas: evaluación estandarizada, evaluación de aprendizajes en el aula, evaluación docente y evaluación de programas educativos. Ha desarrollado trabajos de investigación, docencia y asesoramiento en la materia, en su país y en varios países de América Latina. Fue Director de la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) (1996-2002), Coordinador Nacional del estudio PISA en Uruguay (2003-2006) y Director del Instituto de Evaluación Educativa en la Universidad Católica del Uruguay (2007-2012). Entre 2002 y 2008 integró el Consejo Técnico del INEE de México. Se ha desempeñado también como Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Uruguay.

Alejandro Tiana Ferrer (España)

Licenciado y Doctor en Filosofía y Letras (Pedagogía) por la Universidad Complutense de Madrid. Es catedrático de Historia de la Educación y Educación Comparada y Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. Ha sido Secretario General de Educación (2004-2008), Director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1994-1996) y Director del Centro de Investigación y Documentación Educativa (1989-1994) en el Ministerio de Educación y Ciencia de España. Fue Director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Presidente de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Índice

Introducción	
<i>Margarita Poggi</i>	11
La mejora de los resultados del aprendizaje escolar: qué hacer desde las políticas curriculares,	
<i>Laura Fumagalli</i>	15
La evaluación de los sistemas educativos y la mejora de la educación,	
<i>Alejandro Tiana Ferrer</i>	45
El uso de los resultados de las evaluaciones en la mejora de los procesos de enseñanza,	
<i>Pedro Ravela</i>	69
El caso del TERCE. El uso de los resultados de evaluaciones de aprendizaje para la mejora de la enseñanza,	
<i>Moritz Bilagher</i>	113
Hacia la reconstrucción del sistema educativo federal en Argentina. La memoria biográfica,	
<i>Gabriel Brener</i>	129
La situación educativa en Uruguay y las políticas de mejora de los aprendizajes,	
<i>Graciela Almirón</i>	139
Reinventar la escuela en la sociedad digital. Del aprender repitiendo al aprender creando,	
<i>Manuel Area Moreira</i>	167
Desafíos de las políticas de integración de tecnologías en la formación inicial y continua de los docentes,	
<i>Pedro Hepp</i>	195

INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, en la mayoría de los países de América Latina, se puede constatar una mejora de la situación educativa. Ello ha sido posible a partir, por un lado, de la sanción de leyes que aumentaron la cantidad de años del tramo de educación obligatoria, lo cual implicó la ampliación de la oferta para la atención masiva de adolescentes y jóvenes que previamente no asistían a la escuela. Por otro, y asociada con esta incorporación, ha tenido lugar la inclusión progresiva en la educación escolar de diversos sectores sociales de nivel socioeconómico bajo o muy bajo, antes excluidos. Desde la perspectiva del derecho a la educación, el panorama resulta auspicioso: más años de estudio y más sectores sociales incluidos en el sistema escolar.

El reconocimiento de estos avances en materia educativa es importante porque resulta de la constatación de los esfuerzos de las políticas de inclusión para asegurar en forma progresiva el derecho a la educación en cada uno de los países. Pero reconocer los avances—que de alguna manera marcan, en relación con el desarrollo de los sistemas educativos, el tipo y la calidad de problemas que hoy deben enfrentarse—no significa desconocer las deudas pendientes en este campo que aún dificultan la concreción del ejercicio pleno de este derecho.

Uno de esos desafíos, quizás el de mayor importancia, es lograr que todos quienes acceden a los distintos niveles educativos logren apropiarse de los saberes que ese sistema se propone transmitir. En otras palabras, supone que todos quienes acceden a los niveles obligatorios completen sus estudios, habiendo logrado aprender todo aquello que la escuela se propuso enseñarles. Esta cuestión abre también interrogantes sobre la relevancia del contenido a enseñar a quienes asisten al sistema, independientemente del sector socioeconómico del cual provengan.

Los datos de rendimiento interno de los sistemas educativos de la región indican que la escuela no logra que una significativa cantidad de alumnos complete su educación obligatoria en los tiempos esperados. En cuanto a los logros de aprendizaje, según los resultados

obtenidos a partir de evaluaciones estandarizadas, se constata que el acceso a los saberes también se encuentra debilitado.

La modalidad de la expansión de los sistemas educativos, en el Nivel Primario fundamentalmente, de alguna manera tendió a reproducir el mapa de las desigualdades sociales, a las que se suman y articulan las desigualdades educativas. Este patrón de expansión es además el que continúa caracterizando niveles de más reciente masificación, como el Inicial y el Secundario (en los dos ciclos que la integran), en el que los progresos más importantes se vienen registrando en las últimas décadas.

[12]

En relación con garantizar los aprendizajes que deben adquirirse en los distintos niveles de la educación y más allá de las discusiones sobre la polisemia de la noción de calidad, cabe resaltar que se han dejado de lado visiones simplificadoras y reductoras de las múltiples dimensiones a las que hace referencia. A partir de procesos iniciados en los años noventa, pero profundamente reformulados a medida que avanzan los años 2000, los distintos países en América Latina han realizado esfuerzos por trabajar en una concepción de calidad educativa que supone una mirada más compleja. La preocupación por aspectos más amplios que los tradicionalmente considerados, fundados en los principios de obligatoriedad, gratuidad y no discriminación, supone un replanteo que tiene efectos en la definición de las políticas para la región.

La UNESCO ha acordado, como resultado de la discusión sobre el tema en América Latina, respecto de la importancia de sostener una concepción multidimensional de la calidad. A las tradicionales dimensiones de eficacia y eficiencia, y en el marco de la perspectiva de la educación como derecho, se han articulado otras dimensiones como son la relevancia, la pertinencia y la equidad. Esta complejidad exige no solo estrategias diferentes para su evaluación sino, fundamentalmente, la incorporación con mucha más fuerza de abordajes integrales para la mejora de la enseñanza y del aprendizaje, como se están desarrollando en años más recientes.

Asimismo, la incorporación en las agendas educativas de los desafíos que supone la formación de ciudadanos activos en sociedades con identidades múltiples, ha puesto en valor la necesidad de reformular ciertos principios. El universalismo explícito en el

proyecto generalizador, unificador y homogeneizador de la educación moderna se ha transformado para incorporar la consideración y el respeto a las formas en las que se expresa la diversidad. El término identidad, incluso, remite cada vez más a las identidades, en plural, si se reconocen las distintas filiaciones a grupos y colectivos que caracterizan nuestras sociedades. El principio irrenunciable que afirma que todos son iguales en tanto sujetos de derecho supone explorar las relaciones con otro principio que reconoce que todos son, a la vez, diversos.

Como consecuencia de lo ya planteado, la preocupación por la mejora de las trayectorias escolares y de los aprendizajes en ellas logrados se sitúa en las prioridades de la actual agenda de política educativa de numerosos países de la región.

En concreto, las políticas de mejora incorporan en los últimos años aspectos fundamentales acerca del rol de las instituciones escolares y sus actores, en particular, acerca de las estrategias situadas para diseñar los procesos de desarrollo profesional junto con los apoyos externos que deben asegurarse para favorecer el desarrollo de la enseñanza, al tiempo que se fortalecen las capacidades internas en la escuela, tanto institucionales como profesionales. Asimismo, existen crecientes adecuaciones en las políticas de desarrollo curricular y en un replanteo sobre los usos de la evaluación en relación con la mejora. Todas estas cuestiones subrayan la importancia de un abordaje sistémico, tanto para comprender procesos y resultados escolares como para diseñar estrategias de política situadas que atiendan a la especificidad de cada contexto social y educativo.

El objetivo general del Seminario organizado por el IIPE-UNESCO Buenos Aires en el año 2014 fue producir un espacio de discusión que posibilitara analizar las características y los resultados de las políticas de mejora de los aprendizajes implementadas en la región en los últimos años. Varios ejes de análisis convocaron la atención del público ya sea en forma presencial o a través de las redes virtuales, entre ellos: la situación educativa en América Latina, la relevancia escolar de los contenidos, el desarrollo curricular en contextos de inmersión tecnológica, las políticas de formación docente continua con foco en la mejora de los aprendizajes, las políticas de evaluación

educativa y cómo pueden contribuir a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

A través de esta publicación, convocamos a visitar logros y desafíos. En algunos casos, no se trata de nuevos retos sino de deudas pendientes, que adquieren un lugar relevante en las agendas, especialmente en las últimas décadas. También es necesario reconocer que los problemas, aun cuando puedan tener larga data, no son estrictamente los mismos: tienen otra densidad, otra complejidad, porque el marco y los puntos de partida son otros.

[14]

Lejos estamos en estas páginas de agotar el conjunto de temáticas que caracterizan los sistemas y políticas educativas de la región latinoamericana, y más lejos aún de abarcar la especificidad, en este sentido, de los países que la integran. No obstante, pensar y analizar algunas tendencias más generales que caracterizan la región permite ofrecer un marco comparativo en el que cada país pueda reconocerse o diferenciarse en los matices que le son propios, así como entender construcciones colectivas que marcan épocas y ciclos en los procesos sociales y en el desarrollo de las políticas educativas.

Margarita Poggi

Directora

IIPE-UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

LA MEJORA DE LOS RESULTADOS DEL APRENDIZAJE ESCOLAR: QUÉ HACER DESDE LAS POLÍTICAS CURRICULARES

Laura Fumagalli

Introducción

La mejora de los logros de aprendizaje escolar es un desafío siempre presente en los procesos de planeamiento y gestión de la educación pública. Su persistencia no deriva solo de una ineficacia del sistema educativo imposible de modificar o de situaciones de inequidad –en el acceso, en los procesos o en los resultados educativos– que reproducen desigualdades sociales de los alumnos, sino también de la necesidad constante de revisar la pertinencia y la relevancia de la educación brindada en el sistema escolar público.

Dicho en otras palabras, aun cuando un sistema fuera altamente eficaz en el logro de los resultados que se propusiera obtener, aun cuando no hubiera desigualdades injustas en el acceso, en los procesos y en los resultados, de todos modos tendría que plantearse la mejora continua de los resultados en términos de la pertinencia y la relevancia del contenido de la educación brindada. Ambos atributos se encuentran estrechamente vinculados con el cambio social que es constante e inevitable, por ello requieren de una revisión continua, por la misma razón no es posible definirlos de una vez y para siempre.

Hacer más eficaces y eficientes los sistemas educativos, hacerlos más igualitarios y construir una educación escolar pertinente y relevante son los propósitos que orientan –o deberían orientar– la toma de decisiones en toda política educativa que considere la educación escolar como un derecho civil y humano, y al Estado como sujeto jurídico garante del ejercicio pleno de ese derecho.

Quienes trabajamos en el ámbito de la educación escolar sabemos que los sistemas educativos de América Latina han experimentado mejoras significativas en los últimos 20 años. Mejoras que se expresan de modo general en el movimiento progresivo de los indicadores de eficacia y eficiencia interna de la mayoría de los

sistemas educativos de la región (Poggi, M., 2014). Y, aunque esas tendencias encubran espacios de desigualdad educativa en el interior de cada país y entre países, podemos sostener que los sistemas educativos latinoamericanos en términos generales han mejorado pues han logrado que más alumnos accedan a la educación escolar y que lo hagan por más tiempo. Este logro no es menor.

Sin embargo, la información que aportan los sistemas de evaluación de logros de aprendizaje de los alumnos (tanto nacionales como internacionales) indica bajos niveles de logro. Los resultados están por debajo de los esperados.

En virtud de lo señalado, el desafío actual en América Latina es complejo pues la mejora de los resultados, en el marco del derecho a una educación de “calidad” (UNESCO, 2007), conlleva el reto de eliminar no solo las disparidades que aún persisten en el acceso, en los procesos y en los propios resultados, sino también revisar la pertinencia y relevancia social del contenido de la educación escolar.¹

Este desafío está en la base de numerosas medidas de política educativa que se propusieron mejorar los resultados de aprendizaje en nuestra región. En este artículo presentaré algunas reflexiones referidas a características de políticas curriculares que tengan como propósito la mejora de los resultados del aprendizaje escolar.

[16]

1) La necesidad de un referente para dimensionar la mejora de los resultados de aprendizaje escolar

En principio, cabe señalar que no es posible identificar una mejora si no hay un cambio evidenciable y si la magnitud o la identidad de ese cambio no se valora en relación con algún referente que se toma como situación a lograr. El propósito de “mejorar los resultados de aprendizaje”, en su misma enunciación, supone la existencia

¹ Por “contenido de enseñanza escolar” refiero a todo aquello que se propone como “objeto a enseñar” en la educación escolar. En este sentido, una competencia, una habilidad cognitiva, una destreza motriz, una teoría, un concepto, una actitud o un valor pueden constituirse en “contenido de enseñanza escolar” si se decide tomarlos como “objetos a enseñar” en el sistema de educación escolar.

de alguna situación ideal que es tomada como referente o punto al que se pretende llegar.

Desde mi punto de vista, en la construcción de ese referente necesario para identificar y dimensionar la mejora, merecen ser tomadas dos posiciones de fundamento, ellas son: la perspectiva de la educación escolar como derecho civil y humano; y la convicción teórica en la capacidad de aprendizaje de todos los alumnos.

a) La concepción de la educación escolar como derecho civil y humano: imperativos para el diseño de políticas de mejora

La concepción de la educación escolar como derecho civil es de larga data, figura en la mayoría de las cartas magnas de los Estados nacionales modernos que adoptaron regímenes de gobierno democrático. Tampoco es novedoso sostener que la educación escolar es un “derecho humano”, esa posición proclamada por la Asamblea General de la UNESCO en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, fue adoptada por la mayoría de los Estados miembros.

Sin embargo, aunque de larga data, esta perspectiva ha tomado gran relevancia en el discurso político educativo de los últimos 15 años. No es objeto de este artículo analizar las razones por las cuales esa presencia se hizo tan notoria, sean cuales fueren, no cabe duda de que concebir a la educación escolar como derecho civil y humano ha tomado un estado público que antes no tenía y, en virtud de ello, ha comenzado a marcar el discurso de política educativa en la inmensa mayoría de los Estados que integran la región de América Latina. Esta presencia en el discurso público paulatinamente ha comenzado a promover en la población la toma de conciencia de este derecho.

Concebir la educación escolar como un derecho civil y humano tiene diversas implicancias que imponen pensar las relaciones que se establecen entre el Estado, los docentes y los alumnos con nuevas categorías.

En primera instancia implica caracterizar esas relaciones como relaciones entre sujetos jurídicos que portan derechos y obligacio-

[18]

nes. El Estado, en su rol de sujeto jurídico, tiene el derecho de regular la oferta de educación escolar en orden a configurar y resguardar su carácter de bien público y común, pero también tiene la obligación de proveer una educación de calidad (eficaz, eficiente, relevante, pertinente) para todos (equidad) (UNESCO, 2007). Los docentes, en su rol de funcionarios públicos que integran la organización institucional de la enseñanza escolar, tienen el derecho de diseñar estrategias didácticas pertinentes para los diversos grupos de alumnos, pero tienen la "obligación" de enseñar a todos el saber escolar pública y socialmente acordado en las normas curriculares prescriptas por los organismos de gobierno del Estado (Fumagalli, L., 2012). Los alumnos, en tanto sujetos jurídicos, tienen el derecho de apropiarse del saber escolar, pero también tienen la obligación de aprenderlo pues se trata de un saber socialmente considerado valioso para todos. Las familias de los alumnos tienen el "derecho a exigir" al Estado que asuma plenamente su papel de sujeto garante, pero también tienen la obligación de aceptar que sus niños reciban educación escolar.

Hay, por tanto, en las obligaciones de los docentes como las de los alumnos y sus familias, una imposición del Estado sobre el individuo, que desde el punto de vista de los principios organizadores de la filosofía política igualitarista –a los que adscribo– no es otra que la imposición del "interés común" por sobre el "interés individual" (Bobbio, N., 1993).

En segunda instancia, la perspectiva de derecho introduce un plano de "igualdad jurídica" entre los alumnos que no es otra que la igualdad de los sujetos ante la ley. En este sentido, todos los alumnos considerados sujetos jurídicos tienen el derecho de aprender el saber que la escuela se propone enseñar. Complementariamente el Estado, a través de sus docentes, tiene el derecho pero también la obligación de intervenir para promover condiciones igualitarias no solo en el acceso al saber escolar sino también en cuanto a equidad de logros de aprendizaje.

Ambas implicancias, derivadas de concebir la educación escolar como derecho civil y humano, plantean dos imperativos que se constituyen en retos para la mejora de los resultados en América Latina.

Un primer imperativo es eliminar desigualdades en los niveles de logro de los alumnos. En la actualidad existen desigualdades entre altos y bajos niveles de logro que se constatan entre países de nuestra región, dentro de cada país, entre regiones, entre escuelas e incluso en el interior de cada escuela (Poggi, M., 2014) y en la perspectiva del derecho a una educación de calidad esas desigualdades son inadmisibles. Mejorar supone entonces eliminar disparidades injustas que evidencian desigualdad en el acceso al saber escolar y su apropiación. El Estado, en tanto sujeto jurídico garante de derecho, tiene la obligación de diseñar políticas de mejora que coadyuven a logros equivalentes.

El segundo imperativo es elaborar una propuesta educativa de contenido socialmente relevante y pertinente para “todos” los sujetos de la educación. Este imperativo alerta sobre el proceso de selección del saber a transmitir² en el sistema escolar.

De modo tal que no alcanza con achicar las brechas entre quienes aprenden y quienes no logran aprender todo aquello que el sistema educativo se propone enseñar, pues poco valor tendría que todos obtuvieran excelentes niveles de logro, respecto de propósitos y contenidos de enseñanza irrelevantes desde el punto de vista social, y/o poco pertinentes para los sujetos de la educación.

En el marco hasta aquí descrito, la mejora de los resultados supone eliminar las desigualdades en los logros de aprendizaje y seleccionar un saber escolar públicamente validado considerado relevante y pertinente para todos.

² Uso el término transmitir en sentido amplio (Legendre, P., 1996). Los procesos de transmisión de la cultura elaborada que se desarrollan en la escuela pueden llevarse a cabo a través de estrategias de enseñanza que supongan y promuevan la “construcción” del saber por parte de los alumnos. Transmisión y construcción no son procesos antagónicos. El “saber escolar” no se aprende de modo espontáneo, ni por descubrimiento; por el contrario, requiere de un proceso de enseñanza sistemático que incluye, entre otras, las actividades de transmisión de información. Esta característica del saber escolar es, junto a otras de índole política y social, la que justifica la existencia de una institución: “el sistema educativo” encargado de su enseñanza.

b) La convicción teórica en la capacidad de aprendizaje de todos los alumnos

La concepción de la educación escolar como derecho civil y humano impone la eliminación de las desigualdades en los logros de aprendizaje. Ahora bien ¿es factible eliminarlas?

Desde mi punto de vista, ese propósito es posible de lograr, es factible eliminar las desigualdades injustas (Bolívar, A., 2005) que se presenten en los logros de aprendizaje. Fundo esta posición en una convicción fuerte: considero que la gran mayoría de los alumnos que asisten al sistema escolar tiene la capacidad de aprender todo aquello que el sistema escolar se propone enseñarles. El argumento en que sostengo esta posición es de larga data.

[20]

En un texto clásico publicado hace casi 45 años, Benjamin Bloom, un reconocido teórico del currículo y de la evaluación estadounidense de cuño conductista, postulaba la idea de "aprendizaje para el dominio".

Recupero esa idea en este texto, no precisamente porque adscriba a las teorías conductistas del aprendizaje escolar, sino porque considero este aporte de Bloom de notable vigencia y de gran consistencia con el enfoque de la educación escolar como derecho, independientemente de la teoría psicológica del aprendizaje escolar que se sostenga. En ese texto, Bloom sostenía:

"La mayoría de los estudiantes (tal vez más del 90%) puede dominar lo que tenemos para enseñarles, la tarea de la enseñanza consiste en encontrar los medios para lograr que cada alumno domine el contenido de la materia dada. Una tarea básica es determinar qué queremos decir con "dominio de un tema" y buscar los métodos y materiales que permitirían a la mayor proporción posible de nuestros estudiantes alcanzarlo" (Bloom, B., 1975, p.73).

Planteaba además una dura crítica al empleo de medidas de tendencia central en la evaluación didáctica, señalando los efectos nocivos que esas formas de evaluar tenían en las trayectorias escolares de los alumnos y en el sistema educativo en su conjunto.

“Como educadores hemos utilizado la curva normal en la calificación de los estudiantes durante tanto tiempo que hemos llegado a creer en ella. (...) En cualquier grupo de estudiantes esperamos que un pequeño porcentaje reciba la máxima calificación (A, 10 ó 5 según el sistema empleado) y nos sorprendemos cuando la cifra difiere en mucho del 10%. Este conjunto de expectativas apoyado por las políticas y prácticas de las escuelas en lo referente al sistema de calificaciones, se trasmite a estudiantes por medio de los procedimientos empleados en las calificaciones y de los métodos y materiales de instrucción. Este sistema crea una profecía que se verifica a sí misma, de modo tal que la distribución final de las notas de los estudiantes llega a equivaler aproximadamente a las expectativas originales” (Bloom, B., *op.cit.*, p. 73).

En opinión de Bloom, es la expectativa de una distribución normal de los logros de aprendizaje la que, como profecía autocumplida, estaría conduciendo al fracaso (esperado e inevitable) de un grupo no menor de alumnos. Pero ¿por qué pensar que los logros de aprendizaje deben distribuirse de modo normal como si ellos fueran producto del azar? Al respecto decía Bloom:

“No hay nada sagrado en la curva normal, ella es la distribución más apropiada para la actividad casual. La educación es una actividad que tiene un propósito: lograr que los alumnos aprendan lo que tenemos que enseñarles. Si somos eficaces en nuestra labor la distribución del rendimiento debería ser muy distinta a la curva normal. En realidad hasta podemos insistir en que nuestros esfuerzos educacionales no han tenido éxito en la medida en que la distribución de los rendimientos se aproxime a la curva normal” (Bloom, B., *op.cit.*, pág 76).

Bloom no inculpaba a los alumnos por los bajos resultados pues confiaba en su capacidad de aprender, por el contrario interpelaba a las prácticas de enseñanza y de evaluación escolar, cambiaba el foco del problema. En su opinión, la tarea central para lograr que todos aprendan era lograr definir de modo claro qué se entiende

por “dominio de un tema y en función de ello seleccionar los métodos y materiales que permitan a la mayor proporción posible de estudiantes alcanzarlo” (Bloom, B., *op.cit.*, pág.73).

En la actualidad, suscribo esa misma idea. Si un porcentaje importante de los alumnos que asisten al sistema escolar aprende poco o casi nada de lo esperado, ese comportamiento no deriva de sus capacidades o intereses personales, ni de la falta de un proceso de socialización primaria en el marco familiar, ni de las condiciones en que viven, ni se explica por una distribución necesariamente “normal” de los resultados de aprendizaje.

[22]

Aunque todo lo antes mencionado exista, los bajos logros indican la ineficacia del sistema educativo que, en su conjunto, no está logrando diseñar una estrategia de enseñanza escolar³ –en sentido amplio– que posibilite que todos logren aprender aquello que se les pretende enseñar. Los bajos logros obligan a revisar la pertinencia de la estrategia enseñanza diseñada, lo que implica un replanteo, no solo de los propósitos y contenidos considerados pertinentes y relevantes desde el punto de vista educativo, sino también la selección de actividades y recursos (materiales y humanos) que se lleva a cabo con arreglo al logro de esos propósitos que caracterizan en cada momento histórico la función y las tareas críticas del sistema de educación escolar. Si se asume la posición de adjudicar los bajos logros a la ineficacia de la estrategia de enseñanza en su conjunto, ello conduce a ubicar el problema de la mejora centralmente del lado de los organismos de gobierno que definen esa estrategia, en otras palabras, del lado de los “educadores” en sentido amplio, esto es del lado de quienes asumen la responsabilidad de “educar a otro” en el sistema educativo escolar.

Estoy convencida de que gran parte de los problemas que se presentan en la educación escolar, que suelen adjudicarse a

³ Sea que se fundamente en una pedagogía directiva o en una “no directiva”, la enseñanza escolar es siempre teleológica, se organiza para el logro de propósitos y objetivos considerados valiosos, en ellos radica su carácter de práctica política de índole intencional (Fumagalli, L., 2004). Es una práctica de índole estratégica porque la selección del contenido educativo, de las actividades de aprendizaje y de los recursos humanos y materiales, se realiza con arreglo al logro de esos propósitos y objetivos (Fumagalli, L., 2004).

características de los “nuevos alumnos”, no serían problemas si se introdujeran cambios sustantivos en la estrategia de enseñanza escolar para tornarla más eficaz y sobre todo más pertinente para esos “nuevos alumnos”.

2) Una intervención integral para cambiar la “estrategia de enseñanza escolar”

La “estrategia” de enseñanza escolar se expresa en una organización institucional⁴ que tiene su origen en el momento de configuración de los Estados nacionales modernos y que está conformada por diversos aspectos simbólicos y materiales, entre ellos:

- Regulaciones curriculares (prescriptas y materiales de desarrollo curricular) que delimitan propósitos y contenidos de la enseñanza escolar y definen el régimen académico de los alumnos.
- Normas que regulan las interacciones sociales en el contexto de enseñanza escolar (reglamentos de convivencia escolar).
- Disponibilidad de recursos materiales para el desarrollo de la enseñanza escolar (infraestructura, recursos didácticos, uso del tiempo escolar).
- Disponibilidad de recursos humanos capacitados para el desarrollo de la enseñanza en el contexto escolar.
- Relaciones interinstitucionales con servicios de salud pública, justicia y desarrollo social, entre otros. Las normas de convivencia, las normas curriculares

[23]

⁴ Algunos sociólogos de la educación conciben la estrategia institucional de la educación escolar como una forma de socialización propia de las sociedades industriales de la modernidad (Vincent, G., 1994; Vincent, G., Lahire, B y Thin, D., 1994). Sin negar que la escuela sea un ámbito de socialización secundaria, considero que educación y socialización son procesos diferenciados. Todo hecho educativo comporta una dimensión sociológica pero no todo hecho de socialización es educativo. La educación en sentido amplio, y la escolar en sentido particular, es siempre intencional y la mirada exclusivamente sociológica resulta al menos limitada para explicar la intencionalidad pedagógica y didáctica de la educación escolar.

Esos aspectos son condiciones de producción de las formas en que se enseñan y se aprenden determinados saberes en el sistema escolar (Fumagalli, L., y Duschatzky, S., 1993; Fumagalli, L., y Brito, A., 2004; Terigi, F., 2008). Incluso la investigación sobre factores asociados, realizada en el contexto de aplicación de pruebas de logros de aprendizaje estandarizadas, ha demostrado la incidencia de diversos aspectos que configuran la organización institucional de la enseñanza en los logros obtenidos por los alumnos (Henández Castilla, R., y otros, 2014).

[24]

Por lo señalado, una política que pretenda cambiar la organización institucional de la enseñanza con el propósito de mejorar los resultados de aprendizaje tendrá en principio que ser integral; esto es, se propondrá intervenir en los puntos problemáticos de los diversos aspectos que configuran esa organización institucional diseñada para la transmisión del saber escolar.

No cabe duda de lo central y complejo que resulta el establecimiento de prioridades. Sin embargo, tampoco cabe duda de que el motor del cambio debe ser el diseño curricular prescrito pues en él se describe el sentido de la educación escolar. Abordaré esta cuestión en el siguiente punto.

3) El currículo como motor del cambio de la estrategia de enseñanza escolar

La estrategia elaborada para la enseñanza escolar se expresa públicamente en las normas curriculares prescriptas y en los materiales de desarrollo curricular elaborados desde los organismos de gobierno del Estado. Esas normas y materiales son instrumentos que el Estado produce para gobernar la estrategia de enseñanza escolar.

- **Las normas curriculares prescriptas.**

Elaboradas por los organismos de gobierno del Estado, estas normas pueden adoptar diversos formatos: parámetros, estándares, diseños curriculares y programas de estudios, entre otros (Fumagalli, L., 2012). Sin embargo, más allá del formato adoptado, se trata en todos los casos de textos escritos que describen y hacen

“público” el proyecto de educación escolar que en un momento histórico dado una sociedad define, y que posibilitan su discusión crítica (Stenhouse, W., 1987).

Conocida es la controversia planteada en relación con la función de las normas curriculares y la polisemia del concepto de currículo escolar, asociada a la multiplicidad de enfoques adoptados en su estudio (Kemmis, S., 1988; Contreras Domingo, J., 1990; Lundgren, U. P., 1991, entre otros).

Sin embargo, en esa multiplicidad de enfoques son escasos los que plantearon una definición conceptual sobre la función política del currículo prescripto que resulte consistente con la perspectiva de la educación escolar como derecho civil y humano (Fumagalli, L., 2012). Por ello, enmarcada en esta tradición de investigación (Stenhouse, L., 1987; Goodson, I., 2000; Frigerio, G. y Braslavsky, C., 1991), postulo una definición del diseño curricular prescripto que considere consistente con el enfoque de la educación como derecho pero también necesaria para revisar el papel que las normas curriculares desempeñan en el gobierno de la educación pública.

En esta definición, propongo concebir las normativas curriculares prescriptas –sea cual fuere el formato que adopten– como

- a) normas de carácter público (Stenhouse, L., 1987);
- b) que integran la dimensión legal del Estado (O'Donnell, G., 2000, 2001 y 2002);
- c) elaboradas por los organismos del gobierno de la educación en un proceso de índole política (Goodson, I. 2000; Arendt, H., 1974);
- d) cuya función central es la de regular desde el Estado el carácter público (Arendt, H., 1974) de los propósitos y del contenido de la educación escolar (Fumagalli, L., 2012).

Aunque en sentido estricto no son leyes, por el hecho de integrar la dimensión legal del Estado, las normas curriculares prescriptas se constituyen de hecho en el instrumento jurídico por excelencia, del que dispone el Estado para regular los propósitos y el contenido de la enseñanza escolar, y garantizar que en las escuelas se enseñen saberes públicamente considerados valiosos (relevan-

tes y pertinentes) que todos tienen derecho a aprender en el sistema escolar y el Estado se obliga a enseñar (Darling-Hammond, L., 2001; Dubet, F., 2005; Fumagalli, L., 2012).

Estas normas curriculares prescriptas son las que otorgan “sentido” a la organización institucional de la enseñanza escolar, por tanto cualquier política que se proponga cambiar la organización institucional de la enseñanza escolar tendrá que considerar las normas curriculares prescriptas como motor de ese cambio.

- **Los materiales y programas de desarrollo curricular.**

[26]

Se inscriben en las normas prescriptas, no poseen carácter prescriptivo, son orientadores de los procesos de enseñanza y tienen un poder de regulación fuerte porque presentan alternativas concretas de cómo desarrollar la tarea de enseñanza en las aulas. Incluyen las estrategias de política diseñadas para el desarrollo curricular como también los diversos programas de mejora de la enseñanza y materiales de desarrollo curricular que los organismos diseñan e implementan en el marco de políticas públicas.

La inmensa mayoría de los países de América Latina ha desarrollado y producido diversos programas y materiales de desarrollo curricular vinculados con la mejora de la enseñanza. En la mayoría de los casos, esos programas proveen recursos didácticos y materiales de enseñanza enmarcados en el currículo prescripto, que llegan a los equipos docentes de las escuelas donde se espera sean utilizados.

El diseño y la producción de estos programas y materiales por parte de los organismos de gobierno suelen estar vinculados con problemas identificados en torno a áreas específicas del saber escolar; por lo general, se diseñan a partir del comportamiento de indicadores de eficacia y eficiencia del sistema escolar (repetición, sobre-edad, abandono, entre otros) del sistema escolar, y/o de indicadores referidos a resultados obtenidos por los alumnos en operativos de aplicación de pruebas estandarizadas de aprendizaje.

En cuanto a su escala de cobertura, pueden ser de carácter universal o estar focalizados en determinadas poblaciones destinatarias del programa.

Algunos autores señalan que esos programas y materiales son en sí mismos estrategias destinadas a “disciplinar” el saber profesional docente (Apple, M., 1989; Popkewitz, T. S., 1998), formas de imponer un “saber oficial” (Apple, M., 1995), hegemónico (Connell, 1997) sobre la enseñanza, que lesiona la autonomía profesional de los profesores y coarta su libertad. Sin embargo, y aun admitiendo que así funcionen esos programas y materiales, ¿es posible afirmar que cumplen solo esa función?

Desde mi punto de vista y en el marco de la perspectiva de la educación escolar como derecho, considero necesario construir una mirada más amplia sobre estos programas que permita concebirlos centralmente como instrumentos de regulación de la enseñanza escolar, a través de los cuales el Estado desempeña su papel de garante del acceso a una educación de calidad. Y, en todo caso, si el saber sobre la enseñanza que divulgan esos programas y materiales es un saber hegemónico que se impone o un saber que se construye de modo democrático, es una cuestión de otro orden vinculada con la construcción política y con la correlación de fuerzas antagónicas que el régimen de gobierno democrático admite en cada momento histórico.

Desde estas definiciones de base enunciaré a continuación algunas alternativas de medidas de política curricular que pueden promover la mejora de los resultados en el sentido que hasta aquí he planteado.

4) ¿Qué hacer desde las políticas curriculares para promover la mejora de los resultados de aprendizaje escolar?

El interrogante que organiza este punto presenta el principal reto para las políticas públicas de mejora: lograr gobernar las prácticas de enseñanza que se desarrollan en las aulas para tornarlas más eficaces, más igualitarias, más relevantes y más pertinentes. En definitiva, para garantizar que “todos” logren aprender aquello que cada sociedad en cada momento histórico considera valioso enseñar a las jóvenes generaciones a través de su sistema de educación escolar.

Llegar a las aulas probablemente sea el principal reto, no solo por cuestiones de índole práctica sino también por la controversia planteada respecto de la legitimidad de la intervención del Estado en la regulación de los procesos de enseñanza en el plano del aula.

Desde mi punto de vista, la tarea de enseñanza que los docentes llevan a cabo en las aulas es una práctica de índole pública y debe ser regulada por el Estado, en tanto sujeto garante del ejercicio pleno del derecho a la educación escolar (Fumagalli, L., 2012). Por ello, considero legítimo y necesario que el Estado cuente con instrumentos y procedimientos para llevar a cabo esa regulación de los procesos de enseñanza en el plano de las aulas. El desafío central, entonces, es lograr diseñar instrumentos pertinentes y procedimientos eficaces.

[28]

En relación con el desafío planteado, se cuenta hoy con un conjunto de políticas curriculares producidas en contextos socio-educativos variados que están resultando eficaces en esos espacios, pero, que a pesar de ser locales, pueden constituirse en fuentes de inspiración para responder al interrogante que organiza este punto: qué hacer desde las políticas curriculares para promover la mejora de los resultados de aprendizaje escolar.

De ese conjunto de políticas he seleccionado algunos rasgos que desde mi punto de vista pueden incidir en la mejora de los resultados de aprendizaje. Desde ya que esta selección no tiene pretensión de exhaustividad, es solo un recorte realizado teniendo en cuenta ciertas características de políticas de mejora implementadas en el plano internacional, los aportes de la investigación sobre la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, y nuestra propia experiencia de trabajo en el IIPE-UNESCO Buenos Aires.

4.1) La mejora de las normas curriculares prescriptas

Las políticas curriculares que pretenden incidir en la mejora de los resultados de aprendizaje parten de repensar su propio cuerpo

normativo. Es decir, se plantean siempre una revisión crítica de la normativa curricular tanto en el plano del contenido de esas normas como en su proceso de elaboración. La revisión del contenido consiste en considerar en qué medida los propósitos y contenidos de la educación escolar resultan relevantes y pertinentes –dos atributos centrales de una educación de calidad– en tanto que la revisión del proceso de elaboración de las normas curriculares refiere a la necesidad de garantizar la legitimidad social de dichas normas.

a) Sobre la revisión de la relevancia y la pertinencia del contenido de las normas curriculares prescriptas

La calidad de la educación se juega, quizás centralmente, en la relevancia social y la pertinencia del saber escolar. La concepción de la educación escolar como un “bien público” impone seleccionar y conformar un “saber escolar” –descrito en los propósitos educativos y en los contenidos de enseñanza– que sea considerado relevante y pertinente para todos y cada uno de los alumnos y alumnas que asisten al sistema educativo. Esa selección –que se expresa en la definición de nuevos propósitos formativos, en la selección de nuevas asignaturas y contenidos de la educación escolar– no es una tarea meramente técnica, no es un ejercicio objetivo guiado por una racionalidad técnica, es una actividad de índole política en sentido amplio (Goodson, L., 2000; Arendt, H., 1974).

Por ello, la relevancia y la pertinencia no son rasgos que se logran de una vez y para siempre: ellos exigen de una revisión permanente pues se encuentran íntimamente relacionados con el cambio social.

En la mayoría de los países de América Latina desde la década de 1980, y crecientemente en la de 1990, hasta la actualidad, se han llevado a cabo procesos de actualización y redefinición del contenido de las normas curriculares prescriptas por los organismos de gobierno del Estado (en los niveles de gobierno nacionales o sub-nacionales). Esa actualización supuso en todos los casos la revisión de los propósitos, contenidos y estrategias de enseñanza

de la educación escolar con el objeto de tornarlos más relevantes y pertinentes. Algunos de los cambios más relevantes desde mi punto de vista fueron:

- la actualización de los contenidos tomando como criterio su relevancia científica y académica;
- la inclusión de enfoques de educación ambiental que promueven el desarrollo sustentable;
- la formación de las nuevas ciudadanías;
- la inclusión de las TIC como contenido a enseñar y no solo como recurso de enseñanza;
- la incorporación de la diversidad (perspectiva de género, educación inclusiva, perspectiva bilingüe multicultural, entre otras);
- la perspectiva de la educación para la paz;
- la inclusión de competencias requeridas para la inserción en el mundo laboral.

[30]

Aunque no todas las normas incluyeron estos cambios en su conjunto, los señalados describen las tendencias planteadas.

No obstante, quedan desde mi punto de vista algunos desafíos pendientes:

- Incluir en las normas una definición precisa del enfoque de la educación escolar como derecho civil y humano y del papel que el currículo desempeña como instrumento garante de ese derecho. Esa inclusión en su fundamentación contribuye a hacer público el papel de la normativa curricular como instrumento legal que posibilita a la población exigir que en la escuela se enseñe a los alumnos todo aquello que la norma curricular obliga a enseñar.
- Revisar la prioridad que se le asigna a los distintos tipos de saberes que integran el “contenido de enseñanza escolar”. Es poderosamente llamativa la prioridad que se sigue asignando en la normativa curricular al aprendizaje de la lengua y la matemática. No hay duda de que ambos sabe-

res son absolutamente imprescindibles, sin embargo eso no justifica que la asignación horaria llegue incluso a triplicar la asignada a otros saberes que son igual de relevantes para la formación ciudadana (ciencias sociales, ciencias naturales, artes, TIC, por nombrar solo algunos).

- Superar la controversia currículo común/diversificado: el debate entre currículo único y común para todos o currículo diversificado según necesidades de aprendizaje de los sujetos no es un debate saldado. Ese debate parecería estar fundado en una tensión dilemática entre relevancia social y pertinencia. En ese debate me ubico del lado de quienes consideramos la necesaria elaboración de un currículo único para todos, que incluya la diversidad cultural como rasgo del saber común (Darling-Hammond, L., 2001; Dubet, F., 2005).

b) La mejora de la eficacia de las normas curriculares prescriptas

Existe una idea bastante generalizada acerca de la ineficacia de las normas curriculares prescriptas en la regulación de las prácticas de enseñanza en el plano de las aulas. Diversos estudios han contribuido a construir esta idea (Rudduck, J., 1994; Fullan, 2002; Tyack, D., y Cuban, L., 2000; Bolívar, A., 2002). Sea por el papel que juegan los docentes en la interpretación de esas normas (Porlán, R. y Rivero, 1988; Zeichner, K. M., 1993; Pope, M., 1998) o por el que desempeñan los libros de texto (Apple, M., 1989; Martínez Bonafé, J., 2002; Urdimbre, C., 2000), la efectividad regulatoria de las normas prescriptas se presenta debilitada.

¿Qué hacer entonces para mejorar una eficacia normativa que está puesta en cuestión? El problema es complejo y requiere de al menos las siguientes acciones complementarias.

- **Construir un discurso de política curricular⁵ que recupere públicamente el papel de las normas curriculares prescriptas como instrumentos jurídicos garantes del derecho a aprender.**

Probablemente influidas por los aportes de la sociología crítica del currículo y, particularmente, por los estudios sobre papel de los docentes en la interpretación de la normativa curricular, las políticas curriculares en su discurso público contribuyeron a debilitar el carácter prescriptivo de las normas elaboradas por los organismos de gobierno del Estado, y a la vez fortalecieron su carácter “orientador” de las prácticas de enseñanza. Esta situación resulta problemática pues ¿una norma garante de derecho puede tener solo un carácter “orientador” del comportamiento de los sujetos?

[32]

Considero que reinstalar en el discurso de las políticas públicas el carácter prescriptivo de las normas curriculares elaboradas por los organismos de gobierno del Estado es condición necesaria –aunque no suficiente– para fortalecer su efectividad en la regulación de las prácticas de enseñanza escolar. Además, se requiere de otras medidas que enuncio a continuación.

- **Fortalecer los procesos de control burocrático y de monitoreo y evaluación del uso que las instituciones escolares y los equipos docentes hacen de la normativa curricular.**

La recurrente crítica efectuada a los sistemas de supervisión e inspección escolar por hallarse centrados solo en el control burocrático, condujo a proponer cambios destinados a tornarlos en instancias de asesoramiento pedagógico centradas en la mejora de las capacidades

⁵ Las políticas curriculares se fundan y se legitiman en discursos académicos (Goodson, I., 2000) (Tadeu da Silva, 2001) construidos en torno al currículo escolar. Un análisis de las políticas curriculares desarrolladas en la región en el contexto de procesos de descentralización de la gestión de la educación escolar, acontecida principalmente en los últimos 20 años, permite constatar cómo han influido esos discursos no solo en los enfoques adoptados para los procesos de diseño y desarrollo curricular (Fumagalli, 2012) sino fundamentalmente en la concepción misma de la función asignada a la normativa curricular prescripta en la regulación de la enseñanza escolar.

docentes e institucionales para la enseñanza (Aguerrondo, I., 2013; De Grauwe, A. y Carron, G., 2007). Pero en el contexto de América Latina, los supervisores no alcanzan para hacer el control burocrático y tampoco para llevar adelante los procesos de supervisión pedagógica. En la actualidad esa función parece haber sido delegada en los sistemas de evaluación de resultados de aprendizaje, los cuales por sus propios alcances y propósitos resultan a todas luces limitados.

Sin embargo, la función de control de aplicación de la norma curricular, denostada por burocrática, e incluso asociada a un modo autoritario de gobernar el sistema educativo, cumple un papel central en el rol que el Estado debe desempeñar para garantizar el derecho de acceder a una educación escolar de calidad, de contenido relevante y pertinente. Por tanto, resulta imprescindible el diseño de estrategias de supervisión que garanticen el control burocrático pero también que promuevan una evaluación de los factores que inciden en la efectividad o en la inefectividad regulatoria de la normativa curricular.

- **Recuperar el “saber docente” y promover la participación del profesorado en los procesos de elaboración de normas curriculares prescriptas.**

Una cuestión central para fortalecer la eficacia regulatoria de las normas curriculares prescriptas, es incorporar al profesorado en el proceso mismo de elaboración de la normativa curricular. Esa incorporación no solo contribuye a otorgar legitimidad a la norma elaborada sino también facilita el conocimiento del contenido normativo desde su proceso de formulación. La participación puede llevarse a cabo mediante consultas sistemáticas a las organizaciones académicas de profesores, por medio de consultas a las organizaciones gremiales, mediante encuestas aplicadas a muestras de equipos docentes de las escuelas, incluyendo a docentes en los propios equipos técnicos encargados de elaborar las normas. En cualquier caso, las propuestas que se hacen en esas consultas, aunque no sean vinculantes con la elaboración normativa, posibilitan identificar tendencias y obstáculos para el cambio, y sobre todo validarlas públicamente.

- **Emplear formatos normativos que permitan comunicar de modo claro los propósitos educativos y el contenido a enseñar.**

Una tendencia en el formato normativo, asociada a los procesos de descentralización curricular llevados a cabo en América Latina en los últimos 30 años, ha sido la elaboración de normas curriculares prescriptas de estructura abierta y flexible (Bernstein, B., 1993).

Esos cambios del formato normativo resultan positivos desde el punto de vista de la autonomía profesional docente para la toma de decisiones curriculares pues amplían el espacio intersticial (Frigerio, G., 1991) que toda norma escrita deja abierto para la toma de decisiones de carácter instituyente por parte de los actores.

[34]

Sin embargo, la apertura de la norma introduce cierta ambigüedad en la definición del contenido normado. Toda norma escrita es interpretable (Barthes, R., 1972), por ello resulta necesario revisar los formatos normativos que no permiten comunicar de modo claro y preciso el contenido a enseñar. Una alternativa para ello es la formulación de criterios y descriptores que permitan evaluar de modo claro los aprendizajes a lograr en la educación escolar.

Hasta aquí he planteado los rasgos y desafíos pendientes para la mejora de las normas curriculares prescriptas tanto en su contenido como en su proceso de elaboración. Sin embargo, esa mejora es condición necesaria pero no suficiente para llegar a tener impacto en las aulas. Ello requiere del fortalecimiento de los procesos de desarrollo curricular, cuestión que abordaré a continuación.

4.2) La mejora de los procesos de desarrollo curricular continuo

En muchos países de América Latina persisten problemas asociados a la formación inicial del profesorado y a las dificultades de proveer materiales didácticos pertinentes para la enseñanza del saber descrito en las normas curriculares prescriptas. En particular, esos problemas son más acuciantes en los casos en que el porcentaje del PBI asignado a educación es bajo.

Ello justifica la necesidad de elaborar programas de desarrollo curricular por parte del Estado que permitan garantizar el acceso a una educación escolar de calidad. Para ello considero necesario tener en cuenta al menos tres atributos claves en el diseño de esos programas:

- **Abordar saberes públicamente considerados valiosos y acordados en la normativa prescripta.**

En general los procesos de desarrollo curricular que los organismos de gobierno educativo de América Latina diseñan e implementan a través de diversos programas y materiales de enseñanza se encuentran vinculados al proyecto educativo públicamente acordado y explicitado en la normativa curricular prescripta.

Sin embargo, cuestiones asociadas a diversos factores –principalmente de índole presupuestaria pero también de disponibilidad de capacidades técnicas– hacen que los organismos de gobierno adquieran programas o materiales diseñados en contextos muy diferentes de los latinoamericanos, para producir mejoras en la enseñanza y en los resultados. Muchas veces esos programas llegan a través de la cooperación internacional y –aunque se trate de programas y materiales de excelente calidad– pueden no estar alineados con el proyecto educativo que cada Estado se da para sí expresado en su normativa curricular. Cuando ello ocurre, se debilita el poder regulador de la norma prescripta pues las propuestas concretas de trabajo en el aula (que llegan a los docentes a través de esos programas) son las que en definitiva terminan regulando lo que se enseña y aprende en las escuelas. En el peor de los casos se gastan sumas considerables de dinero en la adquisición de materiales y programas de enseñanza que poco o nada tienen que ver con el proyecto educativo del país que los adquirió.

La producción de materiales adecuados a la normativa es entonces una condición necesaria para consolidar en los hechos un proyecto educativo considerado valioso; es también una obligación de los organismos de gobierno del Estado vigilar esa adecuación.

- **Incluir secuencias de enseñanza que consideren los diversos ritmos de aprendizaje de los alumnos facilitando que los docentes accedan a materiales de enseñanza diversos y variados.**

Una de las condiciones necesarias para que todos logren aprender el contenido de enseñanza escolar es poder poner a disposición de los profesores materiales diversos que resulten pertinentes para los diferentes ritmos de aprendizaje de los alumnos.

Desde hace mucho tiempo se viene planteando la estrategia de trabajo en grupos diferenciados dentro de una misma clase, con propuestas de actividades diversas en intensidad y tipo de actividades de aprendizaje a desarrollar. Sin embargo, esta propuesta no se logra concretar en la inmensa mayoría de las aulas de América Latina.

[36]

Múltiples son las razones que explican esa imposibilidad, quiero resaltar dos. La primera es que esa elaboración requiere de un saber específico sustentado en un saber didáctico que no todos los profesores tienen. La segunda, y quizás la más importante, es que esos programas deberían estar inscriptos en un proceso de planeamiento estratégico de la enseñanza escolar más amplio que supone una erogación presupuestaria importante por parte del Estado que en tanto sujeto garante de derecho debe asumir. No cabe duda de que un buen maestro puede adecuar la enseñanza a los ritmos de trabajo de los alumnos, pero no se puede delegar en cada maestro el diseño de un programa de enseñanza que suponga la producción de materiales diversos y la disponibilidad de recursos también diversos. Esta situación de imposibilidad se profundiza en el caso de los docentes generalistas (de nivel inicial y de nivel primario) que deben disponer de saberes y recursos materiales para enseñar todas las áreas que deben enseñar. Huelgan las palabras y razones para justificar el papel que los organismos de gobierno del Estado deben desempeñar en la elaboración y la provisión de este tipo de programas y materiales.

- **Promover la sinergia entre desarrollo curricular y formación docente continua.**

Esta sinergia está orientada a fortalecer el diseño de procesos de formación docente continua, centrados en el desarrollo curricular, procesos que toman como referentes los sistemas de formación continua de docentes centrados en la escuela (Vezub, L., 2010).

Fortalecer el vínculo entre formación continua y desarrollo curricular es un modo de hacer que aquello que cada docente aprende en la capacitación pueda ser llevado al aula en el proceso mismo de formación continua.

En el IIPE-UNESCO Buenos Aires en cooperación con la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, en Ginebra, y junto con la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, hemos desarrollado una estrategia de trabajo que sería puesta en acción durante seis años en la Ciudad de Campana, provincia de Buenos Aires, de la República Argentina. Se trató del Proyecto “Red de Escuelas de la Ciudad de Campana”, una estrategia de asistencia técnica en el plano local⁶ destinada a promover un proceso de desarrollo curricular enmarcado en el diseño curricular base de la Provincia de Buenos Aires, sostenido desde acciones de formación docente continua especialmente diseñadas con ese propósito (Fumagalli, L. y Brito, A., 2004).

De modo necesariamente somero, la estrategia de trabajo diseñada contemplaba los siguientes momentos de trabajo:

- a) La identificación de problemas de aprendizaje comunes a diversas escuelas de la localidad. Todas las escuelas de la localidad –privadas y públicas– reunidas en talleres de directivos identifican problemas comunes a diversas escuelas. Para esa identificación, los equipos directivos trabajan con información secundaria aportada por el área de estadística educativa de la Dirección General de Escuelas de la Provincia.

⁶ El proyecto se enmarcó en el Plan de Desarrollo Estratégico de la Ciudad de Campana y contó con el apoyo de la empresar SIDERCA del Grupo Techint.

[38]

- b) Diseño de proyectos de formación continua centrados en los problemas detectados. En función de los problemas identificados se diseñan diversas líneas de capacitación destinadas a diversos actores (seleccionados según los problemas a trabajar).
- c) Desarrollo de procesos de reflexión sobre las prácticas de enseñanza. En el transcurso de la formación, los formadores aportan nuevas propuestas de enseñanza y las analizan con los docentes. Estos las emplean luego en sus aulas, registran sus resultados y los traen nuevamente a la capacitación para interpretarlos. Esa interpretación se realiza entre pares –los otros docentes que integran los grupos y que también pusieron a prueba las mismas propuestas de trabajo en sus aulas– con la supervisión y la orientación académica del formador.
- d) La escritura y divulgación de las estrategias de enseñanza producidas en el contexto de la capacitación y probadas en las aulas. Los resultados se sistematizan en publicaciones de autoría colectiva (son autores todos los docentes que participaron de cada curso de formación continua), una por cada curso desarrollado. Esos materiales se distribuyen luego de modo gratuito entre los docentes de toda la localidad.

El proceso de desarrollo curricular descrito no requiere de grandes erogaciones presupuestarias. Es tan solo una forma de trabajo diferente, que intenta fortalecer el saber profesional docente para el desarrollo del currículo, que promueve el trabajo interinstitucional entre equipos docentes para abordar problemas comunes y que intenta brindar a través de la capacitación todos los apoyos que los equipos docentes necesiten para diseñar estrategias de enseñanza eficaces, pertinentes y relevantes. El involucramiento de organismos de gobierno provincial y municipal en el diseño, en la etapa de identificación de problemas y en la habilitación de este tipo de trabajo en las escuelas del sistema educativo provincial, es un modo en que el Estado cumple con su papel de garante de la educación pública.

A modo de cierre

El conjunto de medidas de política que he descrito en este breve artículo como propuestas de acción para promover la mejora de los resultados, constituye un abanico de algunos de los puntos clave que pueden ser tomados como prioridades de acción. Las alternativas son muchas y superan ampliamente la que he planteado.

En ese abanico de propuestas, intuyo que no importa tanto el volumen de las acciones de política implementadas sino fundamentalmente la unidad de criterio de intervención. Es común notar en los Ministerios el desarrollo de gran cantidad de acciones pero no siempre consistentes entre sí en términos de propósitos y objetivos.

La unidad de criterio que propongo construye sinergia en torno a la mejora y acumula sentido en torno a una idea central: garantizar que todos accedan a una educación escolar de calidad. Es esta idea el criterio central que desde mi punto de vista tendría que orientar el diseño de políticas curriculares para la mejora que se inscriben en la perspectiva de la educación como derecho. Políticas que logren promover procesos de enseñanza y logros de aprendizaje cada vez más igualitarios, más justos, más relevantes y más pertinentes para todos.

[39]

Referencias bibliográficas

- Aguerrondo, I. (2013). "El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas", en *Revista Educar* 2013, vol. 49/1, pp. 13-27. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=342130840002> [fecha de consulta 18/06/2015].
- Apple, M. (1981). *Ideology and curriculum*. Boston, Routledge & Kegan Paul. (Traducción castellana, Madrid, Akal, 1986.)
- ____ (1989). *Maestros y textos*. Barcelona, Paidós-MEC.
- ____ (1995). "La política del saber oficial ¿tiene sentido un currículo nacional? Volver a pensar la educación", Congreso Internacional de Didáctica, vol. 1, *Política, educación y sociedad*, Barcelona, Morata.

- Arendt, H. (1974). *La condición humana*. Barcelona, Seix Barral.
- Barthes, R. (1972). "Por una teoría de la lectura", en Barthes, R. (2003), *Variaciones sobre la escritura*, Buenos Aires, Paidós.
- Bernstein, B. (1993). *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid, Morata.
- Bloom, B. (1975). "Aprendizaje para el dominio", Capítulo III, en Bloom, B., Hastings, J. y Madaus, G. (1975), *Evaluación del aprendizaje*, Tomo 1, Buenos Aires, Troquel.
- Bobbio, N. (1993). *Libertad e igualdad*. Barcelona, Paidós.
- Bolívar, A. (2005). "Equidad educativa y teorías de la justicia", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3 (2), pp. 42-69.
- Carr, W. y Kemmis, S. (1988). *La teoría crítica de la enseñanza*. Barcelona, Martínez Roca.
- Coll, C., Pozo, J. I., Sarabia, B., Valls, E. (1992). *Los contenidos en la reforma. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes*. Madrid, Santillana.
- Connell, R (1997). *Escuelas y justicia social*. Madrid, Morata.
- Contreras Domingo, J. (1990). *Enseñanza, currículum y profesorado. Introducción a la didáctica*. Madrid, Akal.
- (1997). *La autonomía del profesorado*. Madrid, Morata.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona, Ariel.
- De Grauwe, A. y Carron, G. (2007). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 7 – Alternative models in reforming school supervision*. IPE - UNESCO.
- Dubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades, ¿qué es una escuela justa?* Barcelona, Gedisa.
- Feijóo, M. del C. (2004). "Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión", en Tenti, E. (organizador), *Goberna-*

bilidad de los sistemas educativos en América Latina, Buenos Aires, IIPE-UNESCO, pp. 107-133.

- Fernández Enguita, M. (2001). "A la busca de un modelo profesional para la docencia: ¿liberal, burocrático o democrático?", *Profesión docente / Profissão docente*. Número 25, enero-abril 2001.
- Frigerio, G. (comp.) (1991). *Currículo presente, ciencia ausente. Normas, teorías y críticas*, Tomo 1. Buenos Aires, FLACSO - Miño y Dávila editores.
- Fullan, M. (2002). *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*. Madrid. Ed. Akal, Tres Cantos.
- Fumagalli, L. (1990). *El uso del tiempo en la escuela media*. Tesis de Maestría. Buenos Aires, FLACSO.
- Fumagalli, L. y Duschatzky, S. (1993). "Evaluación de la calidad educativa". Proyecto: Estado de situación de las escuelas primarias de la ciudad de La Plata, Buenos Aires, FLACSO.
- Fumagalli, L. (1993). *El desafío de enseñar ciencias naturales*. Buenos Aires, Troquel, Reeditado 1996, 1998, 2000.
- (2001). "Alternativas para superar la fragmentación curricular en la escuela secundaria a partir de la formación docente", en Braslavsky, C., Dussel, I. y Scaliter, P. (eds.), *Los formadores de jóvenes en América Latina. Desafíos, experiencias y propuestas*, Ginebra, Oficina Internacional de Educación, pp. 78-83.
- (2004). *Gestión de proyectos de desarrollo educativo local, reflexiones sobre un programa de formación*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- (2004 b). "El papel de los docentes en los procesos de reforma curricular", en Fumagalli, L. y Madsen, N. (2004), *Reforma curricular y cohesión social en América Latina*. Informe final del seminario internacional OIE-OREALC, Costa Rica, pp. 48-59.
- Fumagalli, L. y Brito, A. (2004). "La red de escuelas de la ciudad de Campana", *Proyectos Colaborativos de la OIE*, Oficina Inter-

nacional de Educación de la UNESCO, Ginebra-IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Fumagalli, L. (2012). "El currículo prescripto, una norma pública: un estudio del proceso de regulación estatal del contenido de enseñanza en escuelas de secundaria básica ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires", Tesis de Doctorado, Buenos Aires, FLACSO.

Goodson, I. (2000). *El cambio en el currículum*. Madrid, Octaedro.

Hernández-Castilla, R.; Murrilo Torrecilla, F. y Martínez Garrido, C. (2014). "Factores de ineficacia escolar", *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 12, N° 1.

[42] Kemmis, S. (1988). *Teoría del currículum: más allá de la teoría de la reproducción*. Madrid, Morata.

Legendre, Pierre (1996). *El inestimable objeto de la transmisión*. Madrid, Siglo XXI.

Lundgren, U. P. (1992). *Teoría del currículum y escolarización*. Madrid, Morata.

Martínez Bonafé, J. (2002). *Políticas del libro de texto escolar*. Madrid, Morata.

O'Donnell, G. (2000). "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión". Texto preparado para el proyecto "La democracia en América Latina" propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD). Disponible en <<http://www.centroedelstein.org.br/acercadelestado.pdf>>.

____ (2001). "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, enero 22-24. Documento original en inglés. Traducción a cargo y responsabilidad del IIG. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9

- (2001), pp. 43-82. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- (2002). “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, cap. 13, en *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires, Fundación Santillana.
- Pope, M. (1998). “La investigación sobre el pensamiento del profesor: una construcción personal”, en Carretero, M. (comp.), *Procesos de enseñanza y aprendizaje*, Buenos Aires, Aique.
- Popkewitz, T. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid, Morata/Paideia.
- (1996). “El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX. Descentralización y distinciones Estado/sociedad civil”, en Pereyra, M., Minguez, J, Gómez, A. y Beas, M. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Barcelona, Pomares-Corredor, pp. 119-168.
- Porlán, R. y Martín, R. (1994). “El saber práctico de los profesores especialistas. Aportaciones desde las didácticas específicas”, *Investigación en la Escuela*, 24, pp. 49-58.
- Porlán, R. y Rivero, A. (1988) *El conocimiento de los profesores*. Sevilla, Díada.
- Stenhouse, L. (1987). *Investigación y desarrollo del currículum*. Madrid, Morata.
- Tadeu da Silva (2001). “Espacios de identidad. Una introducción a las teorías del currículum”. Barcelona, Octaedro.
- Tedesco, J. C., Operti, R. y Amadio, M. (2013). “Por qué importa hoy el debate curricular”, *IBE Working Papers on Curriculum Issues N° 10*, UNESCO-IBE, Geneva, Switzerland.
- Terigi, F. (2008). “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan

difíciles”, en *Revista Propuesta Educativa* N° 29, Buenos Aires, FLACSO.

Tyack, D. y Cuban, L. (2000). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México, SEP/FCE.

Urdimbre, C. (2000). *Libros de texto y aprendizaje en la escuela*. Sevilla, Díada, Colección Investigación y Enseñanza, Serie práctica n° 18.

Vezub, L. (2010). *El desarrollo profesional docente centrado en la escuela. Concepciones, políticas y experiencias*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Vincent, G. (1994). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire. Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*. Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

[44]

Vincent, G., Lahire, B. y Thin, D. (1994). “Sur l’histoire et la théorie de la forme scolaire”, en Vincent, G. (ed.), *L'éducation prisonnière de la forme scolaire. Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, pp. 11-47.

Zeichner, K. M. (1993). “El maestro como profesional reflexivo”, en *Cuadernos de Pedagogía*, 220, pp. 44-49.

LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN

Alejandro Tiana Ferrer

Desde hace dos décadas se ha generalizado en Iberoamérica la constitución de sistemas nacionales de evaluación educativa, que desarrollan una diversidad de actividades evaluadoras. La aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento de los estudiantes, la construcción de sistemas de indicadores de la educación, la evaluación y la autoevaluación de los centros educativos, o la evaluación del desempeño de los docentes, no son sino una pequeña muestra del tipo de iniciativas puestas hoy en marcha por estos dispositivos institucionales en un elevado número de los países. El resultado de este conjunto de actuaciones es que hoy evaluamos (o al menos hablamos de evaluar) todo el ámbito de la educación: el rendimiento de los estudiantes, los currículos escolares, las instituciones educativas, los programas específicos o sectoriales, y el trabajo de los docentes o los directivos.

Como consecuencia de ese proceso, la evaluación ha madurado como actividad académica y práctica, ha ido abarcando ámbitos progresivamente más amplios y al tiempo se ha diversificado, reforzando así una tendencia que se identificaba ya en la década de los noventa (House, E. R., 1993; Tiana, A., 1996). Además, las incipientes iniciativas internacionales de evaluación educativa que se pusieron en marcha a finales de los años cincuenta han dado paso a operaciones amplias, complejas y de gran impacto político y mediático, como el proyecto PISA, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los estudios TIMSS y PIRLS, promovidos por la Internacional Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) o el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), impulsado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). Puede decirse que frente a quienes consideraban que se trataba simplemente de una moda,

que bien podría ser pasajera, la evaluación ha llegado para quedarse en nuestros sistemas educativos, al menos por un largo tiempo (Martín, E. y Martínez Rizo, F., 2009).

La expansión de la evaluación como resultado del cambio de los sistemas educativos

[46]

No cabe duda de que los sistemas educativos están hoy sometidos a fuertes tensiones e incertidumbres. Hay quien habla de una situación de crisis y quien prefiere hacerlo, con palabras más mesuradas, de una transformación profunda. Sin querer entrar en ese debate terminológico, lo cierto es que el ritmo actual de cambio de los sistemas educativos es probablemente el más intenso desde su fase de constitución, que podemos recordar que se produjo en paralelo con la formación del Estado nacional y el tránsito de una sociedad estamental a una sociedad de clases, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX.

Varios factores provocaron esa situación de incertidumbre. Algunos son de carácter general y tienen que ver con los cambios producidos en los sistemas económicos y productivos, en la dinámica de nuestras sociedades, en el ámbito cultural y en las relaciones geoestratégicas. Entre ellos, hay que destacar varios, por su importancia para el asunto que aquí tratamos: la puesta en cuestión del Estado-nación, por el auge de la globalización y de los procesos de articulación y convergencia supranacional; la extensión del concepto del aprendizaje a lo largo de la vida, que ha obligado a relativizar el papel de la educación formal; la renovada conciencia de la estrecha interrelación entre la educación y el desarrollo económico y social, que ha vuelto a atraer la atención hacia los fenómenos educativos; y la gran influencia que ha ejercido la ideología neoliberal, que ha puesto en cuestión el papel que debe desempeñar el Estado en la prestación de los servicios públicos.

Como resultado de la confluencia de todos estos factores, los sistemas educativos afrontan nuevas demandas y se han visto obligados a desarrollar nuevos modelos de actuación. Sobre todo, se les ha exigido que acentúen su flexibilidad. Si el objetivo actual consiste en proporcionar a todos los jóvenes, sin distinción de sexo,

etnia u origen socioeconómico, una educación común, equivalente, durante un largo periodo de tiempo (generalmente desde los seis años hasta los 16), resulta ineludible hacer hincapié paralelamente en la atención a la diversidad. En efecto, una educación que pretende ser común no puede concebirse de manera uniforme, ni impartirse de forma idéntica para todos, sino que debe adaptarse a la diversidad de situaciones, condiciones de partida, intereses y contextos. Por tanto, las escuelas deben actuar en consonancia con esa diversidad, adaptando su organización, su currículo y su modo de funcionamiento a las circunstancias cambiantes en las que se desenvuelven, esto es, aplicando el criterio de flexibilidad. Es lo que ha dado en denominarse una nueva personalización de la acción educativa (OECD, 2006).

La demanda de flexibilidad ha repercutido directamente en la descentralización de los servicios educativos, por un lado, y en el refuerzo de la autonomía escolar, por otro. No hay que confundir ambos fenómenos pues aunque estén relacionados son claramente distinguibles. Así, existen Estados que han descentralizado notablemente la educación hacia las regiones o municipios y, sin embargo, continúan sometiendo sus escuelas a una regulación general bastante rígida, como también se dan casos a la inversa. Considerada la situación en conjunto, es evidente que las últimas décadas han asistido a un intenso movimiento descentralizador en el ámbito internacional, que también se ha dejado sentir en los países iberoamericanos. Se trata de un cambio que no ha dejado de suscitar debates, pues en ocasiones la descentralización se ha entendido como un traspaso del sistema escolar por parte del Estado hacia entidades territoriales menores, sin ir siempre acompañado de los recursos suficientes y sin insistir en la regulación estatal que debiera asegurar la prestación del servicio público de la educación en condiciones de equidad. En contraposición con lo que ha ocurrido con la descentralización, aunque el refuerzo de la autonomía escolar ha estado muy presente en el discurso político-educativo, no se ha visto siempre acompañado de medidas que la hiciesen posible. Por tanto, hay que señalar que ambos fenómenos han sido asimétricos y no han tenido necesariamente una evolución paralela.

El énfasis en la descentralización y en la autonomía escolar ha tenido un efecto evidente sobre la expansión de la evaluación educativa, como consecuencia del cambio que ha introducido en los modos de control de la educación. En los sistemas educativos uniformes y centralizados, el control se basa en una combinación de tres factores: una producción normativa generalmente reglamentista y detallada, que fija con precisión el marco de actuación de las escuelas y del profesorado; una regulación minuciosa de los procesos escolares, sobre todo en relación con el currículo que se debe desarrollar, los manuales que hay que utilizar, los tiempos escolares que pautan la vida escolar y las agrupaciones del alumnado; y la actuación de los servicios de inspección y supervisión educativa que aseguran el cumplimiento de las normas establecidas.

[48]

Por el contrario, en los sistemas más descentralizados o con mayor autonomía escolar, esos procedimientos de control, sin perder completamente su funcionalidad, han sido total o parcialmente sustituidos por otros basados en la evaluación y el seguimiento de los resultados obtenidos. A cambio de la disminución de los detalles de la normativa general y de la regulación más flexible de los procesos, las administraciones educativas han pasado a controlar más de cerca el rendimiento del sistema y de sus componentes. En consecuencia, han comenzado a percibir la evaluación como un instrumento útil para la administración y el control de la educación, y la han fomentado. No hay que interpretar que el proceso fue plenamente coherente ni similar en todos los países, pero en términos generales refleja el cambio que se ha ido produciendo.

La puesta en marcha de muchos sistemas nacionales de evaluación educativa se ha basado en el establecimiento de una conexión de este tipo entre flexibilidad, descentralización, autonomía y evaluación. Se trata de un cambio que ha provocado diversos debates, relativos por ejemplo a la legitimidad de la descentralización y de la evaluación como un nuevo mecanismo de control, a la complejidad de la evaluación de los resultados escolares, o a la articulación entre currículo y evaluación, especialmente en lo que se refiere al tratamiento que reciben las áreas menos susceptibles de medición estandarizada (Martín, E., 2010). Pero la conclusión, cuando echamos la vista al proceso desarrollado, es que estas discusiones no

han frenado la expansión de los sistemas nacionales de evaluación, seguramente porque están bien adaptados a las nuevas demandas que se plantean a los sistemas educativos.

En efecto, los sistemas educativos no solo enfrentan una demanda de mayor flexibilidad en su modo de organización y en su funcionamiento, también se les reclama que promuevan una mayor implicación de los ciudadanos y de la llamada sociedad civil en la gestión de los asuntos educativos. En última instancia, se trata de dos fenómenos relacionados, de dos caras de la misma moneda, si se quiere. La descentralización y la autonomía escolar han sido frecuentemente interpretadas como parte de un movimiento político de devolución de las responsabilidades educativas a instancias de gestión más cercanas a la ciudadanía.

Este planteamiento tiene profundas connotaciones políticas y ha generado importantes debates. Por una parte, se acepta generalmente que la gestión de los asuntos educativos debe incorporar a todos los sectores que componen la comunidad educativa. Ese es el fundamento de que los sistemas educativos actuales hayan incorporado el principio de participación democrática en su funcionamiento, aunque lo lleven a la práctica de maneras diversas. Aún más, por lo general nos planteamos que no basta con asegurar una participación formal, al estilo de la que se produce en los denominados consejos escolares, sino que se debe dar un paso más allá y lograr una efectiva implicación de la comunidad en los asuntos educativos. Ese es el motivo de que, por ejemplo, muchos de los sistemas nacionales de evaluación estudien hoy el grado de implicación de las familias en la educación de sus hijos e hijas. Pero, por otra parte, la citada devolución de responsabilidades suscita recelos, como los derivados del rechazo a los planteamientos neoliberales que defienden que el Estado debe achicarse y actuar de manera subsidiaria a la actuación de familias y comunidades, sembrando así la semilla de nuevas desigualdades en materia de educación. Para quienes compartimos dichas críticas, la devolución de responsabilidades tiene justificación social y política siempre que no implique el descuido del papel crucial del Estado en la prestación del servicio público educativo o el abandono a las simples fuerzas del mercado de un ámbito tan fundamental de actuación pública como es la educación.

Entre las principales consecuencias que ha producido este complejo movimiento de devolución de responsabilidades, descentralización educativa y refuerzo de la autonomía escolar, cabe destacar la aparición de una nueva demanda de rendición de cuentas en el ámbito educativo. Los sistemas educativos reciben importantes recursos y se espera que ellos realicen una contribución relevante al desarrollo económico y social. Las escuelas gozan de la confianza pública para contribuir a formar lo mejor posible a los ciudadanos más jóvenes. A cambio, los sistemas educativos y las escuelas deben dar cuenta de la utilización que hacen de los recursos que se les confían y, sobre todo, de los resultados que consiguen. Frente a la imagen muy difundida del sistema educativo como una caja negra, en la que no se conoce qué sucede exactamente en su interior, se extiende la demanda de una mayor transparencia y una rendición de cuentas coherente con los principios de la gestión democrática (Carnoy, M., Elmore, R., y Siskin, L. S., 2003).

La difusión de ese planteamiento de rendición de cuentas ha contribuido notablemente a la expansión de los sistemas nacionales de evaluación en la última década. Los estudios que llevan a cabo pretenden dar respuesta a las preguntas que se formulan acerca de los logros educativos conseguidos, los avances experimentados, el grado de equidad alcanzado o el uso que se hace de los recursos existentes, estableciendo además comparaciones entre países, regiones e incluso escuelas. Las respuestas dadas a esos interrogantes son consideradas clave para adoptar estrategias de actuación, establecer prioridades políticas, incentivar a las escuelas y al profesorado, mostrar a las familias y a los ciudadanos lo que se ha conseguido (y lo que falta por conseguir) y objetivar el debate público acerca de la educación.

Una mirada a los sistemas nacionales de evaluación: objetivos y ámbitos

Como hemos visto, los sistemas nacionales de evaluación se han ido implantando y desarrollando durante las últimas décadas en la mayor parte de Iberoamérica. No obstante, no todos ellos se han configurado de manera idéntica, por lo cual merece la pena analizar brevemente sus características (Tiana, A., 2003). Lo primero que

destaca es que han nacido con una multiplicidad de propósitos, orientándose hacia la consecución de uno o varios objetivos:

- Por una parte, generalmente han pretendido realizar un *seguimiento riguroso de la situación y la evolución de los sistemas educativos*, estableciendo para ello mecanismos que permitan conocer y valorar en qué medida se están alcanzando los objetivos o los estándares propuestos para los distintos niveles educativos y contribuyendo al mismo tiempo a establecer metas y niveles de referencia. Ello ha llevado en algunos casos a estudiar el impacto producido por las políticas adoptadas o por las reformas introducidas.
- Por otra parte, han pretendido *dinamizar la vida de las escuelas*. Para ello han seguido orientaciones diferentes, incluso opuestas. Así, en algunos casos se han puesto en marcha programas de evaluación institucional con el objetivo de ayudar a las escuelas y a los profesores a mejorar la calidad de la educación que imparten, proporcionándoles una información relevante y significativa que les permita valorar su situación real y sus logros. En otras ocasiones, han establecido sistemas de incentivos para las instituciones y para los profesionales de la educación. Y en algunos casos, han optado por forzar a las instituciones escolares y a los agentes educativos a generar dinámicas de cambio por medio de la comparación o la competencia.
- Además de los objetivos mencionados, en algunos casos se han propuesto *rendir cuentas a la sociedad o a las autoridades educativas* acerca de los logros conseguidos, eliminando así la opacidad del sistema educativo y de las instituciones escolares. De manera paralela, se han querido utilizar para certificar, acreditar o seleccionar instituciones, programas de estudio, profesores o estudiantes.
- Finalmente, se podrían mencionar algunos *objetivos explícitamente políticos*, que van desde la propaganda en favor de determinadas opciones hasta la pretensión de introducir elementos de racionalidad en el debate público y en la construcción de políticas en el ámbito de la educación.

Es cierto que estos propósitos no son siempre compatibles entre sí, por lo que las políticas nacionales de evaluación seleccionan algunos frente a otros, les conceden distinto énfasis, establecen prioridades entre ellos o los interpretan de diferente manera. Así, por ejemplo, un propósito compartido por muchos, como es el caso de la incentivación del cambio a través de la comparación, no deja de ser objeto de polémica. Mientras que en algunos países ha llevado, por ejemplo, a la publicación de listas de clasificación de escuelas o universidades, con el ánimo de forzar una competencia abierta por conseguir más estudiantes o más recursos, en otros se ha rechazado frontalmente esa posibilidad y se han establecido mecanismos de confidencialidad de los datos que impiden ese tipo de uso, aunque permiten beneficiarse de la comparación. Como puede apreciarse, un mismo propósito puede inspirar políticas muy diferentes.

[52]

De acuerdo con esos objetivos, los sistemas nacionales de evaluación han centrado su actividad en diversos ámbitos, destacamos los cuatro siguientes:

- Un primer ámbito es el relativo a la *evaluación de los logros conseguidos por los alumnos*. La mayor parte de las actividades por ellos desarrolladas, y sin duda las más importantes, están orientadas a la valoración de los resultados de la educación, medidos a través de los logros que consiguen los estudiantes. En la mayoría de los casos, las actuaciones llevadas a cabo se centran en algunas áreas curriculares seleccionadas, especialmente las que se consideran fundamentales para la formación de los jóvenes (lenguaje, matemática, ciencias, historia). A veces se complementan con la evaluación de los logros conseguidos en otros ámbitos de la formación escolar, como la educación cívica, el dominio de las tecnologías de la información y la comunicación, o las estrategias de aprendizaje. Si bien la gran mayoría de las evaluaciones están referidas a los contenidos del aprendizaje, son cada vez más los sistemas que pretenden evaluar las capacidades o competencias adquiridas por los estudiantes, siguiendo una tendencia de plena actualidad (Roca Cobo, E., 2013). Las evaluaciones suelen estar referidas a etapas o

- momentos clave del proceso educativo, como el tránsito de una etapa a otra o el final de la escolarización obligatoria o de un determinado nivel de estudios. En ocasiones se evalúa a la totalidad de los estudiantes de los grados seleccionados, mientras que otras veces solo se trabaja con muestras representativas. En cualquier caso, se trata de una línea de actuación prioritaria para los sistemas nacionales de evaluación.
- Un segundo ámbito que también atrae una atención considerable se refiere al *rendimiento que logran las instituciones educativas*. El interés que ha generado la apertura de la “caja negra” que constituyen las escuelas ha estimulado el desarrollo de diversos programas orientados a su evaluación. Tanto las escuelas primarias y secundarias como las universidades han sido objetivo prioritario de muchos planes de evaluación y de acreditación puestos en marcha en diversos países iberoamericanos. Esos planes de evaluación tienen características heterogéneas pero suelen coincidir en conceder una atención especial a los resultados conseguidos por los estudiantes, sin dejar generalmente de lado el análisis de la organización y el funcionamiento de la institución de que se trata. En algunos casos se han desarrollado actuaciones orientadas a la evaluación interna y la autoevaluación de las escuelas, siguiendo una tendencia también en alza y que arroja resultados interesantes (Dobbelstein, P. y Neidhardt, T., 2006; Tiana, A., 2010).
 - Un tercer ámbito que ha ido desarrollándose recientemente, si bien con mayores dificultades que los dos anteriores, es el relativo al *desempeño profesional de los docentes* (Ravela, P., 2009). La convicción de que la actuación de los profesores está en la base de los resultados conseguidos por los estudiantes, aunque no sea su único determinante, ha generado un conjunto de actuaciones de diverso tipo, entre las que también se cuentan algunos programas de evaluación. Se trata de acciones que no han dejado de generar polémica, tanto por sus características técnicas como por el uso que se hace de la información obtenida. En muchos casos, quizás en la mayoría, se ha optado por utilizar la evaluación

docente en el marco de planes de incentivos profesionales, eludiendo sus aspectos más punitivos, pero en otros casos la evaluación se ha empleado como instrumento de selección o de promoción profesional, o incluso se ha asociado con mejoras salariales o laborales.

- Un cuarto ámbito que también ha atraído el interés de los sistemas nacionales de evaluación se refiere al *impacto de las políticas educativas* adoptadas. En un contexto de reformas educativas, como las impulsadas en la región iberoamericana a partir de los noventa, no es extraño que se haya planteado abiertamente la pregunta acerca de los efectos y el impacto de los procesos de cambio iniciados y de las medidas adoptadas. Desde esta perspectiva, han coexistido dos tendencias que deben diferenciarse, aunque ninguna de ellas haya llegado a atraer tanta atención como las arriba mencionadas. La primera se refiere a la evaluación de los programas más emblemáticos de los procesos de reforma, los denominados “programas estrella”, aquellos en que las autoridades educativas han realizado una mayor inversión y depositado mayores esperanzas. La segunda se refiere a la evaluación de los propios procesos de reforma, con la pretensión de establecer un mecanismo de seguimiento sistemático de sus efectos. Pese a la limitada experiencia desarrollada en ambas direcciones, no cabe duda de que se trata de un campo llamado a experimentar un mayor desarrollo en el futuro próximo.

[54]

Aunque los cuatro ámbitos mencionados no agotan la totalidad de los abarcados por los sistemas nacionales de evaluación, no cabe duda de que son los más destacados y los que han experimentado un mayor empuje. Nuevamente hay que insistir en que no todos ellos han sido desarrollados en todos los países, ni del mismo modo, ni con la misma energía, pero sí puede afirmarse que son objeto de atención especial por parte de los sistemas nacionales de evaluación.

A la vista de la situación que se acaba de exponer, cabe extraer como conclusión que los sistemas nacionales de evaluación de la región latinoamericana no recurren a estrategias de acción uniformes ni

adoptan enfoques de evaluación idénticos. La aplicación de pruebas de logros constituye hoy la práctica evaluadora más habitual y está bien asentada en los países de Iberoamérica, aunque hay que reconocer que suscita discusiones y plantea algunos problemas y desafíos que habrá que solventar en el futuro, si se quiere que contribuya a la mejora de la educación. Por otra parte, los restantes ámbitos de evaluación están infradesarrollados actualmente en comparación con las pruebas de rendimiento. No obstante, hay que reconocer que la evaluación de algunos de ellos puede contribuir notablemente a la mejora de la educación, de donde procede el interés que suscitan.

Y esta conclusión no es solo una confirmación de los hechos que se han presentado, incluso se debe considerar lógico que exista tal variedad. En efecto, si aceptamos la existencia de una multiplicidad de propósitos y una amplia gama de ámbitos de actuación, debemos aceptar la diversidad interna de los sistemas de evaluación. Serán precisamente los propósitos concretos que se persigan, los estilos de actuación que se adopten y los usos que se prefieran, los que determinarán las características del sistema de evaluación.

[55]

Evaluación y mejora de la educación: los usos de la evaluación

La evaluación es una actividad compleja y sometida a discusión (Martín, E. y Martínez Rizo, F., 2009). No debe extrañar que así sea, puesto que en última instancia implica la emisión de juicios de valor sobre las realidades evaluadas. Por una parte, plantea interrogantes acerca del rigor y la exactitud de la información recogida, la calidad de los análisis realizados o la objetividad de las conclusiones alcanzadas. Por otra parte, la propia necesidad de valoración, consustancial con la evaluación, obliga a plantearse asuntos como la participación de las audiencias interesadas en la evaluación, la transparencia de sus procedimientos o la justicia de los juicios emitidos.

Uno de los debates más interesantes que se plantean actualmente en torno a la evaluación tiene que ver con su contribución a la mejora de la realidad evaluada. Algunos evaluadores consideran

que su función consiste básicamente en examinar cuidadosamente la realidad que analizan, aplicar métodos aceptados y técnicas apropiadas para profundizar en ella, y ofrecer una descripción y una valoración ajustadas de su situación y estado. Para quienes así piensan, ese es el núcleo de su tarea y ahí acaba su función.

[56]

Para otro grupo de evaluadores, en cambio, su actuación no puede desligarse del objetivo último de mejorar la realidad que evalúan. Consideran que la evaluación supone una intervención energética, incluso en ocasiones algo agresiva, ya que busca averiguar qué hay debajo de la apariencia de las cosas, se pregunta acerca de cuáles son las dinámicas establecidas y la posición de los distintos actores, y emite juicios de valor sobre el funcionamiento o los logros de programas, personas, instituciones o sistemas. Por consiguiente, consideran que la contrapartida a esa intervención consiste en comprometerse con la mejora, colaborando a diseñar actuaciones que la promuevan. Obviamente, lo normal y lo más razonable es que no corresponda al evaluador tomar decisiones tras la evaluación, pero es distinto desarrollar la tarea evaluadora poniendo el final del proceso en la entrega del informe de evaluación o en la interacción con quienes deben decidir, por ejemplo.

La posición adoptada al respecto por el evaluador también depende del tipo de evaluación que se aborde. No es lo mismo evaluar un programa educativo o una institución escolar que valorar el rendimiento global de los estudiantes de una región o el funcionamiento de un sistema educativo. Mientras que en unos casos la implicación de los actores educativos es muy cercana y directa, en otros es una relación mediada, generalmente a través de los administradores o los responsables políticos. Pero, en uno y otro caso, son muchos los evaluadores que consideran que la evaluación debe tener en cuenta la mejora a que debería aspirarse, si no quiere quedarse en un simple, aunque sea valioso e interesante, ejercicio analítico.

Ahora bien, tomar partido por la mejora de la realidad evaluada y comprometerse con ese enfoque no implica defender la participación directa y explícita de los evaluadores en la toma de decisiones resultantes de la evaluación. Por muy diversos motivos conviene

separar ambos procesos y distinguir nítidamente a los responsables de una y otra actuación, pero ello no quiere decir que el evaluador se desentienda de la interpretación que se hace de sus resultados o de las aplicaciones que se realizan de la evaluación para influir sobre la realidad.

El énfasis que los evaluadores ponen en la utilización de los resultados de su trabajo es precisamente uno de los principales aspectos que distingue la evaluación de la investigación. Aunque, en las primeras etapas del desarrollo histórico de la evaluación, el debate acerca de las diferencias que existen entre las dos actividades fue intenso, hoy está ampliamente aceptada la distinción entre ambas. En opinión de algunos autores, como W. J. Popham (1993), las diferencias se sitúan en tres ámbitos: la generalización de sus resultados, los valores que orientan la actividad, y el propósito fundamental de la misma. Así, mientras la investigación pretende obtener resultados con un alto grado de generalización, la evaluación se preocupa más por la adecuación de los mismos a la situación y las características específicas de su objeto de estudio. Por otra parte, la investigación sitúa como valor central el logro de la verdad científica, mientras que la evaluación se preocupa por la estimación del mérito de una realidad concreta. Por fin, la investigación intenta llegar a conclusiones demostrables y verificables, mientras que el objetivo de la evaluación consiste en informar y orientar la toma de decisiones.

De acuerdo con este análisis, que con ligeras modificaciones es compartido por otros autores, los evaluadores no pueden olvidar que su trabajo está encaminado a emitir juicios de valor acerca de una realidad determinada, basándose para ello en una información recogida y tratada de manera sistemática. Dichos juicios valorativos constituyen generalmente el soporte de una actuación posterior, aunque la conexión entre ambas no sea lineal ni inmediata.

Ahora bien, el hecho de aceptar que toda evaluación tiene una dimensión práctica y aplicada no implica que se deba concebir su utilidad de manera unívoca. De hecho, existen diversas posiciones a la hora de explicar cómo pueden y deben utilizarse los resultados de la evaluación, en concordancia con las diferentes funciones que a ésta se le asignan.

Así, la respuesta inmediata a la pregunta acerca de la utilidad de una evaluación suele ser que sirve ante todo para proporcionar información y elementos de juicio a quienes deben tomar decisiones. De acuerdo con esta concepción, los evaluadores deberían proporcionar una información rigurosa, válida y fiable a los responsables de una determinada institución o programa de intervención, a partir de la cual sería posible tomar las decisiones más oportunas acerca de su mantenimiento, supresión o modificación, adoptar medidas para su mejora, o llevar a cabo cualquier otra acción que se considere conveniente.

[58]

Dicha respuesta se apoya en la idea de una *utilización instrumental* de los resultados de la evaluación, que fue la concepción predominante durante las primeras etapas de su desarrollo histórico. Como afirma W. J. Popham de manera elocuente: “a comienzos de los setenta [...] existía la creencia dominante de que las evaluaciones educativas bien conducidas podían, y *debían*, constituir el elemento singular más importante para la toma de decisiones. Los evaluadores educativos que iniciaban algún proyecto de importancia soñaban con el momento en que los responsables políticos, después de consultar diligentemente su informe, tomarían decisiones esencialmente concordantes con los resultados de la evaluación” (Popham, W. J., 1993:5).

A pesar de la pervivencia de este tipo de ideas, por ingenuas que puedan resultar, actualmente se tiende a considerar que la relación existente entre evaluación y toma de decisiones es más compleja de lo que sugiere su concepción instrumental. Cualquier persona que se haya enfrentado con la experiencia directa de tener que tomar decisiones en un campo cualquiera de actuación, sabe que los elementos sobre los que se apoya ese proceso son muy variados y de diverso orden. Por una parte, se suele contar con información directa o indirecta, procedente de diversas fuentes y con mayor o menor pertinencia y fiabilidad en cada caso. Por otra parte, se han de tener en cuenta ciertos condicionamientos, de carácter normativo, institucional o personal, que determinan el margen existente de maniobra. Asimismo, se ha de tomar en consideración el contexto de relaciones interpersonales, anticipando las reacciones que puedan producirse. Por último, se han de establecer negociaciones

multilaterales con el fin de lograr que todos los actores implicados se sientan copartícipes de la decisión adoptada. En suma, se trata de una tarea delicada en la que el conocimiento y la información juegan un papel relevante, pero también la capacidad de negociación y de movilización de voluntades, el sentido de la oportunidad e incluso la intuición.

Siendo la toma de decisiones una tarea compleja, no debe extrañar que la evaluación sea uno de los elementos que contribuyen a ella, pero en modo alguno el único. Siguiendo esa línea argumental, W. R. Shadish, T. D. Cook y L. C. Leviton (1995:448-449) afirman que “la evaluación es un acto político en un contexto en el cual el poder, la ideología y los intereses son primordiales e influyen sobre las decisiones más que la información procedente de la evaluación” y que “incluso cuando los resultados de la evaluación y las decisiones de los gobiernos coinciden, los primeros sirven muchas veces para justificar decisiones tomadas a partir de otros criterios. Los ejemplos de un uso instrumental, inmediato y frecuente de la evaluación son todavía bastante raros”. Por su parte, W. J. Popham (1993:5-6) afirma que “la mayor parte de las decisiones educativas de cierta importancia se toman en un entorno claramente político e interpersonal en el que la evidencia desempeña un papel secundario”, además de que “las evaluaciones educativas raramente arrojan evidencias indiscutibles”.

Debido a este tipo de objeciones, la concepción puramente instrumental de la evaluación ha ido debilitándose con el transcurso del tiempo, abriéndose paso otra que podríamos denominar *conceptual o iluminativa*. De acuerdo con la misma, la evaluación no tendría como función única o principal ofrecer una base sólida para la toma de decisiones, sino que también cumpliría un papel importante contribuyendo a mejorar el conocimiento de los procesos educativos y arrojando luz sobre los mismos. Su función sería, pues, la de *iluminar* la concepción que tenemos de una cierta parcela de la realidad (educativa, en este caso), aportando información relevante y elementos de reflexión acerca de la misma.

De acuerdo con esta concepción, la evaluación puede realizar varias aportaciones destacadas. En primer lugar, permite sensibilizar acerca de la existencia de determinados problemas o de las

características que los mismos presentan en un momento dado. En segundo lugar, contribuye a movilizar la conciencia social en torno a ciertos asuntos de interés general. En tercer lugar, pone de manifiesto la ineficacia de ciertas prácticas o enfoques, por más extendidas y arraigadas que se encuentren. En cuarto lugar, permite arrojar luz acerca del impacto real de determinadas actuaciones o políticas, más allá de la propaganda difundida sobre las mismas (Rossi, P. H. y Freeman, H. E., 1993).

[60]

El énfasis en la concepción iluminativa de la evaluación, frente a la meramente instrumental, lleva también asociada la superación de la idea de un uso a corto plazo y únicamente por parte de los responsables de los programas e instituciones educativas. En vez de pensar en un impacto inmediato y directo, obliga a considerar los efectos diferidos e indirectos de la evaluación, en plazos de tiempo más largos que los habituales. Siguiendo esta línea de pensamiento, hoy se acepta cada vez más que la evaluación cumple una importante función de información pública acerca de los asuntos de interés general y de objetivación de los fenómenos sometidos a debate social. Su contribución en este sentido es múltiple. Por una parte, permite fomentar el funcionamiento realmente democrático de nuestras sociedades, aportando elementos y criterios a partir de los cuales sea posible afrontar una discusión abierta e informada acerca de los asuntos sometidos a evaluación. Por otra parte, contribuye a modificar los marcos cognitivos de los ciudadanos y a facilitar la comprensión individual y colectiva de los fenómenos analizados. Por último, aporta elementos para la toma de decisiones, aunque deban integrarse en un conjunto más amplio de datos y criterios.

Así pues, si la evaluación tendió en sus primeras etapas evolutivas a buscar su justificación social en la utilidad instrumental que prometía, en la actualidad encuentra su principal legitimación en una combinación de sus dos funciones principales, instrumental e iluminativa. Es necesario señalar, además, que ambas concepciones no suelen considerarse ya como alternativas, sino más bien como complementarias.

Junto a estas dos concepciones básicas acerca del uso de la evaluación, algunos autores añaden una tercera. Es el caso de P. H.

Rossi y H. E. Freeman (1993), quienes hablan de un tipo posible de utilización que denominan *persuasivo*. Su ámbito específico sería el de la política, donde la evaluación desempeñaría una función eminentemente argumentativa al servicio del discurso político. Su misión sería similar a la que cumple la inclusión de citas de literatos relevantes en los discursos parlamentarios o en los mitines. En su opinión, este tipo de uso desborda los límites de la evaluación y de su incidencia práctica y no constituye un objeto de análisis específico por parte de los evaluadores. Habría que incluir aquí el recurso de la evaluación como medio de generar credibilidad, movilizar voluntades, lograr motivación o influir en una audiencia determinada. Quizás deba señalarse que este tipo de uso es el que más fácilmente se desliza hacia diversos abusos, como algunos de los que acertadamente expone Miguel Ángel Santos: convertir la evaluación en un elogio a quien la patrocina o la realiza; convertir la evaluación en un instrumento de dominación, control y opresión; o hacer públicas solo aquellas partes del informe que tienen un carácter halagador (Santos Guerra, M. A., 1993).

W. R. Shadish, T. D. Cook y L. C. Leviton ilustran la progresiva expansión del concepto de *utilización* de la evaluación, hasta llegar a englobar una gran diversidad de nuevas ideas y prácticas: “Hoy en día, el concepto de uso de la evaluación abarca su utilización (de manera independiente o conjuntamente con otros factores) para la toma de decisiones, la inclusión de referencias o citas suyas en los debates públicos, su empleo en cursos de formación continua de docentes y de formación inicial de futuros profesionales, o su utilización con objeto de reconceptualizar programas y problemas sociales. El principal medio a través del cual ejerce su influencia ya no es simplemente la presentación de un informe a quienes deben tomar decisiones [...] Los medios actualmente utilizados para la difusión del conocimiento incluyen no solamente los informes y resúmenes dirigidos a sus promotores o patrocinadores, sino también la elaboración de otros informes dirigidos a los profesionales, diversas presentaciones efectuadas a través de los medios de comunicación y conversaciones imprevistas en encuentros informales” (Shadish, W. R., Cook, T. D. y Leviton, L. C., 1993:451).

La utilización de la evaluación y sus resultados para la mejora de la educación

Si aceptamos que cualquier actividad de evaluación que emprendamos tiene que orientarse hacia la mejora de la realidad evaluada (opinión que suscribo sin reservas), nuestra reflexión debe dirigirse a identificar qué actuaciones e instrumentos pueden ayudarnos a cumplir ese propósito. Para ello, debemos estudiar cuáles son las prácticas que habitualmente se utilizan para analizar y difundir los resultados de la evaluación y qué estrategias resultan más adecuadas para optimizar su impacto en la mejora que pretendemos promover.

[62]

La práctica más habitual, que se sigue en todos los sistemas nacionales de evaluación y en los organismos internacionales, consiste en *la elaboración y la difusión de informes de evaluación*. Dichos informes pueden ser de diverso tipo, tener una cobertura variable (nacional, regional, sectorial) y estar dirigidos a audiencias distintas (familias, profesores, autoridades educativas, investigadores y técnicos, etc.), y llegar incluso a adoptar formatos diferentes. Así, por ejemplo, no es extraño que junto a informes técnicos detallados y precisos para especialistas e investigadores se elaboren resúmenes ejecutivos o informes sintéticos, destinados a lectores no expertos o al gran público. En la actualidad, este tipo de informes acerca de las principales actuaciones desarrolladas, como es el caso de las pruebas nacionales de rendimiento, suelen estar disponibles en Internet, con lo que amplían notablemente su radio de alcance. En algunos casos se han diseñado y aplicado estrategias bastante completas de difusión para los diferentes destinatarios, logrando un impacto social y mediático importante. Lo importante en este caso no son las características concretas de los informes, que pueden ser de hecho muy diferentes, sino la confianza subyacente en que la difusión pública de los resultados puede satisfacer las demandas de información planteadas por los diversos agentes educativos. Su interés principal suele descansar en la comunicación pública que, en el mejor de los casos, puede promover, o en el debate político que puede incentivar. Como contrapartida, la principal limitación de este tipo de práctica estriba en su reducida capacidad para la

elaboración de planes de mejora derivados de los resultados de la evaluación.

Un segundo tipo de práctica, utilizado ocasionalmente aunque con menor frecuencia que en el caso anterior, consiste en la *devolución confidencial de resultados a las instituciones* participantes en la evaluación, con el propósito de que puedan utilizar los datos recibidos para elaborar sus propios planes de mejora, sin verse necesariamente expuestas al escrutinio público. Es un tipo de práctica que se utiliza en muchos programas de evaluación de escuelas o en planes de acreditación de universidades, en los que se aprovechan las ventajas de contar con un número importante de instituciones participantes, al tiempo que se evita promover una competencia abierta entre ellas. El objetivo declarado de estas actuaciones no es otro que la elaboración de planes de mejora adaptados a las características de cada institución. En algunos casos los resultados finales se hacen públicos, pero siempre adoptando cautelas para minimizar el eventual impacto negativo y reducir el grado de rechazo que se pudiese generar. Los modos concretos que puede adoptar esa devolución de resultados son muy variables, pero lo que caracteriza esa modalidad de actuación es su confianza en el valor intrínseco que encierra la comparación y en la capacidad de reflexión y de mejora que las instituciones y los agentes de la educación tienen cuando se enfrentan con su propia realidad.

Una tercera práctica, no excesivamente habitual y desde luego controvertida, consiste en la *publicación de los resultados obtenidos en forma de tablas de clasificación*. En algunos casos, la publicación se realiza por los responsables de la evaluación, mientras que en otras ocasiones se permite o incluso se favorece que sean otros agentes (prensa, investigadores) quienes publiquen la información. Es un signo de los tiempos considerar que la competición es una de las palancas más poderosas para la mejora de la calidad de la educación. Las políticas neoliberales de mercado han adoptado esta idea como uno de sus principios básicos. La secuencia es bien conocida: aplicación de pruebas estandarizadas de rendimiento, cálculo de los resultados promedios de los centros participantes y publicación de las correspondientes tablas de clasificación. En algunos casos, los resultados se ofrecen en bruto, sin ningún tipo de factor corrector,

mientras que una mayor preocupación por la justicia de la comparación lleva en otros casos a matizarlos mediante el cálculo del valor añadido. Sin duda, la segunda aproximación es más certera y acorde con las enseñanzas de la investigación, pero se trata en ambos casos de aproximaciones incompletas. Obviamente, este tipo de uso resulta más amenazador para las instituciones educativas que los anteriores, motivo por el cual ha recibido críticas y generado resistencias.

[64]

Una cuarta práctica consiste en la utilización de los resultados de la evaluación para proporcionar orientación pedagógica a escuelas y profesores. Este tipo de uso de la información obtenida a través de la evaluación adopta dos modalidades distintas. En primer lugar, son varios los sistemas nacionales que han elaborado instrumentos de asesoramiento a los profesores, en los que se analizan las respuestas correctas de las pruebas, así como los errores más habituales que los estudiantes suelen producir, y se finaliza ofreciendo sugerencias didácticas más o menos concretas. En segundo lugar, aunque sea de forma más esporádica, también se han desarrollado acciones de orientación para instituciones determinadas, ayudándolas a elaborar sus propios planes de mejora, y se han incluido análisis de los resultados de la evaluación en programas de formación docente. En algunos casos se ha utilizado Internet para llevar a cabo acciones formativas, como es el caso de un curso MOOC recientemente ofrecido por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Este tipo de uso, que es menos tradicional que la difusión de informes, está recibiendo una atención creciente por parte de diversas administraciones educativas.

Igual que sucedía en el epígrafe anterior, también hay que mencionar aquí que estas prácticas no son necesariamente excluyentes, sino que son cada vez más las administraciones educativas que las combinan en distintos modos. Es cierto que algunas de ellas resultan contrapuestas, como puede ser la alternativa existente entre la publicación de los resultados de las escuelas y la entrega confidencial de los datos, pero no siempre es el caso. De hecho, la combinación de la publicación de informes, la devolución de resultados a las instituciones participantes en la evaluación y la elaboración de instrumentos de orientación didáctica constituye una realidad bastante extendida en los países de la región iberoamericana.

Algunas reflexiones finales

Para concluir, quisiera destacar algunas reflexiones personales, que pueden servir al mismo tiempo como principales conclusiones del trabajo. Con la intención de darles una mayor visibilidad y de reforzarlas, las enumeraré de modo correlativo, aunque ello no implique establecer un orden de prelación entre ellas.

- 1) Ante todo, hay que subrayar que la evaluación de la educación es hoy una realidad amplia que cuenta con varios componentes. Entre ellos, hemos destacado de modo especial los estudios internacionales de evaluación, las pruebas nacionales diagnósticas o de certificación, las evaluaciones y acreditaciones de las instituciones educativas, y otras evaluaciones menos sistemáticas, como las del desempeño de los docentes o el impacto de las políticas aplicadas. Todo este conjunto de componentes de los sistemas nacionales de evaluación debe ser concebido y desarrollado de manera integrada con el fin de obtener sus mejores frutos. No es esta una realidad extendida, pero debe fijarse como objetivo.
- 2) La evaluación es un instrumento para la mejora, pero no puede considerarse una panacea para la solución de todos los problemas de la educación. Hay que insistir en que evaluar no equivale sin más a mejorar, pues la evaluación no resuelve por sí misma los problemas planteados. La clave está en las decisiones que se toman y las actuaciones que se desarrollan como consecuencia del ejercicio de evaluación realizado.
- 3) Como hemos visto, no existe una concepción única acerca del uso de la evaluación. Al menos coexisten dos concepciones plausibles y razonables, una instrumental y otra iluminativa, cada una de las cuales puede ayudarnos a diseñar estrategias y actuaciones para optimizar los resultados de la evaluación en términos de mejora de la realidad evaluada.
- 4) Permítanme insistir en mi convicción, compartida con otros estudiosos y prácticos de la evaluación, en que la evaluación solo tiene sentido si contribuye de un modo u otro a la mejora de la educación. Esta convicción deriva en buena

medida de la observación de que la evaluación es una práctica potencialmente peligrosa para el objeto evaluado, si no se aplica cuidadosamente y con rigor. En consecuencia, se debe prestar atención a sus efectos, tanto los deseados como los no deseados. Y hay también que contemplar su dimensión ética, tanto desde la perspectiva de los promotores, los evaluadores y los informadores.

- 5) Por último, para que la evaluación pueda concebirse como instrumento de mejora de la educación han de cumplirse varias condiciones. En primer lugar, debe contar con la participación de los principales agentes implicados, sin que ello implique que se conviertan ellos en los evaluadores. En segundo lugar, tiene que servir de base para el diseño de planes de mejora derivados del diagnóstico realizado y de la valoración efectuada. En tercer lugar, debe promover el desarrollo de una capacidad institucional o personal de reflexión crítica encaminada a lograr un compromiso con la mejora.

[66]

En la medida en que se cumplan estas condiciones, la evaluación será efectivamente un instrumento orientado a la mejora de la realidad evaluada. Insistiré una vez más en que no basta con declarar una convicción profunda en ese sentido, sino que se deben concebir y desarrollar las acciones de evaluación de manera que realmente tengan la mejora como meta final.

Referencias bibliográficas

- Carnoy, M., Elmore, R. y Siskin, L. S. (2003). *The New Accountability. High Schools and High-Stakes Testing*. New York & London, Routledge Falmer.
- Dobbelstein, P. y Neidhardt, T. (2006). *Schools for Quality - What Data-based Approaches Can Contribute*. Landgoed (Belgium), CIDREE.
- House, E. R. (1993). *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*. Newbury Park, London & New Delhi, SAGE.
- Martín, E. (2010). "Autonomía y evaluación: un equilibrio necesario para la calidad de la educación", en *Participación educativa* (Madrid, Consejo Escolar del Estado), 1ª época, nº 13, pp. 127-133 [consultado en: <http://www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n13-martin-elena.pdf>, 30 enero 2015].
- Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coords.) (2009). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid, Fundación Santillana - OEI [consultado en; <http://www.oei.es/metas2021/EVAL.pdf>, 30 enero 2015].
- OECD (2006). *Schooling for Tomorrow. Personalising Education*. París.
- Popham, W. J. (1993). *Educational Evaluation*. Boston, Allyn and Bacon.
- Ravela, P. (2009). "La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales", en Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 113-126). Madrid, Fundación Santillana - OEI [consultado en: <http://www.oei.es/metas2021/EVAL.pdf>, 30 enero 2015].
- Roca Cobo, E. (2013). *La evaluación diagnóstica de las competencias básicas*. Madrid, Síntesis.

Rossi, P. H. y Freeman, H. E. (1993). *Evaluation. A Systemic Approach*. Newbury Park, London & New Delhi, SAGE, 5ª ed.

Santos Guerra, M. A. (1993). "Los (ab)usos de la evaluación", en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 215, pp. 70-73.

Shadish, W. R., Cook, T. D. y Leviton, L. C. (1995). *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*. Newbury Park, London & New Delhi, SAGE.

Tiana, A. (1996). "La evaluación de los sistemas educativos", en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 10, pp. 37-61.

— (2003). "¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de las evaluaciones?", en Iaies, G. y otros, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, IIPE - UNESCO, pp. 111-132.

— (2010). "Teachers in charge? Internal School assessment and evaluation in Europe", en Stoney, S. M. (ed.), *Beyond Lisbon 2010: Perspectives from research and development for education policy in Europe* (CIDREE Yearbook 2010, pp. 119-135). Slough, National Foundation for Educational Research (NFER).

EL USO DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EN LA MEJORA DE LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA

Pedro Ravela

Durante los últimos veinte años la evaluación estandarizada de aprendizajes se ha desarrollado fuertemente en América Latina y en el mundo. Durante los años noventa prácticamente todos los países de la región desarrollaron algún tipo de sistema de evaluación de logros educativos a gran escala, con diversidad de enfoques y estrategias. Esta diversidad es particularmente notoria en cuanto al rol que se asigna a los sistemas de evaluación en la política educativa, como con relación a los modos de utilizar sus resultados. En muchos países estos sistemas se han desarrollado, se han institucionalizado, y tienen hoy un papel relevante. En otros países han tenido trayectorias discontinuas, con experiencias truncadas y sin mayor acumulación y desarrollo. A nivel regional se consolidó el denominado “estudio regional comparativo y explicativo”¹, construido desde el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)². En el escenario internacional es notoria la presencia y la importancia creciente del estudio PISA de la OCDE, al que se van incorporado cada vez más países.

En este contexto, las expresiones “evaluación educativa” y “resultados de las evaluaciones” se han naturalizado, en el sentido de que han adquirido un significado “obvio”. Se da por sentado, al hablar de “evaluaciones” de la educación, que nos estamos refiriendo a la aplicación de pruebas a gran escala y que los “resultados” son los datos estadísticos construidos a partir de las mismas. Del mismo modo, si uno menciona la expresión “unidad de evaluación educativa” se da por sentado que se trata de una institución que se dedica a hacer este tipo de pruebas y mediciones.

¹ Es la expresión que da lugar a las siglas SERCE (el segundo estudio) y TERCE (el tercer estudio) cuyos primeros resultados se han presentado en diciembre de 2014.

² Es la red de unidades de evaluación de los países latinoamericanos con base en la oficina regional de la UNESCO en Santiago (OREALC).

Mi propósito en este texto es problematizar estos significados y proponer una mirada más amplia sobre el rol de la evaluación en la educación, sobre el tipo de resultados que debería entregar, y sobre el formato de los institutos de evaluación educativa y los modos en que estos pueden contribuir a la mejora de la educación en general y de los procesos de enseñanza en particular.

Con este propósito, en la primera parte del texto analizo el papel que los sistemas de evaluación de aprendizajes han tenido en la región y los modos en que se han propuesto contribuir a la mejora de la educación. En la segunda parte propongo un conjunto de siete desafíos orientados a ampliar la noción de evaluación educativa. En el final, formulo una reflexión acerca de los nuevos tipos de tareas que las unidades y los institutos de evaluación educativa deberían comenzar a incorporar en su agenda en la próxima década.

[70]

Evaluación de aprendizajes y cambio educativo: seis lógicas

Lo primero que debemos evitar en materia de evaluaciones educativas es la ingenuidad declarativa: creer que la evaluación por sí misma puede producir transformaciones en la educación o en los aprendizajes, solo porque enunciamos que la evaluación se hace para mejorar y no para castigar. Esto ocurre a menudo con los discursos en torno a las políticas de evaluación externa a gran escala³. Algunas de las expresiones típicas de estas declaraciones de buenas intenciones, tomadas de documentos y sitios web de los sistemas de evaluación de la región, son las siguientes:

- *“la evaluación debe contribuir a la mejora de la calidad”;*
- *“el objetivo de la evaluación es aportar información para la toma de decisiones”;*

³ Algo parecido ocurre con los discursos docentes sobre la evaluación formativa en el aula. Muchas veces se da por supuesto, primero, que la evaluación en el aula es formativa; y, segundo, que por serlo automáticamente produce efectos positivos en los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

- *“los resultados de la evaluación permitirán comprender los factores que inciden en los aprendizajes para diseñar políticas”;*
- *“los sistemas de evaluación aportan información clave para que cada comunidad educativa reflexione sobre los aprendizajes alcanzados por sus estudiantes”;*
- *“identificar desafíos y fortalezas que contribuyan a la elaboración o reformulación de estrategias de enseñanza orientadas a mejorar los aprendizajes”.*

Pero no alcanza con expresar la intención de que la evaluación esté al servicio de la mejora, del aprendizaje, de la calidad o del derecho a la educación. Es necesario, además, explicitar una lógica de cambio educativo y una estrategia concreta para su implementación, que establezcan con claridad de qué manera y mediante qué acciones se espera que la evaluación contribuya a la mejora.

El análisis de las diversas modalidades en que operan los sistemas de evaluación estandarizada en los países de América Latina muestra la existencia, explícita o implícita, de distintas lógicas de cambio. En forma muy sintética se las puede resumir de la siguiente manera.

1) La lógica del mercado educativo

De acuerdo con esta visión, la evaluación de aprendizajes a gran escala contribuye a la mejora ofreciendo información a las familias para que elijan la mejor escuela para sus hijos. Esta visión marcó los orígenes del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) en Chile, creado en las postrimerías de la dictadura militar. La creación del SIMCE fue parte de una estrategia más amplia de subvención pública al sector privado en educación y de traspaso de la responsabilidad por la gestión de las escuelas públicas a los municipios. En este esquema, cada escuela recibe fondos públicos en función de la cantidad de estudiantes que atiende y, teóricamente⁴,

⁴ En la realidad, esta libertad de elección existe solo para ciertos sectores sociales que tienen varias alternativas cercanas a su hogar o que disponen de la posibilidad de trasladar a sus hijos hasta una escuela no cercana.

las familias tienen libertad para elegir la escuela a la que envían a sus hijos. La difusión pública de los resultados de cada escuela en las pruebas estandarizadas tiene como misión principal entregar a las familias información relevante para que tomen sus decisiones teniendo en cuenta la “calidad” de las mismas. Se supone que de esta manera las escuelas con malos resultados se verán obligadas a trabajar para mejorarlos o, de lo contrario, se quedarán paulatinamente sin estudiantes –y sin dinero–. Se pretendía, de esta manera, crear un mercado competitivo entre las escuelas, que generaría una dinámica de mejora continua. Un requerimiento para esta estrategia es que las pruebas tengan carácter censal, es decir, todas las escuelas deben ser evaluadas y los resultados de cada una de ellas deben ser ampliamente difundidos.

[72]

Las dos décadas y media transcurridas desde el inicio de esta experiencia han permitido constatar las múltiples insuficiencias y errores de esta teoría del cambio. Diversos estudios en Chile (Elacqua, G., 2004; Ministerio de Educación, 2003; OCDE, 2004) han mostrado, antes que nada, que una proporción muy menor de las familias conoce los resultados SIMCE de la escuela a la que asisten sus hijos y, más importante aún, que aquellas familias que sí los conocen no toman sus decisiones en función de los mismos. Toda la evidencia muestra que el efecto ha sido el contrario al buscado: las familias no utilizan los resultados del SIMCE para elegir escuela para sus hijos; pero, en cambio, las escuelas seleccionan a sus estudiantes para lograr mejorar sus resultados en el SIMCE. Como resultado de esta dinámica las “buenas” escuelas se vuelven “mejores” sobre la base de reclutar a los estudiantes más aventajados, en tanto que las escuelas con dificultades se vuelven “peores” al perder parte de sus buenos estudiantes. En palabras de Martin Carnoy (1997), las escuelas privadas subvencionadas “descreman” al sector municipal, llevándose a los mejores estudiantes⁵.

⁵ Desde hace ya muchos años se ha venido intentando romper con esta lógica y construir un sentido diferente para el SIMCE. Sin embargo, la impronta inicial del sistema ha marcado su identidad y la percepción pública, con lo cual esta tarea ha sido difícil. A ello se agrega el mandato legal y la práctica establecida de publicar en la prensa los resultados de cada establecimiento educativo.

2) La lógica de los incentivos económicos directos

De acuerdo con esta segunda visión, una manera de mejorar los aprendizajes es premiar económicamente, a través de incentivos salariales, a los docentes cuyos estudiantes obtienen mejores resultados en las evaluaciones estandarizadas. El ejemplo paradigmático de este enfoque en la región son las pruebas ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares) que se han venido aplicando en México desde el año 2006⁶. Al igual que en el caso del SIMCE, se trata de una prueba censal y los resultados de cada escuela se hacen públicos. Pero, a diferencia del caso chileno, en México no existe un mecanismo de subvención estatal para el sector privado ni una lógica orientada a la creación de un mercado competitivo entre las escuelas. En el caso de México, la principal consecuencia de los resultados de las pruebas se verifica en los salarios de los docentes⁷. En efecto, de acuerdo con el Programa Nacional de Carrera Magisterial en su versión 2011 (un programa que se inició a comienzos de las años noventa y tuvo varias reformulaciones), el 50% del puntaje otorgado a cada docente corresponde a la dimensión denominada “Aprovechamiento Escolar”⁸, que se mide a través de los resultados de los estudiantes en las pruebas ENLACE (OCD, 2012). El puntaje obtenido por cada docente en el Programa determina su ubicación en una de cinco categorías (A, B, C, D y E), lo cual a su vez determina mejoras en el salario base que oscilan entre un 25% (categoría A) y un 200% (categoría E).

De acuerdo con la revisión de las políticas de evaluación en educación realizada por la OCDE (2012), la estrategia ha tenido varias debilidades. En primer lugar, dado que las pruebas ENLACE miden

⁶ En el momento de escribir este texto, el sistema de pruebas ENLACE se encuentra en proceso de revisión por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México.

⁷ En 2014 la aplicación de las pruebas ENLACE fue suspendida por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a cuya órbita pasó la administración de las mismas por disposición legal (antes estaban en manos de la Secretaría de Educación Pública). En estos momentos, todo el sistema está en revisión.

⁸ Las otras dimensiones consideradas son “Formación Continua” (con un peso del 20%), “Preparación profesional” (con un peso del 5%), “Antigüedad” (con un peso del 5%) y “Actividades Co-curriculares” (con un peso del 20%).

una porción reducida –y no necesariamente la más importante– de los conocimientos y habilidades que los estudiantes deberían lograr, el sistema enfoca el esfuerzo de los docentes hacia una parte reducida del currículo. Por otro lado, según se constató en visitas a las escuelas, la práctica de establecer períodos de entrenamiento para las pruebas (denominados “pre-ENLACE”) es habitual en las escuelas. También se constataron como prácticas habituales evitar que los alumnos de peor desempeño participen de la evaluación o brindarles ayuda indebida durante la realización de las pruebas (dada la magnitud de la operación de administración de pruebas censales en un país de gran tamaño, no existen controles externos durante la realización de las mismas, salvo el que puedan realizar los padres de familia). Finalmente, el estudio realizado por la OCDE muestra que pruebas estandarizadas como ENLACE, de opción múltiple y enfocadas en recuperación de contenidos, no aportan a los docentes elementos para comprender mejor los procesos cognitivos de sus estudiantes, mejorar las prácticas de enseñanza ni desarrollar estrategias de evaluación formativa. El efecto principal del incentivo económico asociado a los resultados es promover el entrenamiento de los estudiantes en la resolución de pruebas similares.

3) La lógica de la presión social sobre las escuelas

Una versión atenuada de la lógica del mercado puede ser denominada como de presión social sobre las escuelas. En este caso no se apuesta a fomentar la competencia entre las escuelas, sino a entregar información pública con el fin de generar compromiso, preocupación y demanda de mejora de la educación por parte de la sociedad en general y de las familias de los estudiantes, en particular. Al igual que en el caso anterior, la estrategia principal consiste en realizar evaluaciones anuales de carácter censal y difusión pública de los resultados de cada escuela, a través de diversos medios (Internet, prensa, informes a las familias y a las escuelas). El caso paradigmático en la región es la denominada “Prova Brasil”. Esta prueba es una iniciativa del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva que reemplazó las pruebas muestrales con fines de diagnóstico,

denominadas SAEB⁹, las que se realizaban desde el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas (INEP) desde comienzos de los noventa. Ante la constatación de que estas no generaban mayor inquietud o movimiento en el sistema educativo, el gobierno se propuso evaluar a todas las escuelas y estudiantes, todos los años y dar a conocer los resultados de cada escuela. Simultáneamente, se creó el denominado Índice de Desenvolvimento de la Educación Básica (IDEB), que combina los resultados de estas pruebas con la tasa de egreso en el tiempo esperado de los estudiantes de cada escuela. El IDEB se expresa en una escala de 1 a 10. Cada escuela recibe su valor en el índice, junto con los valores de escuelas similares y sus valores en años anteriores, con el fin de evaluar el progreso y establecer un conjunto de metas a alcanzar en dicho índice en los años siguientes¹⁰.

Esta lógica tiene las mismas dificultades que las anteriores, en cuanto a la debilidad de los instrumentos de medición que requiere una aplicación de carácter censal y la dificultad para asegurar las condiciones controladas de aplicación de las pruebas. Tiene también, como efectos colaterales altamente probables, la reducción del currículo y la estigmatización de las escuelas con malos resultados. Por otra parte, es posible preguntarse en qué medida un valor específico en una escala de 1 a 10 proporciona información suficiente para orientar los esfuerzos de mejora de las escuelas. Ubicar a la escuela con relación a otras, a sí misma en años anteriores y a una meta futura, puede introducir cierto grado de motivación para mejorar, pero ciertamente no ofrece pistas acerca de cómo hacerlo. De hecho, a partir de 2013 el INEP comenzó a entregar a través de su sitio web informes con análisis del significado y desafíos pedagógicos implicados en los niveles de desempeño medidos por las pruebas.

Es preciso advertir, además, sobre un problema más hondo, vinculado con el papel del Estado como garante de la calidad de la educación y del derecho a la misma. En el corazón de esta lógica de cambio existe el riesgo de operar una transferencia del control

⁹ Sigla para Sistema de Avaliação da Educação Básica.

¹⁰ Véase <<http://portal.inep.gov.br/prova-brasil>>.

[76]

sobre las escuelas y docentes, desde el Estado hacia las familias. Entregar a las familias información derivada de las pruebas estandarizadas puede ser parte de una política orientada al involucramiento y la participación de las familias en la educación y en las escuelas de sus hijos. Entregar ese mismo tipo de información a los docentes puede ser parte de una política orientada a propiciar el análisis de las prácticas de enseñanza, tal como analizaremos en el apartado que sigue. Sin embargo, la otra cara de la moneda consiste en que el Estado abandona su rol de supervisor, orientador del trabajo docente y garante del derecho a la educación. Esto ocurrirá si la evaluación se transforma en *la política educativa*, es decir, si el gobierno de la educación pública se limita a entregar información, pero omite recuperar un papel activo como garante de la calidad del servicio, papel que en su momento desempeñaron los cuerpos de inspectores o supervisores. Rediseñar y recuperar las funciones de orientación y evaluación de la labor de escuelas y docentes, seguramente bajo nuevos formatos y estrategias, debería ser parte de la estrategia de cambio.

4) La lógica del desarrollo profesional

Varios países de la región han optado por un uso más “amigable” de los resultados de las evaluaciones estandarizadas, evitando la difusión pública de los mismos y concentrando los esfuerzos en la entrega de la información de un modo reservado a cada escuela, con el fin de que sea utilizada por los docentes para identificar saberes y capacidades más y menos logrados por los estudiantes, analizar sus dificultades y desarrollar nuevas formas de enseñanza. El hecho de no hacer públicos los resultados de cada escuela hace que la evaluación sea menos amenazante, lo cual debería facilitar su uso por parte de los docentes.

Uno de los casos paradigmáticos de este enfoque en la región ha sido Uruguay, que adoptó esta estrategia, con diversas modalidades, desde mediados de los noventa. Inicialmente realizó evaluaciones de tipo censal con devolución de resultados a cada centro educativo, sin divulgación pública de los mismos (solo se divulgaron los resultados generales y por departamento, pero no

por centro educativo). Una segunda modalidad fue la de evaluaciones de carácter muestral con distribución de las pruebas a todas las escuelas, con el fin de que cada una pudiese administrarlas en forma autónoma, corregirlas, obtener sus resultados y compararlos con los resultados nacionales y los de escuelas de similar contexto sociocultural. En los últimos años, a partir de que cada estudiante tiene una *laptop* propia¹¹, se desarrolló el sistema de evaluación en línea¹². Este sistema permite que, dentro de una ventana de tiempo definida centralmente (de varias semanas), cada maestro pueda decidir en qué momento aplicar las pruebas a sus estudiantes, conectándose a una plataforma web. Los estudiantes leen la prueba y la responden en sus computadoras. Al finalizar la sesión y en tiempo real, el docente puede ver en su pantalla los resultados de sus estudiantes, en forma individual y grupal, pregunta por pregunta, por bloques temáticos y para el conjunto de la prueba.

La lógica detrás de esta estrategia es que la mejora de los aprendizajes depende principalmente de un cambio en las formas de enseñar de los docentes; y el mejor modo de lograrlo es apostando a la discusión colectiva y al desarrollo profesional de los docentes, a través del análisis de los resultados de los estudiantes y de las propias prácticas de enseñanza.

Esta lógica tampoco está exenta de riesgos y efectos no deseados. El carácter voluntario del uso de los resultados, derivado de la propia lógica, determina que exista una alta probabilidad de que quienes los utilicen sean quienes ya tienen un cierto grado de formación y preocupación pedagógica y didáctica. Las escuelas y docentes menos involucrados con sus alumnos y con más dificultades en su labor probablemente serán quienes menos los utilicen. Al igual que en el apartado anterior, en ausencia de dispositivos de acompañamiento y orientación de la labor docente, es difícil que por la sola iniciativa individual los resultados sean suficientemente aprovechados y se generen cambios significativos en las prácticas

¹¹ En el año 2007 se inició el denominado Plan CEIBAL, orientado a entregar una *laptop* a cada estudiante de Primaria y conectividad a todas las escuelas. El Plan alcanzó cobertura total en 2009. A partir de 2010 se extendió a la Educación Media. <<http://www.ceibal.edu.uy>>.

¹² <<http://www.anep.edu.uy/sea/>>.

de enseñanza. Por otra parte, existe el riesgo de que algunos docentes se vean movidos a imitar el formato de preguntas de múltiple opción para sus propias evaluaciones en el aula o, peor, que simplemente las reemplacen por los instrumentos suministrados a través de la plataforma en línea.

5) La lógica tecno-céntrica

Las lógicas anteriores tienen la pretensión de lograr ciertos cambios o mejoras en forma más o menos directa, a partir de la entrega y el uso de los resultados de las pruebas estandarizadas. Muchos investigadores vinculados a este tipo de evaluaciones sostienen, además, la visión de que las evaluaciones a gran escala pueden realizar aportes relevantes para la toma de decisiones de política educativa. Para ello se debe incluir, además de las pruebas de aprendizaje, una buena batería de cuestionarios complementarios, que permitan relevar información sobre otro tipo de fenómenos y variables. De acuerdo con esta visión, una buena medición de tres grandes grupos de variables –aprendizajes, factores sociales o de contexto (que están por fuera del ámbito de incidencia del sistema educativo) y factores “escolares” (aquellos aspectos como la formación de los docentes, la dotación de recursos o el clima institucional, que sí pueden ser modificados por decisiones de política educativa)–, permitiría identificar cuáles de estos últimos tienen mayor incidencia sobre los resultados una vez que se controla el efecto del contexto. De acuerdo con este razonamiento, por este camino las evaluaciones estandarizadas pueden aportar pistas para la toma de decisiones de política educativa, orientadas a generar condiciones y procesos que mejoren los resultados.

Uno de los principales puntos débiles de este enfoque es que no reconoce suficientemente la complejidad que tiene la definición de políticas educativas, ni la diversidad de intereses y puntos de vista que entran en juego, ni su carácter propiamente político, es decir, de creación. Si bien es deseable que las políticas estén basadas en evidencia y en la acumulación de conocimiento, su formulación dista de ser un proceso exclusivamente técnico y su fuente de inspiración principal difícilmente puedan ser los resultados de

mediciones. Estos pueden indicar áreas y problemas a atender, pero no los rumbos a seguir. Además, es necesario admitir claramente las limitaciones técnicas del enfoque. Con instrumentos estandarizados es posible medir más o menos bien algunas dimensiones de algunos fenómenos, pero buena parte de lo fundamental queda invisibilizado. Por ejemplo, las prácticas de enseñanza en el aula o la cualificación del docente en términos de habilidades pedagógicas y saberes didácticos. Los cuestionarios precodificados pueden aportar cierta información relevante, pero no toda la necesaria.

6) La lógica de la información estadística

Finalmente, una lógica más modesta en sus propósitos es la que enfatiza la importancia de ofrecer información continua y sistemática sobre logros educativos, con el fin de poner el tema en la agenda pública y, de ese modo, generar cierto grado de atención por parte de las autoridades y la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el rol de una unidad de evaluación educativa es similar al de los institutos nacionales de estadísticas y censos, que publican en forma periódica y sistemática información sobre indicadores clave de la marcha de la economía y la sociedad: tasas de empleo y desempleo, índice de precios, tasas de pobreza e indigencia, crecimiento del producto bruto interno, entre otras. Estos institutos no tienen pretensiones de provocar en forma directa cambios en la economía o en la sociedad, sino simplemente ofrecer un marco de información sobre la situación. Este marco resulta relevante para el debate ciudadano y político, así como para la toma de decisiones por parte de los agentes económicos.

Una lógica de este tipo tiene relevancia en la educación. Es notorio que la construcción y la difusión de información sobre aprendizajes han contribuido significativamente a colocar a estos últimos como eje de preocupaciones y debates, algo que no ocurría antes de los años noventa. Este rol no es en absoluto despreciable, pero sí insuficiente. De hecho, en los campos económico y social no alcanza con la información de los institutos de estadísticas, sino que existe otro tipo de instituciones orientadas al análisis de las políticas. La cuestión, en todo caso, es hasta dónde debería llegar el rol

de un instituto de evaluación en educación o, planteado de otro modo, si existen roles distintos que deberían ser desempeñados por instituciones diferentes.

Nuevos desafíos para la evaluación educativa en la región

[80]

Esta rápida caracterización de las estrategias de uso de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes permite apreciar que cada una de ellas se apoya en ciertos supuestos acerca de los caminos para producir dinámicas de mejora en la labor educativa, así como sobre el rol de la evaluación en dichas dinámicas. Los caminos seguidos dependen fuertemente de la historia del sistema educativo y de la coyuntura política en cada país. Cada una de estas estrategias ha tenido efectos positivos y negativos –no deseados o no previstos–; muchas veces, más de los últimos que de los primeros, el balance depende de cada país. Pero todas ellas se han mostrado insuficientes con relación a las promesas o las intenciones de cambio anunciadas en sus declaraciones de objetivos.

En términos de balance general me atrevo a realizar cuatro grandes afirmaciones:

- 1) Los caminos seguidos hasta el momento han resultado excesivamente simples con relación a las complejidades del sistema y del quehacer educativos. Hemos sido excesivamente optimistas –¿ingenuos?– con respecto al poder de la evaluación para producir cambios, en cierta medida porque es una acción relativamente más fácil de implementar que otras acciones de política educativa. Necesitamos pensar de manera más compleja el cambio educativo y el rol de la evaluación en el mismo.
- 2) Hemos pensado en la evaluación en forma excesivamente autocontenida, no como parte de un conjunto más amplio de acciones y elementos de la política educativa. Por ejemplo, hemos pensado en la evaluación docente en forma independiente de los cambios en las condiciones de trabajo y la estructura de la carrera docente. Hemos pensado la evaluación

- de aprendizajes a gran escala en forma independiente de las evaluaciones de aprendizajes que ocurren diariamente en las aulas y, en muchos casos, de los cambios curriculares. Necesitamos pensar la evaluación como parte de y articulada con un conjunto de acciones propias de la política educativa (curriculares, de gestión, de selección de personal, de organización del trabajo docente, entre otras).
- 3) Una de las tentaciones o desviaciones que han tenido muchos gobiernos ha sido la de transformar la evaluación en la política educativa, en la herramienta principal de cambio. Expresiones como “¿por qué si evaluamos tanto no hay cambios?” o “¿para qué evaluar si los resultados no cambian?” son indicadores de esta situación. Muchos actores políticos parecen creer que la evaluación es la que producirá los cambios. O, en otras palabras, que evaluar es la principal política educativa. Esta desviación está implícita en la pretensión de que las familias reemplacen al Estado como instancia de control de las escuelas, en la culpabilización de los docentes por los malos resultados o en el intento de que el uso “formativo” de las evaluaciones estandarizadas reemplace los esfuerzos de actualización didáctica y de orientación del trabajo docente que deben realizar los supervisores u otros agentes. Necesitamos una evaluación que no reemplace las políticas educativas sino que las confronte, en el sentido de que también las políticas educativas sean objeto de evaluación. Y que, al mismo tiempo, esté al servicio de las mismas, en el sentido de sugerir rumbos y promover políticas más apropiadas. La evaluación debe contribuir a restituir el lugar y la responsabilidad de la política educativa y no debe aceptar sustituirla.
 - 4) Cuando hoy hablamos de evaluación de la educación en nuestra región, tendemos a pensar naturalmente en pruebas estandarizadas y en sus resultados. Dejamos de lado el amplio espectro de políticas y prácticas de evaluación que forman parte de la vida cotidiana de los sistemas educativos: la evaluación del trabajo docente, la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes que realizan los docentes, los exámenes y sistemas de promoción de grado, los procesos

de selección de directivos y supervisores y las evaluaciones –sistemáticas o implícitas– asociadas a las decisiones de continuidad o cambio en la amplia gama de proyectos y programas educativos, por mencionar algunos. Necesitamos conocer y pensar hacia adelante el conjunto de prácticas de evaluación que tienen lugar cotidianamente en el sistema educativo y sus efectos sobre la calidad de la educación.

Desde esta perspectiva, veo siete grandes desafíos para pensar la evaluación educativa en los próximos años. Estos desafíos no tienen la pretensión de constituir un conjunto articulado de lineamientos a considerar, sino simplemente indicar posibles rumbos, de los cuales se podría elegir alguno o algunos, no necesariamente para seguirlos todos.

[82] 1) Expandir el concepto y la agenda de la evaluación educativa

El primero consiste en tomar el concepto de evaluación en toda su amplitud, en tanto actividad humana por la cual valoramos una situación, a partir de información empírica, con el fin de adoptar las mejores decisiones posibles, dentro de las limitaciones de nuestro conocimiento de la realidad (que por definición es inabarcable) y de ciertas opciones de valor.

En términos de E. J. Davidson (2005), la evaluación es una de las actividades humanas más importantes, que nos ha permitido evolucionar como especie, mejorar las cosas a nuestro alrededor y adaptarnos a un entorno siempre cambiante. Desde los hombres primitivos que seleccionaban las piedras más adecuadas para construir sus armas de caza¹³, hasta la decisión de cómo invertir grandes sumas de dinero en programas alternativos de generación energética o en programas sociales, siempre hay un componente evaluativo presente, de manera explícita o implícita, consciente o inconsciente, en la actividad de los seres humanos.

¹³ M. Scriven (2013) hace referencia a que las piedras descartadas para construir armas implican ciertos estándares de aceptabilidad y constituyeron las primeras inferencias evaluativas. *“Los hombres primitivos eran evaluadores prácticos de todo lo existente”* (p. 17).

“Cada vez que intentamos algo nuevo –un método de producción agropecuaria, un proceso de manufactura, un tratamiento médico, un programa social, un nuevo equipo de conducción, una política o estrategia, o un nuevo sistema de información– es importante analizar y considerar su valor. ¿Es mejor que lo que teníamos antes? ¿Es mejor que otras alternativas que podríamos haber elegido? ¿Cómo podría ser mejorado para llevarlo al nivel siguiente? ¿Qué hemos aprendido al intentarlo?”
(Davidson, E. J., 2005:1).

Estas son las preguntas fundamentales que toda evaluación debe intentar responder, con respecto a aquello que es objeto de evaluación. Llevado al terreno educativo, la evaluación no debería ser concebida únicamente como medición de aprendizajes. Es necesaria una mirada más amplia sobre el conjunto del sistema y de las actividades educativas. Una mirada que continúe preguntándose por lo que estamos logrando como resultado de dichas actividades, pero que se pregunte también por cómo las estamos realizando, por qué las estamos haciendo así y cómo podríamos mejorarlas. Una mirada que se pregunte por las razones de los resultados alcanzados, sean estos buenos, regulares o malos.

Una de las tareas principales de la “evaluación educativa”, pensada como campo de conocimiento y de acción, es construir una mirada sobre el conjunto de la situación y de las políticas educativas¹⁴. Específicamente, una “evaluación de la educación” debería incluir la gama más amplia posible de aspectos de la realidad educativa que contribuyen decisivamente a la producción de los resultados educativos. Me refiero a aspectos como las estructuras curriculares, las prácticas de enseñanza y evaluación al interior de las aulas, los vínculos interpersonales en las instituciones educativas, las condiciones para el trabajo docente, la organización de la profesión y las condiciones para el trabajo docente, la organización y la gestión de los centros de enseñanza, la disponibilidad y la gestión de los recursos, el sistema de gobierno del sistema educativo.

¹⁴ Una segunda tarea prioritaria es contribuir al desarrollo del conjunto de prácticas de evaluación que ocurren cotidianamente en las instituciones educativas.

Construir políticas para modificar los resultados educativos requiere un importante grado de comprensión de cómo estos elementos se conjugan para configurar la situación actual del sistema y sus resultados. Obviamente, la selección específica de los aspectos a incluir en una evaluación depende de la coyuntura específica de cada país y de cada sistema educativo¹⁵.

Desde esta perspectiva, es preciso ampliar la noción de qué son los “resultados” de la evaluación. Los “resultados” de la evaluación educativa no son lo mismo que los resultados de la labor educativa, es decir, los datos sobre derivados de las mediciones de logros educativos. Los “resultados” –o productos– de la evaluación deberían incluir una visión y una valoración del conjunto de la situación educativa, así como el análisis de los procesos que tienen lugar en el sistema educativo y que están en la base de sus logros e insuficiencias.

[84]

Con el fin de ilustrar concretamente lo que puede significar un abordaje de esta naturaleza, me permito recurrir al recientemente publicado “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014” (INEEd, 2014). Este Informe es el principal “resultado” de los dos primeros años de labor evaluativa del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), de acuerdo con el mandato legal¹⁶ que dio origen a la institución, y puede ser consultado en línea¹⁷.

¹⁵ Es importante enfatizar que estoy pensando en un abordaje conceptual y metodológico mucho más amplio que el denominado de “factores asociados”, que suele restringirse a la medición, mediante cuestionarios, de algunos aspectos que pueden incidir en los aprendizajes. El enfoque de factores asociados es radicalmente limitado, justamente porque no puede ir más allá de aquello que puede ser capturado mediante cuestionarios. El abordaje que estoy proponiendo implica incluir un conjunto de estudios de tipo cualitativo o mixto, que permita comprender ciertos fenómenos y problemas en profundidad.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 116 de la Ley General de Educación N° 18.437, “El Instituto Nacional de Evaluación Educativa cada dos años realizará un informe sobre el estado de la educación en el Uruguay que tenga en cuenta entre otros aspectos los resultados de las pruebas nacionales o internacionales en las que el país participe, el acceso, la cobertura y la permanencia en cada nivel educativo, los resultados del aprendizaje, la relevancia y la pertinencia de las propuestas y contenidos educativos y la evolución y características del gasto educativo. El mismo será publicado, será enviado al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los distintos organismos de la enseñanza, dándole la máxima difusión”.

¹⁷ <<http://ieeuy2014.ineed.edu.uy>>.

Para la elaboración de este Informe, el INEEd no realizó mediciones propias, sino que utilizó principalmente la información disponible sobre trayectorias estudiantiles y logros de aprendizaje derivada del estudio PISA 2012. La información original generada por el INEEd para este Informe consistió en 10 estudios específicos, la mayor parte de ellos de carácter cualitativo, sobre un conjunto de temas considerados especialmente relevantes en la coyuntura educativa nacional: las estructuras curriculares, las prácticas de evaluación en las aulas, los vínculos entre adolescentes y centros educativos, las remuneraciones docentes, el gasto educativo, el estado y mantenimiento de la infraestructura escolar, las percepciones de los docentes sobre su carrera y condiciones de trabajo, la gestión de la educación secundaria, las demandas sociales hacia la educación y los programas de inclusión educativa.

El Informe fue estructurado en tres grandes secciones. La primera analiza la evolución del contexto histórico-político, social y económico de la educación en tres horizontes temporales —el último medio siglo, los treinta años transcurridos desde la recuperación democrática en Uruguay y la última década—, así como los fines asignados a la educación en las leyes de educación y la diversidad de expectativas de distintos grupos sociales respecto a la misma. En la segunda sección se analizan los principales resultados de la acción educativa, entendiendo por tales tanto la inclusión educativa y la finalización de ciclos, como los aprendizajes medidos por las pruebas PISA¹⁸. La tercera sección se enfoca en los grandes problemas o desafíos que el sistema tiene por delante, a cada uno de los cuales se le dedica un capítulo: Estructuras curriculares; Prácticas de evaluación en las aulas; Vínculo entre instituciones educativas y adolescentes; Condiciones de ejercicio de la profesión docente; Conducción y gestión de la educación; y Los recursos dirigidos a la educación. El informe se cierra con un capítulo de “Aportes para la construcción de una agenda de política educativa”.

Un primer desafío, por tanto, consiste en construir una mirada evaluativa más amplia que la que nos ofrecen las pruebas

¹⁸ En el Informe se deja constancia expresa de la existencia de resultados educativos relevantes que no están siendo medidos.

estandarizadas, que las incluya pero que, además, observe y valore el conjunto de la situación educativa, enfocándose en temas relevantes para el momento histórico del sistema educativo en cuestión, que arriesgue a formular desafíos para la agenda de política educativa y que utilice una gama amplia de estudios y abordajes metodológicos en la construcción de evidencia empírica sobre la situación.

2) Tomar el riesgo de realizar valoraciones de la situación educativa global

[86]

Además de ampliar la agenda temática de la evaluación educativa, es necesario asumir con mayor determinación el carácter esencialmente valorativo de la actividad de evaluación. Toda evaluación implica tomar ciertas decisiones basadas en opciones de valor, tanto para la selección de los temas a abordar como en la elaboración de conclusiones y recomendaciones. La evaluación nunca es “objetiva” -en el sentido de que esté libre de la intervención del juicio de seres humanos- y no puede escapar a un cierto grado de incertidumbre -en el sentido de que sus conclusiones nunca son definitivas e indiscutibles-. No puede ofrecer verdades absolutas, pero sí conclusiones y valoraciones suficientemente “robustas”, apoyadas en evidencia empírica y en interpretaciones razonables.

La dimensión valorativa es uno de los aspectos más delicados de la tarea de evaluación y es el principal flanco de ataque a la misma cuando a alguien no le gustan sus conclusiones. Es relativamente sencillo aludir al carácter “subjetivo” de la evaluación para descalificar sus conclusiones. Para muchos la evaluación es finalmente una cuestión de opinión, y no hay forma de establecer que una cosa sea mejor que otra.

Este tema ha sido largamente trabajado por Michael Scriven, quien hace ya varias décadas hacía distinciones muy finas entre distintos significados del término “subjetivo” (Scriven, M., 1971, 1991). A los efectos de este texto es relevante la distinción entre subjetivo como sinónimo de “arbitrario”, “idiosincrático” y basado en preferencias personales o culturales; y subjetivo en tanto interpretación que requiere del juicio experto de una persona (Scriven,

M., 1991). La evaluación es necesariamente subjetiva en este último sentido, pero no en el primero (en todo caso, una evaluación subjetiva en el primer sentido del término es una mala evaluación). En un trabajo más reciente M. Scriven (2013) señala cómo la instalación del positivismo y la idea de una ciencia “libre de valores” dio lugar a la expulsión de las afirmaciones evaluativas del estatus de conocimiento sobre el mundo. El conocimiento evaluativo pasó a ser considerado como una cuestión de gustos o preferencias, sin sustento racional o científico (Scriven, M., 2013: 17-19)¹⁹.

Muchos evaluadores, arrinconados por este tipo de visiones, terminan circunscribiendo la tarea del evaluador al relevamiento de datos, dejando los aspectos valorativos a los “clientes” o destinatarios de la evaluación. De acuerdo con esta perspectiva, la tarea del evaluador profesional consiste en recolectar buena información y comunicarla adecuadamente a los usuarios o las audiencias, para que cada uno haga su valoración y saque sus propias conclusiones.

En este sentido, en la región tenemos evaluaciones estandarizadas de logros educativos cada vez mejores desde el punto de vista técnico –la calidad de sus instrumentos de medición–, así como en cuanto a las formas de comunicar los datos obtenidos, lo cual es una buena noticia. Pero seguimos teniendo informes de evaluación insuficientemente reflexivos y valorativos, que se mantienen en buena medida en el espacio aséptico de la comunicación de

¹⁹ En su texto M. Scriven rechaza con sólidos argumentos epistemológicos la idea de que los valores son esencialmente subjetivos, una cuestión de gustos, idiosincráticos, no contrastables y no universales; o esencialmente imprecisos y cualitativos, por oposición a los conceptos científicos respetables, que son precisos, medibles y contrastables. Esta idea fue asumida por los científicos sociales desde comienzos del siglo XX y mantenida durante un siglo. *“La doctrina de la ciencia libre de valores está completamente errada, en la medida en que es refutada por la práctica de cualquier científico, incluidos los positivistas. No hay ciencia sin evaluación de la calidad de los datos, de los diseños de investigación, de las teorías, de los artículos que se publican, de los candidatos a doctorado o a puestos de trabajo, de las propuestas para recibir fondos”* (p.19). M. Scriven muestra meticulosamente que hay una enorme cantidad de proposiciones descubiertas y confirmadas por la experiencia, por fuera de la ciencia, que conectan hechos con valores más allá de toda duda razonable, y propone utilizar la expresión *“inferible más allá de toda duda razonable”* para aceptar o rechazar conclusiones ética y políticas en la evaluación (pp. 31-32).

“datos duros”, y que no arriesgan en la construcción de una visión global de la situación educativa. Necesitamos avanzar más allá de la lógica de “producir datos” y “difundirlos bien” para que otros los “usen”. Para ayudar a pensar cambios para la mejora del sistema educativo y, por tanto, en cómo concebir e implementar mejores políticas educativas, necesitamos arriesgarnos a avanzar en la dirección propiamente evaluativa.

El desafío no es fácil de resolver en la evaluación de una actividad compleja como la educación, que involucra a una gran diversidad de actores, con sus respectivas perspectivas y valores. ¿Cómo construir una mirada evaluativa robusta y apropiada sobre la situación educativa, que no se limite a reportar datos estadísticos indiscutibles y que, al mismo tiempo, no refleje una mirada parcial y sesgada de la situación?

[88]

Tres características principales pueden contribuir a avanzar en esta dirección. En primer lugar, adoptando una perspectiva independiente y plural. Independiente en el sentido de que las valoraciones que se realicen no estén condicionadas por los intereses o puntos de vista de un grupo político o de un determinado actor educativo. Plural en el sentido de incorporar, en forma explícita y de un modo balanceado, la diversidad de perspectivas sobre los problemas educativos. En segundo lugar, apoyando las conclusiones y valoraciones en una sólida base de evidencia empírica –tanto de tipo cuantitativo como cualitativo– y de argumentos. En tercer lugar, explicitando claramente tanto las perspectivas valorativas asumidas como las limitaciones e insuficiencias del propio trabajo evaluativo.

A los efectos de ilustrar la propuesta es útil referir el modo en que se procedió en el INEE para la producción del Informe mencionado en el apartado anterior. El desafío de construir una visión verdaderamente valorativa de la situación fue asumido a través de una línea estratégica de trabajo que fue denominada “articulación”, esta implicó la realización, a lo largo de dos años, de una amplia gama de actividades de diálogo con actores políticos, educativos y sociales, en las que se discutieron borradores iniciales de la estructura y características previstas para el Informe, y se recogió la mirada de los actores sobre la situación educativa. Estas actividades

incluyeron encuentros con supervisores y directivos en las capitales departamentales; instancias de diálogo cara a cara con más de 20 personalidades de los ambientes educativo, político, sindical y empresarial; seminarios técnicos en torno a los temas del Informe con autoridades educativas, docentes organizados e investigadores de la educación; y la revisión externa del Informe y de varios de los estudios por referentes académicos. La estrategia incluyó también la realización de un concurso de videos artesanales sobre la educación, elaborados por estudiantes de Educación Media, que tuvo como finalidad recoger la mirada de los jóvenes²⁰. Finalmente, como parte de la elaboración del Informe se realizó una exhaustiva revisión de los estudios y documentos propositivos sobre educación producidos en el país en los últimos 30 años, con el propósito de recoger un amplio conjunto de miradas sobre la educación.

Las actividades mencionadas tuvieron un lugar central tanto en la selección de los temas a incluir en el Informe como en la formulación de valoraciones de la situación y la propuesta de desafíos para el futuro. Todo esto no implica que la mirada del INEE sea “objetiva” o “neutra”. Es una mirada que tiene limitaciones, pero que está apoyada sobre un esfuerzo sistemático por incluir diversidad de perspectivas y por construir una visión robusta, basada en estudios y evidencia producidos tanto por el propio Instituto como por otros investigadores. Sin pretensiones de verdad definitiva ni de dictaminar lo que debe hacerse, arriesga a formular valoraciones y propuestas para la construcción de una agenda de política educativa –lo cual, obviamente, ya no es tarea de la institución.

Un segundo desafío para la evaluación en la región, por tanto, es ser más evaluativa en sentido estricto, arriesgar más en la formulación de valoraciones de la situación educativa y en la contribución al trazado de rumbos para la política educativa, con los recaudos de pluralidad, independencia, explicitación de perspectivas y limitaciones, y apoyo en evidencia, indicados anteriormente.

²⁰ Las bases del concurso denominado “¿Cómo la ves?” se pueden consultar en el sitio web: <http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/Concurso%20videos%20estudiantes%20para%20estudiantes_PARA%20CONVOCATORIA.pdf>. Es posible acceder a los videos en el sitio web: <<http://ineed.edu.uy/noticias/jconocé-los-ganadores-del-concurso-de-videos/>>.

3) Desarrollar el campo de la evaluación de la implementación y el impacto de programas educativos

Cada vez más los gobiernos de la educación están operando a través de programas específicos orientados a atacar problemas específicos; por ejemplo, mejorar la inclusión educativa. La estrategia de impulsar cambios en la educación –y en otras áreas– a través de programas y proyectos cobró impulso a partir de los años noventa, a través de los préstamos otorgados en la región por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial²¹. Este tipo de programas fueron duramente criticados en su momento por sectores vinculados a las izquierdas, no solo por el origen externo del financiamiento sino, además, por funcionar en paralelo con las estructuras regulares del sistema educativo. No obstante, la utilización de programas operados por fuera de las estructuras institucionales ha continuado siendo una característica de las gestiones educativas durante la última década, en el marco de un predominio de gobiernos de izquierda en la región²².

[90]

La generación de cambios a través de programas y proyectos no es buena ni mala en sí misma. Tiene como ventajas principales la posibilidad de enfocarse en la resolución de problemáticas específicas, la posibilidad de minimizar las trabas burocráticas para la administración de los recursos, la posibilidad de conformar equipos nuevos evitando crear cargos públicos permanentes y, en términos generales, una mayor flexibilidad en la gestión. Al mismo tiempo y como contracara tiene riesgos importantes. El primero es que no se logre producir los impactos prometidos, pero los programas se mantengan funcionando a pesar de ello, en contradicción con su

²¹ A una escala menor, en los años setenta y ochenta, durante las dictaduras militares que asolaron la región, hubo una fuerte inversión de fondos provenientes de fundaciones europeas, orientados a apoyar programas desarrollados por ONGs.

²² Escapa a los alcances de este texto analizar en profundidad las características de la enorme diversidad de programas. No pretendo afirmar que todos sean lo mismo, ni ignorar que se han producido cambios sustantivos en la concepción de muchos de ellos. Sí quiero destacar que ni todos los programas de los noventa fueron tan malos, ni todos los programas de la era progresista son tan buenos.

propia naturaleza “a término”. Muchas veces se vuelven un fin en sí mismo, más allá de sus logros específicos. Un segundo riesgo importante es que sí logren ciertos efectos, pero se mantenga sin cambios la organización educativa principal que continúa generando los problemas que el programa busca resolver. Por ejemplo, que un programa sea exitoso en reincorporar a la Educación Media a estudiantes que la han abandonado, pero no se modifiquen los elementos del régimen académico y del funcionamiento de las instituciones educativas que generan el abandono de los estudios. De este modo, se mantienen intactas estructuras administrativas que deberían ser transformadas. Otro problema que suele presentarse es que la diversidad y la superposición de programas externos muchas veces constituye una sobrecarga de tareas y un elemento perturbador del funcionamiento de la propia estructura educativa “regular”.

En este contexto, la evaluación tienen un rol a desempeñar para contribuir a la mejora de los programas y a minimizar los riesgos de que se desvirtúen. Para ello es necesaria la existencia de evaluaciones serias de su implementación y de sus impactos. Los programas involucran importantes inversiones de recursos económicos y humanos. Como toda actividad humana, algunos funcionarán y tendrán buenos resultados, en tanto otros no. Esto puede obedecer a razones diversas. Algunos programas fracasarán por estar mal diseñados. Otros, por debilidades en la gestión. Algunos responderán mejor que otros a las necesidades y a la cultura de sus beneficiarios. Solo mediante evaluaciones apropiadas²³ es posible distinguir los programas e inversiones que conviene sostener y reforzar, de aquellos que sería necesario discontinuar y, asimismo, identificar qué elementos es necesario modificar en los programas para mejorarlos.

La convicción y el compromiso no deberían obnubilarnos. Muchos evalúan los programas principalmente desde su orientación ideológica –la del programa– y los sostienen o rechazan en función de esta dimensión. Es indispensable reconocer que siempre

²³ Incluyo en el término “apropiadas” el que estén bien diseñadas, que se adecuen a las características de los programas, que tengan en cuenta claramente las necesidades y la cultura de sus beneficiarios, que sean técnicamente rigurosas y que se realicen con independencia de los intereses creados.

habrá distancia entre lo que nos proponemos y lo que hacemos. Que nunca un programa se implementa tal como se lo concibe en el papel. Que toda intervención social tiene efectos no previstos. Que las comunidades perciben y experimentan los programas de modos diversos. Tenemos que tener la capacidad para dudar de lo que hacemos.

[92]

La evaluación del impacto de este tipo de programas suele ser una demanda que surge desde distintos niveles de gobierno hacia las unidades de evaluación de aprendizajes, bajo expresiones del tipo *“ya que ustedes tienen pruebas, ¿nos podrían decir si este programa produce mejores aprendizajes?”*. Desde las unidades de evaluación solemos responder –con toda razón–: *“En realidad nuestras pruebas y nuestro operativo de evaluación no fueron diseñados para responder este tipo de preguntas”*. Respuesta que normalmente no es comprendida por la autoridad, y que conduce a uno de los dos resultados siguientes: o bien la autoridad “obliga” a la unidad a brindar algún tipo de datos, aunque tengan enormes debilidades; o bien la “utilidad” –y la credibilidad– de la unidad de evaluación, que no puede dar respuesta a preguntas relevantes, queda fuertemente cuestionada.

En un contexto de sostenida y creciente importancia de los programas y proyectos como modalidad de intervención y como forma de inversión de recursos, las unidades de evaluación deberían desarrollar capacidades para estar en condiciones de dar respuestas apropiadas a las preguntas acerca del impacto de los programas. Ello implica empezar a incursionar en este campo, que ha estado en pleno desarrollo en la última década, metodológicamente complejo y con una gran variedad de enfoques. Excede los límites de este texto analizarlos en detalle, pero deseo enfatizar dos aspectos que considero cruciales.

En primer lugar, la importancia de evaluar la implementación *antes que o junto con* el impacto. Muchas evaluaciones de programas se orientan directamente a medir el “impacto” del mismo, asumiendo que fue implementado tal como estaba previsto en los papeles. Esto rara vez ocurre así. En la gran mayoría de los casos, inevitablemente *un programa* se transforma en *muchos programas* a medida que se implementa en contextos, instituciones o comunidades

diversas, por la sencilla razón de que las personas toman decisiones de acuerdo con sus objetivos y su percepción de las situaciones. Como resultado, en la práctica existen tantas “versiones” de un programa como contextos locales en los que se implementa, sin contar que en muchos casos el programa nunca llega realmente a ser implementado.

Por esta razón, el hecho de que muchas evaluaciones no logren detectar el impacto de un programa puede obedecer, sencillamente, a la ausencia de programa en sentido estricto. Del mismo modo, la detección de un impacto limitado muchas veces es el promedio de situaciones muy diversas, que incluyen instituciones o contextos con grados de implementación altos, medios, bajos y nulos.

Evaluar los grados o niveles de implementación de un programa constituye, por un lado, un aporte sustantivo al aprendizaje sobre el propio programa. Por otro lado, la medición diferenciada del impacto según grados o niveles de implementación robustece las conclusiones de un estudio evaluativo. La detección de impactos algo más altos en contextos con mayor grado de implementación es un importante argumento en favor de los efectos del programa (y viceversa).

Un segundo aspecto crucial para la evaluación de programas educativos es el relativo a cómo se define y mide el impacto. Muchas veces se mide el impacto utilizando las pruebas estandarizadas de lectura y matemática que están disponibles, sin que esté claro que el programa puede tener impacto en ese tipo de habilidades, medidas de esa manera. Como ejemplo ilustrativo, en Uruguay se han hecho evaluaciones de impacto del Plan CEIBAL utilizando las pruebas del SERCE. La pregunta que cabe hacerse es si hay razones para suponer que el uso de una XO debería mejorar el desempeño de los estudiantes en una prueba de lectura en papel con preguntas de múltiple opción. Una buena evaluación de un programa requiere de una buena definición y medición de su impacto. En este sentido, un desafío importante que tenemos por delante es ampliar la variedad de logros y desempeños que podemos medir de manera apropiada. Este es un desafío relevante en sí mismo, que va más allá de la evaluación de programas, al que está destinado el apartado que sigue.

En cuanto al desafío específico de la evaluación de programas, los dos pasos iniciales que deberíamos dar son: a) poner el tema en la agenda pública y política (ninguna inversión sin evaluación); y b) comenzar a desarrollar capacidades técnicas en torno al tema, probablemente en asociación con otras instituciones o agencias dedicadas a la investigación y la evaluación.

4) Ampliar la noción de los “aprendizajes” o “resultados educativos” que deben ser evaluados, desde la perspectiva del derecho a la educación

[94]

A lo largo de estas dos décadas hemos avanzado bastante –aunque no lo suficiente– en el diseño de instrumentos de medición de saberes en ciertas áreas, principalmente matemática, lectura y ciencias naturales. Hemos avanzado también en materia de metodologías de análisis de datos²⁴. La participación en estudios internacionales como PISA ha contribuido sustantivamente a mejorar las capacidades técnicas en la región.

Simultáneamente, durante todos estos años se ha señalado en forma permanente la necesidad de evaluar otras áreas de conocimiento, otro tipo de capacidades y otro tipo de finalidades formativas: la formación ciudadana, la formación en valores, las habilidades vinculadas a las disciplinas expresivas y artísticas, el desarrollo personal y las habilidades sociales. Estas ausencias han sido marcadas, por un lado, por quienes se oponen a las evaluaciones existentes, bajo el argumento de que estas no abarcan la totalidad de las finalidades educativas relevantes. Y han sido asumidas como tales por quienes sostienen las evaluaciones que tenemos actualmente. A pesar de ello, hemos avanzado poco en este terreno²⁵.

²⁴ De todos modos queda mucho camino por recorrer, sobre todo para mejorar las actividades de las pruebas, para que no se limiten a preguntas de elección múltiple y que coloquen al estudiante en situaciones socialmente relevantes en las que los saberes deben ser puestos en juego. Asimismo, hay mucho por hacer para asegurar la comparabilidad de las mediciones a lo largo del tiempo.

²⁵ Especialmente notoria es la existencia de discursos que sostienen la necesidad de desarrollar modelos de evaluación desde paradigmas alternativos pero que, aun habiendo estado en posiciones de gobierno durante muchos años, no han logrado desarrollar dichas alternativas.

A lo largo de la última década se ha avanzado significativamente en la construcción de un discurso –y algunas políticas– sobre la educación desde la perspectiva de los derechos humanos y la formación ciudadana para el ejercicio de los mismos. El foco principal de los discursos y de las acciones ha estado puesto en dos temas principales, la inclusión y la diversidad. Sin embargo, sigue estando como tarea pendiente la construcción de acuerdos explícitos en torno a qué significa el derecho a la educación en términos de los saberes y capacidades que los estudiantes deberían lograr en los años dedicados a asistir al sistema educativo. De lo contrario, corremos el riesgo de quedarnos en el plano de la retórica, y terminar reemplazando la “calidad de la educación” por el “derecho a la educación” como término mágico que todo lo justifica. No estoy diciendo que sea lo mismo, pero sí que corremos el riesgo de terminar construyendo una retórica sin contenido definido, que “adorna” todas las políticas, como ocurrió en los noventa con el término calidad. De allí la importancia de definir el contenido del derecho a la educación, en términos curriculares, de enfoque de la enseñanza, y de evaluación. Necesitamos ir más allá del plano declarativo, para que el derecho a la educación no se limite a tener una silla disponible dentro del sistema educativo.

Un trabajo interesante en esta línea es el documento base para la discusión elaborado recientemente por la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (ANEP, 2014). Luego de analizar exhaustivamente la necesidad de introducir mayor flexibilidad en el currículo y en los trayectos educativos, para asegurar que todos los estudiantes puedan culminar exitosamente la Educación Media Básica²⁶, destaca la necesidad de construir un “perfil de egreso” de dicho ciclo educativo, que asegure una cierta equivalencia en la formación lograda a través de los diversos trayectos. Como primera aproximación propone la formulación que sigue (ANEP, 2014: 48).

“La definición del perfil de egreso permite describir los logros educativos en términos de desempeños esperados,

²⁶ En Uruguay apenas dos tercios de los jóvenes logran completar este ciclo. Las tasas de reprobación en los grados 7° y 8° se ubican en el entorno del 30%.

resultantes del proceso formativo desarrollado y que sean objeto de certificación.

“Entendido como contrato social se constituye en una declaración formal del compromiso que la institución educativa asume en la generación de las condiciones que aseguren la formación establecida, habilitando además la posibilidad de construir indicadores de valoración del proceso educativo.

“El perfil de egreso es una estructura descriptiva que orienta el diseño curricular siendo un elemento clave para la diversificación.

“Como resultado del proceso de formación a lo largo de la EMB, el estudiante habrá logrado:

- *Conocer y ejercer los derechos humanos que favorecen la vida democrática y actuar con responsabilidad social.*
- *Valorar la importancia de participar activamente como ciudadano, de manera crítica y responsable en la generación de condiciones para un desarrollo sustentable.*
- *Participar en diferentes espacios de socialización que promuevan la convivencia saludable, profundizando los vínculos con los otros.*
- *Asumir el cuidado de sí mismo como condición que favorece un estilo de vida activo y saludable.*
- *Conocer y valorar sus características y potencialidades como ser humano; trabajar de manera colaborativa; reconocer, respetar y apreciar la diversidad de capacidades en los otros y emprender y esforzarse por lograr proyectos personales y colectivos.*
- *Incorporar un conjunto de saberes y lenguajes (matemático, científico, tecnológico, artístico, humanístico...) que le permita comprender y relacionarse con el mundo, y acceder a una praxis para una adecuada articulación entre el hacer y el pensar.*
- *Desarrollar estrategias para la resolución de problemas diversos y el diseño de proyectos, a partir de la movilización de los saberes aprehendidos.*
- *Comprender la importancia de los diferentes campos del saber en nuestra sociedad actual y futura y su relación con el mundo del trabajo.*

- *Decidir con autonomía su trayecto educativo en niveles superiores, vinculado a su contexto local/regional, con el convencimiento de que todo ser humano debe procurar la educación permanente a lo largo de toda su vida.*"

Un análisis cuidadoso del texto anterior permite identificar tres grandes ejes en torno a los cuales articular la definición y la evaluación de los "resultados" o "logros" educativos, que podrían constituirse en la base de la agenda de medición de los mismos en los próximos años:

- a) la formación para el ejercicio de la ciudadanía y los derechos humanos;
- b) el desarrollo de habilidades personales y sociales;
- c) el acceso a saberes y lenguajes relevantes.

El primero de estos ejes debería incluir la evaluación de conocimientos y actitudes relevantes para constituirse como sujeto de derechos y para participar activamente en la sociedad. Los primeros puntos del texto van en ese sentido.

El segundo de los ejes –habilidades personales y sociales– debería recoger lo expresado en los puntos cuarto, quinto y último de la formulación de la ANEP. Incluiría la medición de aspectos vinculados con la inteligencia emocional, tanto en el plano de los vínculos interpersonales como de las habilidades relacionadas con la propia personalidad y formas de estar en el mundo²⁷.

El tercer eje es el más cercano a lo que hoy son las pruebas estandarizadas en la región (véanse puntos sexto a octavo de la formulación de la ANEP), pero con un enfoque algo diferente, en cierto modo más cercano al de las pruebas PISA que a muchas de las pruebas que se aplican en la región. Nótese el énfasis puesto en aspectos tales como "comprender y relacionarse con el mundo" y

²⁷ Es importante anotar que ya existen movimientos en este sentido a nivel internacional, en particular el trabajo que la OCDE viene desarrollando en torno a la evaluación de "habilidades socioemocionales", del cual es posible aprender, principalmente en términos de herramientas, al tiempo que es necesario advertir sobre el riesgo que esta evaluación tiene de reducir dichas habilidades a aquellas que son relevantes para el buen desempeño laboral.

“desarrollar estrategias para la resolución de problemas diversos y el diseño de proyectos, a partir de la movilización de los saberes aprendidos”. Es relevante también el foco que pone el texto de la ANEP en los “lenguajes” más que en los contenidos específicos, así como la ampliación de los mismos (tecnológico, artístico, humanístico) con respecto a los tradicionalmente evaluados (matemático y científico).

[98]

Obviamente, estos enunciados son todavía muy generales y es necesario un arduo proceso de conceptualización y especificación, para que puedan constituirse en herramientas útiles tanto para la enseñanza como para la evaluación. La evaluación de los dos primeros ejes, así como de los lenguajes tecnológicos y expresivos incluidos en el tercer eje, requieren mucha creatividad en el diseño de instrumentos apropiados, algunos de los cuales deberían ser observacionales. Por otra parte, no se debería pensar en grandes operativos de evaluación censal ni en la publicación de resultados por centro educativo, sino en herramientas que permitan poner el tema en la agenda educativa y ayudar a los docentes a percibir mejor lo que ocurre en este plano con sus estudiantes (y con ellos mismos). Abordar esta diversidad de logros educativos implica hacer a un lado la pretensión de evaluar todo en forma anual y censal, propia de varios de los sistemas de evaluación estandarizada de la región, para pasar a un esquema de ciclos rotativos de evaluación en los que cada año se enfoca un conjunto distinto de logros educativos.

Por tanto, uno de los desafíos para la evaluación educativa en las próximas décadas es ampliar sustantivamente la diversidad de logros educativos a evaluar y los instrumentos para hacerlo de modo apropiado. Esto incluye, además de los saberes disciplinares, los vinculados a la ciudadanía; las dimensiones personal, social, emocional y ética; las capacidades vinculadas al desempeño en situaciones propias de la vida real –entre ellas, el mundo del trabajo–; y nuevas habilidades vinculadas al mundo de la comunicación y la tecnología, que involucran no solo la capacidad para manejar las nuevas tecnologías sino, especialmente, para hacerlo en forma consciente, moderada y crítica²⁸.

²⁸ La habilidad emocional para desconectarse es también parte de la cultura tecnológica que hoy necesitamos, al igual que las habilidades emocionales para relacionarse adecuadamente a través de las redes sociales.

5) Establecer una concepción de la rendición de cuentas pública desde la perspectiva de responsabilidad compartida

Uno de los principales motivos por los que buena parte de los educadores se resiste a las evaluaciones externas radica en que sus resultados muchas veces son utilizados, en forma deliberada o no, para responsabilizarlos por los problemas de la educación. En algunos casos hay una intención explícita de hacerlo, en tanto en otros el discurso construido por los medios de comunicación termina “derivando” hacia ese lugar. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el estudio realizado sobre las percepciones de los docentes acerca de su profesión y condiciones de trabajo (INEEd, 2014) muestra con mucha claridad que los docentes se sienten sobreexigidos por la gran cantidad de expectativas que la sociedad y el sistema político depositan sobre la educación, que sería algo así como la llave para resolver los problemas sociales y generar desarrollo económico. Al mismo tiempo, no se les brindan las herramientas y condiciones necesarias para estar a la altura de esas expectativas y se los subvalora como profesionales.

En la base de este malestar hay una discusión compleja en torno a la atribución de responsabilidades en la educación, que requiere un análisis muy fino, para evitar tanto culpabilizar a los docentes como colocarlos en situación de víctimas no responsables. La cuestión clave es comprender que los resultados de la labor educativa son fruto del accionar –y, por tanto, de la responsabilidad– de múltiples actores, lo cual tiene consecuencias relevantes para el modo en que llevamos adelante y comunicamos los resultados de las evaluaciones.

Para explicar el problema, veamos lo que ocurre en el sistema de salud. Obviamente los médicos tienen un papel relevante en relación con la salud cardiovascular, pero a nadie se le ocurre atribuir la responsabilidad por la prevalencia de las enfermedades cardiovasculares exclusivamente al cuerpo médico. Se lo reconoce como un problema que tiene su origen en pautas culturales como los hábitos de alimentación y el sedentarismo. Para resolverlo, se intenta concientizar a la población a través de campañas de opinión

pública buscando, por ejemplo, minimizar los efectos negativos de las comidas rápidas o promover la realización de ejercicios físicos. En otras palabras, se desarrollan acciones y políticas por fuera del sistema de salud. Desde este sistema, su interior, los médicos tienen una responsabilidad importante en cuanto a diagnosticar y prevenir el problema, orientando a sus pacientes.

[100]

La situación en educación no es idéntica, ya que cada área de la actividad humana tiene sus peculiaridades. Seguramente el rol del educador es más importante que el del médico en la generación de ciertas actitudes. Pero una cuestión crucial que tienen en común la salud, la educación y otras áreas como la psicología, es que el resultado de la labor del profesional no depende exclusivamente de lo que este haga sino, además, de las decisiones y acciones de otro ser humano. Si un ingeniero diseña bien un puente y los operarios siguen sus instrucciones, el puente no debería caerse. Pero si un médico indica a un paciente una determinada dieta y una pauta de ejercicios físicos y este no la cumple, puede no curarse. Del mismo modo, en la educación el logro de un resultado depende tanto de lo que hace el docente, como de lo que hace el estudiante, de la actitud y el esfuerzo que este pone en su "trabajo" de estudiar. La responsabilidad por el resultado de la acción educativa es compartida, de un modo mucho más profundo y complejo que en otras actividades humanas.

La evaluación educativa debería contribuir a construir una visión sobre la rendición de cuentas pública acerca de la educación, desde una perspectiva de responsabilidad compartida, que incluya no solo a los docentes y a las instituciones educativas, sino también al sistema político, a las autoridades educativas, a la sociedad y sus organizaciones, a los estudiantes y a sus familias, y a los medios de comunicación. Los logros educativos son resultado de una compleja trama en la que múltiples actores tienen influencia relevante.

Para ello, los "resultados" de la evaluación de la educación deberían incluir miradas, evidencias y valoraciones sobre la acción de los diversos actores. Por supuesto, sobre la labor de enseñanza que llevan adelante los profesores. Pero, también, sobre el tiempo que los estudiantes destinan a estudiar, sobre los apoyos familiares a la labor escolar, sobre el valor de la educación que se transmite desde

las familias y medios de comunicación, así como sobre las virtudes y defectos de las políticas educativas, por mencionar algunos.

Esta mirada “integral” de la rendición de cuentas es esencial para evitar que el Estado –y la política educativa– se desligue de su responsabilidad por los resultados educativos, transfiriéndolos a los docentes. Los docentes no son agentes privados ni profesionales liberales regulados por el mercado. Son un cuerpo profesional que trabaja para el Estado, responsables de un servicio público cuya responsabilidad última es del Estado. La evaluación del desempeño docente y de los resultados de su labor es parte de la organización del servicio público, por lo cual el Estado, a través de la política educativa, tiene el derecho y el deber de organizar, regular y evaluar dicho desempeño. Pero debe hacerlo en el marco de la organización del servicio educativo y de la carrera docente, no a través de la difusión pública de resultados para que el trabajo docente sea juzgado por otros.

Como afirmamos en la primera parte de este texto, los enfoques basados en hacer públicos los resultados de las evaluaciones para generar presión social sobre los docentes *“se constituyen, con o sin intención deliberada, en un mecanismo por el cual el Estado renuncia a su responsabilidad por los resultados del sistema educativo. En ocasiones, el Estado limita su accionar a la realización de evaluaciones, la entrega de resultados y el establecimiento de incentivos en función de estos resultados, transfiriendo la responsabilidad por los resultados a la relación entre escuelas y familias, como si se tratase de un asunto entre actores privados, en lugar de ocuparse de crear las condiciones para que la enseñanza resulte efectiva proveyendo los recursos necesarios, constituyendo un elenco docente adecuadamente formado y estableciendo mecanismos idóneos para la evaluación y la orientación de la labor de las escuelas. Este modo de operar no considera la complejidad de la labor educativa, en especial en medios socialmente desfavorecidos, y la necesidad de invertir en la creación de capacidades como herramienta principal para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje”* (Ravela; P., y otros, 2008:15).

Las evaluaciones externas, por tanto, deberían articularse y servir de apoyo a las instancias del sistema educativo responsables de

orientar, apoyar, acompañar, exigir y controlar la calidad del trabajo de los docentes y los centros educativos. En particular, deberían generar información relevante para el trabajo de los cuerpos de supervisión educativa que son, en definitiva, los responsables de garantizar la calidad del servicio y el cabal cumplimiento del derecho a la educación –y no las familias ni los medios de comunicación.

Volviendo al comienzo de este apartado, pero desde la perspectiva inversa: no se puede dar por sentado que todos los docentes harán bien su trabajo, del mismo modo que no podemos dar por sentado que no habrá mala praxis médica. Es necesaria la vigilancia y la acción positiva para que quienes están a cargo de enseñar y de hacer efectivo el derecho a la educación tengan la formación y las condiciones necesarias para ello. El Estado debe pedir cuentas a sus funcionarios internamente y rendir cuentas públicamente de su gestión hacia la ciudadanía y el sistema político. Pero no debería exponer públicamente a los funcionarios al tiempo que omite rendir cuentas de su propia responsabilidad en la política educativa. La evaluación educativa debe posicionarse cuidadosamente dentro de este complejo escenario.

[102]

6) Construir una combinación equilibrada de pruebas de evaluación “formativas” y con consecuencias “fuertes”

Un problema frecuente de los sistemas de evaluación estandarizada de la región a lo largo de estas dos décadas, ha consistido en utilizar una misma evaluación para diversidad de propósitos y finalidades. Un único dispositivo de medición ha sido empleado, por ejemplo, para dar seguimiento a la evolución de los logros educativos de los estudiantes a lo largo del tiempo, para establecer incentivos para las escuelas y para aportar elementos para el análisis de las prácticas de enseñanza por parte de los docentes. Especialmente preocupante es la superposición de finalidades formativas y consecuencias fuertes en un mismo dispositivo de evaluación. Un primer principio básico del diseño de las evaluaciones es que este depende fuertemente de los propósitos de la evaluación. El tipo de consecuencias que tendrá la evaluación, el tipo de preguntas que

pretende responder y el tipo de uso que quiera darse a los resultados, determinan fuertemente varios aspectos del diseño (Ravela, P., 2006; Ravela, P., y otros, 2008). Un segundo principio básico, derivado del anterior, es que un mismo dispositivo de evaluación no puede, al mismo tiempo, cumplir con finalidades de tipo formativo y tener consecuencias “fuertes” para los evaluados (Ravela, P., 2006). Siempre que ambas finalidades están presentes en un mismo acto de evaluación, las consecuencias fuertes predominan por sobre la finalidad formativa y la desvirtúan.

Por estas razones, cuando un sistema de evaluación como el SIMCE de Chile, que tiene una fuerte tradición de publicación de los resultados de cada escuela en la prensa –y de construcción de rankings por parte de los medios–, intenta que sus resultados sean utilizados con fines de aprendizaje por parte de los docentes, encuentra serias dificultades. Algo similar ocurrió en los últimos años con las pruebas ENLACE en México²⁹, cuyos resultados tenían importantes consecuencias en el salario de los docentes. El objetivo principal del docente no era que sus estudiantes aprendiesen más y mejor, sino que obtuviesen mejores resultados en las pruebas –lo cual, aunque pueda parecer extraño, no es lo mismo–. En este tipo de situaciones, el indicador deja de ser tal y se transforma en el objetivo principal. Lo que se busca es modificar el valor del indicador, no necesariamente la realidad subyacente. En el caso de ENLACE, dedicando mucho tiempo a entrenar a los alumnos para responder pruebas similares a las que serían aplicadas (OCDE, 2012).

Como problema adicional, la mayoría de las evaluaciones a gran escala que hemos estado realizando en la región no tienen consecuencias para el alumno, solamente para el docente o para la escuela. En pruebas como PISA, ENLACE y la mayoría de las pruebas nacionales, el resultado no afecta directamente las calificaciones o la aprobación de cursos por parte de los estudiantes³⁰. Esta es,

²⁹ En el momento de escribir este texto el sistema de pruebas ENLACE se encuentra en proceso de revisión por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México.

³⁰ Ha habido en la región algunas excepciones; por ejemplo, en Costa Rica y República Dominicana, donde el resultado de las pruebas estandarizadas tenían un peso parcial en la calificación final del estudiante en el curso.

muchas veces, una de las razones detrás de los bajos desempeños: muchos estudiantes no están motivados para poner todo su empeño en resolver la prueba³¹. Esta es una situación marcadamente inapropiada: establecer consecuencias fuertes para los docentes a partir del desempeño de sus estudiantes en pruebas que no tienen consecuencias para estos últimos.

La argumentación anterior no está dirigida en contra de llevar adelante evaluaciones con consecuencias, sino a enfatizar la necesidad de combinar adecuadamente dispositivos de evaluación formativa con dispositivos de evaluación con consecuencias y, por tanto, complejizar los sistemas de evaluación³². La evaluación sin consecuencias puede resultar inocua. La evaluación con consecuencias suele anular la finalidad formativa. La ausencia de evaluación nos deja ciegos.

[104]

La evaluación con consecuencias es necesaria, porque los seres humanos somos intrínsecamente contradictorios. Tenemos motivación interna para aprender, crecer y desarrollarnos pero, simultáneamente, tendencia a estancarnos, acomodarnos y no crecer. Necesitamos exigencias externas que nos obliguen a hacer ciertas cosas pero, al mismo tiempo, el crecimiento y el aprendizaje profundos solo se producen a través de espacios formativos que nos permitan aprender con libertad y siguiendo nuestras motivaciones interiores. De allí que, inevitablemente, necesitemos tanto evaluaciones que nos ayuden a comprender nuestros avances y dificultades en el proceso de aprendizaje –sin que de ellas se deriven consecuencias formales–, como evaluaciones que certifiquen lo que hemos logrado, que nos obliguen a demostrarlo y nos habiliten –o no– a avanzar en los estudios³³.

³¹ Por tradición y disciplina social, los estudiantes en los países asiáticos están siempre motivados para que les vaya bien en cualquier tipo de prueba o examen.

³² Un “sistema” supone un conjunto complejo de elementos articulados. No deberíamos utilizar la expresión “sistema de evaluación educativa” para un dispositivo basado en un único tipo de operativo de medición periódica de aprendizajes.

³³ Este razonamiento también es válido para otros ámbitos de la evaluación educativa. Por ejemplo, con relación a los docentes necesitamos combinar adecuadamente espacios de evaluación formativa, enfocados en crear espacios para el análisis de las prácticas de enseñanza, y evaluaciones con consecuencias, articuladas con un esquema de carrera profesional.

Con esta línea de razonamiento deseo enfatizar especialmente la necesidad de combinar, de un modo apropiado, evaluaciones a gran escala con y sin consecuencias para los estudiantes. Si queremos que las evaluaciones estandarizadas tengan mayor efecto en los aprendizajes, deberíamos ensayar algunas formas de pruebas a gran escala, cuyos resultados incidan de alguna manera sobre la carrera educativa de los estudiantes. Una prueba –o conjunto de pruebas– de este tipo en ciertos momentos clave de los trayectos educativos, podría generar un incentivo fuerte para todos los actores educativos (estudiantes, familias, docentes, autoridades) en torno a ciertos desempeños deseables (aquellos que formen parte de un perfil de egreso, que constituyan aspectos esenciales del derecho a la educación y que puedan ser objeto de certificación).

Para clarificar la propuesta, no estoy pensando en un examen nacional con pruebas de elección múltiple que todos los estudiantes rinden el mismo día y que son corregidas por un lector óptico. Me imagino más bien un dispositivo de evaluación articulado con la labor de evaluación de los docentes, con pruebas basadas en actividades de respuesta construida que requieran desempeños de cierta complejidad, que sean administradas y corregidas localmente, pero basadas en algún tipo de orientación y encuadre central y común a todos³⁴. Obviamente, en la medida en que las pruebas tengan consecuencias para los alumnos, sus resultados serán conocidos y relevantes para todos los actores. Un mecanismo de este tipo aportaría a la mejora de las evaluaciones que se desarrollan cotidianamente en los centros de enseñanza, las que suelen tener muchas más debilidades de lo que normalmente se admite –a este tema está destinado el apartado que sigue–. Permitirían, además, establecer ciertas expectativas de desempeño comunes a lo largo y ancho del sistema educativo, que contribuirían a dar contenido concreto al derecho a la educación.

[105]

³⁴ Tanto para la administración como para la corrección.

7) Acercar las evaluaciones externas con las evaluaciones de aprendizajes en las aulas

Un desafío derivado del anterior es contribuir a mejorar la evaluación de aprendizajes que se desarrollan cotidianamente en las aulas de los sistemas educativos. Estas prácticas han sido poco analizadas en las dos últimas décadas, en que todas las miradas se han dirigido principalmente hacia las evaluaciones nacionales e internacionales a gran escala. Sin embargo, tienen una incidencia crucial sobre los logros educativos de los estudiantes. Por un lado, porque por su dimensión formativa tienen un potencial insuficientemente aprovechado para acompañar y promover los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Por otro lado, porque por la asignación de calificaciones que de ellas se deriva, constituye una señal muy fuerte hacia los estudiantes acerca de qué es lo que se espera que logren.

[106]

En los años 2008 y 2012, junto con otros colegas, tuvimos la oportunidad de realizar dos trabajos de investigación sobre las propuestas y prácticas de evaluación en las aulas (Ravela, P., 2009a; Picaroni, B., 2009; Loureiro, G., 2009; Ravela, P. y otros, 2014) en varios países de la región, en lenguaje y matemática en sexto grado de Primaria en 2008, y en ciencias naturales en tercer grado de Secundaria Básica en 2012. Ambos estudios son elocuentes sobre las dificultades y debilidades de las evaluaciones que se realizan en las aulas. Contrariamente a lo afirmado por ciertos discursos educativos, en el sentido de que la evaluación estandarizada se limita a evaluar aspectos memorísticos, y que la evaluación auténtica de “procesos” de aprendizaje es la que realizan los docentes en las aulas, las investigaciones llevadas a cabo muestran que las tareas propuestas en las aulas para evaluar aprendizajes son bastante más pobres, en cuanto a sus requerimientos cognitivos, respecto de las incluidas en las evaluaciones estandarizadas. Las figuras 1 y 2 son dos muestras muy rápidas de ello.

Figura 1

II. **Completa los espacios en blanco, con las palabras del recuadro:** (6p)

1. La capa de grasa que tenemos bajo la piel es un aislante _____
2. Las proteínas están formadas por ciento de unidades pequeñas llamadas _____
3. El _____ es necesario para el buen funcionamiento del sistema nervioso, su exceso se adhiere a las paredes de las arterias, lo cual puede ocasionar _____
4. Las grasas _____ son sólidas y las grasas _____ son líquidas.

colesterol – vegetales – venas – animales – infartos – aminoácidos – térmico

Figura 2

I. RELACIONAR LAS COLUMNAS

- | | | |
|--------------------|-------|---|
| a) Ciencia | (C) | Primer paso del método científico |
| b) Cuerpo | (E) | Los cuerpos se estiran y vuelven a su estado normal |
| c) Observación | (D) | Hacen sus investigaciones en los laboratorios |
| d) Los científicos | (B) | Es una porción de la materia |
| e) Elasticidad | (A) | Conjuntos de conocimientos |

[107]

Simultáneamente, las investigaciones permitieron constatar que la evaluación propiamente formativa, concebida como realización de devoluciones significativas que permitan a los estudiantes valorar sus avances e insuficiencias con el fin de mejorar progresivamente su aprendizaje, es casi inexistente. Esto, en parte, es consecuencia de la simplicidad de las tareas de evaluación propuestas, que solo admiten como devolución indicaciones del tipo correcto o incorrecto. Se constató, además, que la principal forma de devolución escrita a los estudiantes en sus trabajos consiste en la asignación de puntos o notas. Finalmente, la excesiva subjetividad en la asignación de calificaciones y la ausencia de explicitación clara de los aprendizajes esperados.

En este plano, el estudio de 2008 permitió constatar el potencial de buenas pruebas de evaluación estandarizada para enriquecer el repertorio de herramientas y las percepciones de los docentes acerca de los procesos cognitivos de sus estudiantes (Ravela, P., 2009b).

Pero, además de ello, que está restringido al ámbito de las pruebas estandarizadas; una institución de evaluación educativa en sentido amplio debería incluir en su agenda el desarrollo de herramientas e instancias de formación orientadas a mejorar las capacidades y los conocimientos de los docentes en el área de la evaluación. En la mayor parte de la región, la evaluación casi no es objeto de estudio y análisis por parte de los docentes, ni siquiera durante su formación inicial como docentes. Existe pues un amplio espacio para el trabajo en el desarrollo de herramientas apropiadas para una mejor evaluación dentro de las aulas, tarea que debería ser realizada a través del trabajo colaborativo con los docentes en actividad, mediante una lógica de experimentación e innovación en torno a las prácticas de evaluación en el aula.

[108] **Hacia nuevas misiones para los institutos de evaluación educativa de la región**

Teniendo como trasfondo las reflexiones y los desafíos planteados a lo largo del texto, deberíamos comenzar a pensar en institutos de evaluación educativa de nueva generación, con características un tanto diferentes de lo que hemos venido haciendo hasta el momento. Cuatro serían, en mi opinión, las principales notas distintivas de este nuevo tipo de instituciones de evaluación educativa.

- 1) *Mayor amplitud metodológica.* Las unidades de evaluación existentes se enfocan principalmente en producir información sobre ciertos resultados educativos, asumiendo que luego el resto de los actores sabrá encontrar los caminos para mejorar los problemas que dichos resultados ponen de manifiesto. Los nuevos institutos, sin descuidar la información sobre resultados, deberían ampliar su foco y producir conocimiento sobre los principales procesos que están en la base de la generación de los aprendizajes (prácticas de enseñanza, condiciones de trabajo, formación docente, gestión del sistema y gestión institucional, entre otros). Las unidades de evaluación existentes, en el mejor de los casos, realizan estudios de “factores asociados”, es decir, aquellas variables

que explican las diferencias de resultados entre las escuelas y que podrían ser objeto de toma de decisiones dentro del sistema educativo. El problema de este enfoque es que se mantiene estrictamente dentro de una perspectiva cuantitativa, que solo puede medir de una manera muy limitada los factores escolares. Los institutos de evaluación deberían desarrollar progresivamente una mayor amplitud de abordajes metodológicos, con un componente más fuerte de estudios cualitativos o mixtos en torno a procesos como los mencionados. Un conjunto de buenos estudios en profundidad sobre temas clave aportaría mucho más a la discusión de políticas educativas que los datos que suelen entregar los estudios de factores asociados. Esta ampliación y diversificación metodológica incluye también el campo de la evaluación de programas.

- 2) *Capacidad de análisis de política educativa.* Los nuevos institutos de evaluación deberían estar más enfocados en el análisis y la interpretación de información, incrementando significativamente la proporción de recursos, tiempo y energía que destinan al análisis. Evaluar no es sinónimo de producir datos (esto es una parte importante, pero no la única), sino de valorar y conocer los diversos aspectos de la realidad educativa con el fin de propiciar intervenciones para mejorarla. Hasta el momento, el grueso de la energía de las unidades de evaluación está destinado a implementar las mediciones y generar los datos, pero suele ser insuficiente el tiempo destinado a su análisis. El desarrollo de capacidades analíticas y la constitución de equipos orientados a la reflexión y la discusión de las políticas educativas debería ser una de las prioridades en los próximos años. Esto incluye la necesidad de no limitarse a analizar la información generada por la propia unidad de evaluación, sino tener una mirada del conjunto de la producción de conocimiento sobre la realidad educativa en el país.
- 3) *Capacidad de articulación y liderazgo del debate educativo.* Además de productores, difusores y analistas de datos, los nuevos institutos de evaluación deberían ser articuladores de

instancias de reflexión y discusión en torno a las políticas y las prácticas educativas. Sin descuidar las actividades de medición y producción de información, deberían involucrarse más en la generación de espacios de discusión, reflexión y diálogos en torno a las políticas educativas –que, eventualmente, podrían dar lugar a la construcción de acuerdos–. Deberían posicionarse más decididamente en el terreno de la discusión de políticas educativas, sin impulsar ninguna específicamente, sino contribuyendo a generar y enriquecer los debates y la toma de decisiones.

- 4) *Aporte especializado al desarrollo de la diversidad de prácticas de evaluación en educación.* Finalmente, los institutos de evaluación educativa deberían jugar un rol relevante en la formación de los actores educativos en temas de evaluación, contribuyendo a mejorar la diversidad de prácticas de evaluación que cotidianamente tienen lugar en el sistema educativo: la evaluación de los estudiantes en las aulas, la evaluación del desempeño docente, la evaluación de los centros de enseñanza y las evaluaciones vinculadas a la selección de directivos y supervisores. Aportar al desarrollo de la cultura de la evaluación al interior del sistema educativo no debería ser sinónimo únicamente de formar buenos consumidores de los resultados de las evaluaciones estandarizadas, sino que debería consistir principalmente en ayudar a comprender la lógica de la actividad evaluativa en general y a ser un buen evaluador en aquellas evaluaciones que a cada uno le corresponde llevar adelante.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (2014). *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la Educación Media Básica*. Montevideo.
- Carnoy, M. (1997). "Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West", en *The World Bank Research Observer*, vol. 12, N° 1 (february 1997), pp. 105-16.
- Davidson, E. J. (2005). *Evaluation Methodology Basics. The nuts and bolts of sound evaluation*. SAGE.
- Elacqua, G. (2004). *El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile*. Santiago de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo.
- Loureiro, G. (2009). *Evaluación en el aula, currículo y evaluaciones externas*. GTEE-PREAL.
- Ministerio de Educación de Chile, Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003). *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad*. Santiago de Chile.
- OCDE (2004). "Informe de antecedentes del país para OCDE: evaluación de las políticas educacionales de Chile", en OCDE (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. París.
- Picaroni, B. (2009). *La evaluación en las aulas de primaria: usos formativos, calificaciones, comunicación con los padres*. GTEE-PREAL.
- Ravela, P. (2006). *Fichas didácticas. Para comprender las evaluaciones educativas*. Santiago de Chile, PREAL.
- Ravela, P. y otros (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. GTEE-PREAL.

- Ravela, P. (2009a). "Consignas, devoluciones y calificaciones: los problemas de la evaluación en las aulas de educación primaria en América Latina", en *Páginas de Educación*, v. 2 , pp. 49-89. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- (2009b). *¿Qué pueden aportar las evaluaciones estandarizadas a la evaluación en el aula?* GTEE-PREAL.
- Ravela, P. y otros (2014). "La evaluación en las aulas de secundaria básica en cuatro países de América Latina", en *Propuesta Educativa*, año 23, n° 41, pp. 20-45, junio 2014. Buenos Aires, FLACSO.
- Santiago, Paulo; McGregor, Isobel; Nusche, Deborah; Ravela, Pedro; y Toledo, Diana, (2012). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación de la Educación. México*. OCDE - SEP - INEE.
- Scriven, M. (1971). "Values and the valuing process". Diablo Valley Education Project, California.
- (1991). *Evaluation Thesaurus*. SAGE, 4th ed.
- (2013). "The Foundation and Future of Evaluation", en Donaldson, S. (ed.), *The Future of Evaluation in Society*. A tribute to Michael Scriven. Information Age Publishing.

EL CASO DEL TERCE.¹ EL USO DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIONES DE APRENDIZAJE PARA LA MEJORA DE LA ENSEÑANZA

Moritz Bilagher

Introducción

Las evaluaciones internacionales de logro de aprendizaje, como TIMSS / PIRLS (IEA), PISA (OCDE), TERCE y SACMEQ (UNESCO-IIPE), han adquirido un alto perfil mediático y han captado el interés de un público amplio en varias regiones del mundo (Bernbaum, M. & Schuh-Moore, A., 2012). Para la UNESCO, las evaluaciones internacionales son fundamentales para el monitoreo del progreso hacia la Meta 6 de Educación para Todos (EPT, el movimiento global liderado por la UNESCO) que tiene por objetivo:

Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.

¹ *Nota del editor:* El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) es el estudio de logro de aprendizaje a gran escala más importante de la región, ya que comprende 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) más el Estado de Nuevo León (México). El Estudio evalúa el desempeño escolar en tercer y sexto grado de la escuela primaria en las áreas de Matemática, Lenguaje (lectura y escritura) y, para sexto grado, en el área de Ciencias Naturales. Su objetivo principal es aportar información para el debate sobre la calidad de la educación en la región así como orientar la toma de decisiones en políticas públicas educativas. Para cumplir con este objetivo, el Estudio no solo consiste en la aplicación de pruebas para medir logros de aprendizaje, sino también de cuestionarios para comprender el contexto y entender las circunstancias bajo las cuales el aprendizaje ocurre en las áreas evaluadas. La aplicación definitiva del TERCE se realizó en 2013 y los resultados se han empezado a publicar a partir de diciembre de 2014.

Sin embargo, la efectiva utilidad de las evaluaciones internacionales en la mejora de la calidad de la educación aún no es evidente, y los estudios que revisan el impacto de los resultados de dichas evaluaciones, sea a nivel de políticas educativas, a nivel de prácticas en el aula, o bien respecto del logro de aprendizaje, no necesariamente tienen un tono positivo (por ejemplo, Baird, J. A., *et al.*, 2011; Wagemaker, H., 2013). Algunas publicaciones incluso tienen un tono muy crítico sobre las evaluaciones internacionales de aprendizaje; por ejemplo, la carta abierta a Andreas Schleicher (*The Guardian*, 2014), en la cual un grupo de académicos señala que el PISA daña la educación mundialmente.

[114]

Es cierto que todavía no existen metodologías ampliamente aceptadas para conectar resultados de estudios con la elaboración de políticas, sea a nivel de administración o a nivel de escuela. La carencia de una experticia articulada en cuanto al uso de los resultados de evaluaciones internacionales de aprendizaje es un tema que merece atención, dado que una de las justificaciones principales de la inversión en estas evaluaciones es su potencial aporte a la mejora educativa. Esta discusión se ubica en el dominio del estudio de la elaboración de políticas basadas en evidencia empírica (*evidence-based policy making*), un paradigma que estipula que la relación entre datos empíricos y política pública rara vez es lineal (Young, J., 2008:4).

En esta presentación revisaremos cómo los Estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), en particular, pueden contribuir a la mejora educativa, un tema que asume aún más importancia a la luz del lugar central del monitoreo y de la evaluación educativa en el marco de la agenda de desarrollo internacional educativo post 2015.

¿Qué es la calidad de la educación?

Las discusiones sobre las evaluaciones educativas internacionales suelen situarse alrededor de la pregunta esencial: ¿qué es la calidad de la educación? El supuesto existente es que, de alguna manera, las evaluaciones captan la calidad educativa, y que altos puntajes en evaluaciones internacionales reflejan buena “calidad

de la educación". Este supuesto está basado en la idea de que logro de aprendizaje (el constructo representado por los puntajes) representa calidad de la educación: un clásico *pars pro toto*. Sin embargo, en varios casos, esta aseveración ha sido desafiada, argumentando que las evaluaciones internacionales manejan un concepto "reduccionista" de la calidad educativa (Pereyra, M. A., *et al.*, 2011:7; véase también Wrigley, T., 2004:234). Dado que estas evaluaciones no tienen solo carácter descriptivo sino también normativo en línea con la crítica al PISA antes mencionada, se indicaron como causa de impactar negativamente en la calidad educativa en un sentido más amplio, o bien, holístico (Stewart, W., 2013).

Desde la UNESCO, esta discusión se ha desenvuelto en el marco de la agenda de EPT (y ahora en las discusiones sobre la agenda de desarrollo internacional post 2015). Esta agenda considera dos aspectos esenciales en pos de su objetivo principal de alcanzar educación de calidad para todos: el acceso a la educación (medida por indicadores como tasa de matrícula) y su *calidad* (UNESCO, 2004). Un sistema educativo efectivo debe responder a ambas dimensiones, es decir, proveer cobertura educativa (véase Meta 2 de EPT, sobre acceso universal a la educación primaria) como también calidad (Meta 6). Para fines de monitoreo, la UNESCO ha utilizado el logro de aprendizaje como indicador proxy de calidad de la educación (Mulongo, G., 2014). Esto ha sido, en parte, el resultado de un proceso histórico en el cual, inicialmente, se consideraron variables de insumos representativos para el concepto de calidad de la educación (por ejemplo, tamaño de aula; infraestructura; seguridad) mientras que hoy figuran más los resultados de aprendizajes (UNESCO, 2004: 40, véanse también páginas 76-77).

Dicho esto, desde la UNESCO, la calidad de la educación no está reflejada únicamente en el logro de aprendizaje o bien eficacia sistémica (es decir, la medida en la cual un sistema educativo logró alcanzar sus objetivos), aun cuando es una parte importante de ello (2008a). La calidad se refiere también a variables como eficiencia (buen uso de recursos); equidad (distribución igualitaria de beneficios educativos); relevancia (que la educación responda a las necesidades de desarrollo de la sociedad); y pertinencia (que la

educación responda a las necesidades de los mismos estudiantes)². Efectivamente, el monitoreo del logro de aprendizaje, en cuanto entrega información desagregada respecto los resultados alcanzados por distintos grupos de estudiantes, ha sido muy útil para identificar carencias de equidad, en particular cuando se considera la variable de pertenencia a etnias indígenas y el género del estudiante.

La calidad y sus evaluaciones

[116]

Tomando como punto de partida el esquema de la UNESCO, vemos que las evaluaciones internacionales solo miden una parte de lo que es calidad de la educación, a saber, la eficacia (Murillo Torrecilla, J. F., 2007:29). E incluso, en el dominio de la eficacia, el alcance de las evaluaciones es relativamente limitado: lo que se mide, generalmente, es eficacia en las áreas de matemática, lenguaje (generalmente lectura) y ciencias naturales; y en los niveles de la educación primaria y secundaria (siendo áreas y niveles educativos los dos ejes principales para clasificar la orientación de evaluaciones educativas). Por su parte, son mucho más escasas las evaluaciones internacionales que miden eficacia en educación cívica (el CIVED y el ICCS son las excepciones), la educación física o la educación artística; o en el nivel pre-primario (el ECES y, quizás, el EDI, son las excepciones), educación técnica y profesional o terciaria.

En relación con las áreas cubiertas por las evaluaciones educativas internacionales, se ha reconocido una omisión respecto de la medición de las llamadas “habilidades blandas” (Sequeira, J., 2013) y habilidades no cognitivas (Levin, H. M., 2013). “Las habilidades blandas” se refieren a competencias interpersonales, más que a conocimiento estrictamente disciplinario, no se enseñan explícitamente en la mayoría de los sistemas educativos del mundo, pero se está de acuerdo que son esenciales para el desarrollo integral de la persona en todos sus esferas de interacción pública y privada (Kendziora, K., 2014). Otro aspecto que tampoco

² Esta sistematización tiene características de una interpretación. Los sentidos originales de estos conceptos se ven resumidos, por ejemplo, en: OREALC/UNESCO Santiago, 2008b:12-14.

es objeto de las evaluaciones internacionales es la educación moral, cuya importancia es respaldada por un informe de la OCDE, en el cual K. Ananiadou subrayó la relevancia del compromiso socio-ético entre las "habilidades del siglo XXI" (OECD, 2009). Este es un gran desafío en un contexto de fuerte utilización de las TIC, en el que surgen interrogantes importantes sobre el encuentro de lo que es técnicamente posible y éticamente deseable.

Con respecto a los niveles cubiertos por evaluaciones educativas internacionales, la OCDE intentó medir logro de aprendizaje a nivel terciario a través del proyecto AHELO, pero por sus complejidades técnicas éste todavía no ha aprobado completamente su fase de estudios de factibilidad. En su defecto, actualmente se utilizan de facto los *rankings* internacionales de las universidades, como el del THES, QS y Shanghai Jiaotong (véase UNESCO, 2013) como indicadores de calidad de la educación a nivel terciario. Sin embargo, una complejidad que conllevan estos *rankings* es que no miden, efectivamente, la calidad de la educación, más bien se enfocan en aspectos institucionales y de la investigación. Una crítica común a estos *rankings* es el reconocido sesgo para el idioma inglés, dado que, al evaluar impacto investigativo, se toma en cuenta su inclusión en revistas científicas angloparlantes solamente. Un representante de QS defendió este aspecto de la metodología de su *ranking* como sigue (QS, sin fecha: 9 [traducción del autor]):

En realidad [...] en muchas áreas de competitividad universitaria, operar en inglés es una ventaja ya que las revistas [científicas] en idioma inglés son más ampliamente leídas y referidas que las publicaciones en otros idiomas. Los cuatro destinos más cotizados para estudiantes internacionales son EE.UU., Canadá, Reino Unido y Australia –todos países anglohablantes–. Muchas universidades en países asiáticos [...] han reconocido la necesidad de operar en inglés y están, entonces, ofreciendo más programas en inglés. Todos los rankings mundiales tienen este sesgo, no solamente el nuestro. Nuestro objetivo es minimizar el sesgo, pero no está claro si sería apropiado eliminarlo del todo.

[118]

Dicho lo anterior, es correcto señalar que, en la práctica, las evaluaciones internacionales han ayudado a monitorear más de una dimensión de la calidad educativa (o sea, la eficacia): también han servido para monitorear la equidad. Es importante mencionar este último aspecto, frecuentemente olvidado, de las evaluaciones de aprendizaje; solo a través de las pruebas internacionales (y, también, nacionales) aprendemos respecto de las inequidades estructurales en términos de logro de aprendizaje entre y también en los países. Por ejemplo, mediante estas evaluaciones se ha recopilado evidencia que demuestra que las mujeres suelen alcanzar mejor desempeño en lenguaje (OREALC/UNESCO Santiago, 2014:26-32) y los hombres, aunque con menos diferencia, en matemática (OREALC/UNESCO Santiago, 2014:38, 44; véase también Stoet. G. & Geary, D. C., 2013, sobre esta tendencia en el PISA). Por ejemplo, el informe de la escritura del SERCE enseñó que, en cada país participante, y en cada grado, las estudiantes mujeres tenían un vocabulario más extenso que los hombres (OREALC/UNESCO Santiago, 2010:177-178). Esto es particularmente importante dado que el vocabulario no es solo resultado sino también “insumo” del aprendizaje.

Ahora bien, conviene cuestionarse qué sucede con las otras dimensiones de la calidad educativa; por ejemplo, qué sabemos respecto de la eficiencia, de la pertinencia o de la relevancia. Entre estos tres conceptos, el de la eficiencia es probablemente el menos problemático en términos técnicos. De hecho, las pruebas internacionales dan, por excelencia, los datos que permiten evaluar la eficiencia en distintos niveles educativos. El único dato con el cual se necesitaría cruzar los datos de logro de aprendizaje (como mínimo, porque, efectivamente, se puede tener modelos que interrelacionen más variables), para poder evaluar la dimensión de la eficiencia, es el del gasto en educación. Por su parte, pertinencia y relevancia ya representan escenarios más complejos. En el caso de la pertinencia es interesante ver, por ejemplo, que PISA preguntó a estudiantes “qué tan felices son en sus escuelas” (OECD, 2013:24). El dato asombroso fue que los estudiantes que expresan un menor grado de felicidad son estudiantes que viven en los países con más alto logro de aprendizaje (Corea del Sur, Finlandia); en cambio, el

país con más bajo desempeño en PISA 2012, Perú, es el que obtuvo el tercer lugar entre los países con estudiantes más felices.

Finalmente, la relevancia se refiere a una dimensión “externa” de la educación –la medida en la cual la educación de un país aporta a su desarrollo socioeconómico–. Sin duda, es una definición relativamente compleja, en la cual mucho depende de lo que es desarrollo, y de lo que es “relevante” en un contexto dado. Sería tentador, pero también equivocado, reducir relevancia a lo que produce desarrollo económico, ya que el conocimiento cultural, aun si no tuviese valor económico, es muy importante y muy relevante para los países. La enseñanza en un idioma indígena en algún país en América Latina puede no solo ser muy pertinente (si responde a una necesidad de un estudiante) sino también relevante, si el país considera que este conocimiento generalizado es importante para su identidad. Aunque el PISA, en particular, se refiere explícitamente a la relevancia de sus estudios a través del vínculo con crecimiento económico, no suele referirse a otras dimensiones de desarrollo socioeconómico, como el desarrollo institucional. Otros estudios internacionales dicen aun menos sobre esta dimensión.

Los riesgos de la evaluación educativa a gran escala

Aunque las evaluaciones de aprendizaje pueden ser útiles para la mejora de la calidad educativa (a esta discusión pasaremos en seguida), es necesario comenzar por identificar las carencias o los efectos adversos que éstas pueden llegar a tener en los sistemas educativos, para así evitarlas y orientar de la mejor manera posible estas mediciones. Para instituciones como la UNESCO en particular, que trabajan en una educación de calidad para todos, es importante conocer y manejar los riesgos de los resultados de sus estudios sobre los sistemas educativos. Esto es aún más importante ahora, cuando algunos estudios a gran escala se han convertido en algo competitivo y en los cuales los *rankings* parecen tomar un lugar cada vez más importante.

Por ejemplo, en pos de asegurar un alto grado de eficacia del sistema educativo para obtener un lugar más alto en los *rankings*,

es posible que, a partir de los resultados de las evaluaciones, los responsables de decisiones prioricen la asignación de recursos hacia las áreas evaluadas comúnmente en estas instancias (matemática, lenguaje, ciencias naturales). Con lo anterior, se podría provocar una reducción de recursos disponibles para otras áreas igualmente relevantes, como son arte, educación cívica y educación física. Esto no solo podría perjudicar el desarrollo integral de los estudiantes sino también la *relevancia* de la educación, en el sentido descrito anteriormente. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, el criterio de relevancia educacional se encuentra basado en la “descolonización, lo plural, la interculturalidad y lo comunitario” (OPCE, 2013:31). A propósito, cabe destacar que es también posible que un país elija direccionar sus recursos a las asignaturas de lenguaje y matemática porque se consideran las más elementales, y no solo por su inclusión en las evaluaciones internacionales; sin embargo, esto deja abierta la pregunta: *en base a qué se considera un área de educación más relevante que otra.*

En este contexto, también cabe resaltar el porqué de la elección de las áreas que se suele evaluar en las pruebas de gran escala³: la centralidad de la educación en lenguaje y matemática está basada en el concepto de alfabetización (habilidad de leer y escribir), ampliado, en los años setenta, a la alfabetización funcional: la alfabetización convencional, más la habilidad del cálculo básico. Dicho esto, el mismo concepto de alfabetización se define a partir de un entorno, ya que las habilidades para ser considerado “alfabetizado” son las que se requiere para poder funcionar en su ambiente. Es, por tanto, un concepto relativo y dinámico (y es justamente por eso que hoy surge el concepto de “alfabetización digital”, que refleja el reconocimiento que el manejo de TIC es imprescindible en la sociedad presente. Sin embargo, bajo la misma lógica, tendríamos que reconocer que la alfabetización se podría conceptualizar –o por lo menos ampliar– en una manera distinta según el contexto, y esta discusión es directamente significativa para el concepto de la relevancia.

³ Este punto surgió ante una pregunta en la discusión posterior a esta presentación en el Seminario internacional “Mejorar los aprendizajes en la educación obligatoria. Políticas y actores”, Buenos Aires, agosto de 2014.

Otro ejemplo se relaciona con la felicidad de los estudiantes, mencionada anteriormente. Este demuestra que es posible que el enfoque excesivo en logro de aprendizaje sobre otras consideraciones, por ejemplo el bienestar del estudiante, pueda afectar, negativamente, la *pertinencia* de la educación (considerando el bienestar del estudiante una manifestación de la capacidad del sistema de tomar en consideración sus necesidades). No sería en absoluto conveniente que los estudiantes perjudiquen su salud física o emocional, o que no logren desarrollar una vida social satisfactoria, en pos de un mejor logro de aprendizaje. Sin embargo, según algunos autores, esto constituye un verdadero riesgo en contextos que consideran competitivos (Arrizabala, M., 2013).

Otros ejemplos de posibles efectos adversos de las evaluaciones a gran escala incluyen la posible exclusión de estudiantes del proceso educativo en fases “estratégicas” del ciclo educativo, para evitar su inclusión en mediciones. Aunque esto es claramente irregular, existen ejemplos de casos en los cuales justamente esto ha pasado. Una presión excesiva para un desempeño en términos de eficacia, sea esto a nivel de aula, a nivel de escuela o incluso a nivel nacional, puede conllevar una tendencia a no admitir estudiantes en los niveles educativos en los que se realizan las mediciones. Esto sería, obviamente, perjudicial para la *equidad*, otra dimensión importante de la calidad educativa según la OREALC/UNESCO Santiago.

Un ejemplo final, pero de manera alguna menos importante, es el que remite a lo que se podría llamar el “efecto Finlandia”. Este país ha recibido muchas visitas extranjeras debido a su éxito en las evaluaciones internacionales; el objetivo de estas visitas siempre fue aprender cómo se podría replicar el éxito y mejorar la eficacia educativa en el propio país. Es muy probable que el sistema educativo finlandés incluya muchas prácticas propicias a una buena educación, y que haya mucho que aprender de él (de hecho, el aprendizaje a nivel sistémico es un objetivo de las evaluaciones internacionales), pero la simple transferencia de prácticas sin adaptación al contexto no es siempre una buena idea, como ya indicó el informe McKinsey 2010 (véanse también: Buckingham, J., 2012; Gardner, H., 1993; Gray Molina, G., 2014). Decisiones de inversión equivocadas, basadas en la idea de replicabilidad de políticas, serían perjudiciales para la *eficiencia* educativa.

El uso de los resultados del TERCE

Las consideraciones anteriores resaltan la pregunta: *¿cómo se puede, entonces, utilizar los resultados de evaluaciones educativas para la mejora educativa?* En primer lugar, para contestar es necesario saber cuál es la “teoría de cambio” de tales estudios y, en relación con este punto, cuál es el público objetivo. Con respecto al LLECE, no existe una teoría de cambio explícita, aunque sí existe una intención clara de aportar a políticas públicas en materia de educación, basadas en evidencia empírica (y no, solo, en ideología; opinión pública; consideraciones políticas; y/o presupuestarias, por ejemplo). Principalmente por esta razón, en su reunión de conformación, el Consejo Técnico Consultivo de Alto Nivel (CTAN) del LLECE determinó que el principal, pero de ninguna manera el único, público objetivo de las evaluaciones, tales como el TERCE, cuyos primeros resultados se publicaron el 4 de diciembre del año 2014, son los responsables de decisiones de política educativa.

[122]

Esta definición es importante, ya que reconoce que la unidad evaluada por los Estudios del LLECE es el sistema educativo en su conjunto, con todas las interacciones que éste conlleva, por ejemplo, financiamiento, planificación, TIC, evaluación, ambientes escolares, gobernabilidad, liderazgo escolar, profesores, estudiantes, familias, etc. Ahora bien, mientras que este sistema se relaciona con el nivel de la macro-política, los estudios del LLECE también se pueden utilizar para la mejora educativa a nivel de escuela, o incluso de aula, donde los profesores ejercen sus prácticas, principalmente. Considerando esto último, el LLECE ha trabajado en sus informes “Aportes para la enseñanza” del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). En el TERCE se lanzará una línea de publicaciones similar. Es, finalmente, importante señalar que pruebas como el TERCE tienen un fuerte aspecto “democratizador” ya que su evidencia es de acceso público a la ciudadanía para que así exija a sus líderes una educación de calidad (Sequeira, J., 2014). En este sentido, la población en general es también un importante público objetivo de los estudios del LLECE.

Efectivamente, se puede distinguir (por lo menos) dos niveles desde los cuales –y mucho más niveles en los cuales– se puede

intervenir en la realidad social, para aportar a la mejora educativa: el nivel nacional y el nivel escolar⁴. A nivel escolar hay varias cosas que se pueden hacer para actuar en base a hallazgos del SERCE: por ejemplo, trabajar en la mejora del clima escolar (véanse también los resultados del TALIS: OECD, 2015). Sin embargo, dado que el “clima” –un elemento intangible– en la escuela es posiblemente una réplica del clima fuera de la escuela, las recomendaciones que emanan de los estudios a veces parecen casi apuntar a un cambio cultural, en general. Por otro lado, desde el nivel central, se puede impulsar una amplia gama de políticas, por ejemplo, a través de las tres modalidades principales de la intervención política: el financiamiento (subvención, remuneración); la legislación (estándares educativas, normas profesionales); y la comunicación (propaganda, retórica, hallazgos de estudios).

¿Pero en qué se deberían enfocar estas políticas? ¿Cuáles son las pistas que los estudios nos dan sobre esto? Aunque, tal como ya se ha indicado, la transferencia directa de acciones a contextos de características distintas es cuestionable, hay algunos elementos (más que acciones específicas) que se destacan con fuerza entre los resultados de estos estudios, y que son difíciles de ignorar si el objetivo final es mejorar la calidad de la educación. Por ejemplo, un elemento clave que se ha identificado en estos estudios tiene relación con el rol central que el docente desempeña en la mejora del logro de aprendizaje; el meta análisis de Hattie (2003: 3), entre otros, ha reconocido que las características del profesor resultan el principal factor sobre el cual accionar, que podría tener efectos significativos para la mejora del aprendizaje de los estudiantes. Esto señala que es a través de estudios de factores asociados a logros de aprendizaje que los responsables de decisiones en materia de política educativa pueden identificar mecanismos asociados con niveles de aprendizaje, lo que hace de las evaluaciones de sus sistemas una instancia de aprendizaje, es decir, una evaluación formativa.

[123]

⁴ La OREALC/UNESCO Santiago está actualmente trabajando en una metodología para ayudar a los países participantes a traducir los resultados del TERCE hacia (mejoras a) la elaboración de políticas públicas en materia de educación.

[124]

Pero las evaluaciones a gran escala también desarrollan conocimiento respecto de aspectos más específicos. Por ejemplo, con respecto a si la reducción de tamaños de aulas sería una inversión sensata, se ha elaborado meta-análisis o revisiones que dan cuenta del cuerpo de conocimiento al respecto y, finalmente, otorgan una respuesta a la pregunta inicial. Debido a estas síntesis se sabe que, en general, respecto a logro de aprendizaje, no hay mucha diferencia entre aulas de 20 y 40 estudiantes. Hay estudios que señalan que aulas con 40 estudiantes o más podrían llegar a tener un impacto “negativo” en el logro de aprendizajes, mientras que bajo 20 estudiantes se podría observar un efecto “positivo”. Pero las respuestas a estas preguntas tienen mucho que ver con el resultado deseado. Lo antes mencionado se refiere a logro de aprendizaje tradicional y no, por ejemplo, a clima escolar como valor en sí mismo –o sea, resultado de aprendizaje y no “factor asociado”–. En las evaluaciones de uso de las TIC se descubrió, por ejemplo, que no siempre apoyaron desempeño “tradicional”, pero sí el desarrollo de habilidades en el mismo uso de las TIC; en la sociedad de hoy, seguramente un valor en sí mismo.

Qué y cómo

Volviendo a la importancia que tiene la docencia para la calidad educativa, aunque es evidente que la enseñanza contribuye al aprendizaje no está claro cómo lo hace. En la conceptualización de estudios de gran escala, este problema es denominado la “caja negra”. Estudios de desempeño docente, como TEDS-M, miden su logro en términos de conocimiento disciplinario y el pedagógico, consideradas las dos dimensiones más importantes para ser un “buen docente”. Se puede decir que estos ejes de actividad se relacionan con el qué (la disciplina) y el cómo de la educación (la pedagogía). Evidentemente, la pregunta qué es un buen docente es un tema que va más allá del alcance de esta ponencia.

En el caso del SERCE, sobre la base de un meta análisis de Ernesto Treviño *et al.* (2013), hemos podido iluminar una importante parte de esta “caja negra”. Tras re-analizar el índice de clima escolar, Treviño *et al.* identificaron que lo que impacta, en gran medida,

en el aprendizaje es la *organización* a nivel de aula. Es decir, si está bien organizado el proceso educativo, si hay orden en el aula, la probabilidad de aprendizaje aumenta significativamente. Creemos que este resultado puede ser clave en el camino hacia adelante, hacia la mejora de los niveles de aprendizaje en la región.

En conclusión, las evaluaciones internacionales representan importantes esfuerzos de parte de muchos involucrados e interesados y tienen un fuerte potencial para mejorar, pero también podrían llegar a perjudicar la educación. Es preciso, entonces, el desarrollo de una experticia sobre cómo su información puede promover mejoras a nivel de política, o bien, a nivel de aula; no solo para asegurar que se beneficien de los datos, también para que los estudios internacionales no perjudiquen la educación. En el caso del TERCE, esto quiere decir, concretamente, que el día 29 de abril de 2015, cuando se publiquen los informes completos y las bases de datos de este estudio, que fue aplicado en el año 2013, no es el fin de un proceso. Será más bien el comienzo para asegurar que todos los esfuerzos hechos en 15 países de la región se vean recompensados.

[125]

Referencias bibliográficas

- Arrizabalaga, M. (2013). "Así ha escalado la educación de Corea del Sur al podio mundial". *ABC*. Descargado el 3 febrero desde: <<http://www.abc.es/20121020/familia-educacion/abci-es-calado-educacion-corea-podio-201210161058.html>>.
- Baird, J. A.; Isaacs, T.; Johnson, S.; Stobart, G.; Yu, G.; Sprague, T. & Daugherty, R. (2011). *Policy effects of PISA*. Oxford, Oxford University Centre for Educational Assessment.
- Bernbaum, M. & Schuh-Moore, A. (2012). *Examining the role of international achievement tests in education policy reform: National education reform and student learning in five countries*. Washington, USAID.
- Buckingham, J. (2012). "Keeping PISA in Perspective: Why Australian education policy should not be driven by international test results". *Issue Analysis*, N°136.

Gardner, H. (1993). *Frames of mind*. London, Fontana.

Gray Molina, G. (2014). "El costo de copiar lo ajeno". *Blog Revista Humanum*, N°141. Descargado el 3 febrero desde: <<http://www.revistahumanum.org/blog/el-costo-de-copiar-lo-ajeno/>>.

Hattie, J. (2003). *Teachers make a difference: What is the research evidence?* Australian Council for Educational Research Annual Conference on Building Teacher Quality.

Kendziora, K. (2014). *Consensus is emerging on teaching social and emotional skills*. AIR. Descargado el 3 febrero desde: <<http://educationpolicy.air.org/blog/consensus-emerging-teaching-social-and-emotional-skills>>.

[126]

Levin, H. M. (2013). "Los límites de las comparaciones de puntajes obtenidos en exámenes". *LLECE al día*, N°11. Descargado el 6 febrero 2015 desde: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/single-new/news/the_limits_of_test_score_comparisons_henry_m_levin_teachers_college_columbia_university/#.VNTKA7s5AdU>.

McKinsey & Company (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. London, McKinsey & Company.

Mulongo, G. (2014). "Debating international learner assessments as a proxy measure of quality of education in the context of EFA, A review essay". *World Journal of Education*. Volumen 4, N°1.

Murillo Torrecilla, J. F. (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá, Convenio Andrés Bello.

OECD (2009). *21st Century skills and competences for New Millennium Learners in OECD countries*. OECD Education Working Papers, Número 41. Paris, OECD Publishing.

— (2013). *What it takes to learn*. Paris, OECD.

— (2015). "Improving school climate and students' opportunities to learn". *Teaching in focus*, N°9.

- OPCE (2013). *Hacia la descolonización y construcción de una nueva concepción de evaluación de la calidad de la educación para el vivir bien en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz, OPCE.
- OREALC/UNESCO Santiago (2008a). *Educación de calidad para todos: Un asunto de derechos humanos*. Santiago, UNESCO.
- (2008b). *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago, UNESCO.
- (2010). *Escritura: Un estudio de las habilidades de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago, UNESCO.
- (2014). *TERCE: Primera entrega de resultados*. Santiago, UNESCO.
- Pereyra, M. A., Kotthoff, H. G. & Cowen, R. (2011). *PISA under examination: Changing knowledge, changing tests, and changing schools*. Rotterdam/Boston/Taipei, Sense Publishers.
- QS (Sin fecha). *World university rankings: Press information*. London.
- Sequeira, J. (2013). "La importancia de las habilidades no cognitivas en la educación post-2015". *LLECE al día*, N°11. Descargado el 6 febrero 2015 desde: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/single-new/news/la_importancia_de_las_habilidades_no_cognitivas_en_la_educacion_post_2015/#.VNTJirs5AdU>.
- (2014). *Estudios de evaluación del aprendizaje como el TERCE constituyen una herramienta democratizadora imprescindible*. Entrevista en el sitio web de la UNESCO. Descargado el 4 febrero 2015 desde: <http://www.unesco.org/new/en/member-states/single-view/news/estudios_de_evaluacion_del_aprendizaje_como_el_terce_constituyen_una_herramienta_democratizadora_imprescindible_jorge_sequeira/#.VNllyu52G8V0>.
- Stewart, W. (2013). "How PISA came to rule the world". *TES Magazine*. Descargado el 3 de febrero desde: <<https://www.tes.co.uk/article.aspx?storyCode=6379193>>.

Stoet, G. & Geary, D. C. (2013). "Sex differences in mathematics and reading achievement are inversely related: Within- and across-nation assessment of 10 years of PISA data". *PLoS ONE*, Vol3, N°8. Descargado el 3 de febrero desde: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0057988>>.

The Guardian (2014). *OECD and Pisa tests are damaging education worldwide -academics*. Descargado el 2 de febrero desde: <<http://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>>.

Treviño, E., Place, K. & Gempp, R. (2013). *Análisis del clima escolar: ¿Poderoso factor que explica el aprendizaje en América Latina y el Caribe?* Santiago, UNESCO.

[128]

UNESCO (2004). *EFA Global Monitoring Report 2005*. Paris, UNESCO.

— (2013). *Rankings and accountability in higher education: Uses and misuses*. Marope, P. T. M., Wells, P. J., & Hazelkorn, E. (eds.). Paris, UNESCO.

Wagemaker, H. (2013). "International Large-Scale Assessments: From Research to Policy", en Rutkowski, L., Von Davier, M. & Rutkowski, D. (eds.), *Handbook of International Large-Scale Assessment: Background, Technical Issues, and Methods of Data Analysis*, London, CRC Press.

Wrigley, T. (2004). "'School effectiveness': The problem of reductionism". *British Educational Research Journal*, Vol.30, N°2, pp. 227-244.

Young, J. (2008). "Impact of research on policy and practice". *Capacity.org*, N°35. Descargado el 3 de febrero desde: <<http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Articles/YoungImpactofResearch.pdf>>.

HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO FEDERAL EN ARGENTINA. LA MEMORIA BIOGRÁFICA¹

Gabriel Brener

Una de las cuestiones vertebrales para reflexionar sobre los aprendizajes y dar cuenta de su mejora es advertir algunas premisas sobre el sujeto alumno. Pensar en él no como una condición dada sino como una construcción que se elabora a lo largo del tiempo. Revisar nuestras biografías –como también recuperar la biografía escolar de las instituciones educativas y hacer un trabajo de memoria biográfica educativa como sociedad, como país– es un ejercicio fundamental que permite pensar a los alumnos/as como sujetos que se van constituyendo como tales. Si bien somos herederos de algunas perspectivas tecnocráticas en las cuales el aprendizaje es concebido solo como un producto, sabemos que para que se produzca un aprendizaje no alcanza con la enseñanza, hace falta que confluyan varios factores. En este sentido, me parece importante resaltar que no se nace alumno. La *alumnidad* es algo que se construye, es una relación de filiación, se va haciendo al andar.

Recurrir al aspecto biográfico en la reflexión hace posible también considerar un proceso, que no está exento de errores y dificultades, en busca de mejores condiciones para los aprendizajes. Retomar la biografía nos habilita a volver sobre los procesos de construcción histórica que hicieron posible esta escuela, saber de dónde venimos, quiénes fuimos y somos, y cómo queremos planear el futuro.

La recuperación de Ignacio Guido –el nieto 114– y de Ana Libertad –la nieta 115–, recientemente restituidos, es por demás importante para nuestra biografía social, política y educativa como

¹ Texto elaborado a partir de la presentación ofrecida el 26 de agosto de 2014 en el marco del panel “La situación educativa en América Latina y las políticas de mejora de los aprendizajes” del Seminario Internacional “Mejorar los aprendizajes en educación obligatoria. Políticas y actores”, organizado por el IPE-UNESCO Buenos Aires.

ciudadanos argentinos. Son triunfos de la memoria asociada a la verdad y la justicia pero, al mismo tiempo, son restituciones biográficas producto de luchas, de nuestras Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, de los familiares, del pueblo, de mucho sufrimiento. Son acontecimientos que se constituyen en situaciones privilegiadas o únicas de aprendizaje social.² No es un dato menor en un día como hoy, con estas noticias, en este Seminario, comenzar jerarquizando el valor de la biografía individual y colectiva para pensar en el logro de más y mejores aprendizajes en nuestras escuelas.

[130]

Para esta presentación fue fundamental pensar en la propia biografía, puesto que lo individual no es ajeno a lo social, así como esto último no lo es respecto de lo político. Uno no parte con las políticas educativas desde un punto cero. En todo caso, y respondiendo a las preguntas que nos han planteado para este panel, es un ejercicio necesario insistir con la propia biografía para preguntarnos de dónde venimos. Quisiera detenerme en la historia reciente para poder clarificar este punto.

La Argentina viene de atravesar, hace una década, un proceso de grave crisis económica, social, cultural y política. Esta etapa de profunda debacle no dejó indemnes los aprendizajes de los alumnos y alumnas de la escuela –y particularmente de la escuela pública– en la que el comedor –el almuerzo– ocupaba el lugar central y había desplazado a un segundo plano las tareas de enseñanza y aprendizaje. En este contexto, la calidad y la inclusión fueron cuestiones que se presentaron y constituyeron como excluyentes. En ese momento la política pública en educación asumió claramente el rol de absoluta subsidiariedad respecto de la regulación de las políticas

² El 5 de agosto de 2014 el Banco Nacional de Datos Genéticos confirmó que el músico y compositor Ignacio Hurban era Guido Montoya Carlotto, hijo de dos militantes desaparecidos en 1977. La noticia tuvo un enorme impacto nacional e internacional puesto que se trata del nieto de Estela de Carlotto, presidenta de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo. Dos semanas después, Ana Libertad Baratti de la Cuadra conoció también su verdadera historia como hija de desaparecidos. Desde 1977, las Abuelas de Plaza de Mayo vienen luchando para que las víctimas del plan sistemático de apropiación de menores en la última dictadura argentina (1976-1983) conozcan su identidad, y los responsables de este delito sean juzgados. En la actualidad son 116 los nietos recuperados, resta conocer el destino de unos 400 niños apropiados.

públicas, sociales y educativas. Asimismo, los procesos de transferencia, descentralización y fragmentación del sistema educativo fueron productos de políticas concretas sobre la escuela y particularmente la escuela pública y no de meras casualidades. Antes de la década que actualmente transitamos, el sistema educativo nacional era un archipiélago carente de unidad y con una desestructuración preocupante, que obstaculizaba incluso de manera contundente el tránsito de los alumnos y de los docentes por sus distintos subsistemas. Esta situación también dificultaba la articulación vertical y horizontal de distintos componentes del sistema educativo.

Desde el año 2006, especialmente a partir de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, se plantea la educación como derecho social. En la afirmación de este derecho, a partir de la implementación de la Ley, hubo dificultades ligadas a la historia institucional de la escuela. Podemos encontrar un ejemplo concreto en la concepción, presente en la escuela secundaria que heredamos, de la calidad y la inclusión como conceptos divergentes. Era una escuela con un diseño excluyente, no estaba destinada para pocos, pero sí para no tantos jóvenes.

Respecto de esta cuestión, el desafío es pensar una propuesta educativa que sea inclusiva y al mismo tiempo de calidad. Mi intención es comentar un conjunto de políticas que actúan en este sentido y tienen que ver con el rol protagónico del Estado. Políticas que se relacionan con la inversión económica pero que siempre son consecuencia de decisiones políticas y, en este caso, educativas. Plantearé, entonces, algunas líneas de implementación de políticas educativas que venimos desarrollando estos años en el Ministerio de Educación, en la Argentina

En la introducción a este Seminario se mencionó que hubo un avance de las políticas de inclusión educativa en la región, que desde la Argentina también acompañamos. En torno del marco legal que, por supuesto, tiene que ver con un conjunto de condiciones necesarias pero no suficientes para poder lograr mejores aprendizajes, mejoras en la enseñanza y en la vida de las instituciones, cabe señalar algunas leyes y normativas. Permítanme destacar, en términos de construcción de políticas públicas y educativas, el rol del Consejo Federal de Educación (CFE) en esta década. Hay que poner

de relieve el valor de la construcción de este ámbito de gobierno federal cuyo objetivo fue recomponer la identidad del sistema educativo como tal y fortalecer esta instancia de autoridad educativa federal. Para ello, es necesario dar cuenta de algunas regulaciones normativas del propio CFE, relacionadas con la generación de un sustento, de un “piso” común, con decisiones políticas que no van en otro sentido que el de democratizar la sociedad a través de la democratización del sistema educativo y sus instituciones, con un acceso y una distribución más equitativa y justa de los bienes culturales y simbólicos de nuestra sociedad.

[132]

La actividad del CFE se produjo en el contexto político de la puesta en marcha de un importante número de leyes y decretos relacionados con la educación. Enumeramos los más trascendentes: la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006), la Ley de Garantía del Salario Docente y los 180 días de clase N° 25.864 (2003), la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919 (2004), la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2005), la Ley de Educación Técnico-Profesional N° 26.058 (2005), la Ley de Educación Sexual Integral N° 26.150 (2006), la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 (2005), y el Decreto N° 1.602/09 que creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Este andamiaje normativo constituye una sólida base para una profunda reformulación del sistema educativo hacia un horizonte de mayor calidad e inclusión. Sin embargo, sabemos que la creación de normas no es suficiente, que para garantizar que sean efectivizadas hace falta una fuerte inversión junto con acompañamiento, asistencia y gestión cotidiana en cada una y todas las jurisdicciones de nuestro país, afianzando políticas públicas de un Estado que se hace garante y se constituye en actor protagonista y estratégico en nuestra sociedad.

La educación y la inversión en educación no son ni una cuestión aritmética ni una cuestión formal. La inversión en educación –es decir la asignación que se destina al sector– implica tomar una decisión política respecto de la escuela, las infancias, las adolescencias y las juventudes. En una sociedad, la inversión en educación al igual que en las infancias pone al descubierto un conjunto de concepciones, valoraciones y decisiones políticas en torno a la sociedad,

el pasado, presente y futuro, pero también en relación con el derecho, el mercado y el Estado. Basta con tomar un par de cifras para poner de manifiesto la inmensa transformación del rol de Estado respecto de la educación en la Argentina. En 2003, el porcentaje del PBI destinado a educación era el 3,86 % mientras que en 2013 fue del 6,5 %. La magnitud de la inversión muestra toda su dimensión cuando se tiene en cuenta además que el PBI entre los años mencionados prácticamente se duplicó.

A estos datos se puede agregar la relación entre el porcentaje de PBI destinado al pago de deuda externa y el porcentaje dedicado a inversión educativa. En 2002, el 2 % era para educación, y el 5 %, para el pago de deuda. En 2013, el 2 % fue para pago de deuda, mientras que la inversión en educación llegó al 6,5 %.

[133]

Inversión en educación. PBI destinado a educación

2003	2013
3,86 %	6,50 %
\$ 14.500 millones	\$ 140.611 millones

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

Inversión en educación. PBI destinado a educación en comparación con PBI destinado a deuda externa

	2002	2013	Variación
% PBI dedicado a la educación	2	6,5	+ 225 %
% PBI destinado a deuda externa	5	2	- 60 %

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

Esto, que parece un frío número porcentual, se traduce en hechos: en las 1.580 escuelas terminadas, las 338 escuelas en construcción y las 177 en licitación; como también en las 5.955 obras de remodelación en instituciones de todo el país; las 5.232 obras terminadas y las 723 obras en ejecución. Números que se expresan en las 4.300.000 netbooks entregadas por el Programa Conectar Igualdad, las 8.000 Aulas Digitales Móviles otorgadas, los 67 millones ejemplares de libros, las 32.000 ludotecas y los 11.000 laboratorios que serán distribuidos e instalados en el transcurso del año 2015.

Educación Inicial. Cantidad de secciones. Años 2001 y 2013

[134]

	Sala de 3	Sala de 4
2001	6.463 salas	11.701 salas
2013	10.676 salas	20.938 salas
Incremento	65 %	78 %

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

Educación Inicial. Porcentaje de cobertura. Años 2001 y 2010

	Sala de 4	Sala de 5
2001	48,22 %	90,8 %
2010	81,50 %	96,30 %

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

Nos sentimos profundamente alineados con muchas políticas de la región que remiten al lugar protagónico del Estado y la importancia de la educación y las políticas públicas. Cada una de estas cifras confirma nuestro compromiso con una política inclusiva y de calidad.

En relación con la política de inversiones educativas y el mejoramiento de la enseñanza, cabe destacar un párrafo especial en relación con el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (PNEOyFD), aprobado por Resolución N° 188 del Consejo Federal de Educación que regula y marca el ritmo del trabajo de construcción federal en torno a tres objetivos básicos, ejes para la tarea en los ministerios: en primer lugar, el mejoramiento de las condiciones de cobertura, ampliación y mejoramiento en el acceso, el tránsito y el egreso de cada nivel y modalidad del sistema educativo; en segundo lugar, el fortalecimiento de las trayectorias estudiantiles, a fin de enriquecer y potenciar los procesos de enseñanza y aprendizajes; por último, el fortalecimiento de la gestión de las instituciones, desde su conducción hasta lo que supone la distribución de tiempos, espacios y responsabilidades que implican los cambios mencionados anteriormente. Consideramos que estos objetivos están interrelacionados entre sí, porque no se puede modificar las trayectorias sin tocar la gestión de la escuela y, por tanto, tampoco esto es posible independientemente de que los estudiantes se queden o se vayan de la escuela. No son elementos que no puedan o tengan que vincularse entre sí, sino que deben estar intrínsecamente relacionados.

[135]

En este sentido, mencionaré algunas políticas que estamos desarrollando en cada uno de los niveles vinculadas con cada eje del PNEOyFD antes citado.

Por un lado, es objetivo extender la cobertura en la educación inicial desde los 45 días hasta los 5 años. Para este nivel hay dos objetivos: la universalización de la oferta educativa en 4 años y la escolarización efectiva en sala de 5 años. A nivel federal estamos haciendo todo lo posible para que antes de que termine esta gestión de política educativa podamos tener la sala de 4 años obligatoria en el PNEOyFD.³ Lo hemos planteado con las provincias en términos de deuda y construcción, ya que todavía nos falta incorporar a 20.000 niños/as en sala de 5 años para completar la cobertura de

³ Con posterioridad a la elaboración de esta presentación, en diciembre del 2014, fue sancionada la Ley 27.045 que extiende la educación obligatoria desde los 4 años hasta la finalización de la escuela secundaria.

manera absoluta, y a 100.000 niños/as en sala de 4 años para lograr que todos/as los/as de esa edad estén en la escuela. La mayoría de ellos/as pertenecen a sectores profundamente vulnerados, aunque también hay alguna porción de este grupo de edad en donde los factores no son económicos sino familiares, culturales o de tradiciones que definen cuándo los chicos tienen que empezar a ir a la escuela.

[136]

En relación con la escuela primaria, la cobertura del nivel es un objetivo bastante resuelto. Estamos trabajando con el segundo eje, el fortalecimiento de las trayectorias, es decir, el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje, en torno de la ampliación de la jornada escolar, tanto la jornada completa como la jornada extendida. A partir de los convenios bilaterales y lo que planteamos en el PNEOyFD, estamos llegando a cumplir con la meta de 1.525 escuelas con jornada extendida y completa. Extender la jornada escolar no es una cuestión simplemente cuantitativa, también conlleva que los alumnos/as tengan más tiempo en la escuela y que los aprendizajes se puedan cualificar en términos de mejora de las experiencias educativas de los mismos.

También estamos trabajando en el fortalecimiento de la alfabetización inicial para el primer ciclo, y con proyectos de capacitación en Ciencias Sociales, Lengua, Matemática y Ciencias Naturales a través de un programa del Ministerio Nacional con todas las provincias.

Para la escuela secundaria, la obligatoriedad del nivel remite al horizonte definido por la Ley de Educación Nacional. En relación con los tres ejes que mencioné del Plan Quinquenal y en especial para este nivel, cabe destacar que hay 8.200 escuelas secundarias en todo el país que cuentan con Planes de Mejora Institucional (PMI). Estos constituyen una herramienta que, a través de una transferencia de fondos directa a las escuelas, logra modificaciones sobre la inclusión educativa y el mejoramiento de la calidad del tránsito, la permanencia y la finalización de la escuela. Todo esto implica enormes esfuerzos e inversiones de la sociedad y el Estado.

Como es sabido, venimos de una secundaria que tenía centenas de orientaciones y hoy, por decisión del CFE, hay solo trece. Nuestra tarea está centrada en el fortalecimiento de estas orientaciones, así como en la creación de los marcos de referencia para la concreción de dichos trayectos curriculares y formativos.

Asimismo, desde 2014, se inició la construcción y comunicación a las escuelas del Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA) que se está llevando a cabo en 2.651 escuelas completas (esto es con los 5 ó 6 años, según la estructura definida en cada jurisdicción). En este índice combinamos tres indicadores que el Ministerio de Educación de la Nación provee a las escuelas. Estos son: el tiempo medio que tardan los alumnos en completar una cohorte de las escuelas tomando en cuenta el tiempo esperado para que un alumno complete un año escolar en un año cronológico, la información que nos provee el Operativo Nacional de Evaluación (ONE), particularmente en el desempeño de aprendizajes en Lengua y Matemática, y la tasa de egreso de la escuela. Esta información es valiosa para que la escuela pueda verse a sí misma, no es un puntaje que sea parte de un ranking para comparar las instituciones entre sí. En todo caso, lejos de pensar en una perspectiva de comparación o de competencia, la escuela puede aprovechar esta información que proporciona el Ministerio Nacional a través de la DINIECE, para observarse, analizar información relevante y pertinente, y efectuar una toma de decisiones de carácter institucional y participativa para rectificar o reafirmar rumbos en diversas cuestiones. Este modo de informar apunta a poder realizar verdaderos y sinceros procesos de evaluación institucional participativos, en los que la evaluación no sea el foco que encandila sino un componente más, aunque fundamental, del proceso educativo. En este proceso, desde 2014, se han reunido en distintos encuentros a todos los directores de las escuelas que participan, entregándoles la información de su propio IMESA de manos del Ministerio de Educación de la Nación con presencia de autoridades de los Ministerios provinciales.

Los resultados del IMESA no salen publicados porque hay una expresa decisión, nuestra, de manejar esta información con cuidado, protegiendo desde el Estado a cada escuela y no alimentando la competencia descalificadora. Buscamos que la escuela analice esta información para generar un propio y significativo proceso de evaluación, y que lo comunique a la comunidad, por supuesto en permanente relación con el Ministerio provincial, cuando lo crea necesario.

Todo lo mencionado forma parte de la biografía de la escuela en estos últimos diez años en los que el sistema educativo se ha transformado de manera sustancial. Nuestras escuelas, sus inspectores y supervisores, directivos, docentes y estudiantes han vivido un proceso de cambio importante, de reconstrucción de un sistema educativo federal, en camino a ser más justo e igualitario sin perder de vista la posibilidad y el derecho del ejercicio de la diferencia, ampliando el derecho social a la escuela para quienes estuvieron excluidos de ella.

[138]

En la Argentina se ha adoptado una serie de políticas que han aproximado lo que hasta hace una década era un horizonte lejano. Hoy tenemos una escolarización obligatoria que abarca desde los 4 años hasta la finalización de la escuela secundaria, ampliación del derecho social de educación, de acceso a la tecnología a través de un proceso de inclusión digital sin precedentes, tanto en primaria (con las Aulas Digitales Móviles) como en secundaria, especial e institutos de formación docente, con el Programa Conectar Igualdad. Además puede mencionarse también un programa de formación docente permanente, universal, gratuito, en ejercicio, iniciado y acompañado por una mesa paritaria con los sindicatos nacionales docentes, así como más escuelas primarias con jornadas extendidas. Todo ello gracias a que existe un Estado que hace enormes esfuerzos mediante inversiones inéditas en infraestructura y tecnología en pos de conseguir hacer realidad una escuela inclusiva y de calidad para todos/as.

LA SITUACIÓN EDUCATIVA EN URUGUAY Y LAS POLÍTICAS DE MEJORA DE LOS APRENDIZAJES

Graciela Almirón

Introducción

A fines del siglo XX Uruguay compartió con sus pares de América Latina una larga historia de “región más desigual del planeta” que naturalizó una realidad de inequidades que han invisibilizado la situación socio-económico-cultural de importantes sectores de sus poblaciones. Un número muy alto de habitantes de esta región del planeta no solo no acceden a servicios básicos de salud, vivienda, trabajo y educación sino que social y culturalmente han estado situados en un lugar de inmovilidad vinculado a la perpetuidad del orden vigente.

En la última década podemos decir que este orden de cosas se ha ido modificando y ello se debe sin dudas a la implementación de políticas integrales que desde los distintos sectores del Estado y con fuerte compromiso del poder político, han puesto el énfasis en la restitución de derechos en los distintos órdenes de la vida ciudadana. Esto, enriquecido aún más por la flexibilidad en la generación de instancias de encuentro de instituciones públicas con organizaciones de la sociedad civil y del ámbito privado. En su intersección han generado la posibilidad de acercamiento a mejores niveles de acceso de nuestra población a bienes y servicios que impactan en la mejora de la calidad de vida de todos los sectores.

Concretamente, en lo que refiere a logros en educación –en el marco del tramo de educación obligatoria–, muchos fueron los avances en nuestro país en los últimos años: ampliación de la cobertura, identificación de la población que está en riesgo de desafiliación o que ha desertado, propuestas alternativas para poblaciones vulnerabilizadas, entre otros. Pero lejos de haber alcanzado niveles que den por concluida la tarea, podemos afirmar que estamos en tiempos de redoblar los esfuerzos para pensar en términos que nos

colocan, desde la política educativa, en un lugar donde debemos atender el justo equilibrio entre levantar la mirada y pensar de manera prospectiva, al tiempo que atendemos temas del presente inmediato que no admiten la menor demora.

Una historia compartida por los países de América Latina. Una historia que deja marcas

[140]

Tal como lo plantea P. Martinis (2006), las reformas educativas en América Latina en los años noventa tuvieron como característica común el considerar a los sujetos de la educación como “sujetos carentes” en los casos en los que referimos a las poblaciones en situación de pobreza. En virtud de esto se consideró necesario postular la necesidad de nuevos modelos de oferta educativa para “atender” a esos alumnos así considerados; alumnos singulares, diferentes, que debían ser *asistidos, contemplados, tenidos en cuenta* desde nuevas propuestas, ciertamente concebidas desde políticas de carácter compensatorio.

Uruguay no escapó a esa realidad y es así que se produjeron reformas educativas que sostuvieron como el primero de sus objetivos la consolidación de un criterio de equidad social, que entendió que las acciones debían generar igualdad en los puntos de partida. Los esfuerzos se concentraron en garantizar la cobertura, la extensión del tiempo de permanencia en las instituciones educativas, y la expansión y la mejora de la atención de la alimentación, todo ello referido a los alumnos ubicados en situación de *vulnerabilidad, con necesidades básicas insatisfechas*.

Se produce, por ejemplo, un fuerte impulso a la extensión del tiempo escolar, entendido en ese momento como una oportunidad para que en tanto los alumnos permanecieran más horas en las instituciones, tendrían mayores posibilidades de acceso a los aprendizajes. Instituciones educativas de entonces, de todos los tramos educativos, pensadas de puertas adentro, con límites claramente establecidos para el ingreso de la comunidad, con proyectos educativos concebidos *desde los que saben*, sin una participación activa de los referentes adultos de los alumnos y, desde luego, desde un lugar muy pasivo, de recepción por parte de los niños, niñas y adolescentes.

Hablamos de lineamientos de política educativa que ponían su énfasis en destacar que inexorablemente las instituciones ubicadas en contextos socio-culturales desfavorables y muy desfavorables (esto vinculado a la escasa educación de los adultos referentes de los alumnos, así como la inestabilidad familiar y las situaciones de muy bajos ingresos económicos) se enfrentaban a la inevitable situación de fracaso en el acceso a los aprendizajes de un importante porcentaje de sus alumnos.

En consecuencia, se produjeron efectos como el de la categorización de las instituciones educativas vinculada estrechamente a factores estructurales como los mencionados. Tal fue el caso de las escuelas de nivel primario, clasificadas en quintiles, que aludían estrictamente a las condiciones socio-culturales. Las ubicadas en los quintiles más bajos eran calificadas como “escuelas de contexto socio cultural crítico”. Los docentes veían como natural definir que estaban trabajando en “escuelas de contexto” en el momento de referirse al lugar donde desempeñaban su labor adquiriendo esta denominación un carácter identitario e invisibilizando otros rasgos históricamente valorados de la institución escolar.

Importa destacar cómo en ese momento histórico y desde el paradigma al que nos referíamos se fueron expresando marcas de identidad que consideraron la educación casi únicamente desde un rol socializador, debilitando la concepción de *educación integral* en tanto derecho que hoy rige las políticas educativas. Esas marcas, por otra parte, instalaron la idea del alumno en condiciones de pobreza, como aquel que está determinado al fracaso en su trayectoria educativa si no se lo rescataba del medio del cual procedía. Se visualizó como muy difícil de revertir ese “efecto embudo”, por el cual inexorablemente, aunque fuera alto el egreso de la educación primaria, decantarían luego quienes podrían permanecer en la Educación Media y mucho más quienes podrían culminar la Media Superior en vista a estudios terciarios.

¿Cuál era entonces el lugar de los docentes en ese contexto histórico? Pues, claramente, el lugar de docentes que debían ser pensados como técnicos a los que se hacía necesario formar especialmente para trabajar con “esa población”. Dicha perspectiva generó un imaginario colectivo en el que los docentes manifestaban

no sentirse formados para ello, sino para la atención de un alumnado homogéneo, con los mismos intereses y similares situaciones en el ingreso a las instituciones.

Como consecuencia se consideró que era necesario capacitar en el sentido de brindarles herramientas y estrategias para el abordaje de las prácticas educativas con esta población en las aulas. Esto derivó en la concepción de los docentes, por un lado, como referentes en el sistema educativo a la hora de garantizar el acceso a los aprendizajes de estas poblaciones, y por otro, como custodios en el cuidado integral de esta población.

Nuevo marco de políticas educativas.

Nueva Ley de Educación

[142]

Ese orden de cosas tuvo variantes en los distintos países de América Latina, especialmente teniendo en cuenta que en los últimos 20 años se produjeron cambios en referencia al lugar asignado a las políticas sociales, y por tanto su implicancia con las políticas educativas. Estamos asistiendo hoy a procesos de cambios sociales, económicos, políticos y culturales, que en su dinámica marcan nuevos ritmos que no esperan el paso de varias generaciones como en otros tiempos. Esto sin dudas pone en el tapete aspectos claves que el sistema educativo debe trabajar, especialmente en el sentido de asegurar una oferta educativa de calidad que no deje en soledad a los alumnos y sus familias como los únicos responsables del fracaso escolar.

En Uruguay, en los últimos 15 años se expandió la matrícula escolar a cifras sin precedentes, un fenómeno que hizo visible la necesidad de la equiparación de los esfuerzos en el modo de trabajar también por la calidad de los resultados educativos.

Tal como se plantea en el documento de resumen ejecutivo “Políticas educativas y de gestión 2005-2009” (ANEP, 2009), cuando en el año 2005 las nuevas autoridades de la educación asumen —primer gobierno de la fuerza política de la izquierda uruguaya—, estaba instalado un profundo malestar en el colectivo docente, existía una alta conflictividad estudiantil, se observaban diversos signos de insuficiencia en la calidad, equidad y pertinencia en materia educativa, y se evidenciaban importantes problemas de gestión.

Para orientar las actividades de la ANEP en su conjunto y correspondientes al quinquenio 2005-2009 hacia la solución de los problemas planteados por la situación descrita, los miembros de los órganos de Dirección del ente acordaron desarrollar líneas estratégicas para promover una conducción institucional democrática y respetuosa de los derechos humanos, mejorar la gestión académica y administrativa de la ANEP en el marco de su conducción democrática, asegurar la pertinencia social de la educación, mejorar su calidad y ofrecer igualdad de oportunidades, impulsar una educación técnico profesional sinérgica con el nuevo proyecto productivo nacional y fortalecer y renovar la formación y el perfeccionamiento docente.

En este marco, la centralidad creciente de la “cuestión educativa” se materializó en el Plan Nacional de Educación 2010-2030 (UNESCO-ANEP, 2009), cuando se establece “la necesidad de políticas educativas pertinentes, transformadoras y de envergadura, estratégicamente conectadas y proyectadas en el tiempo para asegurar un sistema educativo a la altura de los desafíos de la época”.

El debate instaurado entonces no solo incluyó cómo el Estado iba a implementar las políticas educativas, también qué teorías del aprendizaje eran las más acertadas, cuáles eran los conceptos sobre el sujeto de la educación que se defendían o los modos de delimitar la cultura y regular las prácticas escolares.

Pero, en referencia al cómo, sin duda la construcción de un modelo educativo nacional basado en las nociones de igualdad y derechos humanos puso como condición de posibilidad el promover los mayores niveles de participación en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y proyectos educativos. Esta perspectiva está ampliamente presente en la formulación de la Ley General de Educación N° 18.437, aprobada en diciembre de 2008, la que da cuenta de un proceso de elaboración que puso todos los esfuerzos en el cumplimiento de los principios a los que hacíamos referencia líneas antes. Al respecto, y como antecedentes de este proceso, en el año 2006 se impulsó un Debate Nacional sobre Educación que incluyó la realización del Congreso Nacional de Educación. En el año 2007 se procesó el material recogido y se realizaron encuentros y debates con las instituciones educativas

involucradas: Administración Nacional de Educación Pública, Universidad de la República, Coordinadora de la Educación y sectores políticos y gremiales.

Compartimos algunos párrafos de la Declaratoria Final del citado Congreso, de modo de ilustrar la importancia del resultado de 16 meses de trabajo que fue entregado a las máximas autoridades del Sistema Educativo Nacional y del Parlamento.

“Esta instancia de democracia, inédita en nuestro país, es fruto de décadas de lucha y persistencia de nuestro pueblo, que hoy se reúne en un ejemplo de participación. (...) sin duda marca el principio de un largo camino que estamos dispuestos a seguir con firmeza y responsabilidad.

[144]

“Nos hemos reunidos más de 1.200 ciudadanos, representantes de asambleas de vecinos, organizaciones sociales, estudiantes, colectivos de educadores y otros trabajadores de todos los ámbitos del país. La concreción de este Congreso pone de manifiesto la importancia que los uruguayos le otorgamos a la Educación.

“Nuestra identidad está fuertemente arraigada a una concepción de Educación democrática y plural. Esta, como todo hecho político, está signada por contradicciones y relaciones dinámicas. Constituye un elemento liberador y emancipatorio hoy enmarcado en un proyecto de profundización democrática, participativa, que desde la realidad concreta se propone formar sujetos libres, críticos, solidarios y comprometidos con la transformación de la realidad.

“El Congreso concibe la Educación como una práctica social responsable regida, entre otros, por los principios de laicidad, obligatoriedad, gratuidad, universalidad, participación, integralidad, autonomía y cogobierno. Un proceso cuya meta es la igualdad en la diversidad.

“La Educación es un Derecho Humano inalienable e irrenunciable. El Estado debe garantizar que todos los sujetos puedan acceder a ella durante toda su vida.”

Como puede verse, este Congreso marcó el importante desafío para quienes tuvieron en sus manos la implementación de una nueva Ley de Educación largamente esperada y que, como mencionamos anteriormente, surge en un contexto nacional muy diferente al de la ley anterior de 1985. En el orden político ideológico es producto del primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay y en el orden económico está asociada a una nueva ley de Presupuesto Nacional (2005-2009) por la cual la educación incrementará en tres veces sus recursos en el quinquenio.

La Ley General de Educación N° 18.437 consagró la educación como un derecho humano fundamental y, desde el punto de vista doctrinario, la formulación incluida en la norma es plenamente acorde con los planteos actuales en el escenario internacional (Filarido, V.; Mancebo, M. E., 2013).

A efectos de destacar solo algunos aspectos más generales, diremos que en esta nueva Ley el papel del Estado es de garante y promotor de una educación de calidad, asegurador de igualdad de oportunidades para acceder a la educación como derecho y bien público (Art. 1). El Estado, además, tiene como uno de sus fines alcanzar una efectiva inclusión social “de las personas en situación de vulnerabilidad” (Artículos 8 y 14) y en su papel de articulador de las políticas educativas se explicita que:

“La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal. Asimismo el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional.”(Art. 12.)

Asimismo la Ley estableció como educación obligatoria la que incluye dos años de Educación Inicial (los 4 y 5 años), seis años de Educación Primaria, tres de Educación Media Básica y tres de

Educación Media Superior. En este sentido importa destacar que este hecho, incluido en la norma, expresa que estamos ante un Estado cuya expectativa es que la mínima formación que alcancen sus ciudadanos sea por lo menos la de una trayectoria de 14 años que comienza a los cuatro años y culmina al arribar a la mayoría de edad, si se ha podido desarrollar sin interrupciones.

[146]

Tengamos en cuenta en este contexto que las aulas de la ANEP son las que implementan la oferta educativa pensada y liderada para estos tramos educativos obligatorios a través de una importante diversidad de formatos institucionales distribuidos a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Esto es un trascendente desafío para quienes conducen el sistema educativo, a la hora de pensar desde una mirada de sistema, más allá de los tramos que los alumnos estén transitando. Se trata de poner en juego estrategias acordadas de planificación, implementación e integración de políticas de cambio, mejora e innovación en las instituciones así como el considerar la diversidad de las culturas organizacionales acompañadas por el monitoreo y la evaluación correspondientes a sus procesos.

Mirando en perspectiva desde el 2010 hasta la actualidad

Es un hecho que cuando las autoridades de la ANEP asumen en 2010, en el marco de la continuidad de la fuerza política de gobierno, encuentran un contexto económico y social con políticas en desarrollo desde esas dimensiones, que profundizaron el enfoque de derechos y de ratificación democrática, en torno a las que aún hay mucho por hacer.

Las autoridades de la Administración que asumen en el período 2010-2014 plantean en los fundamentos de los documentos de presupuesto la ratificación de los principios fundacionales de la Educación Pública de nuestro país que aluden a la autonomía, coordinación y libertad de enseñanza, gratuidad, obligatoriedad, laicidad, participación e igualdad de oportunidades.

El sistema educativo uruguayo ha presentado históricamente una fuerte primacía del sector público en la atención de las necesidades educativas. La educación, en tanto elemento central para

la construcción de ciudadanía y la integración social así como para contribuir al logro de metas individuales y colectivas, ha jugado un destacado papel en Uruguay y es en ese marco que el rol que ha desempeñado el sector público en la provisión de la educación ha sido un elemento distintivo del país. Un 84,1% de los alumnos correspondientes a los niveles obligatorios de educación asisten a los cerca de 2.800 establecimientos públicos que existen en todo el país.

Del análisis de las nuevas líneas estratégicas 2010-2014, y a la luz de las del quinquenio anterior, vemos el afianzamiento de la educación como derecho humano fundamental en un país que, como decíamos, continúa trabajando por el fortalecimiento de la educación pública. En este sentido, se consolida la apuesta a robustecer los espacios educativos tradicionales, teniendo como centro al estudiante, así como potenciar las posibilidades educativas en otros ámbitos.

Esta orientación general implica una comprensión de la acción de la ANEP esencialmente interrelacionada con diversas instituciones y actores sociales. Desde su autonomía, su labor está orientada a colaborar, como protagonista de primer orden, en la constitución de una poderosa trama institucional formativa y creadora, extendida en todo el territorio nacional, de la más alta calidad y profundamente democrática y democratizadora.

Concretamente, estas líneas estratégicas hablan de: impulso a la superación de la calidad educativa sustancial, contribuyendo así a elevar los actuales niveles de cobertura, retención y egreso; impulso a las políticas de integración académica, orientadas a la superación de las inequidades en la distribución social de los aprendizajes; impulso a la innovación educativa, en especial, en la perspectiva de universalización del uso educativo de las TIC; fortalecimiento de los procesos de desarrollo profesional docente y técnico-administrativo en la perspectiva del fortalecimiento institucional continuo; fomento al protagonismo de los centros educativos y su construcción como ámbitos participativos y amigables para aprender, enseñar y crecer; y cooperación en la construcción de nueva institucionalidad educativa terciaria y superior, desplegada en todo el territorio nacional.

El análisis de estas nuevas líneas estratégicas da cuenta de la continuidad de los avances de profundización de las orientaciones explicitadas.

Se focaliza la aspiración al alcance de calidad educativa, la que se considera *sustancial*, lo que plantea alentar procesos de construcción colectiva orientados a elaborar e implementar estrategias y acciones destinadas a potenciar la educación pública de modo de responder contextualmente a las necesidades de los sujetos de la educación en este momento histórico. Los esfuerzos encaminados a la implementación de alternativas educativas que contribuyan a superar la inequitativa distribución de los aprendizajes aportan –esencialmente– al incremento de la calidad educativa, así como la naturalización de los procesos de monitoreo y evaluación permanentes.

[148]

En estas nuevas pautas también se pone el acento en el impulso a la implementación de nuevas propuestas educativas, lo que sin duda pudo superar una antigua tensión entre la verdadera urgencia en atender algunas poblaciones para quienes se hace necesario pensar *casi a medida* la intervención pedagógica, y el cuidado y la custodia de la calidad de la oferta educativa que debe llegar a todos y todas. En este punto se considera especialmente relevante atender dos aspectos esenciales en la formación de los estudiantes, independientemente del nivel educativo formal en que se encuentren: el dominio de la lengua materna y la capacidad de desarrollar el razonamiento lógico-matemático. El fortalecimiento de estas capacidades, atendiendo al nivel específico alcanzado, se encuentra excepcionalmente favorecido por las posibilidades que ofrece la expansión educativa del Plan Ceibal.

Se debe tener en cuenta que Ceibal posibilitó al día de hoy –entre otras cosas– que la totalidad de los alumnos de todos los niveles educativos del sistema público contaran con una computadora, y en el caso de los docentes accedieran a la herramienta de manera universal. En este marco, evidentemente, el impulso a la innovación se resignifica en todos sus términos: elaboración de materiales educativos cuyo diseño, estructura y uso se piensen especialmente para este contexto, el fomento específico de elaboración de *software* educativo adaptado a las necesidades locales, y el impulso al

uso creativo estudiantil de las herramientas informáticas, son entre otras, acciones que se vienen impulsando fuertemente.

En el marco de estas líneas estratégicas se reconoce la importancia de poner la mirada en las oportunidades que de manera permanente deben brindarse a los docentes para su formación, la que necesariamente deberá también enriquecer las posibilidades de desarrollo de su carrera profesional. Importa también pensar en tiempos para el encuentro, la reflexión y el intercambio, espacios que deben ser considerados de trabajo profesional rentados. En este sentido, se avanzó en la creación de salas docentes, remuneradas, para el impulso a la integración de todo el colectivo en la construcción de los proyectos institucionales, así como instancias de participación y consulta a la hora de pensar las políticas educativas. Queda aún mucho por hacer y especialmente si tenemos en cuenta que la mejora en las condiciones laborales, en todos los sentidos, impactan directamente en la reconciliación con la posibilidad para los docentes de un mayor disfrute y dedicación al enriquecimiento permanente de su rol.

Vinculado con lo anterior es el tema que pone a los centros educativos en el lugar de protagonistas de sus proyectos de acción. Esto desde luego en el marco de los lineamientos de política educativa, pero en un constante avance hacia el fomento de la innovación, la autonomía, el trabajo en redes con la comunidad, el encuentro con las familias, apuntando a la construcción de verdaderos perfiles institucionales donde determinados rasgos que dan cuenta de proyectos educativos –contextualizados, territorial y temporalmente– hablan de una singularidad que siempre los hará únicos.

Podríamos dar un número importante de ejemplos de estrategias que la ANEP en este marco ha implementado y que se vinculan de diferente manera y con distinto grado de intensidad con las líneas estratégicas para el quinquenio, pero hemos elegido compartir programas y proyectos que tienen que ver muy especialmente con acciones que procuran avanzar en el sentido de una más equitativa distribución de la oferta educativa y trabajan por la inclusión y el acceso a una educación de calidad para todos y todas: Programa de Maestros Comunitarios, Plan Tránsito entre Ciclos Educativos y Programa Compromiso Educativo.

Algunos programas y proyectos de la mano de la inclusión educativa

En el contexto de discusión planteado en torno a la educación como derecho y al derecho a la educación para todos y todas, se vio la necesidad de concretar algunas experiencias de política educativa cuyo marco teórico habilitó a reflexiones y propuestas pensadas en vinculación con la inclusión educativa como condición para el pleno cumplimiento del derecho a la educación.

[150]

Esto se tradujo en una Administración de Educación Pública que ante las cifras de repetición, abandono y rezago de estudiantes, especialmente persistentes en las poblaciones más vulnerabilizadas, lejos de inmovilizarse dio lugar al impulso de poner en marcha nuevas propuestas educativas. Las mismas dan cuenta de la toma de conciencia de que no bastaba con el importante esfuerzo de aumento en el presupuesto destinado a la educación, sino que se hizo necesario entender que no es posible seguir dando respuesta a esos graves y persistentes problemas mediante las mismas prácticas y formatos institucionales.

Es así que en la ANEP todas las experiencias implementadas en los primeros tiempos de la última década tuvieron en el centro nudos de tensión que dieron la oportunidad para que los decisores de política educativa generaran escenarios para la discusión con docentes desde los distintos roles, con representantes de las asambleas técnico docentes, con delegados sindicales, con organizaciones de la sociedad civil y con representantes de una importante diversidad de instituciones públicas y privadas.

Sin duda esta preocupación por generar oportunidades de cara a la inclusión educativa abonó las discusiones en torno a la conceptualización de la exclusión y los distintos modos en que se manifiesta, se debatió en torno a focalización versus el universalismo, se complejizó la idea de diversidad en tanto punto de partida o punto de llegada, se repensaron las trayectorias teóricas esperadas a la luz de trayectorias reales posibles de los alumnos, se problematizó en torno a la preocupación por la ampliación de la cobertura sin que ello afectara la calidad de los aprendizajes.

Acá una idea importante que acompañó especialmente los primeros pasos de implementación de los programas y proyectos tuvo que ver con entender que fueron pensados como espacios educativos, en la mayoría de los casos simultáneos con las trayectorias regulares, que no sustituyen los espacios pensados para todos sino que permiten una vía de tránsito accesoria, con otra velocidad, que posibilita a los alumnos reacomodar su inserción educativa de acuerdo con su singularidad.

Otro rasgo de identidad importante de estos programas y proyectos se vincula a la intersectorialidad, hecho que hasta hoy marca una diferente manera de implementación de las políticas de Estado en todas las sectoriales.

Programa de Maestros Comunitarios (PMC)

Los maestros comunitarios son maestros de aula que, como comunitarios, desarrollan su trabajo en escuelas de educación primaria que funcionan en turnos de cuatro horas, desempeñan así veinte horas de trabajo semanal en el contra horario al que asisten los alumnos seleccionados para participar en el Programa. También es el contra horario de su labor como maestros de aula, de la misma escuela, o en ocasiones de otra cercana geográficamente. El Programa se implementa con objetivos bien claros que aluden a la generación de mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación como un hecho que es posible y que necesita de un trabajo particularizado en torno a los formatos escolares tradicionales y los tiempos y los espacios para lo educativo.

Este Programa se propone, por un lado, mejorar las relaciones entre la escuela y la comunidad, lo que en la práctica hace visible la necesidad permanente de evaluar la relación entre los centros educativos y las familias. Por otra parte, el PMC tiene como objetivo generar nuevos tiempos y espacios de aprendizaje en la propia escuela, en los que la clave es la interacción y la participación de alumnos a través de la organización de pequeños grupos y metodologías activas y variadas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Programa genera *estrategias de alfabetización comunitaria* que implican nuevos

escenarios para el encuentro de docentes y adultos referentes de los alumnos. Los maestros llevan adelante la línea de *alfabetización en los hogares*: salen a la comunidad, visitan los hogares, se encuentran con las familias e instalan procesos educativos en esos espacios donde la clave es la empatía y la confianza que se genera y permite en muchos casos modificar situaciones de asimetría que la propia escuela fue naturalizando. También generan *grupos de encuentro con las familias*, que en algunas oportunidades se concretan en el local escolar; y en otras, en locales de la comunidad. En estos espacios, los maestros ponen en juego las fortalezas de los adultos asistentes, pero la acción no se agota en el trabajo del grupo en sí mismo, sino que se proyecta al fortalecimiento del vínculo con la escuela y al acompañamiento de las trayectorias educativas de los alumnos.

[152]

Otras estrategias se traducen en los *dispositivos grupales en la escuela*, los que interpelan la gradualidad generando oportunidades para alumnos que por distintas razones están en riesgo de desvinculación escolar. Por un lado, a los alumnos con extraedad y antecedentes de repetición, se les posibilita la *aceleración* del grado que están cursando. Se establecen acuerdos y compromisos, relacionados con logros concretos, en los que participan docentes (comunitarios y de aula), adultos referentes y los propios alumnos. El fruto permite la reinserción del estudiante en un nuevo grupo, de grado superior, que lo acerca a otros y hace real su continuidad educativa. Otros dispositivos grupales lo constituyen los de *aprendizaje para la integración* que son pensados para alumnos con dificultades de integración y/o aprendizaje en grupo. Son alumnos con dificultades para interactuar con sus pares, que no se muestran interesados por las propuestas escolares y en ocasiones se auto-excluyen. Otras veces, en cambio, permanecen en el grupo pero logran invisibilizarse. Acá los maestros comunitarios conforman pequeños grupos de trabajo a los que integran otros alumnos que no tienen dificultades para relacionarse y que equilibran la diversidad. Se trata de crear un espacio de encuadre grupal en el que se generen rutinas, se establecen reglas acordadas por todos y se evalúa de forma permanente y de manera participativa. Se trata de aportar instancias de aprendizaje para el desempeño en su grupo escolar,

para permanecer en este otro espacio de alternativa, acotado en el tiempo, el alumno se reconocerá desde un lugar distinto respecto del cual se identificaba hasta el momento.

Este Programa que se implementa desde 2005, en todo el territorio nacional, ha sido puntapié para el desarrollo de estrategias de política educativa de carácter universal. Ejemplo de ello lo son la concreción de la aceleración escolar en escuelas (más allá de tener o no maestro comunitario) y la puesta a punto de la discusión acerca de la repetición escolar y su valor para garantizar el acceso a los aprendizajes.

Plan Tránsito entre Ciclos Educativos

Este Plan de la ANEP tiene por objetivo principal acompañar la transición entre la Escuela Primaria y el inicio de la Educación Media, pasaje que se ha evidenciado como crítico en materia de desvinculación. Es así que se propone objetivos generales que implican: a) abordar los riesgos específicos de desvinculación de los adolescentes del sistema educativo en su pasaje de la Educación Primaria a la Educación Media Básica, riesgos que se agudizan en situación de vulnerabilidad social; y b) mejorar la calidad de los aprendizajes, en el entendido de que los alumnos deben aprender y pertenecer a las instituciones de EMB.

Implica la conformación de *equipos permanentes* de trabajo integrados por maestros comunitarios y docentes comunitarios de Educación Media que se configuran como pieza central del abordaje de la política. Estos docentes realizan el acompañamiento a los estudiantes en tres momentos de su trayectoria: durante el segundo semestre del último año de primaria, durante el mes de febrero (receso escolar) y el primer semestre de su inserción en Educación Media (Secundaria o Técnico-Profesional). En cada experiencia participan cinco escuelas y dos centros de Educación Media Básica ubicados en una muestra de zonas de todo el territorio nacional identificadas como de alto índice de riesgo socioeducativo.

El trabajo de los equipos docentes implica sin duda el establecimiento de fuertes vínculos con los adolescentes, a quienes acompañan en este tramo de su trayectoria educativa, pero además importa

la instalación de diálogo y acuerdos con los referentes adultos de estos alumnos así como el tejido de redes con otros actores e instituciones del territorio, que constituyen las redes comunitarias como rasgo de definición de la estrategia.

La primera fase del Plan implica el ingreso a las escuelas seleccionadas, el encuentro de trabajo con los equipos de dirección y especialmente con los docentes que atienden el último año escolar. Esto como un marco ineludible para el acercamiento a los alumnos y sus familias en el sentido de reforzar la idea de continuidad educativa luego del egreso, lo que implica materializar el encuentro desde ese momento con referentes de las instituciones de Educación Media. Esta etapa del trabajo permite, además, visualizar la población con mayores riesgos de desvinculación con la que se insistirá especialmente en la participación en la fase dos, coincidente con el receso escolar.

[154]

En la fase que se desarrolla en el mes de febrero, la tarea del equipo referente (docentes comunitarios) se identifica con una intervención directa con aquellos alumnos que presentan más dificultades en distintas áreas tanto a nivel de socialización como a nivel instrumental, e incluye a sus familias y a los recursos de la comunidad. Este momento implica un desafío a la creatividad en las propuestas, las que además del fortalecimiento de aspectos académicos sustantivos, involucran experiencias como la participación en campamentos educativos que potencian vínculos y construcción de nuevas subjetividades vinculadas con la posibilidad de continuidad educativa.

La tercera fase, que concreta el acompañamiento de esta población en el ingreso y la permanencia en las instituciones de Educación Media, implica un complejo y diverso trabajo de los comunitarios que trasciende muchas veces a la población que proviene de Tránsito Educativo impactando en la generalidad de los alumnos del primer grado de Educación Media.

Este Plan que se implementa desde 2011 también ha puesto en discusión temas estructurantes de política educativa, como lo son la transición como problema educativo y el acompañamiento como un eje central de las propuestas que tienen como objetivo la re-afiliación y permanencia de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, más allá de que esté o no presente el Plan.

Programa Compromiso Educativo

Compromiso Educativo es una apuesta interinstitucional que tiene por objetivo apoyar a los y las adolescentes y jóvenes para que permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, completando la Educación Media Superior. Este Programa apuesta al protagonismo de los jóvenes en los procesos de construcción de su propuesta educativa, hecho que queda explicado si analizamos los *componentes* de su implementación.

- Los **acuerdos educativos**, que se firman como un compromiso entre las partes involucradas: estudiante (reciba beca o no), un referente adulto y la Dirección del Centro Educativo. En estos acuerdos se personalizan las metas y las estrategias en las que el Programa se propone intervenir con relación a las trayectorias educativas de los estudiantes de acuerdo con cada situación. Cada acuerdo responde a una situación particular, no hay un acuerdo igual a otro, y quienes firman se responsabilizan en el proceso de trabajo continuo.
- **Espacios de referencia entre pares**. Son espacios de referencia abiertos a todos los estudiantes del centro educativo, en los cuales los estudiantes de nivel terciario o universitario apoyan desde su condición a quienes transitan por la Educación Media superior transmitiéndoles su experiencia. En estos espacios la lógica se aparta del dictado de clases para fortalecer las estrategias de acompañamiento a las prácticas de estudio.
- **Becas de estudio**. Esta es una oportunidad para que estudiantes que cursan cualquiera de los tres grados de la Educación Media Superior puedan solicitar una beca de estudio. Es un incentivo económico que se otorga luego de la valoración de cada situación particular priorizando a aquellos estudiantes con mayores dificultades socioeconómicas.

Este Programa que se implementa desde 2011 pone en juego excelentes oportunidades de coordinación de actividades, para compartir responsabilidades de diseño e implementación en el territorio

de instituciones de los dos subsistemas de Educación Media. En este momento se implementan experiencias en todo el territorio nacional.

Aquí también destacamos temáticas que de la mano de este Programa se han colocado en la reflexión desde una óptica universal, trascendiendo a las poblaciones más vulnerabilizadas, transformándose en una aspiración para todos y todas. Nos referimos, por ejemplo, a cómo la posibilidad de protagonismo de los adolescentes y jóvenes en la planificación de su propuesta educativa pasa a ser parte de su identidad estudiantil, fortaleciendo su autonomía, su capacidad de decisión sobre sus proyectos individuales y colectivos y su posibilidad de participar en la vida institucional en el centro educativo del que son parte.

[156] Ejes que transversalizan estos programas y proyectos

Interesa destacar que estos programas están transversalizados por conceptos que nos parece importante ir leyendo en las distintas modalidades en las que se presentan. Los que mencionamos no son los únicos, pero sí los que a nuestro criterio han tenido mayor visibilidad.

- **La resignificación del rol docente.** La bibliografía sobre inclusión educativa asigna centralidad a la resignificación del rol de los docentes. Sin llegar a la “reinención de la profesión docente” de la que habló Braslavsky (2002) hace ya varios años, se plantea reiteradamente la necesidad de transformar el papel de los docentes, sus posturas frente al aprendizaje de los alumnos, sus prácticas cotidianas (Mancebo, M. E., 2010). En los tres programas presentados es insumo fundamental para la intervención pedagógica la experiencia aportada por los propios docentes, fruto de la exploración de su práctica cotidiana, la que habilitó incorporar nuevos roles que se constituyeron en un recurso más de toda la institución. Se promovió en todos, además, la apertura a trabajar con otros actores que aportan a la convergencia de miradas

profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, antropólogos, politólogos, entre otros) como una forma de afianzar el enfoque pedagógico de los docentes.

- **La vigencia de las instituciones educativas** para las sociedades actuales en tanto siguen siendo escenarios privilegiados para la formación de ciudadanía y la transmisión de valores culturales. En los tres programas el tránsito fluido por las instituciones de los distintos tramos educativos muestra ser un facilitador de peso, especialmente a la hora de implementar instancias educativas que van más allá del aula pero que siguen teniendo instituciones de referencia.
- El necesario **encuentro** que debe producirse entre las **instituciones educativas, las familias y las comunidades** como condición imprescindible para la construcción recíproca de confianza y por tanto la instalación de la posibilidad de continuidad educativa de los alumnos. En los tres programas presentados la presencia de las familias (adultos referentes) aparece como un elemento central, en el sentido de la apelación a sus saberes y rol de adultos referentes, diferente del de los docentes, pero de alto valor para el hecho educativo.
- **Los acuerdos interinstitucionales** son un rasgo que identifica las políticas educativas de los últimos años en nuestro país. Hablamos de la importancia del trabajo intersectorial como forma de que “cada institución haga mejor lo que mejor sabe hacer” optimizando así recursos humanos y materiales. En los programas presentados la Administración Nacional de Educación Pública trabaja articuladamente *hacia el adentro* generando instancias para el encuentro de todos los subsistemas. Trabaja, además, muy fuertemente en el escenario extra ANEP a través de convenios y articulaciones con los Ministerios de Educación y Cultura y de Desarrollo Social, la Universidad de la República, instituciones estatales que velan por los derechos de niños, adolescentes y jóvenes, organismos internacionales como UNICEF y también organizaciones de la sociedad civil.

Algunos desafíos hoy

- **Entender que los temas referidos a las políticas de inclusión educativa son temas y compromisos de Estado; trascienden los gobiernos.**

Entender que, aunque la normativa en nuestro país es de avanzada, el acceso universal a la educación en tanto derecho requiere trabajar aún más intensamente. Transformar lo que se emite desde la norma en el concreto acceso a la educación implica intensificar los esfuerzos para lograr el acceso, la permanencia y la culminación de las trayectorias educativas, en los distintos niveles que se espera. Por eso, en este nuevo quinquenio nos hemos propuesto ampliar la cobertura desde los tres años, universalizar la Educación Media Básica y duplicar el egreso de Educación Media Superior.

[158]

- **Reforzar la concepción de Sistema Educativo ANEP** se traduce en generar todas las oportunidades posibles para trabajar en torno a la gestión e implementación de las políticas educativas conjugando las miradas y el trabajo de manera integrada tanto de los referentes políticos como de los técnicos de todos los tramos educativos.

En este sentido, resulta de interés el hecho de conjugar acciones entre los actores de todo el sistema educativo, hecho que fortalece a la ANEP ya que permite acordar marcos de referencia y tener un “lenguaje en común” en torno a aquellas líneas que tienen que ver especialmente con las expectativas de un país y el lugar de jerarquía que otorga a la educación.

- **Naturalizar las trayectorias educativas de los alumnos como una responsabilidad de las instituciones.** Este tema está estrechamente vinculado con el anterior. Se trata de pensar juntos los actores de política educativa referentes de los distintos tramos de la trayectoria para luego trabajar en cada subsistema contemplando las singularidades.

Es mucho lo que se ha avanzado en este sentido pero el desafío está en pie. La ANEP sigue proponiendo permanentes

escenarios de discusión en los que las experiencias focalizadas en esos tramos son disparadoras para pensar nuevos dispositivos que interpelan formatos y tiempos institucionales.

- **Implementar sistemas de seguimiento y alerta temprana de alumnos de la ANEP.** Desde hace más de una década han sido muy significativos los avances en la ANEP en cuanto al desarrollo de bases informatizadas que permiten obtener información particularizada sobre instituciones, recursos docentes y no docentes y desde luego acerca de los desempeños de los alumnos. Ejemplo de ello lo son los sistemas de monitores y portales educativos que permiten análisis de tendencias, consultas por institución, identificación de datos por indicador y consultas geográficas.

El sistema educativo público tiene diferentes sistemas de información con distinto grado de madurez que recogen los eventos educativos fundamentales de cada ciclo educativo. Si bien se ha avanzado en la tecnificación del proceso y en la cobertura de la información digital, aún no se cuenta con un sistema único de trayectoria que dialogue entre los diversos sistemas y permita una gestión integrada de las trayectorias educativas de los alumnos.

El desafío planteado hoy es contribuir al proceso de toma de decisiones de política educativa desarrollando un sistema unificado de alerta temprana de la desafiliación de los alumnos que ayude a garantizar el derecho a la educación en el tramo obligatorio. Para el logro de este objetivo se están llevando adelante articulaciones entre los equipos técnicos de los subsistemas para desarrollar un sistema integrado de seguimiento de la trayectoria educativa de los alumnos de modo de generar información en tiempo real, oportuna y confiable para conocer en qué situación está cada estudiante, tanto en términos de asistencia, rendimiento académico y riesgo de desvinculación. Los productos del sistema de seguimiento permitirán identificar los principales factores territoriales y organizacionales a considerar para generar/adecuar las propuestas educativas impulsadas por la Administración

de Educación Pública, las que responderán así cada vez más a los principios de disponibilidad (asequibilidad), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad: “la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener estas cuatro características interrelacionadas” (Naciones Unidas, 1999).

[160]

- **Identificar las instituciones educativas como centros de atención de las políticas educativas vigentes.** Esto es, continuar el trabajo que viene realizándose en el sentido de que los mayores esfuerzos converjan en el fortalecimiento de los centros educativos como escenarios con autonomía para la construcción participativa de sus proyectos de acción, ya que los mismos expresan la identidad de cada una de las comunidades en las que están insertos. Esto implica que, más allá de los imprescindibles lineamientos generales de política educativa que vertebran toda la acción, los centros continúen siendo andamiados para contar con las mejores herramientas para el diseño y la implementación de sus proyectos. Adquiere relevancia entonces la gestión que realicen los equipos de dirección, la generación de oportunidades de fortalecimiento de su rol mediante espacios y tiempos para la especialización en el mismo y el fortalecimiento de su lugar de liderazgo. Esto contribuye a la óptica en la que se viene trabajando en relación con el papel de los supervisores, rol que se concibe en todo el sistema, desde el acompañamiento de los procesos, las instancias de evaluación formativa y los espacios para instancias de aprendizaje compartido. Su distancia óptima en cuanto a los niveles de involucramiento de la vida de las instituciones permite una inmejorable oportunidad para la incorporación de disparadores en torno a la reflexión y las prácticas de enseñanza que deben seguir promoviéndose.
- **Concebir escenarios para el fortalecimiento de los docentes en tanto constructores de política educativa.** Para quienes nos formamos como educadores hace cuatro décadas se nos presenta el enorme desafío de entender que

si no hubiéramos estado dispuestos a poner en tela de juicio nuestras certezas en numerosas situaciones educativas hubiéramos reforzado la construcción de un muro que hubiera dejado de un lado a quienes aprenden y del otro a quienes enseñan. ¡Cuánto más compleja es la tarea de ser docente! ¡Cuánto más apasionante de lo que creíamos! Por aquellas épocas pensábamos que realizando una buena planificación anticipando lo que sucedería en cada momento de la jornada siguiente, con cada detalle de las tareas a plantear, previendo las reacciones y respuestas de nuestros alumnos, planificando las preguntas que seguramente formularíamos, estábamos garantizando que la tarea de enseñar se producía y como consecuencia el aprendizaje estaría garantizado en aquellos que estaban “aprovechando la oportunidad”. Tal como plantean A. Alliaud y E. Antelo (2009), somos hijos de una época que solía jactarse de su saber y sus recetas, de la eficacia de sus propuestas y de su rechazo sistemático a la duda. ¡Dormíamos tranquilos!

Lo interesante comenzó a suceder cuando comenzamos a desvelarnos, sin poder conciliar el sueño porque en nuestras aulas identificamos que la diversidad no debía ser considerada como un obstáculo sino como una oportunidad. ¿Oportunidad de qué? De reconocer que las trayectorias de nuestros alumnos ya no son las que teóricamente teníamos en nuestras cabezas en el momento de la planificación, sino que los caminos reales que transitan los alumnos hablan de diferencias que deben ser tenidas en cuenta como punto de partida, como oportunidades para que todos y todas tengan la posibilidad de participar en la construcción de sus procesos de apropiación de nada menos que herramientas para ser sujetos de ciudadanía. ¿Esto implica entonces que ya no planificamos? Esto implica que esta tarea de prever, de planificar, de organizar y gestionar la acción del aula es mucho más compleja y que allí el docente es el profesional clave. Se ha avanzado de manera relevante en nuestro país en este sentido. Las nuevas autoridades de la formación de docentes plantean que el camino está trazado en el sentido

del permanente desafío de profundizar las acciones para el egreso de docentes dispuestos a la incertidumbre, la innovación, la tarea colaborativa y la oportunidad de protagonizar procesos en los que la clave sustantiva es enseñar a aprender. Se hace hincapié en la necesidad de una Universidad de la Educación, donde se promueva la investigación de los procesos educativos, a fin de generar conocimiento original que permita analizar y resolver las problemáticas actuales de la educación en su contexto.

A modo de cierre

[162]

En este artículo ofrecemos nuestra mirada desde una óptica de política educativa sobre la trayectoria de los estudiantes establecida por la nueva Ley de Educación como obligatoria en nuestro país, lo que es responsabilidad de la ANEP como órgano rector para este tramo.

Planteamos que son importantes los logros de la última década y también que se hace necesario continuar el camino de las transformaciones. En esta línea consideramos que es fundamental continuar trabajando con el objetivo de reforzar la concepción del Sistema Educativo ANEP. El alumno en el centro de las políticas, por tanto los gestores de las mismas, más allá del tramo al que refieran, diseñando conjuntamente la oferta educativa, lo que garantiza la coherencia de las trayectorias.

En este sentido, resulta de interés el hecho de conjugar acciones entre los actores de todo el sistema educativo, hecho que fortalece a la ANEP ya que permite acordar marcos de referencia y tener un “lenguaje en común” en torno a aquellas líneas que tienen que ver especialmente con las expectativas de un país y el lugar de jerarquía que otorga a la educación. Ello se traduce en generar todas las oportunidades posibles para trabajar en torno a la gestión e implementación de las políticas educativas conjugando las miradas y el trabajo de manera integrada tanto de los referentes políticos como de los técnicos de todos los tramos educativos.

Compartimos ejemplos de programas y proyectos que se implementan desde un nuevo paradigma de inclusión educativa en

tanto condición irrenunciable para la consideración de la educación como derecho.

La confianza está puesta en las posibilidades de las instituciones educativas en tanto escenarios de construcción de ciudadanía desde los que es posible generar cambios con relación a inequidades naturalizadas durante largo tiempo.

Se apuesta fuertemente al papel central de los docentes, a quienes importa escuchar y acompañar en el desempeño de su práctica. Para ello se deberá seguir aportando para su permanente profesionalización así como para generar las mejores condiciones laborales en todas sus dimensiones.

Hablamos también de leer los aprendizajes que nos brindan las políticas innovadoras, que han puesto a los estudiantes en lugar de constructores activos de sus propuestas, lo que se transforma en un insumo para pensar los nuevos lineamientos de política educativa.

Instalamos la importancia del encuentro de cada institución educativa con las familias y los actores de las comunidades, como condición imprescindible para la construcción recíproca de confianza y por tanto hablamos de la posibilidad de continuidad educativa de los alumnos.

Hoy los referentes de política educativa de la ANEP somos optimistas en relación con las posibilidades de seguir avanzando en la calidad de la oferta educativa así como en la instalación de las mejores condiciones para el acceso a la misma de todos y todas.

Se trata de continuar construyendo políticas educativas pertinentes, transformadoras y de envergadura, estratégicamente conectadas y proyectadas en el tiempo para asegurar un sistema educativo a la altura de los desafíos de la época.

Referencias bibliográficas

Acosta, A. M.; Alba, M. E.; Baez, M.; Bordoli, E.; Conde, L.; D'Ambrosio, L.; Vicci, G. (2009). *Pensar la escuela como proyecto [político] pedagógico*. Montevideo, Psicolibros-Waslala.

Alliaud, A.; Antelo, E. (2009). *Los gajes del oficio: enseñanza, pedagogía y formación*. Buenos Aires, Aique.

Barboza, D.; Bordoli, E.; Castrillejo, D.; Díaz, P.; Gabbiani, B.; García, J. M.; Zeballos, M. (2006). *Pensar la escuela más allá del contexto*. Montevideo, Psicolibros-Waslala.

Braslavsky, C. (2002). *Teacher education and the demands of curricular change*. New York, American Association of Colleges for Teacher Education.

[164]

Filardo, V.; Mancebo, M. E. (2013). *Universalizar la Educación Media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo, FCS, CSIC. (Artículo 2).

Mancebo, M. E. (2010). *La inclusión educativa: un paradigma en construcción*. Montevideo, FCS. Recuperado de: <http://www.uruguayeduca.edu.uy/UserFiles/P0001/Image/articulos/100901/mancebo_inclusi%C3%B3n_educativa.pdf>.

Martínez Rizo, F. (2009). "¿Puede la escuela reducir las desigualdades del rendimiento?", en *Páginas de Educación*, 2 (2), pp. 7-27.

Siede, I. (2007). *La educación política : ensayos sobre ética y ciudadanía en la escuela*. Buenos Aires, Paidós.

Silva, A. (2010). "Entre las agendas y los plazos : la dirección de los cambios en política educativa", en *Educarnos*, 2 (7), pp. 10-15.

Tedesco, J. C. (2011). "Los desafíos de la educación básica en el siglo XXI", en *Revista Iberoamericana de Información*, (55), pp. 31-47. Recuperado de: <<http://www.rieoei.org/rie55a01.htm>>.

Tenti Fanfani, Emilio (comp.) (2006). *El oficio de docente : vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo XXI. (Educación).

Terigi, F. (2009). *Las trayectorias escolares : del problema individual al desafío de política educativa*. Buenos Aires, OEA. Proyecto "Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar". Recuperado de: <http://www.ieo.edu.ar/promedu/trayescolar/Las_Trayectorias_Escolares_Flavia_Terigi.pdf>.

Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central (2009). *Políticas educativas y de gestión 2005-2009 : informe a las comunidades educativas sobre las acciones desarrolladas y los principales resultados obtenidos en el cuatrienio*. Montevideo, ANEP-CODICEN.

— (2009). *Proyecto de presupuesto: sueldos, gastos e inversiones 2005-2009*. Montevideo, ANEP-CODICEN.

— (2010). *Proyecto de presupuesto: sueldos, gastos e inversiones 2010-2014*. Montevideo, ANEP-CODICEN.

Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Dirección Sectorial de Planificación Educativa. Departamento de Investigación y Estadística Educativa. Departamento de Estudios Comparados y Pedagógicos. Departamento de Planificación Estratégica Educativa (2013). *Informe sobre el Plan Tránsito entre Ciclos Educativos*. Montevideo, ANEP-CODICEN.

Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo de Educación Inicial y Primaria. Ministerio de Desarrollo Social. Programa de Maestros Comunitario (2010). *Otra forma de hacer escuela*. Montevideo, PMC.

Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Ministerio de Educación y Cultura. Universidad de la República (2011). *Hacia la construcción de una agenda para la mejora educativa: aporte de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública*. Montevideo, SNEP.

Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. Área de Asuntos Internacionales y MERCOSUR (2009). *Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del*

fracaso escolar: informes nacionales 2004-2008 del Proyecto Hemisférico. Montevideo, MEC-OEA.

Uruguay. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Administración Nacional de Educación Pública (2009). *Plan Nacional de Educación 2010-2030: [componente ANEP]: aportes para su elaboración.* Montevideo, UNESCO-ANEP.

Uruguay. Poder Legislativo [Ley 18.437/2008]. *Ley General de Educación.*

REINVENTAR LA ESCUELA EN LA SOCIEDAD DIGITAL. DEL APRENDER REPITIENDO AL APRENDER CREANDO

Manuel Area Moreira

¿Qué sabemos de los efectos de las políticas educativas TIC? Balance de la última década

Las políticas para la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a las escuelas tienen casi tres décadas de existencia. Los informes de análisis internacionales sobre estas políticas evidencian que se ha producido un incremento sustantivo en la disponibilidad de dicha tecnología en los centros educativos durante el último lustro en la mayor parte de países desarrollados y en vías de desarrollo. Sin embargo, cabe preguntarse ¿en qué medida estas políticas educativas TIC están favoreciendo la innovación y la transformación de la educación que se desarrolla en las escuelas y, en consecuencia, qué impacto y efectos tienen sobre la calidad de los aprendizajes de los estudiantes?

Desde la investigación educativa se han publicado distintos trabajos que han intentado sistematizar o identificar el “estado de la cuestión” sobre los factores y procesos de integración y uso escolar de las tecnologías digitales (Drent, M. y Meelissen, M., 2007; BECTA, 2007; Condie, R. y Munro, B., 2007; Pelgrum, H., 2009; Valiente, O., 2010; Biaggi, F. y Lai, M., 2013; Schmid, R. F. y otros, 2014; entre otros). En dichas revisiones se ha puesto en evidencia que el proceso de uso e integración de los ordenadores en los sistemas escolares es un proceso complejo, sometido a muchas tensiones y presiones procedentes de múltiples instancias (de naturaleza política, empresarial, social, pedagógica) cuyos efectos sobre el aprendizaje no siempre son visibles y satisfactorios.

A nivel internacional disponemos de datos interesantes que nos muestran una especie de radiografía de la situación en la que se encuentran los sistemas escolares con relación a la disponibilidad y

la utilización educativa de las TIC. A modo de ejemplificación es recomendable consultar el documento publicado por la OCDE (2010) donde, a partir de los resultados del informe internacional PISA de 2006, se evidencia como fenómenos destacables con relación al impacto escolar de las TIC los siguientes:

[168]

- Actualmente, los estudiantes de los países de la OCDE están familiarizados con los ordenadores, en el sentido de que la mayoría de los alumnos tienen acceso y experiencia de su uso.
- La alta frecuencia de uso del ordenador en los hogares no se corresponde con la que se produce en el centro escolar, que es baja.
- A pesar del incremento de la inversión en equipamiento TIC en los centros escolares, la proporción alumno-ordenador sigue siendo elevada con una tasa media de cinco estudiantes por computadora.
- Los medios digitales se usan cada vez más como recursos educativos, aunque siguen existiendo notorias diferencias entre países.
- A medida que el acceso a los medios digitales y a Internet en los hogares sigue aumentando, la importancia de los libros de texto como herramientas para las clases va en descenso.
- El principal uso de los ordenadores está relacionado con el acceso a Internet y con el entretenimiento.
- Existen diversos perfiles de estudiantes derivados de diferentes usos de la tecnología, muchas veces vinculados al género y a la finalidad del uso.
- La presencia y utilización de los medios digitales en los centros escolares puede ayudar a reducir la brecha digital.
- La familiarización con las TIC es importante para los resultados educativos. Es decir, los estudiantes que disponen de Internet y computadora en el hogar tienden a obtener mejores rendimientos con las TIC en el contexto escolar.
- Con las herramientas adecuadas y con formación, el uso frecuente del ordenador puede conducir a una mejora en el rendimiento.

- Ha desaparecido la primera brecha digital en la escuela –de acceso a la tecnología– pero ha emergido una segunda relacionada con la calidad de uso cultural de la misma.

En el contexto europeo, desde hace más de una década, se está chequeando los indicadores de los procesos de dotación y uso escolar de las TIC (EURYDICE, 2001, 2004, 2011; Balanskat, A., Blamire, R. y Kefala, S., 2006; EUROPEAN COMMISSION, 2006; Balanskat, A. y otros, 2013; EUROPEAN SCHOOLNET, 2013). En líneas generales se concluye que todos los países de la Unión Europea han incrementado de forma muy notoria la inversión, el equipamiento, la conectividad, la formación del profesorado y la producción de contenidos digitales de cara a incorporar las tecnologías en las escuelas. Evidentemente esta situación no era homogénea, presentaba diferencias entre unos países y otros, así como entre unos centros educativos y otros dentro del mismo país. Es lo que denominan como diferencias en *e-maturity*, definido como la capacidad de las organizaciones para hacer un uso eficaz y estratégico de las TIC con el fin de mejorar los resultados educativos.

El importante avance y expansión de estas políticas educativas TIC en América Latina también está generando la publicación de informes que diagnostican y evalúan el impacto de las mismas. En este sentido, el informe *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina* (IPE-UNESCO, 2014) es ilustrador de la situación actual de dichas políticas. En el mismo se señala que América Latina es una de las regiones más proactivas en estas políticas que persiguen reducir la brecha digital y ofertar igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología y cultura digital. Un repaso, a modo de síntesis y análisis, de dichas políticas en América Latina puede verse en T. Lugo (2010, 2013). Por otra parte, uno de los ejemplos reiteradamente citados es el caso del Plan Ceibal en Uruguay que se implementó desde una visión casi exclusivamente focalizada sobre la tecnología. Sin embargo, los expertos recomiendan que evolucione hacia un enfoque global caracterizado por “la integración de los conocimientos de tecnología, la pedagogía y el cambio” (Fullan, M., Watson, N. y Anderson, S., 2013, p. 32).

Por otra parte, en el ámbito español, hace ya una década atrás A. Marchesi y E. Martín (2003), en un estudio de casos en centros educativos que utilizaban las TIC realizado en España, concluyeron que el modelo de enseñanza que comparten mayoritariamente profesores y alumnos utilizando las TIC en el aula es de carácter expositivo o de transmisión de información y que no supone necesariamente una alteración o innovación significativa del modelo de enseñanza que utiliza el profesor tradicionalmente. Estos autores concluyen que “en este modelo, la utilización del ordenador es un instrumento que puede contribuir a que el alumno amplíe la información, realice ejercicios o establezca alguna relación interactiva pero con el mismo objetivo: aprender determinados contenidos y dar cuenta de ellos en la evaluación correspondiente” (p. 115).

[170]

De forma similar, en una investigación realizada 10 años después en el sistema escolar español donde fueron encuestados más de 5.000 profesores participantes en Escuela 2.0 –proyecto que respondía al modelo 1:1– se concluyó “que, al menos en estos primeros años de implementación del Programa Escuela 2.0, no se han generado cambios sustantivos en la metodología de enseñanza del aula. La mayoría del profesorado indica que los tipos de actividades que se desarrollan con TIC de forma más frecuente son de búsqueda de información, de realización de trabajos con procesadores de textos, de cumplimentación de ejercicios en línea por parte de los estudiantes, así como explicaciones del profesor a través de la Pizarra Digital Interactiva (PDI). Por el contrario, la mayoría de los docentes reconoce que no elabora materiales digitales en línea, ni solicita a los estudiantes tareas de publicación en la red, ni desarrolla proyectos telemáticos entre clases... lo que ratifica, una vez más, que la mera presencia de tecnología en el aula no provoca innovaciones educativas sustantivas en poco tiempo, ya que éstas requieren un proceso temporal de más largo plazo para el cambio de las visiones y las prácticas profesionales de los docentes” (Area, M. y Sanabria, A. L., 2014, pp. 35-36).

En definitiva, el balance de esta década de las políticas educativas destinadas a la integración pedagógica de las tecnologías digitales en las instituciones escolares evidencia que se han logrado importantes avances en la dotación de infraestructuras y recursos

digitales, de conectividad y de reducción en la desigualdad de acceso a la tecnología. Pero su impacto sobre el cambio educativo y sobre los procesos de aprendizaje son poco visibles y satisfactorios pedagógica y culturalmente. Por ello, hay que replantear estas políticas poniendo más el acento en el cambio pedagógico en las escuelas, que en la mera dotación de las TIC a las mismas (De Pablos, J., Area, M., Correa, J. M., Valverde, J., 2010) (Sancho, J. Mª. y Alonso, C., 2012).

Muchas prácticas de uso de las TIC en las aulas siguen apoyándose en la pedagogía del aprender por recepción

Muchas de esas políticas han sido criticadas por su planteamiento y visión “tecnocentrista” del cambio educativo (Cuban, L., 2001; Weston, M. E. y Bain, A., 2010; Area, M., 2011). Es decir, se les critica que han sobreconfiado en que la tecnología, por sí sola, genera cambio y mejoras en la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, la realidad del sistema escolar es más compleja.

Los estudios que hemos citado ponen de manifiesto que las prácticas educativas con TIC en los contextos de aula no representan necesariamente una renovación sustantiva de los procesos pedagógicos y de aprendizaje (Kozma, R. B., 2005). Todo lo contrario. Un gran número de docentes, aunque existan dispositivos digitales en el aula, siguen enseñando mediante una pedagogía del siglo pasado donde el alumno aprende a través de la repetición de los contenidos que bien explica el profesor, bien presentan los textos escolares y/o las computadoras, e invirtiendo el tiempo escolar en la realización de ejercicios de reproducción de ese conocimiento. En otras palabras, la innovación tecnológica no se traduce directamente en innovación pedagógica, lo que sugiere que en los próximos años las políticas educativas debieran poner más el acento en las transformaciones del modelo de las prácticas educativas y enfatizar menos (aunque sin obviarlo) la dotación de aparatos tecnológicos a las aulas.

Lo que suele suceder, en la práctica escolar, es que las TIC han sido fagocitadas por una mirada o concepción pedagógica tradicional basada en la enseñanza expositiva y el aprendizaje por

recepción. Dicho en otras palabras, las TIC no suponen una catarsis en el modelo educativo tradicional, sino se “añaden” –como si fueran una prótesis– a las formas de enseñar y aprender basadas en los textos escolares de siempre. Es el predominio de una “pedagogía de la repetición”, es decir, en la transmisión de información a los estudiantes para que éstos la reproduzcan o repitan.

[172]

Esta concepción y práctica de la pedagogía del aprender repitiendo está intrínsecamente vinculada con la génesis de la escuela como institución social. En este sentido, conviene recordar que la educación escolar surgió como una necesidad de los Estados nacionales en el siglo XIX para dar respuesta tanto al ideal ilustrado de democratización del conocimiento, como a la necesidad de alfabetizar a la clase trabajadora con la finalidad de incrementar la calidad de los procesos productivos. De este modo la escuela fue sinónimo de alfabetización basada en las 3R (saber leer, escribir y contar) así como en la transmisión y la adquisición de los conocimientos disciplinares básicos vinculados, en la mayor parte de los casos, a la cultura, geografía e historia nacional.

Sin la modernidad cultural provocada por la Ilustración, sin la reivindicación política de la igualdad de derechos de los ciudadanos consecuencia de la revolución francesa y de los movimientos obreros, sin la transformación de los sistemas económicos y productivos de la llamada primera revolución industrial, sin la creación de las estructuras políticas de los Estados nacionales europeos, entre otros factores, no se hubiera configurado la necesidad social de articular un sistema especializado para la educación básica en masa de la infancia y juventud. Ello implicó un modelo de escolarización que en sus formas organizativas y metodológicas imitaba los modos de producción industrializada en masa. Durante los siglos XIX y XX ha sido un modelo de escolarización a gran escala, que con mayor o menor grado de implantación entre países, con mayor o menor celeridad en su expansión a lo largo del planeta, ha sido exitoso en múltiples planos siendo todavía una necesidad social.

Esta inercia histórica sigue profundamente enraizada en el pensamiento de todos los agentes educativos (tanto las autoridades como los docentes y estudiantes) así como en las familias y la sociedad en general. La escuela se concibe como una institución que

educa para transmitir el conocimiento elaborado por las anteriores generaciones a las nuevas. De este modo, se ha concebido la incorporación y uso educativo de las TIC en los colegios y aulas como un artilugio que se añade a las prácticas docentes y de enseñanza ya existentes. Con la presencia de las TIC en las aulas se persigue incrementar la eficacia de los resultados de aprendizaje académicos en las distintas materias del currículum, pero no se produce una reformulación profunda de qué es lo que hay que enseñar en este siglo XXI, cómo hacerlo para potenciar el desarrollo de nuevas competencias y saberes en el alumnado de la sociedad digital, y cómo conectar la cultura escolar con la cultura social del ciberespacio.

Esta concepción y práctica, que es dominante en la mayor parte de los colegios y aulas, configuraría lo que he denominado como la “Pedagogía del aprender repitiendo con TIC” que de forma sintética caracterizo en el siguiente cuadro:

[173]

La pedagogía del aprender con TIC por recepción
El saber y la cultura son estables y sólidos.
La información y el conocimiento son objeto o producto (cosificación).
La enseñanza se concibe como transmisión de contenidos y el aprendizaje como recepción y repetición de los mismos.
El currículum se organiza en disciplinas y materias separadas.
Se aprende imitando y reproduciendo lo recibido.
El profesor es un transmisor de información.
La figura del docente es una autoridad que regula y controla todos los acontecimientos del aula.
El alumno es un receptor y espectador.
La evaluación es discriminar el grado de recepción y repetición de información a través de exámenes y pruebas.

[174]

El aprendizaje es una acción individual.
La escuela es una institución para la transmisión y la reproducción de saberes.
Los materiales didácticos y los libros de texto presentan el saber como objeto cerrado y estructurado.
Exposiciones magistrales del docente con la Pizarra Digital y presentaciones de diapositivas.
Cumplimentación de ejercicios y actividades multimedia o microtarefas digitales.
Elaboración de trabajos por los alumnos mediante procesadores de texto.
Consulta de objetos digitales (textos, presentaciones, videos) con contenido empaquetado.
Trabajo con TIC preferentemente individual.
Predominio de tareas basadas en lectura y escritura de textos.

En síntesis, la pedagogía del aprender repitiendo con TIC consiste en la realización de tareas escolares apoyadas en el uso de los recursos digitales como las siguientes (Area, M., 2008, pp. 7-8):

- a) *Apoyar las exposiciones magistrales* del profesor en el aula. El cañón proyector de presentaciones multimedia así como las denominadas pizarras digitales interactivas están sustituyendo a los viejos retroproyectores o a la pizarra clásica en la tarea o funcionalidad de explicar los contenidos al gran grupo clase. Las presentaciones multimedia son un buen ejemplo de la versatilidad y capacidad adaptativa de los recursos y herramientas digitales de ser rediseñados por nuevos usuarios y en contextos diferentes de su origen. Tanto las presentaciones como las pizarras interactivas fueron desarrolladas principalmente para su uso dentro del ámbito de los negocios preestableciendo plantillas pensadas para la comunicación de resultados

- y/o proyectos empresariales. Sin embargo, las presentaciones multimedia han anidado y se están generalizando con gran rapidez en los procesos expositivos de información realizados en todos los niveles de educativos (Sutherland, R. y otros, 2004).
- b) *Demandar al alumnado la realización de ejercicios o microactividades interactivas de bajo nivel de complejidad.* Gran parte de las actividades que se solicitan que los estudiantes cumplimenten a través de las computadoras son microactividades, en muchos casos similares a las que aparecen en los libros de texto, solo que presentadas en pantalla y con el añadido del feedback inmediato acompañado de los recursos multimedia como el movimiento, el sonido o la animación. Este tipo de actividades interactivas –distribuidas en soportes como discos CD o DVD y en sitios web– suelen reducirse a un abanico de ejercicios que demandan a los alumnos resolver puzzles, test, realizar asociaciones, sopas de letras, crucigramas, seriaciones y otras similares. Estas actividades se caracterizan por ser una colección de ejercicios que demandan microprocesos cognitivos muy concretos. De este modo, la utilización didáctica de los ordenadores se convierte tanto para el profesor como alumnos en una tarea puntual, ad hoc o ajena, pero no integrada en el proceso habitual de enseñanza-aprendizaje. El tiempo de uso de las computadoras representa para el alumnado una actividad más próxima a lo lúdico que a lo académico.
- c) *Complementar o ampliar los contenidos del libros de texto, solicitar al alumnado que busquen información en Internet.* Esta tarea en muchos casos se realiza fuera del contexto escolar como una tarea que plantean los profesores a sus alumnos para que la cumplimenten en el hogar. En principio es una tarea de alto interés formativo que, como veremos más adelante, está vinculada con el desarrollo de las competencias de alfabetización sobre la información. Sin embargo, tal como suele ser desarrollada en muchos centros, esta actividad se plantea de forma aislada o complementaria al trabajo con los libros de texto, y no contextualizada en proyectos de investigación escolar.

d) *Enseñar al alumnado habilidades informáticas en el uso del software.* Esta es una de las acciones formativas más veteranas en el uso escolar de los ordenadores. Consiste en la enseñanza de la informática, es decir, en formar al alumnado en las habilidades de uso de cierto *software* como son los sistemas operativos, procesadores de texto, editores de imágenes, navegación hipertextual y otros. En gran parte, responden a un planteamiento clásico desarrollado en las salas de ordenadores (no en el contexto del aula) de lo que habitualmente se ha denominado “informática educativa” entendida como una asignatura añadida al currículo.

El reto de reinventar la escuela: competencias para la ciudadanía del siglo XXI

[176]

La sociedad del siglo XXI, en la que nos encontramos, representa un escenario intelectual, cultural y social radicalmente distinto del que existía cuando históricamente surgió la institución escolar. Las TIC están tan profundamente insertas en todos los ámbitos económicos, sociales, culturales y privados de nuestra existencia que se están convirtiendo en imprescindibles. Ya somos ciudadanos (o usuarios habituales) de la sociedad digital. Muchas de nuestras experiencias culturales diarias (leer prensa, ver vídeos, escribir cartas, trabajar, intercambiar fotos, hablar con amigos, comprar, ...) las vivimos a través de tecnologías como los *smartphones*, las computadoras o las *tablets*. La tecnología digital está transformando nuestra civilización haciéndonos más planetarios y globales como humanidad, pero también más vulnerables como individuos.

Los educadores debemos ser conscientes del modelo de sociedad hacia el que avanzamos. Sin una mirada racional y crítica sobre nuestro presente próximo, cualquier proyecto de cambio social apoyado en la educación no tiene sentido ni horizonte.

Las metas, los métodos de enseñanza, los materiales y tecnologías utilizadas, las funciones del profesor en el aula, los contenidos culturales, las actividades y habilidades que el alumnado debe desarrollar..., necesariamente tienen que readaptarse y reformularse en función del nuevo contexto sociocultural y tecnológico actual. Es

decir, las instituciones escolares deben evolucionar desde la concepción destinada a instruir para una sociedad industrial a la de enseñar en y para una sociedad de la información. Expresado en otras palabras: la educación de la ciudadanía del siglo XXI es un problema más complejo que la mera introducción de TIC en el sistema escolar.

En consecuencia, el reto educativo de las políticas no solo debe ser la dotación de equipamientos informáticos a los centros así como el desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones para la conectividad a Internet –aunque siempre será una necesidad permanente su incremento y renovación técnica–, sino abordar problemas pedagógicos de primer orden como son:

- a) ¿Qué nuevos sentidos y significados tiene la educación escolar en el contexto de los cambios sociales y culturales que está generando la omnipresencia de la tecnología digital en nuestra sociedad?
- b) ¿Qué nuevas acciones de políticas educativas destinadas a la integración escolar de las TIC pueden y debieran articularse para favorecer la innovación y la mejora del modelo de enseñanza y aprendizaje a desarrollar en las escuelas y salones de clase?
- c) ¿Cómo llevar a la práctica de las aulas un modelo pedagógico con las TIC que favorezca que el alumnado desarrolle aprendizajes que lo conviertan en un ciudadano culto, crítico y competente de la sociedad digital?

En el contexto de tránsito entre el siglo XX y el XXI ha sucedido una revolución más profunda y acelerada de lo previsto que, casi sin darnos cuenta, se ha convertido en una de las señas identificativas del presente: la revolución de la tecnología digital y de las transformaciones culturales y comunicativas que la acompañan. A estas alturas hablar de la revolución digital no es solo hacer referencia a las máquinas o herramientas tecnológicas –*smartphones*, *tablets*, realidad aumentada, web 2.0, etc.–, sino a profundas modificaciones que las mismas están provocando: en nuestras formas de trabajo, en cómo se organizan y gestionan las empresas o cualquier institución privada/pública, en cómo nos divertimos y consumimos información y productos culturales, en cómo se producen y difunden noticias

locales, nacionales o internacionales, en cómo nos relacionamos con nuestros amigos, familiares o compañeros..., en definitiva, las TIC han revolucionado nuestra existencia individual y colectiva.

Por ello, muchos autores e informes internacionales llevan tiempo analizando qué nuevos tipos de aprendizajes y métodos instructivos debe implementar la educación escolar para formar adecuadamente a los futuros ciudadanos de la sociedad del siglo XXI. Al respecto existe coincidencia en hablar de “saberes funcionales” o competencias para actuar. En esta dirección ha empezado a aparecer una bibliografía específica que está analizando y reflexionando sobre el sentido de la escolaridad y del aprendizaje en el contexto de la cultura digital del siglo XXI.

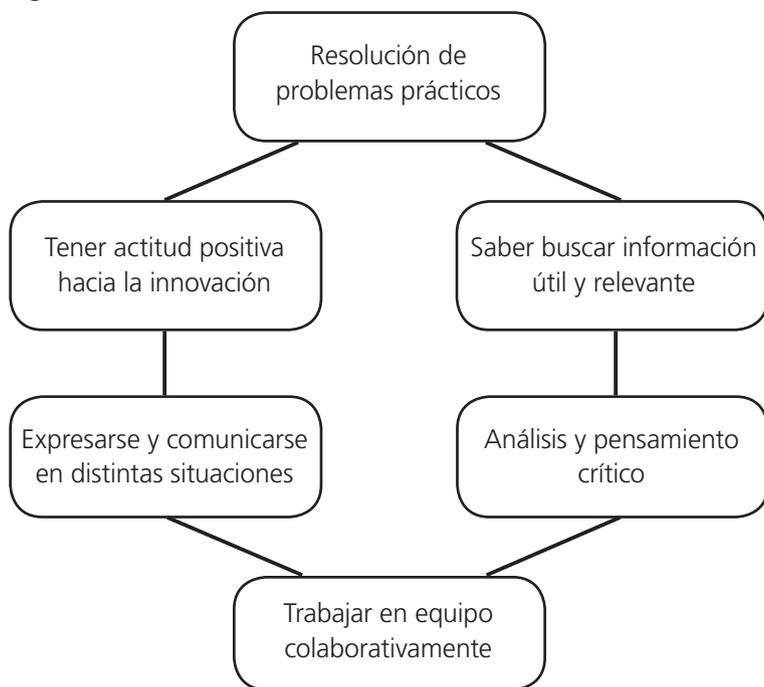
[178]

En lengua española, contamos con varios ejemplos. Uno de estos textos referenciales es el de A. Pérez Gómez (2013) donde analiza el papel de la escolaridad en este tiempo digital proponiendo nuevos escenarios, formas de enseñar y competencias de aprendizaje para un mundo complejo y en cambio. Asimismo, la Fundación Telefónica organizó un debate colectivo durante más de un año, donde participaron diversos expertos de varios países iberoamericanos cuyas conclusiones sintetizó en el documento *20 Claves educativas para el 2020* (varios, 2013) donde aparecen algunas ideas y competencias relevantes para la formación de la ciudadanía en los próximos años. También es relevante el texto coordinado por C. Monereo (2005).

Otros documentos de interés son los desarrollados por la European SchoolNet a través de su programa Keyconnect (Looney, J. y Michel, A., 2014). También es necesario destacar la revisión realizada por Arjomand y otros (2013), donde establecen una serie de competencias clave y de habilidades transversales que debieran integrarse en la currícula de cualquier país, materia y etapa educativas.

En el contexto norteamericano son interesantes los aportes del documento sobre las 4Cs elaborado por la National Education Association (s.f) donde establece que estas cuatro competencias centrales para la sociedad del siglo XXI son comunicación, creatividad e innovación, pensamiento crítico y resolución de problemas, y colaboración. De forma similar cabe citar también el documento suscrito por varias asociaciones educativas norteamericanas denominado “Up de Challenge” (varios, 2010).

Figura 1



Como puede observarse, la preocupación por definir cuáles deben ser los principales aprendizajes a desarrollar en los estudiantes de forma que los prepare exitosamente ante los retos de la sociedad del siglo XXI es un foco de interés relevante en el actual panorama del pensamiento educativo internacional. Todos coinciden en que el modelo de escolaridad basado en la transmisión de información y en la repetición de la misma no tiene validez y utilidad en el mundo actual.

A modo de síntesis de lo aportado en esos documentos, podríamos sugerir que esas competencias básicas que, de una forma u otra, se reiteran y coinciden en la bibliografía internacional, son las que se presentan en la figura 1. Estas competencias del ciudadano del siglo XXI serían: saber resolver problemas prácticos, saber buscar y analizar información útil y relevante para ciertos propósitos, desarrollar el pensamiento crítico, saber trabajar colaborativamente

con otros en una misma tarea o proyectos, ser capaz de expresarse y comunicarse utilizando distintos lenguajes y formatos expresivos en distintas situaciones, y mantener permanentemente una actitud positiva hacia el cambio y la innovación.

Estas competencias representan conocimientos funcionales, destrezas y actitudes para poder actuar e intervenir sobre la realidad. La adquisición de las mismas solo puede realizarse mediante actividad práctica o aprendizaje experiencial. Es decir, las competencias no se pueden enseñar de forma expositiva como un contenido conceptual, solo se adquieren y desarrollan si se ejercen o se ponen en práctica. Por ello, la pedagogía del aprender actuando o creando es el enfoque educativo apropiado para la formación y desarrollo del ciudadano competente del siglo XXI como veremos a continuación.

[180]

La pedagogía del aprender actuando y creando con TIC

El concepto de la “pedagogía del aprender creando” es la antítesis de los métodos de aprendizaje por recepción y repetición que hemos descrito en las páginas anteriores. Este enfoque se apoya teóricamente en las corrientes de la denominada pedagogía activa o Escuela Nueva y Moderna surgidas en el primer tercio del siglo XX, en los aportes de la Psicología Educativa así como en las investigaciones sobre educación realizadas en los últimos años. Este enfoque pedagógico, en pocas palabras, consiste en dar la vuelta a la pedagogía tradicional y favorecer que los estudiantes sean quienes elaboren el conocimiento de forma personal, original y creativa. De forma similar J. Adell y L. Castañeda (2012) sugieren el concepto de “pedagogías emergentes” para referirse a los modelos de uso educativo de las TIC que pretenden ser innovadores y centrados en el aprendizaje autónomo y constructivo del alumno.

El aprendizaje, desde estas corrientes, se construye a través de la actividad y de la reflexión sobre la experiencia. Pone el énfasis más en las destrezas, en conocimientos funcionales y en la apropiación personal de los saberes que en la mera adquisición de contenidos disciplinares. De este modo, el aprendizaje se concibe como

un proceso experiencial de diálogo del estudiante con los distintos artefactos culturales disponibles (sean los libros, la web, o cualquier otro recurso) en situaciones o entornos educativos organizados y gestionados por un docente.

La configuración y definición de la “Pedagogía del aprender creando con TIC” deriva también del cruce de las nuevas teorías de la sociocultura que están emergiendo en torno a los fenómenos generados por la expansión de Internet y, en particular, de la teoría del conectivismo y el aprendizaje en entornos sociales en red (Siemens, G., 2004).

En la siguiente tabla ofrezco, a modo de síntesis, los principales rasgos que caracterizan la pedagogía del aprender actuando y creando con TIC.

[181]

La pedagogía del aprender actuando y creando con TIC
La información y la cultura son cambiantes y líquidos.
El saber es un proceso de aprendizaje continuo.
La enseñanza es la creación de escenarios y situaciones para el aprendizaje.
El currículum se organiza a partir de competencias y de conocimientos interdisciplinares.
Se aprende a través de la experiencia activa que es reconstruida teóricamente.
El profesor es un facilitador o curador de saberes.
La figura del docente es la de un tutor que organiza situaciones de aprendizaje y apoya el desarrollo de actividades.
El alumno es un “prosumidor” y actor.
La evaluación es analizar y reflexionar para la mejora de los productos autoconstruidos por los estudiantes (portfolios y entornos digitales personales).

El aprendizaje se desarrolla en situaciones de interacción social.
La escuela es una institución para facilitar la comprensión de saberes y el desarrollo de competencias.
Toda la web es un ecosistema educativo abierto, social y en constante cambio.
Desarrollo de proyectos de trabajo empleando la web (macrotareas).
Consulta y producción de contenidos digitales por parte del alumnado.
Utilización de lenguajes y formatos expresivos multimodales (textos, hipertextos, videos, íconos, gráficos...).
Comunicación e interacción social en la red.
Conexión constante a Internet trabajando en la "nube".
Desarrollo de tareas tanto individual como en pequeño grupo.

Los fundamentos y principios de la pedagogía del aprender haciendo y creando tiene ya 100 años. Como señalé, se apoya en los principios de la Escuela Nueva, de la teoría alfabetizadora, de los principios constructivistas del aprendizaje, de aprendizaje social..., pero releídos y adaptados a los nuevos contextos sociales, culturales y tecnológicos de la sociedad del siglo XXI.

Esta relectura significaría desarrollar una pedagogía o modelo de práctica de enseñanza-aprendizaje apoyada en las TIC que favorezca:

- Formar al alumnado como sujeto activo que reconstruye y da significado a la multitud de información que obtiene extraescolarmente en los múltiples medios de comunicación de la sociedad del siglo XXI, y desarrollar las competencias para utilizar de forma inteligente, crítica y ética la información.

- Desarrollar una metodología de enseñanza caracterizada por cuestionar el monopolio del libro de texto como fuente única del conocimiento y estimular en el alumnado la búsqueda de nuevas informaciones a través de variadas fuentes y tecnologías, así como la reflexión y el contraste crítico permanente de los datos.
- Plantear problemas/proyectos de interés y con significación para que los propios alumnos articulen planes de trabajo y desarrollen las acciones necesarias con las tecnologías, cara a construir y obtener respuestas satisfactorias a los mismos de forma que aprendan a expresarse y comunicarse a través de las distintas modalidades y recursos tecnológicos.
- Organizar tareas y actividades que impliquen la utilización de la tecnología por parte de los estudiantes que demanden el desarrollo de procesos de aprendizaje colaborativo entre los alumnos de la clase y entre otras clases geográficamente distantes.
- Asumir que el papel del docente en el aula debe ser un organizador y supervisor de actividades de aprendizaje que los alumnos realizan con tecnologías, más que un transmisor de información elaborada.

[183]

No todas las prácticas con TIC en las escuelas son válidas

Como hemos señalado, la presencia de las TIC en los colegios no significa que necesariamente se implementará en el aula o salón de clase un modelo y método educativo que supere la pedagogía de aprender a repetir la información recibida. No todas las prácticas con TIC son interesantes, innovadoras y de calidad educativa.

¿Cuál o cuáles son los rasgos diferenciadores entre unas y otras prácticas didácticas de uso de las tecnologías? En esta última década, se exploraron algunas de las características pedagógicas que debieran caracterizar a las buenas prácticas de enseñanza-aprendizaje apoyadas en el uso de las TIC de la educación primaria y secundaria.

Uno de los textos de referencia es el de R. B. Kozma y R. E. Anderson (2002). Los autores coordinaron el proyecto internacional SITES M2. Este Proyecto consistió en la realización de una serie de estudios cualitativos en 28 países destinados a identificar y describir las prácticas pedagógicas innovadoras de uso de la tecnología. En la fundamentación del Proyecto se señala que estas buenas prácticas pedagógicas con TIC debieran caracterizarse por:

[184]

- Promover el aprendizaje activo e independiente en el que los estudiantes asumen la responsabilidad de su propio aprendizaje, en establecer sus propios objetivos de aprendizaje, crear sus actividades, y / o evaluar su propio progreso y / o el progreso de otros estudiantes.
- Proporcionar a los estudiantes las competencias y los conocimientos tecnológicos que les permitan buscar, organizar y analizar la información, y comunicarse y expresar sus ideas a través de una variedad de medios de comunicación.
- Implicar a los estudiantes en un aprendizaje basado en proyectos, desarrollados de forma colaborativa, en los que trabajan con otros sobre problemas o proyectos complejos y similares al mundo real.
- Proporcionar a los estudiantes atención individualizada para satisfacer sus necesidades en función de sus diferentes niveles de ingreso, intereses, o dificultades conceptuales.
- Abordar cuestiones de la equidad para los estudiantes de los diferentes géneros o grupos étnicos o sociales de modo que les faciliten el acceso a la información o a la instrucción para aquellos alumnos que de otro modo no tendrían acceso debido a razones geográficas o socioeconómicas. "Romper las paredes" del aula, por ejemplo, mediante la ampliación de la jornada escolar, la modificación de la organización de la clase, o la participación de otras personas (los padres, los científicos, profesionales o de negocios) en el proceso educativo.
- Mejorar la cohesión y la comprensión social, para que los estudiantes interactúen con grupos y culturas con los que no tienen contacto.

De modo similar, N. Law y E. A. Chow (2002) señalan que las buenas prácticas pedagógicas con tecnologías son aquellas que facilitan el desarrollo de las habilidades implicadas en la alfabetización informacional, de las habilidades del pensamiento crítico, ser capaces de aprender de lo nuevo y lo desconocido, aprender de otros, de contribuir como un miembro de una comunidad de aprendizaje, de apreciar los puntos de vista diversos y de participar en la creación de una comunidad de aprendizaje. En el estudio que implementaron descubrieron que el logro de estos aprendizajes implica un modelo de enseñanza con tecnologías caracterizado por:

- facilitar el proceso de construcción del conocimiento por parte de los estudiantes;
- centrarse en el papel facilitador del profesorado y en la experiencia de aprendizaje del alumnado;
- centrarse en la cumplimentación de tareas y el desarrollo de habilidades;
- centrarse en aumentar la reflexión y la interdependencia;
- fomentar comunidades de aprendizaje a través de un enfoque constructivo del conocimiento.

En definitiva, en función de lo ya mencionado, podemos señalar que una buena práctica pedagógica con TIC coherente con la “Pedagogía del aprender creando” se caracterizaría por:

- a) ser innovadora, ejemplar y transferible a nuevas situaciones o contextos educativos;
- b) ser coherente con los principios de un modelo de enseñanza-aprendizaje basado en las tesis del aprendizaje socioconstructivista;
- c) proporcionar experiencias de aprendizaje valiosas al alumnado como sujeto activo;
- d) estar integrada en el currículum y plantearse interdisciplinariamente;
- e) utilizar con fines y sentido pedagógico las TIC y el ciberespacio;
- f) desarrollar experiencias de aprendizaje de comunicación social en la red.

Concluyendo: implicaciones para las políticas educativas

Hemos señalado que la enseñanza, a lo largo de los siglos XIX y XX, se implementó de forma mayoritaria en las escuelas como un proceso de transmisión de información del profesor hacia el alumno. En este modelo, el docente es poseedor del conocimiento y los alumnos son sus receptores. En consecuencia, la actividad formativa consistía esencialmente en que el profesor, bien de modo magistral, bien apoyado en determinados materiales impresos como son los textos escolares, exponía a los alumnos el conocimiento, y éstos lo tenían que memorizar y reproducir posteriormente en un examen. A esto lo he denominado la "Pedagogía del aprender por recepción y repetición". Las implicaciones de este modelo metodológico han sido ya analizadas abundantemente en la literatura pedagógica y no reiteraré sus críticas.

[186]

Las evidencias empíricas que tenemos de la implementación práctica de las políticas educativas TIC en muchos países muestran que el profesorado, en el contexto de las aulas, sigue desarrollando un modelo educativo de transmisión de información y requiriendo de su alumnado la repetición de la misma. Las clases magistrales a través de PDI, la realización de trabajos digitales copiando y pegando datos obtenidos en la red, o la cumplimentación de ejercicios de respuesta rápida *online* son las acciones más habituales en las escuelas que muestran que el modelo pedagógico con TIC es antiguo. Como afirman R. F. Schmid y otros (2014), después de un estudio de metaanálisis en el que revisaron distintos estudios sobre los efectos de las TIC en la educación: "la rápida introducción de las tabletas y los teléfonos inteligentes y la expansión de las videoconferencias a través de web cambiará el panorama de la interacción educativa. Después de décadas de investigación sobre la cognición y el aprendizaje destinados a la mejora de los métodos didácticos de aula para transmitir contenidos educativos, hemos de evolucionar hacia los métodos más interactivos que se centren en maximizar el aprendizaje de los estudiantes" (p. 285).

¿Qué implicaciones tiene todo lo anterior para las políticas educativas destinadas a la mejora de la calidad del sistema escolar ante los retos de la sociedad digital? En pocas palabras, podemos sugerir que esas políticas tendrían que articular planes de actuación para el cambio e innovación pedagógica. Estas nuevas políticas implicarían acciones como las siguientes:

- Organizar el currículum en torno a competencias clave o básicas que deben desarrollar los estudiantes y reducir el enfoque logocentrista o enciclopedista que ha estado vigente hasta la fecha. Entre dichas competencias destaca la denominada “competencia digital” que debe concebirse en un planteamiento globalizador de distintas alfabetizaciones (lectoescritura, audiovisual, informacional, computacional) destinadas a que el alumno se apropie de los formatos expresivos y de representación de la tecnología y cultura digital.
- Reformular tanto la formación inicial como continua del profesorado de modo que se potencie en los mismos la adquisición de la competencia digital así como la competencia pedagógica de uso de las TIC. Ambas competencias (la digital y la pedagógica) son necesarias para que el profesorado pueda planificar actividades didácticas con las mismas, para que sepa gestionar y organizar a grupos de estudiantes que trabajan con tecnología, y para que el profesorado esté en condiciones de crear y generar materiales didácticos digitales en entornos *online* destinados a su alumnado. En este sentido, se sugiere que en los procedimientos y criterios de selección de docentes se incorpore la evaluación de dicha competencia. Por otra parte, se destaca la relevancia del uso de la Web 2.0 para la formación continua del profesorado mediante estrategias como los Massive Online Open Courses (MOOC), los *webinar*, las redes sociales docentes y/o los cursos formativos *online*.
- Potenciar el centro educativo, y no solo al profesor individual, como eje o unidad de cambio educativo con las TIC. Esto significa estimular que cada escuela y centro preparen sus propios planes de acción pedagógica con TIC de modo

que estos se elaboren colegiadamente implicando a toda la comunidad escolar (tanto el claustro docente, como las familias y otros agentes sociales del entorno local). La elaboración y la implementación de estos planes implican potenciar la figura del liderazgo o coordinador TIC del centro como agente de cambio educativo. Asimismo, el centro debiera visibilizarse en la red creando sus propios entornos web.

- Desarrollar políticas destinadas al cambio de los materiales didácticos y escolares de forma que se reduzca el monopolio de los libros de texto en papel, y se potencien la creación y el uso de plataformas o entornos digitales de aprendizaje. Estos deben apoyarse en un modelo pedagógico que favorezca que el alumno sea creador de los contenidos y no un mero receptor de los mismos, también que estas plataformas faciliten las experiencias colaborativas tanto entre los estudiantes como entre los docentes de centros distintos para el desarrollo de proyectos de trabajo e investigación.
- Finalmente, es necesario generar entornos *online* de comunicación entre el profesorado y la comunidad educativa. Las redes sociales a través de la conexión digital está en la vida cotidiana de muchos docentes, estudiantes y familias. Las políticas también debieran crear espacios digitales de comunidad educativa virtual que permitan la participación social, el intercambio de recursos e información, y el debate intelectual permanente entre todos los agentes implicados.

La innovación generalizada de las prácticas pedagógicas en las aulas utilizando las tecnologías digitales es y será un proceso lento, con altibajos, con avances y retrocesos. Llevarlo a cabo, entre otras medidas, implicará necesariamente realizar importantes inversiones económicas en dotación de recursos tecnológicos suficientes para los centros educativos y en la creación de redes telemáticas educativas; desarrollar estrategias de formación del profesorado y de asesoramiento a los centros escolares con relación a la utilización de las tecnologías de la información y comunicación con fines educativos; concebir a los centros educativos como instancias culturales integradas en la zona o comunidad a la que pertenecen poniendo a dis-

posición de dicha comunidad los recursos tecnológicos disponibles; planificar y desarrollar proyectos y experiencias de educación virtual apoyadas en el uso de las redes telemáticas así como propiciar la creación de “comunidades virtuales de aprendizaje”; creación de webs y materiales *on line* de modo que puedan ser utilizados y compartidos por diferentes centros y aulas.

Las políticas no solo deben perseguir que las TIC estén presentes en los centros escolares, sino también modificar el modelo pedagógico en su globalidad: cambios en el papel del docente, cambios del proceso y actividades de aprendizaje del alumnado, cambios en las formas organizativas de la clase, cambios en la relación con su entorno comunitario...

La incorporación, la presencia y la visibilidad de la tecnología al sistema escolar es un problema técnico y económico. El cambio educativo con la misma, por el contrario, es un problema de naturaleza cultural y social. Por ello, cualquier política educativa TIC debe estar al servicio de un determinado proyecto y visión de la escuela que persiga, además de enseñar los conocimientos y saberes disciplinares, la formación integral de los individuos en cuanto ciudadanos que sean cultos, solidarios y creativos de la sociedad del presente y venidera. Para conseguir esta meta de educación democrática, es necesario contar con el consenso y el compromiso de todos los agentes educativos y sociales.

Referencias bibliográficas

- Adell, J. y Castañeda, L. (2012). “Tecnologías emergentes, ¿pedagogías emergentes?”, en J. Hernández, M. Pennesi, D. Sobrino y A. Vázquez (coords.), *Tendencias emergentes en educación con TIC*. Barcelona, Asociación Espiral, Educación y Tecnología. pp. 13-32.
- Area, M. (2008). “La innovación pedagógica con TIC y el desarrollo de las competencias informacionales y digitales”, en *Investigación en la escuela*, Nº 64, pp. 5-18.

- (2011). “Los efectos del modelo 1:1 en el cambio educativo en las escuelas. Evidencias y desafíos para las políticas iberoamericanas”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 56, mayo-agosto 2011, pp. 49-74. <http://www.rieoei.org/rie56a02.pdf>
- Area, M. y Sanabria, A. L. (2014). “Opiniones, expectativas y valoraciones del profesorado participante en el Programa Escuela 2.0 en España”, en *Revista Educar*, Vol. 50, Nº 1, pp. 15-39. Monográfico sobre Programas 1x1: investigación y experiencias.
- Arjomand, G.; Erstad, O.; Gilje, O.; Gordon, J.; Kallunki, V.; Kearney, C.; Rey, O.; Siewiorek, A.; Vivitsou, M. y Von Reis Saari, J. (2013). *KeyCoNet 2013 Literature Review: Key Competence Development in School Education in Europe*, European Schoolnet, Brussels.
- Balanskat, A.; Blamire, R. y Kefala, S. (2006). *The ICT Impact Report. A review of studies of ICT impact on schools in Europe*. European Schoolnet, European Commission. Disponible en: <http://ec.europa.eu/education/doc/reports/doc/ictimpact.pdf> (Consultado el 18/1/2008).
- Balanskat, A.; Bannister, D.; Hertz, B.; Sigillò, E. y Vuorikari, R. (2013). *Overview and Analysis of 1:1 Learning Initiatives in Europe*. JRC Scientific and Policy Report. Luxembourg, Publications Office of the European Union. http://www.eduteka.org/pdfdir/EUN_Overview-Analysis1x1.pdf
- BECTA (2007). *Harnessing Technology Review 2007: Progress and impact of technology in education*. http://partners.becta.org.uk/upload-dir/downloads/page_documents/research/harnessing_technology_review07.pdf (Consultado el 17/1/2008.)
- Biaggi, F. y Lai, M. (2013). “Measuring ICT Use and Learning Outcomes: evidence from recent econometric studies”, en *European Journal of Education*, Vol. 48, Nº 1, pp. 28-42.
- Condie, R. y Munro, B. (2007). *The impact of ICT in schools – a landscape review*. BECTA Research. Disponible en:

ners.becta.org.uk/upload-dir/downloads/page_documents/research/impact_ict_schools.pdf (Consultado el 15/1/2008).

Cuban, L. (2001). *Oversold and Underused. Computers in the Classroom*. Harvard, University Press.

De Pablos, J.; Area, M.; Correa, J. M.; Valverde, J. (coord.) (2010). *Políticas educativas y buenas prácticas con TIC*. Barcelona, Graó.

EUROPEAN COMMISSION (2006). *Benchmarking Access and Use of ICT in European Schools 2006. Final Report from Head Teacher and Classroom Teacher Surveys in 27 European Countries*. Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/studies/final_report_3.pdf (Consulta realizada 20/3/2007.)

EUROPEAN SCHOOLNET (2013). *Survey of Schools: ICT in Education. Benchmarking, Access, Use and Attitudes to Technology in Europe's Schools*. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KK-31-13-401-EN-N.pdf>

EURYDICE (2001). *Basic indicators on the incorporation of ITC into European Education Systems: Annual Report 2000-01*, Bruselas, Technical Report.

— (2004). *Key Data on Information and Communication Technology in Europe*. Eurydice European Unit, Bruselas. http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/key_data_series/048EN.pdf

— (2011). *Key Data on Learning and Innovation through ICT at School in Europe 2011*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Bruselas. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/129EN.pdf

Fullan, M.; Watson, N. y Anderson, S. (2013). *Ceibal: los próximos pasos. Informe final*. Michael Fullan Enterprises, Toronto, Canadá. <http://www.ceibal.org.uy/docs/FULLAN-Version-final-traduccion-Informe-Ceibal.pdf>

- IIPE-UNESCO (2014). *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina*. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina, 2014. http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_informe_2014_politicas_tic.pdf
- Kozma, R. B. y Anderson, R. E. (2002). "Qualitative case studies of innovative pedagogical practices using ICT", en *Journal of Computer Assisted Learning* 18 (4), pp. 387-394.
- Kozma, R. B. (2005). "Monitoring and evaluation of ICT for education impact: a review", en Wagner, D.; Day, B.; James, T.; Kozma, R. B.; Miller, J. y Unwin, T., *Monitoring and Evaluation of ICT in Education Projects: A Handbook for Developing Countries*. Washington, DC. infoDev / World Bank. <http://www.infodev.org/en/Publication.9.html>
- Law, N. y Chow, E. A. (2002). "Practice characteristics that lead to 21st century learning outcomes", en *Journal of Computer Assisted Learning* 18 (4), pp. 415-426.
- Looney, J. y Michel, A. (2014). *Keyconet's Conclusions and Recommendations for Strengthening Key Competence Development in Policy And Practice. Final Report*. European Schoolnet. http://keyconet.eun.org/c/document_library/get_file?uuid=78469b98-b49c-4e9a-a1ce-501199f7e8b3&groupId=11028
- Lugo, M. T. (2010). "Las políticas TIC en la educación de América Latina. Tendencias y Experiencias", en *Revista Fuentes*, 10, pp. 52-68.
- (coord.) (2013): *Ciclo de debates académicos "Tecnologías y educación". Documento de recomendaciones políticas*. IIPE-UNESCO Buenos Aires. <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Ciclo%20debates%20acad%20TIC%20y%20educ%20VERSION%20Final.pdf>
- Marchesi, A. y Martín, E. (2003). *Tecnología y aprendizaje. Investigación sobre el impacto del ordenador en el aula*. Madrid, Editorial SM.

- Monereo, C. (coord.) y otros (2005). *Internet y competencias básicas. Aprender a colaborar, a comunicarse, a participar, a aprender*. Barcelona, Graó.
- National Education Association (s. f.) *Preparing 21st Century Students for a Global Society: An Educator's Guide to the "Four Cs"*.
- OCDE (2010). *¿Están los aprendices del nuevo milenio alcanzando el nivel requerido? Uso de la tecnología y resultados educativos en PISA*. Instituto de Tecnologías Educativas/OCDE. Consultado el 12/1/2011. http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/Are_the_new_millennium_learners_making_the_grade.pdf
- Pelgrum, H. (2009). *Study on Indicators of ICT in Primary and Secondary Education*. IIPSE (Brussels, European Commission).
- Pérez Gómez, A. (2013). *Educarse en la era digital*. Morata, Madrid.
- Sancho, J. M^a. y Alonso, C. (comps.) (2012). *La fugacidad de las políticas, la inercia de las prácticas: La educación y las tecnologías de la información y la comunicación* (21-33). Barcelona, Octaedro.
- Schmid, R. F. y otros (2014). "The effects of technology use in postsecondary education: A meta-analysis of classroom applications", en *Computers & Education* 72, pp. 271–291.
- Siemens, G. (2004). *Conectivismo: Una teoría de aprendizaje para la era digital*. <http://es.scribd.com/doc/201419/Conectivismo-una-teoria-del-aprendizaje-para-la-era-digital>
- Sutherland, R. y otros (2004). "Transforming teaching and learning: embedding ICT into everyday classroom practices", en *Journal of Computer Assisted Learning*, volume 20, Issue 6, pp. 413-425.
- Tondeur, J; Van Braak, J. y Valcke, M. (2007). "Curricula and the use of ICT in education: Two worlds apart?", en *British Journal of Educational Technology*, volume 38, Issue 6, pp. 962-976.

Valiente, O. (2010). *1-1 in Education: Current Practice, International Comparative Research Evidence and Policy Implications*. OECD Education Working Papers, 44, Paris, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmjzwl9vr2-en>

Varios (2010). *Up to the Challenge. The Role of Career and Technical Education and 21st Century Skills in College and Career Readiness*. Association for Career and Technical Education, National Association of State Directors of Career Technical Education Consortium and Partnership for 21st Century Skills.

— (2013). *20 claves para la educación 2020*. Fundación Telefónica. http://www.fundaciontelefonica.com/arte_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/?itempubli=257

[194]

Weston, M. E. y Bain, A. (2010). "The End of Techno-Critique: The Naked Truth about 1:1 Laptop Initiatives and Educational Change", en *Journal of Technology, Learning, and Assessment*, 9 (6). <http://www.jtla.org>

DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE TECNOLOGÍAS EN LA FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE LOS DOCENTES

Pedro Hepp

Introducción

Latinoamérica muestra actualmente una amplia variedad en iniciativas de integración de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el sistema escolar de cada país. Varios países llevan ya más de dos décadas de esfuerzos (Costa Rica, Colombia, Argentina, Chile, entre otros), invirtiendo en dotación de infraestructura (principalmente) así como en capacitación de docentes y recursos didácticos digitales (UNESCO, 2014).

Los argumentos de las diferentes políticas educativas de los países para justificar inversiones en TIC, también han sido variados: equidad en el acceso, mejoramiento de aprendizajes, modernización de la gestión escolar, apoyo a profesores, etc. Entre estos argumentos, el más debatido y el menos evidente en cuanto a cumplimiento de expectativas es el mejoramiento de los aprendizajes curriculares, como en ciencias, lenguaje y matemática. En este escenario, surge la pregunta sobre los tipos de aprendizaje y de metodologías docentes que mejor aprovechan las tecnologías y cómo incorporarlas a las actuales prácticas docentes, lo cual, en general, constituye un desafío de innovación para los profesores. Por ejemplo: aprendizaje colaborativo, aprendizaje entre pares, aprendizajes por proyectos “significativos”, “flipped classroom”, etcétera.

Sin embargo, en pocas ocasiones se ha medido de forma sistemática el impacto de las políticas en aquello que prometieron, como el mejoramiento de los aprendizajes o la adquisición de habilidades especiales (por ejemplo, las denominadas habilidades para el siglo XXI). A excepción del argumento de equidad, asociado a la inclusión, que es más fácilmente verificable a través de in-

dicadores como las tasas de alumnos por computadora, Internet escolar y similares, está pendiente la evidencia a gran escala de logros efectivos en el sistema escolar. Por cierto, todos los países pueden mostrar casos de éxito, prueba de lo que es posible de lograr, pero está pendiente el aumento de estos casos a una escala que sea significativa a nivel nacional.

[196]

Paralelamente, crece la evidencia acerca de que muchos logros sí son posibles con la tecnología, pero estos dependen de la actitud y experiencia del profesor con las TIC, del apoyo institucional que reciba y, en especial, de su vinculación con pares en situación similar. Es decir, el foco vuelve a centrarse en el profesor (desdibujando el foco en la tecnología), como mediador de innovaciones dentro y fuera del aula. Esta evidencia ha sido investigada junto con los desafíos o barreras que se presentan en una institución educativa ante la incorporación de TIC. Estas barreras son generalmente descritas como de infraestructura, de cultura TIC en la institución, de actitud de los profesores y, la más difícil de abordar, de estrategias de aula para uso de TIC en las asignaturas.

Una tendencia que ha ido ganando fuerza en los últimos años, en especial en países desarrollados, es el fomento del uso creativo de las tecnologías, en proyectos que son significativos para los alumnos, donde ellos construyen contenidos multimediales o bien programan artefactos para reflejar un comportamiento específico. Ejemplos de lo primero son los *comics*, *stop motion* y vídeos digitales; y de lo segundo son el uso de sensores y la programación en lenguajes para escolares como *Scratch* y *Snap* para el control de artefactos. Esta tendencia comenzó a dar un nuevo sentido a las TIC dentro y fuera de la escuela y revitalizó el trabajo escolar con TIC. Un desafío pendiente para esta tendencia es mantener cierta libertad creativa a la vez que buscar vínculos con el currículum escolar, de modo de tender puentes entre los objetivos formales de aprendizaje y la creatividad de los jóvenes. En el campo de la ciencia, la música y el arte, estos puentes han ido gradualmente tomando forma, con lo cual los profesores pueden cumplir sus objetivos integrando las TIC de maneras atractivas para los jóvenes.

Este documento ofrece una reflexión sobre algunos de los principales desafíos actuales para las políticas de informática educativa, a partir de las experiencias iniciadas en algunos países de la región en los años noventa, y cómo ha ido evolucionando el foco de atención de estas políticas, en la medida que el sistema escolar fue integrando las tecnologías y mostrando lo que se puede lograr, así como las dificultades que se presentan. Como mirada de futuro, se incluye también una breve presentación de las últimas tendencias de TIC para los aprendizajes.

Orígenes y expectativas

Diversos países de la región iniciaron a fines de los ochenta y comienzo de los noventa programas oficiales de informática educativa. El pionero fue Costa Rica, con la Fundación Omar Dengo a fines de los ochenta, liderando la introducción al uso pedagógico de los computadores, basado en el modelo constructorista, el cual deviene del constructivismo, de S. Papert.

A inicios de los noventa, Chile con el proyecto Enlaces (Hepp, P., 2003) y Colombia con el proyecto Conexiones (Zea, C. M., 2000) comienzan a diseñar e implementar gradualmente sus políticas de informática educativa. Ambos países cooperan en los diseños realizando un trabajo colaborativo, en particular respecto del énfasis en la formación de los profesores y en simplificar el uso de la tecnología. En sus inicios, Enlaces tuvo también una fuerte influencia del proyecto argentino TELAR (Todos En La Red), pionero en el tema de proyectos colaborativos interescolares.¹

En el siguiente cuadro se muestra una síntesis de las propuestas de estos países:

¹ TELAR: <http://fundacionevolucio.org.ar/sitio/red-telar/>

[198]

País	Año de inicio	Foco	Tecnología (del usuario)	Instituciones de origen
Costa Rica	1987	Construccionismo y aprendizaje significativo.	Lenguaje Logo	Fundación Omar Dengo
Chile	1990	Red interescolar, redes de personas, simplicidad en el uso de la tecnología.	La Plaza	Ministerio de Educación y Universidad Católica de Chile
Colombia	1992	Colaboración, proyectos significativos, red interescolar.	La Pachamama	Ministerio de Educación y Universidad EAFIT

En la actualidad, países como Uruguay han alcanzado tasas de 1:1 (un alumno, 1 computadora) con su programa Ceibal. Otros países, como Argentina y Perú, están desarrollando muy activamente programas de informática educativa y en general todos los países de la región han avanzado, a diferentes ritmos, en incorporar las TIC en sus sistemas educativos.

Formación de profesores

A continuación se presenta el tema de la formación de profesores como un aspecto central de las políticas educativas, en dos dimensiones: la formación de los profesores en ejercicio de su profesión, y la formación inicial de profesores (en los centros o facultades de formación de profesores).

Formación en ejercicio para uso curricular de TIC

Uno de los aspectos centrales de las políticas de informática educativa de la última década es la creciente centralidad que le asignan al rol del profesor como mediador en el uso pertinente y eficaz de las TIC para uso curricular (Pedró, F., 2011; Dussel, I., 2013). Es decir,

las tecnologías por sí mismas no han demostrado tener un impacto en los aprendizajes, a menos que estén articuladas como un recurso de enseñanza y aprendizaje en el marco de objetivos curriculares claros y métodos pedagógicos eficaces. De esta manera, estrategias de formación de profesores en ejercicio fueron acompañando la instalación de infraestructura TIC en los centros educativos. Estas estrategias han ido evolucionando desde usos básicos y generalistas de los computadores e Internet, que han tenido como objetivo lograr aprendizajes transversales al currículum, hacia usos en el aula cada vez más focalizados y enfocados a resolver situaciones pedagógicas específicas de los profesores en torno a contenidos curriculares particulares.

Por ejemplo, ya no basta que un profesor tenga habilidades para navegar por Internet, buscar información y saber usar *software* de productividad, o que conozca algunos paquetes de *software* curricular de manera general (como podría ser un *software* de matemática o de historia). Estas habilidades permitirán a un profesor en ejercicio aprovechar las TIC de manera básica y generalista, pero no necesariamente serán útiles para abordar un contenido curricular específico de una asignatura, asociado con una aproximación pedagógica específica.

Por ejemplo, ¿cómo y por qué usar un *software* de matemática para aprender o ensayar el concepto de fracciones en matemática? ¿Qué valor agrega este *software*, qué esfuerzo por parte del profesor y de los alumnos se requiere? ¿Qué aproximación pedagógica resulta más adecuada de usar en este caso y por qué? Un profesor debe responder estas y otras preguntas similares para que el uso de las TIC en aprendizajes tenga sentido.

Las respuestas a las preguntas anteriores no son fáciles de encontrar para un profesor, y que, además, se apliquen en su contexto escolar. Por ello, las capacitaciones *tradicionales* (teóricas, alejadas del contexto escolar, generalistas, proporcionadas por expertos) han tenido escasa transferencia al aula escolar. La tendencia actual es fomentar la transferencia de experiencias pedagógicas con TIC a través de redes de pares, participando en comunidades de profesores con intereses similares e idealmente de contextos que tengan alguna semejanza. Por ejemplo, profesores de lenguaje de

educación básica que trabajen en contextos interculturales y que se interesen en el uso de *blogs*, textos multimediales o comics digitales como recursos educativos.

Además del uso curricular, diversas investigaciones han señalado la necesidad de desarrollar habilidades asociadas a las tecnologías de información y comunicación, para asegurar la participación de las personas en la sociedad del siglo XXI (Ananiadou, K. & Claro, M., 2009; Claro, M., *et al.*, 2012; Sánchez, J., *et al.*, 2011). Estas habilidades van más allá de habilidades funcionales o básicas como saber usar lo básico de un computador o de un *software* y están asociadas a tareas creativas, comunicación y colaboración entre personas, resolución de problemas, y a diversos desafíos legales y éticos que conlleva el uso de tecnologías digitales (por ejemplo, propiedad intelectual, cyberacoso) (Ananiadou, K. & Claro, M., 2009; Claro, M., *et al.*, 2012; Sánchez, J., *et al.*, 2011).

[200]

Varios países y organizaciones han desarrollado estándares orientadores del desempeño docente, algunos de los cuales incorporan conocimientos y prácticas requeridas para el desarrollo de las habilidades del siglo XXI en los estudiantes. Por ejemplo, NETS T, de ISTE² y los estándares TIC (UNESCO, 2011). Para enseñar a gestionar información en ambiente digital, el profesor primero debe saber, entre otras cosas, identificar fuentes de información adecuadas, definir estrategias de búsqueda, emplear herramientas para la búsqueda y evaluar la información obtenida. Además, debe saber diseñar y ejecutar actividades pedagógicas que permitan a los estudiantes definir pasos para localizar estrategias de búsqueda, emplear herramientas, evaluar información, etcétera.

Algunas de las innovaciones que se promueven desde los programas de desarrollo curricular y de capacitación docente para la mejora es el trabajo de formación con profesores y sus alumnos en el mismo centro educativo. Un ejemplo es la línea de formación denominada “Mi Taller Digital” del Programa Enlaces de Chile³ en la cual en cada escuela se trabaja durante una semana,

² NETS T de ISTE: <http://www.iste.org/standards/standards-for-teachers>

³ Mi Taller Digital de Enlaces: <http://www.enlaces.cl>

entre un grupo de profesores y los alumnos de un curso, en un tema específico, con el objetivo de lograr autonomía en el tema y ser capaces de replicarlo posteriormente en otro curso. Entre los temas que se abordan están creación de comics, robótica educativa, videojuegos. Los alumnos trabajan a partir de proyectos que ellos mismos proponen, diseñan, implementan y comparten, con apoyo de sus profesores.

Finalmente, permanentemente surgen nuevas propuestas sobre TIC en educación. Hoy crece el interés en temas como “Pensamiento computacional” y “Programación” como parte del currículo escolar, incluso desde los primeros años de educación primaria⁴. El nuevo currículo inglés declara que “Una educación en computación de alta calidad, equipa a los estudiantes para utilizar pensamiento computacional y creatividad para comprender y cambiar el mundo”.⁵

[201]

Formación inicial para uso curricular de TIC

Las Facultades de Educación de la región no están preparando adecuadamente a los futuros profesores para el uso curricular de TIC (Brun, M., 2011; Hinostroza, J. E., 2011; Hepp, P., 2012).

La integración de las tecnologías digitales en la formación inicial docente es un desafío en la mayoría de los países (Silva, J. y Fernández, E., 2014). Algunas investigaciones (como Brun, M. & Hinostroza, J. E., 2011) indican que la integración de TIC en el currículum se percibe solo en áreas específicas pero no de modo transversal en la formación de los profesores. Además, el desafío mayor para los docentes no sería saber usar o valorar el uso de las TIC en educación, sino cómo, cuándo y por qué usarlas en el marco de un objetivo pedagógico.

⁴ <http://www.computingschool.org.uk/primary>

⁵ Programación en escuelas de Inglaterra: key stages 1 and 2 National curriculum in England. http://www.computingschool.org.uk/data/uploads/primary-national_curriculum_-_computing.pdf

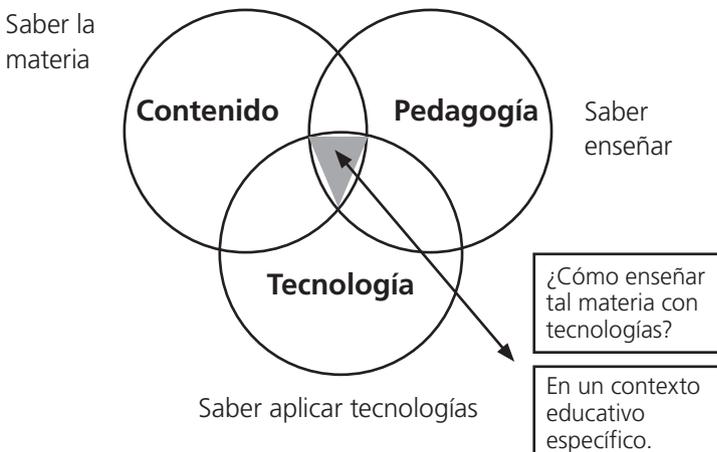
TPACK (Mishra & Koehler)

Un modelo para el análisis del rol de las TIC en los aprendizajes es TPACK, propuesto por Mishra y Koehler (Mishra, P. y Koehler, M., 2009) y fundamentado en el conocimiento pedagógico del contenido de Shulman (Shulman, L. S., 1986). TPACK incorpora otro tipo de saber: el saber sobre tecnología.

El concepto de conocimiento tecnológico, pedagógico y del contenido (TPACK, en sus siglas en inglés) es graficado como tres círculos, cada uno conteniendo respectivamente el saber pedagógico, el saber del contenido y el saber tecnológico. La intersección de los tres círculos (tres saberes) es TPACK y busca responder a la pregunta: ¿qué tecnología articulada a qué pedagogía puede contribuir para aprender un cierto contenido específico? Adicionalmente, TPACK postula que esta respuesta se debe dar en el contexto de una comunidad educativa específica.

[202]

Este nuevo saber, el saber tecnológico asociado a una pedagogía y a un contenido específico, no está normalmente disponible para los futuros profesores en su formación inicial y tampoco para los profesores en ejercicio. Esta situación se denomina “tercer desafío o barrera en la integración de TIC” que se aborda más adelante y constituye el mayor desafío para el uso de TIC en el aula.



Dado su potencial de análisis en el desafío de integrar las TIC para uso en aula, TPACK ha suscitado un creciente interés en la investigación (Wu, 2013). En educación superior se han realizado varias experiencias, las que se han expresado en el diseño de cursos y de instrumentos de medición de TPACK (Chai, C. S.; Ling Koh, J. H.; Tsai, C. C. & Lee Wee Tan, L., 2011; Schmidt, D. A. *et al.*, 2009).

Integración de TIC en la cultura y en las prácticas institucionales

La integración de TIC en una institución educativa (escuela o universidad) presenta un conjunto de desafíos o barreras que la institución debe abordar de manera sistemática (Zhao, Y., 2002; Yung-Jo, 2012). Estos desafíos se resumen a continuación y pueden clasificarse en desafíos de primero, segundo y tercer orden:

[203]

Desafíos o barreras	
Primer orden	
La institución	Prácticas institucionales, flexibilidad e incentivos para integrar las TIC por parte de los docentes.
Infraestructura	Cantidad, calidad y disponibilidad de infraestructura disponible para gestión, para uso en aula y uso por parte de los estudiantes en general.
Segundo orden	
Los estudiantes	Cultura digital e infraestructura TIC de los estudiantes.
Los docentes	Autoeficacia, actitud hacia las TIC, infraestructura TIC personal e incentivos para el uso de TIC.
Tercer orden	
Las disciplinas	Conocimiento del aporte de las TIC para enriquecer ambientes de aprendizaje y resolver nudos de aprendizaje o de enseñanza en las materias y asignaturas específicas de cada docente; el tipo de TIC a usar (<i>hardware</i> y <i>software</i>) y cómo usarlas dentro y fuera del aula.

- **Desafío de primer orden: la institución y su infraestructura TIC.** Como toda institución, las escuelas y universidades cuentan con tradiciones y normas, un nivel de infraestructura tecnológica y apoyos e incentivos para utilizarla. Ante el desafío de integrar las TIC en las prácticas docentes, la institución deberá abordar cambios en sus normativas, establecer incentivos y mecanismos de apoyo a los docentes, actualizar la infraestructura tecnológica, además de otras decisiones que afectarán directamente a los docentes y a los estudiantes:

[204]

1. *La "cultura digital" institucional*, asociada a sus prácticas, a su normativa y al liderazgo que ejerzan sus autoridades. La manera recomendada de abordar este desafío es sobre la base de la definición de un *Proyecto de Integración de TIC* que parta de un diagnóstico de la situación presente e incluya objetivos, incentivos, recursos, indicadores de integración, instrumentos de evaluación de habilidades TIC de estudiantes, reconocimiento a la dedicación de tiempo de docentes y que esté sustentado en un marco teórico significativo, tal como TPACK (Mishra, P. y Koehler, M., 2009), en particular, para abordar los siguientes desafíos y mantener un enfoque más pedagógico que tecno-céntrico.
2. *La infraestructura tecnológica de la institución y los apoyos técnico-pedagógicos a sus profesores.* La infraestructura tecnológica constituye un desafío básico para abordar al integrar las TIC en una institución educativa. Está asociado a la calidad, la cantidad y la disponibilidad de recursos TIC para profesores y alumnos, en especial para uso en el aula; así como con la rapidez y la efectividad con que se dispone de apoyo técnico para situaciones preventivas o correctivas. Una estrategia que ha demostrado ser efectiva es la de poner en manos de grupos selectos de alumnos de secundaria la administración de la infraestructura TIC de una escuela (experiencia de escuelas normalistas en Colombia). Los equipos se mantienen con altas tasas de disponibilidad, los alumnos adquieren habilidades con las TIC y los profesores reciben apoyo durante sus clases con TIC.

- **Desafío de segundo orden: los alumnos y los docentes.** Este desafío está asociado a las personas, sus habilidades con la tecnología digital y su actitud hacia esta como recurso educativo.
 1. *La cultura digital de los docentes* se refiere a su actitud hacia el uso de tecnologías en su trabajo docente, y también a su sentido de auto-eficacia para su uso en el aula, a su percepción del esfuerzo que le implicará preparar y realizar una clase con tecnología, a cuan útil estime que será hacer este esfuerzo en término de más y/o mejores aprendizajes o mayor motivación de sus estudiantes.
 2. *La cultura digital de los estudiantes* ha ido evolucionando sustantivamente en la última década. Los jóvenes llamados “Nativos digitales” o “Aprendices del Nuevo Milenio” (Pedró, F., 2006 y 2011) han adquirido crecientes habilidades con la tecnología digital. Sin embargo, recientes investigaciones han detectado que si bien los estudiantes manejan de manera eficiente los dispositivos móviles, las redes sociales y los juegos digitales, ello no implica que tengan automáticamente la capacidad de usar *software* con propósitos educativos.

En la medida en la que las tecnologías penetraron en los hogares, las competencias TIC de los escolares superaron a las de sus profesores. Por tanto, puede esperarse una mayor demanda por la variedad y la calidad de los usos de las TIC en las escuelas y universidades, en torno a: “tipo de dispositivos disponibles en las instituciones, frecuencia y variedad de uso por parte de docentes; oportunidades de trabajo colaborativo en red; estándares de calidad digital en términos de interactividad y multimodalidad de los recursos utilizados” (Pedró, F., 2006).

- **Desafío de tercer orden: las disciplinas.** Aun cuando la institución haya abordado exitosamente los dos desafíos anteriores, no está asegurado que los docentes integrarán las tecnologías en sus asignaturas, pues para cada una hay un desafío específico sobre el rol y los beneficios como recursos de aprendizaje.

La dificultad radica en justificar el uso de las tecnologías en una materia específica y responder claramente a las siguientes preguntas: ¿Qué aportan? ¿Mejoran los aprendizajes? ¿Enriquecen los ambientes de enseñanza y aprendizaje? ¿Requieren apoyos especiales? ¿Qué *software* usar? ¿Cómo evaluar los aprendizajes al usar tecnologías? ¿Podrán los estudiantes transferir estas prácticas y tecnologías a sus futuros ambientes laborales?

[206]

Este desafío disciplinario ha resultado ser el más relevante y complejo de resolver, un esfuerzo de largo plazo, que requiere apoyo institucional, en el que un elemento clave son las redes de pares para detectar aquellas prácticas de otros docentes en asignaturas similares, que hayan probado con éxito el uso de tecnologías y que puedan ofrecer modelos de uso en las asignaturas (OECD, 2011). El modelo TPACK (abordado en este documento) ayuda a comprender el alcance y la complejidad de este desafío, que integra aspectos pedagógicos, curriculares (el contenido de aprendizaje) y tecnológico.

Desafíos éticos

Internet es reconocida como una poderosa herramienta, cuya disponibilidad crece en las escuelas de todos los países de la región y gradualmente también en los hogares. Dado el ritmo de inversiones en TIC en la región, esta presencia irá aumentando con los años hasta constituirse en una herramienta normal y esperable en los centros educativos. Además, una vez resuelto el desafío del acceso, los niños y jóvenes dedican grandes cantidades de tiempo al uso de computadores e Internet (Dussel, I., 2013). Su potencial educativo ha sido ampliamente difundido y es incuestionable su valor, en la medida que es bien usado y se tiene conciencia sobre sus riesgos.

Sin embargo, como toda herramienta poderosa, junto a sus beneficios también conlleva riesgos. Conocer estos riesgos y saber cómo abordarlos es una responsabilidad básica en todo establecimiento educativo, incluyendo el hogar. Los riesgos asociados al acceso a Internet son analizados, cada vez más, con el objeto de elaborar estrategias de prevención y de abordaje para cuando se manifieste un riesgo.

Algunos neurocientíficos que han investigado los efectos en los niños y jóvenes del uso de Internet y de juegos digitales violentos en particular y del consumo de medios (computadores, TV) en general, han señalado los riesgos de la sobreexposición (varias horas al día) a ellos y su impacto en sus estructuras cognitivas. Esto parece especialmente relevante en los niños más pequeños, en edad escolar y antes (Spitzer, M., 2013). Los estudios indican varios aspectos que merecen preocupación. En primer lugar, el hecho de estar varias horas al día dedicados a un juego violento no es inocuo, el cerebro procesa la violencia y estímulos para destruir a los oponentes virtuales y esta actividad deja diversas huellas en el cerebro. Algunos experimentos muestran que los niños adictos a los juegos violentos tienen menor disposición para ayudar a otros en situaciones reales de agresividad, como si “fuese normal”.

La adicción a los computadores emerge como una patología del siglo XXI (Spitzer, M., 2013) y va en aumento en países como Corea del Sur; el grado de adicción ha llevado a abrir clínicas de tratamiento especial.

Entre los mayores riesgos actuales para los escolares, se encuentra el cyberacoso, el Grooming y la pornografía.

El *cyberacoso* o *cyberbullying* es la práctica recurrente ejercida por un individuo o un grupo de individuos para acosar a otro individuo o grupo, a través de medios digitales, en especial redes sociales y correo electrónico. Busca causar angustia emocional, intimidación, difamación, descalificación, etc. Puede incluir amenazas, connotaciones sexuales, imágenes privadas, etiquetas peyorativas (ejemplo: odio racial, odio social, etc.).

Asociado a la pedofilia, el *Grooming* es un conjunto de acciones emprendidas por un adulto con el objetivo de ganarse la amistad de un menor de edad, disminuir sus inhibiciones y así poder posteriormente abusar sexualmente de él o ella (directamente, o prostituirlo/a o pedirle que produzca imágenes pornográficas). Es una forma de cyberacoso de carácter erótico a menores de edad y es anticipatorio de un delito mayor de tipo sexual. Los acosadores son mayoritariamente adultos que eligen a sus víctimas en Internet particularmente en las redes sociales.

La *pornografía* es un término que denota un contenido inapropiado en un cierto contexto y que se relaciona con los valores y las creencias de un determinado grupo. Por ejemplo, escenas de sexo explícito que incluyan violencia podrían ser consideradas apropiadas como material de trabajo entre profesionales psicólogos o médicos, pero inapropiadas en un ambiente de párvulos. Por cierto, este es solo un ejemplo y muchas personas argumentarán que todo “depende”. Sin embargo, una escuela, o una comunidad escolar determinada, puede tener posiciones frente a este tema y definir como pornografía ciertos contenidos que otras comunidades escolares pueden considerar aceptables.

Nuevas formas de enseñar, viejas formas de aprender

[208]

Las tecnologías digitales en educación suelen estar acompañadas con expectativas de cambios pedagógicos radicales, de mejoramiento sustantivo de los aprendizajes o habilidades, y de otras promesas que la historia se ha encargado de amortiguar. Esta situación ha sido puesta en evidencia desde hace más de una década (Cuban, L., 2001). Sin embargo, pese a que la mayoría de las promesas no se han cumplido al nivel de las expectativas, también se reconoce que, integradas de manera pertinente en un centro educativo, las TIC pueden enriquecer los ambientes de aprendizaje, mejorar la gestión de recursos y de información escolar, y aumentar la motivación de los alumnos.

En sus esfuerzos por lograr resultados de aprendizaje usando computadores e Internet, algunos investigadores han actualizado estrategias de aprendizaje conocidas desde hace tiempo, para proponer modelos de usos de TIC. Un caso es el construccionismo, que nace del pensamiento constructivista (Papert, S., 1980).

Construccionismo:

“El aprendizaje ocurre cuando hay un compromiso intelectual y afectivo en la construcción de artefacto significativo” (Papert, S., 1980).

Estas ideas han sido actualizadas y puestas en el debate educativo con crecientes evidencias, gracias al desarrollo de las ciencias cognitivas que estudian cómo los seres humanos aprendemos, explorando el cerebro.

"El afecto y la cognición son inseparables del aprendizaje" (Diamond, A., 2014).

También la sociología se ha sumado a esta corriente de pensamiento que involucra a toda la persona, aportando, desde las ideas de Vygotsky sobre aprendizaje social:

"Las redes son las nuevas salas de clase. La transferencia de conocimientos es más fluida y eficiente en redes que en jerarquías. La creatividad y la innovación dependerán con el tiempo más del aprendizaje social que de la escuela" (Elmore, R., 2010).

Un efecto práctico de estas ideas, para las políticas de informática educativa, es que el mayor aporte en infraestructura escolar es una Internet estable, rápida y barata en los centros educativos.

Una nueva promesa

El movimiento –o cultura– "Maker" constituye una fuerte tendencia contemporánea que atrae a aquellos interesados en crear o inventar artefactos programables. El movimiento promueve emprendimientos relacionados con la invención y el desarrollo de prototipos asociados a nuevas aplicaciones de la tecnología digital, especialmente cuando se combina el mundo virtual con objetos físicos. La evolución del movimiento "Maker" junto al desarrollo de la "Internet de las cosas" durante los últimos años (3-5), permiten hoy a cualquier joven creativo armar inventos a bajo costo y sin conocimientos avanzados de electrónica o de programación. Ejemplos de esto son las ferias "Makers" en todo el mundo desarrollado, con cientos de jóvenes compartiendo sus ideas y creaciones a partir de componentes electrónicos simples (tipo Arduino), baratos (algunas decenas de dólares, más material local como lámparas,

motores DC) y programables en lenguajes sencillos y gratuitos (tipo Scratch o Snap).

Toda la tecnología asociada a estas iniciativas tienen un alto potencial escolar, vinculado a experimentación en ciencias naturales, en especial física y biología (experimentos con electricidad, movimiento, sonidos, luz y temperatura), música (posibilidad de generar sonidos utilizando dispositivos análogo-digitales) y arte (vinculando sonidos y movimientos con colores y formas). Más allá del currículum, la base de estas iniciativas es el desarrollo de la creatividad, la indagación, el espíritu emprendedor y el “aprender haciendo”.

[210]

La evidencia de los resultados escolares (PISA, SIMCE, OECD) indica que muchos profesores y alumnos de Latinoamérica no comprenden bien las materias de ciencias, y que las escuelas ofrecen poco espacio para la creatividad y la innovación. Además, se reporta una creciente desmotivación de los alumnos respecto de las escuelas, debido al poco sentido que perciben para sus vidas. Investigaciones más recientes (Elmore, R., 2010; Diamond, A., 2014) sugieren que el aprendizaje hoy es más eficiente en red, entre pares, que en estructuras jerárquicas como la escuela.

En resumen, hay una oportunidad para aprovechar el entusiasmo que genera el movimiento de “Makers” en el mundo joven, con la disponibilidad de tecnologías económicas y de uso simple para enfrentar un desafío educativo nacional mayor, tanto en contenidos como en motivación de los jóvenes.

Conclusiones

Luego de más de dos décadas de esfuerzos para integrar las TIC en los sistemas educativos del mundo es posible revisar las promesas, expectativas y logros. Los gobiernos de la región de Latinoamérica y el Caribe continúan expandiendo la oferta de recursos tecnológicos digitales en los centros educativos, incorporando planes de formación de profesores y realizando evaluaciones de impacto. Sin embargo, aún son muchos los desafíos que deben abordarse para lograr un uso efectivo y pertinente de las TIC en las aulas, en especial en contextos vulnerables.

Entre los desafíos se cuentan los de implementar estrategias de formación de profesores más efectivas (en redes de pares de contextos similares y con talleres teórico-prácticos sobre materias específicas, abandonando la formación puramente teórica, generalista y en manos de expertos), de largo plazo y focalizadas en los contextos de trabajo de cada comunidad escolar (es diferente aplicar TIC en una escuela urbana bien equipada, con infraestructura, conectividad y profesores especialistas, que en una escuela rural, bi-docente y multigrado); integrar las tecnologías digitales en la formación inicial docente de modo que los futuros profesores tengan los conocimientos, las habilidades y una experiencia inicial, para usar las TIC con fines educativos y de gestión escolar; mejorar la calidad de la conectividad Internet y resolver el desafío del mantenimiento de la infraestructura TIC.

Adicionalmente, han surgido nuevos desafíos que requieren la creciente atención de profesores y apoderados, como el *cyberacoso*, el *Grooming* y la pornografía a que están siendo sometidos los niños y jóvenes.

El uso curricular de las TIC ha demostrado ser un desafío mayor y complejo de resolver para las instituciones educativas, escuelas y universidades, enfrentando barreras culturales asociadas a los docentes, alumnos y a la institución; infraestructura tecnológica que requiere estar disponible, en buen estado y de buena calidad para uno uso eficaz dentro del aula y, principalmente y más relevante, uso apropiado para abordar aprendizajes en un tema específico, con una pedagogía particular, empleando tecnología, en un contexto educativo, como lo señala el modelo TPACK.

Finalmente, hay creciente evidencia de que los jóvenes están adquiriendo cada vez más habilidades y experiencias fuera de la escuela, siguiendo sus intereses, comunicándose con otros jóvenes y usando la tecnología intensamente, de manera colaborativa, creativa, lúdica y experta. Junto a los riesgos de sociabilidad que puede acarrear un uso exagerado (adicción, desvinculación con la realidad, pérdida de habilidades sociales), está también el potencial educativo de estas experiencias. Nuevas propuestas como la de los "Makers" constituyen una oportunidad de refrescar la manera en que los jóvenes aprenden algunos contenidos, debido a que se

acerca a la forma más efectiva de aprender que hoy postulan las neurociencias y las instituciones educativas de avanzada: el aprendizaje significativo que incorpora la motivación, el rigor intelectual y las emociones de los educandos.

Referencias bibliográficas

[212]

- Ananiadou, K., & Claro, M. (2009). "21st century skills and competences for new millennium learners in OECD countries", OECD Education Working Papers Series, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Brun, M. (2011). *Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina*. Políticas Sociales (vol. 72, pp. 61). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chai, C. S.; Ling Koh, J. H.; Tsai, C. C. y Lee Wee Tan, L. (2011). "Modeling primary school pre-service teachers' Technological Pedagogical Content Knowledge (TPACK) for meaningful learning with information and communication technology (ICT)". *Computers & Education*, 57 (1), 1184-1193. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2011.01.007>
- Claro, M., Preiss, D., San Martín, E., Jara, I., Hinostroza, J. E., Valenzuela, S., et al. (2012). "Assessment of 21st century ICT skills in Chile: Test design and results from high school level students". *Computers & Education*, 59(3), 1042-1053.
- Cuban, L. (2001). "Oversold & Underused. Computers in the Classroom", Harvard University Press.
- Diamond, A. (2014). "Cognitive Neuroscience". Disponible en: <http://www.devcogneuro.com/>
- Dussel, I. (2013). "Los sistemas de formación docente del MERCOSUR. Incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la formación docente de los países del Mercosur". OEI, Informe final. Buenos Aires.

- Elmore, R. (2010). "Mejorando la escuela desde la sala de clases". Disponible en: <http://www.educacionfch.cl/secciones/directorio-de-recursos/otros-recursos.html?pid=126&sid=140>: Libro Mejorando-la-escuela-desde-la-sala-de-clases-de-Richard-Elmore
- Hepp, P. (2003). "Enlaces: el programa de informática educativa de la reforma educacional chilena", en *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria.
- (2012) "Caracterización de buenas prácticas en formación inicial docente en TIC". Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE). Disponible en <http://www.relpe.org/>
- Hinostroza, J. E. y Labbé, C. (2011). *Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y el Caribe*. Políticas Sociales (pp. 83). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lugo, M. T.; López, N.; Toranzos, L. (2014). "Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina, 2014". Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Mishra, P.; Koehler, M. (2009). "What Is Technological Pedagogical Content Knowledge?", en *Contemporary Issues in Technology and Teacher Education*, 9 (1), pp. 60-70.
- Papert, S. (1980). "Mindstorms: children, computers and powerful ideas". New York, Basic Books.
- (1991). "Situating constructionism", en Harel, I. & Papert, S. (eds.), *Constructionism*, Norwood, NJ, Ablex.
- Pedró, F. (2006). "The New Millenium Learners: Challenging our Views on ICT and Learning". OECD-CERI. May 2006. www.oecd.org/dataoecd/1/1/38358359.pdf
- (2011). *Tecnología en la escuela: Lo que funciona y por qué*. Madrid, Fundación Santillana.

Rizza, C. (2011). "ICT and Initial Teacher Education. National Policies". OECD. Directorate for Education Working Paper N° 61.

Sánchez, J., Salinas, A., Contreras, D., & Meyer, E. (2011). "Does the new digital generation of learners exist? A qualitative study". *British Journal of Educational Technology*, 42 (4), 543-556. doi: 10.1111/j.1467-8535.2010.01069.x

Schmidt, D. A., Baran, E., Thompson, A. D., Mishra, P., Koehler, M. J., & Shin, T. S. (2009). "Technological Pedagogical Content Knowledge (TPACK): The Development and Validation of an Assessment Instrument for Preservice Teachers". [Article]. *Journal of Research on Technology in Education*, 42 (2), 123-149.

[214]

Shulman, L. S. (1986). "Those who understand: knowledge growth in teaching". *Educational Researcher*, 15 (2), 4-14.

Silva, J. y Fernández, E. (2014). "Inserción de TIC en la FID: el modelo U. de Santiago", en Silva, J. y Salinas J. (coordinadores), *Innovación con TIC en la formación inicial docente: aspectos teóricos y casos concretos*. Santiago, Ministerio de Educación Chile, pp. 258-276. Recuperado de <http://www.ciiet.cl/innovando-con-tic-en-la-formacion-inicial-docente/>

Spitzer, M. (2013). *Demencia digital*. Barcelona, Ediciones B, S. A.

Yun-Jo (2012). "Creating Technology-Enhanced, Learner-Centered Classrooms: K-12 Teachers' Beliefs, Perceptions, Barriers, and Support Needs". March 2012.

Zea, C. M.; Atuesta, M.; González, M. A.; Montoya, J.; Urrego, I. (2000). "Conexiones: ambientes de aprendizaje colaborativos, una respuesta a los nuevos retos de la educación", en Universidad EAFIT, Revista Universidad EAFIT, volumen 36, número 118.

Zhao, Y., Pugh, K., Sheldon, S., Byers, J. (2002) "Conditions for Classroom Technology Integration". *Teachers College Record*, Columbia University 104 (3): 482-515.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2015
En los Talleres de ArteGráfica **NesDan S.R.L.**
Virrey Cevallos 1975 - CABA - Tel. (5411) 4305 5357 / 1665

El IPEE-UNESCO Buenos Aires reúne en esta publicación características y resultados de las políticas de mejora de los aprendizajes implementadas en América Latina en los últimos años. La invitación es a revisar logros y desafíos en torno de varios ejes de análisis: la situación educativa en la región, la relevancia escolar de los contenidos, el desarrollo curricular en contextos de inmersión tecnológica, las políticas de formación docente continua con foco en la mejora de los aprendizajes, y las políticas de evaluación educativa y cómo pueden contribuir a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Pensar y analizar algunas tendencias generales que caracterizan la región permite ofrecer un marco comparativo en el que cada país pueda reconocerse o diferenciarse en los matices que le son propios, así como entender construcciones colectivas que marcan épocas y ciclos en los procesos sociales y en el desarrollo de las políticas educativas.