



Vol. 5 nº 9 jan/jun 2010
p. 85-107

LAS REFORMAS BASADAS EN ESTÁNDARES: UN CAMINO EQUIVOCADO¹

Juan Casassus²
(SORBONE)

Resumen: En las últimas décadas han ocurrido importantes cambios en la manera de pensar, gestionar la educación. Quizá el cambio que ha causado más impacto, en la política educativa, ha sido el giro hacia la medición del rendimiento académico y su vinculación a estándares. El propósito de este artículo es el de mostrar que si se quiere mejorar la educación, el adoptar una política educativa de Reformas Basadas en Estándares es optar por un camino equivocado. El artículo está organizado en dos partes. En la primera se presentan 12 observaciones críticas relativas a las Reformas Basadas en Estándares y la segunda parte consiste en una revisión de investigaciones en las cuales se analiza el impacto de esta política.

Palabras-Clave: Políticas educativas; Estándares; Chile.

THE REFORMS BASED IN STANDARD:
A MISTAKEN ROAD

Abstract: There have been important changes in the way of thinking and Management of education. Maybe the change that has had the greatest impact in educational policy has been the turn towards the change towards the measurement of achievement and it's relation to standards. The purpose of this article is to show that if what is wanted is to improve education, the adoption of a Standards Based approach is a wrong track. The article is organized into two parts. The first part presents 12 critical observations on Standard Based Reforms. The second part is a review of educational research on the subject.

Keywords: Educational politics; Standards; Chile.

En las últimas cinco décadas hemos visto importantes cambios en la manera de pensar y gestionar la educación. Quizá el cambio que ha causado más impacto, en la política educativa, ha sido el giro hacia la medición del rendimiento académico y su vinculación a estándares. Este enfoque, que representa la continuación de la tendencia de políticas públicas centradas en la medición de resultados de la población, se le conoce como Reformas Basadas en Estándares (RBE). La lógica de las reformas educativas en Chile se inscribe, con cada vez más propiedad, en este sistema que

representan las RBE.

En este texto adoptaré una posición acerca de los alcances de este enfoque. Basándome en principios educacionales y en los resultados de investigaciones sobre el tema, mi propósito es mostrar que dicho cambio es una mala idea para Chile. Las RBE son una política impulsada por las élites políticas, empresariales, tecno burocráticas y mediáticas interesadas en focalizar y mantener el vínculo entre economía y educación, y, debemos decirlo, también en mejorar la calidad y la equidad de la educación.

Las personas que argumentan a favor de las RBE son frecuentemente personas que piensan que la modificación de la conducta humana – en este caso, hacia una mejor enseñanza por parte de los profesores y mejores aprendizajes por parte de los alumnos - se puede lograr más eficazmente, si se aplican políticas y sistemas fundados en principios conductistas. En general, estas personas no expresan su postura de esta manera. Lo usual es escuchar que “se tiene la convicción de que los estímulos positivos (incentivos o premios) o negativos (desincentivos, amenazas o castigos) bien instalados en el sistema llevarán a una mejor educación”; o si no, algo así como “la medición externa y objetiva de resultados, referidos a estándares, es un instrumento eficaz para el logro de una educación de calidad”. La aplicación durante 30 años de estos mecanismos de medición de origen conductista no han producido los resultados esperados. Dicho de otra manera, desde el punto de vista de la evaluación y el mejoramiento de la calidad de la educación, son técnicas muy ineficaces y costosas. Es sorprendente notar que a pesar de la evidencia empírica de que estas políticas no han funcionado, la creencia en ellas se mantiene.

La simpleza de la lógica narrativa que sustenta el desarrollo de la RBE ha sido un instrumento poderoso en la adopción de este enfoque en la política educativa. El planteamiento es el siguiente: el resultado de la educación es medible por medio de pruebas psicométricas estandarizadas (iguales para todos). Los puntajes que resultan de estas pruebas, son indicadores del nivel de desempeño y representan un nivel de logro del estándar preestablecido. Así, un puntaje bajo el nivel de logro determinado en el estándar, es indicación de un desempeño deficiente y un puntaje por sobre el nivel establecido, es un buen desempeño.

Este planteamiento ha sido repetido con tal frecuencia que ha pasado a ser parte del sentido común. Como todo sentido común, su contenido no es cuestionable y hasta es considerado como algo positivo. Sin embargo, este sentido común no debería inhibir el hecho de que estas mediciones no son ni objetivas, ni dan información educativa relevante (SACKS, 1999). No informan nada acerca del logro de las finalidades de la educación contenidas en la LEGE, ni tampoco acerca de si los alumnos están siendo bien educados, y menos, si devienen en buenas personas o buenos ciudadanos (CASASSUS, 2007). Como lo ha dicho Robert Glasser, padre de las pruebas psicométricas referidas a norma, estas mediciones sólo informan acerca de la capacidad de memorizar o la capacidad de “pasar” una prueba; su finalidad es seleccionar y establecer rankings (GLASSER, 1997).

La simpleza del planteamiento ha inducido a que éste sea atractivo y fácil de

asumir por las personas que toman decisiones en la política pública en educación. Mi intención aquí es mostrar que este atractivo modelo es una respuesta simplista – y equivocada – a un problema sustantivo. El campo de la educación es complejo, así como es cuestionable suponer que lo que se usa en los procesos de producción industrial es aplicable al campo de la educación. La evidencia empírica en los países que han sido los líderes en la implementación de dicha política, como lo son Estados Unidos y el Reino Unido, es contraria a las expectativas que se han depositado en la aplicación de las RBE.

El esquema de las RBE incluye, además, un elemento importante que también ha pasado a ser parte del nuevo sentido común: la libre circulación de la información para involucrar también a los padres y la opinión pública en el tema educativo. El supuesto del principio de la libre circulación de la información es que las escuelas y alumnos con bajo rendimiento, al ser expuestas a la vergüenza pública y a sanciones por parte del Ministerio correspondiente, se sentirán impulsados a mejorar. Este elemento es conocido como “rendición de cuentas” (*accountability*). Este es un instrumento de la política de la competencia entre escuelas, cuyo efecto ha sido estimular la privatización y el mercado en educación, pero no su mejoramiento.

En este capítulo, pretendo mostrar que el impacto potencial de la profundización de esta línea política en Chile, es precisamente el contrario a los objetivos globales señalados en la política educativa chilena: mejorar la calidad y lograr una mayor equidad en su distribución. El capítulo está dividido en dos partes. En la primera formularé un conjunto de observaciones críticas relativas a las RBE, relacionándolas con la política educacional chilena. En la segunda parte aportaré informaciones acerca de lo que las investigaciones están arrojando en relación a los efectos que está produciendo la aplicación de este tipo de reformas.

1. DOCES OBSERVACIONES CRÍTICAS A LAS REFORMAS BASADAS EN ESTÁNDARES

a) Una reforma basada en la teoría conductista del aprendizaje es contradictoria con lo que se sabe hoy acerca de cómo aprendemos los humanos

Esta primera observación de tipo teórico, tiene por objeto enmarcar el origen conductista que inspira las RBE. El conductismo³ es una teoría de la conducta humana que se desarrolló desde los inicios del S XX, y está basada en la observación de la modificación de la conducta en los animales como respuesta a la aplicación de estímulos externos. Esta corriente se ha aplicado a los humanos activando sus características más primitivas, lo que no deja de tener consecuencias inquietantes. En la educación, el conductismo se ha extendido como una teoría del aprendizaje, del currículo, y de la evaluación. En esta teoría, el aprendizaje es visto como la acumulación de asociaciones producidas por los estímulos y las respuestas.

Los principios conductistas asumen que la realidad puede ser conocida solo si se la desglosa en pequeños *bits* de información y que se basan en la motivación extrínseca a aprender -son los mismos que inspiran el tipo de pruebas que se utilizan en el SIMCE, y las RBE-. En este nivel de la teoría, debemos señalar que estos principios están en abierta contradicción con los principios cognitivos y constructivistas que inspiran el currículo en Chile. Están también en contradicción con las teorías de aprendizaje reconocidas por el mundo de las ciencias cognitivas y las neurociencias. Podemos agregar además, que esto produce problemas concretos a nivel del aula, pues la aplicación de esta política confunde y tensiona a los profesores, pues por un lado se los forma y estimula a enseñar de manera “constructiva”, pero, al mismo tiempo, se los evalúa a ellos y a sus alumnos con un instrumental conductista.

b) El “estándar” es un método para uniformizar y simplificar algo que es diverso y complejo

Para centrarnos en el tema de los estándares propiamente tales, debemos preguntarnos ¿qué es un estándar y cuál es su función?. Hay aquí muchas distinciones semánticas. El primer significado de “estándar” es conformar un producto a una norma de fabricación.⁴ Para que algo se ajuste al estándar, se requiere que el proceso y el resultado no contengan ninguna originalidad. Para comprender el universo en el cuál se ha inserto la discusión acerca de la educación, debemos considerar que las definiciones reconocidas lingüísticamente asocian el hecho de estandarizar con uniformizar y con simplificar. Como una segunda versión, estándar también es definido como un patrón, un modelo o una referencia. Finalmente, una tercera definición corresponde a la noción de estándar vinculado a una descripción referida a la calidad de algo y al grado de excelencia del logro de ese algo. Para que esta tercera versión tenga sentido y pueda ser útil, debe haber incluido las dos primeras acepciones. Pero para que ello sea operacional, debe ser conocido y aceptado por los usuarios.

La noción de estándar contenida en el proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación es la tercera, que contiene la primera y la segunda. La noción de estándar es atractiva para la autoridad política, mediática y administrativa, pues por su cualidad simplificadora facilita la comunicación. Sin embargo, recordemos la versión primigenia del concepto -la que hace resaltar las características normativas, homogenizadoras y simplificadoras del estándar -ha sido menos considerada, más opacada y menos discutida en la comunicación al público.

c) Los Estándares que se pretenden imponer en Chile no buscan promover el mejoramiento educativo, sino que buscan aumentar el control externo sobre el proceso educativo

Hay distintos tipos de estándares y también distintas funciones y usos. La

diferencia más reconocida es aquella que distingue estándares de contenido (materia o disciplina) y estándares de desempeño (puntaje de una prueba referida a un nivel de desempeño en la escala de un estándar). La primera acepción pareciera ser simple, neutra y académica. Pero no lo es. En Chile, se elaboran estándares de lenguaje y matemáticas. Sin embargo, ¿qué pasa si alguien piensa que lo más importante en educación no es el lenguaje y las matemáticas, sino otras dimensiones, como por ejemplo el desarrollo de personas emocionalmente equilibradas y maduras, dado el impacto que esto tiene en la vida de la sociedad? O, de la misma manera, la preferencia podría ser por la formación ciudadana, o la educación artística, etc. El punto a destacar es que el tema no es “inocente”. La decisión de qué estandarizar es de naturaleza política, y por lo tanto sujeta al poder de decisión. No se conforma con el criterio mencionado arriba, en el sentido de que para que un estándar pueda funcionar, debe existir un acuerdo necesario sobre lo que es calidad por parte de quienes están sometidos al estándar. En el caso de Chile, y en concordancia con lo indicado más arriba, la decisión es tomada por la tecno/burocracia.

Si los estándares fueran referencias deseables (estándares de contenido), sin vincularlos a los estándares de desempeño, la pregunta que cabría formular sería, “¿es posible tener estándares (referencias) sin estandarizar (estándares de desempeño)?” La respuesta es sí; no es necesario que los estándares de contenido estén acompañados de estándares de desempeño. Pero, en ese caso tendríamos que preguntarnos, “¿para qué tener estándares de contenido, si ya existe el currículo? ¿no sería mucho más renovador focalizar y flexibilizar el currículo, y así estimular nuevas formas de evaluación, y contribuir a la profesionalización docente. ¿No sería esto mucho más conducente a la calidad de la educación que bloquear el sistema con estándares de desempeño, currículo inflexible, y mediciones externas?”.

El uso de los estándares en Chile está acoplado a un sistema de medición estandarizada, como son las pruebas del SIMCE (estándar de desempeño). Esto significa que las pruebas estandarizadas (estándares de desempeño) están alineadas con los estándares de contenido. La experiencia en Estados Unidos muestra que cuando los estándares de contenido están alineados con los estándares de desempeño, son éstos los que dominan el proceso de enseñanza y de aprendizaje, en desmedro de los estándares de contenido (los estándares de referencia) que pierden valor (LINN, 2007). Por ello, podemos afirmar que la opción particular del uso de estándares en Chile es instalar estándares de desempeño y estandarizar. Es decir, hacer un intento de fortalecer el peso de la tecno/burocracia en el desarrollo de la educación, mediante la vinculación de los estándares con la medición.

Pero como lo hemos desarrollado y fundamentado en otro texto (CASASSUS, 2007), esta situación ha tenido efectos negativos en la calidad de la educación. Para enumerar algunas de estas razones podemos decir que: 1. Reduce los contenidos de aprendizaje, pues los procesos de aula se centran en el “enseñar para la prueba” y lo que no entra en la prueba no interesa, ni al alumno, ni al evaluador. 2. Torna superficial la educación, pues las pruebas no son de razonamiento lógico, sino preguntas ligadas a *bits* independientes de información. El entrenamiento para la

prueba, fragmenta el conocimiento y evita la profundización de los temas. 3. Se dejan de lado las finalidades de la educación, los que son reemplazados por *bits* de información disciplinarios, y no formativos, que es lo importante de la educación. 4. Se orienta el gasto de la educación hacia el sistema de medición, en vez de orientarlo hacia la enseñanza. 5. Mina la motivación intrínseca de los docentes y alumnos, puesto que la teoría de motivación es fundamentalmente de motivación extrínseca.

Una política sistemática desde el Estado orientado a generar motivaciones extrínsecas, sugiere — desde el Estado — que los profesores y alumnos no tienen motivación intrínseca, y sabemos que la diferencia entre un buen profesor y un mal profesor, y entre un buen alumno y un mal alumno, es precisamente la motivación intrínseca. 6. Rigidiza los procedimientos, pues el entrenamiento es programado. Inhibe a los profesores que buscan alternativas metodológicas para alumnos que son diversos. 7. Destruye el clima del aula, que es el factor que más contribuye a una educación de calidad, puesto que los alumnos “malos” son una amenaza para los docentes, pues les bajan los promedios de los puntajes. Un alumno “malo” en vez de ser un desafío, se transforma en un problema que ojalá no existiese.

d) Los Estándares rígidos impiden incorporar flexibilidad en el currículo

Si por ley se van a imponer estándares, debemos preguntarnos si éstos serán estándares rígidos o estándares flexibles. La primera opción conduce a la estandarización de la educación, pero la segunda no. La experiencia de países como Finlandia, es que si bien tienen referencias a estándares, éstos son flexibles y están acompañados de marcos curriculares también flexibles, en Chile, la tendencia es la contraria. Los análisis que se han hecho del currículo en Chile concuerdan que se está ante un currículo inflexible (DUCK et al.; ECHEITA et al., 2009). Esta es una opción que busca establecer estándares rígidos referidos a estos currículos – disciplinarios y especializados – de manera que ellos, sean objeto de mediciones de logro detalladas, según lo establece el proyecto de ley sobre el Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

e) La rigidez en el currículo conduce a la estandarización social

El modelo que se quiere implantar conduce a la rigidez y a la estandarización, ambas características de un modelo conductista. Parte de la dificultad de este enfoque, proviene del hecho de que se trata de una abstracción del proceso educativo, pues no considera las complicaciones que presenta el tema del cambio en educación, como tampoco considera los obstáculos al aprendizaje que surgen de las distintas situaciones y condiciones materiales y culturales en las que ocurre la educación. Un problema más grave, es desde el punto de vista ético y social; si esto funcionara, se estaría estimulando el desarrollo de una ciudadanía entrenada para funcionar bajo el control ejercido mediante premios y castigos, es decir, por medio de la regulación

externa, en desmedro de la auto regulación.

f) Los estándares vienen acompañados de mayor control externo

Es importante notar que la versión de los estándares que se aplica en Chile no tiene fronteras o límites en cuanto a los espacios de estandarización. Es decir, no vienen solos. Son estándares rígidos que se acoplan al sistema de medición, y luego se acompañan de otros estándares. Por ejemplo, aquellos relativos a la enseñanza en sus distintos niveles, a las disciplinas, a la gestión, a las relaciones con la comunidad. Por eso no es de extrañar que proliferan estándares relativos al nivel preescolar, y una vez que éstos estén establecidos, apareados con los mapas de progreso cognitivo, siempre habrán otras posibilidades: estándares para los padres de los niños que postulan al parvulario, estándares a la gestación; es sólo necesario un poco de imaginación, para estandarizar la sociedad. Es una lógica invasiva que no reconoce fronteras.

El modelo es que una vez que se han establecido los estándares, el próximo paso de la gestión será mejorar la calidad de la educación subiendo los estándares. Esto ya ha sido declarado por los decisores: mejorar la calidad equivale a elevar los estándares. La meta de la educación chilena es tener altos estándares. Si hay escuelas que no los logren, como también hemos leído en la ley en trámite, éstas serán catalogadas de bajo desempeño, y si persisten, se cerrarán. Esta es parte de la teoría de la acción humana en vigor: las personas cambian si se las amenaza.

g) Es un error asimilar las escuelas al funcionamiento de las fábricas

La lógica de este enfoque es atractiva para muchas personas que justifican su entusiasmo basándose en algo que ya ha sido efectivo en el ámbito de las fábricas y las empresas. De hecho, el Gobierno de Estados Unidos, en el instructivo en esta materia, reconoce oficialmente que esta lógica de las empresas es la que inspira este modelo de gestión, y que es precisamente en ello que radica su ventaja (ELMORE; ROTHMAN, 1999). El modelo de la empresa aplicado a la escuela consiste en altos estándares, mediciones de los estándares, incentivos positivos o negativos y rendición de cuentas. Esta dinámica es la que conduce al logro de buenos resultados. Esto significa que estas personas piensan que la escuela es una fábrica. Pero es un error pensar que la materia prima inerte de una fábrica es equivalente a la no trivialidad de los seres humanos. La conducta humana es distinta al comportamiento de los materiales físicos. A pesar de tener la misma biología, no somos todos tributarios de la misma norma: no todos aprendemos al mismo ritmo, no todos tenemos los mismos talentos, no todos reaccionamos de la misma manera. En tanto que seres humanos, no somos productos estandarizados. Esto lo sabemos todos, pero al parecer, las consecuencias de ello no siempre son tomadas en cuenta al momento del diseño de políticas.

h) ¿Es la política de “arriba hacia abajo” lo mejor para Chile?

Desde la perspectiva del sistema, podemos preguntarnos si la política educativa debe ser de arriba hacia abajo, o de abajo hacia arriba. Hay una historia acumulada en esta materia y mucho se ha avanzado en política educativa. Hargreaves y Dennis destacan una primera etapa desarrollada a nivel global en la década de los 60s y los 70s, en la que se dio una política de abajo hacia arriba (HARGREAVES; DENNIS, 2009). Hubo mucha flexibilidad y gran apertura a la innovación. Ejemplos de esto fueron Escuela Nueva en Colombia, o las escuelas Aceleradas en Estados Unidos o Summerhill en el Reino Unido. Pero estas innovaciones se encontraron con la dificultad administrativa al querer ser llevadas a escala. En una segunda etapa, desde los inicios de los 80 —cuando ocurre el gran giro de la educación hacia la economía— el sentido de las políticas se modifica con la fijación de metas, procesos, mediciones, rendiciones de cuenta y estándares. En este período, el sentido de abajo hacia arriba se invierte, transformándose en un proceso que viene de arriba hacia abajo.

Este es el caso del Chile de hoy, con ciertas particularidades. El diseño de las políticas educativas en Chile son una atribución del Ministerio de Educación, pero se trata de un organismo con poco poder, pues no posee escuelas.⁵ Por ello, el Ministerio se encuentra “afuera” y alrededor de donde ocurre la acción educacional. Para superar esta deficiencia e intentar influenciar lo que ocurre en las escuelas y liceos con su política desde “afuera”, el Ministerio de Educación ha exacerbado la orientación de “arriba hacia abajo”. Esto lo ha hecho, en particular, entregándole un lugar central al SIMCE en la gestión del sistema. Pero esta orientación de “arriba hacia abajo”, se ve mediatizada por la presencia de un cuasi mercado descentralizado. El peso de este cuasi mercado es tal, que ha modificado el sentido “técnico” del SIMCE, que debiese estar enfocado en los aprendizajes, pero ha sido transformado en un instrumento que estimula y asegura el funcionamiento del cuasi mercado.

De esta manera, el funcionamiento del sistema educativo chileno se encuentra inscrito en una dinámica compleja, de fuerzas centrípetas de centralización en las políticas y fuerzas centrífugas de fragmentación en el mercado. En Chile coexisten la centralidad del proceso evaluativo (verticalidad de la política acerca de la educación) con una situación de cuasi mercado (horizontalidad de la política acerca de la educación). En esta dinámica, externa al proceso educativo en sí, se complementan las fuerzas horizontales del mercado con las fuerzas verticales de la centralidad, generando entropía y confusión en las aulas, que es donde ocurre la educación.

Los dos pilares de políticas educativas más importantes – funcionamiento de un cuasi mercado cuasi desregulado y el sistema de regulación SIMCE - caracterizan la política como un intento de imponer desde afuera lo que acontece en el aula. En esto, la política educativa en Chile es fundamentalmente acerca de la educación y no de educación. Esto no es algo menor, pues al ser políticas acerca de la educación, en la práctica se pierde de vista que el foco de la educación es el aprendizaje de los estudiantes, y no el arreglo estructural del funcionamiento de las escuelas y liceos.

Para poner esto en perspectiva, usando la clasificación de Hargreaves y Dennis, la tercera etapa al inicio de los 90, surge como una combinación de enfoques que buscan equilibrios de colaboración de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. La cuarta etapa, en el 2000, representa una modificación en esta tendencia – ejemplificada por Finlandia – en la cual el foco de la colaboración abajo arriba y arriba abajo, se encuentra asentada en los profesores en sus aulas. En este caso, ésta sería una política de educación.

i) La dimensión *política* de las políticas

En el funcionamiento del sistema educativo chileno, el SIMCE tiene un lugar central. En el nuevo sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación no sólo tendrá un lugar central, sino que será el articulador del sistema. Recordemos que el funcionamiento de este sistema central ha sido modificado para transformarse en un sistema de apoyo al funcionamiento del cuasi mercado en educación. Es decir, asistimos al acoplamiento de estos dos mecanismos para sostener la “libre competencia” en educación.

Este es un hecho político de importancia, que es el resultante de la política que ha sido implementada. Lo que quiero enfatizar aquí es que un hecho político tiene origen (dónde se diseñó y quién lo diseñó) y genera – es causa de – otros hechos. Por ejemplo, en el ámbito asociado a las RBE, la creación de nuevas estructuras de carácter legal, como la Ley General de Educación -que a su vez crea nuevos sistemas (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación) y estructuras (una nueva “arquitectura”)-, tiene importantes efectos políticos, tales como la modificación del sentido del sistema central que pasa a operar como estimulador del mercado, más que a focalizarse en el aprendizaje de los estudiantes.

Ésta no es una crítica a la política de cuasi mercados en educación en sí, es sólo una constatación de su existencia y de las dinámicas que se han generado en Chile. Ante estas dinámicas, naturalmente surgen preguntas de carácter más político, como por ejemplo ¿quiénes se benefician de estas políticas? ¿cómo impacta en la identidad de los distintos actores? ¿dónde van los recursos? ¿quiénes participan en la decisión? Si esta política estimulara las confianzas en el aula y, con ello, la consecución de los intereses y motivaciones de los estudiantes, el resultado sería una mayor calidad de la educación y una mayor equidad social, por lo tanto, una crítica a estas políticas sería sólo ideológica. Pero, por el contrario, si la política no conduce a ese camino de mejoras, entonces, el mantenerla y profundizarla, constituye, fundamentalmente, una postura ideológica. Por esto es importante notar que, debido a cómo una política crea otros hechos políticos, se hace necesario diseñar otras políticas destinadas ya sea a profundizar o a cambiar el rumbo. En este contexto, la revisión de los resultados de la investigación en esa materia es muy importante.

j) Las RBE desprofesionalizan la docencia

Si se diseña e implementa una política cualquiera, una consideración inicial es si ella debe ser acerca de la educación, es decir no orientada directamente a los aprendizajes, o bien, si ella debe ser de educación. O para decirlo de otra manera, preguntarnos si las reformas educativas deben ser un proceso tecno/burocrático o un proceso profesional. Dada su característica de política acerca de la educación, en Chile las reformas han sido tecno/burocráticas. Es la tecno/burocracia la que hace el currículo, los estándares, la que los aplica, la que mide y saca las conclusiones para la gestión.

La orientación de las políticas no ha sido una que se haya caracterizado por profesionalizar el proceso de aprendizaje, entendiéndose por ello, fortalecer el rol profesional de los profesores en el aprendizaje de los alumnos. Por el contrario, la orientación de las políticas implementadas ha tenido el efecto de desprofesionalizar la actividad docente, al intentar transformarla en una actividad de técnicos ejecutantes de un diseño elaborado en otras instancias externas al aula. Esto tiene varias consecuencias, pero una de las más relevantes es la desprofesionalización de los profesores a favor de un enfoque tecno/burocrático de la gestión, que es una característica de las RBE.

k) La imposición de los estándares contienen una amenaza implícita

Uno de los aspectos menos auspiciosos de la opción tecno/burocrática por la que han optado las autoridades chilenas, es el hecho de que se basa en el supuesto de que la presión ejercida a partir de mediciones de resultados y su vinculación con los estándares van a hacer que los profesoras y profesores enseñen mejor. Basta con ver los resultados de las políticas que han sido implementadas en Chile que se basan conciente o inconscientemente en este supuesto. Este supuesto sugiere que los profesores y alumnos podrían hacerlo mejor, pero por alguna razón, no quieren hacerlo. Consecuentemente, para que los puntajes mejoren, los profesores y alumnos deben ser chantajeados o amenazados con sanciones. En el corazón de la propuesta hay una amenaza de castigo. Este es un supuesto basado en el conductismo. La simplificación de los procesos educativos y la abstracción de las condiciones en la cuales ello ocurre, lleva a una lectura inadecuada de la realidad. Este supuesto asume que los profesores y los alumnos de colegios en sectores pobres no quieren enseñar y aprender, mientras que los de los sectores afortunados si quieren enseñar y aprender. Esta sería la explicación de la brecha en los resultados del SIMCE.

l) Las RBE no son políticas de educación, son políticas acerca de la educación

Como ha dicho anteriormente, las RBE representan un enfoque en la concepción de las políticas públicas en educación que podemos caracterizar como

una política acerca de la educación, diferenciándola de una política de educación. No hay una connotación negativa en esta distinción. Sólo implica que una política acerca de la educación trata los elementos externos al proceso educativo. Se refiere a elementos contextuales, a diferencia de una política de educación que se refiere a los procesos de interacción donde ocurre el hecho educativo (CASASSUS, MELLA, 2006). Esta es una distinción que amerita una mayor elaboración.

Si nos preguntáramos ¿dónde ocurren los procesos de enseñanza y aprendizaje? La respuesta de las investigaciones de carácter tanto cuantitativo como cualitativo y microsociológicas no es muy novedosa: la educación y los aprendizajes son fundamentalmente el resultado de la interacción entre profesores y alumnos. Es decir, la educación ocurre donde sucede la acción: en el aula. Un aula es un sistema de interacciones entre profesores y alumnos organizadas en torno al aprendizaje de los alumnos (CASASSUS, 2009). Los aprendizajes ocurren en la interacción y en las condiciones cognitivas y emocionales que afectan esa interacción (CASASSUS, 2003). Si se quiere mejorar los aprendizajes, hay que basarse en los conocimientos y los compromisos, motivaciones e intereses de los profesores y de los alumnos en interacción. En la literatura del clima de aula, podemos distinguir el “aula” y el “salón o sala de clases.” La sala de clases es de carácter físico, y es contextual, y el aula se centra en la interacción. El foco en los aspectos estructurales retira la atención de los aspectos referidos a la interacción que no sólo son los cruciales, sino que son los que están teniendo la mayores modificaciones por el efecto del cambio social y el desarrollo de las tecnologías, en particular, las de la información.

El aprendizaje ocurre en los individuos en interacción. Las políticas que son *de* educación, son las que potencian la interacción entre los sujetos. Ejemplos de éstas son la formación de los docentes, el desarrollo de sus competencias emocionales, las metodologías y la pedagogía. Las políticas que se centran en los aspectos de la sala de clase, fuera de la sala clase, fuera de la escuela, son de carácter contextual: gestión, normas administrativas, evaluaciones externas, mediciones, sistemas de salarios. Éstas son acerca de la educación. Su intención es impactar desde afuera, el proceso de interacciones que ocurre en el aula. Como señalamos más arriba, el tipo de impacto de las RBE se basa en la teoría conductista de la modificación de la acción humana mediante los estímulos externos, lo cual conlleva una perspectiva manipuladora.

¿Son necesarios los estímulos externos tales como los incentivos (premios) o las amenazas (castigos)? Sí, pero solo en una ocasión: cuando la tarea a realizar no tiene ningún interés para el alumno. Sólo en esta ocasión, porque el resto de las veces va en detrimento de los estudiantes. ¿Por qué?, porque si la tarea es interesante tiende a poner el énfasis en el premio y no en la materia a enseñar o aprender; porque inhibe la motivación a innovar por miedo al castigo; porque es un elemento disruptor en la cooperación y en la generación de un adecuado clima emocional al interior del aula y porque saca la atención de las razones que están en la base de los bajos aprendizajes.

En la teoría conductista, el aprendizaje es percibido como la respuesta a estímulos externos al alumno. Supone que la educación es el efecto de condicionantes externos, como son los premios y castigos, la gestión, la burocracia o la legislación. Las RBE son una política que representa este segundo tipo de respuesta. Ubicarlas a nivel de la legislación es legitimar un marco de amenazas a los que no aprendan. Por su parte, a nivel de la burocracia del ejecutivo, su "accountability" se expresa en la puesta en práctica de la amenaza, a nivel de la medición y su relación con los estándares, es la de generar informaciones para justificar la amenaza (ya mencionamos que estas informaciones no son relevantes para la educación).

Sería necio no reconocer que estas políticas acerca de la educación no impactan lo que ocurre en el aula. Mejor infraestructura, adelantos tecnológicos, son del tipo de aspectos que tienen efectos positivos, pero su impacto es mucho menos que el que a veces se supone, pues ellos están mediatizados por las interacciones entre los actores (CASASSUS, 2003). Pero, en definitiva, el tipo y sentido de su impacto debe ser identificado y priorizado. Desde el punto de vista de la "calidad" (puntajes), la experiencia de Chile, donde la aplicación del sistema de medición lleva casi 30 años, indica que no es algo eficaz para los aprendizajes cognitivos, puesto que los puntajes no han mejorado. Estos resultados son consistentes con la evidencia internacional. Desde el punto de vista de la motivación, varios estudios sugieren que los sistemas de medición son eficaces en motivar a las personas, no en aprender más, sino para lograr premios y evitar castigos. Pero ello no se ha transformado en mejor educación. Desde el punto de las finalidades de la educación, éstas han sido abandonadas, a favor del entrenamiento para pasar pruebas. Desde el punto de vista de la educación pública, la evidencia en Chile muestra que la aplicación de políticas inspiradas en estos principios conduce a su desaparición. Esta observación también tiene validez a nivel internacional (RAVITCH, 2010).

En términos sistémicos, debemos reconocer que hay un problema de fondo: una política orientada a entrenar durante, al menos, 14 años en términos conductistas mediante el premio y el castigo, presenta un tema ético a nivel de la sociedad. Una sociedad formada así, es una sociedad irresponsable y que requiere de un sistema permanente de control social.

2. EVIDENCIA DE LOS EFECTOS GENERADOS POR LAS REFORMAS BASADAS EN ESTÁNDARES. (RBE)

Las políticas asadas en el modelo RBE llevan algunos años de aplicación. El proceso ha sido el de un mecanismo progresivo en el cual cada vez se suman más espacios para la inclusión de estándares y mediciones. Si bien podemos decir que sus comienzos se remontan al inicio de los años 80 en Estados Unidos, es decir hace unos treinta años, la masificación de su propuesta se ubica alrededor del año

2000. Específicamente el 2002, año de la promulgación en Estados Unidos de la política *No Child Left Behind* (NCLB), lo que traducido al castellano es Que No Quede Afuera Ningún Niño o Niña.⁶ El NCLB es frecuentemente reconocido como “la” ley y política de referencia en la materia. De esta forma, es posible indicar que este enfoque es relativamente reciente, pero no por ello, menos importante en cuanto a su impacto e influencia en otros países. Es un enfoque que debe ser estudiado y analizado con seriedad, en particular por el atractivo que tiene esta política en Chile, y también por el rol que se la ha atribuido a Chile en la construcción de modelos educativos “exportables” a países de la región.

El giro hacia las RBE en Chile, está enmarcado en una política que tiene una finalidad positiva declarada, es decir, mejorar (la ley dice “asegurar”) la calidad y la equidad de la educación sobre la base de la rendición de cuentas (*accountability*). Por ello, es quizá el momento de revisar lo que ha producido la investigación sobre el impacto de estas políticas en los objetivos de mejorar la calidad y la equidad en educación.

a) Validez de las pruebas como sistema de rendición de cuentas (*accountability*)

Se espera que la rendición de cuentas se produzca con la disponibilidad de informaciones. Estas informaciones son el resultado de la aplicación de pruebas estandarizadas (procedimiento de medición) y, a su vez, la medición entrega puntajes de respuestas correctas a ítems en una prueba. En torno a este hecho simple, surgen equívocos. Quizá el más importante es confundir un instrumento de investigación con un instrumento de gestión.

El uso de pruebas estandarizadas es importante en la investigación científica cuantitativa, pues permite trabajar con grandes números, identificar nuevas dimensiones y robustecer las conclusiones sobre la base de la significación estadística. Se trata de un instrumental sofisticado, que si bien es una abstracción, abre el campo del conocimiento a nuevas pistas de investigación.

Sin embargo, con frecuencia se asume que estas pruebas estandarizadas tienen la capacidad de develar la calidad de la educación de un establecimiento y la de los estudiantes.⁷ Esta es una ilusión. Esta interpretación no tiene fundamento empírico sólido. En distintos momentos, reconocidos autores han apuntado a la distancia que existe entre el diseño de un ítem en una prueba y lo (poco) que se sabe acerca de cómo se aprende, cómo se enseña y qué es lo que sabe el estudiante.⁸ Este es un punto central. Es que existe una separación entre el diseño de una prueba y los procesos de aprendizaje concretos. Por ello, la medición no refleja lo que los alumnos saben ni lo que enseñan los profesores. Una de las implicaciones de esto es que no se puede establecer un sistema de rendición de cuentas, usando pruebas que no reflejan lo que se enseña en la escuela. No tiene sentido rendir cuentas sobre algo que no se enseña. El débil vínculo entre el tipo de información que entregan las pruebas estandarizadas, en relación a calidad de la educación,

pone también en entredicho otras formas más evolucionadas de medición, como son por ejemplo, los enfoques de valor agregado, o el de los informes anuales de progreso.

La única vez, en que las pruebas estandarizadas reflejan lo que ocurre en el aula, es cuando los profesores enseñan específicamente a responder ítemes de pruebas psicométricas, como se hace en algunos institutos pre universitarios. Estos institutos logran que sus estudiantes tengan buenos puntajes en sus pruebas. Sin embargo, a pesar de sus éxitos, hasta ahora nadie ha propuesto transformar las escuelas y liceos en institutos preuniversitarios. Supongo que la razón de esto, es que en el fondo, sabemos que calidad de la educación es más que puntaje de una prueba estandarizada.

A nivel internacional, hay casos en los que el uso de pruebas estandarizadas sí ha tenido el efecto de subir los puntajes. En varios estados de Estados Unidos se ha podido verificar este tipo de resultados. La respuesta que explica esta situación es bastante similar a la expuesta en el párrafo anterior, en esos estados se enseña para la prueba del estado, pero no hay mejores puntajes cuando las pruebas son a nivel nacional, como en el caso del NAEP (MINTHROP; SUNDERMAN, 2009).

El problema con la idea de que prueba y conocimiento sí están vinculados, es decir que tienen un carácter asomórfico, no es sólo que produzca una ilusión, sino el hecho de que se actúa como si estos puntajes tuvieran validez en un marco de rendición de cuentas (supone que un puntaje alto permite informar que se está logrando una buena educación), y se actúa como si las informaciones psicométricas producidas tuvieran la capacidad de informar la toma de decisiones de política general. Las consecuencias de esto es que las decisiones basadas en los puntajes, y aplicadas a la gestión y en la enseñanza, tienen efectos negativos en el aula y modifican su realidad, como también modifican la percepción pública de lo que ocurre en las escuelas, en particular las escuelas municipales o la educación pública.

b) Efectos en la dinámica del sistema desde el punto de vista de los puntajes de las mediciones

La primera observación es empírica, y de dominio público más allá del ámbito académico. Los sistemas nacionales de medición no han funcionado en relación a uno de sus objetivos, a saber, subir los puntajes de los propios tests empleados para medir los aprendizajes. Es más, se ha ido acumulando información y conocimiento en sentido contrario. Chile es un buen ejemplo de ello: treinta años de mediciones, y diez en mediciones comparables, indican que no han habido variaciones en los puntajes de pruebas estandarizadas. Es de todos reconocido que el sistema está estancado. Si se consultan los puntajes en varios países que poseen series históricas, como, por ejemplo, Argentina, Brasil, México en América Latina; o España, Francia o Noruega en Europa, o Japón en Asia, uno se encuentra que no sólo hay estancamiento, sino retrocesos.

Las RBE son una continuación de la aplicación de sistemas de medición. En

el Reino Unido, y en particular, en el caso de Texas en Estados Unidos, de donde se inspira el programa NCLB, son citados como ejemplos exitosos de la aplicación de esta política de RBE como extensión de los sistemas de medición. Por ello, el resto de este comentario se basa en los descubrimientos de investigaciones sobre la materia que se han realizado principalmente en Estados Unidos, aunque también en el Reino Unido, en relación a la ley NCLB.

c) Efectos en la calidad de la educación

Supongamos por un instante que la calidad de la educación es algo más que el puntaje de una prueba estandarizada. Supongamos que cuando se habla de la calidad de la educación en una escuela, entendemos por ello todo lo que hace la escuela en materia de educación. Si se piensa que es algo más que puntajes, es decir una educación más completa, más interesante, más formadora, podemos afirmar que la política de la RBE tiene un efecto negativo, porque la aplicación de la RBE restringe lo considerado como materia a estudiar. Esto es así porque, en general, los estándares se refieren a un par de estándares rígidos en pocas disciplinas. Asimismo, su problema también radica en lo que no entra en la prueba, no se enseña y lo que no se enseña, no se aprende. Veamos qué es lo que se pierde. Preguntémosnos ¿qué es lo que no se enseña y, por lo tanto, no se aprende? Lo que no está en la prueba, es lo más importante de la educación: la formación ética, intelectual, emocional, artística, el pensamiento lógico, la creatividad, etc. Es decir todo lo que realmente interesa. El caso de Finlandia, que es reconocido por la calidad de la enseñanza y sus aprendizajes, es el mejor ejemplo en el cual se ha resistido el establecimiento de un sistema de medición y de políticas de RBE.

No estamos diciendo que no debería haber evaluaciones. Lo que decimos es que la evaluación debería ser más compleja y con fines de lograr aprendizajes. Estamos postulando que se debe cambiar el tipo de evaluación. Pasar de una medición con pruebas ligadas a estándares a una evaluación multidimensional. En la práctica, las mediciones y los estándares limitan la educación, al reducir el aprendizaje a lo que entra en la prueba. Lo hace i) en términos de contenidos (menos contenidos considerados), ii) en términos de reducción de ámbito de aprendizaje, pues lo convierte en disciplinario y especializado, y iii) en términos de profundidad, pues se orienta a enseñar a responder a pruebas, y no a aprender la materia. Es importante considerar que lo que queda afuera de la prueba es lo más importante. Es la finalidad de la educación, desde el punto de vista personal y social. Al seguir con una evaluación centrada en la medición y los estándares de desempeño, estamos construyendo una sociedad jerarquizada (rankings) y de pasadores de pruebas.

d) Efectos en la calidad de la educación en el Reino Unido

En 1986 el gobierno lanzó una RBE. Once años después, en 1997 el gobierno laborista lanzó, bajo el lema “educación, educación, educación”, un importante y

costoso programa destinado a mejorar la educación, reforzando nuevos estándares y mecanismos para asegurar el logro educativo. Para evaluar el impacto de esta reforma en las escuelas, la enseñanza y los aprendizajes, se le encargó a la Facultad de Educación de la Universidad de Cambridge, que coordinara el estudio más ambicioso que el Reino Unido haya organizado en cuarenta años.⁹ Este estudio se conoce como el *Primary Review* (Revisión de la Educación Primaria).¹⁰ Lo que nos interesa en este comentario es que la evaluación del modelo no es positiva para el sistema de medición y su acoplamiento a estándares.

El informe es claro al afirmar que la calidad de la educación del conjunto del sistema ha decaído. Esto se ha debido principalmente al estrechamiento del currículo y al énfasis en las pruebas (*testing*). El informe cuestiona la idea de que el sistema de medición nacional pueda, por sí mismo, mejorar los puntajes y hacer subir los estándares. Es más, las informaciones producidas por el sistema de medición entre 1995 y el 2000 confundieron (*mislead*) a los formuladores de políticas que determinaron estrategias para mejorar los aprendizajes en lenguaje y matemáticas, que finalmente no tuvieron éxito. Estas conclusiones eran de esperar, porque los sistemas de medición no informan acerca de las causas de las carencias en los aprendizajes.¹¹

e) Efectos en la calidad de la educación en Estados Unidos

Desde hace unos quince años se gestó un programa de mediciones y estándares en el estado de Texas, bajo el gobernador G. W. Bush. Este modelo fue adoptado posteriormente a nivel nacional, cuando se promulgó el programa NCLB en el 2002. Como mencionamos anteriormente, este programa es considerado como “la” referencia en materia de RBE. El documento que comento menciona que la calidad de la educación ha mejorado en Texas. Es efectivo que algunos puntajes han aumentado, pero el estatus de esta afirmación debe ser considerado con algo de detenimiento, pues esconde otros efectos que son muy negativos a nivel del sistema, como por ejemplo, lo que es el impacto de lo mencionado arriba acerca de “enseñar para la prueba”. Muchos autores han investigado y demostrado el efecto negativo de esta práctica, que es inevitable en una RBE.¹² Ellos, dicho de maneras distintas, concluyen que la calidad global del sistema educativo de Estados Unidos se está deteriorando, de manera que ya en el 2007, el 40% de las escuelas del país quedaron en condiciones de ser “intervenidas” debido a que están bajo los niveles esperados en el NCLB (HAMMOND, 2007). Notemos que esta conclusión es la misma que hace el *Primary Report* para el Reino Unido.

f) Efectos en los aprendizajes

Parte de los argumentos a favor de los estándares, es que ellos indican qué es lo que se espera que aprendan los alumnos (estándares de referencia). Se afirma que vale la pena ejercer presión para que los alumnos aprendan el contenido de las

pruebas porque ello les es útil para el desarrollo futuro de sus aprendizajes. Dicho de otra manera, los resultados de las pruebas tienen un carácter predictivo del éxito académico de los estudiantes.

En el año 2006 se publicó un estudio de la Universidad de Arizona y la Universidad de Texas- Austin, que consideró precisamente este punto de vista (NICHOLS; GLASS; BERLINER, 2006). Los autores analizaron el impacto de la implantación del sistema de rendición de cuentas en cada uno de los 25 estados que participan en el programa.¹³ Ellos no encontraron ninguna relación, ni relación de causalidad entre la presión para la prueba y el logro futuro en otras pruebas posteriores de NAEP (*National Assessment of Educational Progress*). Dicho de otra manera, lo que encontraron estos investigadores es que la presión al rendimiento que ejerce la prueba, no tiene capacidad predictiva como suponen los que apoyan las RBE.

g) Efectos en la inclusión

O dicho de manera negativa, efectos en la exclusión y la deserción. La inclusión e integración es una de las razones de ser del sistema educativo en cualquier parte del mundo, incluyendo el americano. En este ámbito, en Texas, donde se subieron los puntajes, la situación es crítica. El año pasado la Universidad de Rice y la de Texas en Austin, publicaron un estudio de grandes magnitudes (MCNEIL et al., 2008) por la cobertura de la base de datos (271.000 alumnos), y por la extensión del análisis: los 7 años de la aplicación de la ley NCLB en Texas. Vale la pena notar la relación de causa-efecto detectada por este estudio. Efectivamente, el estudio mostró que hay una relación causal significativa entre la dificultad de los estándares y la deserción escolar.

La política de RBE está causando estragos en el sistema educativo de Estados Unidos, en términos de deserción escolar. Tanto es así, que el discurso del presidente Obama dirigido a los estudiantes en mayo del 2009, se centró en un sólo mensaje: no abandonen la escuela. Se estima que en 2008, más de 1. 000. 000 de adolescentes dejaron la escuela en Estados Unidos, mientras que en Texas el número es de 136.000 anualmente (en Chile la cifra es de 200.000).

En Florida, otro estado pionero en NCLB, impulsado esta vez por el gobernador Jeff Bush, se constata que en 2008, por primera vez, el 51% de los alumnos matriculados en secundaria no se graduaron. Esto es, más de la mitad de los alumnos de una cohorte no se graduaron y por lo tanto no pueden entrar a la educación terciaria. Todos estos adolescentes entran al mercado de trabajo sin certificación, en un momento en el cual el 70% de los trabajos en Estados Unidos requieren conocimientos y competencias especializadas. En estos estados, como Texas y Florida, los puntajes han subido, pero hay que ver porqué.. La investigación de Mcneil *et al.*, muestra que los alumnos que tienen obstáculos para aprender (los que necesitan más ayuda) y tienen dificultades con las pruebas, abandonan la escuela y se quedan los que no tienen dificultades con este tipo de pruebas.

h) Efectos en la equidad

En el Reino Unido, en el informe ya citado, se consigna que los alumnos más dotados han tenido algo de progreso en puntajes. Pero esto ha ocurrido sólo con los más dotados, no ha ocurrido con los alumnos menos dotados. El resultado ha sido una agravación de la brecha entre ambos tipos de estudiantes. Esto no quiere decir que la idea sería reducir la brecha bajando los puntajes de los más dotados. Esto sí quiere decir que las RBE le sirven a los más dotados, pero no a los menos dotados. Como lo indica el informe, el efecto global de la RBE es que no han mejorado ni la calidad ni la equidad de la educación en el Reino Unido.

Mas allá de la cruel ironía del nombre del programa de referencia (NCLB o Que No Quede Ningún Niño o Niña Afuera (o Rezagado)) la situación es más delicada en Estados Unidos. Desde el punto de vista del impacto de la RBE en la equidad del sistema, los que desertan, los expulsados del sistema, son principalmente los pobres, los inmigrantes, los negros y los latinos. Los sistemas de rendición de cuentas basados en la utilización de pruebas referidas a estándares elevados no llevan a mejorar la igualdad de oportunidades educativas. Por el contrario, crea nuevos problemas que podrían haber sido evitados. Esta consideración es importante, pues pone el acento en los efectos políticos reales – no las declaradas – de las políticas

i) Efectos en los profesores

Para la propuesta chilena, el modelo de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, consiste en una gestión donde el alineamiento de los estándares con la medición es el mecanismo articulador del sistema. Esto hace que el sistema de gestión sea uno que se basa en ejercer presión sobre los profesores. Al respecto es sabido que este sistema de presión en Chile, ha hecho de la educación la profesión más tensionada (CORNEJO, 2008), y la profesión donde hay más depresión, en un país altamente depresivo.

En el estudio recién mencionado (MCNEIL et al., 2008), se afirma que el modelaje en Texas, ha tenido como efecto en una gran deserción de profesores de la carrera docente. Cuban, el connotado historiador de la educación americana, comenta esto en un estudio del 2008, donde da cuenta de que se ha creado una situación que deja a los profesores en una situación que él denomina de “híbrida”. Lo híbrido es que los profesores ya no saben si educar o enseñar para la prueba. Esto los complica, los confunde y los deja en un estado de perplejidad, puesto que se han formado profesionalmente para un trabajo y luego se encuentran con otra situación (CUBAN, 2007). Este efecto de desprofesionalización es algo estudiado en Chile por Luis Alfredo Espinoza (2008), y coincide también con lo que informa el *Primary Review* para el Reino Unido, cuando se afirma que la calidad de las interacciones entre profesores y alumnos, de la cual dependen los aprendizajes, ha

empeorado y los profesores hoy manejan menos técnicas metodológicas que hace veinte años.

j) Efectos en los directores

En general se habla mucho de los directores, pero se sabe poco del efecto del las RBE en su trabajo. Se argumenta que este enfoque es útil para la gestión, puesto que establece una política clara, con referentes igualmente claros. Sin embargo, al igual que los profesores, los directivos están ante un mismo dilema. Por una parte, esperan que el Estado sea un aliado en sus intentos de mejorar la calidad de la educación, sobre todo aquellos que trabajan en sectores mas desfavorecidos (WOOD; HAMMOND, 2008). Pero, en vez, se encuentran con amenazas de intervención y de ser clausurados si no suben los puntajes. En este contexto tenemos que recordar que ya se ha establecido que ni las mediciones ni los estándares suben los puntajes. Los directivos, al igual que los profesores, se enfrentan a la disyuntiva de que “u orientan la escuela a los estándares, o se dedican a enseñar”. Si se dedican a entrenar para pasar las pruebas, dejan de enseñar, y baja la calidad de la educación en la escuela. En el marco de una política de competencia entre escuelas, al bajar la calidad, los alumnos con mejores puntajes emigrarán dejando a los menos dotados, quienes son los que tienen más dificultades con las pruebas. Eventualmente, este es el terreno propicio para que se cumplan las amenazas de cerrar los establecimientos. La presencia de alumnos que no son buenos pasadores de pruebas, pero que son los que más necesitan ayuda, se transforman en una amenaza para los directores, pues abren el flanco a las “intervenciones” y/o de amenazas de cerrar los establecimientos en cumplimiento de la ley.

3. ENTONCES...¿ SON O NO SON EFECTIVAS LAS RBE?

Dos son los problemas principales que emergen si se busca profundizar la aplicación de una RBE para Chile. Uno de ellos es que es un enfoque que tiene una mala lectura de la naturaleza del problema que plantea la crisis de la educación chilena. La lectura es que en Chile el conflicto consiste en que los puntajes son bajos, y esto se resuelve con más pruebas (y premios o castigos). Pero el problema es otro, éste se refiere a que la idea de lo que debería ocurrir en las escuelas y liceos se ha reducido a subir el puntaje de pruebas. En el uso de pruebas que no están referidas a la finalidad de la educación, y con en ello restringen el foco y la función de la educación. Las intenciones de mejorar la calidad y la equidad del sistema, que declaran los que apoyan las RBE, pueden ser de una lógica narrativa que se ajusta a la cultura que se ha impuesto y que tiene un eco en cierto tipo de personas. Sin embargo, la investigación nos dice que las RBE no son el camino

para lograrlas, ni siquiera en su versión restringida a unos pocos estándares.

El otro problema emerge si enfocamos el tema de las RBE desde el punto de vista de la gestión. En este tema estoy convencido de que utilizar el SIMCE o la eventual Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (RBE) como el eje articulador de la gestión del sistema de educación, está conduciendo al país a una crisis mayor en el sistema mismo. No sólo hay una creciente dificultad en cuanto a las capacidades reales de gestión en un cuasi mercado o creciente mercado no regulado, sino que también están apareciendo consecuencias de largo plazo más graves, como por ejemplo la desaparición de la educación pública como institución.

Esta última observación nos lleva a otra consideración más amplia y profunda. El efecto de las RBE no puede verse solo dentro del ya de suyo complejo- campo educativo, sino que hay un aspecto más amplio, que es el efecto político de las RBE en la sociedad. Hay una postura política que sostiene estas políticas acerca de la educación. También hay un efecto que estas políticas acerca de la educación tienen en la sociedad.

Entonces ante la pregunta "¿son o no son efectivas las RBE?", me temo que la respuesta es que no sirven para lo que se propone, pero como hemos visto anteriormente, sí tienen consecuencias y efectos. La información que ha entregado el SIMCE hasta ahora, como las de investigaciones en otros países muestra que las RBE no producen mejorías en los puntajes. La información que se produce nos dice que este tipo de política no sólo no ha mejorado la calidad de la educación sino que tampoco mejoran la calidad de la democracia en la sociedad. Este es un hecho político, y debería ser la base para inspirar una política educativa apropiada para resolverlo.

4. CONCLUSIÓN

Espero que con esta revisión de la literatura de la investigación, haber aportado informaciones validadas que muestran que si lo que se busca es mejorar la calidad y equidad en la educación, el uso de la RBE no es el camino adecuado. Es más, esta política no mejora la calidad, la empeora, y no mejora la equidad, también la empeora. Esto es lo que nos muestra la investigación. No ayuda a que los estudiantes aprendan más, ni tampoco que haya más democracia. Hay un tema ético y de justicia en esto. Perseverar y profundizar esta línea de acción es una mala idea, tanto por sus efectos en los aprendizajes, como en los efectos políticos negativos en el plano de la democracia, tanto en su actual condición como también en el tipo de democracia que se está configurando en Chile. Los datos de Chile y de la investigación presentados aquí, indican que perseverar en este camino es una mala idea. No sólo no resuelve lo que se quiere resolver, sino que genera problemas sociales más amplios y de mayor dificultad de resolución.

5. EPÍLOGO

Tengo un sueño sobre un sueño. El sueño es que un día – luego, espero - nos despertemos del sueño en que estamos y nos miremos con desconcierto preguntándonos, ¿en qué podríamos haber estado pensando, cuando se aprobaron estas leyes y se aplicaron estas políticas?

6. REFERENCIAS

- BAKER, Eva “The end(s) of testing”. Presidential Address. *Educational Researcher*, Vol 36, Number 6, Aug/Sept., 2007.
- CANADIAN Oxford Dictionary.
- CASASSUS, J. “La Escuela y la (des) igualdad”. LOM, Santiago, 2003.
- . “El precio de la evaluación estandarizada: pérdida de calidad y segmentación social”. En: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Jan/abril 2007.
- . “Aprendizaje, emociones y clima de aula”. Edición Especial 50º Aniversario. Universidad Católica de Argentina UCA. Buenos Aires, Marzo 2009.
- CASASSUS, J.; MELLA, O. “Interacciones al interior del aula o condiciones estructurales de la escuela: su impacto en la desigualdad educativa”. *Informe Final*. Santiago de Chile: Fondecyt, 2006.
- “CHILDREN, their World and their Education. Final Report and Recommendations of the Cambridge Primary Review edited by Robin Alexander”. The Cambridge University Press, 2009.
- CORNEJO, R. “Salud laboral docente y condiciones de trabajo”. *Docencia*. N 35. Santiago. 2008.
- CUBAN, L. “Hugging the middle: teaching in an era of testing and accountability (1980-2005)”. *Education Policy Analysis Archives*. 2007.
- DICCIONARIO de la Real Academia Española.
- DONOVAN, Bransford et al. “How people learn: bridging research and practice”. Committee on Learning Research and Education Practice, National Research Council, Washington DC, 1999.
- DUCK, Cynthia *et al*; ECHEITA, Gerardo *et al*. “Criterios y orientaciones de flexibilización del currículo para atender la diversidad en los distintos niveles y modalidades de enseñanza”. Informe Final, junio 2009. Ministerio de Educación.
- ELMORE, Richard; ROTHMAN, Robert (Editors). *Testing, Teaching and Learning. A Guide for States and School Districts*. Committee on Title I Testing and Assessment. Board on Testing and Assessment, Commission on Behavioral Sciences and Social Sciences and Education National Research Council National Academy Press. Washington DC, 1999.

- ESPINOZA, L. A. "El saber pedagógico en el contexto de las prácticas docentes". Documento de Investigación UCEN. Santiago 2008.
- GLASSER, R. "Access to learning and achieving usable knowledge". *International Seminar on Educational Evaluation*. Ministério da Educação, Rio de Janeiro. 1997.
- HAMMOND; Linda Darling, "Evaluating No Child Left Behind". *Education Policy and Reform, The Nation, May 2007*.
- HARGREAVES, A; DENNIS, S. "The Fourth Way". California: Sage Books, 2009.
- LINN, Robert L. "Educational Accountability Systems" En: RYAN, K.; SHEPPARD, L. *The future of test based educational accountability*. New York: Routledge, 2007.
- MC NEIL, I. et al.; Rice University & VASQUEZ, J., University of Texas. "Avoidable losses high stakes accountability and the desertion crisis". *Education Policy Analysis Archi*
- MINTHROP, H.; SUNDERMAN, G. "Predictable failure of Federal Sanctions-driven accountability for school improvement, - and why we may retain it anyway". *Educational Researcher*, June 2009.
- NICHOLS, S.L.; GLASS, G. V.; BERLINER, D. C. "High-stakes testing and student achievement: does accountability pressure increase student leaning?". EPAA, 2006.
- PETIT Larousse.
- RAVITCH, D. "The death The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education". Basic Books, 2010.
- SACKS, P. "Standardized minias". Da Capo Press, 1999.
- SHEPAR, Lorrie. "The role of assessment in a leaning culture". *Educational Reseacher*. Vol. 29, N° 7, October 2000. AERA.
- WOOD, G.; HAMMOND, L. D. "Democracy at Risk: the need for a new federal policy in education". *Forum for Education and Democracy*. Washington DC. 2008.

NOTAS

(Footnotes)

¹Texto presentado en el marco del seminario: "Reforma Basada en Estándares y Nuevos Ciclos Escolares: ¿Avance hacia una educación de calidad para todos?", organizado por CIAE de la Universidad de Chile y UNICEF el día Jueves 24 de septiembre de 2009. La primera versión de este texto tuvo la forma de un comentario crítico al documento "El Sistema nacional de Aseguramiento de la Calidad: Una reforma basada en estándares" de Viola Espinola y Juan Pablo Claro.

² Doutor em Sociologia da Educação (Sorbonne). Especialista da Unesco – Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe. E-mail: jcasassus@unesco.cl.

³Los principios conductistas, según Thorndike (padre de la teoría del aprendizaje asociativo y de la medición científica-), Hull Skinner Gagné son : 1. El aprendizaje ocurre en pequeños bits de información 2. Los bitsson secuenciales y jerarquizados 3. Cada bit debe ser enseñado separada y explícitamente 4. La medición del logro de los bitsdeben ser recurrentes antes de pasar al otro bit 5. Las pruebas sonisomórficas (equivalentes o idénticas) al aprendizaje del bit

6. La motivación al aprendizaje es externo y debe ser positivamente reforzada. (SHEPARD, 2000).

⁴Estas definiciones provienen del Petit Larousse, El Diccionario de la Real Academia Española y del

Canadian Oxford Dictionary.

⁵Salvo los contados casos de escuelas en centros especiales, como son las escuelas en las cárceles, o algunas escuelas de educación técnica.

⁶Traducción del autor. Left behind puede traducirse como “dejar afuera”, o “rezagado”.

⁷ Ésta es otra de las confusiones. No está claro qué es lo que se mide: ¿la escuela, el profesor, el estudiante?.

⁸ Entre otros ver, Robert Glaser, “Instructional Technology and the Measurement of Learning Outcomes: some questions”. American Psychologist, 18 (1963); Donovan, Bransford & Pellegrino, “How people learn: bridging research and practice”. Committee on learning research and Education Practice, National Research Council, Washington DC, 1999 o Eva Baker, “The end(s) of testing”. Presidential Address. Educational Researcher, Vol 36, Number 6, Aug/Sept., 2007.

⁹ Este estudio es particularmente importante pues da cuenta del impacto negativo del sistema que se quiere implementar en Chile.

¹⁰ “Children, their World and their Education”. Final Report and Recommendations of the Cambridge Primary Review edited by Robin Alexander. The Cambridge University Press, 2009.

¹¹ Esta última observación pone en cuestionamiento las medidas orientadas al uso de la información del SIMCE para mejorar la calidad de la educación.

¹² Para nombrar algunos muy relevantes, podemos mencionar a Lorrie Sheppard (ex Presidenta de AERA), Linda Darling Hammond (coordinadora del programa del candidato Obama), Robert Glaser (padre de las pruebas referidas a norma) y Diana Ravitch (figura internacional y hasta hace poco, principal impulsora del movimiento de la RBE en USA durante el gobierno de Bush Jr.).

¹³ Cabe mencionar que muchos de los estados de Estados Unidos no participan en NCLB, y son varios lo que han declarado salirse del mismo.

Recibido: 12/06/2010

Aprovado para publicação: 30/10/2010