

Serie Políticas

MARZO 2012 - Año 14 / Nº 40

Claves para adoptar decisiones correctas en las políticas públicas sobre educación

Los países con sistemas educativos de alto desempeño muestran que las mejoras son posibles, que incluso se pueden lograr en periodos de tiempo relativamente cortos, que la calidad y la equidad no se excluyen mutuamente y que es factible obtener excelentes resultados para prácticamente todos los estudiantes.

Por su parte, la investigación educativa ha demostrado que el desarrollo del capital humano está estrechamente ligado a la productividad, al desarrollo económico y al bienestar social, que un año adicional de escolaridad puede contribuir a incrementar el PIB per cápita en un 0.58% anual, y que las políticas educativas pueden hacer una gran diferencia en la mejora de los resultados escolares. También ha comprobado que, más allá de un cierto nivel básico, los resultados de los estudiantes no parecen estar relacionados con el nivel del gasto educativo nacional. Además, las investigaciones sostienen que es poco probable que las medidas de política pública, del tipo que sean, produzcan por sí solas los efectos deseados, e indican que la mejora real en los resultados depende de estrategias integrales que toman en cuenta muchos aspectos al mismo tiempo. Por ejemplo, mientras que las prácticas de enseñanza eficaces podrían ser por sí solas el elemento más importante para conseguir mejores resultados por parte de los estudiantes, dichas prácticas están influenciadas, entre otras cosas, por el liderazgo, el currículo, las instalaciones, la gestión escolar, el siste-

ma de gobierno, la cultura escolar, la rendición de cuentas y la educación docente. Es imposible para cualquier país tomar en cuenta todas estas condiciones simultáneamente, pero en algún momento debe dársele atención a cada una de ellas.

Todos estos hallazgos han elevado el nivel de exigencia para todos los países y han enfatizado la importancia de tomar las decisiones correctas en políticas públicas. Tomando en cuenta los datos de estudios internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por su sigla en inglés), análisis comparativos de política pública y de práctica llevados a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros organismos, así como los resultados de investigaciones educativas que van desde estudios de caso hasta análisis cuantitativos de grandes bases de datos, se vislumbra que existe ya un conocimiento sólido de cómo los países pueden mejorar su desempeño educativo.

A esto se debe agregar dos advertencias. Primero, que tan importante es contar con las políticas públicas correctas como contar con instrumentos bien desarrollados para hacer realidad tales políticas en un gran número de escuelas. Segundo, que solo en raras ocasiones la política pública acierta completamente en su primer intento, por lo cual la implementación de reformas debe incluir fases de retroalimentación que permitan hacer ajustes basados en las lecciones aprendidas y en las nuevas circunstancias.

Existe una importante base de conocimiento sobre cómo las políticas públicas pueden optimizar la enseñanza, el liderazgo y la participación social de las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en la educación básica. Así se plantea en el libro "Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México" (OCDE, 2010), preparado por un grupo internacional de trabajo presidido por Sylvia Schmelkes. Su Capítulo 1, "Condiciones para el éxito de la reforma educativa", es sintetizado en esta edición por los aportes que implica no solo para México sino para toda América Latina.

Principios rectores de los sistemas educativos de alto desempeño

El primer paso que dan los sistemas exitosos es esencial y consiste en definir un número reducido de objetivos, claros, medibles y de la más alta prioridad, enfocados en los resultados de los estudiantes, pues centran la atención y proporcionan los puntos de referencia para el progreso. Estos objetivos deben estar relacionados con los resultados de los estudiantes, y no solo con la cantidad de recursos o procesos, y hay que referirse a ellos en términos que sean accesibles al público y repercutan en los educadores profesionales. Por ejemplo, los objetivos podrían ser: incrementar en x por ciento el número de estudiantes que concluye la educación secundaria; mejorar resultados de los exámenes nacionales; o reducir de

manera significativa ciertas desigualdades identificadas en los resultados de los estudiantes. Estos objetivos deben divulgarse ampliamente en el sistema educativo y en la opinión pública para construir un compromiso común con la mejora.

Los objetivos para la mejora deben estar centrados en la equidad y la calidad, con el compromiso de asegurar que todos los grupos de estudiantes progresen de manera constante.

Los objetivos son importantes, pero insuficientes por sí solos. Para alcanzarlos, los sistemas educativos deben desarrollar una estrategia global que tome en cuenta todos los aspectos relevantes a lo largo del tiempo. De acuerdo con las circunstancias, cambios en la legislación, el financiamiento, el currículo, los sistemas de rendición de cuentas o los informes públicos, pueden ser todos necesarios. Sin embargo, el punto de partida para las mejoras debe centrarse siempre en los cambios en la enseñanza y el aprendizaje, lo que repercutirá en mejores resultados para el estudiante y, según sea necesario, continuar con cambios en otras variables.

Un peligro de la estrategia multifacética es la percepción de que puede haber demasiadas iniciativas sin ninguna conexión entre ellas y que los actores implicados no cuenten con suficientes indicaciones sobre las prioridades. Para tener éxito, los elementos y los actores principales del sistema educativo tienen que seguir una línea coherente que apoye la estrategia global. Esto incluye alinear el currículo, los criterios de selección, la asignación de plazas, la evaluación de docentes y directores escolares, el sistema de rendición de cuentas, los esquemas financieros y ajustar el papel que van a jugar los distintos actores implicados.

La cultura de la organización debe ser consistente con su discurso. Por más que se insista en los discursos sobre el desempeño del estudiante, este dejará de ser una prioridad si la verdadera presión que experimentan los líderes se enfoca más bien en cumplir las reglas o en la gestión de problemas. Los sistemas educativos de alto desempeño se focalizan de manera intensiva en el

desempeño del estudiante, y todos los recursos y acciones están alineados para apoyar las políticas públicas y los programas que refuerzan el aprendizaje de todos los alumnos.

La asignación de recursos es un elemento particularmente importante y a menudo descuidado en esta alineación. Si el presupuesto no refleja la prioridad de ofrecer una mejor enseñanza y aprendizaje, el mensaje a todo el sistema es que en realidad esos rubros no importan mucho. Por ejemplo, un aspecto que suele descuidarse en la asignación de recursos es la adecuada distribución del personal, haciendo que la gente más capacitada trabaje donde más se le necesita.

Desde el punto de vista del aprendizaje, la mejora requiere, en todos los escenarios, seleccionar, contratar, educar, formar, desarrollar y apoyar a los maestros. Los sistemas de alto desempeño toman en cuenta el número cada vez mayor de evidencias internacionales que respaldan lo que la mayoría de los padres siempre han supuesto: que la calidad docente es el parámetro más importante del aprendizaje del estudiante a nivel escolar. Por lo tanto, consolidar la capacidad de los que educan es el elemento más importante dentro de un programa de mejora escolar.

Esto implica, entre otras cosas, hacer de la enseñanza una ocupación que atraiga a jóvenes con altos niveles de calificación y crear sólidos programas de formación profesional a lo largo de la carrera docente, ya que dominar la enseñanza es un objetivo que se logra en el largo plazo. Para que estos programas sean eficaces, deben estar relacionados con el trabajo cotidiano de las escuelas; el hecho de impartir talleres de desarrollo en una sola ocasión tiene muy poco efecto en las prácticas subsecuentes. El desarrollo de estándares docentes, o marcos para la buena enseñanza, es una de las principales vías para establecer un compromiso claro y conseguir una enseñanza de excelencia, pues le da una forma específica a las propuestas deseadas.

Para llevar a cabo mejoras a gran escala, se necesitan capacidad y es-

tructuras institucionales. Si los nuevos procedimientos no se han implementado, se puede deber a una falta de voluntad, falta de capacidad o ambas. Para cambiar la voluntad y la capacidad de las grandes organizaciones, se debe hacer un esfuerzo continuo. En ello cobra relevancia la capacidad del Ministerio de Educación y organismos asociados para reforzar una mejora integral.

La publicación de una cierta directiva oficial, o proveer un cierto tipo de desarrollo profesional, son medidas insuficientes. De ahí que exista la necesidad de una infraestructura en varios niveles (central, regional, distrital, etc.) y de aumentar las capacidades en todos ellos, incluyendo, cuando se requiera, cambios en la cultura, en el liderazgo y en la estructura organizacional.

Los sistemas exitosos reconocen la necesidad de comprometer a todos los actores en la creación de la mejora. La posibilidad de lograr mejoras sostenibles y a largo plazo en los sistemas educativos es mayor si se logra alcanzar entre los actores implicados un consenso político sobre la necesidad de reformar y la naturaleza específica de las reformas que hay que introducir. Además, para que las reformas propuestas fructifiquen, la política pública necesita avanzar en una dirección específica durante un cierto número de años, incluso a través de los cambios de gobierno.

Para conseguir esto, se requieren múltiples espacios para el diálogo y la comunicación entre todas las partes: todos los niveles de gobierno, los docentes, los directores de escuelas, los dirigentes sindicales, los estudiantes, los padres y otros grupos claves de la sociedad civil.

Los países han desarrollado diversos medios para esta clase de compromiso político, implicando en general alguna estructura que integra a todos los interlocutores sociales en la discusión abierta de las políticas educativas, prácticas y reformas propuestas, como son los Consejos de Educación en muchos países europeos, o comisiones especiales de consulta sobre reformas o problemas específicos. Estas estrategias garantizan que se han examinado múltiples puntos de vista, que fueron escuchados con respeto, y no solo durante el proceso de creación de

Recuadro 1

POSTULADOS BÁSICOS

El análisis de las políticas públicas y prácticas de los países de alto desempeño revela que hay algunos postulados básicos que pueden orientar a los gobiernos cuyo objetivo es llevar a cabo una mejoría real y duradera de forma eficaz. Estos pueden ser agrupados como sigue:

- Objetivos claros que cuenten con el apoyo y la comprensión de la sociedad, relacionados con los resultados del estudiante, basados en la calidad y la equidad; guiados por una estrategia global que alinee los elementos necesarios, recursos y niveles de gobernanza que buscan alcanzar estos objetivos.
- Una atención particular en la contratación, formación y retención de individuos excelentes en el sistema; esto también implica promover un liderazgo que contribuya a aumentar la capacidad para la estrategia, la enseñanza y el aprendizaje.
- Instituciones e infraestructura para apoyar la mejora: esto implica procesos e instituciones que hagan participar en el diálogo a todos los actores que sean relevantes para la mejora; un equilibrio apropiado entre la dirección central y la flexibilidad local; y una infraestructura a todos los niveles que apoye la mejora a través de los sistemas y las escuelas.
- Un sistema de rendición de cuentas y de informes para apoyar los objetivos y dar información profesional y pública sobre los resultados, sin desmotivar a los docentes o sin hacer comparaciones injustas entre las escuelas.

política pública, sino también durante su implementación, lo cual permite hacer los ajustes necesarios.

Los sistemas escolares son asociaciones de múltiples niveles. Cada escuela, así como las aulas de cada escuela, son los sitios clave en donde ocurre la enseñanza formal; pero el éxito de cada escuela depende también de la existencia de esquemas adecuados de apoyo y monitoreo. Esto significa que los sistemas escolares deben lograr un equilibrio apropiado entre una iniciativa local y los esfuerzos centrales para concretar la mejora. El modelo correcto no es un sistema de autoridad aplicado de manera vertical ni un sistema que delega todas las decisiones a las escuelas. El conocimiento y las iniciativas locales son vitales, y los sistemas que imponen demasiados controles a las escuelas individuales pueden sofocar ese espíritu emprendedor.

Del mismo modo, es importante asegurarse de que cada escuela tenga un buen desempeño, de que la falta de visión no tenga una influencia inadecuada, o de que la competitividad excesiva entre escuelas no mine la mejora del sistema en su conjunto.

Los resultados de PISA indican que

las escuelas con más autonomía en algunos ámbitos fundamentales tienden a tener niveles más altos de desempeño, pero solo cuando van acompañadas con medidas de rendición de cuentas. Por otro lado, más autonomía requiere más apoyo para que las escuelas puedan funcionar correctamente. Esto implica, por una parte, proporcionar el apoyo a las escuelas y, por otra, tomar las medidas necesarias cuando las escuelas, por alguna razón, no pueden hacerlo ellas mismas.

Los países emplean diversas estructuras para crear este equilibrio, por ejemplo, implicando a los gobiernos municipales en la gestión y operación de las escuelas, o consolidando redes de escuelas para trabajar juntas, sin burocracia.

La mejora de cualquier sistema o servicio requiere buenos datos sobre los niveles reales de desempeño. Esto implica, para las escuelas, establecer sistemas de rendición de cuentas y de información que ayuden a alcanzar los objetivos, que proporcionen la información profesional y pública sobre los resultados, sin que esto desmotive a los docentes o genere comparaciones injustas entre las escuelas.

En esta línea interesa poder utilizar

fuentes de datos múltiples e invitar a diferentes partes para que hagan análisis y extraigan conclusiones. Cuando diferentes datos y análisis obtienen resultados similares, se puede tener mayor confianza en ellos.

También es importante asegurarse de que cualquier intervención o sanción del bajo desempeño se base en varias medidas, incluyendo un juicio fundado. De tal modo, el bajo desempeño puede y debe ser causa de investigaciones posteriores, pero no debe ser en sí mismo la causa de las sanciones.

El liderazgo en las escuelas y a nivel del sistema debe ser un componente clave de cualquier esfuerzo para mejorar la educación. En relación a los docentes, el desarrollo del liderazgo implica mucho más que una selección y contratación cuidadosa o un prolongado esquema de desarrollo profesional; este tiene que ser integrado a todos los aspectos de la organización. El liderazgo también necesita ser considerado como una función que se extiende a la mayor cantidad de gente y no solo a aquellos que ocupan un puesto oficial. Otro elemento importante en este ámbito es la existencia de un sentido de fuerte responsabilidad colectiva, donde las personas asumen un compromiso que va más allá del rol particular que juega cada uno.

Otros elementos del sistema deben apoyar estas prioridades centrales. Por ejemplo, es importante poseer un currículo de alta calidad con estándares apropiados para dirigir la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, por sí solos el currículo y los estándares no dan lugar a mejoras en la enseñanza; hay mucha evidencia de que tales instrumentos son bastante ignorados en las aulas, a menos de que sean reforzados por elementos adicionales, como son el desarrollo profesional, buenos materiales y la integración de estándares en los sistemas de supervisión y de rendición de cuentas.

Finalmente, cabe mencionar el papel que juegan los recursos. El gasto educativo global no es suficiente para predecir los niveles del desempeño del

estudiante. En la educación, la comprensión de la relación existente entre los recursos y los resultados con frecuencia ha recibido poca atención. En general, el

uso de los recursos se realiza siguiendo ideas convencionales sobre cómo debe funcionar un sistema escolar, y no según la evidencia que demuestra dónde son

verdaderamente útiles. Queda claro que los recursos son importantes, por lo que resulta primordial entender de manera más profunda cómo utilizarlos mejor.

Recuadro 2

ESCUELAS EFECTIVAS

La investigación sobre las escuelas efectivas ha revelado un conjunto de características que necesitan ser apoyadas por políticas públicas a nivel del sistema, ya que se enfocan también en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en cada escuela para todos los estudiantes. Los procedimientos a nivel del sistema y a nivel escolar se deben alinear y reforzar mutuamente.

Características clave de las escuelas efectivas

LIDERAZGO	
Liderazgo profesional	Con intención y firmeza
	Enfoque participativo
	Dirección profesional
Expectativas altas	Expectativas altas generalizadas
	Expectativas de comunicación
	Ofrecer desafío intelectual
Visión y objetivos compartidos	Unidad en los objetivos
	Consistencia en la práctica
	Colegialidad y colaboración
Organización de aprendizaje	Desarrollo del personal basado en las necesidades de la escuela
Ambiente de aprendizaje	Una atmósfera de orden
	Un atractivo ambiente de trabajo
ENSEÑANZA, APRENDIZAJE Y EVALUACIÓN	
Enfoque en la enseñanza y el aprendizaje	Maximización del tiempo de enseñanza
	Énfasis académico
	Enfoque en el desempeño
Enseñanza intencionada	Organización eficaz
	Claridad del propósito
	Lecciones estructuradas
	Práctica adaptable
Seguimiento del desempeño (rendición de cuentas)	Seguimiento del progreso del alumno
	Seguimiento del desempeño escolar
ALUMNOS Y PADRES	
Reforzamiento positivo	Disciplina clara y justa retroalimentación
Derechos y responsabilidades de los alumnos	Aumento de la autoestima del alumno
	Cargos de responsabilidad
	Control del trabajo
Relación hogar-escuela	Implicación parental en el aprendizaje de sus hijos

Fuente: Sammons, Hollman y P. Mortimore (1995), "Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research". Institute of Education and Office for Standards in Education. London.

En síntesis...

Llevar a cabo mejoras significativas e integrales en los resultados educativos es una tarea que requiere de estrategias múltiples que involucran a muchos de los principales componentes del sistema. Por sí solo, ningún elemento es suficiente para el progreso, por lo que se requiere contar con el mayor número posible. En el centro de las reformas se encuentran las políticas públicas que se focalizan en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, incluyendo las habilidades de enseñanza del currículum, el liderazgo y la evaluación.

El recuadro 1 sintetiza y agrupa algunos de los postulados que la investigación educativa ha visualizado como claves para orientar las políticas que buscan optimizar la enseñanza, el liderazgo y la participación social de las escuelas. Al mismo tiempo, mientras que es vital contar con las políticas públicas correctas, también es importante contar con los medios desarrollados adecuadamente para implementar esas políticas en todo el sistema escolar. El diseño de política pública debe tener en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación; no tiene sentido adoptar políticas públicas que no puedan concretarse.

Por último, cabe destacar que las políticas públicas a nivel del sistema son un factor crucial, pero es igual o quizás más importante, prestar atención a las características que hacen de cada escuela un lugar efectivo de aprendizaje para todos los alumnos, dado que en definitiva, el verdadero trabajo educativo se lleva a cabo en las aulas y las escuelas. Hoy existe un acuerdo general sobre los elementos principales que constituyen la eficacia escolar, como los identificados en 1995 por Sammons, Hillman y P. Mortimore, que siguen vigentes hasta la fecha (ver recuadro 2). ©

Marzo 2012

Esta publicación es posible, como otras actividades de PREAL, gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros donantes. Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen necesariamente a PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.



