

Serie Políticas

DICIEMBRE 2011 - Año 13 / Nº 39

Lecciones de los sistemas educativos con alto desempeño en PISA: un aporte para las agendas de reforma

En 2010 Estados Unidos inició el programa federal “Race to the Top”, un esfuerzo nacional que orienta a los estados a cambiar sus aspiraciones y cultura organizacional para llevar al país al liderazgo educativo, centrándose en cuatro aspectos fundamentales:

- Desarrollar estándares y evaluaciones de clase mundial para la preparación y éxito de los estudiantes en sus estudios y en el trabajo.
- Reclutar, desarrollar, premiar y retener a docentes y directores efectivos.
- Construir sistemas de información que miden el logro de los estudiantes e informan a directores y docentes cómo pueden mejorar sus prácticas.
- Mejorar las escuelas de más bajo desempeño.

En este contexto, se analizaron los resultados de los alumnos de Estados Unidos en el último examen PISA (2009) y se contrastaron con los de los sistemas educativos de mejor desempeño en esta evaluación internacional, explorando al mismo tiempo las características de dichos sistemas con el fin de obtener lecciones útiles para la agenda de reformas en curso. Las conclusiones –contenidas en el libro “Strong Performers and Successful Reformers in Education: lessons from PISA for the United States” (OECD 2011)– destacan las claves de éxito en 11 ámbitos de acción, que se sintetizan a continuación.

Aprendizajes de los sistemas educativos de alto desempeño

Los países con sistemas educativos de alto desempeño considerados en el estudio fueron Finlandia, Japón, Singapur, Canadá (Ontario) y China (Hong Kong y Shanghai), además de una mirada a sistemas que están mejorando rápidamente, como los de Brasil y Alemania.

Buscando características compartidas por la mayoría de los sistemas analizados, se identifican las siguientes:

Desarrollan un compromiso con la educación y tienen la convicción de que todos los estudiantes pueden lograr altos niveles.

Los padres, profesores y la sociedad comparten este compromiso y la creencia de que todos los estudiantes pueden y deben alcanzar altos estándares. Si bien muchos países tienen este mismo discurso, el verdadero compromiso se ve en la práctica, como se observa en aquellos que logran alto desempeño: sus profesores son bien pagados en relación a otras ocupaciones, las credenciales educativas son bien valoradas, se destinan más recursos a la educación, los padres animan a sus hijos a seguir la carrera docente.

Establecen estándares educativos ambiciosos, focalizados y coherentes, que son compartidos a través del sistema, están alineados con altas exigencias y con los sistemas curriculares de enseñanza.

Inevitablemente, los países quieren saber cómo se están desempeñando sus sistemas educativos en relación a otros y, si otros se están destacando, quieren saber cómo lo están logrando. Ese es el ejercicio que se hace en el libro “Strong Performers and Successful Reformers in Education: lessons from PISA for the United States” (OECD 2011), que analiza sistemas educativos que obtuvieron un alto desempeño en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA), con el fin de sacar lecciones para la reforma en marcha en los Estados Unidos. Sus conclusiones son útiles también para los países latinoamericanos.

Una tendencia de los últimos años ha sido la de articular las expectativas de la sociedad en relación a los resultados de aprendizaje y traducirlas en estándares y metas educativas.

La mayoría de los países de alto desempeño han incorporado sus estándares en sistemas curriculares de alta calidad y tienen evaluaciones a nivel de secundaria que son usadas para construir claras vías de acceso hacia el mundo del trabajo o de estudios superiores. Por ello, confían poco en las pruebas de selección múltiple, que no permitirían medir adecuadamente habilidades de orden superior, y usan en cambio respuestas tipo ensayo y evaluaciones orales.

Su experiencia muestra que para tener un impacto sostenido en los resultados de aprendizaje, además de la adopción de estándares comunes para el país, es necesario introducir en las principales materias del currículo estándares de clase mundial, crear marcos curriculares sólidos para guiar el trabajo de docentes y de quienes elaboran materiales educativos; desarrollar evaluaciones centradas en habilidades de pensamiento complejas; y crear entradas a niveles superiores de educación o de trabajo usando nuevas evaluaciones que constituyan un sistema de bien desarrollado de calificaciones.

Desarrollan capacidades en el punto de entrega.

Bajo el entendido de que la calidad de sus sistemas educativos no puede exceder la calidad de sus propios profesores y directores, los países con alto desempeño han entendido que deben poner atención a dónde reclutan sus profesionales, cómo los seleccionan, qué entrenamiento inicial les deben dar, cómo los inducen en el servicio, cómo estructuran las compensaciones y reconocimientos, qué capacitación continua requieren y cómo les proveen oportunidades para adquirir nuevas responsabilidades, entre otras cosas. Surgen en este ámbito cinco desafíos claves relacionados con la atracción de docentes de alta calidad, su preparación, las oportunidades de desarrollo en servicio, el trabajo con los sindicatos y el desarrollo de liderazgo (ver recuadro 1).

Proveen una organización del trabajo en la cual los profesores pueden usar todo su potencial: gestión, rendición de cuentas y dominio de conocimientos.

Aun en sistemas educativos centralizados, muchos países de alto desempeño han reequilibrado sus sistemas para otorgar más discrecionalidad a los líderes escolares, combinado con buenos mecanismos de rendición de cuentas. Han comprobado que las iniciativas “de arriba hacia abajo” son insuficientes para lograr cambios profundos y duraderos en las prácticas, observando mejores re-

sultados cuando el foco de las reformas se pone en la implementación, cuando los profesores tienen oportunidades para probar nuevas ideas y aprender de sus colegas, y cuando se logra obtener el apoyo de los docentes a la reforma.

Lo importante es que el equipo profesional de la escuela tenga tanto la responsabilidad como la autoridad para diseñar, gestionar, asignar presupuesto y organizar el programa de la escuela dentro del marco provisto por las metas, currículo, evaluaciones y sistema de calificaciones que establece el Estado.

Institucionalizan prácticas de enseñanza mejoradas.

Mientras en muchos países se considera que las estrategias empleadas en el aula es un asunto particular del maestro, en sistemas de alto desempeño tan diversos como Finlandia, Japón y Shanghai la práctica individual de los maestros es vista como un asunto que debe preocupar a todos los docentes de la escuela y está abierta a inspección de sus pares.

Muchos consideran la enseñanza como una profesión donde los maestros trabajan juntos para delinear lo que creen que son buenas prácticas, para realizar investigación en terreno con el fin de confirmar o refutar los planteamientos que se desarrollan, y luego juzgar a sus colegas por el grado en que usan las prácticas que han probado ser más efectivo. Esta búsqueda colectiva de prácticas eficaces se observa en Canadá, Finlandia, Japón, China, Shanghai y Singapur. De esta manera, pueden surgir estándares de prácticas y se puede aumentar su eficacia en el tiempo.

Alinean las estructuras de incentivos y comprometen a los actores.

Los incentivos que tienen estudiantes, padres y profesores para comprometerse con el alto desempeño, pueden ofrecer algunas claves de porqué algunos países se destacan en el ranking educativo.

En los países con sistemas de evaluación de altas consecuencias –aquellos donde los estudiantes no pueden pasar a la próxima etapa (de educación o trabajo) a menos que demuestren que están capa-

citados para hacerlo– los alumnos saben qué deben hacer para cumplir su sueño y trabajan para lograrlo. Esto implica que esos sistemas de evaluación proveen fuertes incentivos para que los alumnos tomen cursos difíciles y trabajen duro.

En cuanto a los profesores, se observa que cuando los incentivos implican competir con otros, se crean normas sociales en que los docentes que se destacan provocan resentimientos y son marginados del grupo. Al contrario, cuando se enfatiza la creación de ambientes de trabajo profesionales, el éxito del grupo depende de maximizar el resultado de cada miembro, por lo que se tiende a la colaboración para mejorar los resultados y el grupo apoyará tanto la decisión de despedir a quienes no trabajen bien como la de premiar a quien por su esfuerzo o habilidad eleva los resultados del grupo completo.

Por su parte, cuando los padres están involucrados en la educación de sus hijos, ejercen presión para que se adopten altos estándares académicos y se eleven los logros de los estudiantes, lo que suele estar positivamente relacionado con desempeños más altos. Una buena forma de involucrarlos es a través de la cercanía y comunicación que establecen con los profesores, donde una práctica exitosa es contar con la figura de un profesor de clase que asume la responsabilidad de dar seguimiento al alumno por varios años y que establece una relación cercana no solo con el alumno sino también con sus padres, logrando una mayor colaboración mutua que cuando los profesores son asignados por un año.

Complementan la rendición de cuentas hacia afuera de la escuela con la rendición de cuentas ante los colegas y los padres.

Los sistemas de rendición de cuentas (en inglés *accountability*) se pueden dividir en aquellos que emplean la rendición de cuentas administrativa (o vertical) y los que emplean la rendición de cuentas profesional (o lateral).

La primera se refiere a sistemas en que los datos de los logros de los alumnos en las evaluaciones son utilizados

Recuadro 1

DESAFÍOS PARA MEJORAR LA ENTREGA EDUCATIVA

Atraer a la profesión docentes de alta calidad. Esto se relaciona, primero, con mejorar el status de la profesión docente, como lo ha hecho Finlandia elevando la barrera de entrada a las escuelas de pedagogía, garantizando a los docentes gran autonomía y control sobre sus clases y estableciendo buenas condiciones laborales. Shanghai, Inglaterra y Singapur también se destacan por fijar incentivos para atraer a los mejores egresados para seguir la carrera.

Preparar profesores de alta calidad. Estos países se han movido desde un sistema en que los profesores son formados en una amplia cantidad de escuelas pedagógicas, especializadas y de bajo status, a uno de un número más reducido de escuelas de alto nivel en las universidades, esforzándose por aumentar el tiempo de práctica mientras estudian, mejorar las capacidades de los profesores para diagnosticar problemas de los estudiantes y para elegir las soluciones apropiadas para abordarlos, y desarrollar habilidades de investigación para mejorar su práctica.

Proveer oportunidades de desarrollo en servicio. En algunos países, los docentes noveles comienzan a ejercer con fuerte supervisión durante uno o dos años, recibiendo una reducida carga de trabajo, fuerte tutoría y formación formal continua. Para mejorar la calidad del equipo docente se destaca la práctica de destinar los mejores profesores al proceso de desarrollo de las lecciones, a guiar a los profesores nuevos o con bajo desempeño, a colaborar con otras escuelas, o a monitorear y evaluar nuevos programas pilotos y políticas antes que se ejecutan a una escala más amplia. El trabajo en equipo de los docentes y la dedicación de una cantidad de tiempo a desarrollo profesional también están entre las prácticas destacadas.

Trabajar en forma constructiva con los sindicatos docentes. Pese a que en algunos países se percibe la acción de los sindicatos como un obstáculo a las reformas educativas, muchos de los sistemas educativos de alto desempeño cuentan con sindicatos docentes muy fuertes, como Japón y Finlandia. No parece haber una relación entre presencia de sindicatos y desempeño estudiantil, pero sí entre países donde se trabaja constructivamente con los sindicatos y se trata a los profesores como socios confiables.

Desarrollar capacidades en los líderes escolares. En sistemas educativos de alto desempeño, los directores escolares son elegidos más por su liderazgo pedagógico que administrativo, y continúan dedicando parte de su tiempo a la docencia.

para recompensar o sancionar a los maestros, escuelas y distritos por sus resultados.

Por su parte, la rendición de cuentas profesional se refiere a sistemas donde los profesores no se sienten tan responsables frente a agentes externos, sino más bien frente a sus compañeros y directores de escuela, y ante los padres.

Ontario, Japón y Finlandia, que ponen mayor énfasis en formas más profesionales de organización del trabajo, tienden a formas de rendición de cuentas en la segunda línea descrita, mientras que Singapur combina ambos tipos con un enfoque centrado en la gestión del desempeño, con un gran número de indicadores y con el involucramiento de un amplio rango de profesionales que juzgan el desempeño del sistema.

Invierten recursos donde puedan hacer una diferencia.

El estudio PISA muestra que no hay una correlación fuerte entre el gasto total en educación y el logro estudiantil, si el gasto es calculado sobre una base per cápita o como proporción del Producto Interno Bruto. De hecho, Estados Unidos por mucho tiempo ha destinado uno de los mayores gastos del mundo a educación primaria y secundaria, con resultados regulares comparados con los de muchos países de la OCDE. Parece ser que el desafío, más que aumentar sustancialmente el gasto, es aumentar la eficiencia con que son gastados los recursos en educación. Existen varias vías para hacerlo, como se observa en los países de alto desempeño educativo analizados (ver recuadro 2).

Equilibran la responsabilidad local con un centro capaz, con autoridad y legitimidad para actuar

Muchos países han ido variando el rol del sistema gubernamental desde el mero control sobre los recursos y el contenido de la educación hacia un enfoque en los resultados. Esto se hace evidente cuando se producen cambios en la distribución de las responsabilidades en la toma de decisiones, como se ha observado en sucesivas evaluaciones de PISA. Junto con esto, ha habido esfuerzos para devolver la responsabilidad a la primera línea, fomentando la capacidad de respuesta a las necesidades locales. PISA muestra una clara relación entre la autonomía relativa de las escuelas y los resultados escolares, cuando la autonomía es acompañada de la rendición de cuentas. Un desafío central aquí es cómo construir la capacidad para que todas las escuelas ejerzan una autonomía responsable.

Todos los países de alto rendimiento analizados en este estudio tienen algún nivel de autoridad en su sistema de gobierno de la educación (algún organismo o grupo de agencias) que se hace responsable por la eficacia y eficiencia de todo el sistema. Este suele ser el ministerio nacional o estatal de la educación, cuyos profesionales son de reconocido prestigio y contribuyen a la planificación de largo plazo de la educación, apoyados en investigaciones.

Otorgan importancia a la capacitación en el lugar de trabajo para facilitar la transición de la escuela al campo laboral

Si bien hay acuerdo en que la educación debe ser mucho más que la preparación para el trabajo, también lo hay en que el trabajo es una meta muy importante de la educación. Algunos países, como Alemania y Japón, tienen sistemas sólidos para asegurar que los estudiantes logren no solo una buena preparación académica, sino también desarrollen fuertes habilidades genéricas para el trabajo y competencias técnicas específicas. Si bien se trata de estrategias muy distintas, los resultados son similares. En

el sistema dual de Alemania, dos tercios de los estudiantes que se matriculan en las opciones vocacionales alternan unos días en la escuela con otros en el lugar de trabajo. En Japón, si bien los estudiantes no trabajan hasta que terminan la escuela, las empresas invierten fuertemente en educación formal e informal adicional para sus jóvenes trabajadores.

Aseguran la coherencia de las políticas y prácticas, alineando las políticas en todos los aspectos del sistema y por períodos prolongados de tiempo, asegurando la consistencia de la implementación.

Los sistemas educativos más exitosos están cambiando las estructuras según las cuales los estudiantes de distintos contextos sociales entraban a distintas escuelas

y programas para proveer a la economía trabajadores para puestos de elite, otros de clase media y otros de clase obrera o menos calificados, y están pasando a sistemas que aspiran a proveer a todos los estudiantes las habilidades necesarias que antes solo desarrollaban los futuros trabajadores de elite.

En este camino, los sistemas educativos encuentran una serie de dificultades para alinear todos los componentes con las nuevas políticas. Esto significa asegurar que las pruebas están evaluando los que se debería enseñar a los estudiantes; que los materiales de enseñanza disponibles proveen el contenido que los profesores deben enseñar, que las escuelas de pedagogía están preparando a los profesores para enseñar lo que el Estado espera que los alumnos aprendan, que los estándares de admisión a esas escuelas son suficientemente altos para atraer las personas que se necesitarán, que se cuenta con incentivos para que los estudiantes se esfuercen, etc.

Aseguran una orientación del sistema hacia el exterior para seguir evolucionando y para reconocer los retos y posibles amenazas futuras

Países que actualmente muestran los más altos desempeños educativos –como Finlandia, Canadá, Japón, Singapur y Shanghai en China– diseñaron sus reformas educativas saliendo a mirar en el resto del mundo las mejores políticas y prácticas, y continúan haciéndolo sistemáticamente para incorporar los resultados del benchmarking en su realidad. ©

Fuente:

OECD (2011), *Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>

Recuadro 2

BUSCANDO LA EFICIENCIA EN EL GASTO EDUCATIVO

- Japón ha optado por asignar una mayor proporción de sus recursos a los servicios claves de instrucción y a aumentar el pago de los profesores, gastando mucho menos en edificios extravagantes, en servicios de apoyo escolar (como las cafeterías), en vistosos textos de estudio, en sofisticados servicios de administración escolar o en caros programas deportivos.
- Este país también optó por tener clases con más estudiantes a cambio de que los profesores dediquen menos horas a la docencia, lo que les permite tener más tiempo para preparar clases, para ver con otros docentes formas de abordar problemas de los alumnos y para hacer tutorías a los estudiantes más rezagados. Esto contrasta con Estados Unidos, donde el arreglo es clases más pequeñas, pero más horas de lecciones. El costo puede ser el mismo, pero el enfoque y los resultados varían.
- Muchos países reclutan los candidatos a la docencia en segmentos de más bajo desempeño de los graduados de la escuela y los forman en instituciones de status relativamente bajo, pero una buena proporción de los docentes abandona la profesión en los primeros cinco años, requiriéndose luego contratar otros especialistas para suplir los servicios docentes; en contraste, en la mayoría de los países con sistemas educativos de alto desempeño se les ofrece un pago más alto y se preparan en instituciones de más alto nivel, lográndose periodos más largos de permanencia en la docencia, lo que implica que deben ser reemplazados con menor frecuencia. Esto lleva a necesitar menos instituciones para impartir la docencia e invertir los recursos en las que permanecen. Al tomar todos los costos en cuenta, esta segunda alternativa resulta menos costosa.
- Con el fin de asignar los recursos donde los desafíos son mayores y tienen más impacto, Singapur envía sus mejores profesores a trabajar con estudiantes que presentan mayores dificultades en alcanzar los estándares. Japón transfiere a los buenos profesores a escuelas con administraciones débiles.
- En Shanghai, la inversión en las escuelas más débiles para nivelar sus condiciones con el resto ha llevado a una muy baja variabilidad del desempeño de las distintas escuelas a pesar de las considerables diferencias sociales y económicas de la población.
- Para lograr financiamiento más equitativo y eficiente de las escuelas, Ontario asigna el presupuesto desde el nivel provincial, basado en el número de estudiantes, y provee fondos para programas particulares (ej., educación especial) o para ayudar a los distritos a cubrir necesidades específicas para la entrega de su servicio (ej., recursos para transporte para zonas remotas). En contraste con los sistemas que radican el financiamiento a nivel local, se evita así grandes diferencias en la oferta educativa entre los distritos con más recursos y los más pobres.

Diciembre 2011

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.

