

## Reseña de libro

# Políticas basadas en privatización, estandarización, examinación y accountability educacional: la experiencia anglófona

Alejandro Carrasco

Pontificia Universidad Católica de Chile

Andy Hargreaves & Dennis Shirley (2009), **The Fourth Way: The inspiring future for educational change**, publicado por Corwin SAGE Company, NY, pp. 143.

Diane Ravitch (2010), **The death and life of the great American school system. How testing and choice are undermining education**, publicado por Basic Books, California.

Robin Alexander et al. (2010), **Children, their worlds, their education. Final report and recommendations of the Cambridge primary review**, publicado por Routledge, London.

Andy Hargreaves & Michael Fullan (2012), **Professional capital. Transforming teaching in every school**, publicado por Routledge.

---

Correspondencia a:  
Alejandro Carrasco, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile  
Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile  
Correo electrónico: ajcarras@uc.cl

---

© 2013 PEL, <http://www.pensamientoeducativo.org> - <http://www.pel.cl>

ISSN: 0719-0409      DDI: 203.262, Santiago, Chile  
doi:10.7764/PEL.50.2.2013.10

### ¿Qué mensaje común ofrecen estas publicaciones?

Estos cuatro libros discuten sobre el impacto de políticas basadas en mecanismos de privatización desregulada, estandarización excesiva, sobre-examinación censal y accountability externa de altas consecuencias (PEEA) implementados durante los últimos 20 años especialmente en el Reino Unido y EEUU. Como remarca especialmente Alexander (2010) o Ravitch (2010), estos cuatro libros basan sus argumentos en robusta evidencia científica, resultado de centenares de investigaciones que han estudiado los efectos de la adopción de estas políticas y no en ideologías, modas, creencias o discursos. Estas cuatro publicaciones, separadamente o en conjunto, son de enorme actualidad para Chile, país que exhibe un fuerte dinamismo en el diseño, discusión e implementación de reformas educacionales a todo nivel del sistema escolar y sus actores (profesores, directores, colegios, financiamiento, regulaciones y evaluación).

Mirados en conjunto, estos libros convergen en cinco argumentos sustantivos: (i) las políticas PEEA no han probado ser estrategias de reforma que mejoren ni la calidad de las escuelas, ni la calidad de la docencia, ni los aprendizajes de los estudiantes; (ii) por el contrario, han tenido efectos colaterales y perjudiciales al introducir en los sistemas escolares desprofesionalización docente, sobrevigilancia del estado, sobrexaminación de las aulas, aprendizajes mecánicos en los estudiantes, segregación escolar, jibarización del curriculum y simplificación de la pedagogía; (iii) como resultado, estas reformas educacionales no responden a las demandas que la economía, la sociedad y la democracia, en conjunto, hacen a la educación en el siglo 21; (iv) la insistencia en su virtud por parte de formuladores de políticas y organizaciones o fundaciones educacionales no se basa en evidencia científica sino fundamentalmente en ideologías, intereses privados y estereotipos; (v) y finalmente, en contraposición a las políticas PEEA, ha emergido evidencia sobre estrategias de reforma y mejora escolar alternativas que apuntan a una mayor des-segregación, re-profesionalización, innovación curricular y formación en creatividad, pensamiento crítico y ciudadanía.

La publicación de estos cuatro libros es relevante para Latinoamérica y en especial para Chile cuya institucionalidad educacional ha sido reforzada recientemente y cuya lógica interna apunta a una aplicación mecánica de las políticas de PEEA. Si bien algunas de estas estrategias fueron implementadas en el régimen cívico-militar ('privatización') y luego no sólo mantenidas y profundizadas sino también extendidas por los gobiernos de la Concertación ('examinación', 'estandarización'), la reciente institucionalidad ha permitido coronar la aplicación combinada de todas ellas ('accountability').

En particular para el caso de Chile, estos libros abren innumerables preguntas en torno a las consecuencias probables que las políticas PEEA podrían tener sobre nuestro sistema educacional y el de otros países latinoamericanos cautivados por reformas del tipo PEEA. Aunque es evidente que cada política toma una forma y especificidad propia en cada sistema educacional, estos libros reportan evidencia convergente proveniente de diferentes sistemas escolares. Nos ofrecen por tanto un cuadro comparativo sobre el impacto que en general las reformas PEEA tienen sobre los sistemas educacionales y las organizaciones escolares en particular. Los cuatro libros serán de interés para estudiantes de pre y postgrado, formuladores de política, activistas y profesionales de fundaciones educacionales y particularmente para investigadores educacionales.

#### Hargreaves & Shirley (2009)<sup>1</sup>

El libro de Hargreaves and Shirley (*The fourth Way*) se estructura en cuatro capítulos y su argumento central es que hay reducidos pero significativos ejemplos de una Cuarta Vía de reforma educacional que señala un camino de reemplazo a lo que denominan la promesa de una Tercera Vía de reforma educacional que ha mostrado su ineficacia para resolver las consecuencias dañinas que ha dejado la Segunda Vía de reforma educativa. La Cuarta Vía de cambio educacional estaría basada en un giro sustantivo en cada uno de las dimensiones que abarca el movimiento de un sistema escolar (cambio, control, financiamiento, propósito, curriculum, enseñanza, aprendizaje, comunidad profesional, evaluación, accountability, vínculos laterales) mediante *seis pilares de propósito* que activen y apoyen el cambio educacional, *tres*

<sup>1</sup> Acaba de publicarse versión en español: Hargreaves, A., & Shirley, D. (2012) *La Cuarta Vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Ediciones Octaedro. Traducción: Manuel León Urrutia.

*principios de profesionalismo* que lo conduzcan y *cuatro catalizadores de coherencia* para sostenerlo. Este esquema de reforma, argumentan, está promoviendo y respondiendo -en los sistemas escolares que lo han puesto en práctica- a las demandas de prosperidad económica y democrática del siglo 21.

Ahora bien, los autores son cuidadosos en plantear que no se trata de hacer *tabula rasa* con las reformas previas. Más bien creen necesario identificar, en cada vía de reforma, tanto aquellos aspectos valiosos generados por ellas a fin de ‘retenerlos’, así como también ‘abandonar’ aquellos aspectos de política que están produciendo daños innecesarios y reñidos con los propósitos de justicia y excelencia a los que aspiran las sociedades democráticas. En el capítulo 3 (p. 48), Figura 3.1, detallan qué aspectos retener/abandonar de cada vía de reforma. De la Segunda Vía, proponen *retener* el ‘sentido de urgencia’ por mejorar los resultados escolares y disminuir las brechas entre grupos sociales que inspiró a muchas de estas reformas; pero a su vez *abandonar* los mecanismos excesivos de ‘competencia’ y ‘estandarización’ que ahogan la creación y cooperación en el núcleo de la educación misma. Por su parte, de la Tercera Vía recomiendan retener: el re-involucramiento y activismo de los gobiernos en la creación de políticas educativas durante los 90’s; la creciente y fuerte inversión pública en educación; el uso de mejores evidencias y la creación de redes profesionales. Pero asimismo sugieren *abandonar* la persistente ‘autocracia’ del manejo de las políticas educativas (su diseño inconsulto), la imposición creciente y agobiante de *targets*, la obsesión con los datos y la ‘efervescencia’ que amplifica la importancia de logros superficiales e ilusorios.

El primer capítulo recorre los fundamentos y efectos de cada una de las *Three Ways of Change* implementadas desde los años 60’s hasta hoy en países de mayor desarrollo. Estos tres tipos de políticas se identifican como las viejas maneras de empujar el cambio educacional cuya ineficacia demandaría su abandono en los sistemas escolares contemporáneos. La *First Way*, propia del impulso de postguerra, refiere al apoyo del Estado y la libertad profesional total cuyo principal problema fue su inconsistencia e incoherencia entre propósitos y acciones en cada uno de los niveles del sistema escolar. La *Second Way*, característica de los 90’s refiere a la incorporación de mecanismos de mercado, competencia y estandarización educacional cuyo efecto fue la pérdida de autonomía profesional, el empobrecimiento curricular y la segregación. La *Third Way* emergió como una respuesta combinada a las dos anteriores intentando moderar los efectos de mercado pero con respuestas públicas restringidas, así como de balancear el impulso simultáneo de autonomía profesional con mecanismos de accountability. Aunque la Tercera Vía flexibilizó la rigidez y control de la Segunda Vía, continúa igualmente enfatizando la estandarización curricular, los mecanismos de examinación censal y la rendición de cuentas con altas consecuencias.

En el segundo capítulo, con múltiples ejemplos de estudios del impacto de reformas educacionales, ya sea en países, regiones o estados de países federados (e.g. NCBL en EEUU o LNM en UK), Hargreaves & Shirley concluyen que la *Third Way* sucumbió por la combinación de tres aspectos que caracterizaron el modo de implementar dichas políticas por parte de los formuladores de política y tecnócratas educacionales. Primero, una imposición “autocrática” diseñada desde el centro del sistema hacia el espacio local de *targets*, planes ajustados y medidas *one size fits all*, que pasan por alto el hecho ampliamente reportado que el cambio educacional requiere apropiación y construcción de capacidad a nivel local. Más precisamente, la imposición autocrática refiere al manejo de tecnócratas y formuladores de política que desde el punto de vista de su manejo político, diseño e implementación de iniciativas, han ignorado y desconfiado de los actores locales, desatendiendo la visión informada que tienen sobre su propia práctica directores, profesores y líderes locales. Segundo, una “obsesión tecnocrática” con los datos, exámenes y dispositivos de monitoreo central que tendieron a invertir la relación entre medios y fines en educación. Los datos han devenido la finalidad misma, han reorganizado las prioridades educacionales y curriculares y han hecho sucumbir cualquier asomo de una pedagogía inclusiva, dialógica o innovativa. Tercero, una “efervescente indulgencia” en asegurar *quick lifts* en ganancias de tests estandarizados inestables y superficiales que no aseguran transformaciones sustantivas en los aprendizajes ni construyen capacidades profesionales sostenibles en las escuelas. Esa efervescencia que exhiben los formuladores de políticas, los políticos y activistas educacionales incumbentes, afirman los autores, es complaciente, corto-placista e ilusoria respecto los propósitos educacionales mayores a los que toda sociedad democrática y creativa debe aspirar. Los autores remarcan que estas estrategias, limitadas en su visión de futuro, están transformado la educación en una dirección que impide promover una mayor calidad tanto de la enseñanza como del aprendizaje, necesarias en la promoción de habilidades de pensamiento de alto orden y de mayores virtudes y valores cívicos.

La Cuarta Vía, que titula el libro, es descrita detalladamente en el tercer capítulo con ejemplos contemporáneos de nuevas iniciativas y programas alternativos a la Tercera Vía, todo lo cual es conceptualizado en el cuarto capítulo. En este último, se describen los seis pilares de propósito para apoyar el cambio escolar, los tres principios de profesionalismo para conducirlo y los cuatro catalizadores de coherencia para sostenerlos. La Cuarta Vía, identificada como la era de la post-estandarización, se caracteriza por la superación de las anteriores y enfatizan la alta profesionalización docente, innovación, autonomía, confianza en la capacidad de las escuelas, cooperación lateral y centralidad pública. Es propia de países que nunca implementaron reformas como las descritas (Finlandia, Francia, Suecia o Singapur), o bien por países o sistemas escolares que recientemente las han abandonado (Alberta en Canadá, Gales o Escocia en el Reino Unido).

Hargreaves & Shirley proveen una descripción de estrategias recientes de mejora escolar a nivel sistémico, que han desafiado las viejas maneras de reformas basadas en PEEA y que están probando su eficacia en promover una educación justa y de calidad. En este sentido, este libro contribuye a mostrar los errores del pasado de un conjunto de reformas educacionales, aún en marcha o en plena implementación en distintos lugares del mundo como en Chile, al tiempo que ofrece una informada explicación de reformas educativas eficaces que distintos sistemas escolares podrían adoptar. Si bien mucha de la evidencia que sostiene lo que los autores denominan la Cuarta Vía ha sido reportada ampliamente con anterioridad, el valor del libro es ofrecer una visión comprensiva, sintética, estructurada e histórica del conjunto de los tipos de reformas educacionales que han sido probadas por las sociedades en los últimos cincuenta años.

### Ravitch (2010)

La historiadora estadounidense Diane Ravitch realiza una exhaustiva revisión de la mejor investigación empírica sobre el impacto de las reformas educacionales en EEUU de los últimos 20 años. Concluye que las reformas basadas en estándares, *accountability*, examinación intensiva y mecanismos de mercado, están socavando la educación pública norteamericana y comprometiendo el futuro de la nación. Diane Ravitch es una insigne historiadora de la educación en EEUU que durante su carrera ha reconstruido los inicios, posterior desarrollo y ciclos que ha atravesado la educación norteamericana desde el siglo 18, así como las relaciones que ello tuvo con los procesos de industrialización, conformación de estados y luchas raciales y religiosas. La contribución fundamental que ha arrojado el trabajo historiográfico de Ravitch es la constatación de la fuerza que han tenido las modas e ideologías en la conformación de variadas olas reformadoras de la educación a través de diferentes décadas. En su libro *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education* estudia críticamente las reformas educacionales de EEUU de los últimos veinte años valiéndose de una extensiva y sistemática revisión de literatura sobre sus efectos e impactos. Lo notorio de este trabajo es que analiza reformas educativas que en sus inicios ella misma promovió. Su revisión es convincente e informada al punto que su recorrido y análisis la lleva a un territorio autocrítico respecto a la posición activa que ella misma adoptó en favor de este corpus de políticas. Convincentemente, la autora envuelve al lector en sus argumentos, análisis, datos, hipótesis para meta-comunicar de paso cómo una práctica académica puede en sí misma devenir en una fenomenológica. Esto pues la examinación cuidadosa de la evidencia en cada capítulo la lleva a advertir que *ella misma* fue capturada por la capacidad persuasiva de estas políticas mientras ejerció como consejera presidencial del Presidente George Bush a principios de los 90's. Desde ese lugar ella empujó la implementación de estas reformas en EEUU que de paso han modelado las reformas mundiales de Segunda Vía. La actitud académica que ha llevado a Ravitch a reconsiderar sus planteamientos previos vuelve particularmente interesante el libro al ilustrar el valor y poder que posee la crítica académica cuando su ejercicio genuino se extiende hasta el punto de reconfigurar la propia identidad y posición en el mundo más allá de cualquier interés o consideración particular.

El libro de Ravitch se estructura en 11 capítulos. El conjunto de capítulos examina sistemáticamente la mejor evidencia generada en EEUU sobre los efectos de políticas de estandarización y *testing* (cap. 2), iniciativas de privatización en San Diego y New York (capítulos 4 y 5) o el impacto de una variedad de medidas de *accountability* (cap. 8). Pero principalmente, Ravitch se detiene en una recopilación de evidencia sobre los límites y efectos regresivos en diferentes estados y distritos probablemente de las dos políticas educativas más importantes de EEUU de las últimas décadas: *No Child Left Behind* (NCLB) implementada en 2001, que introdujo sanciones al incumplimiento de estándares (cap. 6) y la creación de incentivos para la participación de privados en la provisión educacional con fondos públicos mediante las *charter schools* (cap. 7).

En cada uno de los capítulos del libro, la estructura argumentativa de Ravitch y su método sigue una estrategia historiográfica donde la configuración, despliegue y sinuosidades de las reformas que describe son presentadas en su máxima complejidad, mediante las vinculaciones que les dan vida a través de una amalgama de actores políticos, legislaciones, grupos de interés, agentes educacionales, debates públicos y controversias entre grupos de interés. Cada capítulo ofrece detalles con figuras y agentes políticos y educacionales, períodos específicos de tiempo, el rol de los medios de comunicación y la conformación de leyes y dictámenes, todo lo cual permite comprender la manera en que cada estrategia de gobierno emergió, tomó fuerza y estructuró la educación en cada distrito y escuela. Adicionalmente, para cada iniciativa, cada capítulo sistematiza en detalle la evidencia empírica generada, las controversias que resultan de desacuerdos entre investigadores y el modo en que la afirmación ‘no hay evidencia concluyente’ domina el debate y promueve el *statu quo* en torno a importantes reformas que afectan propósitos fundamentales de la educación como son la igualdad o la exploración. Ese escenario estimula a Ravitch a develar con claridad la lógica de los debates, sus modalidades discursivas y revelar el manto ideológico que cubren mucha de las discusiones académicas sobre el impacto o efecto de políticas de PEEA.

Por ejemplo el capítulo 7 discute en profundidad el surgimiento de la idea de *school choice* en los 60’s, su posterior evolución y transformación en sus variantes contemporáneas (*charter, magnet, vouchers schools*), así como sus efectos en términos de desempeño escolar, innovación, y segregación escolar. Ravitch expone evidencia sobre la mayor calidad que tendrían las escuelas públicas respecto las *charter schools*. Sin embargo, Ravitch recalca el hecho que no hay evidencia concluyente (ampliamente aceptada) ni menos consenso sobre el menor desempeño de las escuelas de administración privada y por tanto de la ineficacia de los mecanismos de mercado en educación. La convención es sostener que habría evidencia ‘mixta’ y que las disputas académicas devienen en espirales de controversias metodológicas cuyas batallas se libran por diseminar resultados que exhiban ganancias marginales en términos de desempeños educacionales.<sup>2</sup> En cambio, existen fuertes consensos relativos al impacto de los mecanismos de mercado en términos de segregación social y académica. Luego entonces, se pregunta Ravitch, por qué insistir en una política que no ha probado que la provisión privada otorgue beneficios claros y contribuya sustantivamente a la calidad del sistema escolar. Y que demostrándose sus efectos nocivos en áreas críticas para una sociedad democrática como es la cohesión social, mantenga respaldo académico, político e intelectual. En respuesta, Ravitch ofrece una demostración sólida sobre los mecanismos que han vuelto a las políticas de mercado en educación en no más que otro ejemplo histórico de políticas educacionales dominadas por ideologías, modas, dogmas o alegorías cuya superación requiere tiempos largos y fracturas discursivas provenientes desde fuera del campo educacional mismo.

Ravitch concluye que estas políticas en su conjunto no han mejorado la calidad educacional; más bien han restringido la posibilidad de ofrecer un curriculum enriquecido y amplio, han transformado las escuelas en lugares para ensayar y rendir pruebas estandarizadas que desdibujan la amplitud y riqueza de los curriculums y han redefinido el propósito mismo que tienen los sistemas escolares en las sociedades modernas. Considerablemente, Ravitch remarca que todo este conjunto de políticas no está sostenida en evidencia científica sobre su eficacia o conveniencia, sino sólo en el poder de dogmas, ideologías y modas que históricamente han empujado y sostenido muchas reformas educacionales fallidas en distintas épocas históricas.

Es cautivante la actitud intelectual de Ravitch de impugnar críticamente sus propias posiciones públicas previas, a la luz de los diagnósticos y nuevos antecedentes. Como resultado de ese ejercicio, y en un acto de autoreflexividad académica inusual, Ravitch deviene y se constituye *ella misma* en su objeto de análisis, permitiéndonos aprender sobre la fuerza productiva y envolvente de los discursos y dogmas que subyacen y empujan las reformas educacionales. Empleando palabras de John Maynard Keynes sobre cómo nuevos hechos hacen necesario revisar posiciones previas, Ravitch argumenta que la contundencia de la evidencia –que detalla en caudales en el presente libro- la llevó a cambiar la visión que le permitió antes sostener, defender y difundir las políticas basadas en estándares, examinación, accountability y mercado.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Similar escenario puede observarse en Chile: Ver Bellei (2007), Gallego & Sapelli (2007), Drago & Paredes (2011) y Carrasco & San Martín (2012).

<sup>3</sup> Diane Ravitch visitó Chile durante los años 90, invitada por el Centro de Estudios Públicos, a dictar conferencias sobre la conveniencia de implementar en Chile políticas educacionales basadas en estándares y con consecuencias sobre los actores educacionales como principal motor de mejora educacional. Ver: Ravitch, D. (2001) ‘La búsqueda de estándares en educación’, *Revista del Centro de Estudios Públicos* N° 84.

**Alexander et al. (2010)<sup>4</sup>**

Este libro es el resultado de una investigación llamada *Primary Review* que tuvo financiamiento independiente (Fundación *Esmée Fairbairn Foundation*), desarrollada durante tres años en el Reino Unido y conducida desde la Facultad de Educación de la Universidad de Cambridge, Inglaterra.<sup>5</sup> Recientemente sus resultados han sido publicados en este libro que es un detallado reporte académico con evidencia sobre el impacto de la ola de reformas educacionales del Reino Unido implementadas durante las últimas décadas. El *Primary Review* no es una investigación empírica propiamente total, sino la sistematización de investigación producida con anterioridad. En efecto revisaron la evidencia producida en los últimos 50 años sobre pedagogía, sistema escolar, aprendizaje, desarrollo, inclusión, financiamiento, equidad, estándares, evaluaciones, entre otros. Participaron más de 50 investigadores educacionales Británicos, líderes en sus campos de estudios específicos, pertenecientes a una veintena de universidades inglesas (Bath, Bristol, LSE, Cambridge, Oxford, IoE, Durham, Manchester, Sussex, entre otras).

*Primary Review* estableció tres perspectivas o ejes centrales que a su juicio expresan las relaciones sustantivas entre aprendizaje y sociedad: (i) niños y su niñez, (ii) cultura, sociedad y el contexto global, (iii) la educación primaria o los primeros años de educación formal. A su vez, se establecieron 10 temas de estudio y asignaron a los mayores expertos en cada uno de ellos. Es importante mencionarlos para visualizar la profundidad y extensión con la cual aquí se analiza la educación: ‘propósitos y valores’, ‘aprendizaje y enseñanza’, ‘currículo y evaluación’, ‘calidad y estándares’, ‘diversidad e inclusión’, ‘infraestructuras y profesionales’, ‘hogar, padres y cuidado infantil’, ‘el entorno y vida extra-escuela’, ‘estructuras y fases’ y ‘financiamiento y gobierno’.

Siguiendo las temáticas anteriores, el libro posee 24 capítulos organizados en cinco partes. Entre sus conclusiones más fundamentales, se sostiene que las políticas basadas en estándares curriculares rígidos, examinados a través de test estandarizados de aprendizaje, han restringido la experiencia educacional de los estudiantes, reducido las oportunidades de desarrollo de los niños, estresado a escuelas, profesores y estudiantes y, fundamentalmente, extraviado el camino para robustecer la pedagogía y la educación que la sociedad contemporánea demanda. Contribuye con evidencia para desafiar algunos supuestos que inspiran las reformas, entre otros, que la clasificación de escuelas con consecuencias y su inspección sistemática activará respuestas virtuosas y profesionalmente sólidas por parte de las escuelas y docentes. O en el plano evaluativo, fustigan la noción que las mediciones periódicas, tempranas y censales contribuyan a aumentar los estándares, al tiempo que rebaten que las mediciones estandarizadas son la única manera de monitorear el aprendizaje a gran escala, o que el foco en lenguaje y matemática contribuye al logro de mejores aprendizajes en otras materias o habilidades.

En particular, a modo de ejemplificación, el cap. 15 (*Re-thinking pedagogy*), el cap. 16 (*Assessment, learning and accountability*) y el cap. 17 (*Attainment, standards and quality*) tratan con clara profundidad los problemas que acarrear las políticas que han confiado en reformas PEEA. Alexander et al. sostienen que hay evidencia negativa sobre el impacto de los estándares sobre los niños en aspectos como la motivación e interés, el involucramiento, el goce, la integración de habilidades y la autonomía y autorregulación en el aprendizaje. Sin todo lo anterior –la voluntad y atención de los niños- no hay reforma ni medida que pueda producir aprendizajes. Pero especialmente, al analizar el currículo que esta práctica política empuja, advierten que los estudiantes no están recibiendo una educación que les permita pensar por sí mismos ni las herramientas fundamentales que demanda el siglo 21. A su vez, también dan cuenta de un conjunto de problemas metodológicos que tendrían los tests nacionales en Inglaterra, los sistemas de clasificación o los procedimientos de inspección a escuelas. Esto ha generado opacidad, confusión y desconfianza entre los actores educacionales y los procesos elementales que se desarrollan en las escuelas. Igualmente, la evidencia converge en que la arquitectura político-técnica en que se sostienen los estándares educacionales y tecnologías relacionadas se sostienen sobre débiles bases empíricas, adoleciendo sus bases discursivas de una pérdida creciente de confianza pública. Por ejemplo, hay un conjunto de ideas-fuerza sostenidas por estas políticas que la evidencia desdibuja completamente: que la examinación intensiva de los aprendizajes en sí misma contribuye a mejorar los estándares educacionales; o que los padres apoyan

4 Autores: Robin Alexander, Michael Armstrong, Julia Flutter, Linda Hargreaves, Wynne Harlen, David Harrison, Elizabeth-Hartley-Brewer, Ruth Kershner, John MacBeath, Bery Mayall, Stephanie Northen, Gillian Pugh, Colin Richards and David Utting.

5 Consultar la siguiente web y publicación: [www.primaryreview.org.uk](http://www.primaryreview.org.uk) para reportes por cada subtema.

sostenidamente la examinación educacional; o que los tests estandarizados son la única manera que las escuelas rindan cuentas; o que establecer como objetivo prioritario el aumento del logro en los subsectores básicos de matemática y lenguaje limita, excluye y hace incompatible el logro de un curriculum más amplio, balanceado y enriquecido; o en fin, que tales subsectores (los ‘básicos’) son indicadores válidos y tienen el poder de sintetizar el curriculum en su conjunto, o ilustrar resumidamente la ‘calidad’ de la educación que se produce en cada aula y escuela.

El libro así argumentadamente sostiene e insiste en la necesidad de hacer un conjunto de distinciones cuya ausencia ha desperfilado el debate educacional entre académicos, políticos, medios de comunicación, fundaciones y grupos de interés. Crucialmente, la cuestión no es si los niños deben ser o no evaluados (ellos deben), ni si las escuelas deben rendir cuentas por su desempeño (ellas deben), el asunto fundamental *es cómo* (mecanismos, tipo de consecuencias) y en relación *a qué* (habilidades, propósitos, resultados educacionales) estas cuestiones de primer orden deben articularse y proyectarse. La principal consecuencia que el *Primary Review* subraya es que estas políticas han generado daños colaterales y producido un enorme costo sobre la preparación de las futuras generaciones y el desarrollo profesional de los docentes. El reporte otorga innumerables y detalladas recomendaciones para cada uno de los aspectos sobre los que realiza un juicio crítico. Es por tanto un libro que junto con dilucidar los problemas actuales, plantea mecanismos y estrategias científicamente fundadas para su superación.

### Hargreaves & Fullan (2012)

Los autores examinan en profundidad la naturaleza y futuro de la profesión docente en un creciente ambiente de políticas de presión y desprofesionalización. Este libro se estructura en 7 capítulos dedicados a conceptualizar el concepto de *capital profesional* a través de antecedentes teóricos traídos desde la teoría sociológica del capital social así como de la psicología organizacional. A su vez el libro emplea numerosos ejemplos de estudios de casos para ejemplificar el concepto de capital profesional. Enseguida, los autores ofrecen propuestas para re-construir a largo plazo la profesión docente en su totalidad (*entire profession*).

Fundamentalmente, Hargreaves & Fullan elaboran un poderoso argumento sobre la excesiva importancia otorgada, tanto académica como políticamente, al ‘capital humano’ como elemento único en la mejora de la profesión docente. Los autores plantean que, si bien es un capital fundamental, esa perspectiva se muestra ineficaz para transformar de forma duradera, extendida y sistémica la profesión docente *como un todo*. Por contraste, el “capital profesional” se basa en la construcción de grupos, equipos, comunidades, todos espacios sociales privilegiados y enriquecidos para potenciar y sostener el capital humano de cada profesor.

Es un libro pensado y escrito para una amplia audiencia. Su argumento central es que ninguna política de desarrollo docente tendrá eficacia si se emplean principios de competitividad, incentivos individuales y presión. Por el contrario, se requiere alta inversión continua, construcción de capacidad colectiva y fomento de culturas colaborativas de profesionales. Los autores emplean el adagio que “cuando muere un hombre, una biblioteca es incendiada”. Dicho de otro modo, formar a un profesor en el tiempo, demanda el compromiso de una comunidad entera y supone una cultura política particular. Por ello enfatizan que ninguna de las potencias mundiales en calidad docente y desempeño académico emplea una noción de enseñanza relacionada al *business capital* o meramente a una noción individual y corto-placista de desarrollo docente.

Para Hargreaves & Fullan el “capital profesional” es la combinación de tres tipos de capital y componentes fundamentales de la pedagogía: el *capital humano* (conocimiento experto, que va desde psicología del desarrollo, la teoría cultural al dominio disciplinar y didáctico), *capital social* (recursos asociativos de influencia mutua que expanden y hacen sustentable el capital humano tanto al interior de las organizaciones escolares como en sus vínculos laterales) y, por último, *capital decisional* (capacidad para elaborar juicios profesionales fundados, interfaz entre el conocimiento teórico y la práctica siempre contingente que demanda improvisación fundada; la línea que divide a una ‘profesión’ de un mero ‘oficio’ técnico susceptible de estandarización). Mucho se ha dicho sobre el capital humano de los individuos y poco sobre los dos restantes. La formación, circulación y expansión del capital profesional requiere de cada uno de estos tres capitales: la ausencia de uno debilitará los restantes. A la larga, el supuesto elemental es que la docencia es una práctica situada, colaborativa e incremental.

Contrariamente, a diferencia de los sistemas escolares (Finlandia o Singapur) que comprenden la profesión docente como uno de sus bienes sociales más cautelados, EEUU y UK han estructurado políticas que individualizan, aíslan, desconectan, despotencian la profesión docente. En ese esquema, la educación se conceptualiza como una actividad de retornos rápidos y baja inversión, produciendo una fuerza docente flexible, temporal, baja en costos de formación inicial, sin costos importantes ni en sus condiciones de desempeño ni de desarrollo profesional. En cambio, Hargreaves & Fullan plantean que “Los países y comunidades que invierten en *capital profesional* advierten que el gasto educacional es una inversión de largo-plazo en el desarrollo del capital humano que va desde la temprana infancia a la vida adulta, con el propósito de alcanzar retornos para las siguientes generaciones tanto en términos de productividad económica como de cohesión social. Una gran parte de esa inversión es en profesores de alta-calidad. En este enfoque, contar con profesores de excelencia para cada uno de los niños de una nación supone asegurar profesores altamente comprometidos, cuidadosamente preparados, continuamente desarrollados, apropiadamente pagados, adecuadamente conectados entre ellos para maximar su propia expansión profesional y enteramente posibilitados de hacer juicios pedagógicos efectivos usando sus capacidades y experiencia” (p. 6).

Los autores subrayan que las políticas actuales sólo han focalizado en el capital humano y de modo individual, descuidando los restantes: “aunque los profesores estén en el corazón de la agenda, en muchos países las políticas han persistido en soluciones públicas individualizantes, competitivas y coercitivas mediante mecanismos de premios y sanciones” (p. 149). En cambio, plantean que la agenda probada es reconstruir la profesión *como un todo* a través de la transformación de la formación inicial tanto como de las condiciones profesionales de todos los docentes y a lo largo de todo su desarrollo profesional. El punto gravitante es construir una profesión entera fortaleciendo las capacidades colectivas y asociativas, no dispersándolas ni individualizándolas. Una actividad tan compleja como la enseñanza requiere invertir constantemente en todo el proceso de la carrera docente, desde su inicio formativo hasta su cese; pero todo lo anterior demanda una magnitud significativa de recursos –económicos y políticos- inalcanzables sin la visión y voluntad decidida de la elite política y sus instituciones.

Es muy importante sostener que el libro es claro y rotundo en romper y descomponer innumerables estereotipos y malentendidos sobre la profesión docente que provienen tanto de muchos formuladores de política como desde la profesión misma. Por ejemplo, se desarrollan argumentos contra lo improductivo de un aula privada, de la falta de profesionalización y juicio, respecto de cuán perentorio es que la autonomía individual docente sea sustituida por una autonomía profesional docente. También, a nivel de escuela, contra las deformaciones o incomprensiones del significado y operación real de una cultura colaborativa docente (i.e. balkanización, colegialidad constreñida, comunidades profesionales, redes ineficaces, ver p. 106, cap. 6).

Mientras el capital profesional refiere a la construcción colectiva y pública de la docencia, el *business capital* pone su foco en el mejoramiento individual de los docentes, pese a que la docencia supone interacciones colectivas. De ahí surgen nociones que los autores juzgan como el camino incorrecto para reconstruir una profesión entera: los incentivos, pagos según méritos, castigos y remuneraciones en base al desempeño, corresponden a una visión mecánica y privada del ejercicio de la docencia. En contraposición, el capital profesional supone que la docencia es una construcción colectiva cuya mejora sistémica requiere invertir en relaciones y estructuras permanentes que las sostengan.

Por lo mismo, los autores critican fuertemente algunas ideas-fuerza que predominan sobre la docencia, por ejemplo:

- Que la efectividad ‘docente individual’ es el factor más importante para explicar las diferencias de desempeño (ignorando su base colectiva)
- Que la docencia consiste en vocación y talento (reduciéndola a rasgos, simplificando su complejidad e ignorando su cultivo profesional)
- Que la presión individual mejorara la docencia (desconociendo su naturaleza incremental, su alto costo de inversión y desarrollo asociativo)

El libro es teóricamente informado. Efectivamente, las ideas sustantivas del libro siguen una tradición de estudios empíricos seminales en investigación educacional. El trabajo de James Coleman (1989), *Social capital in the creating of human capital*, que ilustra empíricamente el modo en que el capital social



relacional impacta en los logros académicos, estableciendo el principio de co-dependencia entre distintos tipos de capitales y la importancia de los lazos sociales y la cooperación en la eficacia organizacional; luego, el estudio de Bryk & Schneider (2002) *Trust as a resource for school improvement* sobre el impacto que tiene la confianza interpersonal y relacional dentro de las escuelas sobre el desempeño (confianza entre profesores, entre profesores y directivos, entre directivos y familias, entre estudiantes y profesores); y enseguida el trabajo de Robin Alexander (2000), *Culture and Pedagogy*, cuya investigación comparada y longitudinal durante diez años en cinco países (e.g. India, UK, EE.UU., Francia, Rusia) permite elaborar una definición de la pedagogía como práctica situada, culturalmente conformada, contextualmente desafiada, profesionalmente estructurada y volcada a responder con juicio experto a las necesidades educacionales amplias de sus estudiantes. Ese modo de práctica no sería susceptible ni de estandarización, ni automatización, ni sobremedición, o a recetas universales de acción, a menos que se arriesgue su naturaleza fundamental.

En definitiva, los autores ofrecen una arquitectura conceptual de inmenso valor para diseñar y evaluar políticas tanto a nivel sistémico como en cada escuela. Valiéndose de contundente evidencia y fuentes empíricas, ofrecen herramientas analíticas de frontera sobre la profesión docente. Por lo mismo, esta conceptualización ilumina la discusión que Chile emprende sobre su profesión docente. Que tiene no pocos adeptos inclinados a introducir mecanismos de evaluación con consecuencias, promoción individual, alta prescriptibilidad o salarios variables de acuerdo a desempeño. Es un esquema que mal empleado podría restringir la cooperación, colaboración e intercambio y fomentar la competencia, auto-aislamiento y desmoralización profesional.

### **Conclusión: la experiencia anglófona y la vía chilena de reforma escolar**

Como señala Ravitch, la evidencia para EE.UU. apunta a que estas políticas están socavando la educación pública y la formación del pensamiento crítico y creativo de los estudiantes. Sin embargo, convengamos que la evidencia aquí discutida proviene de sistemas escolares y sociedades distantes a la chilena en términos de su organización, justicia y financiamiento –aun cuando den cuenta de políticas similares a las que Chile ha progresivamente adoptado. Aceptar a la rápida los antecedentes revisados podría llevar a una suerte de falacia ecológica donde evidencias locales se extrapolan como un patrón global (*glocalidad*). El modo específico de adaptación nacional que tienen las políticas globales corresponde más bien a una pregunta empírica que abordar. Sin embargo, en paralelo, así como no podemos aceptar mecánicamente esta evidencia y simplemente suponer que ella refleja el derrotero inevitable para el caso de Chile, debiese igualmente aceptarse que este cuerpo de evidencia al menos constituye un diagnóstico robusto que descarta de plano la afirmación que las políticas de PEEA han sido exitosas y eficaces en otros países respaldando de este modo su adopción universal irrestricta (ahora, considérese una cuestión aparte preguntarse en base a qué argumentos y evidencia han sido implementadas y sostenidas las políticas de *Segunda o Tercera Vía* que Chile expande a paso firme).

Despejado lo anterior, en este cuadro internacional, podría argumentarse que Chile se encuentra en camino de implementar lo que Hargreaves & Shirley (2009) ha denominado la ‘Segunda Vía’ o lo que Sahlberg (2010) llama las reformas germen o *GERM (Global Educational Reform Movement)*, marcadamente contrapuestas a las políticas que han transformado a Finlandia en un ejemplo mundial. Respecto a Finlandia, muchos reportes internacionales que celebran sus logros *simplifican* el conjunto de factores interactuantes que explican su escenario educacional. Por ejemplo, el Informe McKinsey (2010) propone que los sistemas escolares siguen trayectorias lineales cuyos pasos intermedios son dolorosos y necesarios (estándares y presión).<sup>6</sup> Nunca fue el caso de Finlandia. Como recientemente ha argumentado Pasi Sahlberg –influyente académico y policymaker Finés–, la base de los logros educacionales de Finlandia es doble.<sup>7</sup> De un lado, la alta profesionalización y autonomía de sus profesores y escuelas, quienes si bien enmarcan su quehacer en estándares nacionales, no están presionados ni obligados ni vigilados en su cumplimiento. De otro, poseen un fuerte sistema de educación pública, altamente financiado, en el cual la sociedad en su conjunto confía. Concomitantemente, Sahlberg plantea que el único consenso de base en

<sup>6</sup> Una reciente crítica a los informes McKinsey puede consultarse en Coffield, F. (2012) ‘Why the McKinsey reports will not improve school systems’, *Journal of Education Policy*, 27(1), 131-149.

<sup>7</sup> Sahlberg, P. (2010) *Finnish Lessons- What can the world learn from educational change in Finland?*. Teachers College Press, Columbia University.

---

la sociedad Finesa, sus académicos y policymakers es evitar introducir políticas de *testing*, accountability y privatización. Las escuelas de Finlandia son lugares *standardized-testing free-zone*, pues hay pleno consenso en la sociedad Finesa que la introducción de *tests* con consecuencias y censales aplacaría el desarrollo de la creatividad y desprofesionalizaría el desempeño docente. Su conceptualización de la evaluación educacional apunta al aprendizaje y el desarrollo profesional colectivo en las organizaciones escolares.

Paradójicamente, mientras la evidencia internacional lo desaconseja, el país ha cristalizado este conjunto de reformas en los últimos arreglos legislativos (LGE o Ley 20.529 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación). Si bien este conjunto de normativas han sido pensadas en principio para moderar al mercado (Superintendencia) y promover el mejoramiento escolar (Agencia de la Calidad), lo que subyace a su lógica de operación es la consolidación de los mecanismos de mercado en educación, el reforzamiento del principio de competencia individual y presión para la mejora escolar, la despreocupación por la educación pública y la introducción de dispositivos de rendición de cuentas con consecuencias como motor para la creación de capacidades en el sistema escolar. Estas políticas de *Segunda Vía* se introducen pese a que se cuenta con evidencia limitada o controversial sobre su eficacia.

Mientras tanto, hay muchas y variadas recomendaciones que este conjunto de literatura ofrece para identificar los límites, riegos y efectos colaterales probables que este tipo de reformas podrían generar en nuestro sistema escolar. La recomendación para los formuladores de política y agentes estatales de la educación (consejeros, reguladores, supervigilantes) es evitar la toma de decisiones en base a ideologías o dogmas y atender la evidencia. Si bien la nueva institucionalidad educacional en Chile es cosa legislada y está en operación, la discusión en torno a su funcionamiento sigue otros tiempos y racionalidades ante lo cual nuevos antecedentes podría re-activar los debates de modo de introducir a tiempo medidas que mitiguen los efectos colaterales que estas políticas potencialmente tienen. Mientras tanto, a nivel intermedio y local, estos libros ofrecen recomendaciones prácticas de cómo adoptar, adaptar y co-diseñar en la base esta ola de políticas en marcha. A su vez, los investigadores educacionales encontrarán en estos libros una agenda de investigación para analizar el impacto nacional de las nuevas políticas en juego. Si la experiencia anglófona es sólo un antecedente, entonces queda por delante una extensa agenda de exploración e indagación sobre el impacto de las políticas de PEEA sobre el sistema escolar chileno, sus actores, escuelas y aulas.

Mediante la publicación de estos libros, Chile tiene la ventaja de contar con un detallado análisis del impacto, riesgos, aciertos que estas políticas han tenido en otros sistemas escolares. No es poco contar con un análisis retrospectivo para vislumbrar el futuro de las políticas educacionales en las que Chile actualmente confía y ha puesto toda su energía.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Un intento por conceptualizar las políticas de PEEA para el caso chileno, puede consultarse en: Carrasco, A. (2013) 'Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: pasos hacia un nuevo sujeto cultural', *Observatorio Cultural*, N° 15, artículo 1. [www.observatoriocultural.gob.cl](http://www.observatoriocultural.gob.cl)